

**T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
BİLGİ YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
SAĞLIK HUKUKU PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**TÜRK DİŞHEKİMLERİ BİRLİĞİ VE DİŞHEKİMLERİ
ODALARININ DİSİPLİN HUKUKU AÇISINDAN YETKİSİ**

Arzu Ayşe İŞSEVEN

**Danışman
Doç. Dr. Lale Burcu ÖNÜT**

İZMİR-2019

TEZ ONAY SAYFASI



YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Türk Dişhekimleri Birliği ve Dişhekimleri Odalarının Disiplin Hukuku Açısından Yetkisi” adlı çalışmamın, tarafımdan, akademik kurallara ve etik değerlere uygun olarak yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

01/07/2019

Arzu Ayşe İŞSEVEN

ÖZET
Yüksek Lisans Tezi
Türk Dişhekimleri Birliği ve Dişhekimleri
Odalarının Disiplin Hukuku Açısından Yetkisi
Arzu Ayşe İŞSEVEN

Dokuz Eylül Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Bilgi Yönetimi Anabilim Dalı
Sağlık Hukuku Programı

Sağlık hakkı; evrensel hukuk ilkeleri, uluslararası sözleşmeler ve Anayasa ile güvenceye alınmış temel haklardandır. Yaşam hakkı ile doğrudan ilişkili olan sağlık hakkı ile ilgili hizmetler, kamu hizmeti niteliği taşımaktadır. Bu niteliği ve önemi nedeniyle de sağlık hizmetleri ve hekimlik uygulamaları çeşitli denetim ve yaptırım mekanizmalarına tabi tutulmaktadır. Bunlardan biri de meslek mensuplarının, mesleki kural ve etik değerlere aykırı hareketlerinin yetkili idari makamlarca disiplin yaptırımı ile karşılaşabilmesidir. Dişhekimliği alanı açısından, dişhekimliği mesleği mensuplarının kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları olan Türk Dişhekimleri Birliği ve Dişhekimleri Odaları; mesleki ve etik kurallara aykırı hareket ettiği iddia edilen meslek mensupları hakkında disiplin soruşturması ile kovuşturması yapmaya ve disiplin yaptırımı uygulamaya yetkilidir.

Çalışmamızın birinci bölümünde; Türk Dişhekimleri Birliği ve Dişhekimleri Odalarının hukuki statüsü değerlendirilmiştir. Bu bağlamda kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu kavramı, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının temel özellikleri, Türk Dişhekimleri Birliği ve Dişhekimleri Odalarının tarihçesi, organları ve görevleri, Türk Dişhekimleri Birliği ile Dişhekimleri Odaları arasındaki ilişki ele alınmıştır.

Çalışmamızın ikinci bölümünde; Türk Dişhekimleri Birliği ve Dişhekimleri Odalarının disiplin yaptırımı uygulama yetkisinin hukuki

dayanakları ile Türk Dişhekimleri Birliği ve Dişhekimleri Odalarının disiplin dñzenine egemen olan ilkeler incelenmiştir.

Çalışmamızın üçüncü ve son bölümünde; Türk Dişhekimleri Birliği ve Dişhekimleri Odaları tarafından disiplin soruşturma ve kovuşturma süreci, yaptırım türleri, yaptırım kararlarının denetimi ve sicilden silinme koşulları incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşu, Disiplin Hukuku, Disiplin Hukukunun Temel İlkeleri, Dişhekimleri Odası, Türk Dişhekimleri Birliği.



ABSTRACT
Master's Thesis
Disciplinary Law Jurisdiction of
Turkish Dental Association and Dental Chambers
Arzu Ayşe İŞSEVEN

Dokuz Eylül University
Institute of Social Sciences
Department of Knowledge Management
Health Law Program

Right to health is one of the fundamental rights which are protected by universal law, international treaties and constitution. Services directly related to right to health have public service quality. On the grounds of this quality and importance of it, medical service and practice are subjected to a variety of inspection and sanction mechanisms, one of which is that the practices of members of profession which are against professional standards and ethics could be imposed disciplinary sanctions by competent authorities.

In regard to the field of dentistry, Turkish Dental Association and Dental Chambers, the professional organizations with public institution status for members of the profession, are authorized to make disciplinary inspections, take legal proceedings and impose sanctions on the members of profession who are alleged to have acted against moral code of professional ethics.

In the first chapter of this study, legal status of Turkish Dental Association and Dental Chambers is discussed. In this context, the notion of professional organizations with public institution status, main features of professional organizations with public institution status, background, bodies and mission of Turkish Dental Association and Dental Chambers and interrelation between Turkish Dental Association and Dental Chambers are discussed.

In the second chapter of this study, the legal basis for the disciplinary sanction authorisation of Turkish Dental Association and Dental Chambers and the dominating principles of the disciplinary ordinance system of Turkish Dental Association and Dental Chambers are discussed.

In the third and the last chapter of the study, disciplinary investigation and legal proceedings procedure, nature of sanctions, supervision of sanction decisions and conditions of erasure of entry in register by Turkish Dental Association and Dental Chambers are discussed.

Keywords: Public Professional Organizations, Disciplinary Law, Fundamental Principles of Disciplinary Law, Dental Chamber, Turkish Dental Association.



TÜRK DİŞHEKİMLERİ BİRLİĞİ VE DİŞHEKİMLERİ ODALARININ DİSİPLİN HUKUKU AÇISINDAN YETKİSİ

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI	ii
YEMİN METNİ	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER	viii
KISALTMALAR	xii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRK DİŞHEKİMLERİ BİRLİĞİ VE DİŞHEKİMLERİ ODALARININ HUKUKİ STATÜSÜ

I. KAMU KURUMU NİTELİĞİNDEKİ MESLEK KURULUŞU KAVRAMI ÇERÇEVESİNDE TÜRK DİŞHEKİMLERİ BİRLİĞİ VE DİŞHEKİMLERİ ODALARININ TEMEL ÖZELLİKLERİ	3
A.Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşu Kavramı	3
B. Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşlarının Temel Özellikleri Çerçevesinde Türk Dişhekimleri Birliği ve Dişhekimleri Odalarının Statüsünün Değerlendirilmesi	9
1.Kanunla Kurulması ve Belli Bir Mesleğe Mensup Olanları İçine Alması	9
2.Kamu Tüzel Kişiliğine ve Kamu Gücü Ayrıcalıklarına Sahip Olması	13
3.Üyelik Zorunluluğu Olması	17
4.Mesleki Disiplini ve Ahlakı Korumak Görevi Olması	21

5. Organ Seçimlerinin Kendi Üyeleri Tarafından Yargı Denetiminde Yapılması	22
6. Özerk Bütçelerinin Olması	24
7. Amaçları Dışında Faaliyette Bulunma Yasağı Olması	25
8. İdari ve Mali Denetime Tabi Olması	28
II. TÜRK DİŞHEKİMLERİ BİRLİĞİ VE DİŞHEKİMLERİ ODALARININ TARİHÇESİ, ORGANLARI VE GÖREVLERİ	30
A. Türk Dişhekimleri Birliği ve Dişhekimleri Odalarının Tarihçesi	30
B. Türk Dişhekimleri Birliği ve Dişhekimleri Odalarının Organları ve Görevleri	32
1. Türk Dişhekimleri Birliğinin Organları ve Görevleri	32
2. Dişhekimleri Odalarının Organları ve Görevleri	36
III. TÜRK DİŞHEKİMLERİ BİRLİĞİ İLE DİŞHEKİMLERİ ODALARI ARASINDAKİ İLİŞKİ	38

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK DİŞHEKİMLERİ BİRLİĞİ VE DİŞHEKİMLERİ ODALARININ DİSİPLİN YAPTIRIMI UYGULAMA YETKİSİNİN HUKUKİ DAYANAKLARI VE DİSİPLİN DÜZENİNE EGEMEN OLAN İLKELER

I. TÜRK DİŞHEKİMLERİ BİRLİĞİ VE DİŞHEKİMLERİ ODALARININ DİSİPLİN YAPTIRIMI UYGULAMA YETKİSİNİN HUKUKİ DAYANAKLARI	43
A. Türk Dişhekimleri Birliği Kanunu	43
B. Tıbbi Deontoloji Nizamnamesi (Tüzüğü)	44
C. Türk Dişhekimleri Birliği ve Dişhekimleri Odalarının Disiplin Yönetmeliği	45
D. Türk Dişhekimleri Birliği Meslek Etik Kuralları	46
E. Türk Dişhekimleri Birliği İlgili Yönergeleri	46
II. TÜRK DİŞHEKİMLERİ BİRLİĞİ VE DİŞHEKİMLERİ ODALARININ DİSİPLİN DÜZENİNE EGEMEN OLAN İLKELER	47

A. Genel Olarak Disiplin Hukukunun Tanımı ve Disiplin Hukuku İle Ceza Hukuku İlişkisi	47
B. Disiplin Hukukuna Egemen Olan İlkeler Açısından Değerlendirme	55
1. Kanunilik İlkesi	56
2. Belirlilik ve Geçmişe Etkili Disiplin Cezası Verilemez İlkeleri	63
3. Savunma Hakkı İlkesi	67
4. Ölçülülük İlkesi	73
5. Gizlilik İlkesi	75
6.Çift Disiplin Yaptırım Uygulama Yasağı	76
7. Şüpheden Sanık Yararlanır ilkesi	77
8. Gerekçe İlkesi	78
9. Başvuru Yollarının Gösterilmesi İlkesi (Yargı Yolu Güvencesi)	79
10. İdari İtiraz Üzerine Ağırlaştırıcı Karar Verme Yasağı	81
11. Yeniden Soruşturma Yasağı	81

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRK DİŞHEKİMLERİ BİRLİĞİ VE DİŞHEKİMLERİ ODALARI TARAFINDAN DİŞİPLİN SORUŞTURMASI VE KOVUŞTURMASININ YÜRÜTÜLMESİ, YAPTIRIM TÜRLERİ VE YAPTIRIM KARARLARININ DENETİMİ

I. YETKİ	83
A.Yer Yönüyle Yetki	83
B.Kişi Yönüyle Yetki	84
C.Zaman Yönüyle Yetki	89
II. DİŞİPLİN SORUŞTURMASININ YÜRÜTÜLMESİ	90
A.Disiplin Soruşturması Açılması Kararı Öncesi İşlemler	90
B.Soruşturmanın Yapılış Biçimi	92
C. Soruşturma Raporu Üzerine Yapılacak İşlemler	95
III. DİŞİPLİN KOVUŞTURMASI	96
A. Disiplin Kurulunun Toplantıları, Nisap ve Görüşme Usulü	96
B. Disiplin Kovuşturması Sonucunda Verilecek Kararlar	98

1. Soruşturmadaki Eksikliklerin Giderilmesi	98
2. Ceza Verilmesine Yer Olmadığı Kararı	98
3. Disiplin Cezası Verilmesi Kararı ve Disiplin Cezaları	98
a. Uyarma Cezası	99
b. Kınama Cezası	99
c. Para Cezası	100
d. Meslekten Geçici Men Cezası	107
e. Oda Bölgesinde Meslekten Sürekli Alıkonma Cezası	107
f. Bir Alt Ceza Uygulanması veya Cezanın Ağırlaştırılması	109
IV. YAPTIRIM KARARLARININ DENETİMİ, YAPTIRIM KARARLARININ UYGULANMASI VE SİCİLDEN SİLME	111
A. Yaptırım Kararlarının Denetimi	111
1. İdari Denetim	111
2. Yargısal Denetim	113
B. Disiplin Yaptırımlarının Uygulanması	114
1. Uyarma, Kınama ve Para Cezalarının Uygulanması	115
2. Meslekten Alıkonma Cezalarının Uygulanması	115
C. Yaptırımların Sicilden Silinmesi	117
SONUÇ	118
KAYNAKÇA	122

KISALTMALAR

AİHS	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
c.	Cilt
D.	Danıştay
DİDDK	Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu
E.	Esas
K.	Karar
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
RG	Resmi Gazete
s.	Sayfa
ss.	Sayfa sayıları
TBB	Türkiye Barolar Birliği
TDB	Türk Dişhekileri Birliği
TDK	Türk Dil Kurumu
TEDAŞ	Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
TEK	Türkiye Elektrik Kurumu
TMMOB	Türk Mimar ve Mühendis Odaları Birliği
TTB	Türk Tabipler Birliği
Vb.	Ve benzeri

GİRİŞ

Son dönemde; sağlık hizmetlerinin sunumu, tıbbi müdahale hatası ile tıp meslek ve etik kurallarının ihlali iddiasından kaynaklı pek çok uyuşmazlığın yargıya ve idari denetime konu olduğu, şikâyet ve uyuşmazlıkların her geçen gün arttığı gözlemlenmektedir. Genel olarak hekimlik mesleğinin tüm alanları için söz konusu olan bu sorunlar; tarihsel gelişim içerisinde oldukça yakın bir tarihte ayrı bir tıp ve meslek dalı olarak kabul edilmesi, teknolojik gelişmeler ile yakın ilgisi, mesleğin sanatsal ve işçilik yönünün diğer tıp alanlarından daha fazla öne çıkması, ağız ve diş sağlığı tedavilerinde ağırlıklı olarak yaşanan tedirginlik ve korku gibi hisler nedeni ile hassas bir psikolojik yaklaşımı gerektirmesi, hastaların estetik kaygılarının meslek uygulamasındaki önemi gibi pek çok etken sonucunda, kendine has problemler yaşayan ve kendine has çözümlere ihtiyaç duyan diş hekimliği alanı için de geçerlidir.

Tıbbi müdahale hatası ile tıp meslek ve etik kurallarının ihlali iddiasında bulunan kişilerin; bu durumun tespiti, ilgililerine yaptırım uygulanması ve bir zarar oluşması halinde bunun tazmini talebi ile adli ve idari yargıya ya da idari kurum ve kuruluşlara başvurusu hukuk devleti ilkesinin doğal sonucudur. Sağlık hakkı; evrensel hukuk ilkeleri, uluslararası sözleşmeler ve Anayasa ile güvenceye alınmış temel haklardandır. Yaşam hakkı ile doğrudan ilişkili olan sağlık hizmetleri ve hekimlik uygulamaları, kamu hizmeti niteliği taşımaktadır. Bu niteliği ve önemi nedeniyle de çeşitli denetim ve yaptırım mekanizmalarına tabi tutulmaktadır.

Dişhekimliği alanında; mesleğin gelişimini sağlama, meslek ve etik kurallara uygun meslek icrasını sağlamaya yönelik çalışmalar yapma, aykırı hareket edilmesi halinde, ilgili mevzuat ve meslek etiği açısından değerlendirme yaparak yatırım uygulama hak ve yetkisine sahip olan idari kuruluşlardan biri ve belki de en önemlisi de Türk Dişhekimleri Birliği ve Dişhekimleri Odalarıdır.

Anayasamızın 135. maddesinde tanımlanan ve görevleri belirtilen kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından biri olan Türk Dişhekimleri Birliği ve Dişhekimleri Odalarının temel amaç ve görevleri, kurucu yasası olan 3224 sayılı yasada; *“diş hekimliği mesleğine mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun*

olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensupların hak ve menfaatlerini korumak, meslek mensuplarının birbirleri ve hastaları ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kılmak üzere mesleki disiplini ve ahlaki korumak” olarak tanımlanmıştır.¹

Dişhekimliği uygulamalarından ve meslek kurallarının ihlalinin kaynaklı şikâyet ve davalarda ivmeli bir artış gözlemlenmekte olduğu, dişhekimliğine özgülenmiş özellikle de dişhekimlerinin disiplin hukuku açısından sorumluluğunu değerlendiren hukuksal çalışmaların diğer tıp mesleği alanlardakilere nazaran sayıca yetersiz olduğu dikkate alınarak; Dişhekimliğinin meslek kuruluşu olan TDB ve Dişhekimleri Odalarının meslek mensupları üzerindeki disiplin yetkisi, yetkinin hukuksal dayanakları, disiplin hukukuna yönelik değerlendirme yapılırken uyulması gereken ilkeler ve usul kuralları ile uygulanan disiplin yaptırımları çalışmanın konusu olarak tercih edilmiştir.

Özetle, TDB ve Dişhekimleri Odalarının hukuksal yapısı ve aralarındaki ilişki, disiplin yaptırımı uygulama yetkilerinin hukuksal dayanakları, disiplin hukukuna egemen olan ilkeler, TDB ve Dişhekimleri Odaları tarafından disiplin soruşturması ve kovuşturmanın yürütülmesi süreci, yaptırım türleri ve yaptırımların denetimi; ilgili mevzuattaki son değişiklikler dikkate alınarak, öğretilerdeki farklı görüşler ve yargı kararları ışığında değerlendirilmeye çalışılmıştır.

¹3224 sayılı yasa 3. madde

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRK DİŞHEKİMLERİ BİRLİĞİ VE DİŞHEKİMLERİ ODALARININ HUKUKİ STATÜSÜ

I. KAMU KURUMU NİTELİĞİNDEKİ MESLEK KURULUŞU KAVRAMI ÇERÇEVESİNDE TÜRK DİŞHEKİMLERİ BİRLİĞİ VE DİŞHEKİMLERİ ODALARININ TEMEL ÖZELLİKLERİ

A. Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşu Kavramı

Meslek kuruluşları “bir mesleğin gelişimini sağlamak, meslek üyelerinin ihtiyaçlarını karşılamak ve bunlar gibi o mesleğe ilişkin özel veya kamusal yararları gerçekleştirmek üzere oluşturulan tüzel kişileri”² ifade etmektedir. “Meslek Kuruluşu” kavramının; TDK tarafından “Belli bir eğitim ile kazanılan sistemli bilgi ve becerilere dayalı, insanlara yararlı mal üretmek, hizmet vermek ve karşılığında para kazanmak için yapılan, kuralları belirlenmiş iş”³ olarak tanımlanan “meslek” kavramı çerçevesinde, bir mesleğin gelişimini sağlamak ve mesleğe mensup kişilerin ortak ihtiyaçlarını karşılamak temel amacı ile meydana gelen tüzel kişilikleri karşıladığı görülmektedir.

Meslek kuruluşları; bir mesleğe mensup ve o mesleğin unvanlarına sahip kişilerin, mesleklerini profesyonel şekilde yapabilmeleri için katılmak ve bağlı bulunmak zorunda oldukları kuruluşlardır.⁴

Meslek kuruluşlarının bir diğer tanımı da “belli bir mesleği yürütenleri bir araya getiren; toplum, devlet ve meslek mensupları arasında çeşitli işlevler üstlenen; hukuki, ekonomik, siyasi, idari, kültürel ve mesleki yönleri bulunan çok boyutlu örgütlenmeler”⁵ biçiminde yapılmaktadır.

²Mustafa Avcı, **Türkiyede Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Kuruluşları**, Adalet Yayın Evi, Ankara, 2012, s.49

³<http://tdk.gov.tr> (Erişim tarihi 19.02.2019)

⁴Ender Ethem Atay, **İdare Hukuku**, Güncellenmiş 3. Baskı, Turhan Kitapevi, Ankara, 2012, s.371

⁵İsmet Giritli, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner, Kahrman Berk, **İdare Hukuku**, Der Yayınları, İstanbul, 2012, s.397

Çeşitli sanat ve mesleklerde faaliyet gösterenler, tarih boyunca birleşerek cemiyet, dernek vb. nitelikte bazı topluluklar oluşturmak çabası içinde olmuşlardır.⁶ Ülkemizde meslek kuruluşlarının kökeninin orta çağdaki ahilik teşkilatı ve esnaf loncaları olduğu belirtilmektedir. Meslek kuruluşlarının modern anlamdaki örneklerine ise ilk olarak on dokuzuncu yüzyılın son yarısında rastlanmaktadır: İstanbul ve İzmir’de yabancı uyruklu tacirlerin oluşturduğu sanayi ve ticaret odalarına daha sonra Osmanlı uyruklular da katılmış, süreçle de avukatların meslek kuruluşları olan barolar ve çiftçi kuruluşları olan ziraat odaları kurulmuştur.⁷

Meslek kuruluşları genel başlığı altında yer alan yapılanmalar hâlihazırda ülkemizde; kuruluşları, hukuki statüleri, örgütlenme biçimleri vb. açılardan çeşitlilik göstermektedir. Bazıları “*dernek ve sendika*” statüsünde, bazıları ise “*kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu*” statüsündedir.⁸ Meslek kuruluşu, kurumu niteliğindeki meslek kuruluşundan daha geniş bir kavramdır.⁹

Gerek genel olarak “*meslek kuruluşu*” gerekse “*kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu*” kavramlarına ilişkin 1921 ve 1924 Anayasalarında bir hüküm bulunmamaktadır. Bu dönemde bazı meslekler açısından özel nizamname ve yasalar ile oda ve birlikler kurulmuştur.

