

T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANA BİLİM DALI

144935

**İHRACATÇI BİRLİKLERİNİN
HUKUKÎ REJİMİ**

144935

MASTER TEZİ

Hazırlayan
Serhan ALPASLAN

Tez Danışmanı
Yrd. Doç. Dr. İbrahim ONGŪN

Ankara - 2004

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Serhan ALPASLAN'a ait "İhracatçı Birliklerinin Hukuki Rejimi" adlı çalışma, jürimiz tarafından Kamu Hukuku Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Başkan Doç. Dr. Ethem ATAY

Üye Yrd. Doç. Dr. İbrahim ONGÜN (Danışman)

Üye Yrd. Doç. Dr. Kürşat ERDİL

ÖNSÖZ

İçinde yaşadığımız çağda sürekli gündemde bulunan ve tartışılan konuların başında belki de küreselleşme (globalleşme) kavramı gelmektedir. Uluslararası ticaretin gittikçe serbestleşmesi, uluslararası sermayenin ve uluslararası şirketlerin etkinliğinin artması, sermayenin, bilginin serbestçe dolaşabilmesi vb. gözlemlediğimiz pek çok gelişme hep anılan kavramın birer uygulaması olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim bir görüşe göre, artık ülkeler arasındaki sınırlar kalkmaktadır veya kalkmaya doğru gitmektedir.

Çağımız sosyal hayatının önemli bir bölümünü teşkil eden ekonomik ve ticari faaliyetler, ilgili birimlerin ortak çıkar ve menfaatleri doğrultusunda birlikte hareket etmelerini gerektirmektedir. Bu gereklilik, özellikle ihracat sektöründe kendini göstermektedir. Günümüzde ihracat yapmak, deyimi yerindeyse aslanın ağzında bir rekabet ortamına girerek, hayatta ve ayakta kalmaya çalışmak anlamına gelmektedir, çünkü uluslararası ihraç ürünleri piyasalarında firma menfaatlerinden ziyade ülke menfaatleri çarpışmaktadır. Günümüzde ihracat, ülkelerin kalkınmalarında büyük öneme sahip bir etken olarak karşımıza çıkmaktadır.

Zararları, faydaları ve gerçekleşme (veya gerçekleştirilme) yöntemleri sürekli ve şiddetli bir şekilde öteden beri tartışılan küreselleşme olgusunun karşısında, devletlerin ekonomik ve ticari yönden ezilmeden durabilmeleri, ancak ihracata gerekli önemi vermeleri ve bu konuda ciddi, istikrarlı ve uzun vadeli politikalar oluşturabilmeleri ile mümkündür. Anılan husus, devlet ve milletlerin bağımsızlıklarının da bir teminatıdır.

Bugün 13 Genel Sekreterlik bünyesinde ve 21 değişik sektörde teşkilatlanan 57 ihracatçı birliği ile onların üst kuruluşu olan Türkiye İhracatçılar Meclisi, ülkemizin ihracat politikalarının uygulanmasında önemli

rol üstlenmişlerdir. Anılan meslek kuruluşlarının, ülkemiz ekonomisine sağladığı katkı ve faydalar esasen ekonomi biliminin konusuna girmekte olup, bu çalışmada bahse konu birliklerin “hukuki statüsü üzerinde durulacaktır, zira birliklerin hukuki statüleri konusunda doktrinde ve yargı kararlarında bir mutabakat bulunmadığı görülmektedir. Bu itibarla, çalışmamızın konusunu ihracatçı birliklerinin hukuki statülerinin belirlenmesi oluşturmaktadır.



İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	i
İÇİNDEKİLER	iii
KISALTMALAR CETVELİ	vi
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRK İDARE TEŞKİLATINDA BAĞLI KURULUŞ - İLGİLİ KURULUŞ; KAMU KURUMU NİTELİĞİNDEKİ MESLEK KURULUŞLARI

I. BAĞLI KURULUŞLAR - İLGİLİ KURULUŞLAR.....	3
A. Bağlı Kuruluşlar	4
B. İlgili Kuruluşlar	5
II. KAMU KURUMU NİTELİĞİNDEKİ MESLEK KURULUŞLARI	6
A. Kavram ve Tarihçe.....	7
B. Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşlarının Nitelikleri.....	12
1. Kamu Tüzel Kişiliğine Sahip Olma	13
2. Kamu Kurumu Niteliğinde Olma	20
3. Kanunla Kurulma (Kanunilik)	21
4. Üyelerinin Belli Bir Mesleğin Mensuplarından Oluşması	23
5. Zorunlu Üyelik Esasına Dayanma	23
6. Organlarının Kendi Üyeleri Arasından, Kanunda Gösterilen Usullere Göre Yargı Gözetimi Altında ve Gizli Oyla Seçilmesi; Organ Seçimlerinde Siyasi Partilerin Aday Gösterememesi	25
7. Kuruluşların, Kuruluş Amaçları Dışında Faaliyette Bulunamaması.....	27
8. Kuruluşların Özel Bütçeli Olması	31
9. Vesayet Denetimine Tâbi Olma	31
10. Bazı Kamu Gücü Ayrıcalıklarına Sahip Olma	31
C. Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşlarının Görev ve Yetkileri	33
1. Devlete Yönelik Görevi: Mesleği Temsil Etme	33
2. Mesleğe Yönelik Görevi: Mesleğin İç Disiplinini Sağlama	33

İKİNCİ BÖLÜM

İHRACATÇI BİRLİKLERİNİN TARİHÇESİ; TEŞKİLAT VE FAALİYETLERİ; TÜRKİYE İHRACATÇILAR MECLİSİ

I. TARİHÇE.....	35
II. BİRLİKLERİN KURULUŞU, GÖREVLERİ VE ÜYELİK	46
A. Birliklerin Kuruluşu	46
B. Birliklerin İştigal Sahası.....	47
C. Birliklerin Görevleri	47
D. Birliğe Üye Olma Zorunluluğu.....	49
E. Üyelerin Yükümlölükleri	49
F. Üyelikten Çıkış ve Tekrar Giriş.....	50
G. 93/4614 Sayılı Karara Aykırı Hareket Edenlere Karşı Tedbirler	50
H. Kara Liste Uygulaması.....	50
III. İHRACATÇI BİRLİKLERİNİN ORGANLARI.....	50
A. Genel Kurul	51
1. Genel Kurul Üyeleri	51
2. Dış Ticaret Müsteşarlığı Temsilcisi	51
3. Genel Kurulun Görevleri.....	52
4. Kuruluş Genel Kurul Toplantısı	52
5. Olağan Genel Kurul Toplantısı	52
6. Olağanüstü Genel Kurul Toplantısı	53
7. Genel Kurula Çağrı Şekli.....	53
8. Olağan Genel Kurulların Gündemi	53
9. Genel Kurul Toplantıları Nisabı ve Oylama.....	54
10. Genel Kurul Tutanakları	54
B. Yönetim Kurulu	55
1. Yönetim Kurulunun Oluşumu.....	55
2. Başkan ve Başkan Vekili.....	55
3. Yönetim Kuruluna Seçilemeyecek Olanlar	55
4. Yönetim Kurulunun İstifası ve Yenisinin Seçimi	56
5. Yönetim Kurulunun Görevleri.....	56
6. Yönetim Kurulu Toplantıları	57

7. Yönetim Kurulu Toplantılarında Çoğunluk	58
C. Genel Sekreterlik	59
1. Genel Sekreterliğin Oluşumu	59
2. Genel Sekreter ve Yardımcıları	59
3. Genel Sekreterin Görevleri	60
D. Denetim Kurulu	60
1. Denetim Kurulunun Oluşumu.....	60
2. Denetim Kurulunun Görevleri	61
IV. BİRLİĞİN TEMSİLİ, BÜTÇESİ, GELİRLERİ, DENETİMİ VE FESHİ	61
A. Birliğin Temsili.....	61
B. Birliklerin Diğer Birlikler Adına Görev Yapması.....	61
C. Hesap Yılı ve Birliğin Gelirleri	62
1. Birlik Bütçesinin Düzenlenmesi.....	62
2. Birlik Yedek Akçesi.....	63
3. Birliklerarası Ortak Fon.....	63
D. Müsteşarlık Denetimi	64
E. Birliğin Feshi.....	64
V. BİRLİKLERARASI ORTAK ÇALIŞMA.....	65
A. Başkanlar Kurulu	65
1. Başkanlar Kurulunun Oluşumu	65
2. Başkanlar Kurulunun Görevleri.....	66
B. Ortak Yönetim Kurulları.....	67
1. Ortak Yönetim Kurullarının Oluşumu.....	67
2. Ortak Yönetim Kurulu Toplantıları	69
3. Ortak Yönetim Kurullarının Görevleri.....	68
VI. TÜRKİYE İHRACATÇILAR MECLİSİ (TİM).....	68
A. Türkiye İhracatçılar Meclisi'nin Niteliği	69
B. Türkiye İhracatçılar Meclisi'nin Organları	69
1. TİM Genel Kurulu	69
a) Genel Kurul Üyeleri ve Oy Kullanabilecek Temsilciler	70
b) Genel Kurulun Görevleri	71
c) Toplantı Nisabı	71
d) Müsteşarlık Temsilcisi.....	71
e) TİM Olağanüstü Genel Kurul Toplantısı	72

2. İcra Komitesi	72
a) İcra Komitesinin Görevleri	72
b) İcra Komitesi Toplantıları	73
3. TİM Başkanı	73
a) TİM Başkanının Seçilmesi	73
b) TİM Başkanının Görevleri	74
4. Yürütme Kurulu	74
a) Yürütme Kurulunun Oluşumu	74
b) Yürütme Kurulunun Görevleri	74
5. TİM Sekreteryası	75
a) Genel Sekreter	75
b) Genel Sekreterin Görevleri	75
C. TİM Tüzel Kişiliğinin Temsili	76
D. TİM Bütçesi, Gelirler ve Harcamalar	76
1. TİM Bütçesi	76
a) TİM'in Gelir Kaynakları	76
b) TİM'in Harcamaları (TİM Yönetmeliği m.26)	77

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İHRACATÇI BİRLİKLERİNİN HUKUKİ REJİMİ

I. BAĞLI KURULUŞ OLARAK İHRACATÇI BİRLİKLERİ	78
II. KAMU KURUMU NİTELİĞİNDEKİ MESLEK KURULUŞLARI BAKIMINDAN İHRACATÇI BİRLİKLERİ	80
SONUÇ	102
KAYNAKÇA	105
ÖZET	109
ABSTRACT	111

KISALTMALAR CETVELİ

a.g.e.	: Adı Geçen Eser
a.g.m.	: Adı Geçen Makale
AMKD	: Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi
b.	: Baskı
bkz.	: Bakınız
c.	: Cilt
Çev.	: Çeviren
dipn.	: Dipnot
E.	: Esas
K.	: Karar
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
Nu.	: Numara
s.	: Sayı
TBMM.	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TESK	: Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu
TİM	: Türkiye İhracatçılar Meclisi
TÜBİTAK	: Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu
TÜGİAD	: Türkiye Genç İşadamları Derneği
vd.	: Ve Devamı.
vs.	: Vesaire

GİRİŞ

1705 Sayılı Ticarete Tağışın Men'i ve İhracatın Murakabesi ve Korunması Hakkındaki Kanun¹ ² ek 3018 sayılı Kanun'un³ gerekçesinde; *"Bu günün ihracat tekniği ve rekabet mücadelesi karşısında, rasyonel bir çalışma ve teşkilâta dayanmayan, ciddî inkişafı ve verimli bir ihracat ticareti mevzubahis olamaz. Bu günün tekniği yalnız, yetiştirileni satmak değil, satılabilen malları, satılabilecek şekil, tarz ve miktarlarda yetiştirip, rasyonel ve plânlı şekilde satışa arzettirir."* denilmektedir.⁴

Çağımız sosyal hayatının önemli bir bölümünü teşkil eden ekonomik ve ticari faaliyetler, ilgili birimlerin ortak çıkar ve menfaatleri doğrultusunda birlikte hareket etmelerini gerektirmektedir. Bu gereklilik, özellikle ihracat sektöründe kendini göstermektedir, zira bilindiği gibi günümüzde ihracat yapmak, devletlerin milli menfaatlerinin de söz konusu olduğu bir ortamda, çetin rekabet koşulları altında mücadele etmeyi gerektirmektedir.

1936 yılında çıkarılan Ticarete Tağışın Men'i ve İhracatın Murakabesi ve Korunması Hakkında 1705 sayılı Yasaya Ek 3018 sayılı Yasa'nın 7 nci maddesinde yer alan; *"Hükümet, lüzum gördüğü mıntikalarda muayyen malların ihracıyla meşgul ruhsatnameli tacirlerin birlikler kurmalarını emredebilir."* hükmüne istinaden kurulmuş olan ihracatçı birlikleri faaliyetlerini halihazırda, 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un⁵ 6/c maddesindeki *"Dış Ticaret Müsteşarlığının bağlı kuruluşları; ihracatçı ve ithalatçı birlikleri ve bunların*

¹ 19.6.1930 tarihli ve 1524 sayılı Resmi Gazete.

² 7.3.1963 tarih ve E.62-281/K.63-52 sayılı kararında Anayasa Mahkemesi, 1705 sayılı Ticarete Tağışın Men'i ve İhracatın Murakabesi ve Korunması Hakkındaki Kanun'un amacını; *"Bu yasanın çıkarılmasındaki amaç, Türk malının üretiminde gelişme ve düzeni, satışında güveni ve tüketiminde rağbet ve emniyeti sağlamaktır. Bu yollardan Türk mallarının dış piyasalarda diğer mallarla rekabet edebilecek bir üstünlüğe ulaştırılması düşünülmüştür. Bu amacın elde edilmesi malların üretiminden satışına ve teslimine kadar bağlı olacağı koşulları saptamak ve bunlara aykırı eylemleri cezalandırmakla mümkündür."* şeklinde ifade etmiştir; 11.5.1963 tarihli ve 11400 sayılı Resmi Gazete.

³ 15.6.1936 tarihli ve 3330 sayılı Resmi Gazete.

⁴ TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: V, İçtima: 1, Cilt: 12, 1936, s. 238, 2.

⁵ 20.12.1994 tarihli ve 22147 sayılı Resmi Gazete.

oluşturduğu Dış Ticaret Birlikleri üst kuruluşu ile İhracatı Geliştirme ve Etüd Merkezidir. İhracatçı Birlikleri, İthalatçı Birlikleri ve bunların üst kuruluşlarının teşkilatlanma, işleyişleri, gelirleri, gelirlerinin kullanım esasları, iştiğal sahaları, denetimleri, organları ve üyeliğe ilişkin esasları ile üyelerinin hak ve yükümlülüklerini gösteren statüleri Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenir.” hükmüne dayanarak 5.7.1993 tarihli ve 93/4614 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı hükümleri çerçevesinde sürdürmektedirler.

Yukarıda adı geçen kanunlarda ihracatçı birliklerinin hukuki niteliği konusunda bir açıklık bulunmamaktadır. Diğer taraftan, birlikler Anayasamızın kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile ilgili olarak belirlediği ilkelere de tam uymamaktadır. Bu durumun da, birliklerin hukuki statüsünün doktrinde ve yargı kararlarında tartışılmasına yol açtığı görülmektedir. Çalışmada söz konusu tartışmalar da dikkate alınmak suretiyle ihracatçı birliklerinin hukuki statüsünün ortaya konulması hedeflenmektedir.

Çalışmanın birinci bölümünde Türk İdare Teşkilatında yer alan bağlı kuruluş, ilgili kuruluş ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerinde durulacak; ikinci bölümde ise ihracatçı birliklerinin tarihçesi, teşkilat ve faaliyetleri ile Türkiye İhracatçılar Meclisi incelenecektir. Üçüncü ve son bölümde ise birliklerinin hukuki rejimi belirlenmeye çalışılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRK İDARE TEŞKİLATINDA BAĞLI KURULUŞ - İLGİLİ KURULUŞ; KAMU KURUMU NİTELİĞİNDEKİ MESLEK KURULUŞLARI

I. BAĞLI KURULUŞLAR - İLGİLİ KURULUŞLAR

“Bağlı Kuruluş” ve “İlgili Kuruluş” kavramlarına 27 Eylül 1984 tarihli ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun’da¹ yer verildiği ve söz konusu kavramların tanımlandığı görülmektedir. Bağlı ve ilgili kuruluşlar anılan Kanunda bakanlıkların temel kuruluşları arasında sayılmıştır.

3046 sayılı Kanuna göre, bakanlıkların temel kuruluşları şunlardır:

- *Bakanlık Merkez (Başkent) Teşkilatı*: Bakanlıkların başkent teşkilatı, bakanlıkların sorumlu olduğu (görev alanına giren) hizmetlerin yürütülmesi, bu hizmetlerle ilgili amaç ve politika tayini, planlama, kaynakları düzenleme ve sağlama, koordinasyon, gözetim ve takip, idareyi geliştirme ve denetim gibi görevleri yerine getirmek üzere kurulmuştur (3046 sayılı Kanun m. 6). Anılan görevleri gerçekleştirmek üzere kurulan bakanlıkların merkez (başkent) teşkilatları, “ana hizmet birimleri” (bakanlıkların görev alanına giren belli hizmetleri yürüten ve alanlarında uzmanlaşmış birimler), “danışma ve denetim birimleri” (bakana ve ana hizmet birimleri ile bağlı ve ilgili kuruluşlara istişari mahiyette yardımcı olan, teknik, idari, hukuki ve mali konularda faaliyette bulunan birimler) ile “yardımcı birimler”den (bakana, ana hizmet ile danışma ve denetim birimlerine yardımcı olan ve her bakanlıkta zorunlu olarak yürütülmesi gereken idari, mali, güvenlik ve sivil savunma gibi hizmetleri yerine getirmekle görevli birimler) oluşmaktadır. Öte yandan, bakanlık merkez (başkent) teşkilatında, sayılan bu üç birimin üzerinde bir

¹ 9.10.1984 tarih ve 18540 sayılı Resmi Gazete. Anılan Kanunun tam ismi; “Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13/12/1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun”dur.

“müsteşar” bulunmakta olup, müsteşar bakanın en yakın ve yardımcısı ve danışmanıdır.

- *Bakanlık Taşra Teşkilatı:* Bakanlık taşra teşkilatı, bakanlığın yerine getirmesi gereken hizmetlerin bütün ülke düzeyinde yürütülmesini sağlamak üzere kurulmuştur.² Bakanlıkların taşra teşkilatı, illerde il valisine bağlı il kuruluşlarından, ilçelerde de kaymakama bağlı ilçe kuruluşlarından meydana gelmektedir. İl ve ilçe kuruluşları ise, il ve ilçe müdürü, şube müdürlükleri, şeflikler, memurluklar şeklinde örgütlenmişlerdir (3046 sayılı Kanun, m.8).

- *Bakanlık Yurt Dışı Teşkilatı:* Bakanlıklar yurt dışı teşkilatına da sahip olabilirler. Bakanlıkların yurt dışı teşkilatlarının kurulma usul ve esasları 13.12.1983 tarihli ve 189 sayılı Kamu Kurumu ve Kuruluşlarının Yurt Dışı Teşkilâtı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenmiştir.

- *Bakanlık Bağlı Kuruluşları ve İlgili Kuruluşları:*

Bu bölümde, konumuzla ilgili olması açısından “Bağlı Kuruluş” ve “İlgili Kuruluş” kavramlarına daha detaylı yer verilecektir.

A. Bağlı Kuruluşlar

Bağlı kuruluş kavramı 3046 sayılı Kanunun 10 uncu maddesinde tanımlanmış bulunmaktadır. Buna göre bağlı kuruluşlar; “bakanlığın hizmet ve görev alanına giren ana hizmetleri yürütmek üzere, bakanlığa bağlı olarak özel kanunla kurulan, genel bütçe içinde ayrı bütçeli veya katma bütçeli veya özel bütçeli kuruluşlar”dır.

Örneğin, Başbakanlığın bağlı kuruluşlarından Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü genel bütçe içinde ayrı bütçeli, Vakıflar Genel Müdürlüğü katma bütçeli, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı da özel bütçeli bağlı kuruluşlardır.

² Metin GÜNDAY: İdare Hukuku, 4. b. (Ankara 1999), 268.

Bağlı kuruluşların kuruluş kanunlarında belirtilmesi mecburiyeti sonradan yapılan bir değişiklik (15.10.1986 tarihli ve 3313 sayılı Kanun³) kaldırılmıştır. Böylelikle bağlı kuruluşların, Başbakanın önerisi ve Cumhurbaşkanının onayı ile başka bir bakanlığa bağlanma imkanının getirildiği görülmektedir.

Bağlı kuruluşlardan bazıları devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip değildir. Örneğin İçişleri Bakanlığı'na bağlı Emniyet Genel Müdürlüğü böyledir. Bakanlık ile bunlar arasındaki ilişki hiyerarşi ilişkisidir. Diğer taraftan, bağlı kuruluşlardan bazılarında devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir kamu tüzel kişiliği verilmiştir. Bunlar hizmet yerinden yönetim kuruluşları olarak düzenlenmiş olup, bakanlık ile bağlı kuruluş arasındaki ilişki vesayet ilişkisidir. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na bağlı Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü ile Karayolları Genel Müdürlüğü bu tür bağlı kuruluşlara örnek gösterilebilir.

Uygulamada tüzel kişiliği haiz bakanlık bağlı kuruluşları ile bakanlık arasındaki vesayet ilişkisi son derece geniş kapsamlı olup, hiyerarşi ilişkisini andırmaktadır.⁴

B. İlgili Kuruluşlar

3046 sayılı Kanunun 11 inci maddesine göre ilgili kuruluşlar; “özel kanun veya statü ile kurulan, iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları ile bunların müessese, ortaklık ve iştirakleri veya özel hukuki, mali ve idari statüye tabi, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları”dır. Anılan kuruluşlara mali, idari ve hukuki alanlarda bazı ayrıcalıklar tanındığı görülmektedir. Ancak, bunlar “idarenin bütünlüğü ilkesi” gereğince münferit bakanlıklarla ilişki içine sokulmuşlardır.⁵

³ 16.10.1986 tarih ve 19253 sayılı Resmi Gazete.

⁴ Metin GÜNDAY: a.g.e., 269.

⁵ Metin GÜNDAY: a.g.e., 269.

Bu kuruluşların kuruluş, işleyiş ve teşkilatlanmaları ile görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin usul ve esasların özel kanun veya statülerinde düzenlendiği görülmektedir. Bahse konu kuruluşlar, Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile Başbakanlık veya bakanlıklarla ilişkilendirilebilirler.

İktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşlarının yanısıra ilgili kuruluşlara örnek olarak Türk Standardları Enstitüsü (TSE), Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE), Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu (TRT) ve Milli Prodüktivite Merkezi gösterilebilir.

İlgili kuruluşlar ayrı bir tüzel kişiliğe sahip bulunmaktadır. Bu kuruluşlar ile ilgili oldukları bakanlık arasında bir hiyerarşik bağ bulunmamakla beraber, kanunların çizdiği çerçeve içerisinde vesayet denetimi söz konusu olabilmektedir. Örneğin, Devlet Malzeme Ofisi ile Maliye Bakanlığı, T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi ile Ulaştırma Bakanlığı, Toprak Mahsulleri Ofisi ile Tarım ve Köyişleri Bakanlığı arasındaki ilişki bu tür bir ilişkidir.

II. KAMU KURUMU NİTELİĞİNDEKİ MESLEK KURULUŞLARI

Günümüzde ülkemizdeki demokratik yapı içinde faaliyetlerini sürdürmekte olan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, aslında uzun bir tarihi geçmişin ürünü olarak bugünlere intikal etmişlerdir. Bu kuruluşların zaman içinde düzenledikleri alanın özelliklerine göre şekillendikleri görülmektedir. Kökenleri bakımından özel meslek teşekkülleri halinde iken, bir kanunla şekilleri biraz değiştirilerek kamu kurumu haline dönüştürülmüşlerdir. Bununla birlikte, geçirdikleri evrimin ve düzenledikleri faaliyetlerin nitelikleri de göz önüne alınırsa, bu kuruluşları tek tip haline icra etmenin mümkün olmadığı da anlaşılmaktadır. Bunlarla ilgili anayasal düzenlemelerin amacı da, anılan kuruluşları tek bir tipe dönüştürmek değil, genel çerçeveyi çizmek suretiyle bunların nasıl bir alan içinde çalışacaklarını belirlemektir.⁶

⁶ Attila ÖZER: Türkiye’de Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları (Anayasa Hukuku Açısından), TÜGİAD Yayını (Ankara 1994), 1.

A. Kavram ve Tarihçe

Tarih boyunca muhtelif meslek ve sanat dallarında faaliyette bulunanların, aralarındaki mesleki dayanışmayı kuvvetlendirmek, müşterek sorunlarına çözümler geliştirmek gibi sebeplerle her dönem bir topluluk oluşturdukları bilinmektedir.

Günümüzdeki anlamıyla bu tür teşkilatların ortaya çıkışı XIX. yüzyıla rastlamakta olup, zamanla bu kuruluşlar devlet yapısı içinde yer almıştır. Ülkemiz açısından ise bunların kökenlerinin çok eskilere dayandığı görülmektedir.⁷ Çeşitli esnaf loncaları ve Âhilik örgütünü bunlara örnek gösterebiliriz.⁸

İşte ülkemizdeki meslek kuruluşlarının kökeni ortaçağın esnaf localarına ve Âhilik teşkilatına kadar uzanmakla beraber, çağdaş anlamda meslek kuruluşlarının XIX. yüzyılın ikinci yarısından itibaren, yabancı uyruklu tacirlerin İstanbul ve İzmir’de kurdukları ticaret odaları ile ortaya çıktıkları görülmektedir. Daha sonraları ise Osmanlı uyruklarının da katıldığı ticaret ve sanayi odaları ile barolar ve ziraat odaları oluşturulmuştur.⁹

⁷ Attila ÖZER: a.g.e., 3.

⁸ 13 üncü Yüzyılda Şeyh Mahmut Nasreddin Ahi Evran tarafından kurulan “Ahilik Sistemi”, bir taraftan esnafa yönelik mesleki eğitim ve sosyal güvenlik gibi hizmetleri yerine getirirken, diğer taraftan da esnafı “mesleğe atılan ilk adımdan mezara atılan son kürek toprağa kadar” birbirine bağlayan mesleki ve insani ahlak kurallarına dayanan manevi bir birliği temsil ederdi. Anılan örgütün, Anadolu’nun hemen her kent ve kasabasında bulunduğu bilinmektedir. Ahilik sisteminin en önemli özelliği ise, uygulanan kuralların zamanla oluşturulan iş ve hukuk düzenlemelerinde kendisini göstermesi olmuştur.

Değişen koşullar neticesinde ahilik sistemi yerini “Loncalık Sistemi”ne bırakmıştır. Her iş kolunda kurulmuş olan birliğe “lonca” denilmekteydi. Meslek mensuplarından meydana gelen bu teşkilat (loncalar) sıkı bir disiplin ile yönetiliyordu. Söz konusu disiplinli yönetim, düzenli ve verimli üretim yapılmasını sağlamaktaydı. Ayrıca, devlet loncalar aracılığı ile kalite kontrolü yapmakta ve fiyatları da denetlemekteydi. Loncaların sosyal görevleri de bulunmaktaydı. Dükkan açacak parası olmayana para ve sermaye verir, dükkan bulurdu. Evlenmek isteyenlere maddi yardımda bulunurdu. Hastaları tedavi ettirir, yoksulların cenazelerini kaldırır. Diğer taraftan, loncaların esnaf üzerinde geniş disiplin yetkileri de bulunmaktaydı. Sözelimi, lonca tarafından belirlenen fiyatın üzerinde satış yapanlar, aşırı kâr peşinde koşanlar, bozuk mal satanlar suçlarının derecesine göre meslekten atılmaya kadar varan çeşitli cezalara çarptırılırlardı.; Türkiye Birinci Esnaf ve Sanatkarlar Şûrası (3-5 Aralık 1990), Şûra’ya Sunulan: Alt Komisyon Raporları-Genel Kurul Görüşmeleri-Genel Kurul Kararları, TESK Yayını (Ankara 1990), 19.

⁹ Metin GÜNDAY: a.g.e., 383.

Muhtelif isimler altında teşkilatlanan bu mesleki kuruluşlar başlangıçta devlet hayatı içinde, kamu hukuku tüzel kişisi olarak değil, özel hukuk tüzel kişisi şeklinde yer almıştır. Bu hukuki konumları itibarıyla de, devlet kudreti yani kamu kuvveti karşısında, dönemlerine göre küçümsenmeyecek bir serbestiye sahip olmuşlardır.¹⁰

Bu tür kuruluşların veya örgütlerin kamusal alandaki düzenlemelere konu kılınmasının ise, kamusal hayatta önem taşıyan mesleklerde mesleki disiplini tesis etmek ve devletin bu kuruluşlar üzerindeki denetimini kolaylaştırma amacına yönelik olduğu görülmektedir.¹¹

1924 Anayasasında (Teşkilât-ı Esasiye Kanunu) kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları ile ilgili bir hüküm bulunmamakla beraber, bu konuda mevcut olan boşluk Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nun 70 ve 79 uncu maddelerinden istifade edilerek doldurulmaya çalışılmıştır.¹²

70 inci maddedeki "... *içtima, cemiyet, şirket hak ve hürriyetleri Türklerin tabii hukukundandır.*" hükmü¹³ ile toplanma ve dernek kurma hak ve hürriyetlerinin bütün vatandaşlara tanınan hak ve hürriyetlerden olduğu kabul edilmiştir. 79 uncu madde ise, "... *içtimaatın, cemiyetlerin ve şirketlerin hududu hürriyeti kanunlar ile musarrahtır.*"¹⁴ demek suretiyle hem anılan hak ve hürriyetlerin sınırlarını belirtmiş, hem de bu hak ve hürriyetlerin özel kanunlarla düzenlenmesi imkanını açık bırakmıştır.

¹⁰ Attila ÖZER: a.g.e., 3.

¹¹ Ergun ÖZSUNAY: Medeni Hukukumuzda Tüzel Kişiler, İstanbul Hukuk Fakültesi Yayını, (İstanbul 1978), 41 vd.

¹² Attila ÖZER: a.g.e., 17.

¹³ Anılan maddenin tamamı şu şekildedir: "Madde 70 - Şahsi masuniyet, vicdan, tefekkür, kelâm, neşir, seyahat, akit, sâyüamel, temellük ve tasarruf, içtima, cemiyet, şirket hak ve hürriyetleri Türklerin tabii hukukundandır. (Madde 70 – Kişi dokunulmazlığı, vicdan, düşünme, söz, yayım, yolculuk, bağış, çalışma, mülk edinme, malını ve hakkını kullanma, toplanma, dernek kurma, ortaklık kurma hakları ve hürriyetleri Türklerin tabii haklarındandır.); 1924-1961-1982 T.C. Anayasaları, Savaş Yayınları (Ankara 1992), 45-46.

¹⁴ Anılan maddenin tamamı şu şekildedir: "Madde 79 – Ukudun, sâyüamelin, temellük ve tasarrufun, içtimaatın, cemiyetlerin ve şirketlerin hududu hürriyeti kanunlar ile musarrahtır. (Madde 79 – Bağışların, çalışmaların, mülk edinme ve hak ve mal kullanmanın, toplanmaların, derneklerin ve ortaklıkların serbestlik sınırı kanunla çizilir.); 1924-1961-1982 T.C. Anayasaları, Savaş Yayınları (Ankara 1992), 48.

1924 Anayasası (Teşkilât-ı Esasiye Kanunu) tarafından tanınan bu imkandan yararlanmak suretiyle, düzenlenmesi artık zorunlu bir ihtiyaç halini alan meslek kuruluşlarıyla ilgili hususlar, içinde bulunulan zamanın da gereklerine göre tanzim edilmiştir.¹⁵ Bu bağlamda, 8.3.1953 tarihli ve 5590 sayılı “Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odaları, Ticaret Borsaları ve Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği Kanunu”, 23.1.1953 tarihli ve 6023 sayılı “Türk Tabipleri Birliği Kanunu”, 27.1.1954 tarihli ve 6235 sayılı “Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanunu”, 9.3.1954 tarihli ve 6343 sayılı “Veteriner Hekimliği Mesleğinin İcrasına, Türk Veteriner Hekimleri Birliği ile Odalarının Teşekkül Tarzına ve Göreceği İşlere Dair Kanun”, 25.1.1956 tarihli ve 6643 sayılı “Türk Eczacılar Birliği Kanunu”, 15.5.1957 tarihli ve 6964 sayılı “Ziraat Odaları ve Ziraat Odaları Birliği Kanunu” gibi kanunların kabul edildiği görülmektedir.