İlk olarak 1961 tarihli Anayasa’nın “*Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları kanunla meydana getirilir ve organları kendileri tarafından ve kendi üyeleri arasından seçilir.İdare, seçilmiş organları, bir yargı mercii kararına dayanmaksızın, geçici veya sürekli olarak görevinden uzaklaştıramaz. Meslek kuruluşlarının tüzükleri, yönetim ve işleyişleri demokratik esaslara aykırı olamaz.*” biçimindeki 122. maddesinde “*kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu*” kavramına yer verilmiştir. Ancak söz konusu düzenlemede, “*kamu tüzel kişiliği*” sahibi olduklarının açıkça ve ayrıca belirtilmemiş olması, özel kurucu kanunlarında da bu hususta yeknesak düzenlemeler bulunmaması nedeniyle, kamu kurumu olarak

⁶Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, **İdare Hukuku Cilt I Genel Esaslar**, Güncellenmiş 11. Baskı, Turhan Kitapevi, Ankara, 2016, s.302

⁷Metin Günday, **İdare Hukuku**, 11. Baskı, İmaj Yayın Evi, Ankara, 2017, s.566

⁸Aslan Avşarbay, Tuğba Dilekçi, “**Türkiye’de Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları İle İlgili Temel Tartışmalar Ve İngiltere’deki Tıp Mesleği İle İlgili Uygulama**”, <https://www.academia.edu> (Erişim tarihi: 19.02.2019), s.4

⁹Avcı, s.49

kabul edilip edilmeyecekleri tartışılmış, bu tartışma uygulamaya da yansımıştır.¹⁰ Yüksek Seçim Kurulu, bu kuruluşları kamu tüzel kişisi sayarken (Yüksek Seçim Kurulu'nun 18.12.1977 tarih ve 3111sayılı kararı RG; 16.12.1977, sayı 16151,s.23) Danıştay ise kamu tüzel kişilikleri olmadığına (Danıştay DDK; 11.2.1966, E.965/465-K.966/218, Dinçer-Çırakman-Necipoglu, Danıştay Kararları 1965-1967, s. 251, No:414), hatta “resmi teşekkül” olarak nitelendirilemeyeceklerine (Danıştay 3. D; 12.7.1977, E. 977/826-K. 1977/778 <http://www.danistay.gov.tr>) karar vermiştir.¹¹

Kavram, 1982 tarihli Anayasa’da da yer almaktadır. Anayasa 135/1’de “...belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, meslek faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hâkim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlâkı korumak maksadıyla kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzelkişilikleri.” olarak tanımlanmaktadır.

1982 Anayasasının 135. maddesindeki düzenlemenin oldukça ayrıntılı olduğu görülmektedir. Gözübüyük ve Tan 1961 Anayasasındaki düzenleme esnasında uygulamada yaşanan duraksamaları gidermek amacı ile ayrıntılı bir düzenleme yapıldığı görüşünde oluklarını belirtmektedir.¹²

Özay, söz konusu kuruluşlara 1982 Anayasasında 1961 Anayasasına nazaran daha fazla yer verilmesini ve oldukça detaylı bir şekilde düzenlemesini “*demokratik yönetimin, en azından siyasal partiler kadar vazgeçilmez unsurunu oluşturan “baskı grupları” olmaları*” nedenine bağlamaktadır.¹³

Anayasa Mahkemesi’nin 10.02.1992 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanmış olan, E.1991/4-K.1991/45 nolu 31.12.1991 tarihli kararında kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının anayasal bir kurum olarak düzenlenmesinin nedenleri; “*Bu tür mesleki kuruluşların çok partili demokratik düzen içinde 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*

¹⁰ L. Duran, İdare Hukuku, 1982, s.126 ‘dan aktaran Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, **İdare Hukuku Cilt I Genel Esaslar**, Güncellenmiş 11. Baskı,Turhan Kitapevi, Ankara, 2016, s.303

¹¹Gözübüyük ve Tan, s.303

¹²Gözübüyük ve Tan, s.303

¹³İlhan Özay, **ikinci Bine Kavuşurken Gün Işığında Yönetim**, Filiz Kitapevi, İstanbul,1992, s.104

olarak öteden beri varlıklarını koruyabilmiş bu kuruluşları Anayasal bir kurum haline dönüştürmüştür.” biçiminde değerlendirilmiştir.¹⁴

Anayasa Mahkemesi’nin 04.06.2002 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanmış olan, E.200/78-K.2002/31 nolu 19.02.2002 tarihli kararında ise; “Üyelerinin çokluğu, ürettikleri iş ve hizmetlerin toplumun temel ihtiyaçlarına yönelik olması ve ülke genelinde yaygınlığı, çoğulcu demokratik gelişim ortamında etkili bir sivil toplum örgütü rolünde bulunmaları, örgütlülüğün üyelere getirdiği yararlar ile toplum çıkarlarının uygun düzeylerde dengelenebilmesi ve demokratik toplum kültürünün kamu düzeninde olumsuzluk yaratmadan derinleştirilebilmesi nedenleriyle, meslek kuruluşlarına kamusal netlik kazandırılarak Anayasada yer verildiği”¹⁵ belirtilerek, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının temel hukuki dayanağını Anayasa’da bulması ile anayasal statülerinin nedenleri hakkında değerlendirmede bulunulmakta ve kamu kurumu niteliğindeki meslek örgütlerinin önemine vurgu yapılmaktadır.

Anayasa’nın “İdare” başlığı altındaki, 135. maddesi ile ayrıntılı olarak düzenlenen kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, bu düzenleme ile anayasal statü verilmekte¹⁶ ve Türk idare sistemi içindeki önemi vurgulanmaktadır.¹⁷

Söz konusu kuruluşların; devletin kimi meslekleri, kamu yararıyla doğrudan alakalı görerek bu meslek sahiplerinin etkinliklerini denetlemek gereksiniminden doğduğu ifade edilmektedir.¹⁸

Yine bu tür kuruluşların, “kamusal düzenleme konusu yapılmasının, kamusal yaşam açısından önem taşıyan mesleklerde bir meslek disiplini kurmak ve Devletin bu kuruluşlar üzerindeki denetimini kolaylaştırmaya yönelik olduğu” görüşü de ifade edilmektedir.¹⁹

¹⁴Gözübüyük ve Tan, s.302

¹⁵Yasin Yıldırım, Özdemir Karan, Ü. Oktay Tekinsoy, **İdare Hukuku** 3. Baskı, 12 Levha Yayınları, İstanbul, 2012, s.275

¹⁶Serkan Çınarlı, Mithat Kara, “663 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Kurulan Sağlık Bakanlığı Sağlık Meslek Kurulu’nun Tabip Odalarının Disiplin Yetkisi Üzerine Etkileri” Mevlâna Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt1, Sayı:1, 2013, s.267

¹⁷Mithat Kara, “Tıbbi Uygulama Hatası Nedeniyle Yapılan Soruşturmalarda, 2009-2014 Yılları Arasında, İzmir Tabip Odası Onur Kurulu Tarafından Verilen Kararların Değerlendirilmesi” Yüksek Lisans Tezi, İzmir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Sağlık Hukuku, İzmir, 2015, s.54

¹⁸Giritli ve diğerleri, s.390

¹⁹Gözübüyük ve Tan, s.302

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, serbest meslek icra edenlerin mesleki ortak gereksinimlerini karşılamak, mesleki disiplin ve meslek ahlakını korumak, mesleğin temsilini ve mesleki dayanışmayı sağlamak üzere kurulduğuna da vurgu yapılmaktadır.²⁰ Ancak Anayasa 135. maddedeki “...belli bir mesleğe mensup olanların...” ibaresi ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına sadece mesleklerini serbest icra eden meslektaşlarına yönelik bir görev verilmemekte, görev ve yetkileri ilgili mesleğe mensup herkesi kapsayacak şekilde düzenlenmektedir. Her ne kadar 135. maddenin ikinci fıkrasında “kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadi teşebbüslerinde asli ve sürekli görevlerde çalışanların” meslek kuruluşlarına üye olma zorunluluğunun bulunmadığı düzenlenmişse de bu şekilde mesleğini icra eden meslek mensuplarının meslek odalarına üye olmalarını engelleyen bir mevzuat hükmü de bulunmamaktadır. Kuruluşlar, mesleğin toplum yararına gelişmesini sağlamak ile mesleki dayanışmayı geliştirmek amacıyla kamuda görev yapan meslek mensupları ile onların hak ve menfaatlerine yönelik de faaliyet yürütmek ile görevli ve yetkilidirler.

Yer verilen her iki Anayasa’da da yürütme bölümünde ve idare başlığı altında ayrıca düzenlenmişlerdir.²¹ Ayrıca “kamu hukukundan doğan bazı kamusal yetkilere” sahip kılınmışlardır ancak görevleri ve yapıları açısından diğer kamu kurumlarından ayrılırlar.²² Bu nedenler ile kamu kurumlarının bir alt türü olarak değerlendirilemeyecekleri, kaldı ki Anayasa’nın da “kamu kurumu” olarak değil, “kamu kurumu niteliğinde kuruluş” olarak nitelendirdiği belirtilmektedir.²³

Yine kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının; sınırlı olarak belirli bir veya birkaç hizmeti yürütmek veya yerine getirmek ile görevli olarak kurulmadıkları için kamu kurumlarından ayrıldığı bu nedenle “kamu kurumu niteliğinde” meslek kuruluşları şeklinde adlandırıldıkları da ifade edilmektedir.²⁴

Kamu kurumlarının bir alt türü olmadığı, Anayasa’da dayanağını bulan farklı bir hukuksal statüye sahip olduğu, Anayasa’da da bu nedenle farklı adlandırıldığı

²⁰Oğuz Sancakdar, Eser Us, Mine Kasapoğlu Turhan, Lale Burcu Önüt, Serkan Seyhan, **İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı**, Geliştirilmiş ve Güncellenmiş 6. Baskı, Seçkin yayıncılık, Ankara, 2018, s.254

²¹Yıldırım ve diğerleri, s.275

²²Gözübüyük ve Tan, s.302

²³Kemal Gözler, Gürsel Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri** Geliştirilmiş ve Düzeltilmiş 17. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2015, s.257

²⁴Günday, s.566

kabul edilmekle birlikte; Doktrinde bazı özellikleri ve hukuksal nitelikleri nedeni ile kamu kurumları gibi Türk idari örgütlenmesi içerisinde; *“teknik bilgi ve uzmanlık isteyen belli bir hizmetin devlet tüzelkişiliği ve merkezi idare teşkilatı dışında örgütlenmesi ve tüzelkişiliğe kavuşturulması sonucu ortaya çıkan kuruluşlar”*²⁵ olarak tanımlanan *“hizmet yerinden yönetim kuruluşları”* içerisinde yer aldığına ilişkin görüşlere de rastlanmaktadır.²⁶

Kamu tüzel kişiliklerinin olması, bunun sonucu olarak amaçları doğrultusunda mal edinebilmeleri, hukuksal işlemler ve eylemler yapabilmeleri, meslek mensuplarına ve mesleğe ilişkin etkinlikler dışında, kamunun yararına yönelik kamu hizmeti vasfını taşıyan kimi etkinlikler yürütebilmeleri ve devletin kimi hizmetlerini bu kuruluşlara devretmiş ve onların tekeline bırakmış olması biçimindeki; hukuksal nitelikleri ve özelliklerinin de Türk idare örgütlenmesi içerisindeki yerlerinin hizmet yerinden yönetim kuruluşları olduğu sonucunu doğurduğu belirtilmektedir.²⁷ Avcı da meslek kuruluşlarının yerinden yönetim idareleri arasında bulunduğunu, doktrindeki yaygın görüşe göre *“hizmet bakımından yerinden yönetim idarelerinin”* bir çeşidi olarak kabul edildiğini ve kamu kurumu olmadıkları için bunlardan ayrı bir kategori olarak değerlendirilebileceğini ifade etmektedir.²⁸

Temel görevleri ise yine Anayasa 135. maddede belirtilmektedir: İlk olarak mesleğin gelişimine ve meslektaşlarına karşı; ikinci olarak da halka, topluma karşı görevleri olmak üzere iki göreve vurgu yapılmaktadır. *“Meslektaşlarının ortak ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetleri kolaylaştırmak”* görevine ek olarak *“mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ve toplum ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hâkim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlâkı korumak”* görevi ve yetkisi verildiği görülmektedir. Anayasal düzenleme ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının amacı, görevi ve yetkisi; meslektaşlarının hak ve menfaatlerini korumak ile sınırlı tutulmamış, mesleğin toplum yararına ve genel menfaatlere uygun

²⁵Günday, s.531

²⁶Giritli ve diğerleri s.402, Gözübüyük ve Tan s.298, Ramazan Yıldırım, Mustafa Avcı, **Türk İdari Rejimine Giriş**, Astana Yayın Evi, Ankara, 2015, s.79, Turgut Tan, **İdare Hukuku**, Güncelleştirilmiş 6. Bası, Turhan Kitapevi, Ankara, 2017, s.191

²⁷Giritli ve diğerleri, s.402

²⁸Avcı, s.113

olarak geliştirilmesi ile toplum yararına faaliyet yürütülmesi, meslek yararı ile toplum yararının dengelenmesi bunu sağlayabilmek için de meslek disiplini ve ahlakını korumak olarak geniş tutulmuştur.

Ülkemizdeki başlıca Türkiye Barolar Birliği (TBB) ve Barolar, Türk Tabipler Birliği (TTB) ve Tabip Odaları, Türk Mimar ve Mühendis Odaları Birliği (TMMOB) ve Mühendis Odaları, Türk Dişhekimleri Birliği (TDB) ve Dişhekimleri Odaları, Türk Eczacılar Birliği ve Eczacı odaları, Türkiye Serbest Muhasebeci, Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği, Türk Veteriner Hekimler Birliği ve Veteriner Hekimler Odaları ülkemizdeki başlıca mesleki kuruluşlardır.

B. Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşlarının Temel Özellikleri Çerçevesinde Türk Dişhekimleri Birliği ve Dişhekimleri Odalarının Statüsünün Değerlendirilmesi

Anayasa 135. maddede belirtilmiş olan; tanımı, üyelik ve hukuksal nitelikleri, temel amaç, görev ve yetkileri gibi hususlar ile düzenlemenin uygulamadaki yansımaları dikkate alınarak; “*Meslek mensuplarının oluşturduğu, tüzel kişilikleri olan, bir kısım kamu görevlerini yerine getiren, üyeleri üzerinde kamu hukukundan doğan bazı yetkilere sahip olan kişi toplulukları.*”²⁹ olarak tanımlanan kuruluşların temel ve ortak özelliklerine ilişkin çeşitli sınıflandırmalar yapılmaktadır. Aşağıda; Doktrindeki bu sınıflandırmalara göre ortak özellikler, bu ortak özellikler çerçevesinde de TDB ve Dişhekimleri Odalarının statüsü değerlendirilmektedir.

1. Kanunla Kurulması ve Belli Bir Mesleğe Mensup Olanları İçine Alması

Anayasa 135. maddenin 1. fıkrasında “*kanunla kurulan*” ifadesi ile açıkça kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ancak kanun ile kurulabileceği

²⁹Şeref Gözübüyük, Tekin Akıllıoğlu, **Yönetim Hukuku**, Gözden Geçirilmiş 5. Bası, Turhan Kitapevi, 1992, Ankara, s.134

düzenlenmiştir. Bu hüküm uyarınca mensuplarının iradesi yeterli olmayıp ancak kanun ile kurulabilirler.³⁰

1961 Anayasasında da yasayla kurulmalarının öngörüldüğü ancak kendi serbest iradeleri ile statülerini belirleme imkânı verildiği, tıpkı sendikalar gibi demokratik esaslara aykırı olmamak kaydı ile yapı ve işleyişlerini düzenleyebildikleri, tüzük çıkartma yetkilerinin bulunduğu görülmektedir. 1982 Anayasasında da yasa ile kurulabilecekleri belirtmiş; ancak işleyiş ve yapılarını kendi iradeleri ile şekillendirme imkânları kaldırılmıştır.³¹

Kuruluşlara bazı kamu gücü ayrıcalıkları verildiğinden, bu da ancak kanun ile yapılabileceğinden her meslek kuruluşu bir kanuna ihtiyaç göstermektedir.³²

Anayasa’da “*kamu tüzel kişilikleri*” olarak tanımlanmaları dolayısıyla idare kapsamında oldukları kabul edilen meslek kuruluşlarının yasa ile kurulması mecburiyeti, “*idarenin kanuniliği*” ilkesinin zaruri sonucudur.³³ Anayasa’nın 123 maddesinin 1.fıkrasındaki “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir*” hükmünden hareketle idarenin, dolayısıyla bu tür meslek kuruluşlarının, kanunla düzenlenmesi gerektiği açıktır.³⁴

Amaçları, görevleri, organları, üyeliğe ilişkin esasları, organlarının seçimi ve denetimlerine ilişkin usuller ile diğer konular kendi kurucu yasalarında düzenlenmiştir. Ayrıca bu özel yasaların uygulanmasını, meslek kuruluşları ve meslek kuruluşlarına ilişkin kanuni düzenlemelerin ayrıntılarını göstermek üzere statü, yönetmelik gibi adlarla oluşturulmuş genel düzenleyici işlemler de bulunmaktadır.³⁵ Bu tür meslek kuruluşlarının özel kanunları dışındaki başka kanunlarda da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarıyla ilgili düzenlemelerin bulunduğu görülmektedir. 5253 sayılı Dernekler Kanunu’nun 35. maddesi buna örnektir: Maddede, 5253 sayılı yasanın “19, 20, 23, 28, 29, 30 ve 31.maddelerinin,

³⁰Ramazan Çağlayan, **İdare Hukuku Dersleri** Güncelleştirilmiş 4. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2016, s.233

³¹Günday, s.567

³²Gözler ve Kaplan, s.258

³³Yusuf Şevki Hakyemez, Anayasal Demokrasi Açısından Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları, **Türkiye’de Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları, Sivil Toplum ve Demokrasi** (Ed. Atilla Yayla, Bircan Şahin), Liberal Düşünce Topluluğu Derneği Yayını, Ankara, 2011, s.59

³⁴Avcı, s.102

³⁵Avcı, s.97

*özel kanunlarında hüküm bulunmamak kaydıyla, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları için de ceza hükümleriyle birlikte uygulanacağı” düzenlenmektedir.*³⁶

Yasal düzenlemesi yapıldıktan sonra meslek kuruluşunun faaliyetine başlamasının, meslek mensuplarının bir araya gelip meslek kuruluşunu kurmasına, organlarını seçmesine, dolayısıyla meslek mensuplarının iradesine ve girişimlerine bağlıdır.³⁷

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kuruluş kanunlarında; ilgili mesleğe özgü kurallara meslek kuruluşunun işleyişine ilişkin esaslara yer verilmektedir. Sadece bazı meslekler için kuruluş yasası ihdas edildiği; her meslek için kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu yapılanmasına gidilmediği görülmektedir. Avcı, kanun koyucunun mesleki faaliyetlerin benzerliğini değil niteliğini dikkate alarak kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kurulmasına karar verdiğini ifade etmektedir.³⁸

Belli bir mesleğin mensuplarını kapsayabilecekleri Anayasa 135. maddeden açıkça anlaşılmaktadır: Meslek mensubu olmayanların, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına üyelikleri, meslek mensuplarına ilişkin hizmet ve haklardan faydalanmaları mümkün değildir. Devlet Denetleme Kurulu’nun 28.09.2009 tarihli *“Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşlarının Teşkilat ve Mali Yapıları, Denetimleri, Organlarının Seçimine Dair Esasların Değerlendirilmesi ile Bunların Etkin ve Verimli Şekilde Hizmet Yürütmelerinin ve Geliştirilmesinin Sağlanması Amacıyla Alınması Gerekli Tedbirler”* başlıklı raporunda da Anayasa 135. madde hükmü *“Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ancak belli bir mesleğe mensup olanları kapsayacak şekilde kurulabileceği, belli bir mesleğe mensubiyetten söz edilemeyecek alanlarda, bu nitelikte meslek kuruluşu kurulamayacağı”* şeklinde yorumlanmaktadır.³⁹

³⁶**“Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşlarının Teşkilat Ve Mali Yapıları, Faaliyetleri, Denetimleri, Organlarının Seçimlerine Dair Esasların Değerlendirilmesi İle Bunların Etkin Ve Verimli Şekilde Hizmet Yürütmelerinin Ve Geliştirilmesinin Sağlanması Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler”** konulu 28 Eylül 2009 tarihli 2009/6 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Araştırma ve İnceleme Raporu, s.200’den aktaran Avcı, s.97

³⁷Halil Kalabalık, **İdare Hukukunun Temel Kavram Ve Kurumları**, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 5. Baskı, Sayram Yayınları, Konya, 2014, s.291’den aktaran Kara s.57

³⁸Avcı, s.108

³⁹Devlet Denetleme Kurulu, **“Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşlarının Teşkilat ve Mali Yapıları, Denetimleri, Organlarının Seçimine Dair Esasların Değerlendirilmesi ile Bunların Etkin ve Verimli Şekilde Hizmet Yürütmelerinin ve Geliştirilmesinin Sağlanması**

Sağlık hukuku alanına ilişkin mevzuattaki en temel yasalardan biri 1219 sayılı yasadır. 1928 tarihli yasada diş hekimliği ayrı bir başlık altında düzenlenmiş ve ayrı bir sağlık mesleği olarak kabul edilmiş olmasına karşın ayrı meslek kuruluşuna sahip olmaları zaman almıştır. 23.01.1953 tarihli Türk Tabipler Birliği Kanunu ile Türk Tabipler Birliği ve Tabip Odaları kurulmuş ve bu zamana kadar bazı derneklerin çatısı altında örgütlenen diş hekimlerinin meslek örgütü Türk Tabipler Birliği olmuştur. Ancak zamanla; hekimlik mesleğinden farklılıkları, kendine özgü özellikleri ve problemleri nedeni ile ayrı bir meslek kuruluşuna ihtiyaç duyulduğu görüşü ağırlık kazanmıştır. Yaşam hakkı ile doğrudan ilgili sağlık mesleklerinden biri olmasından kaynaklı önemi ve getirilen bu eleştiri nedeni ile 07.06.1885 tarihinde kabul edilen 3224 sayılı Türk Dişhekimleri Birliği Kanunu ile diş hekimliğinin meslek örgütü kurulmuştur.