1924 Teşkilât-ı Esasiye Kanunu zamanında, kamu kurumu niteliğindeki meslek teşekkülleri henüz anayasal bir kurum haline gelmemiş olmakla birlikte, anılan kuruluşların tüzel kişiliğe sahip oldukları ve amme hizmeti gördükleri kabul edilmekteydi.¹⁶

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına 1924 Anayasası’nda açık bir şekilde yer verilmemekle beraber, bunların 1961 ve 1982 Anayasalarında düzenlendiği görülmektedir.

1961 Anayasası’nın “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları” başlıklı 122 nci maddesinde, *“kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kanunla meydan getirileceği, organlarının kendileri tarafından ve kendi üyeleri arasından seçileceği; idarenin, seçilmiş organları, bir yargı mercii kararına dayanmaksızın, geçici veya sürekli olarak görevinden uzaklaştıramayacağı ve*

¹⁵ Attila ÖZER: a.g.e., 18.

¹⁶ Attila ÖZER: a.g.e., 18.

meslek kuruluşlarının tüzüklerinin, yönetim ve işleyişlerinin demokratik esaslara aykırı olamayacağı” belirtilmiştir.¹⁷

1982 Anayasası’nda ise kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları daha teferruatlı bir şekilde hükme bağlanmıştır. Söz konusu kuruluşları düzenleyen 135 inci maddenin ilk iki fıkrası dışındaki fıkraları 23.7.1995 tarih ve 4121 sayılı Kanunla değiştirilmiştir. Anılan maddenin ilk fıkrasına göre kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının amacı; *“belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, meslekî faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel faaliyetlerine uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ile olan ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakîm kılmak üzere meslek disiplini ve ahlâkını korumak”*tır.

Anayasa Mahkemesi’ne göre kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, *“mesleki kuruluşları yasayla düzenlenen mesleklerin verdikleri kamu hizmetinde düzeylerini korumak ve mesleğe mensup olanların ortak çıkarlarını kollamak ve aralarındaki dayanışmayı güçlendirmek için kurulurlar. Bu tür mesleki kuruluşların çok partili demokratik düzen içerisinde giderek etkili bir baskı grubu haline gelmeleri ve bu şekilde örgütlenen menfaat grupları arasındaki dayanışmanın toplum çıkarları aleyhine gelişmesi tehlikesi, bunların kamu hukuku kural ve usulleriyle yönlendirilmesini zorunlu kılmış ve sosyal bir olgu olarak öteden beri varlıklarını koruyabilmiş bu kuruluşları Anayasal bir kurum haline dönüştürmüştür.”*¹⁸

1982 Anayasası’nda “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları” şeklinde zikredilen bu kuruluşların ifade edilmesinde doktrinde bir birlik mevcut değildir. Anılan ifadelere örnek olarak, “meslek kurumları şeklinde

¹⁷ Suna KILI ve Şeref GÖZÜBÜYÜK: Türk Anayasa Metinleri (Sened-i İttifaktan Günümüze), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Yenilenmiş 2. Baskı (İstanbul 2000), 210.

¹⁸ Anayasa Mahkemesi: 3.12.1991 tarih ve E:1991/4, K:1991/45 sayılı Karar, Mehmet AKAD ve Abdullah DİNÇKOL: 1982 Anayasası, Madde Gerekçeleri ve Maddelerle İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları (İstanbul 1998), 546-547.

kamu kurumları”¹⁹, “meslek kuruluşları şeklindeki kamu kurumları”²⁰, “meslekî kuruluşlar niteliğindeki kamu kurumları”²¹, “kamu meslek kuruluşları”²² gibi ifadeleri verebiliriz. Bazı yazarlar ise 1982 Anayasasına paralel olarak “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları” ifadesini kullanmayı tercih etmişlerdir.²³

Bu meslek kuruluşlarının tabi oldukları kanunlarda da 1982 Anayasası’na kadar bir ifade birliğinin bulunmadığı görülmektedir. Örneğin 6964 sayılı Ziraat Odaları ve Ziraat Odaları Birliği Kanunu’nun 1 inci maddesi “meslekî mahiyette amme teşekkülü”, 6023 sayılı Türk Tabipleri Birliği Kanunu’nun 3 üncü maddesi “amme hizmetine yarar meslekî mahiyette âmme teşekkülü”, 5590 sayılı “Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odaları, Ticaret Borsaları ve Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği Kanunu”nun 1 inci maddesi ise “mesleki teşekkül mahiyetindeki kamu kurumu” ifadelerini kullanırken, 1136 sayılı Avukatlık Kanunu’nun 76 ncı maddesi “kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu” ifadesini kullanmıştır. 1982 Anayasası’ndan sonra ise anılan kuruluşların kanunlarında yapılan değişikliklerle, Anayasa’nın 135 inci maddesindeki ifadeye paralel olarak “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları” tabiri kullanılmaya başlanmıştır.

¹⁹ Vakur VERSAN: Kamu Yönetimi, Siyasî ve İdarî Teşkilât, Sekizinci Baskı (İstanbul 1984), 260.

²⁰ İsmet GİRİTLİ: Amme İdaresi Teşkilâtı ve Personeli, 5. Baskı (İstanbul 1975), 204.

²¹ Sıddık Sami ONAR: İdare Hukukunun Umumi Esasları, c.II, Üçüncü Baskı, (İstanbul 1966), 898.

²² A. Şeref GÖZÜBÜYÜK: Yönetim Hukuku, Güncelleştirilmiş 14. Bası (Ankara 2000), 148; A. Şeref GÖZÜBÜYÜK ve Turgut TAN. İdare Hukuku, Cilt I, Genel Esaslar, Güncelleştirilmiş 2. Bası (Ankara 2001), 321.

²³ Mesela, Servet TANILLI: Devlet ve Demokrasi, Anayasa Hukukuna Giriş (İstanbul 1981), 415; Nuri TORTOP: Kamu Personel Yönetimi (Ankara 1987), 189; Hamza EROĞLU: İdare Hukuku, Genel Esaslar, İdarî Teşkilât ve İdarenin Denetlenmesi, 5. Baskı (Ankara 1985), 188; Mümtaz SOYSAL: 100 Soruda Anayasanın Anlamı, Gözden Geçirilmiş Onbirinci Baskı (İstanbul 1997), 243; Selçuk ÖZÇELİK: Anayasa Hukuku Dersleri, İkinci Cilt, Türkiye’nin Siyasi Rejimi ve Müesseseleri (İstanbul 1983), 287; Fuad AZGUR: Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre “Anayasa Nizamı” (Ankara 1969), 259.

B. Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşlarının Nitelikleri

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını sendikalar, dernekler ve öteki kamu kurum ve kuruluşlarından ayıran özellikler, bu meslek kuruluşlarının sahip olduğu niteliklerdir. Bahse konu nitelikleri nedeniyle, anılan meslek kuruluşları özel bir yapı taşımakta ve toplum içerisinde belirgin bir konuma sahip olmaktadır. Bu sebeple, bir meslek kuruluşunun, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu kabul edilebilmesi için anılan nitelikleri taşıması gerekmektedir.²⁴

1961 Anayasası'nda (m. 122) kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının nitelikleri şu şekilde belirtilmiştir:

- a) Kamu kurumu niteliğinde olma,
- b) Üyelerinin belli bir mesleğin mensuplarından oluşması,
- c) Kanunla kurulma,
- d) Organlarının kendi mensupları tarafından ve kendi üyeleri arasından seçilmesi,
- e) İdarenin, kuruluşun seçilmiş organlarını bir yargı mercii kararına dayanmaksızın, geçici veya sürekli olarak görevinden uzaklaştıramaması,
- f) Kuruluşların tüzüklerinin, yönetim ve işleyişlerinin demokratik esaslara aykırı olamaması.

1982 Anayasası'nın kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını düzenleyen 135 inci maddesine bakıldığında ise, bu kuruluşlarının niteliklerinin daha ayrıntılı bir şekilde düzenlendiği görülmektedir. Bu bağlamda, 1982 Anayasası çerçevesinde anılan kuruluşların niteliklerini aşağıdaki şekilde saymak mümkündür:

- a) Kamu tüzel kişiliğini haiz olma,
- b) Kamu kurumu niteliğinde olma,

²⁴ Atilla ÖZER: a.g.e., 28.

- c) Kanunla kurulma,
- d) Üyelerinin belli bir mesleğin mensuplarından oluşması,
- e) Zorunlu üyelik esasına dayanma,
- f) Organlarının kendi üyeleri arasından, kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında ve gizli oyla seçilmesi, organ seçimlerinde siyasi partilerin aday gösterememesi,
- g) Kuruluşların, kuruluş amaçları dışında faaliyette bulunamaması,
- h) Kuruluşların özel bütçeli olması,
- i) Vesayet denetimine tabi olma,
- j) Bazı kamu gücü ayrıcalıklarına sahip olma.

1. Kamu Tüzel Kişiliğine Sahip Olma

1961 Anayasasında kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kamu tüzel kişiliğine sahip olup olmadığı konusunda bir açıklık bulunmamaktadır (m. 122). Gerek 1961 Anayasasında bu kuruluşların düzenleniş biçimi ve gerekse bunların özel kanunlarında kullanılan deyimler arasında bir birlik bulunmaması sebebiyle, anılan kuruluşların kamu kurumu nitelikleri konusunda uygulamada bazı duraksamalar ortaya çıkmıştır.²⁵ Nitekim, Yüksek Seçim Kurulu bu kuruluşları kamu tüzel kişisi saymakla²⁶ beraber, Danıştay kamu tüzel kişiliklerinin olmadığını belirtmiştir.²⁷

Buna karşılık, 1982 Anayasasında bu husus açıklığa kavuşturulmuş ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kamu tüzel kişilikleri olduğu net bir şekilde belirtilmiştir (m. 135). Diğer taraftan, Anayasa Mahkemesi de 1985 yılında verdiği bir kararda, *“Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları 1982 Anayasasında da niteliklerini aynen korumuş ve idarenin bütünlüğü içerisinde yer almışlardır.”* demek suretiyle anılan kuruluşların

²⁵ Lütfi DURAN: İdare Hukuku, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını (İstanbul 1982), 126.

²⁶ Yüksek Seçim Kurulu: 18.12.1977 tarihli ve 3111 sayılı Karar, 26.12.1977 tarihli ve 16151 sayılı Resmi Gazete, s. 23 vd.

²⁷ Danıştay Dava Daireleri Kurulu: 11.2.1966 tarih ve E:965/465, K:966/218 sayılı Karar, DİNÇER-ÇIRAKMAN-NECİPOĞLU: Danıştay Kararları 1965-1967, S. 251, No: 414'den naklen A. Şeref GÖZÜBÜYÜK ve Turgut TAN: a.g.e., 322.

1982 Anayasası öncesinde de kamu tüzelkişiliğine sahip olduğunu teyit etmiştir.²⁸

5590 sayılı “Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odaları, Ticaret Borsaları ve Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği Kanunu”nun²⁹ 1 inci maddesine göre Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Ticaret ve Sanayi Odaları ve Deniz Ticaret Odaları ve 32 nci maddesine göre de Ticaret Borsaları tüzelkişiliğe sahiptir. Diğer taraftan, bu oda ve borsaların üst kuruluşu olan Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği de anılan Kanunun 61 inci maddesine göre aynı şekilde tüzelkişiliği haizdir.

507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkârlar Kanunu’nun³⁰ 1 inci maddesi Esnaf ve Küçük Sanatkârlar Derneklerinin; 42 nci maddesi Esnaf ve Küçük Sanatkârlar Dernekleri Birliği’nin; 65 inci maddesi Esnaf ve Küçük Sanatkârlar Federasyonu’nun; 88 inci maddesi de Türkiye Esnaf ve Küçük Sanatkârları Konfederasyonu’nun tüzelkişilikleri olduğunu belirtmektedir.

6964 sayılı Ziraat Odaları ve Ziraat Odaları Birliği Kanunu’nun³¹ 1 inci maddesine göre Ziraat Odaları; 23 üncü maddesine göre de Ziraat Odaları Birliği tüzelkişiliklerdir.

6343 sayılı Veteriner Hekimliği Mesleğinin İcrasına, Türk Veteriner Hekimleri Birliği ile Odalarının Teşekkül Tarzına ve Göreceği İşlere Dair Kanun’un³² 14 üncü maddesine göre Türk Veteriner Hekimleri Birliği ve 16 ncı maddesi göre de Veteriner Hekim Odaları tüzelkişiliğe sahiptir.

²⁸ Anayasa Mahkemesi: 1.3.1985 tarih ve E:1984/12, K:1985/6 sayılı Karar, AMKD, Sayı: 21 (Ankara 1991), 114.

²⁹ 15.3.1950 tarih ve 7457 sayılı Resmi Gazete.

³⁰ 1.8.1964 tarih ve 11769 sayılı Resmi Gazete, 3.8.1964 tarih ve 11770 sayılı Resmi Gazete, 4.8.1964 tarih ve 11771 sayılı Resmi Gazete.

³¹ 23.5.1957 tarih ve 9614 sayılı Resmi Gazete.

³² 18.3.1954 tarih ve 8661 sayılı Resmi Gazete.

6643 sayılı Türk Eczacılar Birliği Kanunu'nun³³ 1 inci maddesine göre Türk Eczacılar Birliği; 5 inci maddesine göre de Eczacı Odaları tüzelkişiliklerdir.

1512 sayılı Noterlik Kanunu'nun³⁴ 163 üncü maddesi uyarınca Türkiye Noterler Birliği tüzelkişilik sahibidir.

6235 sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanunu'nun³⁵ 1 inci maddesine göre Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği tüzelkişiliğe sahiptir.

1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun³⁶ 76 ncı maddesi Baroların; 109 uncu maddesi de Türkiye Barolar Birliği'nin tüzelkişiliği haiz olduğunu belirtmektedir.

6023 sayılı Türk Tabipleri Birliği Kanunu'nun³⁷ 2 nci maddesine göre Türk Tabipleri Birliği; 6 ncı maddesine göre de Tabip Odaları tüzelkişiliği ihtiva etmektedir.

3224 sayılı Türk Diş Hekimleri Birliği Kanunu'nun³⁸ 3 üncü maddesine göre Diş Hekimleri Odaları; 19 uncu maddeye göre de Türk Diş Hekimleri Birliği tüzelkişiliği haizdir.

7397 sayılı Sigorta Murakabe Kanunu'nun³⁹ 36 ncı maddesi uyarınca Sigorta ve Reassürans Şirketleri Birliği tüzelkişiliğe sahiptir.

4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun⁴⁰ 19 uncu maddesine göre Türkiye Bankalar Birliği tüzelkişiliğe sahiptir.

³³ 2.2.1956 tarih ve 9223 sayılı Resmi Gazete.

³⁴ 5.2.1972 tarih ve 14090 sayılı Resmi Gazete.

³⁵ 4.2.1954 tarih ve 8625 sayılı Resmi Gazete.

³⁶ 7.4.1969 tarih ve 13168 sayılı Resmi Gazete. Anılan Kanunda, 4667 sayılı Kanun (10.5.2001 tarih ve 24398 sayılı Resmi Gazete) ve 4765 sayılı Kanun (28.6.2002 tarih ve 24799 sayılı Resmi Gazete) ile değiştirme ve eklemeler yapılmıştır.

³⁷ 31.1.1953 tarih ve 8323 sayılı Resmi Gazete.

³⁸ 25.6.1985 tarih ve 18792 sayılı Resmi Gazete.

³⁹ 30.12.1959 tarih ve 10394 sayılı Resmi Gazete.

⁴⁰ 23.6.1999 tarih ve 23734 sayılı Resmi Gazete.

1618 sayılı Seyahat Acentaları ve Seyahat Acentaları Birliği Kanunu'nun⁴¹ 32 nci maddesi Seyahat Acentaları Birliği tüzelkişiliktir.

3568 sayılı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Malî Müşavirlik ve Yeminli Malî Müşavirlik Kanunu'nun⁴² 14 üncü maddesine göre Serbest Muhasebeci Malî Müşavir Odaları ve Yeminli Malî Müşavir Odaları; 28 inci maddeye göre de Türkiye Serbest Muhasebeci Malî Müşavirler ve Yeminli Malî Müşavirler Odaları Birliği tüzelkişiliğe sahiptirler.

İhracatçı birliklerine gelince; 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun'da ihracatçı birliklerinin tüzel kişiliği hakkında herhangi bir hüküm bulunmamakta olup, birliklerin ve bunların üst kuruluşlarının teşkilatlanma, işleyişleri, gelirleri, gelirlerinin kullanım esasları, işgal sahaları, denetimleri, organları ve üyeliğe ilişkin esasları ile üyelerinin hak ve yükümlülüklerini gösteren statülerin Bakanlar Kurulu Kararı ile belirleneceği öngörülmüştür (m. 6/c). Bu bağlamda, 93/4614 sayılı İhracatçı Birliklerinin Kuruluşu, İşleyişi, İşgal Sahaları, Organları, Üyelerinin Hak ve Yükümlülüklerine Dair Kararın 3 üncü maddesinde ihracatçı birliklerinin; 36 ncı maddesinde de Türkiye İhracatçılar Meclisi'nin tüzel kişiliğe sahip olduğu belirtilmiştir.

1982 Anayasasının 6 ncı maddesinde, *"Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz."* hükmü yer almaktadır. Çağdaş hukuk devletinin söz konusu temel ilkesi uyarınca günümüz İdare Hukukunda hak sahibi sadece tüzel kişilerdir. İdarenin tüm faaliyetleri ya onu oluşturan tüzel kişilerden birinin görevleri arasında yer alır ya da faaliyetin kendisi bir tüzel kişilik olarak ortaya çıkar. Gerçek kişiler ise, bu tüzel kişilerin ancak organları, yetkilileri veya faaliyetlerinin aracı olmak durumundadırlar. Yapısal olarak idare teşkilatı içinde tüzelkişiliği haiz

⁴¹ 28.9.1972 tarih ve 14320 sayılı Resmi Gazete.

⁴² 13.6.1989 tarih ve 20194 sayılı Resmi Gazete.

olmayan kuruluşlar mevcut olsa bile, bunlar da tüzelkişiliğe sahip olanlardan birine bağlı veya onunla ilgilendirilmiş durumdadırlar.⁴³

1982 Anayasasının “İdarenin bütünlüğü ve kamu tüzelkişiliği” başlıklı 123 üncü maddesi “Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.” hükmünü amirdir. Anılan maddenin gerekçesinde; *“Türkiye’de idarî yapının oluşmasında, tarihî gelişim ve deneyler sonucu merkezden yönetim ve yerinden yönetim biri birini tamamlayan ilkeler olarak ortaya çıkmış ve sürekli uygulama bulmuştur. Bunun sonucu olarak Devlet tüzelkişiliğinden başka, onun yanında, çeşitli kamu tüzelkişileri ortaya çıkmıştır. Bir başka deyimle, bugün kamu hizmetleri genel idare başta olmak üzere, mahallî idareler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları tarafından yürütülmektedir.*

Maddede idarenin kuruluş ve görevleri bakımından bir bütün olduğu ilkesi getirilmek suretiyle, Türkiye Cumhuriyetinin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün de bir sonucu olarak, idarenin yerine getirdiği çeşitli görevlerle bu görevleri yerine getiren kuruluşlar arasında birlik sağlanmaktadır.

Dolayısıyla, nitelikleri gereği bazı hizmetler ayrı tüzelkişiler eliyle görülmek yoluna gidilse de, idarenin bütünlüğü ilkesinin gereği olarak bunlar denetime bağlı kalacaklardır. Ayrıca, bu tür kamu tüzel kişileri için, Anayasa ve kanunlarda özel hüküm bulunmayan durumlarda, Anayasanın idareye ilişkin genel ilke ve hükümleri uygulanacaktır.

Maddede idarenin kuruluş ve görevlerinin kanunla düzenleneceği ilkesinin bir sonucu olarak, kamu tüzel kişilerinin de ancak kanunla veya kanunun açık yetki vermesi halinde idarî işlemle kurulabileceği öngörülmektedir.” denilmektedir.

⁴³ İlhan ÖZAY: Gün Işığında Yönetim (İstanbul 2002), 122.

Görüldüğü üzere, anılan gerekçede, kamu tüzelkişilerinin kanunla veya kanunun açık yetki verdiği durumlarda kurulabilmesinin, “idarenin kuruluş ve görevlerinin kanunla düzenleneceği” ilkesinin bir sonucu olduğu belirtilmektedir. Tüzelkişiyi kurma işlemi ister bir kanun olarak yasama organından çıksın, ister kanunun verdiği açık yetkiye dayanan bir idari işlemle olsun, her iki halde de kuruluşa ilişkin bir kamu hukuku işlemi söz konusudur.⁴⁴

Anayasa Mahkemesi’nin de belirttiği gibi, “Kamu tüzelkişilerinin varlığı, yasama organının iradesine bağlı bulunmakta ve kendiliğinden oluşmamaktadır. Kamu tüzelkişileri kaynak ve gücünü yasadan almak zorunda olduğundan; bunların varlığı ancak bütün öğelerin ve koşulların bir arada bulunması halinde kabul edilebilir.”⁴⁵

Anayasaya göre kamu hukuku tüzelkişilerinin kurulmaları ancak bir kanun veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanan idari bir kararla olabildiği için, bu kuruluşların ortadan kalkmaları da “aksine işlem” ve “yetki ve usulde paralellik” kuramı uyarınca yine ancak bir kanun veya idari kararla mümkün olabilir. Dolayısıyla, kamu hukuku tüzel kişilerinin kurulmalarında olduğu gibi kaldırılmalarındaki irade de kendilerinin değildir.⁴⁶

Diğer taraftan, kamu hukuku tüzelkişilerinin sadece kuruluş ve kaldırılışları değil, görev, yetkileri ve işleyişleri ile alakalı tüm yöntem ve konuların da yasal düzenlemelerle belirlenmesi gerekir. Kamu hukuku tüzelkişileri özel hukuk tüzelkişilerinden farklı olarak kendileri bu durumların hiç birinde değişiklik yapamazlar. Yukarıda değinildiği gibi, bu kuruluşların son bulmaları da, ne tür bir işlemle kurulmuşlarsa ancak aynı tür bir işlemle mümkün olabilir.⁴⁷

⁴⁴ II Han ÖZAY: a.g.e., 123.

⁴⁵ Anayasa Mahkemesi: 30.5.1990 tarih ve E:1990/2; K:1990/10 sayılı Karar, AMKD, Sayı: 26 (Ankara 1992), 204.

⁴⁶ II Han ÖZAY: a.g.e., 123.

⁴⁷ II Han ÖZAY: a.g.e., 124.

Kamu hukuku tüzelkişilerinin kuruluşuna ilişkin esasların Anayasada belirtilerek yasal dayanak aranması zorunluluğu, anılan tüzelkişilerin nitelik ve özellikleriyle bağdaştığı ve statülerinin elverdiği oranda özel hukuk tüzelkişilerinin yararlandığı hakları da kullanabilmeleri yanında, bir çok alanda üstün yetkilerle donatılmış olmaları ve özel hukuk tüzelkişileri için öngörülme ve kabul edilmeyecek olan “kamu hukuku statüsü”nden yararlanma durumlarından kaynaklanmaktadır.⁴⁸

Kamusal ve özel hukuk tüzelkişileri arasındaki ayrımı tek bir ölçüte bağlı olarak yapma olanağı bulamayan öğreti ve özellikle yargı yerleri, tüzelkişiliğin kamu yetkileriyle donatılmış olması, etkinliğin kendisine bazen bir “tekel” şeklinde özgülenmiş bulunması, malları ve gelirlerinin özel bir koruma düzeni altında tutulması ve personelinin de Ceza Kanunu uygulamasında Devlet memuru sayılması gibi unsurları Kamu Hukuku tüzelkişiliğinin belirtileri şeklinde düşünmekte ve kabul etmektedir.⁴⁹

Bununla birlikte, kamu tüzel kişileri ile özel hukuk tüzelkişileri arasında şu farklılıkların olduğu söylenebilir:

1) Özel hukuk tüzelkişileri, gerçek kişilerin serbest iradeleri ile kurulurlar. Ancak kamu tüzelkişileri devlet tarafından kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak idarî işlemle kurulurlar.

2) Özel hukuk tüzelkişileri birbirleriyle eşit durumdadırlar. Halbuki kamu tüzelkişileri, özel hukuk gerçek ve tüzel kişilerinden üstün bir konuma sahiptirler, çünkü kamu hukuku tüzelkişileri kamu gücünün ayrıcalıklarından faydalanırlar.

⁴⁸ Lütü DURAN: İdare Hukuku Ders Notları (İstanbul 1982), 72.

⁴⁹ Mukbil ÖZYÖRÜK, İdare Hukuku Dersleri (çoğaltma) (Ankara 1972-1973), 83’ten naklen İlhan ÖZAY: a.g.e., 125.

3) Özel hukuk tüzelkişileri bazı özel yararları gerçekleştirmek üzere kurulur ve faaliyet gösterirler. Kamu tüzelkişilerinin kuruluş ve faaliyetleri ise kamu yararını gerçekleştirmek amacına yöneliktir.⁵⁰ Bunlar kamu yararını gerçekleştirmek dışında bir amaca yönelik çalışamazlar,^{51 52} faaliyet konuları ise kamu hizmetidir.⁵³

2. Kamu Kurumu Niteliğinde Olma

Kamu tüzelkişilerinin nitelik ve özelliklerini kuramsal açıdan ve ana hatlarıyla belirlemek gerekirse, bunların “kamu idareleri” ve “kamu kurumları” olarak iki büyük gruba ayrıldığı görülür. Bu bağlamda, Devlet ile yerel yönetimler (il özel idaresi, belediye ve köy) *kamu idareleri*; belli bir veya birkaç konuda faaliyette bulunmak üzere kurulan diğerleri de *kamu kurumları* olmaktadır. Bahse konu ayrımın temelini oluşturan unsur, kamu idarelerinin çok çeşitli alanlarda uğraş vermeleri, buna karşılık kamu kurumlarının her birinin faaliyet alanının belirli ve sınırlı olmasıdır.⁵⁴

Bir diğer tasnif de şu şekilde yapılabilir: Buna göre, kamu hukuku tüzelkişileri yapıları bakımından kişi topluluğu ve mal topluluğu olmak üzere ikiye ayrılır. Kişi topluluğu şeklindeki kamu hukuku tüzelkişilerine “kamu idareleri” denir ki, bunlar “devlet”, “il özel idareleri”, belediyeler” ve “köyler”dir. Diğer taraftan, mal topluluğu şeklindeki kamu hukuku tüzelkişilerine de “kamu kurumları” denilmektedir. KİT’ler, TÜBİTAK, Üniversiteler gibi.⁵⁵

Anayasaya göre meslek kuruluşları “kamu kurumu niteliğinde” sayılmışlardır. Başka bir deyişle, Anayasa meslek kuruluşlarını doğrudan

⁵⁰ Kemal GÖZLER: İdare Hukuku, Cilt I (Bursa 2003), 134.

⁵¹ İl Han ÖZAY: a.g.e., 125.

⁵² Kamu yararı ise, muhtelif kişi ve grupların yararları arasında bir dengenin sağlanmasından ibarettir. Bazen çoğunluğunu çıkarını gözetirken (bir şehirde yeşil alan tesisi için yapılan kamulaştırma gibi), bazen de bir kişinin çıkarını gözetir (bir hastayı acilen hastaneye yetiştirmeye taşıyan ambulansın rahat geçmesi için trafiğin durdurulması gibi). Pertev BİLGEN: İdare Hukuku Dersleri, İdare Hukukuna Giriş (İstanbul 1999), 239.

⁵³ Turan YILDIRIM: Türkiye’nin İdari Teşkilatı, 3. Baskı (İstanbul 2002), 8.

⁵⁴ İl Han ÖZAY: a.g.e., 128.

⁵⁵ Kemal GÖZLER: a.g.e., 133.

doğruya kamu kurumu olarak zikretmemiştir. Gerçekten de meslek kuruluşları kamu kurumları gibi belli bir veya birkaç hizmeti yürütmekle görevli değildirler. Ayrıca bunlar belli bir hizmetle sınırlı olarak da faaliyet göstermezler. Meslek kuruluşları, belli bir meslekte çalışan insanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere faaliyet gösterirler. Bu bağlamda, meslek kuruluşlarının daha ziyade özel yararların gereklerine göre faaliyette bulundukları ve anılan özellikleri ile de dernek ve sendikalara yaklaştıkları söylenebilir. Bununla birlikte, Devlet bahse konu özel yarar odaklarının kamu yararına aykırı bir biçimde gelişmelerini ve faaliyette bulunmalarını engellemek için, bunları tamamen özel hukuk çerçevesinde faaliyet gösteren kuruluşlar olmaktan çıkarmış, bunlara kamu tüzelkişiliği vermiş ve mesleki faaliyetlerin yerine getirilmesi açısından da bunları kamu hukuku kurallarına tabi tutarak bazı kamu görev ve yetkileri ile teçhiz etmiştir. Diğer taraftan, meslek kuruluşlarının kamusal görev ve yetkileri sadece üyeleri için geçerli ve etkili olup, üçüncü kişileri kapsamaz. Anılan özellikleri dolayısıyla da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, hem sendika ve dernek gibi tamamen özel hukuk hükümlerine tabi kuruluşlardan, hem de tüm faaliyetleri ile kamu hizmeti görmekten ibaret olan kamu kurumlarından ayrıldıkları görülmektedir.⁵⁶

3. Kanunla Kurulma (Kanunilik)

Meslek kuruluşlarına bazı kamu gücü ayrıcalıkları tanınır. Bu ise ancak kanunla gerçekleştirilebilir. Bu itibarla, her meslek kuruluşu bir kanuna ihtiyaç gösterir.⁵⁷

Nitekim, 1982 Anayasasının 135 inci maddesinin birinci fıkrası uyarınca, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları kanunla kurulurlar. 1961 Anayasasında da, anılan kuruluşların “kanunla meydana getirileceği” hükme bağlanmıştı (m. 122).

⁵⁶ Metin GÜNDAY: a.g.e., 383-384.

⁵⁷ Kemal GÖZLER: a.g.e., 495.

1961 Anayasası tarafından kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına kendi serbest iradeleri ile de statülerini belirleme imkanı getirilmişti. Mezkûr Anayasanın 122 inci maddesine göre, meslek kuruluşları tıpkı sendikalar gibi, demokratik esaslara aykırı olmamak koşulu ile yapı ve işleyişlerini belirleyen ana tüzüklerini kendi iradelerine göre düzenleyebilmekteydiler. 1982 Anayasası ise, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kanunla kurulacağını belirtmiş ve bu kuruluşların yapı ve işleyişlerini kendi iradeleri ile belirleme imkanını kaldırmıştır.⁵⁸

Yukarıda da açıklandığı üzere, 1982 Anayasasının 123 üncü maddesine göre kamu tüzel kişiliği ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur. Bununla birlikte, diğer kamu tüzel kişilerinden farklı olarak, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile ilgili bir kanun çıkarıldığı zaman idare bunları resen kuramaz. Meslek kuruluşları ancak ilgili mesleğin mensuplarının serbest iradesi ile kurulabilirler. Burada kanunun oynadığı rol ise, tezahür edecek olan serbest iradelerin nasıl ortaya çıkması gerektiği ile ilgili düzeni sağlamaktır. Yoksa, idareye resen tanzim etmesi için bir direktif verilmesi şeklinde anlamamak gerekir. İşte söz konusu özelliği ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, diğer kamu kurum ve kuruluşlarından ayrılmaktadır. Ancak burada şu hususa da dikkat etmek gerekmektedir: Eğer kanun koyucu bir meslek kuruluşu ile ilgili kanunu çıkarmamış ise, o mesleğin mensuplarının meslek kuruluşu kurmak konusundaki serbest iradelerinin hukuken hiçbir önemi bulunmamaktadır. Başka bir deyişle, ilgili kanun mevcut olmadığı sürece meslek kuruluşunun hayatiyet kazanmasında serbest irade bir önem taşımamaktadır. Diğer taraftan, bu konuda şu da unutulmamalıdır ki; kanun ve serbest irade burada, bir paranın yazı ve tura tarafları gibi birbirini tamamlayan bir bütündür. Meslek kuruluşu ile ilgili kanun mevcut değilse, meslek mensupları kendi

⁵⁸ Metin GÜNDAY: a.g.e., 384.

iradeleri ile ancak bir dernek kurabilirler. Ancak bu dernek de şüphesiz bir “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu” değildir.⁵⁹

4. Üyelerinin Belli Bir Mesleğin Mensuplarından Oluşması

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının üyeleri o meslek kuruluşunun ilgili olduğu mesleklerde faaliyet gösterirler. Sözelimi, Barolar Birliği’nin üyeleri avukatlardır, Ziraat Odalarının üyeleri ziraat mühendisleridir, Eczacı Odalarının üyeleri eczacılardır vs.

5. Zorunlu Üyelik Esasına Dayanma

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları zorunlu üyelik esasına dayanmaktadır. Bir kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşuna üye olmadan o meslek kuruluşunun faaliyet sahasındaki mesleği icra etmek mümkün değildir.⁶⁰ Diğer bir ifadeyle, bir meslekte faaliyette bulunmak için o meslekle alakalı kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşuna katılmak mecburi olup, katılmadan mesleki faaliyette bulunma olanağı yoktur.⁶¹ Örneğin, bir eczacı ilgili Eczacı Odasına, bir doktor ilgili Tabipler Odasına, bir avukat ilgili Baroya üye olmadan mesleki faaliyette bulunamaz.

Kemal Gözler’e göre, zorunlu üyelik esası, Anayasanın 48 inci maddesinde tanınmış olan “çalışma ve sözleşme hürriyeti”nin bir sınırlandırılması niteliğindedir: “Bu sınırlandırmanın ancak Anayasamızın 13’üncü maddesine uygun olarak yapılması gerekir. Anayasamızın 13’üncü maddesinin yeni şeklinde genel sınırlama sebepleri, kamu düzeni gibi genel sınırlama sebepleri artık bulunmadığına ve 13’üncü maddenin yeni şekline göre temel hak ve hürriyetler ancak ilgili maddede belirtilen sebeplere bağlı olarak sınırlandırabileceği için ve Anayasamızın 48’inci maddesinde herhangi bir sınırlama sebebi de bulunmadığına göre, meslek kuruluşları yoluyla bir

⁵⁹ Attila ÖZER: a.g.e. 28-29.

⁶⁰ Metin GÜNDAY: a.g.e., 384.

⁶¹ A. Şeref GÖZÜBÜYÜK ve Turgut TAN: a.g.e., 323.

mesleğin icrasının sınırlanması, Anayasamızın 13'üncü maddesinin yeni şekline aykırı olur.”⁶²

Diğer taraftan, zorunlu üyelik kriteri, bunları sendikalar ve meslek derneklerinden ayırmaktadır,⁶³ zira sendika ve derneklere üye olmak isteğe bağlıdır.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarındaki zorunlu üyelik esasına 1982 Anayasasının 135 inci maddesinin ikinci fıkrası ile bir istisna getirildiği de görülmektedir. Anılan hükme göre, *“Kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadî teşebbüslerinde aslî ve sürekli görevlerde çalışanların meslek kuruluşlarına girme mecburiyeti aranmaz.”* Nitekim, Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu'nun anılan maddeye ilişkin değişiklik gerekçesinde; *“... Danışma Meclisince kabul edilen maddenin dördüncü fıkrasında yer alan ve kamu kurum ve kuruluşlarıyla kamu iktisadî teşebbüslerinde devamlı olarak çalışanların meslek kuruluşlarına üye olamayacaklarına ilişkin hüküm, “... meslek kuruluşlarına girme mecburiyeti aranmaz.” şeklinde değiştirilmiştir. Böylece meslek kuruluşlarına üye olma bu kişilerin iradelerine bırakılmış ve diğer yönden de üye olmadan da kamu kurum ve kuruluşlarında çalışabilme hakkı tanınmıştır. ...”* denilmektedir. Üye olmak bu kişilerin isteğine bırakılmıştır. Ancak üye olmaları halinde, üyelik aidatlarını devlet bütçesinden değil, kendi gelirlerinden ödemek durumundadırlar.⁶⁴

⁶² Kemal GÖZLER: a.g.e., 496, dipn. 168.

⁶³ André de LAUBADÉRE, Jean Claude VENEZIA ve Yves GAUDEMET: *Traité de droit administratif*, Paris, L.G.D.J., Onbeşinci Baskı, 1999, Cilt 1, 938'ten naklen Kemal GÖZLER: a.g.e., 496, dipn. 169.

⁶⁴ Attila ÖZER: a.g.e., 30.

6. Organlarının Kendi Üyeleri Arasından, Kanunda Gösterilen Usullere Göre Yargı Gözetimi Altında ve Gizli Oyla Seçilmesi; Organ Seçimlerinde Siyasi Partilerin Aday Gösterememesi

Bilindiği üzere, “demokratik” olabilmenin en temel unsuru “organ”ların genel seçimlerle işbaşına gelmeleri, belirli bir süre sonra yeniden seçilemedikleri durumlarda ise görevlerinin son bulmasıdır. Bu husus, Devletin organları arasında yer alan ve salt siyasal nitelikli olan yasama meclisinin oluşturulmasında demokratikliği sağlayıcı bir yöntem olsa da, siyasal hiçbir yönü olmaması gereken ve kamu hizmetleri ile kolluk faaliyetleri gibi teknik etkinliklerde bulunmak üzere var olan “idare” alanında seçim sınırlı kaldığı gibi, sınırlı kalması da gerekmektedir. İdare alanında merkezden yönetimin mahiyeti seçime elverişli görülmediğinden, seçim mahalli idarelerin ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının karar organlarının oluşturulmasında kullanılan bir yola indirgenmiş durumdadır.⁶⁵

1982 Anayasasının 135 inci maddesinin birinci fıkrası kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını tanımlarken, *“Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ... organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzelkişilikleridir.”* diyerek, anılan meslek kuruluşlarının organlarının seçimle işbaşına geleceğini hükme bağlamıştır. Buna göre, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının organlarının seçimi şu şekilde olacaktır:

- 1) Meslek kuruluşlarının organları kendi üyeleri tarafından seçilecektir,
- 2) Bahse konu seçim ilgili kanunlarda gösterilen usullere göre yapılacaktır.
- 3) Üyeler seçimde gizli oy kullanacaklardır,
- 4) Seçim yargı gözetimi altında yapılacaktır,
- 5) Organ seçiminde siyasî partiler aday gösteremeyecektir (m.135/f. 4).

⁶⁵ İlhan ÖZAY: a.g.e., 119.

1961 Anayasasında da anılan meslek kuruluşlarının organlarının kendileri tarafından ve kendi üyeleri arasından seçileceği hükme bağlanmıştı (m. 122/1). Ancak mezkûr seçim konusunda 1982 Anayasasında yapılan düzenlemenin 1961 Anayasasına göre daha detaylı kaleme alındığı ve 1961 Anayasasında yer verilmeyen “gizli oy, yargı gözetimi” gibi esasların 1982 Anayasasında “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının organlarının seçimine ilişkin anayasal şartlar” olarak yer bulduğu görülmektedir.⁶⁶

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının organlarının kendi üyeleri tarafından seçilmesinin Anayasada yukarıda belirtildiği şekilde düzenlenmesi şu anlama gelir ki, bu kuruluşlarda “korporatif devşirme (recrutement corporatif)” sistemi uygulanmaktadır.⁶⁷ Yani, anılan kuruluşlarda ülkenin siyasi veya idari makamları tarafından seçilen ve atanan üyeler bulunmaz. Bu nedenle de, bahse konu meslek kuruluşlarının yöneticileri ülkenin siyasi ve idari makamlarına karşı değil, sadece kendi üyelerine karşı sorumlu bulunmaktadır.⁶⁸

Görüldüğü üzere, merkezi idarenin kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının organlarının seçilmesi ve işbaşına getirilmesinde herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır. Hatta Anayasanın, yerel yönetimlerin tersine söz konusu kuruluşların “genel karar organları”ndan değil, “organları”ndan söz etmekle, bu kuruluşların yürütme ve icra organlarının merkezi idare tarafından işbaşına getirilmesi hususunda yasama organına düzenleme yetkisi de vermediği söylenebilir.⁶⁹

⁶⁶ “Demokratik düzenin en belirgin niteliği, adaletli bir katılım ilkesine dayalı serbest, eşit ve genel oy ilkesini içermesidir. Anayasa, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının yönetim ve işleyişlerinin demokratik esaslarına uygun olması kuralını öngörmüştür.”, Anayasa Mahkemesi’nin 15.2.1995 tarih ve E:1994/82, K:1995/9 sayılı Kararı, Mehmet AKAD ve Abdullah DİNÇKOL: a.g.e., 548.

⁶⁷ André de LAUBADÉRE, Jean Claude VENEZIA ve Yves GAUDEMET: a.g.e., 939’dan naklen Kemal GÖZLER: a.g.e., 496, dipn. 164.

⁶⁸ Kemal GÖZLER: a.g.e., 496.

⁶⁹ Metin GÜNDAY: a.g.e., 384.

Nitekim, 1982 Anayasasının merkezi idareye sadece, belli şartların ortaya çıkması halinde meslek kuruluşlarının organlarının geçici olarak görevden uzaklaştırılması yetkisi verdiği görülmektedir, ancak Anayasaya göre bu yetkinin de bir kanuna dayanması gerekmektedir. Söz konusu şartlar 135 inci maddenin yedinci ve son fıkrasında, "millî güvenliğin, kamu düzeninin, suç işlenmesini veya suçun devamını önlemenin yahut yakalamanın gerektirdiği hallerde gecikmede sakınca bulunması" olarak belirtilmiştir. Fıkra uyarınca, bu durumda "kanunla bir merci, meslek kuruluşlarını veya üst kuruluşlarını faaliyetten men ile yetkilendirilebilir. Bu merciin kararı, yirmidört saat içerisinde görevli hâkimin onayına sunulur. Hâkim kararını kırksekiz saat içinde açıklar; aksi halde, bu idarî karar kendiliğinden yürürlükten kalkar." 1961 Anayasasının bu konudaki hükmü ise, idarenin yetkisini daha da sınırlandırıcı nitelikteydi, zira 122 inci maddenin ikinci fıkrası, idarenin, seçilmiş organları, bir yargı mercii kararına dayanmaksızın geçici veya sürekli olarak görevinden uzaklaştırmayacağını hükme bağlamıştı.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ve bunların üst kuruluşlarının organlarının seçilmesine ilişkin olarak belirtilmesi gereken diğer bir husus da, siyasi partilerin anılan seçimlerde aday gösteremeyecek olmalarıdır. 1982 Anayasasının bu konuda getirdiği yasaklama son derece açıktır. (m.135/f.4)

7. Kuruluşların, Kuruluş Amaçları Dışında Faaliyette Bulunamaması

1982 Anayasasının 135 inci maddesinin üçüncü fıkrasına göre, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları "*kuruluş amaçları dışında faaliyette bulunamazlar.*" Bununla birlikte, bu sonuç sadece Anayasanın pozitif hükmünden değil, "uzmanlık (ihtisas) ilkesi"nden de çıkan bir sonuçtur. Şöyle ki; kamu idareleri dışındaki kamu tüzel kişileri ve genelde bütün tüzel kişiler, belli bir amacı gerçekleştirmek için kurulurlar. Hukuk düzeni ise, başka bir

sebeple değil, bu belli amacın gerçekleşmesi için söz konusu kuruluşlara tüzel kişilik atfetmiş, yani onların hukukî varlığını kabul etmiştir. Bu itibarla, Anayasada ayrıca yasaklanmamış olsa da, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları tahsis edildikleri amaç dışında bir faaliyette bulunamazlardı.^{70 71}

135 inci maddenin üçüncü fıkrasının ilk hali; *“Meslek kuruluşları, kuruluş amaçları dışında faaliyet gösteremezler; siyasetle uğraşamazlar, siyasî partiler, sendikalar ve derneklerle ortak hareket edemezler.”* şeklindeydi. Yani, anılan fıkranın ilk şekli kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının siyaset yapmalarını ve siyasi partilerle, sendika ve derneklerle ortak hareket etmelerini de yasaklamaktaydı. Metin Günday'a göre, meslek kuruluşlarının, üyelerinin hak ve menfaatlerini korumak için bir baskı grubu olarak siyasi organları etkilemeye çalışmaları doğal ve kaçınılmaz olduğundan, anılan yasaklama çoğu kez kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının asli işlevlerini yerine getirmelerine de engel olabilmekteydi.⁷²

Anılan maddenin mezkûr fıkrası 23 Temmuz 1995 tarih ve 4121 sayılı Anayasa değişikliği kanunu ile değiştirilmiş olup, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının sadece amaçları dışında faaliyet göstermelerini yasaklayan hüküm muhafaza edilmiş, fıkranın diğer hükümleri madde metninden çıkartılmıştır.

Ancak bahse konu Anayasa değişikliğinden sonra, meslek kuruluşlarının gittikçe artan oranda siyasi faaliyette bulundukları gözlenmeye başlanmıştır. Bu hususta Kemal Gözler'in dile getirdiği tespitler ilgi çekicidir: “Örneğin geçtiğimiz yıllarda bazı meslek kuruluşlarının Anayasanın değiştirilmesini ve demokratikleştirilmesini istediklerine şahit olduk ve bugün

⁷⁰ Kemal GÖZLER: a.g.e., 497.

⁷¹ Diğer taraftan, amaç dışı faaliyet kavramının belirsizlik özelliği de vardır. Sözelimi, bir meslek kuruluşunun kimsesiz çocuklara yardım etmesi halinde, bu durum amaç dışı faaliyet sayılacak mıdır? Dolayısıyla, anılan kavramın içinin somut olayda yargıç tarafından doldurulması bekleneciktir. Turan YILDIRIM: a.g.e., 240.

⁷² Metin GÜNDAY: a.g.e., 384.

de oluyoruz. Barolar Birliğinden Kürt sorununun çözümüne ilişkin öneriler duyduk. Türkiye Mühendis ve Mimar Odaları Birliğinin işkencenin önlenmesine ilişkin bildiri yayınladığını hatırlıyoruz. Acaba, işkence, nasıl oluyor da bir “mühendislik ve mimarlık” faaliyeti oluyor?”⁷³

Attila Özer ise bu hususta farklı düşünmektedir: “Şu bir gerçektir ki, meslek kuruluşları demokratik rejimi içinde birer baskı grubudur. Baskı grubu olarak da, elbette siyasi iktidarların yaptıkları bazı faaliyetlerle ilgili olarak, kendi düşünce ve kanaatlarını açıklayacaklardır. Demokratik yapı içinde, baskı gruplarının normal faaliyetlerini yapacakları sahayı daraltmanın, baskı gruplarından ziyade, demokratik rejimin geleceği açısından bazı mahsurlar meydana getirebileceği kanaatındayız.”⁷⁴

İl Han Özay’a göre ise, “Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının 1961 Anayasasında yer almaları, 1982 Anayasasının bunlara çok daha fazla yer ayırması ve gereksiz ayrıntı sayılabilecek hususları bile düzenlemesinin nedeni, bunların demokratik yönetimin, en azından siyasal partiler kadar vazgeçilmez unsurunu oluşturan “baskı grupları” olmasındandır.” 1961 Anayasasının arzu etmiş olduğu gibi 1982 Anayasasının da, gerek kurumlar arasında denge ve gerekse kamusal yetkilerin paylaşılması neticesinde gerçekleşebilecek çoğulcu demokratik düzeni tesis etmeyi amaçlaması sebebiyle, salt teknik örgüt ve varlıklardan oluşan “idare” içinde politik konumları tartışmasız olan mahalli idarelerin organları gibi, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları da demokratik yaşam çerçevesinde politik ağırlıkları bulunduğundan kuşku duyulmayan kamusal örgütlerdir.”⁷⁵

Bununla birlikte, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, Anayasada kendilerine yönelik siyaset yapma yasağı getirilmemiş olsa bile

⁷³ Kemal GÖZLER: a.g.e., 497.

⁷⁴ Attila ÖZER: a.g.e., 87.

⁷⁵ İl Han ÖZAY: a.g.e., 131-132.

siyaset yapamazlar, zira “uzmanlık (ihtisas) ilkesi”ne tabidirler. Anılan kuruluşlar, hangi amaçla kurulmuş iseler sadece o amaç doğrultusunda faaliyet gösterebilirler. Anayasa kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına kamu tüzel kişiliği vermiş ve kanunlar da bu kuruluşları bazı kamu gücü ayrıcalıklarıyla teçhiz etmiştir. Bu açıdan bakıldığında, anılan kuruluşların amaçları dışında faaliyet göstermesi, örneğin siyasi faaliyetlerde bulunmasının, kendilerine tanınan kamu tüzel kişiliğinin ve kamu gücü ayrıcalıklarının kötüye kullanılması anlamına geleceği söylenebilecektir.⁷⁶ Nitekim, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kurulma amaçları ise 1982 Anayasasında açık ve net bir şekilde belirlenmiştir: “belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, meslekî 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 ahlâkını korumak” (m.135/f.1).

1982 Anayasası amaç dışı faaliyette bulunan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının sorumlu organlarına uygulanacak müeyyideyi de belirtmiştir. Buna göre, amaçları dışında faaliyet gösteren meslek kuruluşlarının sorumlu organlarının görevine, ilgili kanunun belirlediği merciin veya Cumhuriyet savcısının istemi üzerine, mahkeme kararıyla son verilir ve bu organların yerine yenileri seçtirilir (m.135/f.6).

8. Kuruluşların Özel Bütçeli Olması

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları özel bütçelidirler. Bu kuruluşların başlıca gelirleri üyelerinden topladıkları aidatlardan (giriş ve yıllık aidatları) oluşmaktadır. Aidatların yanında para cezaları, düzenledikleri belgelerden aldıkları harç ve resimler de gelirler arasındadır. Meslek kuruluşlarının bütçeleri genellikle kuruluş yönetim kurullarınca hazırlanır ve kuruluşun genel kurullarında da kabul edilir. Bütçeler, uygulamaya

⁷⁶ Kemal GÖZLER: a.g.e., 497.

konulduktan sonra ilgili bakanlığın denetimine tabidir. İlgili bakanlık, bütçe uygulamalarında usulsüzlük vb. tespit eder ise, sorumlular hakkında gerekli işlemlerin yapılmasını sağlar.⁷⁷

9. Vesayet Denetimine Tâbi Olma

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerinde merkezi idarenin (devletin) vesayet denetimi söz konusu olup, anılan kuruluşlar yasada öngörülen idari ve mali denetime tâbidirler.⁷⁸ Nitekim, 1982 Anayasasının 135 inci maddesinin beşinci fıkrası; *“Bu meslek kuruluşları ve üst kuruluşları üzerinde Devletin idarî ve malî denetimine ilişkin kurallar kanunla düzenlenir.”* hükmünü getirmiştir. Örneğin, 5590 sayılı “Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odaları, Ticaret Borsaları ve Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği Kanunu”nun 80 inci maddesine uyarınca, odalar, borsalar ve bunların birliği Ticaret Bakanlığı’nın teftiş ve denetimine tabi olup, bunun sonucunda mevzuatın öngördüğü esaslara uymayanlar hakkında Türk Ceza Kanunu’nun 526 ncı maddesine göre işlem yapılacaktır.

10. Bazı Kamu Gücü Ayrıcalıklarına Sahip Olma

Yukarıda da belirtildiği üzere, 1982 Anayasasına göre kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kurulma amaçları; “belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, meslekî 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 ahlâkını korumak”tır (m.135/f.1). Devlet bu kuruluşlara faaliyet alanlarıyla ilgili olarak muhtelif kamu hizmetlerini yerine getirme görevi de vermiş olup, bu kuruluşların kamu hizmeti ile görevlendirildikleri ölçüde bazı kamusal yetkiler

⁷⁷ Metin GÜNDAY: a.g.e., 385; Kemal GÖZLER: a.g.e., 497; A. Şeref GÖZÜBÜYÜK ve Turgut TAN: a.g.e., 324.

⁷⁸ A. Şeref GÖZÜBÜYÜK ve Turgut TAN: a.g.e., 324; Kemal GÖZLER: a.g.e., 498.

kullandıkları da bir gerçektir.⁷⁹ Başka bir deyişle, gerek kuruluş amaçlarını ve gerekse yerine getirdikleri bazı kamu hizmetlerini gerçekleştirmek için kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına birtakım “kamu gücü ayrıcalıkları” tanınmıştır.⁸⁰ Söz konusu kamu gücü ayrıcalıkları “bazı devlet yetkilerine sahip olma” şeklinde de ifade edilebilir.⁸¹ Örneğin bunlar tek taraflı olarak icraî işlemler yapabilir. Bu işlemler düzenleyici işlem olabileceği gibi bireysel idarî işlemler de olabilir.⁸² Bunlara üyelik zorunludur. Bu kuruluşlara kayıt olmadan bir mesleğin icrası mümkün değildir. Keza bu kuruluşlara üyelerin aidat ödemesi de zorunludur. Bu kuruluşların üyelerine meslekten ihraç cezasına kadar birtakım disiplin müeyyideleri uygulama yetkileri de vardır.⁸³ Tüm bu nedenlerle meslek kuruluşları “cebrî örgüt (groupement forcé)” niteliğindedir.⁸⁴

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının sahip oldukları devlet yetkisinin (kamu gücü ayrıcalıklarının) kapsamı, anılan kuruluşların karar almalarını ve aldıkları kararları uygulamaya geçmelerini ifade eder. Diğer bir ifadeyle, bu kuruluşlar üyeleriyle ilgili bir karar alarak bu kararı uygularken ayrıca hâkim kararına ihtiyaç duymazlar. Örneğin, şartlar mevcut ise üyelerini yetkili organlarının kararı ile ihraç edebilirler ve bu kararı uygulayabilirler. Bunun için ayrıca bir hâkim kararına ihtiyaç bulunmamaktadır. Ancak, ihraç edilen üye, ihraç kararı ilgili kanuna aykırı olarak alınmış ise, idare mahkemesinden bu kararın iptal edilmesini isteyebilir. İdare mahkemesine müracaat etmek anılan kararın icrasına engel teşkil etmez, fakat mağdur olan taraf yürütmenin durdurulmasını mahkemeden talep edebilir.⁸⁵

⁷⁹ A. Şeref GÖZÜBÜYÜK ve Turgut TAN: a.g.e., 323.

⁸⁰ André de LAUBADÉRE, Jean Claude VENEZIA ve Yves GAUDEMET: a.g.e., 938’den naklen Kemal GÖZLER: a.g.e., 495, dipn. 157.

⁸¹ Attila ÖZER: a.g.e., 32-34.

⁸² André de LAUBADÉRE, Jean Claude VENEZIA ve Yves GAUDEMET: a.g.e., 938’den naklen Kemal GÖZLER: a.g.e., 495, dipn. 158.

⁸³ André de LAUBADÉRE, Jean Claude VENEZIA ve Yves GAUDEMET: a.g.e., 938’den naklen Kemal GÖZLER: a.g.e., 495, dipn. 159.

⁸⁴ André de LAUBADÉRE, Jean Claude VENEZIA ve Yves GAUDEMET: a.g.e., 938’den naklen Kemal GÖZLER: a.g.e., 495, dipn. 160.

⁸⁵ Attila ÖZER: a.g.e., 33.

C. Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşlarının Görev ve Yetkileri

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının görevleri devlete ve ilgili mesleğe yönelik olmak üzere başlıca ikiye ayrılabilir:

1. Devlete Yönelik Görevi: Mesleği Temsil Etme

Meslek kuruluşlarının birinci görevi devlet karşısında mesleği temsil etmektir.⁸⁶ Meslek kuruluşları, kamu mercileri nezdinde ilgili mesleğin temsilcisi sıfatıyla hareket edebilirler. Sözgelimi, o mesleğin genel sorunlarının tespit ve giderilmesine yönelik olarak proje hazırlayabilir, yasama ve yürütme organları nezdinde gerekli girişimlerde bulunabilirler.⁸⁷

2. Mesleğe Yönelik Görevi: Mesleğin İç Disiplinini Sağlama

Meslek kuruluşlarının ikinci temel görevi ise, mesleğin iç disiplinini tesis etmek olup, bu görev şu üç yetkiyle yerine getirilir:

a) Düzenleme Yetkisi: Meslek kuruluşlarının, mesleğin icra edilmesi koşulları ile ilgili olarak düzenleme yapma yetkisi bulunmaktadır. Bu kuruluşlar, özellikle meslek üyelerinin ödevlerini belirleyen “meslek kuralları (codes de déontologie)”nı hazırlarlar.⁸⁸ Bahse konu kurallar düzenleyici idari işlem niteliğinde olup, bunlara karşı idari yargıda iptal davası açılabilir.⁸⁹

b) Mesleğin Yürütülmesini Denetleme Yetkisi: Meslek kuruluşları mesleğin ifasını denetlemek açısından çeşitli yetkilere sahiptir. Öncelikle bu kuruluşlar, kuruluşa kayıt başvurusu hakkında karar verme yetkisine

⁸⁶ André de LAUBADÉRE, Jean Claude VENEZIA ve Yves GAUDEMET: a.g.e., 941’den naklen Kemal GÖZLER: a.g.e., 499, dipn. 177.

⁸⁷ Kemal GÖZLER: a.g.e., 499.

⁸⁸ André de LAUBADÉRE, Jean Claude VENEZIA ve Yves GAUDEMET: a.g.e., 943’ten naklen Kemal GÖZLER: a.g.e., 499, dipn. 178.

⁸⁹ Kemal GÖZLER: a.g.e., 499.

sahiptir.⁹⁰ Meslek kuruluşlarının kayıt konusundaki kabul ya da ret kararları birer idari karar olup, bunlar aleyhine -varsa mecburi başvuru yolları tüketildikten sonra - idari yargıda iptal davası açılabilir.⁹¹

c) Disiplin Yetkisi: Meslek kuruluşlarının üçüncü temel yetkisi, üyelerine disiplin cezası verme yetkisidir.⁹² Bu kuruluşlar, kanunlarında öngörülmüş bulunan, uyarı, kınama, askıya alma, kayıt silme gibi muhtelif disiplin cezalarının uygulanmasına karar verebilirler. Disiplin cezası kararlarına karşı da - varsa mecburi başvuru yolları tüketildikten sonra - idari yargıda iptal davası açılabilir.⁹³

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ana faaliyetleri, üyelerinin hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek, birbirleriyle ve halkla olan ilişkilerinin belirli bir disiplin ve meslek kurallarına (deontoloji) uygun olarak düzenlemektir. Anılan kuruluşların, bahse konu faaliyetlerini gerçekleştirirken kamu kurumu niteliklerini unutmamaları ve kamunun menfaati ile mesleki manfaatin birlikte tahakkukunu sağlamayı hedeflemeleri gerekmektedir. Zira, devlet bu sebeple kendine ait olan bazı yetkileri meslek kuruluşlarına devretmekte, meslek kuruluşları da anılan yetkiler sayesinde mensuplarına birtakım ödevler yükleyebilmektedirler. Üyeler ise yüklendikleri bu ödevlere uygun şekilde hareket etmek zorundadırlar. Böylelikle de, bu kuruluşların faaliyetleri hedeflerine daha seri ve sağlıklı bir şekilde ulaşabilme imkanı bulabilmektedir.⁹⁴

⁹⁰ André de LAUBADÉRE, Jean Claude VENEZIA ve Yves GAUDEMET: a.g.e., 944'ten naklen Kemal GÖZLER: a.g.e., 499, dipn. 179.

⁹¹ Kemal GÖZLER: a.g.e., 499.

⁹² André de LAUBADÉRE, Jean Claude VENEZIA ve Yves GAUDEMET: a.g.e., 945'den naklen Kemal GÖZLER: a.g.e., 499, dipn. 180.

⁹³ Kemal GÖZLER: a.g.e., 499.

⁹⁴ Attila ÖZER: a.g.e., 45.

İKİNCİ BÖLÜM

İHRACATÇI BİRLİKLERİNİN TARİHÇESİ; TEŞKİLAT VE FAALİYETLERİ; TÜRKİYE İHRACATÇILAR MECLİSİ

I. TARİHÇE

Cumhuriyetin ilanından önce Atatürk'ün talimatı ile toplanan I. İzmir İktisat Kongresi'nde çizilen hedefler doğrultusunda yön verilmeye çalışılan ülke ekonomisi için ihracatın ne denli önemi olduğu hemen anlaşılmış ve 1930'lu yıllarda başlatılan teşkilatlanma çalışmaları 19 Mart 1940 tarihinde kararlaştırılan Tip Statü ile İhracatçı Birliklerinin temellerinin atılmasına imkan tanımıştır.¹

19. Yüzyılın başlarından Cumhuriyetin ilk yıllarına kadar geçen dönemde ülkemizin dış ticaretine bakıldığında, hammadde ihraç eden ve buna karşılık işlenmiş ürün ithal eden bir yapıya sahip olduğu görülmektedir. Yabancı tüccarlar ve de özellikle dış ticaret hacminin neredeyse yarısını tekeline barındıran İngilizler, ekonomik olarak hakim durumdaydılar. Ulusal ekonomi isteyen Türk girişimciler ise, ihracattan ithalata ve sanayiden bankacılığa kadar bütünüyle yabancı ve azınlık egemenliğinde bulunan ekonomik hayata girmekte oldukça zorlanmışlardır.²

İki dünya savaşı arasındaki dönemde bütün dünyada olduğu gibi, ülkemizde de dış ticaret politikası devletimizin önemle üzerinde durduğu konular arasındaydı. Günümüzde de ülkemizin ekonomik istikrarının en büyük çıkış noktası olan sağlam bir dış ticaret politikası, Cumhuriyetimizin ilk yıllarında da aynı derecede önemliydi, zira özellikle o yıllarda hemen hemen

¹ Sebahattin GAZANFER ve Deniz ERGUN: İhracatçı Birlikleri Tarihçesi, Ege İhracatçı Birlikleri Genel Sekreterliği Yayını (İzmir 1995), S. GAZANFER'in Sunuşu, S. ii.

² Sebahattin GAZANFER ve Deniz ERGUN: a.g.e., 1.

tamamıyla azınlıkların ve yabancıların elinde bulunan ticari faaliyetler üzerinde tam anlamıyla ekonomik egemenlik kurulması zarureti hasıl olmuştu.³

Milli Mücadelenin başarıyla neticelenmesinden sonra, Türkiye'nin uygulayacağı iktisadi politikaların saptanması amacıyla 17 Şubat 1923 tarihinde ülke çapında ve sanayici, çiftçi, tüccar ve işçi kesiminin katılımıyla toplanan İzmir İktisat Kongresi'nde İstanbullu tüccarlar önemli rol oynamışlardır. Bu tüccarlar, Kurtuluş Savaşı'nın sona ermesinin ardından örgütlenerek "Milli Türk Ticaret Birliği"ni kurmuşlardır. Anılan birliğin tüzüğünde, Türk tüccarlarının ticarete, ithalat ve ihracata egemen olmasını sağlamak, konsorsiyum ve tröst gibi birlikler oluşturmak, hükümetin desteğini kazanmak gibi hususlarla ilgili hükümlere yer vermişlerdir.⁴

İzmir İktisat Kongresi'nde alınan bazı kararlar ise şunlardır:

- Ekonomik gelişmeye katkı sağlamak koşuluyla yabancı sermayeye karşı çıkılmayacak,
- Yerli üretimin geliştirilmesine çalışılacak,
- Lüks ithalattan kaçınılacak,
- Limanlar, demiryolları ve öteki ulaşım alt yapıları geliştirilecek,
- Ziraat Bankası yeniden düzenlenecek,
- Sanayinin gelişmesine yardımcı olacak şekilde Teşvik-i Sanayi Kanunu yeniden gözden geçirilecek,
- Sanayicilere kredi vermek üzere bir sanayi bankası kurulacak.⁵

İzmir İktisat Kongresi'nde alınan bu kararlar birer birer uygulamaya konulmuştur. Bu bağlamda, 1927 yılında yeniden düzenlenen Teşvik-i Sanayi Kanunu çerçevesinde kurulacak sanayi işletmelerini destekleyici bir çok önlem alınmıştır. 1929 yılında dünyayı saran ekonomik bunalımın ortaya

³ Sebahattin GAZANFER ve Deniz ERGUN: a.g.e., 3.