3224 sayılı yasa 1982 Anayasasından sonraki bir tarihte kabul edilmiş olduğundan, yasanın “*Odaların kuruluş amaçları, nitelikleri ve faaliyet sınırı*” başlıklı 3. maddesini birinci fıkrasındaki “...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 maksadı ile...” ibaresi Anayasa’nın 135. maddesinin birinci fıkrasındaki ibarenin aynısıdır. Anayasa’da kamu kurumu niteliğindeki meslek örgütlerinin özelliklerinden biri olarak belirtilen “*belli bir mesleğe*” mensup olanlardan oluşma kuralı, yasanın 3. maddesinin ilk fıkrasındaki “*diş hekimliği mesleğine mensup olanların*” ibaresinde yansımaları bulunmaktadır.

Anayasa ve 3224 sayılı yasanın 3. maddesine paralel olarak, 11. maddede; “*meslek mensuplarının birbirleriyle hastalarla veya hasta sahipleri arasında çıkacak ihtilafları uzlaştırmaya veya hakem usulüne başvurarak çözüme kavuşturmaya çalışmak*”, “*Meslek mensuplarının daha yüksek bir mesleki kültür düzeyine ulaşabilmeleri için gerekli teşebbüslerde bulunmak*”, “*Diş hekimliği mesleğinin onurunu, genel hak ve menfaatlerini ilgili merciler nezdinde savunmak*”, “*Oda üyeleri hakkında, disiplin cezası uygulanmasını gerektiren veya suç teşkil eden*

fillerin öğrenilmesi halinde inceleme yaprak sonucu Disiplin Kuruluna tevdi etmek”
Dişhekimleri Odaları Yönetim Kurullarının görevleri arasında sayılmıştır.

TDB ve Dişhekimleri Odaları; Anayasa 135. madde dayanak olmak üzere 3224 sayılı yasa ile kurulmuş ve diş hekimliği mesleğine mensup olanlardan oluşan kamu kurumu niteliğindeki bir meslek kuruluşudur.

2. Kamu Tüzel Kişiliğine ve Kamu Gücü Ayrıcalıklarına Sahip Olması

Anayasa 135. maddede dayanağını bulan kuruluşların, kamu kurumu niteliğinde tüzel kişiliklerinin bulunduğu da yine Anayasa’da belirtilmektedir. Kamu tüzel kişilikleri doğrudan Anayasa ve kanunlardan doğmaktadır.⁴⁰

Giritli ve diğerleri, kanunla düzenlenen ve kamu hizmeti yerine getiren mesleksel çalışmaların ancak kamu tüzelkişiliği statüsünde örgütlenebileceği; çünkü kamu hizmetinin ancak Anayasa ve buna dayanak çıkartılacak bir kanunla kurulduğunu, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına bu açıdan bakmak gerektiği görüşündedir.⁴¹

Anayasa Mahkemesi kararlarında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları bulunan mesleklerin kendine has bazı özellikleri nedeniyle doğrudan veya dolaylı olarak kamu hizmeti niteliği taşıdığı kabul edilmektedir.⁴² Ancak Avcı, Anayasa Mahkemesi’nin bu görüşüne katılmadığını belirtmektedir. Avcı’ya göre kamu kurumu niteliğinde meslek örgütü bulunan tüm mesleklerin kamu hizmeti niteliği taşıdığı iddiası tartışmaya açıktır. Konunun idare hukuku teorisindeki kamu hizmeti kavramı ve bunun kapsamının belirlenmesi ile ilgi olduğunu belirterek, kamu hizmeti kavramının geniş yorumlanması durumunda belki de bütün mesleklerin kamu hizmeti niteliğine sahip olduğu ve kamu kurumu niteliğinde teşkilatlanması gerektiğinin savunulabileceği eleştirisini getirmektedir.⁴³

⁴⁰ Avcı, s.93

⁴¹ Giritli ve diğerleri, s.403

⁴² Anayasa Mahkemesi 25.02.2010 tarihli E.2008/17-K. 2012/44 sayılı kararı 01.12.200 tarih 27772 sayılı Resmi Gazete, 15.02.1995 tarihli E. 1994/82-K. 1995/9 sayılı kararı 21.09.1995 tarih 22411 sayılı Resmi Gazete, 01.03.1985 tarihli E. 1984/12- K 1985/6 17.05.1985 tarih 18757 sayılı Resmi Gazete ‘den aktaran Avcı, s.143

⁴³ Avcı, s.143,144

Anayasa’da “*kamu tüzel kişisi*” olarak nitelendirildiğine göre uygulama bakımından tartışmalı bir durum bulunmadığını, bu kuruluşların “*pozitif hukuk bakımından kamu tüzel kişisi olarak işlem gördüklerini*” belirten Gözler ve Kaplan; meslek kuruluşlarını mahiyetleri bakımından bir “*özel hukuk tüzel kişisi*” olarak kabul ettiklerini belirterek bu durumu eleştirmekte; “*Özel kişiler tarafından özel kişilerin mal varlıklarıyla kurulan, malvarlığı, personeli bakımından özel hukuka tabi olan bir tüzel kişinin bazı kamu gücü ayrıcalıkları ile donatılmış olmasının onu kamu tüzel kişisi haline getiremeyeceği*” görüşünde olduklarını ifade etmektedir.⁴⁴

Doktrinde, Anayasa 135. maddede belirtilen “*kamu kurumu*” sözcüğünün, meslek kuruluşlarının bir bölümünün kamu gücü ayrıcalıklarını kullanabilmeleri anlamında anlaşılması gerektiği de ifade edilmektedir.⁴⁵

Devletin bu kuruluşları çalışma alanlarına yönelik bir takım kamu hizmetlerini yerine getirmek ile görevlendirdiğini, kamusal yetkilerinin buradan kaynaklandığını dolayısıyla da bu yetkilerinin de görevlendirildikleri kamu hizmeti ölçüsünde olduğunu belirten Gözübüyük ve Tan; buna bağlı olarak yönetmelik yapabildikleri, düzenledikleri belgeler karşılığında ücret alabildikleri ve meslek kurallarına uymayanlara para cezası ve diğer yaptırımları uygulayabildiklerini belirtmektedir.⁴⁶

Anayasaya göre kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının temel görevlerinden biri meslek disiplini ve ahlakını korumaktır. Gözler ve Kaplan, sadece bu nedenle meslek kuruluşlarına bir takım kamu gücü ayrıcalıkları tanındığı görüşündedir.⁴⁷

Giritli ve diğerleri, kimi meslek etkinliklerinin ilgili mevzuatta kamu hizmeti olarak yerine getirilmesinin öngörüldüğüne, idare hukukunda kamu hizmetleri kurulması, düzenlenmesi, yürütülmesi anayasa, kanunlar ve bunların idareye açıkça bir yetki vermesi durumunda gerçekleşebileceğine vurgu yaparak; meslek kuruluşlarının kamu niteliğinde görülmesine karşın birçok yönden kamu kurumlarından ve kuruluşlarından ayrıldığını, yetkilerini sadece ilgili kanunlarda gösterilen durumlarda kullanabileceklerini ifade etmektedir.⁴⁸

⁴⁴Gözler ve Kaplan, s.258

⁴⁵Giritli ve diğerleri, s.402

⁴⁶Gözübüyük ve Tan, s.304

⁴⁷Gözler ve Kaplan, s.258

⁴⁸Giritli ve diğerleri; s.402-403

Doktrinde bazı itiraz ve eleştiriler, farklı yorum ve görüşler bulunmasına karşın; meslek kuruluşlarının Anayasa 135. maddede “*kamu kurumu niteliğinde tüzel kişiler*” olarak tanımlandığı, bazı kamusal görev ve yetkileri haiz kılındığı, bu düzenleme ve kurucu yasaları dayanak ve çerçeve olmak üzere de kamu gücü ayrıcalıklarına sahip olduğunun kabul edildiği görülmektedir. Bu ortak özellikleri nedeni ile dernek, sendika ve sivil toplum örgütü statüsündeki yapılanmalardan farklı oldukları da belirtilmektedir.

Günday, belli bir mesleğe mensup kişilerden oluşması ve mesleğe mensup olanların ortak hak, menfaat ve gereksinimlerine yönelik faaliyette bulunmaları nedeni ile benzer özellikteki dernek ve sendikalara yaklaştıklarını; ancak kamu yararına uygun gelişmelerini ve çalışmalarda bulunmalarını sağlamak amacıyla özel hukuk çerçevesinde faaliyet gösteren kuruluşlar olarak düzenlenmeyip, kamu tüzelkişiliği verilmesi ve mesleki faaliyetler açısından kamu hukuku kurallarına tabi tutulmaları, bazı kamu görev ve yetkileri ile donatılmaları gibi özellikleri açısından da dernek ve sendikalardan farklı olduklarını belirtmektedir.⁴⁹ Özetle Günday, “*kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, hem sendika ve dernek gibi tamamen özel hukuk hükümlerine tabi kuruluşlardan hem de tüm faaliyetleri kamu hizmeti görmekten ibaret bulunan kamu kurumlarından ayrıldığı*” görüşünü dile getirerek, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının hukuk sistemimizdeki kendine has statüsüne vurgu yapmaktadır.

Avcıda kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendika ve dernekler gibi idare dışı kuruluşlar yani sivil toplum kuruluşları arasında belirtilmesinin isabetli olmadığını; çünkü sivil toplum kuruluşlarında “*devletten bağımsız olma*” ve “*gönüllü birlikteliğe dayanma*” gibi özellikler bulunurken, bu kuruluşlarda, “*kanunla kurulma*”, “*kamu tüzel kişiliğine sahip olma*” ve “*kural olarak zorunlu üyelik esasına göre faaliyette bulunma*” özelliklerinin bulunduğunu belirtmektedir.⁵⁰

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının; sahip oldukları bazı kamusal yetkileri kullanarak, meslek mensuplarına yönelik bağlayıcı kararlar alabilmeleri, meslek uygulaması ve kuralları ile ilgili konularda yaptırım uygulama

⁴⁹Günday, s.566

⁵⁰Avcı, s.20

yetkilerinin bulunması gibi ayrıcalıkları nedeniyle de sivil toplum örgütü olarak kabul edilmeyecekleri ifade edilmektedir.⁵¹

Giritli ve diğerleri de sivil toplum kuruluşlarının, belli ve sınırlı bir amacı gerçekleştirmek için, gönüllülük temeline dayalı kamusal yetkileri kullanmayan ve bu bakımdan kamudan (idareden) bağımsız kuruluşlar olduğunu; ancak kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının tek bir amaç ya da sadece belli bir yönde çalışan kuruluşlar olmadıkları gibi kamu tüzel kişiliğine sahip, meslekteki herkesi bağlayıcı düzenlemeler (yönetmelikler gibi) yapabilen kuruluşlar olduklarını bu nedenle de Türkiye modelinde sivil toplum kuruluşu sayılamayacaklarını, Avrupa Birliğinde de genellikle sivil toplum kuruluşu sayılmadıklarını ifade ederek, Danıştay içtihatlarında da bu görüşün kabul edildiğini belirtmektedir.⁵²

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, kamu tüzel kişiliğine ve kamu gücü ayrıcalıklarına sahip olmaları biçiminde tanımlanabilecek bu ortak özelliklerin doğal sonucu olarak da kamusal yetkilerini kullanmak suretiyle yapmış oldukları işlemlerin idari işlemler olduğu ve idari yargının görev alanına girdiği kabul edilmektedir.⁵³

Yine meslek kuruluşlarının kamu gücünü kullanarak idari, icrai (etkili) tek yanlı işlemler yapabildikleri, bu işlemlere karşı hakları çiğnenen ya da çıkarları zedelenen meslek mensuplarının idari yargıda dava açabilecekleri ifade edilmektedir.⁵⁴ Ancak bu belirlemedeki, işlemlerine karşı idari yargıda dava açabilecek kişilerin “*meslek mensupları*” ile sınırlı tutulmasının eksik bir değerlendirme olduğu kanaatindeyiz. Kamu kurumu niteliğindeki meslek örgütlerinin; Türk idari örgütlenmesi içindeki yeri, hukuksal statüsü, Anayasa ve kurucu yasalarındaki düzenlemeler çerçevesinde icrai nitelikteki işlemler yapabilmeleri, kamu gücü ayrıcalığına sahip olmaları gibi özellikleri dikkate alınarak; “*İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır*” biçimindeki Anayasa 125. maddesi gereğince mesleğe mensup olsun ya da olmasın kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının idari nitelikteki işlem ve eylemleri

⁵¹Hakyemez, s.54

⁵²Giritli ve diğerleri, s.406

⁵³Gözübüyük ve Tan, s.304

⁵⁴Giritli ve diğerleri, s.405

sonucunda hak ve menfaatlerinin zarar gördüğü düşüncesinde olan herkesin idari yargıya başvurma hakkı olduğu sonucuna varılmaktadır.

Hakyemez⁵⁵ de meslek kuruluşlarının idari yapılanma içinde yer alan kamu tüzel kişilikleri olması nedeni ile bu kuruluşların “*icrai nitelikteki idari tasarruflarına karşı*” idari yargı yoluna başvurulabilmesinin, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğunu öngören Anayasa’nın 125. maddesinin bir gereği olduğunu belirtmektedir.

Türk Dişhekimleri Birliği Kanunun 3. maddesinin 1. fıkrasında, Dişhekimleri Odalarının “*tüzel kişiliğe sahip kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları*” olduğu açıkça belirtilmiştir. Birliğin tanımını yapan 19. maddenin 2. fıkrasında ise açıkça tüzel kişilik olduğu belirtilmemiştir. Ancak ayrıca ve açıkça belirtilmemiş olsa bile TDB’nin tüzel kişiliği Anayasadan kaynaklanır; Anayasa 135. madde gereğince tüzel kişiliğe sahiptir.

Tüzel kişiliğe sahip kamu kurumu niteliğinde kuruluşlar olarak TDB ve Dişhekimleri Odaları bazı kamu gücü ayrıcalıklarına sahip kılınmıştır: Yasanın 22. maddesinin (d) bendinde Birlik Genel Kuruluna yönetmelik tasarıları ile yönetmelikler hakkındaki değişiklik tekliflerini karara bağlama, 26. maddesinin (h) bendinde Merkez Yönetim Kuruluna kanun uygulanması ile ilgili tüzük ve yönetmelikler için çalışma yapma, (f) bendinde tabela standartlarını belirleyerek bu standartlara uyulmasını sağlama, Tıbbi Deontoloji Tüzüğü ilan ve reklam yasalarına aykırılıkları önleme görev ve yetkilerinin verildiği görülmektedir.

3. Üyelik Zorunluluğu Olması

Ülkemizdeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kurucu yasalarına bakıldığında; meslek kuruluşunu oluşturan meslek mensuplarının mesleği serbest olarak icra etmeleri halinde kuruluşa üye olma zorunluluğunun ortak olan düzenlemelerden olduğu görülmektedir.

Anayasa 135. maddenin 2. fıkrasında “*kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadi teşebbüslerinde asli ve sürekli görevlerde çalışanların meslek kuruluşlarına girme mecburiyeti aranmaz*” hükmü yer almakla birlikte; Anayasa 135. maddede

⁵⁵Hakyemez, s.69

zorunlu üyeliğe ilişkin bir ifade bulunmamaktadır. Anayasa 135. maddede üye olma zorunluluğuna ilişkin bir ifade bulunmamasına karşın, ikinci fıkradaki hükmün karşıt anlamından Anayasa'nın “*özelde çalışan meslek mensupları için zorunlu üyeliği öngördüğü*” anlamının çıktığı ifade edilmektedir.⁵⁶

Günday, meslek kuruluşlarının “*zorunlu üyelik esasına dayanan*” kuruluşlar olduğunu, belli bazı meslekler açısından bu kuruluşlara üye olunmadan mesleki faaliyeti yapmanın mümkün olmadığını, Anayasanın 135. maddesinin 2. fıkrasının bu genel kurala istisna getiren nitelikte bir düzenleme olduğunu belirtmektedir.⁵⁷

Yıldırım ve diğerlerine göre de belirli bir meslek dalında kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu örgütlenmesi varsa, o işle uğraşabilmek için meslek kuruluşunun aradığı koşulları taşımak zorunludur.⁵⁸

Doktrinde kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına üyeliğin meslek mensupları için bir zorunluluk olduğu görüşü hâkimdir.⁵⁹

Kamu görevlisi olmakla birlikte mesleğini serbest olarak yapabilmelerine imkân tanınması durumunda, söz konusu kişilerin de serbest çalışabilmek için kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşuna üye olmaları gerekmektedir.⁶⁰

Meslek kuruluşlarına zorunlu üyeliğe bazı eleştiriler de getirilmektedir. Avcı, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin bir kararında⁶¹ mesleğin icra edilebilmesi için Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 11. maddesinde belirtilen örgütlere (özel hukuk tüzel kişiliğine sahip idare dışı kuruluşlara) üye olma zorunluluğu getirilemeyeceğine hükmedildiğini belirtmektedir. Ancak Anayasal olarak “*kamu kurumu niteliğinde tüzel kişilik*” olarak tanımlanan ve doktrinde ağırlıklı olarak “*hizmet bakımından yerinden yönetim idarelerinin*” bir çeşidi olarak kabul edilen ve bazı kamu gücü ayrıcalıklarına sahip kılınan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, “*özel hukuk tüzel kişiliğine sahip idare dışı kuruluşlar*” olarak kabul edilmesinin ülkemiz idari yapılanması içerisindeki kendine özgü hukuksal statüleri ile uyumlayacağı görüşündeyiz.