⁴ Sebahattin GAZANFER ve Deniz ERGUN: a.g.e., 4.

⁵ Sebahattin GAZANFER ve Deniz ERGUN: a.g.e., 4.

çıkardığı sarsıntıların etkilerini hafifletebilmek amacıyla devlet ekonomideki rolünü genişleterek 1930 yıllarda ilave bazı tedbirler almak zorunda kalmıştır.⁶

1929 senesine kadar bütün ihracat gelirlerinin sınırlı sayıdaki geleneksek ürünlerden sağlanması ve ülke ekonomisinin büyük ölçüde dışa bağımlı olması neticesinde, yalnız sanayi ürünlerinin değil, tarım ürünlerinin de ithalat kalemleri içinde yer aldığı görülmektedir. Öyle ki, ülkemiz çok düşük bir tüketim seviyesini sürdürmek için bile başta şeker olmak üzere bir çok gıda ürününü ve toplu içneden ipliğe, pamuklu dokumadan yünlü dokumaya kadar her çeşit günlük ihtiyacını ithal etmek zorunda kalmıştır.⁷

1930'lu yılların başında dünyanın içine sürüklendiği ekonomik bunalımdan kurtulmak amacıyla bütün devletler iç ve dış ticaret politikalarını gözden geçirmiştir. Bu dönemde dış ticaret politikalarının uygulama araçları gümrük tarifeleri ve ticaret anlaşmaları iken, daha sonra klasik kalıpların ötesinde yeni bir şekil almaya başlamıştır. Ülkemizin de dış ticaretini o günün koşullarına göre yeniden yapılandırması bir zorunluluk haline gelmiştir. Özetle, bu doğrultuda gümrük tarifeleri, ticaret mukaveleleri, kambiyo murakabesi, kontenjan, takas, kliring, lisans usulleri, kısa vadeli ticaret ve tediye anlaşmaları, bazı maddelerin ithalatının tek elden idaresi, takas ve döviz primleri, standardizasyon, ihracatçılık ruhsatnamesi gibi usul ve tedbirlerin uygulanması neticesinde dış ticaret devletin mutlak kontrolü altına alınmıştır.⁸

İlk olarak, 1705 sayılı “Ticarette Tağşişin Men’i ve İhracatın Murakabesi ve Korunması Hakkındaki Kanun” 10 Haziran 1930 tarih ve 1524 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Zamanla anılan kanunun uygulanmasında bazı eksikliklerin ortaya çıktığı görülmüştür. Bu

⁶ Sebahattin GAZANFER ve Deniz ERGUN: a.g.e., 4.

⁷ Sebahattin GAZANFER ve Deniz ERGUN: a.g.e., 5-6.

⁸ Sebahattin GAZANFER ve Deniz ERGUN: a.g.e., 6-7.

nedenle de, özellikle ülkemizin dış ticaret politikası ve ekonomik kalkınmamız, dünyadaki dış ticaret politikaları ile koşullarının almış olduğu şekil, rakip ve ileri ülkelerin çalışma tarz ve yöntemlerinin değerlendirilmesi neticesinde 3018 sayılı “Ticarette Tağışın Men’i ve İhracatın Murakabesi ve Korunması Hakkındaki 1705 Numaralı Kanuna Ek Kanun” 9.6.1936 tarihinde kabul edilmiştir.⁹

Bu kanun, dış ticaret işlemlerinin ülke menfaatlerine uygun olarak ve mümkün olduğunca düzenli bir biçimde yürütülebilmesini, ülkemiz ihraç ürünlerinin daha etkili korunmasını ve ihracat faaliyetlerinin ruhsatnameli tüccarların tekeline verilmesini sağlamak üzere çıkartılmıştır.¹⁰

Dış ticarette teşkilatlanma hususundaki ilk adımın da anılan Kanunun 7’inci maddesi hükmü ile atıldığı görülmektedir.¹¹ Bahse konu madde şu şekildedir:

“Hükümet, lüzum gördüğü mıntikalarda muayyen malların ihraciyle meşgul ruhsatnameli tacirlerin birlikler kurmalarını emredebilir. Her ruhsatnameli tacir mıntikasındaki birliğe aza olabilir.

Bu birliklerin teşkilat ve idare tarzlarıyla murakabe usullerini gösteren statüler, alakalıların mütaleası alındıktan sonra İktisat Vekaletince tanzim ve İcra Vekilleri Heyetince tasdik olunur.

Statülerde azaların birlikten çıkarılmasını icap ettiren sebepler de gösterilir. Birliğe girmeyen tacirler, birliğin iştiğal mevzuu olan malları ihraç edemezler.”

⁹ Sebahattin GAZANFER ve Deniz ERGUN: a.g.e., 7.

¹⁰ Sebahattin GAZANFER ve Deniz ERGUN: a.g.e., 7-8.

¹¹ 15.6.1936 tarihli ve 3330 sayılı Resmi Gazete.

İşte günümüzdeki ihracatçı birliklerinin temelini anılan madde hükümleri oluşturmaktadır.

Bu bağlamda, ihracatçı birliklerinin ilkinin 3018 sayılı Kanunun 7 nci maddesine istinaden İktisat Vekilliği'nin 30 Ocak 1937 tarihli ve 4887 sayılı teklifi üzerine 4 Mart 1937 tarihli ve 2/6107 sayılı kararname ile kurulan "Doğu ve Cenub Vilayetleri Mıntıkası Canlı Hayvan İhracatçıları Birliği Türk Anonim Şirketi" teşkil etmiştir. Dış ticaretteki bu ilk örgütlenme hareketinin sebebi, doğu bölgelerimizin neredeyse tek ihracat konusunu oluşturan canlı hayvanların alıcısı konumunda sadece Sovyetler Birliği'nin bulunması, buna karşılık ihracatın çeşitli kişilerce yapılması ve dolayısıyla ihracatçılarımız arasında rekabet olması nedeniyle ihraç fiyatlarının ülkemiz menfaatleri aleyhine oluşmasıdır. Bu doğrultuda, ihracattaki söz konusu sorunun aşılabilmesi amacıyla tek talep karşısına tek arzla çıkmak ihtiyacı hissedilmiş ve doğu illerindeki canlı hayvan ihracatçıları bir birlikte toplanmış, o bölgeden canlı hayvan ihracatı yapabilme hakkının da sadece bu birliğe verilmesi gerekli görülmüştür.¹²

Bu ilk ihracatçı birliğinin bizzat ticaret yapabilecek bir hukuki bünyeye sahip olması gerekmiş ve anonim şirket ile limited şirket seçeneklerinden anonim şirket şekli tercih edilmiştir.¹³

1939 yılında yürürlüğe giren 3614 sayılı Ticaret Vekaleti Teşkilat ve Vazifelerine Dair Kanun'un¹⁴ 8 inci maddesinde yer alan "*Teşkilatlandırma Umum Müdürlüğü'nün Tarım Kredi ve Satış Kooperatifleri ve Birlikleri ile Tüccar Birlikleri ve Toprak Mahsullerinin kuruluş, işleyiş ve kontrolüne ait muamele ve hizmetleri ifa etmekle mükellef olduğu*" yönündeki hüküm ile ihracatçı birliklerinin devlet şemsiyesi altına girişi anlamında önemli bir adım atıldığı görülmektedir.

¹² Sebahattin GAZANFER ve Deniz ERGUN: a.g.e., 9-10.

¹³ Sebahattin GAZANFER ve Deniz ERGUN: a.g.e., 10.

¹⁴ 31.5.1939 tarihli ve 4220 sayılı Resmi Gazete.

Öte yandan, 19 Mart 1940 tarih ve 13093 sayılı Kararname'nin¹⁵ 4 üncü maddesi ile ise, 3018 sayılı Kanunun 7'inci maddesine göre kurulan ve "doğrudan ticaretle izallerine lüzum olmayan" birliklere ilişkin bir "statü formülü" belirlenmiştir. Bu statü örneğinde, kuruluş, merkez faaliyet sahası, hesap yılı, birliğin maksat ve gayeleri, azalık vazife ve taahhütleri, idare organları vb. hususlara yönelik hükümler bulunmaktadır.

"19 Mart 1940 tarihinde alınan bu karar, dış ticaretimiz açısından çok önemli bir adım niteliğindedir. Bu kararla Birlikler hükmi bir şahsiyete kavuşturulmuş ve 1986 yılına kadar geçerli olan bu Tip Statü, bundan sonra kurulacak birliklere sağlam bir taban oluşturmuştur. Bu itibarla, 19 Mart 1940 tarihi, ihracatın bir dayanışma içerisinde gerçekleştirilmesine olanak yaratan İhracatçı Birlikleri için tam bir dönüm noktası olmuştur."¹⁶

Türkiye Cumhuriyeti Devleti savaşa girmemesine rağmen, İkinci Dünya Savaşı yıllarında ülkemizde bir savaş ekonomisi uygulaması yaşanmış ve askeri giderler bütçenin yüzde 60'ını oluşturmuştur.¹⁷ Bu dönemde görülen önemli bir uygulama, bazı ürünlerimizin iç ihtiyaçları karşılayamaması endişesi ile o malın ihracının sınırlandırılmasına karar verilmesi veya bazı ürünlerde de herhangi bir dış talep olmaması halinde hükümetin karşılıklı görüşmeler yoluyla satış imkanı sağlaması yoluna gitmesiydi. Bu şartlar altında yapılacak ihracatın belirli miktarlarla sınırlandırılması gerekliliği, söz konusu miktarların ihracatçılar arasında pay edilmesi gereğini de ortaya çıkarmıştır.¹⁸ Anılan hususun Ticaret Vekaleti'nin 27 Kasım 1941 tarihli ve 4969 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan talimatnamesi ile düzenlendiğini görüyoruz.

¹⁵ 25.3.1940 tarih ve 4467 sayılı Resmi Gazete.

¹⁶ Sebahattin GAZANFER ve Deniz ERGUN: a.g.e., 24.

¹⁷ Sebahattin GAZANFER ve Deniz ERGUN: a.g.e., 26.

¹⁸ Sebahattin GAZANFER ve Deniz ERGUN: a.g.e., 28.

“İhracatçı Birlikleri Pay Tevzii Talimatnamesi” ismindeki söz konusu talimatnamenin 1’inci maddesinin birinci fıkrasında; *“İhracatçı birlikleri iştiğal mevzuuna dahil maddelerde*

- a) *İhraç edilebilecek miktarların umumi sûrette veya muayyen memleketler veyahut muayyen partiler için herhangi bir şekilde tahdide tabi tutulduğu,*
- b) *Hükümetin delaleti veya Birliğin teşebbüsü ile satış yapıldığı ahvalde,*

ihraç olunacak partilerin her defasında aza arasında tevzii vazifesi, işbu talimatname hükümleri dairesinde Birliklere verilmiştir.” denilmiş olup, diğer maddelerde ise bu prosedürün usul ve esasları hükme bağlanmıştır.¹⁹

Türkiye, dünyayı saran büyük ve yıkıcı savaşın dışında kalmayı başarabilmiş olmasına rağmen, ekonomik alanda büyük sıkıntılar yaşamış ve ülke genelinde ihracatçı birlikleri bakımından önemli bir gelişme olmamıştır. Bununla beraber, ihracatçı birlikleri kendi faaliyet alanlarında ülke menfaatlerini azami ölçüde korumak için çalışmalarına devam etmişlerdir.²⁰

1950-1960 dönemi incelendiğinde ise, ülkemizde sadece tarım ürünleri ihracatında çoğunlukla hava koşullarına bağlı bir iyileşme olduğu, ancak dış ticaret açığının giderek arttığı, bu dönemde kurularak faaliyete geçen ihracatçı birliklerinin tamamının ise tarım kökenli olduğu anlaşılmaktadır.²¹

1960 yılında İhracatçı Birliklerinin Tip Statüsü’nde iki maddelik değişiklik, daha doğrusu ilaveler yapıldığı görülmektedir, zira, 19.03.1940 tarih ve 2/13093 sayılı Kararname ile kabul edilmiş olan İhracatçı Birlikleri Tip Statüsü’nün 21 inci ve 37 nci maddeleri 16.01.1960 tarih ve 4/12615 sayılı

¹⁹ 27.11.1941 tarihli ve 4969 sayılı Resmi Gazete.

²⁰ Sebahattin GAZANFER ve Deniz ERGUN: a.g.e., 30.

²¹ Sebahattin GAZANFER ve Deniz ERGUN: a.g.e., 33.

Kararname ile değiştirilmiştir. Bu değişikliklerin özü, *Türk Parasının Kıymetini Koruma Mevzuatı hükümlerine muhalefetten mahkum veya maznun (maznun olanların bu hallerinin devamı müddetine münhasır olmak kaydıyla) olanların birlik idare heyeti reisi veya azası seçilmelerini yasaklayan hüküm ile Türk Parasının Kıymetini Koruma Mevzuatı hükümlerine muhalefetten mahkum olanların birlik tarafından muvakkat veya daimi surette azalıktan çıkarılma kararı verilebileceğine ilişkin hükmün eklenmesidir (m.21 ve 37).*

“İhracatçı Birlikleri Statüsü ile ilgili bu küçük ilavelerden de görüleceği üzere 1986 yılına kadar yürürlükte kalan ve dayanağı 3018 sayılı Kanun olan bu Statü gerçekten çok güçlü ve kalıcı olmuştur.”²²

1960-1970 dönemi de tarım ürünleri ihracatçılarımızın teşkilatlanmaları bakımından önemli bir süreç olmuştur.²³ 1970-1980 dönemindeki ekonomik sorunlar ise, ülkemizi 80’li yıllarda bir istikrar paketi uygulamasına götürmüştür.²⁴ Bu bağlamda gündeme gelen 24 Ocak 1980 kararları esas itibarıyla para ve kredi politikalarıyla ekonominin içinde bulunduğu darboğazı aşmaya yönelik olmuş ve program öncelikle dış ödemeler dengesini tesis etmeyi ve enflasyonu kontrol altına almayı hedeflemiştir. Bu amaçlara ulaşmak için bazı köklü düzenlemelere gidildiği de görülmektedir ki, bunlardan konumuzu en fazla ilgilendireni “ihracata yönelik sanayileşme” modelinin benimsenmesidir.²⁵ “İhracata yönelik sanayileşme” modelinin benimsenmesi ise, ihracatçı birliklerinin konum ve önemini daha da güçlendirmiştir.

1983 yılında ihracat ile ilgili mevzuatta bazı değişiklik ve düzenlemeler yapıldığı görülmektedir. 188 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile²⁶ Başbakanlığa bağlı olmak üzere Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı kurulmuş

²² Sebahattin GAZANFER ve Deniz ERGUN: a.g.e., 34.

²³ Sebahattin GAZANFER ve Deniz ERGUN: a.g.e., 37.

²⁴ Sebahattin GAZANFER ve Deniz ERGUN: a.g.e., 41.

²⁵ Sebahattin GAZANFER ve Deniz ERGUN: a.g.e., 42.

²⁶ 14.12.1983 tarihli ve 18251 sayılı Resmi Gazete.

ve ihracat mevzuatını düzenlemek bu Müsteşarlığın yetkisine verilmiştir. Birkaç ay sonra yayımlanan 232 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile ise,²⁷ ihracatçı birlikleri anılan Müsteşarlığa bağlanmıştır, nitekim mezkûr Kanun Hükmünde Kararnamenin 27 nci maddesinde; *“Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü ile ihracatçı Birlikleri ve ihracatı Geliştirme Merkezi’nin, Müsteşarlığın bağlı kuruluşları olduğu”* belirtilmiştir.

1986 yılında ise 3274 sayılı Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.²⁸ Anılan Kanunun 26 ncı maddesinde, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı’nın bağlı kuruluşları olarak; Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü ile ihracatçı Birlikleri ve ihracatı Geliştirme Etüd Merkezi sayılmıştır. Yine aynı maddede, *ihracatçı birliklerinin kuruluş, işleyiş, iştigal sahaları, organları ve üyeliğe ilişkin esaslar ile üyelerin hak ve yükümlülüklerini gösteren statülerin Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulacağı* ifade edilmiştir.

“Bu madde, özellikle sonraki yıllarda uygulamaya konulan statülere kanuni dayanak oluşturması yönüyle büyük önem taşımaktadır. Nitekim, 1986 yılının sonlarına gelindiğinde, Birlikler cephesinde yeni bir adım atılmış ve 1940 yılından bu yana, ilk defa tam 46 yıl sonra ihracatçı Birlikleri yeni bir statüye kavuşturulmuştur.”²⁹ Bu meyanda, 9.6.1936 tarih ve 3018 sayılı Kanun’un 7 nci maddesi ile 16.4.1986 tarih ve 3274 sayılı Kanun’un 26 ncı maddesi uyarınca, ihracatçı Birliklerinin Kuruluşu, İşleyişi, İştigal Sahaları, Organları, Üyelerin Hak ve Yükümlülüklerine Dair 30.10.1986 tarih ve 86/11159 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı 6.12.1986 tarih ve 19303 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu Karar ve Tip Statü ile birliklerin günün koşullarına göre yeniden düzenlendiği ve yetkili organları ile görevlerinde değişiklikler yapıldığı görülmektedir.

²⁷ Hazine ve Dışticaret Müsteşarlığı Teşkilât ve Görevleri Hakkında 188 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 18.6.1984 tarih ve 18435 Mükerrer sayılı Resmi Gazete.

²⁸ 25.4.1986 tarih ve 19088 sayılı Resmi Gazete.

²⁹ Sebahattin GAZANFER ve Deniz ERGUN: a.g.e., 48.

Bu yeni statüde yetkili organlara Başkanlar Kurulu ile Ortak Yönetim Kurulu olarak iki yeni organ eklendiği gözlenmektedir. Buna göre, Başkanlar Kurulunun, ikiden fazla birliğin bir genel sekreterlik bünyesinde toplanması halinde, her birliğin yönetim kurulu başkanı veya vekili ile genel sekreter veya vekilinin katılması suretiyle oluşturulacağı öngörülmüş ve aynı genel sekreterlik bünyesinde toplanan birlikler arasında uyum ve işbirliğinin sağlanması, ortak sorunların çözümü gibi konularda görev ve yetkilendirilmiştir. Yine müşterek ihraç politikaları ve gerektiğinde fiyatları saptamak, ortak sorunların çözümü için çalışmalar yapmak gibi görevlerle birliklerin yönetim kurullarından Ortak Yönetim Kurullarının oluşturulacağı hükme bağlanmıştır. Diğer taraftan, birliklerin görevlerine de, çalışma konularına giren malların ihracatının artırılması ve daha iyi değerlendirilebilmesi için kurs ve seminer düzenlemek, sergi açmak ve açılan fuar ve sergilere iştirak etmek, tanıtım faaliyetlerinde bulunmak, vakıf ve laboratuvarlar kurmak gibi görevler eklenmiştir.³⁰

Anılan Kararın akabinde, birliklerin organların çalışmaları ve gelirlerinin tahsili, bütçelerinin düzenlenmesi vb. konularda usul ve esasları belirlemek üzere İhracatçı Birlikleri Yönetmeliği 20.3.1987 tarih ve 19406 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

"İhracatçı Birlikleri bu dönemde ihracatçılarımızın dünya ticaretine entegre olabilmesi için önemli bir yapısal kurum olmuş ve bu yönde yapılan çalışmalarla etkinliklerini sürdürmüştür." ³¹

1988 yılında, 7 nci maddesiyle ülkemizde ihracatçı birliklerinin kurulmasına hukuki mesned teşkil eden 3018 sayılı Kanunun uygulama imkanı bulunmayan diğer kanunlarla birlikte yürürlükten kaldırıldığı görülmektedir (27.10.1988 tarih ve 3488 sayılı Kanun).³²

³⁰ 6.12.1986 tarih ve 19303 sayılı Resmi Gazete.

³¹ Sebahattin GAZANFER ve Deniz ERGUN: a.g.e., 49.

³² 8.11.1988 tarihli ve 19983 sayılı Resmi Gazete.

1991 yılında ise, ihracatçı birliklerinde yeni bir oluşum için girişimlerde bulunulması üzerine, 16.4.1986 tarih ve 3274 sayılı Kanunun 26 ncı maddesine istinaden, 23.5.1991 tarihli 91/1934 sayılı “Bölge İhracatçı Birlikleri, Türkiye Madde İhracatçı Birlikleri ve Türkiye İhracatçı Birlikleri Konseyi’nin Kuruluşu, İşleyişi, İstigal Sahaları, Organları, Üyeleri, Hak ve Yükümlülüklerine Dair Bakanlar Kurulu Kararı” 1.7.1991 tarih ve 20916 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Bu Kararın amacı, *“bünyesinde topladığı ihracatçıların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, ihracat faaliyetlerini düzenlemek, ihracatın ülke menfaatlerine uygun gelişmesini sağlamak, ihracatçıların ilişkilerini tanzim ve bu ilişkilerde güven ve dürüstlüğü hakim kılmak, bağlı kuruluşu oldukları Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı’nın ilgili bulunduğu Bakanlık veya verilecek yetkiye istinaden doğrudan Müsteşarlığın bu Karar ve sair mevzuat ile kendi hizmet ve görev alanlarına dahil hizmet ve görevler çerçevesinde vereceği diğer görevleri ifa etmek üzere, özel bütçelere sahip, bölge ihracatçı birlikleri ve üst kuruluşları olan Türkiye madde ihracatçı birlikleri ile Türkiye İhracatçı Birlikleri Konseyinin kurulması, işleyişi, istigal sahaları, organları, üyelerinin hak ve yükümlülüklerine ilişkin esasları düzenlemektir.”* (23.5.1991 tarihli ve 91/1934 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, m. 1.)

1993 yılında ihracatçı birliklerinin kuruluş ve işleyişi yeniden düzenlenmiş ve yine 16.4.1986 tarihli ve 3274 sayılı Kanunun 26’ncı maddesine istinaden “İhracatçı Birliklerinin Kuruluşu, İşleyişi, İstigal Sahaları, Organları, Üyelerin Hak ve Yükümlülüklerine Dair” 5.7.1993 tarih ve 93/4614 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı 5.8.1993 tarih ve 21659 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu Karara ilişkin “İhracatçı Birlikleri Yönetmeliği” de 14.8.1993 tarih ve 21668 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

Anılan Bakanlar Kurulu Kararı ile, ihracatçıların ortak sorunlarının çözümüne yönelik çalışmalar yapmak ve sektörü en üst düzeyde temsil

etmek üzere tüm birlik yönetim kurulu üyelerinin katılımıyla Türkiye İhracatçılar Meclisi (TİM) oluşturulduğu da görülmektedir.³³

Halihazırda, ihracatçı birlikleri ve TİM 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 6/c maddesine istinaden ve yukarıda bahsi geçen 93/4614 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı çerçevesinde faaliyetlerini sürdürmektedir.

II. BİRLİKLERİN KURULUŞU, GÖREVLERİ VE ÜYELİK

A. Birliklerin Kuruluşu

İhracatçı Birlikleri, aynı konuda faaliyet gösteren;

- a) tarım ile ilgili sektörlerde son iki takvim yılında toplam 500.000 ABD Doları tutarında ihracat yapan en az 50 ihracatçının, asgari 25 milyon Dolarlık,
- b) Sanayi ile ilgili sektörlerde son iki takvim yılında, toplam 1 milyon Dolar tutarında ihracat yapan en az 50 ihracatçının, asgari 50 milyon Dolarlık ihracat gerçekleştirdiğinin gümrük beyannameleri ile tevsik edilmesi kaydıyla yapacakları başvuruya istinaden Müsteşarlığın teklifi üzerine, Bakanlık onayı ile kurulur (5.7.1993 tarihli ve 93/4614 sayılı "İhracatçı Birliklerinin Kuruluşu, İşleyişi, İştigal Sahaları, Organları, Üyelerinin Hak ve Yükümlülüklerine Dair Karar", m.3/f.1/a-b.)

Görüldüğü üzere, bir ihracatçı birliğinin kurulması için, tarım ya da sanayi ile ilgili sektörlerinden ayrı ayrı her biri için, bu sektörlerde faaliyet gösteren en az 50 ihracatçının T.C Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı'na müracaat etmesi gereklidir. Bu ihracatçılardan tarım ile ilgili sektörlerde faaliyet gösterenlerin her birinin son iki takvim yılı içerisinde en az toplam

³³ 5.8.1993 tarih ve 21659 sayılı Resmi Gazete.

500.000 ABD Doları ihracat yapmış olması gerekirken, bu asgari miktar sanayi ile ilgili sektörlerde faaliyet gösterenler için toplam 1 milyon ABD Dolarıdır. Bunun dışında, yine anılan ihracatçıların son iki takvim yılı içinde tarım sektörleri için 25 milyon, sanayi sektörleri için de 50 milyon ABD Doları tutarında ihracat gerçekleştirmiş olmaları şarttır. Söz konusu ihracat miktarları gümrük beyannameleri ile tevsik edilecektir.

İşte bu surette yapılan müracaata istinaden, Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın teklifi ve anılan Müsteşarlığın bağlı olduğu Devlet Bakanlığı'nın onayı ile ilgili ihracatçı birliğinin kurulması mümkün olabilecektir.

Birlik, kuruluşuna ilişkin tebliğin Resmi Gazete'de yayımlanmasından sonra tüzel kişilik kazanır ve Genel Sekreterin atanmasından sonra da faaliyete geçer (5.7.1993 tarihli ve 93/4614 sayılı "İhracatçı Birliklerinin Kuruluşu, İşleyişi, İştigal Sahaları, Organları, Üyelerinin Hak ve Yükümlülüklerine Dair Karar", m.3/f.2).

Birlik organlarının teşekkülüne kadar birlik işleri, genel sekreteri bulunan birliklerde genel sekreter, genel sekreteri bulunmayan birliklerde ise Müsteşarlık tarafından görevlendirilecek yetkili tarafından yürütülür (93/4614 sayılı Karar, m.3/f.son).

B. Birliklerin İştigal Sahası

İhracatçı Birliklerinin iştigal sahasına giren maddeler (ürünler), Dış Ticaret Müsteşarlığı tarafından belirlenir (93/4614 sayılı Karar, m.4).

C. Birliklerin Görevleri

İhracatçı Birliklerinin görevleri şunlardır:

- a) Mesleki ahlak ve dayanışmayı korumak,
- b) İhracatın ülke menfaatine uygun olarak gelişmesine çalışmak,

- c) İştibal sahasına giren maddelerin cins, nev'i ve miktar itibariyle üretim ve ihracat potansiyelinin dış taleplere göre ayarlanabilmesini temin için çalışmalar yapmak ve önerilerde bulunmak,
- d) Çalışma konusuna giren malların ihracatının artırılması ve daha iyi değerlendirilebilmesi için incelemeler yapmak, kurs ve seminerler düzenlemek ve ayrıca Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın iznini almak kaydıyla amaç ve görevlerini gerçekleştirmeye yönelik olarak vakıf kurmak veya kurulmuş olanlara iştirak etmek, sektörü ile ilgili mevcut eğitim ve öğretim kurumlarına yardımda bulunmak, yenilerinin kurulmasına öncülük etmek ve katkıda bulunmak.
- e) Üyelerinin çalışmalarında karşılaşacakları güçlükleri gidermeye çalışmak, alıcısı tarafından haksızlığa uğratıldığı tespit edilen üyelerin hakları için yetkili kuruluşlar nezdinde girişimlerde bulunmak,
- f) Uluslararası kuruluşlarla mesleki bazda üyelerinin menfaatlerini ülke çıkarları çerçevesinde koruyucu ilişkiler kurmak ve geliştirmek,
- g) Bütçe imkanları göz önünde tutularak, Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın izni alınmak kaydıyla, yurt içinde hizmet birimleri kurmak ve yurt dışında temsilcilik açılması için ortak yönetim kuruluna teklifte bulunmak.
- h) Mensup ve üyelerine hizmet verecek taşınmaz mal almak, yaptırmak, satmak, kiralamak, rehin ve ipotek alıp vermek ve bunlarla ilgili işlemleri bütçe imkanlarını dikkate alarak yerine getirmek,
- i) Üyelerine ortak hizmet verecek şirket tesis ve işletmeler kurmak, kurulmuş olanlara iştirak etmek,
- j) Sergi açmak ve açılan fuar ve sergilere iştirak etmek, tanıtma faaliyetlerinde bulunmak, laboratuvarlar kurmak, satış mukaveleleri geliştirmek,
- k) Konuları ile ilgili olarak Müsteşarlıkça verilecek diğer hizmetleri yapmak (93/4614 sayılı Karar, m.5).

D. Birliğe Üye Olma Zorunluluğu

İhracatçıların, çalışma konularına giren birliklere üye olmaları zorunludur. Aynı konuda birden fazla birlik bulunması halinde ihracatçıların bunlardan sadece birine üye olabilirler. Bir genel sekreterlik bünyesindeki ihracatçı birliklerinden birine üye olan ihracatçı aynı genel sekreterlik bünyesinde faaliyet gösteren diğer birliklerin iştigal alanına giren maddeleri üyelik şartı aranmaksızın ihraç edebilir. Ancak, sadece üyesi olduğu birliğin hizmetlerinden yararlanır ve genel kuruluna katılabilir. Üzerinde ilgili ihracatçı birliğinin onayı bulunmayan gümrük beyannameleri gümrük idarelerince işleme konulmaz (93/4614 sayılı Karar, m.6/f.1).

Bu konuda istisna olan uygulama ise řu şekildedir: Buna göre; birden fazla birliğin iştigal alanına giren ve aynı ihracat beyannamesi kapsamında yer alan maddelerin, tek parti halinde sevkiyatında, değeri ihracat beyannamesinin toplam değeri tutarının beşte birini geçmeyen maddeler (kayda tabi olmamak şartıyla) için ilgili birliğe üyelik şartı aranmaz (5.7.1993 tarihli ve 93/4614 sayılı “İhracatçı Birliklerinin Kuruluşu, İşleyişi, İştigal Sahaları, Organları, Üyelerinin Hak ve Yükümlölüklerine Dair Karar”, m.6/f.son).

E. Üyelerin Yükümlölükleri

Birlik üyelerinin yükümlölükleri şunlardır:

- a) 93/4614 sayılı “İhracatçı Birliklerinin Kuruluşu, İşleyişi, İştigal Sahaları, Organları, Üyelerinin Hak ve Yükümlölüklerine Dair Karar’da üyelikle ilgili olarak belirtilen hususları yerine getirmek (birliğe üye olma zorunluluğu vs.),
- b) Birliklerin amaçlarına aykırı harekette bulunmamak,
- c) Birlik yetkili organları tarafından istenecek bilgiyi zamanında, tam ve doğru olarak vermek,
- d) Birlik kararlarına uymak (93/4614 sayılı Karar, m.7).

F. Üyelikten Çıkış ve Tekrar Giriş

Birliğe üye olan gerçek ve tüzel kişi ihracatçılar diledikleri zaman yazı ile müracaat etmek suretiyle birlik üyeliğinden ayrılabilirler. Birlikten ayrılan üyenin yeniden üye olmak istemesi durumunda ise, öncelikle varsa eski borçları tahsil olunur (93/4614 sayılı Karar, m.8).