⁵⁶İbrahim Özdemir, **Meslek Kuruluşlarının Kamu Kurumu Niteliği**, TOBB Yayınları, Ankara, 2004, s.492'den aktaran Kara, s.60

⁵⁷Günday, s.567

⁵⁸Yıldırım ve diğerleri, s.277

⁵⁹Giritli ve diğerleri, s.403, Gözler ve Kaplan, s.259, Gözübüyük ve Tan, s.300, Sancakdar ve diğerleri, s.255, Çağlayan, s.232

⁶⁰Yıldırım ve diğerleri, s.277

⁶¹Avrupa İnsan Hakları Divanı Kararı, Sigundur A Sigurjonsson/İzlanda, 30.06.1993, Karar Sıra No:420, Başvuru No: 16130/90'dan aktaran Avcı, s.242

Avşaroğlu ve Dilekçi; ülkemizde turist rehberliği hariç, bir mesleğe ilişkin olarak sadece bir tek mesleki kuruluş ve mesleki üst kuruluş kurulabilmesinin, bütün meslek mensuplarının tercih hakkı tanınmadan bu tek kuruluşa üye olmaya zorlanmalarının ya da beğenmedikleri kuruluştan ayrılma imkânlarının bulunmamasının demokratik ilkelere uygun olmadığı görüşünü ifade etmektedir.⁶²

Şahin tarafından bu kuruluşların tekelci mahiyette olmasını “*özgürlükçü perspektiften savunmanın güç*” olduğu, meslek mensuplarının “*kendi düşüncelerini ve vicdani kabullerini temsil etmeyen yöntemlere mahkûm edildiği*” iddia edilmekte, bu nedenle de alternatif meslek örgütlenmelerinin yolunun açılmasının makul bir çözüm olacağı görüşü savunulmaktadır.⁶³ Aynı eserdeki bir başka makalede Hakyemez tarafından tekel niteliğinde bir meslek kuruluşu olması ve o mesleği başka bir örgütün temsil edememesinin “*mesleki temsil ayrıcalığı*” doğurduğu, alternatif başka bir kurumsal görüşün ifade edilememesinin “*tek sesli yapıya*” neden olarak demokratik toplum açısından sakınca yarattığı görüşü savunulmaktadır.⁶⁴

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına zorunlu üyelik düzenlemeleri ile “*alternatif meslek örgütleri*”ne hukuk sistemimizde yer verilmemiş olmasına getirilen eleştirilere katılmak mümkün görünmemektedir: Hukuksal statüleri, kuruluş nedenleri, her ne kadar tartışılan bir husus olsa da doktrinde ve yargı kararlarında kamu yararı ile doğrudan ilgili kamu hizmeti özelliğinde kabul edilen mesleklere yönelik ihtisas kuruluşları niteliğinde olduklarının kabul edildiği, temel amaç ve görevlerinin kamu yararı ile doğrudan ilgili ve kamu hizmeti olarak kabul edilen bu mesleklerin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, etik ilkelere göre icrası için çaba harcamak olması, bu bağlamda denetim, gözetim görev ve yetkisine sahip olmaları, mesleğin kamuya daha yararlı ve daha gelişkin bir şekilde icrasına yönelik olmaları, bu açıdan da mesleki dayanışma, meslek mensuplarına destek, meslek ve meslek mensuplarını temsil görev ve yetkilerinin bulunduğu düşünüldüğünde; “*alternatif meslek örgütlenmeleri*” ya da “*üye olma zorunluluğunun kaldırılması*” gibi görüşler, savunulduğu gibi demokratik topluma katkı sağlamayacağı gibi tam aksine kamu

⁶²Avşaroğlu ve Dilekçi, s.16

⁶³Bircan Şahin; “Türkiye’de Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları Ve Liberal Demokrasi”, **Türkiye’de Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları, Sivil Toplum ve Demokrasi**, (Ed. Atilla Yayla, Bircan Şahin) Liberal Düşünce Topluluğu Derneği Yayını, Ankara, 2011, s.9

⁶⁴Hakyemez, s.71

hizmeti özelliğinde yerine getirilen mesleklerin hukuki ve etik kurallarının işlevsel şekilde gözetim altında tutulmasını ve denetlenmesini zorlaştıracak, ilgili mesleğin icra kurallarında karışıklık yaratacak, mesleğin genel menfaatlere ve kamu yararına gelişmesi ile mensuplarının mesleki hak ve menfaatlerinin savunulması, geliştirilmesi yönündeki görev açısından da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını işlevsizleştirmeye yönelik olacak, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının demokratik nitelik ve özelliği ile demokratik toplumdaki gücünün ve etkisinin azalmasına neden olacaktır.

Anayasa Mahkemesi'nin 04.06.2002 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmış olan, E.200/78-K.2002/31 nolu 19.02.2002 tarihli kararında; *“üyelerinin niteliği ve niceliği, üretilen iş ve hizmetlerin toplumun temel ihtiyaçlarına yönelik olması ve ülke genelinde yaygınlığı, çoğulcu demokratik gelişim ortamında etkili bir sivil toplum örgütü rolünde bulunmaları, örgütlülüğün üyelere getirdiği yararlar ile toplum çıkarlarının uygun düzeylerde dengelenebilmesi ve demokratik toplum kültürünün kamu düzeninde olumsuzluk yaratmadan derinleştirilebilmesi nedenleriyle, meslek kuruluşlarına kamusal netlik kazandırılarak Anayasa’da yer verildiği”*⁶⁵ belirtilmektedir. Anayasa Mahkemesi'nin bu yorumu ve kamu kurumu niteliğindeki meslek örgütlerinin kuruluş amacı, Anayasa ile yüklenilen görevleri ve verilen yetkileri dikkate alındığında, kamu kurumu niteliğindeki meslek örgütlerinin gücünü ve etki alanlarını azaltmaya yönelik söz konusu görüşlerin; mevzuatımıza, ülkemizin idari geleneğine ve idare hukuku ilkelerine aykırı olduğu da görülmektedir.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının en temel özelliğinin belli bir mesleğe mensup olanlardan oluşması, en temel amaç ve görevlerinin mesleğe ve mesleğin icrasındaki genel menfaatlere ilişkin olduğunun; dolayısıyla da meslek ve meslek mensupları ile meslek kuruluşları arasında doğrudan fiili ve hukuki bağ olduğunun gözden kaçırılmaması ve bu bağın daha da güçlendirilmesine yönelik düzenleme ve çalışmalar yapılması gerektiği kanaatindeyiz.

Zorunlu üyelik 3224 sayılı yasanın 17. maddesinin ilk fıkrasında düzenlenmektedir. Buna göre *“Bir Oda sınırları içinde sanatını serbest olarak icra etmeye başlayan diş hekimleri bir ay içinde o il veya bölge Odasına üye olmak ve*

⁶⁵ <http://www.resmigazete.gov.tr> (Erişim tarihi 26.02.2019)

üyelik görevlerini yerine getirmekle yükümlüdürler.” maddenin 2.fıkrasında mesleğini serbest olarak icra etmeyen dış hekimleri ile herhangi bir nedenle fiili olarak dış hekimliği yapmayan meslek mensuplarının istedikleri takdirde üye olabilecekleri belirtilmektedir.

Yasanın 38. maddesinde Birlik Genel Kurulu kararıyla; genel sağlık alanı ve dış hekimliği mesleğine ilişkin eserleri ya da çalışmalarıyla dış hekimliği mesleğine, Birlik ve Odalara manevi ve maddi destekte bulunmuş kişilere “*Onur üyeliği*” verilebileceği düzenlenmiştir. Onur üyelerinin dış hekimi olması şartı bulunmamaktadır. Dilerlerse Birlik ve Oda Genel Kurullarına katılabilirler ancak oy kullanamazlar.

4. Mesleki Disiplini ve Ahlakı Korumak Görevi Olması

Anayasa 135. maddede; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, *“birbirleriyle ve halkla olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını koruma”* görevi verilmiştir.

Daha önce de açıklandığı gibi; Anayasal düzenleme ile verilen görevleri yerine getirebilmeleri için yine Anayasa’da “*kamu kurumu niteliğinde tüzel kişiler*” ibaresi ile kendine özgü hukuksal statüleri tanınmış, söz konusu düzenleme ile kurucu yasaları dayanak ve çerçeve olmak üzere bazı kamusal yetkiler ve kamu gücü ayrıcalıklarına sahip kılınmışlardır.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek örgütlerinin bahsi geçen kamusal görev ve kamu gücü ayrıcalıkları nedeni ile kuruluş yasalarının vermiş olduğu yetki doğrultusunda; meslek etik ilkelerini ve kurallarını belirleme, meslek mensuplarının çalışma alanlarını düzenleme ve gerektiğinde meslek mensuplarına disiplin cezası verme görev ve yetkisi bulunmaktadır.

Kamu gücü ayrıcalığının sonucu olarak; meslek kurallarını düzenleyebilecekleri⁶⁶ ve mesleki kurallara uymayanlara para cezası ve benzeri yaptırımlar uygulayabilecekleri⁶⁷ ifade edilmektedir.

Avcı’ya göre kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının en önemli amaç ve görevlerinden birisi, üyelerini denetim altında tutmaktır; bunu mesleğin

⁶⁶Yıldırım, s.277

⁶⁷Gözübüyük ve Tan, s.304

gerektirdiği dürüstlüğü ve ahlakı korumayan üyelerini belirlemek ve onlara disiplin cezası uygulamak suretiyle gerçekleştirmektedir.⁶⁸

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına tanınan kamu gücü ayrıcalıklarının belki de en önemlisi meslek mensupları üzerindeki disiplin yaptırımı yetkileridir. Bu yetki Dişhekimleri Odaları açısından yasanın 11.maddesinin (1) bendinde, Birlik açısından ise yasanın 26. maddesinin (d) bendinde açıkça belirtilmiştir. Kadı ki yasanın 3.maddesindeki “*meslek mensuplarının birbirleriyle ve halkla olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumak maksadı ile*” ibaresiyle de yetki genel çerçevesi ile düzenlenmektedir.

5. Organ Seçimlerinin Kendi Üyeleri Tarafından Yargı Denetiminde Yapılması

Anayasa 135. maddede; kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarının “*organlarının kendi üyeleri tarafından, kuruluş kanunlarında belirtilen usullere göre yargı gözetimi altında gizli oyla seçileceğini*” belirtmektedir. Meslek kuruluşu organlarının üyeleri tarafından, yine meslek üyeleri arasından yargı gözetiminde gizli oylamayla yapılan seçimlerle belirlenmesi kuralı, Anayasa ve kanuni düzenlemelerle kamu kurumu niteliğindeki bütün meslek kuruluşları için benimsenmiştir.⁶⁹

Günday, meslek kuruluşlarının organlarının, kendi üyeleri tarafından ve yargı gözetiminde seçilmesinin sonucu olarak merkezi idarenin, meslek kuruluşlarının organ seçimi ve işbaşına gelmelerinde herhangi bir yetkisi olmadığını belirtmektedir.⁷⁰

Gözler ve Kaplanda kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarında ülkenin siyasi ve idari makamları tarafından seçilen, atanan üyeler bulunmadığına vurgu yapmakta; devamla da yöneticilerinin, siyasi veya idari makamlara değil üyelerine karşı sorumlu olduklarını savunmaktadır.⁷¹

⁶⁸Avcı, s.205

⁶⁹Avcı, s.213

⁷⁰Günday, s.567

⁷¹Gözler ve Kaplan, s.259

Bu kuruluşların seçiminde siyasal partiler aday gösteremezler. Organların görevlerine son verilmesi, yasanın belirlediği durumlarda, mahkeme kararı ile mümkündür.⁷² Ancak bu genel kural olup, Anayasa bazı durum ve koşullarda kanunla yetki verilmiş idari bir merci tarafından kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetinden menedilebileceklerini ancak bu kararın da hakim onayına sunulacağını hükme bağlamıştır.⁷³

Giritli ve diğerleri organlarının atama yoluyla değil seçimle işbaşına gelmesi esasının demokratik ilkeler ile uygunluğuna vurgu yapmaktadır.⁷⁴

Avcı, Anayasa 135. maddedeki söz konusu düzenlemenin, Anayasa 127. maddedeki mahalli idarelerin karar organlarının seçimle oluşturulacağı düzenlemesi ile paralel olduğunu ancak organlarının kendi üyelerince, yine kendi üyeleri arasından yargı gözetiminde gerçekleştirilen seçimlerle oluşturulması nedeniyle bu tür kuruluşların demokratik nitelikleri daha ağır basan yapılanmalar olduğunu belirtmektedir.⁷⁵

Kara, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının bu yönüyle de yöneticileri atama ile işbaşına getirilen diğer kamu kurumlarından ayrılmakta olduğunu ifade etmektedir.⁷⁶

Bu ortak özellik; demokratik niteliklerinin sonucudur. Anayasa Mahkemesi, 10.01.2013 tarih E.2012/128-K.2013/7 sayılı 23 Mart 2013 tarihli 28596 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmış kararında bunu; “*Anayasa, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının yönetim ve işleyişlerinin demokratik hukuk devleti esaslarına uygun olması kuralını öngörmüş ve kurum içi demokratik yapıyı sağlamıştır. Kuşkusuz demokratik düzenin en belirgin niteliği de seçimlerdir. Seçimlerin adaletli bir katılım ile serbest, eşit ve genel-oy ilkelerine dayalı olarak gerçekleşmesi gerekmektedir...Demokratik hukuk devletinde temel hak ve özgürlüklerin en geniş ölçüde sağlanıp güvence altına alınması esastır. Demokratik hukuk devleti ilkesinin vazgeçilmez unsurlarından birisi de özgür, genel, eşit ve gizli oya dayalı, hoşgörü,*

⁷²Yıldırım ve diğerleri, s.277

⁷³Anayasa 135/7 “*Ancak, milli güvenliğin, kamu düzeninin, suç işlenmesine veya suçun devamını önlemenin yahut yakalamanın gerektirdiği hallerde gecikmede sakınca varsa, kanunla bir merci, meslek kuruluşlarını veya üst kuruluşlarını faaliyetten men ile etkilendirilebilir. Bu merciin kararı, yirmidört saat içerisinde görevli hakimın onayına sunulur. Hakim, kararını kırksekiz saat içinde açıklar; aksi halde, bu idari karar kendiliğinden yürürlükten kalkar.*”

⁷⁴Giritli ve diğerleri, s.404

⁷⁵Avcı, s.214,215

⁷⁶Kara, s.63

açık fikirlilik ve çoğulculuk anlayışı içerisinde ilgililerin birbirleriyle rekabet edebildiği dürüst ve düzenli seçimlerin varlığıdır. Bu şekildeki bir devlette yönetime gelmede ve ayrılmada tek yol seçimler olup, buna ilişkin yasaklar “demokratik hukuk devleti ilkesi”yle bağdaşmaz.”⁷⁷ biçiminde ifade etmektedir.

3224 sayılı yasanın 33. ve 34. maddeleri seçilme yeterliliği ve seçim esaslarını düzenlemektedir. Bir dış hekiminin Birli ve Oda organlarına seçilebilmesi için mesleğini birfiil en az 5 yıl icra etmiş olması, meslekten alıkonma cezası almamış olması ve 33. maddenin (e) bendinde belirtilen suçlar nedeni ile hapis cezasına edilmiş olmaması gerekmektedir. Seçildikten sonra bu suçlar nedeni ile mahkûmiyete karar verilmesi halinde organ üyeliği kendiliğinden son bulur. 34. maddenin ilk fıkrasında kanunda belirtilen Birlik ve Oda Organlarının seçimlerinin “yargı gözetimi altında gizli oy ve açık tasnif esasına göre” yapılacağı belirtilerek seçimin gerçekleşme şekli detaylı olarak düzenlenmiştir.

6. Özerk Bütçelerinin Olması

Meslek kuruluşları, özerk bütçeli kuruluşlardır; başlıca gelirleri üyelerinden aldıkları giriş ücreti ile topladıkları aidatlar, para cezaları, düzenledikleri belgelerden aldıkları harç ve resimler, bağış ve yardımlardır.⁷⁸

Her bir meslek kuruluşunun, merkezi idare bütçesi dışında ve merkezi idare bütçesinden ayrı olmak üzere, kendilerine ait bütçeleri vardır. Ekonomileri kendi gelirlerinden oluşmaktadır, ekonomik açıdan merkezi idareye tabi bulunmamaktadırlar.⁷⁹

Bütçeleri, idari işlem biçiminde, yetkili organlarınca düzenlenen yıllık bir belgedir.⁸⁰ Genellikle yönetim kurulları tarafından hazırlanan bütçeler, genel kurulun oyuna sunulur ve kabul edildikten sonra uygulaması ilgili bakanlığın denetimine

⁷⁷<http://www.resmigazete.gov.tr> (Erişim tarihi 26.02.2019)

⁷⁸Günday, s.568, Yıldırım ve diğerleri, s.278

⁷⁹Avcı, s.169

⁸⁰Ramazan Yıldırım, **İdare Hukuku Dersleri I** Güncelleştirilmiş 4. Baskı, Mimoza Yayınları, Konya 2012, s.156

tabidir.⁸¹ Belirtildiği üzere bütçe açısından ilgili bakanlığın denetimine tabidirler. Sayıştay denetimine tabi değildirler.⁸²

Meslek kuruluşlarının mal varlığı kamu malı değil özel mal sayılır, mal varlıkları özel hukuka tabidir, personeli de özel hukuka tabidir; personele ya da mal varlıklarına ilişkin uyuşmazlıklar adli yargı yerlerinde çözülür.⁸³

3224 sayılı yasanın ilgili hükümlerinde; genel olarak merkezi idareden ayrı, kendi içindeyse gerek TDB'nin gerekse Odaların her birinin, birbirinden ayrı, özerk bütçeye sahip oldukları görülmektedir. Yasanın 11. maddesinin (b) bendi Yönetim Kuruluna “*dönem bilançosu ve gelecek dönem tahmini bütçesini hazırlayıp Genel Kurula sunma*” görevi vermektedir. 7. maddenin (a) bendine göre geçmiş dönem bilançosunu ve konu hakkındaki Denetleme Kurulu raporunu görüşmek ve ibra konusunda karar vermek, (b) bendine göre de gelecek dönem tahmini bütçesini görüşmek ve karara bağlamak Oda Genel Kurulunun görevleri arasındadır. Odaların gelirlerinin eler olduğu yasanın 18. maddesinde sayılmaktadır. Bu düzenlemeden her bir Odanın TDB'den bağımsız, kendine ait gelirleri ve bütçesi bulunduğu anlaşılmaktadır.

Benzeri şekilde yasanın 22. maddesinin (b) bendi gereğince Merkez Yönetim Kurulu “*Birliğin dönem bilançosunu, faaliyet raporu ile tahmini bütçesini hazırlayıp Birlik Genel Kurula sunmak*”; Birlik Genel Kurulu da 22. maddenin (a) bendi gereğince geçmiş dönem bilançosunu ve konu hakkındaki Denetleme Kurulu raporunu görüşmek ve ibra konusunda karar vermek, (b) bendine göre de gelecek dönem tahmini bütçesini görüşmek ve karara bağlamak yükümlülüğündedir. Birlik gelirleri yasanın 32. maddesinde sayılmıştır.

7. Amaçları Dışında Faaliyette Bulunma Yasağı Olması

Anayasa 135. Maddenin 3. fıkrasının ilk halinde kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, siyaset ile uğraşmasını ve siyasi partiler ile ortak hareket etmesinin yasak olduğu yönünde bir düzenleme mevcuttu. Ancak 23 Temmuz 1995 tarihli 4121 sayılı kanun ile söz konusu fıkra değiştirilmiş ve “*kamu kurumu*

⁸¹Günday, s.568

⁸²Gözler ve Kaplan, s.259, Sancakdar ve diğerleri, s.255

⁸³Gözler ve Kaplan, s.260

niteliğindeki meslek kuruluşlarının amaçları dışında faaliyette bulunamayacakları” yine aynı yasa ile değiştirilen 6. fıkrası ile de *“amaçları dışında faaliyet gösteren meslek kuruluşlarının sorumlu organlarının görevine, kanunun belirlediği merciin veya Cumhuriyet savcısının istemi üzerine mahkeme kararı ile son verileceği ve yerine yenilerinin seçtirileceği”* düzenlenmiştir.

Anayasal düzenlemeye paralel olarak, 3324 sayılı Türk Dişhekimleri Birliği Kanununun 3. maddesinin 2. fıkrasında Odaların, 19. maddesinin 3. fıkrasında Birliğin *“kuruluş amaçları dışında”* faaliyette bulunamayacakları düzenlenmiştir. Amaçları dışında faaliyette bulunmaları halinde; Sağlık Bakanlığı ya da bulundukları yerdeki Cumhuriyet Başsavcılığının istemiyle, aynı yer Asliye Hukuk Mahkemesi tarafından basit usulde yapılan yargılama sonucunda en fazla üç ay içinde *“sorumlu organlarının görevlerine son verilmesine”* karar verilebilir.

Gözler ve Kaplan, genelde bütün tüzel kişilerin özellikle de kamu idareleri dışındaki kamu tüzel kişilerin belirli bir amacı gerçekleştirmek için kurulduklarını, hukuk düzeninin bu amacın gerçekleşmesi için hukuki varlıklarını kabul ettiğini ve tüzel kişilik atfettiğini dolayısıyla da Anayasa’da ayrıca yasaklanmış olmasa bile meslek kuruluşlarının kuruluş amacı dışında bir faaliyette bulunamayacakları görüşündedir.⁸⁴ Yine benzer şekilde yürürlükteki düzenlemede açıkça siyaset yapmaları yasaklanmamış olsa bile, meslek kuruluşlarının ihtisas ilkesine tabi olmaları nedeni ile sadece kuruldukları amaç doğrultusunda faaliyet gösterebilecekleri, bu amaç dışında faaliyet göstermelerinin tanınan kamu tüzelkişiliğinin ve kamu gücü ayrıcalıklarının kötüye kullanılması anlamına geleceğini belirtmektedir.

Günday, Anayasa 135. madde 3. fıkrasını değerlendirirken; düzenlemenin ilk halinde meslek kuruluşlarının siyasal partiler, sendikalar ve dernekler ile hareket etmelerinin, siyaset ile uğraşmalarının yasaklandığını, ancak bu yasağın “baskı grupları” olarak hak ve menfaatlerini gerçekleştirmek amacıyla siyasal organları etkilemeye çalışmalarının kaçınılmaz olması nedeni ile meslek kuruluşlarının asli işlevlerini yerine getirmelerine engel teşkil ettiği dikkate alınarak 1995 yılında

⁸⁴Gözler ve Kaplan, s.259

değiştirildiğini, yasaklamanın amaç dışı faaliyette bulunmak olarak düzenlendiğini ifade etmektedir.⁸⁵

Amaç dışı faaliyet kavramının belirsizlik taşıdığı; bu belirsizliğin somut olayda yargıç tarafından doldurulacağı da ifade edilmektedir.⁸⁶ Avcı, belirsizliğin kişisel takdir yetkisi ile giderilmesi yönündeki görüşü farklı kişilerce ve zamanlarda yeknesak olmayan ve çelişik yorumlamalara neden olabileceği tespiti ile eleştirmekte⁸⁷, yasağın kapsam ve sınırlarının objektif kıstaslar doğrultusunda belirlenmesi gerektiğinin ifade edilebileceğini belirtmektedir.⁸⁸

Giritli ve diğerleri kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının siyasi amaç gütmeleri ya da etkinlik amaçları dışında salt siyasal çalışmalar yapmaları halinde kuruluş amaçları dışına çıkmış sayılacakları görüşündedir.⁸⁹

Gerek doktrin gerekse uygulamaya bakıldığında; “*amaç dışı faaliyette bulunma*” kavramı hakkında görüş ve yorum farklılıkları bulunduğu ve tartışmaya açık olduğu görülmektedir.