G. 93/4614 Sayılı Karara Aykırı Hareket Edenlere Karşı Tedbirler

93/4614 sayılı “İhracatçı Birliklerinin Kuruluşu, İşleyişi, İştigal Sahaları, Organları, Üyelerinin Hak ve Yükümlülüklerine Dair Karar”a aykırı hareketleri tespit edilen üyeler yönetim kurulunun teklifi ve genel kurulun kararı ile birlik üyeliğinden bir yıla kadar geçici veya gerektiğinde daimi olarak çıkarılır ve durum ilgiliye tebliğ edilir. Birlikten çıkarılan üyeler, birlikle ilgili tüm haklarını kaybederler. Birliğin malları ve varlıkları üzerinde hak iddia edemezler. Birlikten çıkarılan üyeler aynı konuda çalışan diğer birliklere en kısa sürede duyurulurlar ve en az bir yıl müddetle aynı konudaki diğer bir birliğin üyesi olamazlar (93/4614 sayılı Karar, m. 42).

H. Kara Liste Uygulaması

Üyelerine karşı taahhütlerini yerine getirmeyen ve aralarındaki anlaşmalara uymayan yabancı alıcılar (muhatap ülkelerdeki ithalatçılar) için ortak yönetim kurulu veya yönetim kurulu tarafından gerekli görüldüğü takdirde kara liste uygulanır (93/4614 sayılı Karar, m. 43).

III. İHRACATÇI BİRLİKLERİNİN ORGANLARI

93/4614 sayılı “İhracatçı Birliklerinin Kuruluşu, İşleyişi, İştigal Sahaları, Organları, Üyelerinin Hak ve Yükümlülüklerine Dair Karar”ın 9 uncu maddesine göre birliğin organları şunlardır:

- a) Genel Kurul
- b) Yönetim Kurulu
- c) Genel Sekreterlik
- d) Denetim Kurulu

A. Genel Kurul

1. Genel Kurul Üyeleri

Anılan Kararın 10 uncu maddesinin birinci fıkrası uyarınca; “Genel Kurul, son iki takvim yılı içinde üyesi bulunduğu birlik üzerinden fiili ihracat yapan veya ihracat kaydı ile imalat yapan ve bu durumları birlik kayıtları ile doğrulanan veya gümrük beyannameleri ile tevsik edilen ve üyelik yükümlülüklerini yerine getiren üyelerden teşekkül eder.”

Görüldüğü üzere, bir birlik üyesinin aynı zamanda birlik genel kurulu üyesi de olabilmesi için,

- son iki takvim yılı içerisinde üyesi bulunduğu birlik üzerinden fiili ihracat yapması veya ihracat kaydı ile imalat yapması,
- bu durumların birlik kayıtları ile doğrulanması veya gümrük beyannameleri ile tevsik edilmesi,
- üyelik yükümlülüklerini yerine getirmesi gerekmektedir.

Her üye kendi adına veya bir başka üye adına vekaleten oy kullanabilir. Başka bir üye adına oy kullanabilmesi için, toplantı tarihinden en geç 3 iş günü önce genel sekreterliğe vekaletname ibraz edilmesi gerekir (m.10/f.2).

Birlik üyesi kişiler adına oy kullanacak olan gerçek kişilerin, anılan tüzel kişileri temsil etme yetkisine sahip olduklarını ilgili mevzuat çerçevesinde belgelendirmeleri şarttır (m.10/f.3).

Birlik üyelerinin, şahıslarını veya firmalarını ilgilendiren bir hususun müzakeresinde oy hakkı bulunmamaktadır (m.10/f.son).

2. Dış Ticaret Müsteşarlığı Temsilcisi

Dış Ticaret Müsteşarlığı, genel kurul toplantılarına bir temsilci tayin eder ve Müsteşarlık temsilcisi gelmeden genel kurul toplantısı açılmaz.

Genel kurul toplantısına, toplantı için gerekli olan şartların yerine getirildiğinin Müsteşarlık temsilcisi tarafından tespiti ile başlanır ve genel kurul belgeleri anılan temsilci tarafından imzalanır.

Müsteşarlık temsilcisi, genel kurul toplantısının mevzuat hükümlerine göre yürütülmesinden sorumludur (m.11).

3. Genel Kurulun Görevleri

93/4614 sayılı Kararın 12 nci maddesine göre birlik genel kurulunun görevleri şunlardır:

- a) Birliğin çalışma programını tespit etmek,
- b) Yönetim kurulu veya üyeler tarafından usulüne göre gündeme ilave edilecek hususlar hakkında görüşmelerde bulunmak, karar vermek.
- c) Yönetim kuruluna ilave görev ve yetki vermek,
- d) Yönetim kurulunca hazırlanan raporu, hesapları, bütçeyi müzakere ve kabul ile yönetim kurulunu ibra veya reddetmek,
- e) Yönetim kurulu ve denetim kurulu üyeleri ile bunların yedeklerini seçmek.

4. Kuruluş Genel Kurul Toplantısı

Kuruluş genel kurulu, birliğin kuruluşuna ilişkin tebliğin Resmi Gazete’de yayımlanmasını müteakip bir ay içinde genel sekreteri bulunan birliklerde genel sekreter, genel sekreteri bulunmayan birliklerde ise Dış Ticaret Müsteşarlığı tarafından görevlendirilecek yetkilinin çağrısı üzerine toplanır (m. 13).

5. Olağan Genel Kurul Toplantısı

Olağan genel kurul her yılın ilk dört ayı içinde yönetim kurulunun çağrısı üzerine toplanır. Bu çağrı yılın ilk üç ayı içinde yapılmadığı takdirde ise, söz konusu çağrı genel sekreter tarafından yapılır (m. 14).

6. Olağanüstü Genel Kurul Toplantısı

Genel kurul olağanüstü olarak yönetim kurulunun çağrısı üzerine toplanır. Bundan başka, birlik üyelerinin en az üçte birinin yazılı isteği ile de yönetim kurulu genel kurulu olağanüstü toplantıya çağırır. Ayrıca, Müsteşarlık da gerekli gördüğünde genel kurulu olağanüstü toplantıya çağırabilir (m. 15).

Buna göre, genel kurul üç şekilde olağanüstü toplantıya çağırılabilir:

- 1) Yönetim kurulu tarafından kendiliğinden,
- 2) Yönetim kurulu tarafından, birlik üyelerinin en az üçte birinin yazılı isteği üzerine,
- 3) Dış Ticaret Müsteşarlığı tarafından.

7. Genel Kurula Çağrı Şekli

Kuruluş, olağan veya olağanüstü genel kurul toplantılarına çağrı, yurt çapında yayınlanan tirajı en yüksek beş gazeteden birinde ilan verilmek ve ayrıca üyelere mektup, faks veya elektronik posta (e-mail) ile bildirilmek suretiyle yapılır. Çağrının toplantı tarihinden en az 15 gün önce gündemle birlikte yapılması gerekir (m. 16).

8. Olağan Genel Kurulların Gündemi

93/4614 sayılı Kararın 17 nci maddesi uyarınca olağan genel kurulların gündeminde aşağıdaki hususlar yer alır:

- a) Açılış,
- b) Başkanlık divanının seçilmesi,
- c) Yönetim kurulu çalışma raporunun okunması ve görüşülmesi,
- d) Bilanço, gelir-gider hesaplarının incelenmesi,
- e) Denetim kurulu raporunun okunması ve görüşülmesi,
- f) Yönetim kurulunun ibrası,
- g) Denetim kurulunun ibrası,
- h) Müteakip yıl bütçe ve iş programlarının görüşülmesi,

- i) Süresi dolan yönetim kurulu ve denetim kurulu asıl ve yedeklerinin seçilmesi,
- j) Dilek ve temenniler.

Gündemde bulunmayan konular toplantıda görüşülemez, dilek ve temenniler maddesinde bağlayıcı kararlar alınamaz (m. 17/f.2).

Gündeme madde ilavesi, üyelerin üçte biri tarafından en az yedi işgünü önce yapılacak yazılı başvuru ile mümkündür. Gündemde değişiklik yapılması halinde durum ilgililere mektup, faks veya elektronik posta (e-mail) ile duyurulur (m. 17/f.son).

9. Genel Kurul Toplantıları Nisabı ve Oylama

Genel kurul toplantıları, genel kurula katılma hakkına sahip üye sayısının yarıdan bir fazlasının hazır bulunması ile yapılır. İlk toplantıda çoğunluk sağlanamadığı takdirde müteakip toplantılarda çoğunluk aranmaz. Ancak, yönetim ve denetim kurulu asil ve yedek üye sayısı ile divan heyeti toplamı olan yirmi beş üyeden az sayıda üye ile toplantı yapılamaz. Genel kurul kararları oy çokluğu ile alınır.

Seçimler ile üyelikten çıkarmaya ait görüşmeler ve genel kurulun gerekli gördüğü konulara ait oylamalar gizli olarak yapılır (m. 18).

10. Genel Kurul Tutanakları

Genel kurul, üyeleri arasından seçilecek bir divan başkanı ve iki kaptıpten oluşan divan heyeti tarafından idare edilir. Yönetim kurulu asil üyeleri divan heyetine seçilemezler. Genel kurul tutanakları Müsteşarlık temsilcisi, divan heyeti ve genel sekreter tarafından imzalanır. Müsteşarlık temsilcisi tarafından imzalanmayan genel kurul belgeleri geçersizdir (m.19).

B. Yönetim Kurulu

1. Yönetim Kurulunun Oluşumu

Yönetim kurulu, genel kurul tarafından aşağıdaki vasıfları haiz üyeler arasından iki yıl için seçilen dokuz üye ile genel sekreter, genel sekreterin yokluğunda ise kendisine vekalet eden yardımcılarından oluşur. Genel kurul ayrıca dokuz yedek üye seçer (m. 20/f.1).

Yönetim kurulu asil ve yedek üyeleri birliğin iştiğal konusuna giren maddelerden, son iki takvim yılı itibariyle asgari 100.000 ABD Doları karşılığı ihracat gerçekleştiren üyeler arasından seçilir. Bu miktarı Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın bağlı bulunduğu Bakanlık on katına kadar arttırmaya veya dörtte birine kadar azaltmaya yetkilidir (m.20/f.2).

Yönetim kurulu üyeliğine bir tüzel kişinin seçilmiş olması halinde anılan tüzel kişi, yönetim kurulunda, tabi olduğu mevzuat hükümlerine göre ve asgari ikinci derecede imza yetkisini haiz yetkili bir elemanı vasıtasıyla temsil edilir (m.20/ f.son). Genel sekreter veya vekilinin oy hakkı yoktur (m.20/ f.1).

2. Başkan ve Başkan Vekili

Yönetim kurulu üyeleri, genel kurulun yapıldığı tarihten itibaren 15 gün içinde toplanarak aralarından bir başkan ve bir başkan vekili seçer. Gerçek veya tüzel kişi ihracatçılar birden fazla ihracatçı birliğinde başkan veya başkan vekili olamaz (m.21).

3. Yönetim Kuruluna Seçilemeyecek Olanlar

Anılan Kararın 22 nci maddesinin birinci fıkrasına göre aşağıdaki kişiler yönetim kuruluna seçilemezler:

- a) Taksirli suçlar olmak üzere, ağır hapis veya altı aydan fazla hapis veya affa uğramış olsalar bile Devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlarla, zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık,

sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı veya şeref ve haysiyet kırıcı suçlardan veya kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarını açığa vurma suçlarından dolayı hürriyeti bağlayıcı cezadan hüküm giymiş bulunanlar,

- b) Haklarında ihracattan men hükmü bulunanlar ile vergi kaçakçılığı veya vergi kaçakçılığı suçlarına teşebbüsten hüküm giyenler.

Seçildikten sonra (a) ve (b) bentleri kapsamına giren suçlardan hüküm giymiş olduğu ve yönetim kurulu üyeliği için gerekli olan koşulları yerine getirmediği belirlenen üyelerin üyelikleri düşer. Seçilen üyeler, yönetim kuruluna seçilmelerine engel bir durumları olmadığını belgelemekle yükümlüdür (m.22/f.son).

4. Yönetim Kurulunun İstifası ve Yenisinin Seçimi

Yönetim kurulu asil üyeliğinin boşalması halinde yerine ilk sıradaki yedek üye geçer. Yönetim kurulu asil ve yedek üyeleri toplam sayısı dokuzdan aşağı düştüğü takdirde, söz konusu asil ve yedek üyelerin tamamı için yeniden seçim yapılmak üzere on beş gün içinde, genel kurul, genel sekreter tarafından olağanüstü toplantıya çağrılır. Seçime kadar birlik işleri genel sekreter tarafından yürütülür (m.23).

5. Yönetim Kurulunun Görevleri

Yönetim kurulunun görevleri şunlardır (m. 24):

- a) Birliğin kuruluş amacı ile ilgili ve üyelerinin çalışmalarına yardımcı olacak her türlü kararı alıp uygulamak,
- b) Birliğin çalışma programının uygulanmasını sağlamak,
- c) Genel kurula sunulmak üzere teklifleri, raporları, bütçeyi ve hesapları hazırlamak,

- d) Olağan ve olağanüstü genel kurul toplantılarının gündemini, gündemle ilgili madde hükmünü dikkate alarak ihtiyaca göre düzenlemek ve üyeleri bu karar hükümleri dahilinde toplantıya çağırarak,
- e) Genel kurulun kararlarının yerine getirmek üzere gerekli tedbirleri almak,
- f) Gerekli görülen hallerde dünya piyasalarının durumunu dikkate alarak birliğin iştirak konusuna giren maddelerin ihraç fiyatı ve şartlarının tespiti ile ilgili çalışmalar yapmak,
- g) - Bütçe imkanları göz önünde tutularak, Müsteşarlığın izni alınmak kaydıyla, yurt içinde hizmet birimleri kurulması ve yurt dışında temsilcilik açılması hususunda;
 - Mensup ve üyelerine hizmet verecek taşınmaz mal alınması, yaptırılması, satılması, kiralanması, rehin ve ipotek alıp verilmesi ve bunlarla ilgili işlemlerin bütçe imkanları dikkate alınmak suretiyle yerine getirilmesi hususunda;
 - Üyelerine ortak hizmet verecek şirket, tesis ve işletmeler kurulması, kurulmuş olanlara iştirak edilmesi hususunda;
 - Sergi açılması ve açılan fuar ve sergilere iştirak edilmesi, tanıtma faaliyetlerinde bulunulması, laboratuvarlar kurulması, satış mukaveleleri geliştirilmesi hususunda karar almak.
- h) Genel sekreterlik bünyesinde başkanlar kurulu bulunmaması halinde personel yönetmeliği çerçevesinde kadro tespit çalışmalarında bulunmak.
- i) Müsteşarlığın izni alınmak suretiyle gerektiğinde yurt içinde hizmet birimleri kurmak ve yurt dışında teşkilat kurmak üzere ortak yönetim kuruluna teklifte bulunmak.

6. Yönetim Kurulu Toplantıları

Yönetim kurulu ayda en az bir kez toplanır. Genel sekreter veya vekili olmadan yönetim kurulu toplanamaz. Yönetim kurulu başkanı veya genel

sekreter gerekli gördüğü hallerde yönetim kurulunu toplantıya çağırabilir (m.25/f.1).

Geçerli sayılan bir mazereti bulunmadan ardarda üç defa yönetim kurulu toplantısına katılmayan üyenin üyeliği kendiliğinden sona erer. Yerine ilk sıradaki yedek üye geçer. Genel sekreter, üyelerin toplantıya iştirakini izleyip bu madde çerçevesinde gerekli işlemleri yerine getirmekle yükümlüdür. Yönetim kurulu toplantılarına yönetim kurulu başkanı ve genel sekreterce gerekli görülen personel dışında kimse giremez. Yönetim kurulu toplantılarında vekaleten oy kullanılamaz (m.25/f.2).

Genel sekreter, yönetim kurulu tarafından alınan kararları ihracatçı birliklerinin kuruluş ve işleyişine ilişkin karar ve yönetmelikler ile konuya ilişkin sair mevzuat hükümleri ve Müsteşarlık talimatlarına aykırı bulması halinde, kararın yeniden görüşülmesini isteyebilir. Yönetim kurulunun kararında ısrar etmesi halinde Müsteşarlığın vereceği talimat doğrultusunda işlem yapılır (m.25/f.3).

Yönetim kurulu başkan ve üyelerinin temsil ettikleri şirketin merkezinin birlik merkezinin dışında bir ilde bulunması halinde sadece yönetim kurulu toplantılarına katılan üyelerin yol ve konaklama masrafları karşılanır. Birlik yönetim kurulu üyelerine bunun dışında herhangi bir ödeme yapılamaz (m.25/f.4).

7. Yönetim Kurulu Toplantılarında Çoğunluk

Yönetim kurulu, en az beş kişi ile toplanır. Toplantılarda karar çoğunlukla alınır. Oyların eşit olması halinde başkanın oy verdiği taraf çoğunluğu sağlamış olur (m.26).

C. Genel Sekreterlik

1. Genel Sekreterliğin Oluşumu

Genel sekreterlik, bir genel sekreter ve üçten fazla olmamak üzere yeteri kadar genel sekreter yardımcısı ile birlik personelinden oluşur (m.27/f.1).

2. Genel Sekreter ve Yardımcıları

Genel sekreter, birlik işlerinin sevk ve idaresiyle görevli ve yetkili en üst amirdir. Genel sekreterin yokluğunda bu görev genel sekreter yardımcılarında biri tarafından vekaleten yürütülür (m.28). Birlik personeli doğrudan genel sekretere bağlıdır (m.27/f.son).

Genel sekreter ve genel sekreter yardımcısı olarak atanabilmek için;

- a) Üniversitelerin dört yıllık eğitim veren hukuk, iktisat, işletme, maliye, kamu yönetimi, uluslararası ilişkiler bölümleri ile birliklerin çalışma konusuna giren mühendislik bölümlerinden mezun olmak,
- b) İngilizce, Almanca, Fransızca dillerinden birini bilmek,
- c) Dış Ticaret Müsteşarlığı, bağlı kuruluşları veya dış ticaret ile ilgili kurum ve kuruluşlarda, genel sekreter için en az on yıl, genel sekreter yardımcısı için en az yedi yıl çalışmış olmak, şartları aranır (m.27/f.2).

Genel sekreter ve genel sekreter yardımcısı, başkanlar kurulu olan genel sekreterliklerde başkanlar kurulunun; başkanlar kurulu bulunmayan genel sekreterliklerde ise genel sekreterlik bünyesindeki birliklerin yönetim kurullarının oy çokluğu ile alacakları karara istinaden yapacakları teklif üzerine Müsteşar tarafından atanır. Oyların eşitliği halinde başkanlar kurulu başkanı ve yönetim kurulu başkanlarının oy verdiği taraf çoğunluğu sağlamış olur. Boşalan veya yeni ihdas edilen kadrolara 30 gün içinde teklifte bulunulmaması halinde atama Müsteşar tarafından re'sen yapılabilir (m.27/f.3).

Genel sekreter ve genel sekreter yardımcılarının görevden alınmaları, atanmalarında uygulanan usul ve esaslara göre yapılır. Ancak, yapılacak denetimler sonucunda karar, yönetmelik ve Müsteşarlık talimatları ile ilgili mevzuatın emrettiği görevleri kasten yerine getirmedığının tespit edilmesi halinde, genel sekreter ve genel sekreter yardımcılarını Müsteşar tarafından görevden alınabilir (m.27/f.4).

Birden fazla birliği bünyesinde toplayan genel sekreterliklerde, genel sekreter ve yardımcılara ayrı ayrı ücret ödenmez (m.27/f.5).

3. Genel Sekreterin Görevleri

Genel sekreterin görevleri şunlardır:

- a) İlgili mevzuat hükümlerini uygulamak,
- b) Talimatların uygulanmasını sağlamak,
- c) Müsteşarlıkla birlik arasında irtibatı sağlamak,
- d) Yetkili organlarca alınan kararları Müsteşarlığa iletmek ve uygulanmasını takip etmek,
- e) Gerekli görüldüğünde yetkili organları toplantıya çağırmak,
- f) Başkan veya başkan vekiliyle yetkili organların toplantı gündemini hazırlamak ve bu toplantılara katılmak,
- g) Üyelerin ticari sır niteliğini taşıyan veya açıklanması halinde haksız rekabete yol açabilecek belge ve bilgilerin genel sekreterlik bünyesi içinde kalmasının temini için gerekli tedbirleri almak,
- h) Birlik işlerinin en iyi bir biçimde yürütülmesini sağlamak (m.29/f.1).

Genel sekreter bu görevlerin yürütülmesinden Müsteşarlığa karşı sorumludur (m.29/f.son).

D. Denetim Kurulu

1. Denetim Kurulunun Oluşumu

Birlik işlerini denetlemek amacıyla, genel kurula iştirak hakkına sahip üyeler arasından iki yıl süre ile iki asil ve iki yedek denetçi seçilir (m.30/f.1).

2. Denetim Kurulunun Görevleri

Denetim kurulunun görevi, mevzuat ve genel kurul kararları çerçevesinde birliğin hesap, işlem ve faaliyetlerini devamlı ve düzenli bir şekilde denetleyip üç aylık raporlarla Müsteşarlığa bildirmek ve genel kurullar için denetim raporları hazırlamaktır (m.30/f.2).

Genel sekreter ve yönetim kurulu, denetçilerin isteyecekleri her türlü bilgi ve belgeyi vermek ve denetçilerin görevlerini en iyi şekilde yapmalarını sağlayacak ortamı temin etmekle yükümlüdürler (m.30/f.son).

IV. BİRLİĞİN TEMSİLİ, BÜTÇESİ, GELİRLERİ, DENETİMİ VE FESHİ

A. Birliğin Temsili

Birliği kamu kurum ve kuruluşlarında, icra daireleri ile mahkemelerde ve üçüncü şahıslara karşı yönetim kurulu başkanı veya başkan vekili temsil eder. Ancak yönetim kurulunun tespit edeceği esaslar çerçevesinde genel sekretere de temsil yetkisi verilebilir. Birliklerin bir genel sekreterlik bünyesinde toplanması halinde, bu temsil yetkisi başkanlar kurulu başkanına veya vekiline aittir. Başkanlar kurulunun tespit edeceği esaslar çerçevesinde genel sekretere de temsil yetkisi verilebilir (m38/f.1).

Birliklerin kamu kurum ve kuruluşları, bankalar ve üçüncü şahıslar nezdindeki işlemleri genel sekreterlik unvanı ile yürütülür (m.38/f.son).

B. Birliklerin Diğer Birlikler Adına Görev Yapması

Birlik, başka birliklere mensup üyelerin de ihracatla ilgili işlemlerini yapmakla yükümlü olup, yaptığı işlem hakkında ilgili birliğe günlük olarak bilgi vermek zorundadır (m.39).

C. Hesap Yılı ve Birliğin Gelirleri

Birliğin hesap dönemi takvim yılıdır. Birliğin gelirleri ise şu kalemlerden oluşur:

- a) Giriş aidatı,
- b) Yıllık aidat,
- c) Nisbi aidat,
- d) Hizmet karşılığı alınacak ücretler,
- e) Diğer gelirler (m.40/f.1).

Giriş, yıllık ve nisbi aidatın miktar ve oranları birlik genel kurulları tarafından, diğer gelirler ise genel sekreterlikler arası mutakabatla belirlenir. Birlikler arası dengenin sağlanması bakımından bu miktar ve oranlar Müsteşarlıkça değiştirilebilir (m.40/f.2).

Birlik üyeleri, aidatlarını süresi içerisinde ödemek zorundadırlar. Yapılan uyarıya rağmen aidatlarını ödemeyenlerin üyelikleri sona erer (m.40/f.4).

1. Birlik Bütçesinin Düzenlenmesi

Birlik bütçelerinde yer alacak gelir ve harcama kalemleri ile harcama kalemlerinin kapsamı Müsteşarlıkça belirlenir (İhracatçı Birlikleri Yönetmeliği³⁴, m. 23/f.1).

Bütçe gelirleri, birliğin o yılki çalışma programı, iştiğal sahasına giren maddelerin ihraç imkanları ve muhtemel ihraç değerleri, üye adedi gibi unsurlar dikkate alınarak hesaplanır (İhracatçı Birlikleri Yönetmeliği, m. 23/f.2).

³⁴ 14.8.1993 tarihli ve 21668 sayılı Resmi Gazete (6.1.2001 tarih ve 24279 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yönetmelik ile bazı değişiklikler yapılmıştır.).

Bütçe giderleri ise, geçmiş dönemdeki bütçe uygulamaları ve yeni dönem ile ilgili faaliyet programı gözönünde tutularak, yıl içinde fasıllar arasında mümkün mertebe aktarmaya gerek göstermeyecek şekilde belirlenir (Yönetmelik, m. 23/f.3).

Bütçeden herhangi bir ödeme yapılabilmesi için, bütçede ödeneğinin ve ita amirinin ödeme emrinin bulunması gereklidir. Birliklerin yapacağı bütçe dışı harcamalar ise Müsteşarlığın iznine tabidir (Yönetmelik, m. 25).

2. Birlik Yedek Akçesi

Birlik yedek akçesi, hesap yılı sonunda ortaya çıkan gelir fazlası ve harcamalardaki tasarruflardan oluşur. Birlik yedek akçesinden yapılacak her türlü harcama yönetim kurulu kararı ile Müsteşarlığın iznini gerektirir (Yönetmelik, m. 26).

3. Birliklerarası Ortak Fon

Türkiye İhracatçılar Meclisi ile İcra Komitesi'nin çalışmalarını finanse etmek; mevcut ve kurulacak birlikleri desteklemek; birliklerarası hizmet standardını sağlamak; hizmeti geliştirmek; ortak hizmet verecek taşınmaz mal almak, yaptırmak veya kiralamak ve bunların giderlerini karşılamak; ihracata dönük faaliyetlerde ortak hizmet verecek büro, vakıf, şirket, tesis ve işletmeler kurmak, kurulmuş olanlara iştirak etmek; birlikler ile Müsteşarlık arasındaki bilgi akımı ve haberleşmeyi kolaylaştırıcı tedbirler almak; ortak yayın, araştırma, tanıtma ve eğitim faaliyetlerinde bulunmak; ihraç ürünlerimizin yurt dışında en iyi şekilde pazarlanması ve tanıtılmasını teminen yürütülecek faaliyetlere ilişkin projelerin gerçekleştirilmesine yardımcı olmak; birliklerce yurt dışında düzenlenecek ihtisas fuarlarına maddi destek sağlamak, uluslararası kuruluşlara üye olan birliklerin üyelik aidatlarını karşılamak gibi amaçların gerçekleştirilebilmesini ve bu amaçların gerçekleştirilmesine yönelik tasarruflar dolayısıyla gerekebilecek hizmet ve idari giderler yanında, temsil ve ağırlama

giderlerinin karşılanabilmesini teminen Dış Ticaret Müsteşarlığı nezdinde Birliklerarası Ortak Fon oluşturulur (İhracatçı Birlikleri Yönetmeliği, m. 27/f.1).

Yukarıda belirtilen işlemlere ilişkin taleplerin Müsteşarlık bünyesindeki,

- İhracat Genel Müdürü,
- İhracat Genel Müdür Yardımcısı,
- Birliklerin bağlı bulunduğu Daire Başkanı'ndan

oluşan bir Komite tarafından incelenmesi neticesinde uygun görülenlere ilişkin harcamalar Müsteşarlık Makam Onayı ile gerçekleştirilir (Yönetmelik, m. 27/f.2).

Ortak fon, esas itibarıyla birliklerin hesap yılı sonunda ortaya çıkan gelir fazlalarından yapılacak, Müsteşarlığın belirleyeceği miktar ve nisbetlerdeki kesintilerden oluşur. Müsteşarlık, gerekli gördüğünde, ortak fona birlik yedek akçesinden veya diğer kaynaklardan da aktarma yapabilir (Yönetmelik, m. 27/f.son).

D. Müsteşarlık Denetimi

Birlikler, Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın denetimine tabidir. Müsteşarlık, gerektiğinde birliklere kamu görevlisi olmayan kişiler arasından denetçi atayabilir. Bu şekilde atanacak olan denetçilerde genel sekreter için aranan şartlara ilaveten Müsteşarlık veya bağlı kuruluşlarında en az 10 yıl çalışmış olmak şartı aranır (93/4614 sayılı Karar, m.41).

E. Birliğin Feshi

Yukarıda da belirtildiği üzere, 93/4614 sayılı Kararın 3 üncü maddesi uyarınca ihracatçı birlikleri, aynı konuda faaliyet gösteren;

- a) tarım ile ilgili sektörlerde son iki takvim yılında toplam 500.000 ABD Doları tutarında ihracat yapan en az 50 ihracatçının, asgari 25 milyon Dolarlık,
- b) Sanayi ile ilgili sektörlerde ise, son iki takvim yılında, toplam 1 milyon Dolar tutarında ihracat yapan en az 50 ihracatçının, asgari 50 milyon Dolarlık ihracat gerçekleştirdiğinin gümrük beyannameleri ile tevsik edilmesi kaydıyla yapacakları başvuruya istinaden Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın teklifi üzerine, anılan Müsteşarlığın bağlı olduğu Bakanlık onayı ile kurulur.

İşte kuruluş amacı ortadan kalkan veya birlik kurulması için sektörel bazda iki takvim yılı için öngörülen mezkûr asgari ihracat miktarının seçimli genel kurul tarihinden önceki iki takvim yılını kapsayan dönemde yarısının altında kalan ihracatçı birliği münfesiş sayılır. Münfesiş sayılan birliğin mameleki Müsteşarlık tarafından birliğin bağlı olduğu genel sekreterliğe, başka bir birliğe veya Birliklerarası Ortak Fona devredilebilir (93/4614 sayılı Karar, m. 44).

V. BİRLİKLERARASI ORTAK ÇALIŞMA

A. Başkanlar Kurulu

1. Başkanlar Kurulunun Oluşumu

93/4614 sayılı Kararın 31 inci maddesi uyarınca, birliklerin giderlerini mümkün olduğu kadar azaltmak ve gelirlerini en iyi şekilde değerlendirmek, ortaklaşa yapılması mümkün olan iş ve hizmetleri bir arada yürütmek, gelir ve giderleri kısmen bir elden düzenlemek amacıyla aynı il merkezinde kurulmuş bulunan birliklerin tamamını veya bir kısmını aynı genel sekreterlik bünyesinde toplamaya Müsteşarlık yetkilidir (m. 31/f. 1).

Başkanlar kurulu; bir genel sekreterlik bünyesinde ikiden fazla birliğin bulunması halinde, her birliğin yönetim kurulu başkanı veya başkan vekili ile genel sekreter veya vekilinin katılması suretiyle oluşur. Başkanlar kurulunun

teşekkülü için, genel sekreterlik bünyesindeki birliklerin en az üçte ikisinin yönetim kurulu başkanlarının seçilmiş olması yeterlidir. Başkanlar kurulu, genel sekreterlik bünyesindeki birliklerin yönetim kurulu başkanlık seçimlerinin tamamlanmasını müteakip bir ay içinde kendi aralarından iki yıl süreyle görev yapmak üzere bir başkan ve bir başkan vekili seçer. Seçimlerin bu süre içinde yapılamaması halinde, birliklerin bir önceki yıla ait ihracat sıralaması dikkate alınarak başkanlar kurulu başkanı ve başkan vekili Müsteşarlıkça belirlenir. Kurul, başkan veya genel sekreterin daveti üzerine, üyelerin en az yarısından bir fazlasının iştiraki ile toplanır (m.31/f.2).

Başkanlar kurulu kararları çoğunlukla alınır. Oyların eşit olması halinde başkanın oy verdiği taraf çoğunluğu sağlamış sayılır (m.31/f.son).

2. Başkanlar Kurulunun Görevleri

Başkanlar kurulunun görevleri şunlardır (93/4614 sayılı Karar, m. 32):

- a) Aynı genel sekreterlik bünyesinde toplanan birlikler arasında uyum ve işbirliğini sağlamak,
- b) Toplanan birliklerin ortak sorunlarını çözümlmek amacıyla çalışmalar yapmak, girişimlerde bulunmak,
- c) Genel sekreterliğin ortak giderlerini ve bu giderlere her birliğin imkanları oranında katılma payını tespit etmek,
- d) Personel yönetmeliği çerçevesinde kadro tespit çalışmalarında bulunmak,
- e) Müsteşarlığın izni alınmak kaydıyla yurt içinde teşkilat kurmak,
- f) - Bütçe imkanları göz önünde tutularak, Müsteşarlığın izni alınmak kaydıyla, yurt içinde hizmet birimleri kurulması ve yurt dışında temsilcilik açılması hususunda;
- Mensup ve üyelerine hizmet verecek taşınmaz mal alınması, yaptırılması, satılması, kiralanması, rehin ve ipotek alıp verilmesi ve bunlarla ilgili işlemlerin bütçe imkanları dikkate alınmak suretiyle yerine getirilmesi hususunda;

- Üyelerine ortak hizmet verecek şirket, tesis ve işletmeler kurulması, kurulmuş olanlara iştirak edilmesi hususunda;
- Sergi açılması ve açılan fuar ve sergilere iştirak edilmesi, tanıtma faaliyetlerinde bulunulması, laboratuvarlar kurulması, satış mukaveleleri geliştirilmesi hususunda karar almak.

B. Ortak Yönetim Kurulları

1. Ortak Yönetim Kurullarının Oluşumu

Ortak yönetim kurulları, iştirak konularına giren maddeler itibarıyla ihracat ve madde politikalarının geliştirilmesi, sektörde ve sektöre yönelik uygulamalarla ilgili uyum ve koordinasyonun sağlanması ile uluslararası kuruluşlarla mesleki ilişkilerin kurulması amacına yönelik olarak aynı madde ile ilgili birliklerin temsilcilerinin bir araya gelmesiyle oluşur (93/4614 sayılı Karar, m. 33/f. 1).

Ortak yönetim kurulu, iştirak konuları aynı olan birliklerden son iki takvim yılında ihracatı en fazla olan birliğin yönetim kurulu başkanı, başkan vekili veya yönetim kurulunca belirlenecek bir yönetim kurulu üyesinin başkanlığında iki yıl görev yapmak üzere birlik temsilcilerinden oluşur. Başkanın bağlı olduğu birlik de dahil olmak üzere tüm birlikler ortak yönetim kurulunda en az bir temsilci ile temsil edilir. İştirak konuları aynı olan birlik sayısı üçten fazla ise son iki takvim yılı itibarıyla ihracat sıralamasında ilk üç sırada yer alan birlikler ilave birer temsilci ile temsil edilir (m. 33/f. 2).

Birlik genel kurullarının tamamlanarak yönetim kurullarının oluşmasını müteakip ortak yönetim kurulu bir ay içinde toplanarak üyeleri arasından bir başkan vekili seçer. Başkan ve başkan vekili aynı birlikten olamaz (m.33/f. 3).

2. Ortak Yönetim Kurulu Toplantıları

Ortak yönetim kurulu, başkanın daveti üzerine en az üç ayda bir toplanır. Ortak yönetim kurulu toplantılarında kararlar üçte iki çoğunlukla

alınır. Ortak yönetim kurulunun kararları ilgili tüm birlikler için bağlayıcıdır (93/4614 sayılı Karar, m. 34/f. 1-2).

Ortak yönetim kurulunun sekretarya görevini ise başkanın bağlı olduğu genel sekreterlik yürütür (m. 34/f. 4).

3. Ortak Yönetim Kurullarının Görevleri

Ortak yönetim kurullarının görevleri şunlardır (m.35):

- a) Aynı maddeyle ilgili işlerde birlikler arasında uyum ve işbirliği sağlamak,
- b) Müşterek ihraç politikalarını ve gerektiğinde fiyatları saptamak,
- c) Ortak sorunları çözümllemek amacıyla çalışmalar yapmak ve girişimlerde bulunmak,
- d) Gerektiğinde uluslararası platformlarda sektörü temsil etmek,
- e) Sektörün yurt dışındaki sorunlarını çözmek ve sektör ile ilgili gelişmeleri izlemek amacıyla yurt dışında temsilcilik açmak üzere Müsteşarlığa teklifte bulunmak.

Ortak yönetim kurulunun teşekkül etmemesi halinde (b) bendinde öngörülen görev, yönetim kurulunca yerine getirilir (m.35/f.son).

VI. TÜRKİYE İHRACATÇILAR MECLİSİ (TİM)

Türkiye İhracatçılar Meclisi (TİM), Bakanlar Kurulu'nun 5 Temmuz 1993 tarihinde aldığı 93/4616 sayılı kararla kurulmuştur. 26 Ekim 1993 tarihinde Ankara'da bir araya gelen 52 ihracatçı birliğinin başkan ve yönetim kurulu üyeleri Türkiye İhracatçılar Meclisi'nin ilk üyelerini oluşturdular. 468 kişiden oluşan TİM Genel Kurulu, kuruluş toplantısında Başkan, Başkan Yardımcısı, Muhasip Üye ile birlikte 19 İcra Komitesi Üyesini seçmiş ve TİM resmen faaliyete geçmiştir.³⁵

³⁵ <http://www.tim.org.tr/tim/Statik/TimHakkinda.aspx>.

TİM;

- İhracatçıların ortak sorunlarına çözüm aramayı,
- İhracatçıların sorunlarının tartışıldığı bir platform olmayı,
- Kamu ve özel sektör kuruluşları ile ihracatçılar ve karar vericiler arasında koordinasyonu sağlamayı,
- İhracatın geliştirilmesi ve sorunlarının çözülmesi yolunda politikalar oluşturmayı,
- İhracatçıları yurtiçinde ve yurtdışında üst düzeyde temsil etmeyi görev edinmiştir.³⁶

A. Türkiye İhracatçıları Meclisi'nin Niteliği

Türkiye İhracatçıları Meclisi (TİM), ihracatçı birlikleri arasında koordinasyonu ve dayanışmayı sağlamak, ihracatçıların sorunlarının çözümüne yönelik çalışmalar yapmak, ihracat hedef ve politikalarının belirlenmesine yardımcı olmak ve ihracatçıları en üst düzeyde temsil etmek üzere kurulan, ihracatçı birliklerinin tüzel kişiliği haiz bir üst kuruluştur. TİM'in merkezi İstanbul'dadır. Ankara'da temsilcilik açılabilir (93/4614 sayılı Karar, m.36/f.1-2).

B. Türkiye İhracatçıları Meclisi'nin Organları

Türkiye İhracatçıları Meclisi'nin organları şunlardır:

- a) TİM Genel Kurulu,
- b) İcra Komitesi,
- c) TİM Başkanı,
- d) Yürütme Kurulu,
- e) TİM Sekreteryası (93/4614 sayılı Karar, m.36).

1. Tim Genel Kurulu

TİM Genel Kurulu, her yıl ihracatçı birlikleri genel kurul toplantılarının tamamlanmasını müteakip üç ay içinde Ankara'da veya birlik genel

³⁶ <http://www.tim.org.tr/tim/Statik/TimHakkinda.aspx>.

sekreterliği olan illerden birinde toplanır (93/4614 sayılı Karar m.36; TİM Yönetmeliği,³⁷ m.4).

a) Genel Kurul Üyeleri ve Oy Kullanabilecek Temsilciler

TİM Genel Kuruluna tüm birliklerin yönetim kurulu başkan ve üyeleri katılır. Ancak, gerek aynı konuda faaliyet gösteren birliklerin kendi aralarında seçecekleri icra komitesi asil ve yedek üyelerinin seçimi ve gerekse meclis genel kurulunda seçilecek TİM Başkanı seçimlerinde, oy kullanabilecek birlik temsilcileri;

- 1) Her ihracatçı birliğinin üç temsilcisinden,
- 2) Her ihracatçı birliğinin bir önceki takvim yılındaki ihracat performansına göre ve her birlik için altıdan fazla olmamak üzere yönetmelik ile belirlenecek esaslar çerçevesinde saptanacak ilave temsilcilerden oluşur (93/4614 sayılı Karar m.36).

TİM Yönetmeliği'nde (m.10) söz konusu ilave temsilcilerin sayısının, birliklerin bir önceki takvim yılındaki ihracat miktarlarına göre şu şekilde belirleneceği öngörülmüştür:

- 100 milyon - 250 milyon ABD Doları arasında ihracatı olan birliğe ilave "1" temsilci,
- 250 milyon - 500 milyon ABD Doları arasında ihracatı olan birliğe ilave "2" temsilci,
- 500 milyon - 1 milyar ABD Doları arasında ihracatı olan birliğe ilave "3" temsilci,
- 1 milyar - 2 milyar ABD Doları arasında ihracatı olan birliğe ilave "4" temsilci,
- 2 milyar - 4 milyar ABD Doları arasında ihracatı olan birliğe ilave "5" temsilci,
- 4 milyar ABD Doları üzerinde ihracatı olan birliğe ilave "6" temsilci.

³⁷ 9.1.2001 tarihli ve 24282 sayılı Resmi Gazete.

İlave temsilcilerin sayısı, ihracatçı birliklerinin kayıt rakamları esas alınarak TİM Genel Sekreterliğince tespit edilir (TİM Yönetmeliği m.10/f.son).

İhracatçı birlikleri için saptanacak oyları kullanacak yönetim kurulu üyelerinin isimleri birlik yönetim kurulu kararı ile belirlenerek TİM genel kurul tarihinden en az üç gün önce TİM genel sekreterliğine bildirilir (93/4614 sayılı Karar m.36).

Seçimler gizli oy ve açık tasnif esasına göre yapılır (93/4614 sayılı Karar m.36).

b) Genel Kurulun Görevleri

TİM Genel Kurulunun görevleri şunlardır (TİM Yönetmeliği, m. 5):

- a) Toplantı gündeminde yer alan hususları görüşmek ve karar almak,
- b) Genel kurula sunulan yıllık faaliyet raporunu, hesapları ve bütçeyi müzakere ederek kabul veya reddetmek,
- c) TİM Başkanı seçmek.

c) Toplantı Nisabı

TİM olağan ve olağanüstü genel kurul toplantıları, oy kullanma hakkını haiz temsilcilerin en az yarısından bir fazlasının iştiraki ile toplanır (TİM Yönetmeliği, m.7).

d) Müsteşarlık Temsilcisi

Müsteşarlık, TİM genel kurul toplantılarına bir temsilci tayin eder. Müsteşarlık temsilcisi gelmeden genel kurul toplantısı açılamaz. Genel kurul toplantısına, toplantı için gerekli olan şartların yerine getirildiğinin Müsteşarlık temsilcisi tarafından tespiti ile başlanır ve genel kurul belgeleri anılan temsilci tarafından imzalanır. Müsteşarlık temsilcisi, TİM genel kurul toplantısının mevzuat hükümlerine göre yürütülmesinden sorumludur (TİM Yönetmeliği, m.8).

e) TİM Olağanüstü Genel Kurul Toplantısı

TİM icra komitesinin veya oy hakkına sahip üyelerin üçte birinin yürütme kuruluna gerekçeleriyle birlikte yapacakları yazılı başvuru üzerine genel kurul olağanüstü toplantıya çağırılır. Ayrıca, TİM genel kurulu, gerekli görülmesi halinde Müsteşarlık tarafından da olağanüstü toplantıya davet edilebilir (TİM Yönetmeliği, m.12).

2. İcra Komitesi

Aynı konuda faaliyet gösteren ihracatçı birliklerinin genel kurula katılan ve oy hakkı bulunan temsilcileri, kendi aralarından iki yıl süre ile görev yapmak üzere bir asil ve bir yedek icra komitesi üyesi seçer.

İştilal konuları arasında birden fazla birliğin konusu bulunan birlikler, toplam ihracatı içinde en fazla ihracatı olan madde grubunun birliğı olarak kabul edilir ve ihracat performansı da o madde grubu ihracatına göre değerlendirilir (93/4614 sayılı Karar m.36).

a) İcra Komitesinin Görevleri

İcra komitesinin görevleri şunlardır:

- a) İhracat politikalarının geliştirilmesine yönelik genel ve sektörel toplantılar düzenlemek, raporlar hazırlamak, görüş ve önerilerde bulunmak,
- b) İhracatla ilgili olarak gerek sektörler gerekse özel kuruluşlar arasında temas ve koordinasyonu sağlamak,
- c) Hizmetin gerektirdiğı taşınmaz mal alım, satım ve kiralanması konusunda karar almak ve Müsteşarlık Makamının onayını müteakip uygulamaya koymak,
- d) Müsteşarlığın iznini almak suretiyle ihracatın geliştirilmesi amacına yönelik yurt dışında ticaret merkezleri kurmak, kurulmuş olanlara ortak olmak,

- e) İhracatla ilgili gelişmeleri değerlendirmek amacıyla birlikler arasında koordinasyonu sağlamak,
- f) Genel kurula sunulmak üzere yıllık faaliyet raporu hazırlamak,
- g) Genel kurulda alınan kararlar doğrultusunda çalışmalar yapmak,
- h) Yukarıdaki görevlerin yerine getirilmesinde Müsteşarlık ile gerekli koordinasyonu sağlamak (TİM Yönetmeliği, m. 14).

b) İcra Komitesi Toplantıları

İcra komitesi, TİM Başkanının çağrısı üzerine en az 3 ayda bir olmak üzere, üyelerinin en az üçte iki çoğunluğu ile toplanır. Mazeretsiz olarak toplantılara üç defa katılmayan üyenin üyeliği sona erer (TİM Yönetmeliği, m.15/f.1).

İcra komitesi, ayrıca ihracat sektörünün bölgesel veya madde bazındaki sorunlarını yerinde incelemek amacıyla bölgesel toplantılar düzenleyebilir. Bölgesel toplantı sonuçları bir rapor halinde Müsteşarlığa intikal ettirilir (TİM Yönetmeliği, m.15/f.2).

3. TİM Başkanı

a) TİM Başkanının Seçilmesi

TİM Başkanı, icra komitesine seçilen asil üyelerden aday olan veya aday gösterilenler arasından TİM genel kurulunda oy hakkı bulunan temsilciler tarafından seçilir. En fazla oyu alan aday seçimi kazanır.

TİM Başkanı aynı zamanda icra komitesinin ve yürütme kurulunun da başkanıdır.

TİM Başkanının yönetim kurulu üyeliğinin düşmesi veya herhangi bir nedenle başkanlığın boşalması halinde icra komitesi on beş gün içinde toplanarak, yapılacak ilk genel kurula kadar görev yapmak üzere başkan vekillerinden birini TİM Başkanı olarak seçer (93/4614 sayılı Karar, m.36).

b) TİM Başkanının Görevleri

TİM Başkanının görevleri şunlardır:

- a) Tüm ihracatçıları kamu ve özel kuruluşlar nezdinde temsil etmek,
- b) İcra komitesine başkanlık etmek ve komitenin kendisine devrettiği yetkileri kullanmak,
- c) TİM genel kurul kararları doğrultusunda icra komitesinin çalışmalar yapmasını sağlamak,
- d) Yürütme kuruluna başkanlık etmek ve TİM organlarının faaliyetlerini koordine etmek,
- e) Yukarıdaki görevlerin yerine getirilmesinde Müsteşarlık ile gerekli koordinasyonu sağlamak (TİM Yönetmeliği, m.19).

4. Yürütme Kurulu

a) Yürütme Kurulunun Oluşumu

Yürütme Kurulu, icra komitesi başkanının başkanlığında icra komitesinin ilk toplantısında üyeleri arasından seçilecek üç başkan vekili ve bir muhasip üye olmak üzere beş kişiden oluşur (93/4614 sayılı Karar, m.36).

Herhangi bir nedenle yürütme kurulu başkan vekilliği veya muhasip üyeliği sona erenlerin yerine icra komitesince yenileri seçilir (TİM Yönetmeliği, m.16).

b) Yürütme Kurulunun Görevleri

Yürütme kurulunun görevleri şunlardır:

- a) TİM bütçesini hazırlamak ve icra komitesinin onayına sunmak, genel kurul tarafından kabul edilen bütçeyi uygulamak,
- b) Genel sekreterliğin bütçe imkanları dahilinde personel kadro tespit çalışmalarını yapmak, icra komitesinin kararı ve Müsteşarlığın onayını müteakip uygulamaya koymak,
- c) İcra komitesinin vereceği diğer görevleri yapmak (TİM Yönetmeliği, m.17).

5. TİM Sekretaryası

TİM icra komitesi ve yürütme kurulunun sekretarya hizmetleri; bir genel sekreter ve üçten fazla olmamak üzere yeteri kadar genel sekreter yardımcısı ile yeterli sayıdaki personelden oluşan bir sekretarya tarafından yürütülür.

Genel sekreter ve yardımcısı, birlik genel sekreter ve yardımcısı için belirlenen esaslar çerçevesinde icra komitesinin oy çokluğu ile alacağı karara istinaden yapılacak teklif üzerine Müsteşar tarafından atanır. (93/4614 sayılı Karar, m.36).

Genel sekreter ve genel sekreter yardımcılarının görevden alınmaları, atanmalarında uygulanan usul ve esaslara göre yapılır. Ancak, İhracat Genel Müdürlüğü'nün teklifi üzerine Müsteşarlık Makamınca görevlendirilecek üç kişilik bir muhakkik heyeti tarafından yapılacak denetimler sonucunda karar, yönetmelik ve Müsteşarlık talimatları ile ilgili mevzuatın emrettiği görevlerin kasden yerine getirilmediğinin tespit edilmesi halinde, genel sekreter ve genel sekreter yardımcısı Müsteşar tarafından görevden alınabilir (TİM Yönetmeliği, m. 21).

a) Genel Sekreter

Genel sekreter, TİM ve organlarının işlerini, karar, yönetmelik ve talimatlar doğrultusunda yürüten ve genel sekreterliğin sevk ve idaresiyle görevli ve yetkili en üst amiridir. Genel sekreterin yokluğunda bu görevler genel sekreter yardımcısından biri tarafından vekaleten yürütülür (TİM Yönetmeliği, m.22).

b) Genel Sekreterin Görevleri

Genel sekreterin görevleri şunlardır:

a) Sekretarya hizmetlerini sevk ve idare etmek,

- b) TİM organlarının kararlarını karar, yönetmelik ve talimatlar çerçevesinde uygulamak,
- c) Gerek Müsteşarlık ile TİM arasında gerekse birlik genel sekreterlikleri arasında koordinasyonu sağlamak,
- d) İcra komitesi ve yürütme kurulunun toplantı gündemlerini hazırlamak ve bunların toplantılarına katılmak.

Genel sekreter bu görevlerinden dolayı icra komitesine ve Müsteşarlığa karşı sorumludur (TİM Yönetmeliği, m.23).

C. TİM Tüzel Kişiliğinin Temsili

TİM'in tüzel kişiliği, kamu kurum ve kuruluşları ile icra daireleri ve mahkemelerde ve üçüncü şahıslara karşı TİM Başkanı veya başkan vekillerinden biri tarafından temsil edilir. Ancak, yürütme kurulunca belirlenecek esaslar çerçevesinde genel sekretere de temsil yetkisi verilebilir (93/4614 sayılı Karar m.36).

D. TİM Bütçesi, Gelirler ve Harcamalar

1. TİM Bütçesi

TİM bütçesi yürütme kurulu tarafından yıllık olarak hazırlanır ve icra komitesinin onayını müteakip TİM genel kuruluna sunulur. Genel kurul tarafından kabul edilen bütçeden yapılan harcamalar bir sonraki yılın olağan genel kurulunun onayına sunulur (TİM Yönetmeliği, m.25).

a) TİM'in Gelir Kaynakları

TİM'in gelirleri,

- a) Birliklerin bir önceki takvim yılı itibarıyla nisbi aidat gelirlerinin yüzde 3'ü,
- b) Gerekliğinde Birliklerarası Ortak Fondan Müsteşarlıkça belirlenecek miktardaki mali katkı paylarından oluşur (TİM Yönetmeliği, m. 24).

b) TİM'in Harcamaları (TİM Yönetmeliği m.26)

Bütçeden yapılacak harcamalar, başkan veya muhasip üyenin onayı ile genel sekreter tarafından yapılır. Gerek görüldüğünde yürütme kurulu tarafından genel sekretere harcama yetkisi verilebilir.

Bütçeden ödeme yapılabilmesi için bütçede ödeneğinin olması ve ita amirinin ödeme emrinin bulunması gerekir. Bütçe dışı harcama yapılabilmesi için Müsteşarlıktan izin alınması gerekir.

Bütçe içi ödenek aktarmaları yürütme kurulu kararı ile genel sekreter tarafından yapılır. Ek ödenek talepleri Müsteşarlıkça incelenerek sonuçlandırılır.

Yeni bütçenin onaylanarak yürürlüğe girmesine kadar bir önceki yıl giderlerinin üçte birine kadar harcama yapılabilir.

TİM bütçesinden yapılacak harcamalar, birlikler nezdinde görev yapan Müsteşarlık denetçilerinden Müsteşarlıkça görevlendirilecek biri tarafından denetlenir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İHRACATÇI BİRLİKLERİNİN HUKUKİ REJİMİ

İhracatta başarıya ulaşmak birçok şartı bir arada bulundurmaya gerektirmektedir ki, bunlardan biri de teşkilatlanmaktır.¹ Kanun koyucunun ihracatçı birlikleri şeklindeki teşkilatlanmanın, ihracat mallarımızın dış piyasada daha müsait şartlarla satılmasını temin edeceği ve mal sahipleri için daha faydalı olacağına inandığı görülmektedir.² Bu itibarla, 3018 sayılı Kanunla ihracatçı birliklerinin kurulması imkanı getirilmiş ve anılan Kanunun 7'inci maddesinde yer alan, *“Hükümet, lüzum gördüğü mıntikalarda muayyen malların ihracıyla meşgul ruhsatnameli tacirlerin birlikler kurmalarını emredebilir.”* hükmüne istinaden ihracatçı birlikleri kurulmaya başlamıştır.

Bu birlikler, faaliyetlerini halihazırda, 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 6/c maddesindeki *“Dış Ticaret Müsteşarlığının bağlı kuruluşları; ihracatçı ve ithalatçı birlikleri ve bunların oluşturduğu Dış Ticaret Birlikleri üst kuruluşu ile İhracatı Geliştirme ve Etüd Merkezidir. İhracatçı Birlikleri, İthalatçı Birlikleri ve bunların üst kuruluşlarının teşkilatlanma, işleyişleri, gelirleri, gelirlerinin kullanım esasları, iştigal sahaları, denetimleri, organları ve üyeliğe ilişkin esasları ile üyelerinin hak ve yükümlülüklerini gösteren statüleri Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenir.”* hükmüne dayanarak 5.7.1993 tarihli ve 93/4614 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı hükümleri çerçevesinde sürdürmektedirler.

I. BAĞLI KURULUŞ OLARAK İHRACATÇI BİRLİKLERİ

Yukarıda da belirtildiği gibi, 4059 sayılı Kanunun 6/c maddesi uyarınca, ihracatçı birlikleri ve bunları üst kuruluşu konumundaki Türkiye İhracatçılar Meclisi (TİM) Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın bağlı kuruluşlarıdır.

¹ Akar ÖÇAL: Türk Hukukunda İhracatçı Birlikleri, Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Avrupa Ekonomik Topluluğu Enstitüsü Yayını (Eskişehir, 1982), 3.

² TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: V, İçtima: 1, Cilt: 12, 1936, s. 238, 5.

Birinci bölümde tafsilatıyla açıklandığı üzere, “bağlı kuruluş” kavramı 3046 sayılı “Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun”un 10 uncu maddesinde tanımlanmıştır. Buna göre bağlı kuruluşlar; “bakanlığın hizmet ve görev alanına giren ana hizmetleri yürütmek üzere, bakanlığa bağlı olarak özel kanunla kurulan, genel bütçe içinde ayrı bütçeli veya katma bütçeli veya özel bütçeli kuruluşlar”dır.

İhracatçı birlikleri özel bütçeli kuruluşlardır. Bu husus, 93/4614 sayılı “İhracatçı Birliklerinin Kuruluşu, İşleyişi, İstigal Sahaları, Organları, Üyelerinin Hak ve Yükümlülüklerine Dair Karar”ın 1 inci maddesinde açıkça belirtilmiştir.

Bilindiği gibi, bağlı kuruluşlardan bazıları devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olmayıp, Bakanlık ile bunlar arasındaki ilişki hiyerarşi ilişkisidir. Diğer taraftan, bağlı kuruluşlardan bazılarında da devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir kamu tüzel kişiliği verilmiştir. Bakanlık ile bu tür bağlı kuruluşlar arasındaki ilişki vesayet ilişkisidir. 93/4614 sayılı İhracatçı Birliklerinin Kuruluşu, İşleyişi, İstigal Sahaları, Organları, Üyelerinin Hak ve Yükümlülüklerine Dair Kararın 3 üncü maddesine göre ihracatçı birlikleri; 36 ncı maddesin göre de Türkiye İhracatçılar Meclisi tüzel kişiliği haizdir. İleride de tafsilatıyla bahsedileceği üzere, birlikler ile Dış Ticaret Müsteşarlığı arasında bir vesayet ilişkisi bulunmaktadır.

Uygulamada tüzel kişiliği haiz bakanlık bağlı kuruluşları ile bakanlık arasındaki vesayet ilişkisi son derece geniş kapsamlı olup, hiyerarşi ilişkisini andırmaktadır.³ 93/4614 sayılı Karar incelendiğinde, ihracatçı birlikleri ile Dış Ticaret Müsteşarlığı arasındaki vesayet ilişkisinin kapsamının da geniş olduğu görülmektedir.

³ Metin GÜNDAY: a.g.e., 269.

II. KAMU KURUMU NİTELİĞİNDEKİ MESLEK KURULUŞLARI BAKIMINDAN İHRACATÇI BİRLİKLERİ

Anayasa Mahkemesi 1.3.1985 tarihinde vermiş olduğu bir kararında; *“Meslek kuruluşları ve üst kuruluşları üstlendikleri hizmetler itibariyle Anayasamızda kamu kurumu niteliğinde birer kamu tüzelkişisi olarak yer almıştır. Bu nitelikleri itibariyle, idare teşkilat bütünü içerisinde “kamu idareleri”, “kamu kurumları” yanında meslek kuruluşları olarak ayrı bir kategoriye oluşturmaktadırlar.”* demektedir.⁴ Görüldüğü üzere, bu Kararı ile Anayasa Mahkemesi kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, kamu tüzel kişiliğinin klasik ayrımı olan “kamu idaresi – kamu kurumu” tasnifinin dışında ayrı bir kategoriye oluşturdıklarını açıkça ifade etmektedir.

1982 Anayasasının *“Anayasanın bağlayıcılığı ve üstünlüğü”* başlıklı 11 inci maddesinde; *“Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır.”* denilmek suretiyle Anayasa hükümlerinin tanımı yapılmıştır. Söz konusu tanımda temel ilke olarak Anayasanın üstünlüğünün kabul edildiği görülmektedir.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, 1982 Anayasasında demekler (m. 33) ve sendikalardan (m. 51-54) farklı olarak düzenlendiği görülmektedir.

1982 Anayasası çeşitli maddelerinde (m. 69, 82, 108, 129, 135) meslek kuruluşlarından bahsetmiş olmakla beraber, asıl olarak kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının esasları 135 inci maddede düzenlenmiştir. 135 inci maddeye ise, Anayasanın “Cumhuriyetin Temel Organları” başlıklı üçüncü kısmının “yürütme”ye ait ikinci bölümünde ve “idare” konulu IV. paragrafında yer verilmiştir. Bu açıdan bakıldığında, Anayasa koyucunun kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını “Cumhuriyetin Temel

⁴ Anayasa Mahkemesi: 1.3.1985 tarihli ve E:1984/12; K:1985/6 sayılı Karar, AMKD, s. 21 (Ankara 1991), 125.

Organları” arasında sayarak, “idare” içinde ve “Yüksek Öğretim Kurumları ve üst kuruluşları”, “Radyo ve Televizyon idaresi ve kamuya ilişkili haber ajansları”, “Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu” ve “Diyanet İşleri Başkanlığı” gibi devlet içinde özel öneme sahip kuruluşlar arasında değerlendirdiği anlaşılmaktadır. Bu düzenleyiş tarzı ile 82 Anayasasının kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını, Cumhuriyet’in temel bir organı olarak idare içinde yer alan ve idare içindeki diğer kuruluşlardan farklı özelliklere sahip bir kuruluş olarak kabul ettiği söylenebilir.^{5 6}

1982 Anayasasının 123 üncü maddesinin ilk fıkrası, “*idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu*” hükmünü amirdir. Bu bağlamda, Anayasaya göre kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları da idarenin bütünlüğü

⁵ Atilla ÖZER: a.g.e., 27-28.

⁶ “Mesleki kuruluşları yasayla düzenlenen mesleklerin verdikleri kamu hizmetinde düzeylerini korumak ve mesleğe mensup olanların ortak çıkarlarını kollamak ve aralarındaki dayanışmayı güçlendirmek için kurulurlar. Bu tür mesleki kuruluşların çok partili demokratik düzen içerisinde giderek etkili bir baskı grubu haline gelmeleri ve bu şekilde örgütlenen menfaat grupları arasındaki dayanışmanın toplum çıkarları aleyhine gelişmesi tehlikesi, bunların kamu hukuku kural ve usulleriyle yönlendirilmesini zorunlu kılmış ve sosyal bir olgu olarak öteden beri varlıklarını koruyabilmiş bu kuruluşları Anayasal bir kurum haline dönüştürmüştür.

“Bu nedenlerle, Anayasa’nın 135. maddesinde de; meslek kuruluşlarının belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, meslek faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleriyle ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hâkim kılmak üzere tüzelkişiliği bulunan kamu kurumları şeklinde düzenlenmeleri öngörülmüştür.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları 1961 Anayasası’ndaki hukuksal ve anayasal yapılarını 1982 Anayasası’nda da korumuşlardır. 1982 Anayasası’nın kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına yaklaşımı, temelde 1961 Anayasası’ndan çok farklı değildir. Bunlar bir tür kamu hizmeti yaptıkları gözönünde tutularak “idare” bölümü içinde düzenlenmişlerdir.

“Anayasa’nın sözü edilen kuruluşları düzenleyen 135. maddesi konuya bazı noktalarda açıklık ve daha yoğun denetim sisteminin ölçütlerini getirmiştir. Meslek kuruluşlarının amaçları belirlenerek, dolayısıyla etkinlik alanları sınırlanmış, bunların birer kamu tüzelkişisi olduğu açıklığa kavuşturulmuş, organlarının seçimi yargı gözetimine tabi kılınmış, amaç dışı faaliyet göstermeleri, siyasetle uğraşmaları, siyasî partiler, sendikalar ve derneklerle ortak hareket etmeleri yasaklanmış, devletin bu kuruluşlar üzerindeki idarî ve malî denetim hakkı açıkça belirlenmiştir. Amaç dışı etkinlik yaptırma bağlanmıştır.

“Anayasa’nın 135. maddesi, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının “... kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı denetimi altında, gizli oyla seçilen ...” tüzelkişiler olduğunu öngörmekte, bunların kuruluşunda organların “seçim”ini benimsemektedir. Kuruluşunun oluşmasında, demokrasinin temel kuralı olan “seçim”e yer verilince yönetim ve işleyişinin de demokratik kurallara aykırı olamayacağını kabul etmek gerekir.”, Anayasa Mahkemesi’nin 3.12.1991 tarih ve E:1991/4, K:1991/45 sayılı Kararı; Mehmet AKAD-Abdullah DİNÇKOL:a.g.e., 546-547; 10.2.1992 tarihli ve 21138 sayılı Resmi Gazete.

içinde yer almaktadırlar. Yine aynı maddenin üçüncü fıkrasında, kamu tüzelkişiliğinin ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulacağı belirtilmektedir.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını sendikalar, dernekler ve öteki kamu kurum ve kuruluşlarından ayıran özellikler, bu meslek kuruluşlarının sahip olduğu niteliklerdir. Bahse konu nitelikleri nedeniyle, anılan meslek kuruluşları özel bir yapı taşımakta ve toplum içerisinde belirgin bir konuma sahip olmaktadır. Bu sebeple, bir meslek kuruluşunun, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu olarak kabul edilebilmesi için anılan nitelikleri taşıması gerekmektedir.⁷

Yukarıda da ayrıntısıyla belirtildiği gibi, 1982 Anayasası çerçevesinde kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının nitelikleri şunlardır:

- a) Kamu tüzel kişiliğini haiz olma,
- b) Kamu kurumu niteliğinde olma,
- c) Kanunla kurulma,
- d) Üyelerinin belli bir mesleğin mensuplarından oluşması,
- e) Zorunlu üyelik esasına dayanma,
- f) Organlarının kendi üyeleri arasından, kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında ve gizli oyla seçilmesi, organ seçimlerinde siyasi partilerin aday gösterememesi,
- g) Kuruluşların, kuruluş amaçları dışında faaliyette bulunamaması,
- h) Kuruluşların özel bütçeli olması,
- i) Vesayet denetimine tabi olma,
- j) Bazı kamu gücü ayrıcalıklarına sahip olma.