Ancak çalışmada daha önce de yer verildiği gibi kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının temel amaç, görev ve yetkileri Anayasa’da düzenlenmiştir. Anayasa 135. maddenin yargı ve doktrindeki yorumlarına bakıldığında da söz konusu düzenlemenin kamu hizmeti olarak kabul edilen mesleklere yönelik olduğunun, bu mesleklerin devlet dışında örgütü olmaları yanında anayasal güvenceye alıp kamu kurumu niteliğinde tüzel kişilik olarak kabulü ve bazı kamu gücü ayrıcalıkları tanınarak özgün bir hukuki statü verilmiş olduğunun genel kabul gördüğü anlaşılmaktadır. Anayasa ile verilmiş olan görevler için faaliyette bulunmanın, görüş oluşturma ve ifade etmenin toplumsallıktan, mesleği ve meslek mensupları ile meslek kuruluşunu ilgilendiren toplumsal problemlerden dolayı ile de siyasal alandan soyutlanması düşüncesinin gerçekçi olmadığı kanaatindeyiz.

Başlı başına Anayasa’da ifadesini bulan “...*belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak,*

⁸⁵Günday, s.567,568

⁸⁶Yıldırım ve diğerleri, s.278

⁸⁷Avcı, s.188

⁸⁸Devlet Denetleme Kurulu, “**Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşlarının Teşkilat ve Mali Yapıları, Denetimleri, Organlarının Seçimine Dair Esasların Değerlendirilmesi ile Bunların Etkin ve Verimli Şekilde Hizmet Yürütmelerinin ve Geliştirilmesinin Sağlanması Amacıyla Alınması Gerekli Tedbirler**” 28.09.2009 Tarihli ve 2009/6 Sayılı Rapor, s. 215’ten aktaran Avcı, s.188

⁸⁹Giritli ve diğerleri, s.404

mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak..” görevi bağlamında, söz konusu kuruluşların mesleğin kazanımlarına ya da meslek mensuplarının çalışma koşulları ve özlük haklarına yönelik müdahalelere karşı görüş ve itirazlarını dillendirmesi ya da bunlarda iyileştirme talep etmesi, mesleki görüş ve talepler olması yanında; kanun yapıcı olan Türkiye Büyük Millet Meclisi ve idari olarak da siyasi iktidarın yetki alanına giren konular olması nedeniyle siyasal görüş ve taleplerdir.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ilgili alana ilişkin toplumsal gelişmelerde görüş bildirmesi, demokratik ilkeler çerçevesinde eleştiride bulunması, yasama ve yürütmeye görüş iletmesi, siyasi iktidarın uygulamalarından farklı görüş ve çözüm önerilerinin olması, siyasi iktidar ve uygulamacılar ile etkileşim halinde olmasının amaç dışı faaliyet olarak yorumlanamayacağı; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının bu tip siyasi sayılabilecek faaliyetlerinin, Anayasal görev ve amaçları ile kurucu yasalarındaki amaçlar doğrultusunda olağan ve demokratik toplumun gereği olarak kabulünün ve Anayasa 135. maddenin 3. fıkrasını dar yorumlamanın, Anayasa 2. maddede ifadesini bulan demokratik hukuk devleti ilkesinin gereği olduğu kanaatindeyiz.

8. İdari ve Mali Denetime Tabi Olması

Anayasa’nın 135. maddesinin 5. fıkrası; *“Bu meslek kuruluşları üzerinde Devletin idari ve mali denetimine ilişkin kurallar kanunla düzenlenir”* hükmündedir. Bu düzenleme sonucunda meslek kuruluşlarının, idari ve mali denetiminin yapılabileceği ve bu denetimin vesayet denetimi olduğu belirtilmektedir.⁹⁰

Anayasa ve meslek kuruluşlarının kanunları çerçevesinde bu kuruluşlar üzerinde merkezi idarenin (bakanlıklar ve diğer bazı idareler) idari ve mali denetim (idari vesayet denetimi) yetkisi söz konusudur.⁹¹ Avcı, bu durumun idarenin bütünlüğü ilkesinin bir gereği olduğunu, devlet ve merkezi idarenin özel hukuk tüzel

⁹⁰Yıldırım ve diğerleri, s.278, Sancakdar ve diğerleri, s.255, Giritli ve diğerleri s. 405

⁹¹Devlet Denetleme Kurulu, **“Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşlarının Teşkilat ve Mali Yapıları, Denetimleri, Organlarının Seçimine Dair Esasların Değerlendirilmesi ile Bunların Etkin ve Verimli Şekilde Hizmet Yürütmelerinin ve Geliştirilmesinin Sağlanması Amacıyla Alınması Gerekli Tedbirler”** 28.09.2009 Tarihli ve 2009/6 Sayılı Rapor, s. 220-221’den aktaran Avcı, s.171

kişileri üzerinde bile bazı yönlerden denetim niteliğinde kabul edilebilecek yetkileri olduğu düşünüldüğünde, “*özerkliğe sahip olan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının*” idari örgütlenmeye dâhil diğer idareler gibi belli konularda devletin denetim ve gözetimine tabi olmasının mevcut Anayasal sistemin bir gereği olduğunu ifade etmektedir.⁹² Devamla Avcı, Anayasa Mahkemesi’nin 135. madde 5. fıkrayı yorumlayan kararına vurgu yaparak; bu karar ile idarenin bütünü içinde yer alan her kurum ve kuruluşun, değişik şekillerde olsa bile devletin denetim ve gözetimine tabi olduğunun, merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki denetim yetkisinin Anayasal bir hak olmakla birlikte aynı zamanda kanuni dayanağının bulunması ve denetimin kanunun belirttiği şekilde yapılması gereğinin ifade edildiğini belirtmektedir.⁹³

Doktrinde, Anayasa 135. madde 5. fıkra düzenlemesinde belirtilen denetimin bir hiyerarşik denetim olmadığı, “*vesayet denetimi*” olduğunun kabul edildiği görülmektedir: Tan, “*yasanın öngördüğü durumlarda meslek kuruluşlarının işlemleri üzerinde merkezi idarece yerine getirilen bir vesayet denetiminin söz konusu olduğunu*”⁹⁴, Yıldırım ve diğerleri de “*merkezi idarenin yerinden yönetim idareleri üzerinde idari vesayet denetimi yetkisine sahip olduğunu*” ifade etmektedir.⁹⁵ Çağlayan meslek odalarının özerk olmalarına karşın, tamamen denetimsiz olmayıp üzerlerinde merkezden yönetimin idari vesayet yetkisi bulunduğunu belirtmektedir.⁹⁶

Kalabalık, Anayasa’da ifade edilen denetimin, hiyerarşik bir denetim olmadığını, vesayet denetimi şeklinde anlaşılması gerektiğini, meslek kuruluşlarının merkezi idarenin bir birimi olmadığını, kamu tüzel kişiliğine sahip olsalar da özerk kuruluşlar olduğunu ifade etmektedir.⁹⁷

Karada Anayasal bir statüye sahip olan meslek kuruluşlarının, kuruluş kanunlarında yer alan kurallar ile kendi denetimlerini sağladıklarını, Anayasa’da açık bir hüküm yer almadığı için Anayasal statüdeki bu kuruluşlar üzerinde herhangi bir

⁹²Avcı, s.171

⁹³Anayasa Mahkemesinin 01.03.1985 tarih E. 1984/12- K.1985/6 sayılı 17.05.1985 tarih 18757 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmış kararından aktaran Avcı, s.172

⁹⁴Tan, s.194

⁹⁵Yıldırım ve diğerleri, s.278

⁹⁶Çağlayan, s.234

⁹⁷ Halil Kalabalık, **İdare Hukukunun Temel Kavram Ve Kurumları**, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 5. Baskı, Sayram Yayınları, Konya, 2014, s.295

idari yapının hiyerarşik bir yetki kullanmasının mümkün olmadığı kanaatinde olduğunu belirtmektedir.⁹⁸

Ayrıca, Anayasa'nın 108'inci maddesi uyarınca Devlet Denetleme Kurulu, meslek kuruluşlarının hukuka uygun, düzenli ve verimli çalışıp çalışmadıklarını denetleyebilir.⁹⁹

II. TÜRK DİŞHEKİMLERİ BİRLİĞİ VE DİŞHEKİMLERİ ODALARININ TARİHÇESİ, ORGANLARI VE GÖREVLERİ

A. Türk Dişhekimleri Birliği ve Dişhekimleri Odalarının Tarihçesi

Somut bulgularına net olarak ulaşılamasa da hastalıkların getirdiği problemlerin, bunların giderilmesine yönelik çabalar ile tedavi uygulamalarının dolayısıyla da hekimlik faaliyetlerinin insanlık tarihinin başından itibaren var olduğu, insanlık tarihinin ayrılmaz bir parçası olduğu bilinmektedir. Bu doğrultuda Dişhekimliği faaliyetlerinin Neolitik döneme kadar ulaştığına ilişkin bulgular mevcuttur: *“Tarihçiler, Neolitik dönemde, dişhekimliği ile ilgili 3 tip uygulama yapıldığını varsayıyorlar; 1)Parmakla kavrayarak diş çekmek, 2)Diş ağrıları için bitkisel devalar uygulamak, 3)Çürük kaviteilerini çakıtaşı tozu ya da ufalanmış boynuz tozu ile doldurmak”*¹⁰⁰

Tarih boyunca; Mezopotamya, Mısır, Hindistan, Çin, Japonya, İran, Yunanistan, Amerika, Fenikeliler, Bizanslılar gibi pek çok farklı medeniyet ve kültürde, dişhekimliği gelişme göstermiştir: Ağız ve diş sağlığını koruyucu önlemler, ağız ve diş bakımı, çene kemikleri ile dişlerin tanımlanması, ağız ve diş sağlığına ilişkin hastalıkların teşhisi ve tedavisi, ağız ve çene cerrahisi gibi alana özel çalışmalar yapıldığı anlaşılmaktadır, yazılı tıp kaynakları ile hukuk kaynaklarında diş hekimliğine özel bilgi ve düzenlemelere rastlanmaktadır.

Ancak diş hekimliğinin bağımsız bir tıp alanı olarak kabulü zaman almıştır. Efeoğlu ve diğerleri¹⁰¹ zaman içinde diş hekimliğinin de tıpla birlikte geliştiğini ve

⁹⁸Kara, s.66-67

⁹⁹Giritli ve diğerleri, s.405

¹⁰⁰Ahmet Efeoğlu, Ayşegül Demirhan Erdemir, Öztan Öncel, **Başlangıçtan Günümüze Diş Hekimliği**, Nobel Tıp Kitabevleri, İstanbul, 2000, s.3

¹⁰¹Efeoğlu ve diğerleri, s.4

18. yüzyılda Pierre Fauchard(1678-1701)'ın önemli katkılarıyla bağımsız bir meslek haline gelmeye başladığını, bu dönemde, özellikle Avrupa'da elde edilen ilerlemelerin diş hekimliğinin gelişiminde önemli rol oynadığını ifade etmektedir.

Tüm bu gelişmelere paralel olarak coğrafyamızda; özellikle 14. yüzyıldan itibaren diş hekimliği alanındaki çalışmaların hız kazandığı, tıp kitaplarında genel tıp alanı dışında diş hekimliği alanına ilişkin bilgilere yer verildiği görülmektedir. 19. yüzyılda tıbbın diğer alanlarında olduğu gibi dişhekimliğinde de modernleşme başlamış, 20. yüzyıla gelindiğinde sadece dişhekimliği alanında eğitim veren okullar açılmıştır. *"...28 Ekim 1909'da "Dişçi Okulu" fiilen eğitime başlamıştır. Cumhuriyet döneminde daha da gelişen ve çağın gereklerine uygun olarak ilerleyen "Diş Hekimliği Yüksek Okulu 11 Temmuz 1964'te bağlı olduğu Tıp Fakültesinden ayrılarak "İstanbul Üniversitesi Diş Hekimliği Fakültesi" adını aldı..."*¹⁰²

1928 tarihli Tababet ve Şuabatı Sanatlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun'un 29. ve 30. maddelerinin diş hekimi ve diş hekimliği yetki alanının tanımını yapması ve diş hekimliğini yapma yetkisini yalnızca "Dişhekimliği Okulu" mezunlarına vermesi üzerine diş hekimliği mesleği yasal zeminine kavuşmuş, diş hekimliği eğitimi hızla gelişmeye başlamıştır.

Gelişen bir meslek olarak; 20. yüzyılda dişhekimliği meslek kuruluşları oluşmaya başlamıştır. İlk 1912 'de kurulan *"Tıp Fakültesi Dişçilik Şubesi Mezunin ve Talebe Cemiyeti"* adlı dernektir. 1922'de *"Müslüman Diş Tabipleri Mezunin ve Talebe Cemiyeti"* kurulmuş, 1925 yılındaki genel kurul toplantısında derneğin adı *"Türk Diş Tabipleri Cemiyeti"* (TDTC) olarak değiştirilmiştir. 23.01.1953 tarih 6023 sayılı Türk Tabipler Birliği Kanunu ile diş hekimlerinin meslek örgütü Türk Tabipler Birliği (TTB) olmuştur. Ancak; TTB'nin diş hekimliğinin gelişimi konusunda yeterli çalışmada bulunmadığı, diş hekimliğinin beklentilerine yeterince yanıt veremediği eleştirileri ve diş hekimlerinin TTB yönetiminde temsiliyetinin sınırlı kalması nedeni ile diş hekimleri daha çok TDTC çatısı altında ya da TDTC haricinde kurulan yerel derneklerin çatısı altında diş hekimliği mesleğinin gelişimine katkıda bulunmaya çalışmışlardır.

Her ne kadar tıp alanına ilişkin olsa da diş hekimliği alanı, eğitimi ve mesleğinin kendine has özellik ve problemlerinin bulunduğu, bu nedenle de özel

¹⁰²Efeoğlu ve diğerleri, s.4

çözüm ve çalışmalara ihtiyaç bulunduğu; TDTC ve diğer irili ufaklı diş hekimliği dernekleri ile TTB'nin mesleğe özel yaklaşımlar sunamadığı, diş hekimliğinin gelişimine beklenen katkıda bulunamadığı, diş hekimlerinin TTB gibi ayrı bir meslek kuruluşuna ihtiyaç duyduğu, yönündeki görüşlerin ağırlık kazanması ile Türk Dişhekimleri Birliği kurulması yönünde çalışmalara başlanmış; bu çalışmalar sonucunda 07.06.1985 tarihinde, “*Türk Dişhekimleri Birliği Kanunu*” kabul edilmiştir.¹⁰³ Kısa süre içerisinde Dişhekimleri Odaları ve Türk Dişhekimleri Birliği örgütlenmesini tamamlayarak dişhekimliği meslek kuruluşları olarak çalışmalarına başlamıştır.

B. Türk Dişhekimleri Birliği ve Dişhekimleri Odalarının Organları ve Görevleri

1. Türk Dişhekimleri Birliğinin Organları ve Görevleri

3224 sayılı yasanın 19. maddesinde “*Bütün Dişhekimleri Odalarının katılacağı Türk Dişhekimleri Birliğinin kurulacağı ve Birliğin merkezinin Ankara olacağı*”, 20. maddesinde ise Birliğin, “*Birlik Genel Kurulu, Birlik Merkez Yönetim Kurulu, Birlik Yüksek Disiplin Kurulu ve Birlik Denetleme Kurulu*” olmak üzere dört organdan oluşacağı belirtilmektedir.

3224 sayılı yasanın 23. maddesi; Olağan Birlik Genel Kurulu toplantılarının Ekim ayında olmak üzere her iki yılda bir, olağanüstü toplantılarının ise “*Merkez Yönetim Kurulu veya Birlik Genel Kurulu delegelerinin beşte ikisinin yazılı isteği üzerine*” gerçekleşeceğini; Birlik Genel Kurulunun Ankara’da toplanacağını belirtmektedir.

3224 sayılı yasanın “*Birlik Genel Kurulunun Oluşumu*” başlıklı 21. maddesinin ilk hali; “*Birlik Genel Kurulu, Oda Genel Kurullarınca seçilen delegelerle tabii de delege olan Birlik Merkez organlarının asıl üyeleri ve Oda Başkanlarından oluşur.*”; Birlik Genel Kurulunda Odaları temsil edecek delege sayısına ilişkin mülga 7. madde 2. fıkra ise “*Odalar, iki yıllık bir dönem için Birlik Genel Kurul toplantılarına katılmak üzere, gizli oyla, üye sayısı ikiyüze kadar*

¹⁰³3224 sayılı Türk Dişhekimleri Birliği Kanunu, 25.06.1985 tarih 18792 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

olanlar beş, beşyüze kadar olanlar yedi, beşyüzden fazla olanlar onar asıl ve yedek delege seçerler.” biçimindeyken; 7. maddenin 2. fıkrası iki kere Anayasa Mahkemesi’nin değerlendirmesine sunulmuş, son değerlendirmede Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmiştir. 1992 yılında iki binin üstünde üyesi bulunan İstanbul Dişhekimleri Odası, beş yüz bir üyesi bulunan bir oda ile çok daha fazla üyeye sahip olan bir odanın bu düzenleme nedeni ile Birlik Genel Kurulunda aynı sayıda delege ile temsil edildiğini, bununla demokrasi ve eşitliğe aykırı olduğunu belirterek, üye sayılarına göre delege tespiti talep etmiş, bu talebin reddi üzerine işlemin iptali talebi ile idari yargıda dava açmış ve Anayasaya aykırılık savında bulunmuştur. Ankara 6. İdare Mahkemesi söz konusu düzenlemenin iptali için Anayasa Mahkemesine başvurmuştur. Anayasa Mahkemesi E.1994/82-K.1995/9 sayılı 21.09.1995 tarihli 22411 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan kararında “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 esaslara uygun olması kuralını öngörmüştür. Önemli olan, her odanın belli bir sayıyla büyük kongrede temsil edilmesidir. Odalar, kendilerine bağlı dış hekimleri sayısını temsil edecek ölçüde yasa koyucunun takdir ettiği sayıda delegeyle Birlik Genel Kurulu’na (Kongreye) katılacaklardır. Odalar bu yolla Genel Kurul’un ögesi durumundadırlar. Çok farklı sayılarla kongrede temsil, ayrı kişiler durumunda bulunan odalar arasında eşitsizlik yaratır. Özellikle çok fazla üyesi bulunan odaların üye sayılarına göre büyük kongrede temsil edilmeleri büyük merkezlerdeki odaların Birlikle özdeşleşmeleri sonucunu doğurur ve bu sonuç, tek tek dış hekimlerinin değil de odaların temsili esasına dayanan Dış Hekimleri Birliğinin ve genelde meslek odaları birliklerinin kuruluş amacına aykırı düşer. Bu tür bir oluşumun demokratik yönetim ilkeleriyle bağdaşacağı söylenemez.” gerekçesi ile iptal talebini oy çokluğu ile reddetmiştir.¹⁰⁴

2010 yılında gerçekleşen Türk Dış Hekimleri Birliği Genel Kurulu öncesinde İstanbul Dış Hekimleri Odası; Genel Kurulda odaları temsil eden delege sayısının, odaların üye sayılarına göre yeniden belirlenmesi istemiyle bir daha Türk Dış Hekimleri Birliği Merkez Yönetim Kurulundan talepte bulunmuş ve talebin reddi üzerine; işleminin iptali ve Anayasaya aykırılık savı ile yeniden İdari yargıda dava

¹⁰⁴<http://www.resmigazete.gov.tr> (Erişim tarihi 28.02.2019)

açmıştır. Ankara 6. İdare Mahkemesi iptal talebi ile Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur. Anayasa Mahkemesi E.2011/55-K.2011/146 sayılı 17 Mart 2012 tarih 28236 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan kararı ile bu defa Anayasaya aykırılık iddiasını yerinde bularak; *"İtiraz konusu kural ile sayısı kaç olursa olsun beşyüzden fazla üyesi olan dış hekimleri odalarının Genel Kurul'a katılımlarının on delegeyle sınırlandırılması ve böylece Türk Dış Hekimleri Birliği'nin en önemli organının oluşumunda temsilde adaletin önlenmesi, demokrasiye aykırı düşen bir düzenlemedir."* gerekçesi ile düzenlemenin iptaline karar vermiştir.¹⁰⁵

Ek olarak düzenlemenin iptal edilmesi nedeniyle doğan boşluğu, *"kamu düzenini ihlal edici nitelikte görüldüğünü"* belirterek; *"iptal hükmünün, Resmî Gazetede yayımlanmasından başlayarak bir yıl sonra yürürlüğe girmesini"* uygun görmüştür. İlgili yasal düzenleme öngörülmüş olan bu bir yıllık sürede yapılmadığından ve 3224 sayılı yasa gereğince Dışhekimleri Odalarının genel kurullarını gerçekleştirme tarihlerinde; genel kurullar gerçekleşmiş ancak delegasyona ilişkin seçim yapılamamıştır. Oluşan yasal boşluk 26.11.2014 tarih 6569 sayılı ve 29187 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren *"Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığı Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa"*nın 34, 35, 36, 37 ve 38. maddelerinde yer alan düzenlemelerle doldurulmuş ve Dışhekimleri Odalarının 26.02.2015 tarihine kadar delege seçimlerini tamamlamaları öngörülmüştür. Hukuki boşluk uzun süre devam ettiğinden TDB Genel Kurulu bu süre zarfında yapılamamış bir önceki Birlik Genel Kurulunda organlara seçilenlerin görevleri devam etmiş, 26.11.2014 ila 26.02.2015 tarihleri arasında Dışhekimleri Odalarında gerçekleşen delege seçimlerinden sonra TDB Genel Kurulu yeni düzenlemede belirtilen sayıdaki delege temsili ile gerçekleştirilmiştir.