İhracatçı birliklerinin mesleki kuruluşlar oldukları genellikle kabul edilmektedir.⁸ Diğer taraftan, ihracatçı birliklerinin kamu kurumu niteliğindeki

⁷ Attila ÖZER: a.g.e., 28.

⁸ Lûtfî DURAN: "Meslek Teşekküllerinin Hukuki Kategorisi", Özel Galatasaray Yüksek İktisat ve Ticaret Okulu Dergisi (1970), s. 3, 201; M. Zafer ÜSKÜL: Kamu Yönetimi Açısından

meslek kuruluşlarının sayılan niteliklerine sahip olup olmadıkları yönünden incelenmesi uygun olacaktır:

a) Kamu tüzel kişiliğini haiz olma

1982 Anayasasına göre (m. 123), kamu tüzel kişiliği ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.^{9 10}

4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun'da ihracatçı birliklerinin tüzel kişiliği hakkında herhangi bir hüküm bulunmamakta olup, birliklerin ve bunların üst kuruluşlarının teşkilatlanma, işleyişleri, gelirleri, gelirlerinin kullanım esasları, iştigal sahaları, denetimleri, organları ve üyeliğe ilişkin esasları ile üyelerinin hak ve yükümlülüklerini gösteren statülerin Bakanlar Kurulu Kararı ile belirleneceği öngörülmüştür (m. 6/c). Bu meyanda, 93/4614 sayılı İhracatçı Birliklerinin Kuruluşu, İşleyişi, İştigal Sahaları, Organları, Üyelerinin Hak ve Yükümlülüklerine Dair Kararın 3 üncü maddesinde ihracatçı birliklerinin; 36 ncı maddesinde de Türkiye İhracatçılar Meclisi'nin tüzel kişiliğe sahip olduğu belirtilmiştir.

Türkiye'de Ticaret ve Sanayi Odaları (Eskişehir 1975), 15; A. Şeref GÖZÜBÜYÜK ve Turgut TAN: a.g.e., 332.

⁹ Danıştay, kuruluş kanunlarında hüküm bulunmadığı için, mühendis ve mimar odalarının tüzel kişilikleri olmadığı açıkça belirtmektedir. Bununla birlikte, Danıştay'ın tüzel kişiliği olmayan kuruluşları davalı olarak kabul etmesi, yetki ve görev alanlarına giren konularda odaların tüzel kişiliklerine bakılmaksızın dava ehliyetlerinin kabulünün zorunlu olmasına dayanmaktadır. Bkz. DİBK., 8.3.1979 tarih ve E:971-1, K:979-/1 sayılı Kararı, 6.2.1980 tarihli ve 16892 sayılı Resmi Gazete.

¹⁰ "Kamu tüzelkişilerinin varlığı, yasama organının iradesine bağlı bulunmakta ve kendiliğinden oluşmamaktadır. Kamu tüzelkişileri kaynak ve gücünü yasadan almak zorunda olduğundan; bunların varlığı ancak bütün öğelerin ve koşulların bir arada bulunması halinde kabul edilebilir.", Anayasa Mahkemesi: 30.5.1990 tarihli ve E:1990/2; K:1990/10 sayılı Karar, A.M.K.D., Sayı 26 (Ankara 1992), 204; "Kamu tüzelkişilerinin, nitelik ve özellikleriyle bağdaştığı ve statülerinin elverdiği ölçüde, özel hukuk tüzelkişileri gibi genel hükümlere göre bazı yetkileri kullanmaları mümkün olmakla beraber, açık bir hüküm bulunmadıkça, bu hal, onların hukuk rejimi olan idare hukuku ve kamu kanunlarına bağlılık ilkesini ortadan kaldırmaz. Kamu tüzelkişilerinin kurulması, organları, görev ve yetkileri, işleyiş ve çalışma usûlleri, yasal ve idari işlemlerle her zaman yeniden düzenlenebilir. Çünkü Anayasa'nın 123. maddesinde kamu tüzelkişiliğinin ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulacağı hükmü yer almış bulunmaktadır. Bu durumda, kanun koyucunun, kamu tüzelkişiliğini genel yararın belirlediği ihtiyaca göre kurması ve onu kimi yetkilerle donatması asıldır.", Anayasa Mahkemesi'nin 28.11.1985 tarih ve E:1985/7; K:1985/22 sayılı Kararı, AMKD, s. 21 (Ankara 1991), 251.

Nitekim, ihracatçı birliklerinin görevlerini gereği gibi yapabilmeleri ve onlardan beklenen faaliyetlerin tam anlamıyla gerçekleştirilebilmesi için, bu birliklerin tüzelkişiliğe sahip olmaları bir gerekliliktir.¹¹

b) Kamu kurumu niteliğinde olma

Anayasaya göre meslek kuruluşları “kamu kurumu niteliğinde” sayılmışlardır. Başka bir deyişle, Anayasa meslek kuruluşlarını doğrudan doğruya kamu kurumu olarak zikretmemiştir. Gerçekten de meslek kuruluşları kamu kurumları gibi belli bir veya birkaç hizmeti yürütmekle görevli değildirler. Ayrıca bunlar belli bir hizmetle sınırlı olarak da faaliyet göstermezler. Meslek kuruluşları, belli bir meslekte çalışan insanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere faaliyet gösterirler. Bu bağlamda, meslek kuruluşlarının daha ziyade özel yararların gereklerine göre faaliyette bulundukları ve anılan özellikleri ile de dernek ve sendikalara yaklaştıkları söylenebilir. Bununla birlikte, Devlet bahse konu özel yarar odaklarının kamu yararına aykırı bir biçimde gelişmelerini ve faaliyette bulunmalarını engellemek için, bunları tamamen özel hukuk çerçevesinde faaliyet gösteren kuruluşlar olmaktan çıkarmış, bunlara kamu tüzelkişiliği vermiş ve mesleki faaliyetlerin yerine getirilmesi açısından da bunları kamu hukuku kurallarına tabi tutarak bazı kamu görev ve yetkileri ile teçhiz etmiştir. Diğer taraftan, meslek kuruluşlarının kamusal görev ve yetkileri sadece üyeleri için geçerli ve etkili olup, üçüncü kişileri kapsamaz. Anılan özellikleri dolayısıyla da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, hem sendika ve dernek gibi tamamen özel hukuk hükümlerine tabi kuruluşlardan, hem de tüm faaliyetleri ile kamu hizmeti görmekten ibaret olan kamu kurumlarından ayrıldıkları görülmektedir.¹²

¹¹ Akar ÖÇAL: a.g.e., 7. Ayrıca bkz. Lütfi DURAN: a.g.m., 201; M. Zafer ÜSKÜL: a.g.e., 15.

¹² Metin GÜNDAY: a.g.e., 383-384.

İhracatçı birliklerinin kamu kurumu niteliğinde oldukları bazı yazarlar tarafından kabul edilmektedir.¹³ Diğer taraftan, ihracatçı birliklerinin kamu hizmeti düşüncesiyle kurulmuş oldukları da bir gerçektir.¹⁴

Danıştay bir kararında, bu kuruluşlar tarafından yapılan işin kamu hizmeti ve anılan kuruluşların da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları olduğunu ifade etmiştir.¹⁵

Öte yandan, Uyuşmazlık Mahkemesi de 18.5.1992 tarihli bir kararında, 3247 sayılı Yasa gereği ihracatçı birliklerinin Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın bağlı kuruluşu olmaları (3247 sayılı Kanunu yürürlükten kaldıran 4059 sayılı Kanuna göre de bunlar Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın bağlı kuruluşudur.) ve Bakanlar Kurulu Kararı ile çıkarılan yönetmeliklerindeki düzenlemeler sonucu birliklerin kamu kurumu olduğunu, genel kurul kararlarının da idari işlem niteliğinde bulunduğunu belirtmiştir.¹⁶

c) Kanunla kurulma

Meslek kuruluşlarına bazı kamu gücü ayrıcalıkları tanınır. Bu ise ancak kanunla gerçekleştirilebilir. Bu itibarla, her meslek kuruluşu bir kanuna ihtiyaç gösterir.¹⁷

Nitekim, 1982 Anayasasının 135 inci maddesinin birinci fıkrası uyarınca, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları kanunla kurulurlar. 1961 Anayasasında da, anılan kuruluşların "kanunla meydana getirileceği" hükme bağlanmıştı (m. 122).

¹³ Mesela bkz. Lûtfi DURAN: a.g.m., 201; M. Zafer ÜSKÜL: a.g.e., 15.

¹⁴ Akar ÖÇAL: a.g.e., 7.

¹⁵ Danıştay 8. Daire'nin 18.2.1992 tarihli ve E.991/152-K.992/265 sayılı Kararı, Danıştay Dergisi, s. 86 (Ankara 1993), 410-412.

¹⁶ Uyuşmazlık Mahkemesi'nin 18.5.1992 tarihli ve E.992/22-K.992/23 sayılı Kararı, 24.6.1992 tarihli ve 21264 sayılı Resmi Gazete.

¹⁷ Kemal GÖZLER: a.g.e., 495.

Attila Özer'e göre; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının büyük bir bölümü, kendilerine ait özel kanuni statülere sahiptir. Yasama organı bu meslek kuruluşları için özel kanunlar çıkararak, onların her türlü faaliyetlerini teferruatlı düzenler. Diğer taraftan, yasama organı bazen de özel kanunlar çıkarmayarak, kamu kurumu haline getirmek istediği meslek kuruluşunu belirleyip, bununla ilgili amaç, görev, yetki, teşkilat yapısı hakkında genel esasları belirleyen çerçeve düzenleme yapmakla yetinebilir. Bu gibi durumlarda, yürütme organı yasama organının belirlediği ilkeler çerçevesinde "tip statüler" veya "yönetmelikler" hazırlayarak, meslek kuruluşlarının hayatiyet kazanmasını sağlar. "Türkiye Bankalar Birliği", "Türkiye Sigorta ve Reassürans Şirketleri Birliği" ve "İhracatçı Birliği" bu şekilde kurulmuşlardır.¹⁸

Nitekim, 4059 sayılı Kanun'da (m. 6/c), ihracatçı birliklerinin Dış Ticaret Müsteşarlığının bağlı kuruluş olduğu belirtildikten sonra, bunların teşkilatlanma, işleyişleri, gelirleri, gelirlerinin kullanım esasları, işgal sahaları, denetimleri, organları ve üyeliğe ilişkin esasları ile üyelerinin hak ve yükümlülüklerini gösteren statüleri Bakanlar Kurulu Kararı ile belirleneceği öngörülmüştür. Birlikler, faaliyetlerini anılan hükme dayanmak suretiyle 5.7.1993 tarihli ve 93/4614 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı hükümleri çerçevesinde sürdürmektedirler.

d) Üyelerinin belli bir mesleğin mensuplarından oluşması

Bilindiği üzere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının üyeleri o meslek kuruluşunun ilgili olduğu mesleklerde faaliyet gösterirler. İhracatçı birliklerinin üyeleri ise ihracatçılardan oluşmaktadır.

e) Zorunlu üyelik esasına dayanma

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları zorunlu üyelik esasına dayanmaktadır. Bir kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşuna üye olmadan o meslek kuruluşunun faaliyet sahasındaki mesleği icra etmek

¹⁸ Attila ÖZER: a.g.e., 44.

mümkün değildir.¹⁹ Diğer bir ifadeyle, bir meslekte faaliyette bulunmak için o meslekle alakalı kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşuna katılmak mecburi olup, katılmadan mesleki faaliyette bulunma olanağı yoktur.²⁰ Örneğin, bir eczacı ilgili Eczacı Odasına, bir doktor ilgili Tabipler Odasına, bir avukat ilgili Baroya üye olmadan mesleki faaliyette bulunamaz.

İhracatçı birliklerinde de zorunlu üyelik esası geçerlidir. Nitekim, ihracatçıların çalışma konularına giren birliklere üye olmaları zorunludur. Aynı konuda birden fazla ihracatçı birliği bulunması halinde, ihracatçılar bunlardan sadece birine üye olabilirler. Bir genel sekreterlik bünyesindeki ihracatçı birliklerinden birine üye olan ihracatçı, aynı genel sekreterlik bünyesinde faaliyet gösteren diğer birliklerin iştigal alanına giren maddeleri, üyelik şartı aranmaksızın ihraç edebilir. Bununla birlikte, sadece üyesi olduğu birliğin hizmetlerinden yararlanır ve genel kuruluna katılabilir. Üzerinde ilgili ihracatçı birliğinin onayı bulunmayan gümrük beyannameleri, gümrük idarelerince işleme konulmaz. Diğer taraftan, birden fazla birliğin iştigal alanına giren ve aynı ihracat beyannamesi kapsamında yer alan maddelerin, tek parti halinde sevkiyatında, ihracat beyannamesi toplam değer tutarının beşte birini geçmeyen maddeler (kayda tabi olmamak şartıyla) için ilgili birliğe üyelik şartı aranmaz (93/4614 sayılı Karar, m. 6).

f) Organlarının kendi üyeleri arasından, kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında ve gizli oyla seçilmesi, organ seçimlerinde siyasi partilerin aday gösterememesi

1982 Anayasasının 135 inci maddesinin birinci fıkrası kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını tanımlarken, “Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ... organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzelkişilikleridir.”

¹⁹ Metin GÜNDAY: a.g.e., 384.

²⁰ A. Şeref GÖZÜBÜYÜK ve Turgut TAN: a.g.e., 323.

diyerek, anılan meslek kuruluşlarının organlarının yargı gözetimi altındaki seçimle işbaşına geleceğini hükme bağlamıştır.

İhracatçı birliklerinde ise, organ seçimlerinin Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın gözetimi altında yapıldığı görülmektedir (93/4614 sayılı Karar, m. 11).

g) Kuruluşların, kuruluş amaçları dışında faaliyette bulunamaması

1982 Anayasasının 135 inci maddesinin üçüncü fıkrasına göre, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları *"kuruluş amaçları dışında faaliyette bulunamazlar."* Bununla birlikte, bu sonuç sadece Anayasanın pozitif hükmünden değil, "uzmanlık (ihtisas) ilkesi"nden de çıkan bir sonuçtur. Şöyle ki; kamu idareleri dışındaki kamu tüzel kişileri ve genelde bütün tüzel kişiler, belli bir amacı gerçekleştirmek için kurulurlar. Hukuk düzeni ise, başka bir sebeple değil, bu belli amacın gerçekleşmesi için söz konusu kuruluşlara tüzel kişilik atfetmiş, yani onların hukukî varlığını kabul etmiştir. Bu itibarla, Anayasada ayrıca yasaklanmamış olsa da, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları tahsis edildikleri amaç dışında bir faaliyette bulunamazlardı.²¹

93/4614 sayılı Kararda ihracatçı birliklerinin kuruluş amaçları, ihracatçıları teşkilatlandırmak suretiyle ihracatı arttırmak, ihracatçıların mesleki faaliyetlerini ve ilişkilerini tanzim etmek ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın vereceği görevleri ifa etmek olarak öngörülmüştür (m. 1). Bu itibarla, birliklerin anılan amaçlar dışında faaliyette bulunmaları mümkün değildir.

h) Kuruluşların özel bütçeli olması

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları özel bütçelidirler. Bu kuruluşların başlıca gelirleri üyelerinden topladıkları aidatlardan (giriş ve yıllık aidatları) oluşmaktadır. Aidatların yanında para cezaları, düzenledikleri belgelerden aldıkları harç ve resimler de gelirler arasındadır. Meslek kuruluşlarının bütçeleri genellikle kuruluş yönetim kurullarınca hazırlanır ve

²¹ Kemal GÖZLER: a.g.e., 497.

kuruluşun genel kurullarında da kabul edilir. Bütçeler, uygulamaya konulduktan sonra ilgili bakanlığın denetimine tabidir. İlgili bakanlık, bütçe uygulamalarında usulsüzlük vb. tespit eder ise, sorumlular hakkında gerekli işlemlerin yapılmasını sağlar.²²

93/4614 sayılı Kararın 1 inci maddesinde ihracatçı birliklerinin özel bütçelere sahip oldukları belirtilmiştir.

i) Vesayet denetimine tabi olma

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerinde merkezi idarenin (devletin) vesayet denetimi söz konusu olup, anılan kuruluşlar yasada öngörülen idari ve mali denetime tâbidirler.²³ Nitekim, 1982 Anayasasının 135 inci maddesinin beşinci fıkrası; *“Bu meslek kuruluşları ve üst kuruluşları üzerinde Devletin idarî ve malî denetimine ilişkin kurallar kanunla düzenlenir.”* hükmünü getirmiştir.²⁴

4059 sayılı Kanun’da (m. 6/c), ihracatçı birliklerinin statülerinin Bakanlar Kurulu Kararı ile belirleneceği ve birliklerinin denetimlerine ilişkin esasların da bu statüde gösterileceği öngörülmüştür.

Nitekim, 93/4614 sayılı Kararın pek çok maddesinde, Dış Ticaret Müsteşarlığı’nın ihracatçı birlikleri üzerindeki idari/mali denetimi ve gözetimine ilişkin hükümler yer almaktadır. Bunlara örnek olarak aşağıdaki hükümler gösterilebilir:

“Bu Kararın amacı, ... Müsteşarlığın vereceği görevleri ifa etmek üzere, ... ihracatçı birliklerinin görevlerine dair esasları düzenlemektir.” (m. 1)

²² Metin GÜNDAY: a.g.e., 385; Kemal GÖZLER: a.g.e., 497; A. Şeref GÖZÜBÜYÜK ve Turgut TAN: a.g.e., 324.

²³ A. Şeref GÖZÜBÜYÜK ve Turgut TAN: a.g.e., 324; Kemal GÖZLER: a.g.e., 498.

²⁴ *“İdari teşkilât bütünü içerisinde yer alan her türlü kurum ve idareler, ayırım yapılmaksızın şu veya bu şekilde ve değişik etkinlikte Devletin gözetim ve denetimine tabidirler.”*; Anayasa Mahkemesi’nin 1.3.1985 tarihli ve E:1984/12; K:1985/6 sayılı Kararı, AMKD s. 21 (Ankara 1991),125.

“Birlik organlarının teşekkülüne kadar birlik işleri, genel sekreteri bulunan birliklerde genel sekreter, genel sekreteri bulunmayan birliklerde Müsteşarlık tarafından görevlendirilecek yetkili tarafından yürütülür.” (m.3/f.son)

“İhracatçı Birliklerinin iştigal sahasına giren maddeler Müsteşarlık tarafından belirlenir.” (m. 4)

“Birliklerin görevleri şunlardır:

...

d) ... Müsteşarlığın iznini almak kaydıyla amaç ve görevlerini gerçekleştirmeye yönelik olarak vakıf kurmak veya kurulmuş olanlara iştirak etmek..

...

g) Bütçe imkanları göz önünde tutularak, Müsteşarlığın izni alınmak kaydıyla, yurt içinde hizmet birimleri kurmak ve yurt dışında temsilcilik açılması için ortak yönetim kuruluna teklifte bulunmak.

...

k) Konuları ile ilgili olarak Müsteşarlıkça verilecek diğer görevleri yapmak.” (m. 5)

“Müsteşarlık, genel kurul toplantılarına bir temsilci tayin eder. Müsteşarlık temsilcisi gelmeden, genel kurul toplantısı açılmaz. Genel kurul toplantısına, toplantı için gerekli şartların yerine getirildiğinin Müsteşarlık temsilcisi tarafından tespiti ile başlanır. Genel kurul belgeleri temsilci tarafından imzalanır.” (m. 11)

“Kuruluş genel kurulu, birliğin kuruluşuna ilişkin tebliğin Resmi Gazete’de yayımlanmasını müteakip bir ay içinde genel sekreteri bulunan birliklerde genel sekreter, genel sekreteri bulunmayan birliklerde Müsteşarlık tarafından görevlendirilecek yetkilinin çağrısı üzerine toplanır.” (m. 13)

“Müsteşarlık, gerekli gördüğünde genel kurulu olağanüstü toplantıya çağırabilir.” (m. 15/f. 2)

“Genel kurul tutanakları Müsteşarlık temsilcisi, divan heyeti ve genel sekreter tarafından imzalanır. Müsteşarlık temsilcisi tarafından imzalanmayan genel kurul belgeleri geçersizdir.” (m. 19)

“Yönetim kurulu asil ve yedek üyeleri birliğin iştirak konusuna giren maddelerden, son iki takvim yılı itibarıyla asgari 100.000 ABD doları karşılığı ihracat gerçekleştiren üyeler arasından seçilir. Bu miktarı Müsteşarlığın bağlı olduğu Bakanlık on katına kadar arttırmaya veya dörtte birine kadar azaltmaya yetkilidir.” (m. 20/f. 2)

“Yönetim kurulunun görevleri şunlardır:

...

i) Müsteşarlığın izni alınmak suretiyle gerektiğinde yurt içinde hizmet birimleri kurmak ve yurt dışında teşkilat kurmak üzere ortak yönetim kuruluna teklifte bulunmak.” (m. 24)

“Genel Sekreter, yönetim kurulu tarafında alınan kararları ihracatçı birliklerinin kuruluş ve işleyişine ilişkin karar ve yönetmelikler ile konuya ilişkin sair mevzuat hükümleri ile Müsteşarlık talimatlarına aykırı bulması halinde, kararın yeniden görüşülmesini isteyebilir. Yönetim kurulunun kararında ısrar etmesi halinde Müsteşarlığın vereceği talimat doğrultusunda işlem yapılır.” (m. 25/f. 3)

“Genel sekreter ve genel sekreter yardımcıları, başkanlar kurulu olan genel sekreterliklerde başkanlar kurulunun; başkanlar kurulu bulunmayan genel sekreterliklerde ise genel sekreterlik bünyesindeki birliklerin yönetim kurullarının oy çokluğu ile alacakları karar istinaden yapacakları teklif üzerine Müsteşar tarafından atanır. ... Boşalan veya yeni ihdas edilen kadrolara 30

gün içinde teklifte bulunulmaması halinde atama Müsteşar tarafından re'sen yapılabilir." (m. 27/f. 3)

"Genel sekreter ve genel sekreter yardımcılarının görevden alınmaları, atanmalarında uygulanan usul ve esaslara göre yapılır. Ancak, yapılacak denetimler sonucunda karar, yönetmelik ve Müsteşarlık talimatları ile ilgili mevzuatın emrettiği görevleri kasten yerine getirmedığının tespit edilmesi halinde, genel sekreter ve genel sekreter yardımcılarını Müsteşar tarafından görevden alınabilir." (m. 27/f. 4)

"Genel Sekreterin görevleri şunlardır:

...

b) Talimatların uygulanmasını sağlamak,

c) Müsteşarlıkla birlik arasında irtibatı sağlamak,

d) Yetkili organlarca alınan kararları Müsteşarlığa iletmek ve uygulanmasını takip etmek,

...

Genel sekreter bu görevlerin yürütülmesinden Müsteşarlığa karşı sorumludur." (m. 29)

"Denetim kurulunun görevi mevzuat ve genel kurul kararları çerçevesinde birliğin hesap, işlem ve faaliyetlerini devamlı ve düzenli bir şekilde denetleyip üç aylık raporlarla Müsteşarlığa bildirmek ve genel kurullar için denetim raporları hazırlamaktır." (m. 30/f. 2)

"Birliklerin giderlerini mümkün olduğu kadar azaltmak ve gelirlerini en iyi şekilde değerlendirmek, ortaklaşa yapılması mümkün olan iş ve hizmetleri bir arada yürütmek, gelir ve giderleri kısmen bir elden düzenlemek amacıyla aynı il merkezinde kurulmuş bulunan birliklerin tamamını veya bir kısmını aynı genel sekreterlik bünyesinde toplamaya Müsteşarlık yetkilidir." (m. 31/f. 1)

“Başkanlar kurulu; bir genel sekreterlik bünyesinde ikiden fazla birliğin bulunması halinde, her birliğin yönetim kurulu başkanı veya başkan vekili ile genel sekreter veya vekilinin katılması suretiyle oluşur. ... Seçimlerin bu süre içinde yapılamaması halinde, birliklerin bir önceki yıla ait ihracat sıralaması dikkate alınarak başkanlar kurulu başkanı ve başkan vekili Müsteşarlıkça belirlenir. ...” (m. 31/f. 2)

“Başkanlar Kurulunun görevleri şunlardır:

...

e) Müsteşarlığın izni alınmak kaydıyla yurt içinde teşkilat kurmak,
... .” (m. 32)

“Ortak yönetim kurullarının görevleri şunlardır:

...

e) Sektörün yurt dışındaki sorunların çözmek ve sektör ile ilgili gelişmeleri izlemek amacıyla yurt dışında temsilcilik açmak üzere Müsteşarlığa teklifte bulunmak,
... .” (m. 35)

“Müsteşarlık, TİM genel kurul toplantılarına bir temsilci tayin eder. Müsteşarlık temsilcisi 11 nci maddede belirtilen esaslar çerçevesinde görev yapar.” (m. 36)

TİM “Genel sekreter ve yardımcılar 27 nci maddede belirtilen esaslar çerçevesinde icra komitesinin oy çokluğu ile alacağı karara istinaden yapılacak teklif üzerine Müsteşar tarafından atanır.” (m. 36)

TİM “Genel sekreterliğin(in) giderleri, ... ile karşılanır. Müsteşarlık, gerektiğinde Birliklerarası Ortak Fondan mali katkı sağlayabilir. ...” (m. 36)

“TİM bütçesinden yapılacak harcamalar, birlikler nezdinde görev yapan Müsteşarlık denetçilerinden Müsteşarlıkça görevlendirilecek biri tarafından denetlenebilir.” (m. 36)

“Giriş, yıllık ve nisbi aidatın miktar ve oranları birlik genel kurulları tarafından, diğer gelirler ise genel sekreterlikler arası mutabakatla belirlenir. Birlikler arası dengenin sağlanması bakımından bu miktar ve oranlar Müsteşarlıkça değiştirilebilir.” (m. 40/ f. 2)

“Birlikler, Müsteşarlığın denetimine tabidir. Müsteşarlık gerektiğinde birliklere kamu görevlisi olmayan kişiler arasından denetçi atayabilir. Bu şekilde atanacak olan denetçilerde genel sekreter için aranan şartlara ilaveten Müsteşarlık veya bağlı kuruluşlarında en az 10 yıl çalışmış olmak şartı aranır.” (m. 41)

“... Münfesihi sayılan birliğin mameleki Müsteşarlık tarafından birliğin bağlı olduğu genel sekreterliğe, başka bir birliğe veya Birliklerarası Ortak Fona devredilebilir.” (m. 44)

j) Bazı kamu gücü ayrıcalıklarına sahip olma.

Yukarıda da belirtildiği üzere, 1982 Anayasasına göre kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kurulma amaçları; “belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, meslekî 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 ahlâkını korumak”tır (m.135/f.1). Devlet bu kuruluşlara faaliyet alanlarıyla ilgili olarak muhtelif kamu hizmetlerini yerine getirme görevi de vermiş olup, bu kuruluşların kamu hizmeti ile görevlendirildikleri ölçüde bazı kamusal yetkiler kullandıkları da bir gerçektir.²⁵ Örneğin bunlar tek taraflı olarak icraî işlemler

²⁵ A. Şeref GÖZÜBÜYÜK ve Turgut TAN: a.g.e., 323.

yapabilir. Bu işlemler düzenleyici işlem olabileceği gibi bireysel idarî işlemler de olabilir.²⁶ Bunlara üyelik zorunludur. Bu kuruluşlara kayıt olmadan bir mesleğin icrası mümkün değildir. Keza bu kuruluşlara üyelerin aidat ödemesi de zorunludur. Bu kuruluşların üyelerine meslekten ihraç cezasına kadar birtakım disiplin müeyyideleri uygulama yetkileri de vardır.²⁷

İhracatçı birliklerinin de bir takım kamu gücü ayrıcalıklarına sahip oldukları görülmektedir. Nitekim;

İhracatçıların ilgili ihracatçı birliklerine üye olması zorunludur (93/4614 sayılı Karar, m. 6).

Birlik üyeleri, aidatlarını süresi içerisinde ödemek zorunda olup, yapılan uyarıya rağmen aidatlarını ödemeyenlerin üyelikleri sona erer (m. 40).

93/4614 sayılı Karara aykırı hareketleri tespit edilen üyeler yönetim kurulunun teklifi ve genel kurulun kararı ile birlik üyeliğinden bir yıla kadar geçici veya gerektiğinde daimi olarak çıkarılır ve durum ilgiliye tebliğ edilir. Birlikten çıkarılan üyeler birlikle ilgili tüm haklarını kaybederler. Birliğin malları ve varlıkları üzerinde hak iddia edemezler. Birlikten çıkarılan üyeler aynı konuda çalışan diğer birliklere en kısa sürede duyurulurlar ve en az bir yıl müddetle aynı konudaki diğer bir birliğin üyesi olamazlar (m. 42).

Görüldüğü üzere, ihracatçı birlikleri meslek kuruluşları olmakla beraber, bunların nitelikleri Anayasada kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları için belirlenen niteliklerinin tamamı ile de örtüşmemektedir. Bu durumda, ihracatçı birlikleri ile üst kuruluş olan Türkiye İhracatçılar Meclisi, sahip oldukları özellikler itibarıyla büyük ölçüde kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına benzetmekle birlikte, Anayasanın 135 inci maddesinde

²⁶ André de LAUBADÉRE, Jean Claude VENEZIA ve Yves GAUDEMET: a.g.e., 938'den naklen Kemal GÖZLER: a.g.e., 495, dipn. 158.

²⁷ André de LAUBADÉRE, Jean Claude VENEZIA ve Yves GAUDEMET: a.g.e., 938'den naklen Kemal GÖZLER: a.g.e., 495, dipn. 159.

belirlenen tipik kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları tanımı ile uyuşmamaktadır.

93/4614 sayılı Kararın “Amaç” başlıklı 1 inci maddesinde, “*Bu Kararın amacı, ihracatçıları teşkilatlandırmak suretiyle ihracatı arttırmak, ihracatçıların mesleki faaliyetlerini ve ilişkilerini tanzim etmek, Müsteşarlığın vereceği görevleri ifa etmek üzere, özel bütçelere sahip ihracatçı birliklerinin görevlerine dair esasları düzenlemektir.*” hükmü yer almaktadır. Buna göre, ihracatçı birliklerinin kuruluş amacı, “ihracatçıları teşkilatlandırmak suretiyle ihracatı arttırmak, ihracatçıların mesleki faaliyetlerini ve ilişkilerini tanzim etmek, Müsteşarlığın vereceği görevleri ifa etmek”tir.

Başka bir ifadeyle, ihracatçı birliklerinin kurulmasındaki esas neden ihracatın korunması ve kontrolüdür.²⁸ Nitekim, ihracatın sorunları ve ülkemiz ekonomisinde taşımakta olduğu önem göz önüne alındığında, ihracat işlerinin organize edilmesi ve denetime tabi tutulmasındaki zorunluluk da kendiliğinden ortaya çıkmaktadır.^{29 30} Bu husus, Ege Mıntıkası Kuru Meyve Ihracatçıları Birliği'nin 1941 Yılı Genel Kurul Tutanaklarında yer alan Yönetim Kurulu Raporunda da şu şekilde ifade edilmiştir: “... *Birlik halinde çalışmamız hayati ve ticari bir zarurettir. Birlik halinde muvaffak olmamız da yurtseverlik vazifesi halinde gelmiştir. Çünkü Birliğimizin kararları ve hareketleri yalnız mahdut bir tüccar zümresini değil aynı zamanda yurt müdafaasında, millet kalkınmasında en geniş hizmet ve hizmet payı olan müstahsili alakalandırmaktadır. Birliğimizin piyasadaki tesiri, fiyat hareketlerinin dalgaları en küçük köylere kadar dalgalanmaktadır. İştigal sahamızın vüs'atı içinde milyonlarca yurttaşın menfaatini korumak gibi vicdani bir mükellefiyetle mahmulüz. ...*”³¹

²⁸ Samed AĞAOĞLU: “İthalat ve İhracat Birlikleri”, Siyasi İlimler Mecmuası (1940), 103.