İptal kararından sonraki delege sayısını belirleyen düzenleme 3224 sayılı yasanın 7. maddesinde değil *"Birlik Genel Kurulunun Oluşumu"* başlıklı 21. maddesinde yer almıştır.¹⁰⁶ Birlik Genel Kurulunun görevleri 3224 sayılı yasanın 22. maddesinde ayrıntılı olarak sıralanmıştır.¹⁰⁷

¹⁰⁵ <http://www.resmigazete.gov.tr> (Erişim tarihi 28.02.2019)

¹⁰⁶ **"Birlik Genel Kurulunun oluşumu**

Madde 21– (Değişik: 19/11/2014-6569/34 md.)

"Birlik Genel Kurulu, oda genel kurullarınca iki yıllık bir dönem için seçilen delegelerle tabii delege olan Oda başkanlarından oluşur.

Yasanın 24. maddesi; “*Merkez Yönetim Kurulu Birlik Genel Kurulu tarafından delegeler arasından iki yıllık bir dönem için seçilen onbir üyeden oluşur*” biçimindedir. Ayrıca Merkez Yönetim Kuruluna seçilebilme yeterliliği açısından, yasada öngörülmüş olan yeterlilik şartlarına ek olarak “*meslekte en az on yıl birfiil çalışmış olmak*” şartını getirmektedir. Merkez Yönetim Kurulunun görevleri yasanın 26. maddesinde belirtilmektedir.

Yüksek Disiplin Kurulu; Genel Kurulda dokuz asıl ve dokuz yedek üye olmak üzere delegeler arasından seçilir.¹⁰⁸ Yüksek Disiplin Kuruluna seçilme yeterliliği açısından Merkez Yönetim Kuruluna seçilme yeterliliğindeki benzer bir düzenleme getiren 28. maddenin 2. fıkrası; Yüksek Disiplin Kuruluna seçilebilmek için yasada belirtilen genel seçilebilme yeterliliğine ek olarak “*meslekte birfiil on beş yıl çalışmış olmak*” şartını getirmektedir. Merkez Disiplin Kurulunun görevi “*...Oda Disiplin Kurullarının kararlarına karşı yapılacak itirazları incelemek ve Kanunla verilen diğer yetkileri kullanmaktır.*”¹⁰⁹ biçiminde tanımlanmıştır.

Birlik Merkez Denetleme Kurulu; “*iki yıllık bir dönem için Birlik Genel Kurulu delegeleri arasından seçilen beş asıl ve beş yedek üyeden oluşur*” ve görevleri “*Birlik Merkez Yönetim Kurulu’nun bütün işlem ve hesaplarını incelemek, gördüğü aksaklıkları on gün içerisinde Merkez Yönetim Kurulu’na ve iki yıllık denetleme sonuçlarını bir rapor halinde Birlik Genel Kurulu’na sunmaktır.*”¹¹⁰

Üye sayısı iki yüze kadar olan odalar beş, beş yüze kadar olan odalar yedi, bine kadar olan odalar on asıl ve aynı sayıda yedek delege seçer. Üye sayısı binden fazla olan odalar, on delegeye ilave olarak her beş yüz üye için ayrıca bir asıl ve yedek delege seçer.”

¹⁰⁷ **Birlik Genel Kurulunun görevleri**

Madde 22 – Birlik Genel Kurulunun görevleri şunlardır:

- a) Merkez Yönetim Kurulunun geçmiş dönem faaliyetleri ve bilançosunu gösteren raporu ile Merkez Denetleme Kurulunun raporunu görüşmek, bu Kurulların ibra edilip edilmemesine karar vermek,
- b) Merkez Yönetim Kurulu tarafından hazırlanan gelecek dönem tahmini bütçesini karara bağlamak,
- c) Birliğin Merkez Yönetim, Yüksek Disiplin, Merkez Denetleme Kurullarının asıl ve yedek üyelerini seçmek,
- d) Birliği ilgilendiren yönetmelik taslaklarını ve mevcut yönetmelikler üzerindeki değişiklik tekliflerini karara bağlamak,
- e) Birlik için gerekli taşınmazların satın alınması veya mevcut taşınmazların satılması hususunda Merkez Yönetim Kuruluna yetki vermek,
- f) Yeni Oda kurulması ile ilgili başvuruları görüşüp karara bağlamak,
- g) Gündemindeki diğer konuları görüşüp karara bağlamak,
- h) Kanunlarla verilen diğer görevleri yerine getirmek.”

¹⁰⁸ 3224 sayılı yasa 28. madde 1. fıkra

¹⁰⁹ 3224 sayılı yasa 29. madde

¹¹⁰ 3224 sayılı yasa 30. ve 31. madde

2. Dişhekimleri Odalarının Organları ve Görevleri

3224 sayılı yasanın 3. maddesinde Dişhekimleri Odaları; *“bu Kanunda yazılı esaslar uyarınca diş hekimliği mesleğine mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, bu mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ve hastaları ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumak maksadı ile kurulan tüzelkişiliğe sahip kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları”* olarak tanımlanmıştır.

Coğrafi sınırları dikkate alınarak, Oda, kayıtlı olacak yüzden fazla dişhekimini bulunan bir ilde kurulabilir; odalar, merkezinin bulunduğu ilin adını taşır. İl bazında bu sayıya ulaşılamaması halinde birden fazla ildeki dişhekimleri birleştirilerek bir oda kurulabilir. Bunların, hangi iller olacağına bunlar arasından hangi ilin o odanın merkezi olacağı ya da bu dişhekimlerinin var olan hangi odaya üye olacağı gibi hususlara Merkez Yönetim Kurulunun önerisi değerlendirilerek, Genel Kurulda karar verilir.¹¹¹ Ülkemizde hâlihazırda 36 tane Dişhekimleri Odası bulunmakta ve bunların 21 tanesi coğrafi olarak yakın olan illerdeki dişhekimlerinin birleşmesinden oluşmaktadır.¹¹²

Odaların organları yasanın 5. maddesinde; *“Oda Genel Kurulu, Oda Yönetim Kurulu, Oda Disiplin Kurulu ve Oda Denetleme Kurulu”* olarak sayılmıştır. Odanın en yüksek karar organını olduğu belirtilen Oda Genel Kurulu, odaya kayıtlı dişhekimlerinden oluşur.¹¹³ Yasanın 7. maddesinde Oda Genel Kurulunun görevleri sayılmıştır ancak çalışmada daha önce de belirtildiği gibi delege seçimi görevine ilişkin 7. maddenin 2. fıkrası Anayasa Mahkemesince iptal edilmiş olduğundan, delege seçme görevi 21. maddenin 2. fıkrasında karşılığını bulmaktadır.

Oda Yönetim Kurulları; yine oda üyeleri arasından Genel Kurulca seçilir. Üç yüz üyeye kadar olan odalarda beş, üç yüzün üzerinde üyesi olan odalarda dokuz üyeden oluşur.¹¹⁴ Yedek üyeler de aynı sayıda seçilir. Genel Kurul toplantısı ve seçim sonucunda Oda Yönetim Kuruluna seçilenler, ilk toplantıda kendi aralarından;

¹¹¹ 3224 sayılı yasa 4. madde

¹¹² <http://www.tdb.org.tr> (Erişim tarihi 28.02.2019)

¹¹³ 3224 sayılı yasa 6. madde

¹¹⁴ 3224 sayılı yasa 9. madde

başkan, başkan vekili, genel sekreter ve sayman seçerler, bu seçim gizli oyla yapılır. Oda Yönetim Kurulunun görevleri 11. maddede belirtilmiştir.¹¹⁵

Yine Oda Disiplin Kurulu üyeleri ve Oda Denetleme Kurulu üyeleri de iki yıllık bir dönem için Oda Genel Kurullarınca seçilir; Disiplin Kurulu beş asıl ve beş yedek üyeden; Denetleme Kurulu üç asıl üç yedek üyeden oluşur.¹¹⁶

Oda Disiplin Kurulunun görevi yasada “*Oda Yönetim Kurulunun disiplin kovuşturması açılmasına dair kararı üzerine inceleme yaparak disiplinle ilgili kararları ve cezaları vermek, Kanunla verilen diğer yetkileri kullanmaktır*”¹¹⁷ biçiminde tanımlanmıştır. Oda Denetleme kurulunun görevi ise yasanın 16. maddesinde “*Odanın işlem ve hesaplarını incelemek...*” olarak belirtilmiştir:

¹¹⁵“**Oda Yönetim Kurulunun görevleri**

Madde 11 – Oda Yönetim Kurulunun görevleri şunlardır:

- a) Oda Genel Kurulu gündemini hazırlayıp, Genel Kurulu toplantıya çağırarak,
- b) Odanın dönem bilançosu, faaliyet raporu ile tahmini bütçesini hazırlayıp Genel Kurula sunmak; bilanço ve faaliyetleri konusunda ibrasını istemek,
- c) Birlik ve Oda Genel Kurul kararlarını uygulamak,
- d) Diş Hekimliği ile ilgili mevzuatın ve meslek kurallarının gereği gibi uygulanmasına yardımcı olmak,
- e) Diş Hekimlerinin, hastalarla diş hekimleri arasında aracılık yapmayı meslek edinenlerle işbirliği yapmasını, Merkez Yönetim Kurulunca şekli belirlenmiş örneğe uymayan tabelaların kullanılmasını ve her türlü araçla veya kişiyle reklam yapılmasını; meslektaşlar arasında gayrimeşru menfaat sağlanmasını önlemek,
- f) **(İptal ikinci fıkra: Anayasa Mahkemesi’nin 14/2/2013 tarihli ve E.: 2011/150, K.: 2013/30 sayılı Kararı ile.; Değişik: 12/7/2013-6495/73 md.)** Faaliyet alanı içindeki muayene ve tedavi ücretlerine ilişkin rehber tarife teklifi hazırlayarak Birlik Merkez Yönetim Kuruluna göndermek,
- g) Meslek mensuplarının birbirleriyle hastalarla veya hasta sahipleri arasında çıkacak ihtilafları uzlaştırmaya veya hakem usulüne başvurarak çözüme kavuşturmaya çalışmak,
- h) Meslek mensuplarının daha yüksek bir mesleki kültür düzeyine ulaşabilmeleri için gerekli teşebbüslerde bulunmak,
- i) Meslek mensuplarını bölgeleri içinde meslekleriyle ilgili sağlık sorunları üzerinde inceleme ve araştırma yapmaya teşvik ederek bunlardan çıkan sonuçları ilgili kurum ve kuruluşlara iletmek,
- j) Diş hekimliği mesleğinin onurunu, genel hak ve menfaatlerini ilgili merciler nezdinde savunmak,
- k) İhtiyaca göre, faaliyet alanı içindeki il veya ilçelerde yönetmelikle gösterilecek esaslar dairesinde faaliyette bulunmak üzere temsilcilikler kurulmasına karar vermek,
- l) Oda üyeleri hakkında, disiplin cezası uygulamasını gerektiren veya suç teşkil eden fiillerinin öğrenilmesi halinde inceleme yaparak sonucu Disiplin Kuruluna tevdi etmek,
- m) Üyelerin meslek kayıtlarını tutmak; onur üyeliği için Birlik Merkez Yönetim Kuruluna öneride bulunmak,
- n) Hastaların resmi tatil günlerinde ve mesai saatleri dışında da meslek hizmetlerinden yararlanabilmeleri için meslek mensuplarıyla işbirliği yapmak,
- o) Gelirleri noter tasdikli makbuz mukabili toplamak ve harcamaları belgeye dayalı olarak yaparak gelir ve harcamaları noter tasdikli defterlere işlemek,
- p) Oda adına taşınır ve taşınmaz mal almak, satmak, ipotek etmek ve bunlar üzerinde her türlü ayni hak tesis etmek, kaldırmak gibi konularda Oda Başkanına veya bir Yönetim Kurulu üyesine yetki vermek,
- r) Oda Genel Kurul toplantı tutanaklarının bir örneğini Birlik Merkez Yönetim Kuruluna göndermek,
- s) Bu Kanun ve diğer mevzuatla verilen görevleri yerine getirmek.”

¹¹⁶3224 sayılı yasa 13. ve 15. maddesi

¹¹⁷3224 sayılı yasa 14. madde

III. TÜRK DİŞHEKİMLERİ BİRLİĞİ İLE DİŞHEKİMLERİ ODALARI ARASINDAKİ İLİŞKİ

3224 sayılı yasanın 3.maddesinde Dişhekimleri Odalarının, 19 maddesinde ise Türk Dişhekimleri Birliğinin tanımının yapıldığı ve her iki madde de ayrı tüzel kişiliklerinin bulunduğu belirtilmiştir. Bu düzenleme Anayasa 135. madde ile de uyumluluk göstermektedir.

1982 Anayasasının 135. maddesi, 1961 Anayasasının 122. maddesinden farklı olarak kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına ikili bir oluşum getirmektedir. Kamu kurum niteliğindeki meslek kuruluşlarının özel kanunlarındaki teşkilat yapılarına ilişkin düzenlemelere bakıldığında da bu statüdeki kuruluşların; meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları olarak ikili bir yapılanmada olduğu görülmektedir.¹¹⁸

Avcı, kuruluş yasaları çerçevesinde meslek kuruluşları ile üst kuruluşlarının hukuki yapısı ve aralarındaki ilişkiye bakıldığında üç ayrı örgütlenme biçiminin görüldüğünü; bunlardan birincisinin “*yerel nitelikte teşkilatlanmayan ve sadece merkezi nitelikte bir teşkilata sahip olan mesleki kuruluşlar*”, ikincisinin “*yerel meslek kuruluşlarının merkezi nitelikte bir teşkilata sahip olan meslek üst kuruluşunun organları niteliğinde teşkilatlandığı mesleki kuruluşlar*”, üçüncüsünün ise “*yerel meslek kuruluşları ve merkezi nitelikte teşkilata sahip olan meslek üst kuruluşu veya kuruluşlarının iki ayrı kamu tüzel kişiliği şeklinde teşkilatlandığı mesleki kuruluşlar*” olduğunu belirtmektedir.¹¹⁹

3224 sayılı yasaya bakıldığında Türk Dişhekimleri Birliği ve Dişhekimleri Odalarının ayrı tüzel kişiliklerinin bulunduğu ve üçüncü tip örgütlenme biçimi içerisinde oldukları görülmektedir. Aralarındaki ilişkiyi açıklığa kavuşturabilmek için “*idari vesayet*” ve “*dış idari denetim*” kavramlarına kısaca değinmek gerekmektedir.

Anayasamızın “*İdarenin Bütünlüğü ve Kamu Tüzelkişiliği*” başlıklı 123. maddesinde; “*idarenin, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenlendiği*”, “*idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden*

¹¹⁸ Avcı, s.246

¹¹⁹ Avcı, s.248

yönetim esaslarına dayandığı” ve “kamu tüzelkişiliklerinin ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulacağı” hüküm altına alınmıştır.

Tüm ülkede yürütülecek olan kamu hizmetlerinin sunulması merkezden yönetimin görevi olarak kabul edilirken; mahalli nitelikteki kamu hizmetleri ile teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren hizmetlerin sunulması görevi de yerinden yönetim birimlerine bırakılmıştır. Dolayısıyla idari teşkilatlanmada merkezi idarenin yanı sıra *“mahalli idareler ile hizmet yerinden yönetim kuruluşları”* bulunmaktadır.¹²⁰

“Yer yönünden yerinden yönetim” olarak da tanımlanan *“mahalli idareler”* ile *“hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları”*; ayrı tüzel kişiliğe sahip ve merkezi idareden özerk yapıdadırlar. Bu nedenle merkezi idarenin hiyerarşik denetimine dâhil değildir. Ancak bu merkezi idarenin söz konusu kuruluşlar üzerinde hiçbir denetimi bulunmadığı anlamına gelmemektedir; *“idarenin bütünlüğü”* ilkesi gereği merkezi idarenin, *“yer ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları”* üzerinde bir denetim yetkisi bulmaktadır. Yetki Anayasa’nın “Mahalli İdareler” başlıklı 127. maddesinin 5. fıkrasının *“Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir...”* hükmüne dayanmakta ve görüldüğü üzere Anayasada *“İdari vesayet yetkisi”* olarak adlandırılmaktadır.

Doktrinde; Anayasa’da merkezi idarenin idari vesayet yetkisinin sadece yerel yönetimler açısından belirtildiği bununla birlikte *“hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına göre daha özerk olan yerel yönetimler üzerinde merkezi idarenin sahip olduğu vesayet yetkisinin hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları için de evleviyetle geçerli olduğu”* kabul edilmektedir.¹²¹

Doktrinde ağırlıklı olarak kabul edilen; merkezi idarenin idari vesayet yetkisinin hem *“yer yönünden”* hem de *“hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarını”* kapsadığı görüşü olsa da, Anayasa’nın 127. maddesinin 5. fıkrasında

¹²⁰F. Ebru Gündüz, “Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Vesayet”, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 20, Sayı 33, 2015, s.64

¹²¹Metin Günday, İdare Hukuku, İmaj yayınevi, Ankara, 2011, s.85’ten aktaran Lale Burcu Önüt, “Vakıf Üniversitesinin Faaliyetlerinin Durdurulması Ve Garantör Üniversitenin İşlevi”, İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 17, Sayı 1, Ocak 2018, s.103

açıkça “mahalli idare” ibaresi bulunduğu bu nedenle de merkezi idarenin bu yetkisinin hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları yönünden de geçerli kabul edilmesinin yerinde olmadığı yönünde itirazlar da bulunmaktadır.

Bayındır; bu yaklaşımı ile doktrinin, 1982 Anayasası’nın idari vesayet yetkisi düzenlemesini görmezden geldiğini, Anayasa’nın bu açık hükmü karşısında idari vesayet denetiminin mahalli idarelerden başka hizmet yerinden yönetim ve hatta iki kamu tüzel kişisi arasındaki denetim ilişkisini kapsayacak biçimde yorumlanmasının isabetli olmadığını belirtmektedir. Devamla Bayındır, Anayasa 6/3’teki “hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz” hükmü, idare hukukunun yetkiye ilişkin temel prensiplerinden olan “idari makamların yetkisiz olması kural, yetkili olması ise istisnadır” ilkesi ve idari makamların yetkileri bakımından “dar yorum” ilkesinin, “hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları” açısından idari vesayet yetkisinin kullanılamayacağını kanıtı olduğunu ifade etmektedir.¹²²

Özay, idarenin kuruluş ve görevleriyle bütünlüğü sisteminin ikinci temel unsurunun ve belki de hiyerarşiden daha önemli olan kurumun “idari vesayet” olduğuna vurgu yapmakta ve idari vesayeti; “her biri kendi alanlarında özerk olan yani yürütülebilir işlemler yapıp bunları uygulama durumunda olan iki tüzelkişilikten biri, yasa ile “merkez” konumunda kabul edilmekte ve dolayısıyla “merkez dışı” tüzelkişiliğin, yine yasanın öngördüğü bazı önemli kararlarının uygulanabilmesi için, belli bir usul izlenerek onaylanması veya değiştirilerek onaylanması bu kurumun esasını oluşturmaktadır.” şeklinde açıklamaktadır.¹²³

Çalışmada daha önce de belirtildiği gibi söz konusu kuruluşlar, “hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu” olarak kabul edilebilmektedir; tıpkı yerel yönetimler gibi organları seçimle göreve gelir, merkezden ayrı tüzel kişiliğe, ayrı bütçeye ve idari özerkliğe sahiptirler. Bunun sonucunda da merkezi idarenin hiyerarşisine ve hiyerarşik denetimine dâhil değildirler.

Avcı da merkezi idarenin bu kuruluşlar üzerindeki gözetim ve denetim yetkisinin idare hukuku açısından doktrinde “idari vesayet” olarak belirtildiğini

¹²²Muhammed Savaş Bayındır, “İdari Denetim Olarak İdari Vesayet”, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Doktora Tezi, Ankara 2017, (denetimakademi.com, Erişim tarihi 06.04.2019), s.47-49

¹²³Özay, s.159,160

ifade etmekte¹²⁴ ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerindeki idari vesayet yetkisinin, bu kuruluşların kamu tüzel kişiliğine ve dolaysıyla kamu kudretine sahip olmalarının bir sonucu olduğunu belirtmektedir.¹²⁵

Devamla Avcı, yerel meslek kuruluşları ve merkezi nitelikteki üst kuruluşların genellikle iki ayrı kamu tüzel kişiliği şeklinde teşkilatlandığını, bu nedenle de yerel meslek kuruluşu ile meslek üst kuruluşu arasındaki ilişkinin kanunla düzenlenmek şartıyla idari vesayet olduğunun belirtilebileceğini; iki ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları halinde, meslek üst kuruluşlarının kendilerine göre yerel nitelikteki meslek kuruluşlarına ait faaliyet, karar ve işlemler ile ilgili kanunlarla tanınan denetim ve gözetim yetkilerinin idari vesayet olarak nitelendirilmesinin mümkün olduğunu ifade etmektedir.¹²⁶

Özay, idari vesayetin özel bir türü olarak tanımladığı “*dış idari denetim*” kavramından söz etmekte ve kavramı Barolar, Türkiye Barolar Birliği ve Adalet Bakanlığı arasındaki üçlü ilişki örneğinden açıklamaktadır. Özay; 1136 sayılı Avukatlık Kanunu’nun ilgili maddeleri gereğince bir baro yönetim kurulu tarafından bir stajyerin avukatlığa kabul isteminin reddi halinde adayın TBB’ne itiraz edebileceğini, TBB’nin itirazın kabulü ya da reddi hakkındaki kararının ise Adalet Bakanlığı tarafından onaylanması ile kesinleşeceğini belirterek, burada Barolar ve TBB ile Adalet Bakanlığı arasındaki ilişkinin bir “*idari vesayet*” örneği olduğu konusunda hiç kuşku bulunmadığını ancak Baro ile TBB arasındaki ilişkinin ne hiyerarşi ne de alışılmış türde bir idari vesayet olarak tanımlanabileceğini ifade etmektedir. Özay, bu bütün içerisinde baro ve TBB arasındaki ilişkinin idari vesayetin özel bir türü olan “*dış idari denetim*” olarak adlandırmaktadır.¹²⁷

Her ne kadar doktrinde farklı görüşler bulunsun da, çalışmanın konusu olan Türk Dişhekimleri Birliği ve Dişhekimleri Odaları arasındaki ilişki bu çerçevede değerlendirilecek olursa; Anayasa ve yasa ile ayrı tüzel kişiliklerinin, ayrı bütçelerinin bulunduğu, her birinin organlarının ayrı seçimle belirlendiği bu bağlamda özerk yapılanmada oldukları ancak Odaların, Birlik Merkez Yönetim Kurulu tarafından çıkartılmış olan yönetmeliklere, yönerge ve genelgelere

¹²⁴ Avcı, s.144

¹²⁵ Avcı, s.145

¹²⁶ Avcı, s.251,252

¹²⁷ Özay, s.168,169

uymakla mükellef olduğu, 3224 sayılı yasanın 32. Maddesinin 1. fıkrasının (a) bendinde Birlik Gelirleri arasında Odaların brüt gelirlerinin %25'inin belirtilmiş olması, daha sonra detaylı olarak açıklanacağı üzere Odaların Disiplin Kurulu kararlarına itirazlar hakkında Birlik Yüksek Disiplin Kurulunun karar verileceğı gibi temel düzenlemeler dikkate alındığında da Türk Dişhekimleri Birliğinin Dişhekimleri Odaları üzerinde dış idari denetim yetkisinin bulunduğunu söylemek mümkündür.

Yine 3224 sayılı yasanın; 4. maddesinin 5. fıkrasında odaların kuruluşlarını *“Birlik Merkez Yönetim Kurulu aracılığı ile Bakanlığa bildirmekle tüzelkişilik kazanacakları”*, 8. Maddesinin 3. bendinde *“Oda Yönetim Kurulunun üyelerinin beşte birinin yazılı isteğı üzerine Genel Kurulu toplantıya çağırması halinde Oda Genel Kurulunun toplantıya Birlik Merkez Yönetim Kurulu tarafından çağrılacağı*, 11. maddesinin (r) bendinde *“Oda Genel Kurulu tutanaklarının bir örneğinin Birlik Merkez Yönetim Kuruluna gönderileceğı”*, 36. maddesinde *“Odalar ve Birliğı temsil etmek üzere Uluslararası Kongre ve toplantılara katılmanın Birliğin teklifi ve Bakanlığın iznine”* bağılı olması, 43. maddesinde *“Her dişhekiminin kayıtlı olduğı Odada Birlikçe gönderilen örneğe göre düzenlenmiş bir sicil cüzdanının”* bulunacağı gibi hükümler ile Türk Dişhekimleri Birliğinin çıkarmış olduğı 3224 sayılı kanunun uygulanmasına esas olacak yönetmeliklere bakıldığında da ayrı tüzel kişilikleri ve bütçeleri bulunan özerk kuruluşlar olmakla birlikte Türk Dişhekimleri Birliğı ile Dişhekimleri Odaları arasındaki ilişkinin dış idari denetim ilişkisi olduğı sonucuna ulaşılmaktadır.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK DİŞHEKİMLERİ BİRLİĞİ VE DİŞHEKİMLERİ ODALARININ DİSİPLİN YAPTIRIMI UYGULAMA YETKİSİNİN HUKUKİ DAYANAKLARI VE DİSİPLİN DÜZENİNE EGEMEN OLAN İLKELER

Anayasa 135. maddenin 1. fıkrasındaki “...meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumak.” ibaresi; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının disiplin yaptırım yetkisinin anayasal dayanağıdır. Anayasa 135. madde ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının tanımının yapılması temel amaç, görev ve yetkilerine ilişkin genel çerçeve çizilmiştir; bunların detaylı olarak kanun ile düzenleneceği belirtilmiştir. Bu nedenle ülkemizde kamu kurumu niteliğindeki her meslek örgütünün kurucu bir yasası bulunmakta ve bu yasa ilgili olduğu meslek örgütünün görev, yetki ve işleyişine ilişkin esasları detaylı olarak düzenlemektedir.

I. TÜRK DİŞHEKİMLERİ BİRLİĞİ VE DİŞHEKİMLERİ ODALARININ DİSİPLİN YAPTIRIMI UYGULAMA YETKİSİNİN HUKUKİ DAYANAKLARI

A. Türk Dişhekimleri Birliği Kanunu

3224 sayılı yasada da TDB ve Dişhekimleri Odalarının organları, organların oluşumu, görevleri, işleyişe ilişkin esaslar ile birlikte mesleki yaptırım yetkisi de düzenlenmiştir.

Yasanın 11. maddesinde Oda Yönetim Kurullarının görevleri sayılmıştır: bu görevler arasında: “d) Diş Hekimliği ile ilgili mevzuatın ve meslek kurallarının gereği gibi uygulanmasına yardımcı olmak,” “e) Diş Hekimlerinin, hastalarla diş hekimleri arasında aracılık yapmayı meslek edinenlerle işbirliği yapmasını, Merkez Yönetim Kurulunca şekli belirlenmiş örneğe uymayan tabelaların kullanılmasını ve her türlü araçla veya kişiyle reklam yapılmasını; meslektaşlar arasında gayrimeşru menfaat sağlanmasını önlemek,” “g) Meslek mensuplarının birbirleriyle hastalarla veya hasta sahipleri arasında çıkacak ihtilafları uzlaştırmaya veya hakem usulüne

başvurarak çözüme kavuşturmaya çalışmak”, “l) Oda üyeleri hakkında, disiplin cezası uygulamasını gerektiren veya suç teşkil eden fiillerinin öğrenilmesi halinde inceleme yaparak sonucu Disiplin Kuruluna tevdi etmek,”, “s) Bu Kanun ve diğer mevzuatla verilen görevleri yerine getirmek” de bulunmaktadır.

Yasanın 26. maddesinde sıralanmış olan “Birlik Merkez Yönetim Kurulunun Görevleri” arasında; “d) Kanuna ve diğer mevzuata uymayan Odaları uyarmak, gerekirse sorumluları Yüksek Disiplin Kuruluna sevk etmek,” “Diş hekimlerinin kullanacakları tabela örneğini tespit etmek, bu örneğe uymayan tabelaların kullanımını ve ilgili mevzuata aykırı ilan ve reklam yapılmasını önlemek”, “i) Bu Kanun ve diğer mevzuatla verilen görevleri yerine getirmek” de belirtilmektedir.

Anayasal temel çerçevede belirtilmiş olan göreve paralel olarak; Dişhekimleri Odalarına yerel düzeyde, Türk Dişhekimleri Birliğine ise ulusal düzeyde; meslek etik ilke ve kurallarını belirlemek ve bunların uygulanmasını sağlamak, mevzuatça belirlenmiş mesleki kuralların gereğince yerine getirilmesi için çalışmak, meslek mensuplarının haksız rekabet sayılacak davranışlardan kaçınması ile reklam ve mevzuata aykırı tanıtım yapmasını engellemek, meslek mensuplarının birbirleriyle veya hastalarıyla aralarındaki uyuşmazlıkları uzlaştırma ve hakemlik yolu ile çözümlmeye çalışmak, kurallara aykırılık iddia ve şikâyetlerini inceleyip disiplin yaptırımında bulunmak gibi görev ve yetkilerin verildiği görülmektedir.

B. Tıbbi Deontoloji Nizamnamesi (Tüzüğü)

Aynı mesleğe mensup kişilerin; mesleklerini icra ederken ve birbirleri ile olan ilişkilerinde uyması öngörülen ahlaki ve moral değerler, meslek ahlakı olarak tanımlanabilecek deontoloji kavramı bağlamında; ülkemizde hekim ve dişhekimlerinin uyması gereken kurallar; Bakanlar Kurulu tarafından çıkartılan, 19.02.1960 tarih ve 10436 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmış olan bu tüzük ile belirlenmiştir.

Hekimlik ve diş hekimliği mesleği açısından genel etik ilke ve kurallarını belirleyen tüzükte; reklam yasağı, acil durumlarda hastaya müdahale ve sır saklama yükümlülüğü, mesleki ve vicdani kanaate göre hareket etme hakkı gibi birçok etik kural yer almaktadır.

Tüzük 1960 yılında yürürlüğe girmiştir; o yıllarda dişhekimliği mesleğinin ayrı meslek kuruluşu bulunmadığından, dişhekimliği mesleğine mensup kişiler ilgili Tabip Odalarına üye olmaktadır. Bu nedenler ile tüzüğün 44. maddesinde, tüzükte belirtilen kurallara aykırı hareket edilmesi halinde tabip ve dişhekimlerinin bu eylemlerinin Tabip Odası Onur Kurulu tarafından değerlendirileceği belirtilmiştir. Ancak, tüzüğün yürürlük tarihinden sonra dişhekimlerinin meslek kuruluşu olan Türk Dişhekimleri Birliği kurulduğundan bu maddenin dişhekimleri açısından uygulanması mümkün değildir, doğal olarak değerlendirme yetkili Dişhekimleri Odası Disiplin Kurulu tarafından yapılmaktadır.

C. Türk Dişhekimleri Birliği ve Dişhekimleri Odalarının Disiplin Yönetmeliği

3224 sayılı Kanunun 44. maddesinin son fıkrasında¹²⁸ verilen yetki uyarınca TDB tarafından yayınlanmıştır.¹²⁹ Yönetmeliğin “Amaç” başlıklı 1. maddesi; *“Bu Yönetmelik, 1219 sayılı Tababet ve Şuabatı Sanatlarının Tarzı İcrasına Dair Kanuna, 3224 sayılı Türk Dişhekimleri Birliği Kanununa, Tıbbi Deontoloji Tüzüğüne ve bu Yönetmelik hükümlerine tabi dişhekimlerinden, hukuki düzenlemelerin kendilerine yüklediği görev ve sorumlulukları yerine getirmeyenler ile uyulması zorunlu kılınan hususları yapmayanlara, yasakladığı işleri yapanlara veya meslek vakar ve onuruna yahut meslek düzen ve geleneklerine uymayan davranışlarda bulunanlara verilecek disiplin cezalarını göstermektedir.”* biçimindedir.

Yönetmelikte; disiplin cezaları, disiplin cezası verilecek kişiler, disiplin soruşturması işlemleri ve usulü, kovuşturmanın usulü, disiplin soruşturması ve kovuşturması aşamalarında TDB ve Dişhekimleri Odalarının organlarının görevleri düzenlenmiştir. Çalışmanın devamında ilgi başlık altında; Yönetmelik, disiplin hukukunda “kanunilik ilkesi” açısından değerlendirilmeye çalışılacaktır.

¹²⁸3224 sayılı yasa 44.madde son fıkra: “Disiplin cezalarını gerektiren fiiller ve bu fiillere uygulanacak disiplin cezaları; bir derece ağır veya hafif disiplin cezalarının uygulanacağı haller; disiplin kovuşturması yapılması konusunda karar verecek merci; disiplin cezalarını vermeye yetkili merciler; disiplin cezalarına karşı yapılacak itirazın usul ve şartları; disiplin kurullarının çalışma usul ve esasları; disiplinle ilgili diğer işlemler Birlikçe düzenlenecek bir yönetmelikle gösterilir.”

¹²⁹ “Türk Dişhekimleri Birliği ve Dişhekimleri Odalarının Disiplin Yönetmeliği”20.05.1991 tarih 20876 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

D. Türk Dişhekimleri Birliği Meslek Etik Kuralları

“TDB Dişhekimliği Meslek Etiği Kuralları” 2012 yılında gerçekleşen, TDB 14. Olağan Genel Kurulunda kabul edilerek yaşama geçirilmiş; 2015 yılında TDB 15. Olağan Genel Kurulunda bazı maddelerinde yapılan değişiklik önerisi onaylanmış ve 2018 yılında TDB 17. Olağan Genel Kurulunda güncel versiyonu onaylanarak kabul edilmiştir.¹³⁰

Düzenlemede; “dişhekiminin öncelikli görevinin alanıyla ilgili hastalıkları önlemek, mesleğiyle ilgili bilimsel gerekleri yerine getirerek hastaları iyileştirmeye çalışmak ve bu sayede hem insan yaşamını hem de sağlığını korumak olduğu vurgulanarak; dişhekiminin evrensel insan hak ve özgürlüklerini temel alarak insan onuru, insan yaşamı ve sağlığına en üst seviyede saygı ile sağlık hizmeti sunacağı”¹³¹ belirtilmektedir.

Düzenlemenin amacı önsözünde; “Dişhekimliği Meslek Etiği Kuralları dişhekiminin hastasına, topluma, mesleğine ve meslektaşına karşı görevlerini yerine getirirken uyması beklenen tutum ve davranış ilkelerini belirlemeyi amaçlar; ağız diş sağlığı hizmeti sunumunun mesleki ve etik ilkelerini bildirir ve açıklar. Bu kurallar, dişhekiminin meslek etiği sorumluluklarının tanımlanmasına ve toplumun dişhekimliğine yönelik etik beklentilerine rehberlik eder.”¹³² biçiminde ifade edilmektedir.

Dişhekimliği mesleğinin kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu olarak TDB tarafından belirlenmiş olan etik kurallarına ülkedeki bütün dişhekimleri açısından bağlayıcıdır.

E. Türk Dişhekimleri Birliği İlgili Yönergeleri

Birlik Merkez Yönetim Kurulu tarafından; mesleğin icrası, mesleki dayanışma, birlik ve odalar tarafından yerine getirilen meslek içi eğitim çalışmaları ve bilimsel çalışmalar, birliktirlik ve hakem atanması gibi pek çok konuda yasayla

¹³⁰ <http://www.tdb.org.tr> (Erişim tarihi 01.03.2019)

¹³¹ <http://www.tdb.org.tr> (Erişim tarihi 01.03.2019)

¹³² <http://www.tdb.org.tr> (Erişim tarihi 01.03.2019)

verilmiş görev ve yetkilerin kullanılma usulü hakkında pek çok yönerge çıkarılmıştır. Bu yönergeler de odaların görev ve yetkilerini kullanırken uymakla yükümlü oldukları hukuksal düzenlemelerdir.

II. TÜRK DİŞHEKİMLERİ BİRLİĞİ VE DİŞHEKİMLERİ ODALARININ DİSİPLİN DÜZENİNE EGEMEN OLAN İLKELER

Disiplin Hukuku açısından değerlendirmede bulunmak ve disiplin yaptırımı uygulamak yetkisine sahip her idari merci gibi kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları da bu yetkisini kullanırken; özgülenmiş mevzuat ile birlikte disiplin hukukunun temel ilkelerine riayet ile yükümlüdür.

A. Genel Olarak Disiplin Hukukunun Tanımı ve Disiplin Hukuku İle Ceza Hukuku İlişkisi

Etimolojik olarak “disciple” kelimesinden gelip Fransızcadan dilimize geçen disiplin kelimesi, özenle ve titizlikle uyulması gereken sıkı düzen, bir kısım topluluğu yönetmeye yarayan kuralların bütünü anlamına gelmektedir.¹³³

Çağlayan, dilimize Fransızcadan geçen disiplin teriminin sözlükte birden fazla anlamı bulunduğunu ancak hukuk bilimindekine en uygun anlamının “*bir topluluğun, yasalarına ve düzenle ilgili yazılı veya yazısız kurallarına titizlik ve özenle uyulması durumu*” olduğunu ifade etmektedir.¹³⁴ Sancakdar ve diğerleri de “*Disciple*” kökünden gelen disiplin teriminin; hukuki anlamda istenilmeyen ve kurum düzenini bozan disiplinsizlik fiili sonucu uygulanan yaptırımı, ifade ettiğini belirtmektedir.¹³⁵

Yine Sancakdar ve diğerleri disiplin kurallarının kurum düzenini sağlamayı amaçlayan kurallar olduğunu; disiplinin nizam, intizam, düzen gibi anlamlarda kullanıldığını belirtmekte ve cezaevinde, sporda, ailede, özel sektörde, parlamentoda

¹³³Oğuz Sancaktar, İlker Tepe, “Alman Federal Disiplin Kanunu ve İdari Disiplin Soruşturmalarının Temel Esasları” İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Y.2011, C.69, S.1-2, s. 251 ‘den aktaran Veysel Candan CANOĞLU, “Disiplin Soruşturmasında Delil Ve İspat”, s.232, tbbdergisi.barobirlik.org.tr (Erişim tarihi 22.03.2019)

¹³⁴Çağlayan, s.346

¹³⁵Oğuz Sancakdar, Elif Altınok Çalışkan, Gizem Dursun Serkan Seyhan, Pınar Yağcı, **Disiplin Hukuku**, Turhan Kitapevi, Ankara,2019, s.1

ve diğer pek çok alanda disiplin hukuku kurallarının uygulandığına vurgu yapmaktadır.¹³⁶

Işıklar'a göre disiplin hukuku, hem bir örgüte itaate yönelik kurallar, tedbirler ve uygulamalar rejimini, hem bir örgüte dâhil olan kişilerin bu rejime ve iç düzenine, kurumun yararları gereği uymasını, hem de bu kuralları ifade eder.¹³⁷ Hukukta disiplin, kamusal otorite ile buna tabi kişiler arasındaki kamusal bir ilişkiyi ifade etmektedir; idare hukukunda disiplini tanımlarken, maddi ve manevi yönleri birlikte ele alınmalı ve pozitif yönüne de bu vurgu yapılmalıdır. Bu bağlamda Işıklar, hukuki anlamda disiplini “*kamu hizmetinin daha iyi,etkin,uyumlu ve verimli olarak görülebilmesi maksadıyla kişilerin otoriteyle ilişki düzenini kuran, koruyan ve onaran kural ve pratikler (uygulamalar) bütünü*” olarak tanımlamaktadır.¹³⁸

Danıştay, disiplin hukukunu “*...kamu hizmetinin gereği gibi yürütülmesi amacı ile mevzuatın kamu görevlilerine emrettiği ödevleri yerine getiremeyenlere, uyulması zorunlu kıldığı hususları yapamayanlara, yasakladığı işleri yapanlara, hangi usul ve şartlar dâhilinde devlet tarafından ceza verileceğini, bu devlet yetkisinin kimler tarafından kullanılacağını belirleyen kurallar bütünüdür...*” biçiminde tanımlamıştır.¹³⁹