²⁹ Akar ÖÇAL: a.g.e., 12.

³⁰ İhracat yapmak için öncelikle kendi kendini organize etmek gereklidir; O. Mary HILL: İhracatın Organizasyonu, Dünya Pazarlarının Fethi, Çev. Vamık TOPRAK (Ankara 1969), 3a'dan naklen AKAR ÖÇAL: a.g.e., 13, dipn. 4a.

³¹ Ege Mıntıkası Kuru Meyve İhracatçıları Birliği'nin 1941 Yılı Genel Kurul Tutanaklarında yer alan Yönetim Kurulu Raporundan naklen Sebahattin GAZANFER ve Deniz ERGUN: a.g.e., 25.

Samed Ağaoğlu'na göre; ihracatçı birlikleri anormal ve geçici şartlar neticesinde düşünülen bir iktisadi teşkilat değil, normal zamanlarda da akla gelen bir iktisadi tedbir olarak meydana çıkmaktadır.³² Gerçekten de, ihracatçı birliklerinin kurulması için olağanüstü şartların varlığına ihtiyaç yoktur. Ülkemizdeki bir bölgeden veya şehirden yapılmakta olan ihracat, ürün bazında o bölgede/şehirden bir ihracatçı birliğinin kurulmasını gerektiriyorsa ve birliğin kurulması o bölge/şehir ekonomisine ve kalkınmasına olumlu etkiler yapacaksa, gerekli prosedür takip edilmek suretiyle o bölgede/şehirden bir ihracatçı birliği kurulması için engel bulunmamaktadır.

Lûtfi Duran, ihracatçı birliklerinin bir özel hukuk müessesesi olduklarının savunulamayacağını ifade etmektedir. Anılan yazara göre; "İhracatçı birlikleri ile bazı birliklerin kurucu öğeleri olan odaların, bütün vasıf ve şartlarına sahip bulunmalarına rağmen, tüzel kişiliğinin kanunlarında tasrih edilmemesi ise; bunların özel hukuk kesimine sokulmasını gerektirmeyip, jürisprüdansa göre, Anayasanın 112/3 maddesi hükmü engelleyici görüldüğü takdirde "idare makamları" olarak kabulünü intaç edebilir."³³

Ernst E. Hirsch, tüccar birliklerinin hükmi şahsiyeti haiz ve ticari mahiyette olan adi şirket olarak sınıflandırılması gerektiğini belirtirken,³⁴ Samed Ağaoğlu, ihracatçı birliklerinin gerçekte devlet tarafından yönetilen mecburi bir kartel olduğunu ileri sürmüştür.³⁵ Keza, Yaşar Karayalçın da 1973 tarihli Ticaret Hukuku kitabında; Ticarete Tağşişin Men'i ve İhracatın Murakabesi ve Korunması Hakkında 1705 sayılı Yasaya Ek 3018 sayılı Yasa'nın 7. maddesinde yer alan; "*Hükümet, lüzum gördüğü mıntikalarda muayyen malların ihracıyla meşgul ruhsatnameli tacirlerin birlikler kurmalarını emredebilir.*" hükmüne istinaden kurulmuş olan ihracatçı birliklerinin (Yazar,

³² Samed AĞAOĞLU: a.g.m., 101.

³³ Lûtfi DURAN: a.g.m., 214. (Yazar, 1961 Anayasası 112 nci maddesindeki, "Kamu tüzel kişiliği, ancak Kanunla veya Kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur." hükmüne atıfta bulunmaktadır. Anılan hüküm 1982 Anayasasının 123 üncü maddesinin üçüncü fıkrasında aynen muhafaza edilmiştir.)

³⁴ Ernst E. HIRSH: Ticaret Hukuku Dersleri, Üçüncü Bası (İstanbul 1948), Nu. 379.

³⁵ Samed AĞAOĞLU: a.g.m., 104, 109.

“ihracat birlikleri” demeyi tercih etmiştir.), anılan hüküm ve yine aynı maddedeki *“Birliğin üyesi olmayan tacirler, birliğin iştiğal mevzuu olan malları ihraç edemezler.”* hükmüne dayanarak iktisadi bakımdan “mecburi kartel” mahiyetinde olduklarını ifade etmiştir. Yazar anılan kitabında, ihracatçı birliklerinin başlangıçta anonim, limited ve adi şirket olarak kurulduklarını ve hukuki mahiyetlerinin münakaşalı olduğunu belirtmiş ve *“İhracat birliklerimizin hükmî şahsiyet meselesi ve genel olarak hukukî mahiyeti ayrıca incelenecek önemli bir konu hüviyetini muhafaza etmektedir.”* diyerek konu hakkındaki görüşüne yer vermemiştir.³⁶

Hamza Eroğlu, “İdare Hukuku Dersleri” isimli ve 1972 tarihli kitabında, meslek kuruluşlarına “hizmet yerinden yönetim kuruluşları (kamu kurumları)” başlığı altında yer vermiş ve ihracatçı birlikleri de dahil olmak üzere bazı meslek kuruluşlarını bu başlık altında saymış, ticaret ve sanayi odaları ile ticaret odaları, sanayi odaları, ticaret borsaları ve bunların birliğini de örnek olarak kısaca incelemiştir. Eroğlu, bahse konu kuruluşların hukuki niteliği ile ilgili olarak 1961 Anayasasının 122 nci maddesini belirtmekle yetinmiştir. Bu itibarla, anılan yazarın ihracatçı birliklerini kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu olarak değerlendirdiği söylenebilir.³⁷

Attila Özer’e göre, ülkemizdeki meslek kuruluşlarından aralarında ihracatçı birliklerinin de bulunduğu bazıları, kendilerini Anayasanın 135 inci maddesindeki yapıya intibak ettirememişlerdir. İhracatçı birliklerinin organlarının seçimleri “yargı gözetimi” altında olmamaktadır. Öte yandan, ihracatçı birliklerine atama ile gelen “genel sekreter”, birlik üzerinde, birliğin meslek kuruluşu olarak sahip olması gereken niteliklerden “özerk” olma vasfına aykırı olabilecek yetkilere sahip bulunmaktadır.³⁸

³⁶ Yaşar KARAYALÇIN: Ticaret Hukuku, II. Şirketler Hukuku, İkinci Baskı (Ankara 1973), 36-37.

³⁷ Hamza EROĞLU: İdare Hukuku Dersleri (Ankara 1972), 179-184.

³⁸ Attila ÖZER: a.g.e., 87.

Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan'ın ise, Türk Kamu Hukuku öğretisinde “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına benzer kuruluşlar” tabirini getirdikleri görülmektedir. Bu görüşe göre, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu kategorisinde yer almamakla beraber, bazı yönleri ile onlara benzer kuruluşların varlığı dikkat çekmekte olup, bu tür kuruluşların hukuki statüleri tartışmalıdır. Bunların en belirgin örneğini ise ihracatçı birlikleri oluşturmaktadır. Birliklerin hukuki niteliği konusunda ne 3018 sayılı Kanun ne de son düzenlemelerde bir açıklık bulunmaktadır. Bununla birlikte, ihracatçı birliklerinin tümüyle Anayasanın kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarına ilişkin ilkelerine uygun olarak örgütlenip faaliyette bulunduğunu söylemek de olanaksızdır. Zira, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarının organlarının yargı gözetiminde seçilmesine karşın, ihracatçı birliklerinde organ seçimleri Dış Ticaret Müsteşarlığı gözetiminde yapılmaktadır. Dolayısıyla, ihracatçı birliklerini kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarına benzer, kamu hukuku statülü meslek kuruluşu olarak nitelemek daha doğru olacaktır.³⁹

Zafer Üskül, ihracatçı birliklerinin kamu tüzel kişiliğine sahip bulunmaları hususunda yasada ve tip statüde bir açıklık bulunmadığını; bununla beraber birliklerin yasanın verdiği yetkiye dayanılarak Bakanlar Kurulunca kurulduklarını; üyelerinin yararı yanında kamu yararını da amaçladıklarını ve kamu hizmeti gördüklerini; kamu hukukundan doğan bazı güç ve yetkilere sahip olduklarını; bunlara katılmanın, ilgililerin isteklerine bağlı değil, zorunlu olduğunu; bu itibarla, ihracatçı birliklerinin kamu tüzel kişilerini özel hukuk tüzel kişilerinden ayıran niteliklere sahip olduklarını ve dolayısıyla kamu tüzel kişiliğini de haiz olduklarını ifade etmektedir. Diğer taraftan, anılan yazara göre; aralarında ihracatçı birliklerinin de bulunduğu meslek kuruluşları kamu tüzel kişiliğine sahip, özerk, kamu hizmeti gören kuruluşlardır. Bu kuruluşlar, eskiden Devletin yapmakta olduğu görevlerden bir bölümünü yüklenmiştir. Ayrıca, Devletin, belirli bir mesleği ve bu mesleğin faaliyet alanını düzenlemesi de bir kamu hizmeti olduğuna göre, meslek

³⁹ A. Şeref GÖZÜBÜYÜK ve Turgut TAN: a.g.e., 330-332.

kuruluşları da belirli meslekleri ve bunların faaliyet alanlarını düzenlediklerinden, kamu hizmeti görmektedirler. Bütün bu nedenlerle, söz konusu meslek kuruluşlarının kamu kurumu sayılmaları olanaklı ve doğru olmaktadır.⁴⁰ Görüldüğü üzere, Zafer Üskül de ihracatçı birliklerini kamu tüzel kişiliğine sahip ve kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşu olarak kabul etmektedir.

Danıştay bir kararında, ihracatçı birlikleri tarafından yapılan işin kamu hizmeti ve anılan kuruluşların da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları olduğunu ifade etmiştir.⁴¹

Yine Uyuşmazlık Mahkemesi de 18.5.1992 tarihli bir kararında; 3247 sayılı Yasa gereği ihracatçı birliklerinin Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın bağlı kuruluşu olmaları (3247 sayılı Kanunu yürürlükten kaldıran 4059 sayılı Kanuna göre de bunlar Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın bağlı kuruluşudur.) ve Bakanlar Kurulu Kararı ile çıkarılan yönetmeliklerindeki düzenlemeler sonucu birliklerin kamu kurumu olduğunu, genel kurul kararlarının da idari işlem niteliğinde bulunduğunu belirterek, idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan iptal davalarının görüm ve çözümünün idare mahkemelerine ait olduğundan bahisle, birliğin genel kurulunun ve bu kurulda alınan kararların iptali istemine ilişkin davanın idari yargı yerinde görülmesi gerektiği sonucuna ulaşmıştır.⁴²

Kanımızca, ihracatçı birlikleri ve onların üst kuruluşu olan Türkiye İhracatçılar Meclisi (TİM) meslek kuruluşu olmakla birlikte, "tipik" kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu değildirler. Zira, "kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu" kavramı "anayasal" bir kavramdır ve bu

⁴⁰ M. Zafer ÜSKÜL: a.g.e., 27-35.

⁴¹ Danıştay 8. Daire'nin 18.2.1992 tarihli ve E.991/152-K.992/265 sayılı Kararı, Danıştay Dergisi, s. 86 (Ankara 1993), 410-412.

⁴² Uyuşmazlık Mahkemesi'nin 18.5.1992 tarihli ve E.992/22-K.992/23 sayılı Kararı, 24.6.1992 tarihli ve 21264 sayılı Resmi Gazete.

kavramın içeriği 1982 Anayasasının 135 inci maddesinde belirtilen niteliklerle doldurulmuştur. Dolayısıyla, bir meslek kuruluşunun kamu kurumu niteliğinde olması için, Anayasada sayılan ve yukarıda belirtilen niteliklerin hepsine birden sahip olması gerekmektedir. Bu nitelikler “anayasallık” özelliğine sahip olduğundan, tipik bir kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşunda bu niteliklerin hepsi bulunmalıdır. Ancak, ihracatçı birliklerinde anılan niteliklerin hepsinin bulunmadığı görülmektedir.

Bu itibarla, tarafımızca, ihracatçı birliklerini tipik kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları olarak değil, fakat “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına yakın meslek kuruluşları” olarak kabul etmenin daha doğru olacağı düşünülmektedir.

Diğer taraftan, her ne kadar ihracatçı birlikleri kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının “anayasal” niteliklerinin tamamını taşımasa da, bu durum anılan kuruluşların kamu hukuku kapsamı dışında bırakılmasını gerektirmemektedir. Nitekim, Zafer Üskül’ün de belirttiği gibi, devletin belirli bir mesleği ve bu mesleğin faaliyet alanını düzenlemesi de bir kamu hizmeti olduğundan ve meslek kuruluşları da belirli meslek ve bunların faaliyet alanlarını düzenlediklerinden, meslek kuruluşlarının da kamu hizmeti gördükleri söylenebilir.⁴³ Bu bağlamda, ihracatçı birlikleri mevzuatının da ihracatçılık mesleği ile ilgili düzenlemeler getirdiği ve birlikler ile bunların üst kuruluşu olan Türkiye İhracatçılar Meclisi’nin (TİM) Dış Ticaret Müsteşarlığı’nın bağlı kuruluşları olduğu gözönüne alındığında, bu nitelikleri itibariyle birliklerin ve TİM’in kamu hukuku alanından uzak tutulmaması gerektiği düşünülebilir. Nitekim, devletin kamu hizmetleri toplamından oluştuğu da hatırlandığında⁴⁴, T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı’nın bağlı kuruluşları olarak ihracatçı birlikleri ve TİM’in anılan kapsam dışında tutulmamasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

⁴³ M. Zafer ÜSKÜL: a.g.e., 35.

⁴⁴ Roger BONNARD: Précis de Droit Administratif Partie Générale, Recueil Sirey, Paris, 1935, 235 ve Roger BONNARD: “Notions générales sur les attributions et les fonctions de l’État et sur les services publics”, Revue du droit public et de la science politique, 1925, 5’den naklen Onur KARAHANOGULLARI: Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim) (Ankara 2002), 44, dipn. 120.

SONUÇ

Ülkemizde ihracatçı birliklerinin 1936 yılında çıkarılan Ticarete Taşışın Men'i ve İhracatın Murakabesi ve Korunması Hakkında 1705 sayılı Yasaya Ek 3018 sayılı Yasa'nın 7 nci maddesindeki; *"Hükümet, lüzum gördüğü mıntikalarda muayyen malların ihracıyla meşgul ruhsatnameli tacirlerin birlikler kurmalarını emredebilir."* hükmüne istinaden 1930'lu yıllardan itibaren kurulmaya başladıkları görölmektedir. Bugün 13 Genel Sekreterlik bünyesinde ve 21 değişik sektörde teşkilatlanan 57 ihracatçı birliğı ile onların üst kuruluşu olan Türkiye İhracatçılar Meclisi, ülkemizin ihracat politikalarının uygulanmasında önemli rol üstlenmişlerdir.

Birlikler faaliyetlerini halihazırda, 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 6/c maddesindeki *"Dış Ticaret Müsteşarlığının bağı kuruluşları; ihracatçı ve ithalatçı birlikleri ve bunların oluşturduğu Dış Ticaret Birlikleri üst kuruluşu ile İhracatı Geliştirme ve Etüd Merkezidir. İhracatçı Birlikleri, İthalatçı Birlikleri ve bunların üst kuruluşlarının teşkilatlanma, işleyişleri, gelirleri, gelirlerinin kullanım esasları, iştigal sahaları, denetimleri, organları ve üyeliğe ilişkin esasları ile üyelerinin hak ve yükümlölüklerini gösteren statüleri Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenir."* hükmüne dayanarak 5.7.1993 tarihli ve 93/4614 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı hükümleri çerçevesinde sürdürmektedirler. Bu itibarla, 4059 sayılı Kanun uyarınca ihracatçı birlikleri ve bunların üst kuruluşu olan Türkiye İhracatçılar Meclisi'nin Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın bağı kuruluşları olduğu söylenebilecektir.

Diğer taraftan, gerek 3018 sayılı Kanun gerekse 4059 sayılı Kanunda ihracatçı birliklerinin hukuki niteliğı konusunda açıklık bulunmamakta olup, birliklerin Anayasanın kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına yönelik olarak belirlediğı ölçütlere de tam olarak uymadıkları görölmektedir. Nitekim, ihracatçı birliklerinin bu özelliğı, anılan kuruluşların Türk idare sistemi içindeki konumları hakkındaki tartışmalara yol açmıştır.

İhracatçı birliklerinin kuruluş amacı, “ihracatçıları teşkilatlandırmak suretiyle ihracatı arttırmak, ihracatçıların mesleki faaliyetlerini ve ilişkilerini tanzim etmek ve Dış Ticaret Müsteşarlığı’nın vereceği görevleri ifa etmek” olup, anılan amaç 93/4614 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı’nın 1 inci maddesinde açık şekilde belirtilmiştir. Bu bağlamda, ihracatçı birliklerinin meslek kuruluşları olarak faaliyet göstermek suretiyle ihracatçıları teşkilatlandırmak üzere kurulduğu ortadadır. Öte yandan, devletin belirli bir meslek ile bu mesleğin faaliyet alanını düzenlemesinin de bir kamu hizmeti olduğu ve meslek kuruluşlarının da ilgili meslekler ve bunların faaliyet alanlarını düzenledikleri düşünüldüğünde, meslek kuruluşlarının kamu hizmeti gördükleri söylenebilir.¹ Bu bağlamda, ihracatçı birlikleri mevzuatının ihracatçılık mesleği ile ilgili düzenlemeler getirdiği ve birlikler ile bunların üst kuruluşu olan Türkiye İhracatçılar Meclisi’nin Dış Ticaret Müsteşarlığı’nın bağlı kuruluşları olduğu da gözönüne alındığında, birliklerin ve Türkiye İhracatçılar Meclisi’nin kamu hukuku alanından uzak tutulmaması gerektiği düşünülebilecektir.

Kanımızca ihracatçı birlikleri ve onların üst kuruluşu olan Türkiye İhracatçılar Meclisi meslek kuruluşları olarak kabul edilebilmekle beraber, bunların “tipik” şekilde kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu olmadıkları görülmektedir, çünkü “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu” kavramı “anayasal” bir kavramdır. Söz konusu kavramın içeriği 1982 Anayasasının 135 inci maddesinde sayılan niteliklerle doldurulmuştur. Bu itibarla, bir meslek kuruluşunun teknik anlamda kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu olması için, Anayasanın 135 inci maddesinde belirtilen ve yukarıda tafsilatıyla açıklanan niteliklerin hepsini birden üzerinde taşıması gerekmektedir. Bu nitelikler “anayasallık” özelliğine sahip bulunduğundan, tipik bir kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşunda bu niteliklerin tamamı bulunmalıdır. Ancak, ihracatçı birliklerinde anılan niteliklerin hepsinin bulunmadığı görülmektedir. Sözgelimi, Anayasaya göre kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının

¹ M. Zafer ÜSKÜL: a.g.e., 35.

organ seçiminin yargı gözetimi altında yapılması gerekmekte iken, ihracatçı birliklerinin organ seçimi Dış Ticaret Müsteşarlığı gözetiminde yapılmaktadır.

Dolayısıyla tarafımızca, ihracatçı birliklerini tipik kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları arasında değil, fakat “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına yakın meslek kuruluşları” olarak değerlendirmenin daha doğru olacağı düşünülmektedir.



KAYNAKÇA

1924-1961-1982 T.C. Anayasaları. Savaş Yay. Ankara, 1992.

AĞAOĞLU, Samed. "İthalat ve İhracat Birlikleri", Siyasi İlimler Mecmuası (1940), 101-110.

AKAD, Mehmet ve Abdullah DİNÇKOL. 1982 Anayasası, Madde Gerekçeleri ve Maddelerle İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları. İstanbul, 1998.

AMKD, s. 21. Ankara, 1991.

AMKD, s. 26. Ankara, 1992.

AZGUR, Fuad. Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre "Anayasa Nizamı". Ankara, 1969.

BİLGİN, Pertev. İdare Hukuku Dersleri, İdare Hukukuna Giriş. İstanbul, 1999.

Danıştay Dergisi, s. 86. Ankara, 1993.

DURAN, Lûtfi. İdare Hukuku. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi, 1982.

DURAN, Lûtfi. İdare Hukuku Ders Notları. İstanbul, 1982.

DURAN, Lûtfi. "Meslek Teşekküllerinin Hukuki Kategorisi". Özel Galatasaray Yüksek İktisat ve Ticaret Okulu Dergisi (1970), s. 3, 197-219.

EROĞLU, Hamza. İdare Hukuku Dersleri. Ankara, 1972.

EROĞLU, Hamza. İdare Hukuku, Genel Esaslar, İdarî Teşkilât ve İdarenin Denetlenmesi. Ankara, 1985.

GAZANFER, Sebahattin ve Deniz ERGUN. İhracatçı Birlikleri Tarihçesi, Ege İhracatçı Birlikleri Genel Sekreterliği Yay. İzmir, 1995.

GİRİTLİ, İsmet. Amme İdaresi Teşkilâtı ve Personeli. İstanbul, 1975.

GÖZLER, Kemal. İdare Hukuku, I. Bursa, 2003.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref. Yönetim Hukuku. Ankara, 2000.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref ve Turgut TAN. İdare Hukuku, Genel Esaslar, I, Ankara, 2001.

GÜNDAY, Metin. İdare Hukuku. Ankara, 1999.

HIRSH, Ernst E.. Ticaret Hukuku Dersleri. İstanbul, 1948.

<http://www.tim.org.tr/tim/Statik/TimHakkinda.aspx>

KARAHANOGULLARI, Onur. Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim). Ankara, 2002.

KARAYALÇIN, Yaşar. Ticaret Hukuku, II. Şirketler Hukuku. Ankara, 1973.

KILI, Suna ve Şeref GÖZÜBÜYÜK. Türk Anayasa Metinleri (Sened-i İttifaktan Günümüze). İstanbul, 2000.

ONAR, Sıddık Sami. İdare Hukukunun Umumî Esasları, II, İstanbul, 1966.

ÖCAL, Akar. Türk Hukukunda İhracatçı Birlikleri. Eskişehir: Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Avrupa Ekonomik Topluluğu Enstitüsü, 1982.

ÖZAY, İl Han. Gün Işığında Yönetim. İstanbul, 2002.

ÖZÇELİK, Selçuk. Anayasa Hukuku Dersleri, II, Türkiye'nin Siyasi Rejimi ve Müesseseleri. İstanbul, 1983.

ÖZER, Attila. Türkiye'de Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları (Anayasa Hukuku Açısından). Ankara:TÜGİAD, 1994.

ÖZSUNAY, Ergun. Medeni Hukukumuzda Tüzel Kişiler, İstanbul: İstanbul Hukuk Fakültesi, 1978.

Resmi Gazete, 19.6.1930-1524; 15.6.1936-3330; 31.5.1939-4220; 25.3.1940-4467; 27.11.1941-4969; 15.3.1950-7457; 31.1.1953-8323; 4.2.1954-8625; 18.3.1954-8661; 2.2.1956-9223; 23.5.1957-9614; 30.12.1959-10394; 11.5.1963-11400; 1.8.1964-11769; 3.8.1964-11770; 4.8.1964-11771; 7.4.1969-13168; 5.2.1972-14090; 28.9.1972-14320; 26.12.1977-16151; 6.2.1980-16892; 14.12.1983-18251; 18.06.1984-18435; 9.10.1984-18540; 25.6.1985-18792; 25.4.1986-19088; 16.10.1986-19253; 6.12.1986-19303; 8.11.1988-19983; 13.6.1989-20194; 1.7.1991-20916; 10.2.1992-21138; 24.6.1992-21264; 5.8.1993-21659; 14.8.1993-21668; 20.12.1994-22147; 23.6.1999-23734; 6.1.2001-24279; 9.1.2001-24282; 10.5.2001-24398; 28.6.2002-24799.

SOYSAL, Mümtaz. 100 Soruda Anayasanın Anlamı, Gözden Geçirilmiş Onbirinci Baskı. İstanbul, 1997.

TANİLLİ, Servet. Devlet ve Demokrasi, Anayasa Hukukuna Giriş. İstanbul, 1981.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: V, İçtima: 1, Cild: 12, s. 238, (1936)

Türkiye Birinci Esnaf ve Sanatkarlar Şûrası (3-5 Aralık 1990), Şûra'ya Sunulan: Alt Komisyon Raporları-Genel Kurul Görüşmeleri-Genel Kurul Kararları. Ankara: TESK, 1990.

TORTOP, Nuri. Kamu Personel Yönetimi. Ankara, 1987.

ÜSKÜL, M. Zafer. Kamu Yönetimi Açısından Türkiye'de Ticaret ve Sanayi Odaları. Eskişehir: Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, 1975.

VERSAN, Vakur. Kamu Yönetimi, Siyasî ve İdarî Teşkilât. İstanbul, 1984.

YILDIRIM, Turan. Türkiye'nin İdari Teşkilatı. İstanbul, 2002.

ÖZET

1936 yılında çıkarılan Ticarete Tağışın Men'i ve İhracatın Murakabesi ve Korunması Hakkında 1705 sayılı Yasaya Ek 3018 sayılı Yasa'nın 7. maddesinde yer alan; "Hükümet, lüzum gördüğü mıntikalarda muayyen malların ihracıyla meşgul ruhsatnameli tacirlerin birlikler kurmalarını emredebilir." hükmüne istinaden kurulmuş olan ihracatçı birlikleri faaliyetlerini halihazırda, 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 6/c maddesindeki "Dış Ticaret Müsteşarlığının bağlı kuruluşları; ihracatçı ve ithalatçı birlikleri ve bunların oluşturduğu Dış Ticaret Birlikleri üst kuruluşu ile İhracatı Geliştirme ve Etüd Merkezidir. İhracatçı Birlikleri, İthalatçı Birlikleri ve bunların üst kuruluşlarının teşkilatlanma, işleyişleri, gelirleri, gelirlerinin kullanım esasları, işğal sahaları, denetimleri, organları ve üyeliğe ilişkin esasları ile üyelerinin hak ve yükümlülüklerini gösteren statüleri Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenir." hükmüne dayanarak 5.7.1993 tarihli ve 93/4614 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı hükümleri çerçevesinde sürdürmektedirler.

Anılan kanunlarda ihracatçı birliklerinin hukuki niteliği konusunda bir açıklık bulunmamaktadır. Öğretide bu hususta çeşitli görüşler bulunmakta olup, bunlara örnek olarak; mevzuatın ihracatçı birlikleri için öngördüğü organ, görev, yetki, gelir, malvarlığı, yaptırım ve usullere bakılmak suretiyle, bunları "tüzel kişiliğe sahip meslek teşekkülü" saymak gerektiğini belirten veya birlikleri "tüzel kişiliği olmayan kamu kurumu niteliğinde meslek teşekkülü"; kamu kurumu niteliğinde meslek teşekküllerinden farklı meslek kuruluşu ya da "kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarına benzer, kamu hukuku statülü meslek kuruluşu" şeklinde nitelendiren görüşler gösterilebilir.

Diğer taraftan, bazı yüksek mahkeme kararlarında da konu hakkında birtakım tespitlere rastlamak mümkündür. Nitekim, Danıştay bir kararında; bu kurumların her ne kadar Anayasada kamu tüzel kişiliklerinin kurulması ve idaresine yönelik hükümlerle çelişen yönleri bulunsa da, yapılan işin kamu

hizmeti ve bu kurumların da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları olduğunu ifade etmiştir. Uyuşmazlık Mahkemesi de bir kararında; 3247 sayılı Yasa gereği bunların Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın bağlı kuruluşu olmaları (4059 sayılı Kanunda ise İhracatçı Birliklerinin Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın bağlı kuruluşu olduğu hükme bağlanmıştır.) ve Bakanlar Kurulu kararı ile çıkarılan yönetmeliklerindeki düzenlemeler sonucu birliğin kamu kurumu olduğunu, genel kurul kararlarının da "idari işlem" niteliğinde bulunduğunu belirtmiştir.

Kanımızca, ihracatçı birlikleri ve onların üst kuruluşu olan Türkiye İhracatçılar Meclisi (TİM) meslek kuruluşu olmakla birlikte, "tipik" kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu değildirler. Zira, "kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu" kavramı "anayasal" bir kavramdır ve bu kavramın içeriği 1982 Anayasasının 135 inci maddesinde belirtilen niteliklerle doldurulmuştur. Dolayısıyla, bir meslek kuruluşunun kamu kurumu niteliğinde olması için, Anayasada sayılan ve yukarıda belirtilen niteliklerin hepsine birden sahip olması gerekmektedir. Bu nitelikler "anayasallık" özelliğine sahip olduğundan, tipik bir kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşunda bu niteliklerin hepsi bulunmalıdır. Ancak, ihracatçı birliklerinde anılan niteliklerin hepsinin bulunmadığı görülmektedir.

Bu itibarla, tarafımızca, ihracatçı birliklerini tipik kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları olarak değil, fakat "kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına yakın meslek kuruluşları" olarak kabul etmenin daha doğru olacağı düşünülmektedir.

ABSTRACT

The export unions established in accordance with the provision “The government may, in areas where it deems necessary, order the licensed merchants dealing with the exportation of special goods, to establish unions”, included under Article 4 of Law No.3018 Annexed to Law no.1705 Concerning the Prohibition of Commercial Fraud and Inspection and Protection of Exportation promulgated in 1936, carry out their activities within the framework of the Council of Ministers Resolution No. 93/4614 dated 5.7.1993, on the basis of the provisions of Article 6/c in Law no.4059 concerning the Organization and Tasks of Treasury Undersecretariat and Foreign Trade Undersecretariat which reads “The organizations attached to the Undersecretariat of Foreign Trade are the exporter and importer unions and the Foreign Trade Union as higher bodies established by these export/import unions, and the export development and studies center. The organization, operation, revenues, expenditures and spending regimes, fields of activity, inspection and auditing procedures, principles for the bodies and memberships thereof and the statuses of their members indicating their rights and responsibilities shall be determined with a Resolution of the Board of Directors.”

There is no clarity as to the legal status of these export unions in the said laws. In the doctrine, there are various standpoints in this issue; some examples of these viewpoints can be summarized as follows: “Considering the organs, tasks, jurisdictions, revenues, assets, sanctions and procedures laid down for export unions in the legislation, these export unions must be considered as professional associations with legal entity”; or “unions are professional associations with the status of a public institution with no legal entity”; or “professional organizations different from professional associations, with a public institution status”; or “professional organization subject to public law and similar to professional organizations that are public institutions.”

On the other hand, in some Supreme Court decisions, it is possible to come by some establishments. Similarly, the Council of State, in one of its decisions has stated that “although these institutions have aspects that are in

conflict with the constitutional provisions regarding their administration and the establishment of their legal entity, the activity carried out is a public service and therefore these institutions are professional organizations with a status of public institution.”

Similarly, in one of its decisions, the Court of Jurisdictional Disputes states: “Based on the fact that these are line organizations of the Undersecretariat of Treasury and Foreign Trade as per Law No.3247 (in Law No. 4059, Export Unions are laid down as line organizations of the Undersecretariat of Foreign Trade) and in accordance with the arrangements stipulated in the regulations issued via decisions of the Council of Ministers, export unions are public institutions, and the decisions of their general assembly constitute ‘administrative proceedings’”.

In our opinion, the export unions and their higher body, the Turkish Exporters Assembly (TIM), are professional organizations, whereas not as the typical professional organizations which have a nature of a public institution. “Professional organization in the nature of a public institution” is a constitutional concept and the scope of this concept has been set out with specific characteristics laid down in Article 135 of the 1982 Constitution. Therefore, in order for a professional organization to have the nature of a public institution, it has to have all the qualities and characteristics specified in the Constitution and mentioned above. Since these characteristics have the quality of being “constitutional”, a professional organization with the nature of a typical public institution must have all these characteristics. However, it is seen that export unions do not have all these characteristics.

In this regard, it is our opinion that export unions should be considered as “professional organizations similar to professional organizations in the nature of a public institution”, rather than “professional organizations in the nature of typical public institutions”.