Disiplinin; “*çalışma düzeninin sağlanıp sürdürülmesi, devletin onur ve saygınlığının korunması bakımından kamu hizmetlerinde etkinliği, sürati ve verimliliği sağlayacak bir araç*” olduğu da ifade edilmektedir.¹⁴⁰ Bu bağlamda disiplin hukuku genel kamu düzeni yerine, dar ve kısmi düzenleri konu almaktadır.¹⁴¹

Çağlayan, hem mevzuatta hem de idare hukuku eserlerinde yaygın olarak “*disiplin suçu*” ve “*disiplin cezası*” ibarelerinin kullanılmasına karşın, ceza kavramının daha çok ceza hukukuna ait bir kavram olduğunu, ceza hukuku ile disiplin hukukunu birbirinden ayırabilmek için disiplin hukuku alanında “*disiplin*

¹³⁶ Sancakdar ve diğerleri, **İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı**, s.441

¹³⁷ Celal Işıklar, **Teoride ve Uygulamada Kamu Disiplin Yaptırımları**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2019, s.47

¹³⁸ Işıklar, s.50-52

¹³⁹ D. 8.Daire E.2003/5850, T. 12.03.2004, DKD.4, s.233'ten aktaran Ramazan Çağlayan, **İdare Hukuku Dersleri** Güncelleştirilmiş 4. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2016, s. 347

¹⁴⁰ Şevki Pazarcı, “Belediyelerde Disiplin Suç ve Cezaları”, 1992, Çağdaş Yerel Yönetimler, C.1, S.4, s.5'ten aktaran Selman Sacit Boz, **Memur Disiplin Hukukuna Hakim Olan İlkeler**, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.25, S.2, s. 17 (dergipark.gov.tr, Erişim tarihi 22.03.2019)

¹⁴¹ Veysel Candan Canoğlu, “**Disiplin Soruşturmasında Delil Ve İspat**”, s.232, tbbdergisi.barobirlik.org.tr (erişim tarihi 22.03.2019)

fili” ve “*disiplin yaptırımı*” ifadelerinin kullanılmasının daha doru olduğunu ifade etmektedir.¹⁴²

Gerçekten de her ne kadar disiplin hukuku alanında yetkili idari mercilerce disiplin soruşturması yapıp disiplin yaptırımına karar verilse de, disiplin hukukunda öngörülen yaptırımlar da ceza hukukunda öngörülen cezalar gibi kişilerin bazı fiillerini müeyyideye bağlasalar da¹⁴³ ceza hukuku ve disiplin hukuku arasında farklılıklar bulunmaktadır. Giritli ve diğerleri disiplin cezalarının, ceza kanunlarının koydukları cezalara benzediğini ancak ceza kanunlarının getirdiği cezalarla disiplin yaptırımları arasında “*içerikleri*”, “*uyguladıkları kurallar*” ve “*etkileri*” açılarından büyük farklılıklar olduğunu belirtmektedir.¹⁴⁴

Doktrinde cezai ve disiplin yaptırımları arasındaki hukuki ilişkiyi değerlendiren farklı görüşler ve yaklaşımlar mevcuttur. Sancakdar ve diğerleri bunları; yaptırımların birliği görüşü, disiplin yaptırımlarının ceza yaptırımlarının bir alt dalı olduğu görüşü, disiplin yaptırımları ile cezai yaptırımlar arasında bağlantı olmadığı görüşü ve ceza yaptırımların disiplin yaptırımlarının alt dalı olduğu görüşü biçiminde tasnif etmiş ve detaylı bir şekilde açıklamıştır.¹⁴⁵

Doktrinde, cezai ve disiplin yaptırımları arasındaki hukuki ilişki konusunda farklı görüşler ve yaklaşımlar bulunmakla birlikte, genel olarak ceza hukuku ile disiplin hukuku arasındaki farklar konusunda benzer görüşlerin bulunduğu ve benzer sınıflandırmalarda bulunduğu görülmektedir, bu bağlamda aşağıdaki biçimde bir sınıflandırmaya gidilebilir:

a-Nitelikleri açısından: Cezalar, genel olarak toplum düzeninin gerektirdiği kurallara uymamanın, toplumun maddi düzenini ihlal edici davranışlar için öngörülmüştür. Disiplin yaptırımları ise belli bir meslek düzenini bozucu fiiller bakımından tatbik edilirler.¹⁴⁶

Yine ceza kanununda düzenlenen cezaların toplum düzenini bozucu davranışta bulunan herkese verilen ağır nitelikli cezalar olduğu ancak disiplin

¹⁴²Çağlayan, s.347

¹⁴³Çağlayan, s.348

¹⁴⁴Giritli ve diğerleri, s.757

¹⁴⁵Sancakdar ve diğerleri, **Disiplin Hukuku**, s.10-22

¹⁴⁶Çağlayan, s.348

cezalarının sadece ilgili kamu görevlilerine yalnızca yaşamlarını etkileyecek nitelikte verilen cezalar olduğu belirtilmektedir.¹⁴⁷

b-Muhatapları açısından: Ceza hukukunda suçları, memur olsun veya olmasın, herkes işleyebilir.¹⁴⁸ Ceza muhatabı herkes olabilirken, disiplin yaptırımlarının muhatabı ancak belli bir meslek mensupları (memurlar, kurallara bağlı icra edilen meslekler gibi) olabilir.¹⁴⁹

c-Fiiller açısından: Ceza hukukunda yatırma bağlanan eylemler, Ceza Kanununda ya da özel yasalarda "suç" olarak öngörölmüş eylemlerdir. Disiplin hukukunda yatırma bağlanan eylemler ise "suç" niteliğinde değil, "mesleki kusur", "disiplin kusuru" niteliğinde eylemlerdir.¹⁵⁰

d-Deliller açısından: Deliller açısından da ceza ve disiplin hukuku arasında fark bulunduğu kabul edilmektedir. Ceza müeyyidesi için yeterli bulunmayan ya da kabul edilmeyen bir delil, disiplin yaptırımı için kabul edilebilir.¹⁵¹

Canoğlu; disiplin mevzuatlarında delil elde etme yöntemlerinden bazıları düzenlenmiş olsa da amaç maddi gerçekliğin ortaya çıkarılması olduğu için delil serbestisi ilkesi gereği her türlü delilin kullanılabilmekte ¹⁵² olduğunu ancak tartışmalı bir konu olsa bile disiplin soruşturmalarında hukuka aykırı delillere ilişkin bir kanun hükmü ve yasaklamanın bulunmadığı gerekçe gösterilerek hukuka aykırı delil kullanmanın savunulamayacağını ifade etmekte ve disiplin soruşturmasında ancak hukuka uygun delillerin kullanılması gerektiği, hukuka aykırı delillerin karara hiçbir şekilde etkisi olmaması gerektiği görüşünde olduğunu belirtmektedir.¹⁵³

e-Müeyyideler açısından: Cezalar toplum düzenini bozucu fiiller için öngöröldüğünden hürriyeti bağlayıcı cezalar gibi daha ağır müeyyideleri kapsamaktadır. Disiplin yaptırımları ise mesleki kuralların ihlali halinde uygulandığından nispeten daha hafif olup, sadece mesleki hayata etki eder niteliktedir.¹⁵⁴

¹⁴⁷ Ahmet Nohutçu, **Devlet Teşkilatı Hukuku** Cilt 2, Savaş Yaynevi, Ankara, 216, s.360

¹⁴⁸ Gözler, s.675

¹⁴⁹ Çağlayan, s.348

¹⁵⁰ Gözler, s.674

¹⁵¹ Çağlayan, s.351

¹⁵² Canoğlu, s.243

¹⁵³ Canoğlu, s.262,263

¹⁵⁴ Çağlayan, s.348

Giritli ve diğerleri de ceza kanunlarında öngörülen suçlarla disiplin yaptırımını gerektiren eylemler arasındaki ayrımlardan birinin “*yaptırımların ağırlığı*” yönünden olduğuna vurgu yaparak; ceza kanunlarının getirdiği yaptırımların kişinin yaşam biçimine, özgürlüğüne, toplumsal konumuna ve haklarına etki yapar nitelikte, buna karşılık disiplin cezalarının kişinin sadece mesleksi haklarına etki yapar nitelikte olduğunu belirtmektedir.¹⁵⁵

f-Yetkili merciler açısından: Ceza hukukundaki cezaları vermeye sadece ceza mahkemeleri yetkilidir.¹⁵⁶ Disiplin yaptırımları ise idari mercilerce tatbik edilirler.¹⁵⁷

g-Yargısal denetim açısından farklar: Disiplin yaptırımları idari makamlar tarafından tatbik edildiğinden, idari işlem olduğundan idari yargı yerleri nezdinde yargısal denetime tabidirler. Cezalar ise zaten yargı yerlerince verildiğinden, disiplin müeyyidelerindeki gibi bir yargısal denetimden söz edilemez. Burada kanun yollarına başvurma söz konusudur.¹⁵⁸

Ceza hukuku ve disiplin hukuku arasında farklar bulunmasına karşın; disiplin yaptırımını gerektiren bir fiil, ceza hukuku anlamında suç sayılmakta olabilir veya cezayı gerektiren bir fiil olarak öngörülmüş olabilir.¹⁵⁹ Bu durumda; disiplin soruşturması ve kovuşturması, ceza soruşturma ve kovuşturmasından ayrı ve bağımsızdır.¹⁶⁰ Bir eylem, ceza kanununu hükümlerine ceza verilmesi, o eylem hakkında bir disiplin kovuşturması yapılarak, disiplin cezası verilmesine engel değildir.¹⁶¹

Işıklar, yasa koyucunun, her iki hukuk alanı arasındaki amaç, kapsam, usul ve sonuçlara ilişkin mahiyet farkını dikkate alarak disiplin soruşturmasının ceza soruşturması ve kovuşturmasından bağımsızlığı esasını benimsediğini belirtmektedir.¹⁶²

¹⁵⁵ Giritli ve diğerleri, s.757,758

¹⁵⁶ Gözler, s.675

¹⁵⁷ Çağlayan, s.348

¹⁵⁸ Çağlayan, s.349

¹⁵⁹ Çağlayan, s.349

¹⁶⁰ Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, **İdare Hukuku Cilt I Genel Esaslar**, Güncellenmiş 8. Baskı, Turhan Kitapevi, Ankara, 2011, s.883

¹⁶¹ Giritli ve diğerleri, s.758

¹⁶² Işıklar, s.269

Canoğlu, ceza ve disiplin süreçlerinin birbirinden bağımsız olduğunu, disiplin soruşturması yapıp sonlandırılması için ceza yargılaması sonucunda verilecek kararın beklenmesinin zorunlu olmadığını belirtmektedir.¹⁶³

Sancakdar ve diğerleri, ceza kovuşturması ile disiplin soruşturmasının konusunun ilgili olmaması halinde bağımsızlık ilkesinin bir probleme neden olmayacağını ancak her ikisinin konusunun da aynı olması durumunda bağımsızlık ilkesinin hangi ölçüde korunması gerektiğinin tartışıldığını; ilk görüşün “*fiilin belirlenmesinde ceza soruşturması ve mahkemesi kararının esas alınması*” yönünde, ikinci görüşün ise “*disiplin fiilinin nitelendirilmesi ile ceza hukuku anlamında suçun nitelendirilmesi ve her iki düzenin amaçlarının ayrı olduğu dikkate alınarak ceza mahkemesindeki karar ve nitelendirmeye disiplin kararı arasındaki uyumsuzluğun olanaksız olduğu*” yönünde olduğunu belirtmektedir. Bağımsızlık ilkesini mutlak olarak kabul etmenin kimi durumlarda hukuka aykırı sonuçlara ulaşılmasına neden olabileceğini ifade etmektedir.¹⁶⁴

Işıklarda her iki soruşturmanın birbirinden bağımsızlığı esas çerçevesinde, özellikle disiplin soruşturmasına ceza yargılamasının sonuçlanmasının beklenmemesinin çeşitli sorunlara yol açabileceğini, disiplin soruşturmasına ilişkin kararların ceza yargılaması sonunda verilecek bir takım kararlar ile çelişmesi halinde, hem maddi gerçeğe aykırı düşülmüş, hem hak ve adalet ilkelerinin ihlal edilmiş olacağını belirterek; aynı fiilden dolayı ceza kovuşturmasının başlatıldığı her durumda disiplin soruşturmasının durdurularak ceza yargılamasının sonucunun beklenmesi görüşünde olduğunu ifade etmektedir.¹⁶⁵

Çağlayan, disiplin yaptırımını ile cezanın bağımsızlığı ilkesinin mutlak bir ilke olmadığını bazı hallerde birbirini etkileyebildiğini ifade etmekte; işlenen fiilin ceza verilmesine yetecek ağırlıkta bulunmaması, cezanın tecil edilmesi, hükmün açılanmasının geriye bırakılması kararı verilmesi, fiilin ceza yargılaması sonucunda ceza kanununda belirtilen suçlardan sayılmaması ve suçun unsurlarını taşıması, delil yetersizliği gibi hallerin aynı fiili için disiplin yaptırımını uygulanmasına engel teşkil etmeyeceğini ancak fiilin hiç işlenmediği yahut o kişi tarafından işlenmediği

¹⁶³ Canoğlu, s.258

¹⁶⁴ Sancakdar ve diğerleri, **Disiplin Hukuku**, s.207-209

¹⁶⁵ Işıklar, s.270, s.272

gerekçesi ile beraat verilmesi halinde fiil için disiplin yaptırımı uygulanamayacağını belirtmektedir.¹⁶⁶

Yine Giritli ve diğerleri, benzer görüşleri ifade ederek; ceza kovuşturması sonucunda eylemin suç sayılmaması, suçun öğelerini taşımaması gibi eylemin niteliğine yönelik değil de eylemin olmadığı, gerçekleşmediği ya da eylemin o kişi tarafından gerçekleştirilmediğine yönelik bir kararın disiplin kovuşturmasını etkileyeceğini belirtmektedir. Aksi bir yaklaşımın aynı eylemin aynı maddi olayın, bir resmi makam tarafından kabul edilip başka bir resmi makam tarafından kabul edilmemesi gibi iki karşıt görüşle ve uygulama ile karşı karşıya kalınmasını sonuçlayacağına vurgu yapmakta, ayrıca ceza mahkemelerinin olayın olmadığına, eylemin yapılmadığına ilişkin yargı kararlarının kesin hüküm oluşturduğunu ve disiplin cezası vermeye yetkili mercileri bağlayacağını belirtmektedir.¹⁶⁷

Günday, devlet memurunun davranışının hem disiplin suçunu hem de ceza kanunlarında düzenlenmiş bir suçu karşılaması halinde; her iki alanda da kovuşturma yapılabileceğini hatta ceza yargılamasında mahkûmiyete karar verilmesi ya da verilmemesinin ayrıca disiplin yaptırımı uygulanmasına engel olmayacağını, ancak ceza yargılamasında “suçun unsurlarının oluşmaması ya da suçun o kişi tarafından işlenmediği” gerekçeleri ile beraat kararı verilmesi halinde disiplin cezası verilemeyeceğini belirtmektedir. Delil yetersizliği nedeni ile beraat kararı verilmiş olması halinde ise bu kararın “mutlak bir bağlayıcılığı” bulunmadığını disiplin soruşturması kapsamında elde edilen deliller değerlendirilerek disiplin cezası verilebileceğini, Danıştay içtihatlarının da bu doğrultuda olduğunu ifade etmektedir.¹⁶⁸

Ancak; bir dişhekiminin altı ay meslekten geçici alıkonma cezası ile cezalandırılmasına yönelik Ankara Dişhekimleri Odası Disiplin Kurulunun 1996/15 sayılı kararını onayan Türk Dişhekimleri Birliği Yüksek Disiplin Kurulunun 10.6.1996 gün ve 1996/25 sayılı kararının iptali istemi ile açılan davada Ankara 5. İdare Mahkemesi; Türk Dişhekimleri Birliği ve Dişhekimleri Odaları Disiplin Yönetmeliğinin 9. maddesinin c bendinde “*maddi çıkar için gerçeğe aykırı rapor düzenlenmek ve belge vermek*” eyleminin geçici olarak meslekten men cezası ile

¹⁶⁶ Çağlayan, s.349

¹⁶⁷ Giritli ve diğerleri, s.758

¹⁶⁸ Günday, s.628

cezalandırılacağına düzenlediğini, TEAŞ'ta sözleşmeli olarak çalışan ve özel muayenehanesi bulunan dişhekiminin hastalarıyla ilgili gerçekleri yansıtmayan işlem ve meblağlar içeren serbest meslek makbuzu düzenlemek suretiyle TEK Vakfı'ndan yapılan tedavi bedellerinden fazla para tahsil edilmesini sağladığının ve gerçeğe aykırı meslek makbuzlarının tedavilerin yapılıp yapılmadığı kontrol etmeden onaylandığının kurum müfettişlerince yapılan incelenmede anlaşılması üzerine dişhekiminin yargılandığı ceza davasında sahte belge düzenlemek suçunun unsurlarının oluşmadığı gerekçesi ile beraat etmiş olmasının disiplin cezası verilmesine engel olmayacağı belirtilerek davayı reddetmiştir. Ankara 5. İdare Mahkemesinin 22.5.1997 gün ve 662 sayılı bu kararı, ceza yargılaması sonucunda esastan beraat verildiği, soruşturma sürelerine uyulmaksızın işlem oluşturduğu, dişhekiminin eylem nedeni ile maddi çıkar sağlamadığı öne sürülerek temyiz edilmiş; Danıştay 8 Dairesi E.1997/4200-K.1999/4895 sayılı 30.09.1999 tarihli kararı ile şahsın beraat etmesinin disiplin cezası uygulanmasına engel olmayacağına ve temyiz isteminin reddine karar verilmiştir.¹⁶⁹

Ceza konusunda af çıkması halinin de disiplin yaptırımına karar verilmesine ve yaptırımın uygulanmasına doğrudan etki etmeyeceği ifade edilmektedir. Çağlayan öğretideki görüşün, genel affa konu olan fiil suç sayılmasa dahi disiplin yaptırımı uygulanacak mahiyette bir fiil ise affın disiplin yaptırımına etkisi olmayacağını, ancak mahkûmiyet kararının disiplin yaptırımının sebebini oluşturduğu hallerde, af ile yaptırımın sebebi olan mahkûmiyet ortadan kalkmış olacağından disiplin yaptırımının da ortadan kalkacağı belirtilmektedir.¹⁷⁰ Giritli ve diğerleri, af kanununun disiplin suçları açısından bir düzenleme içermemesi halinde sadece mahkûmiyet kararı ortadan kalkmış ancak eylem ortadan kalkmış olmayacağından disiplin cezası verilmesini önleyemeyeceğini ifade etmektedir.¹⁷¹

Ancak Çağlayan cezaların genel olarak toplum düzenini bozucu fiiller için öngörülmüş ağır müeyyideler olduğunu, disiplin yaptırımlarının meslek kurallarını ve kurum düzenini bozan fiiller için öngörülmüş daha hafif nitelikte olduğunu, daha ağır bir cezanın yasama organınca affedilmesine karşın, daha hafif olan disiplin

¹⁶⁹Sinerji Mevzuat ve İctihat Programı

¹⁷⁰Çağlayan, s.351

¹⁷¹Giritli ve diğerleri, s.758

cezasının devam ettirilmesini mantıklı bulmadığını ifade etmekte ve genel affın disiplin yaptırımlarını etkilemesi gerektiği görüşünde olduğunu belirtmektedir.¹⁷²

Genel af kanunlarının disiplin suç ve cezalarına etkisi konusunda Işıklar; af kanununun disiplin cezalarını kapsamaması halinde disiplin cezalarının affının kapsamının, hükmü belirlenmesi ve açıklığına göre değişeceğini, disiplin cezalarının af kanunu kapsamı dışında tutulması halinde mahkûmiyet şartına bağlı disiplin cezalarının ortadan kalkacağını, genel af kanununda disiplin cezalarıyla ilgili bir açıklama olmaması halinde kural olarak disiplin cezalarını etkilemeyeceğini belirtmektedir.¹⁷³

B. Disiplin Hukukuna Egemen Olan İlkeler Açısından Değerlendirme

Ana bir kavram olan disiplin hukuku, kendi içinde kamu ve özel disiplin hukuku ile bunların yanı sıra askeri disiplin hukuku ve memur disiplin hukuku gibi alt başlıklardan oluşmaktadır.¹⁷⁴ Kendine özgü yapı ve işleyişe sahip olması nedeniyle neredeyse her bir kısmi düzenin disiplin suç ve cezaları ile soruşturma usulü gibi konuları düzenleyen müstakil kanun ve yönetmelikler bulunduğu, disiplin hukukunun henüz kodifiye edilmemiş bir alan olduğu bu nedenlerle de ortak bir disiplin hukuku rejiminden söz edilemeyeceği, bu durun da temel konularda belirsizlik ve farklılığa neden olduğu, şeffaf olmayan ve nasıl yürüdüğü belli olmayan bir disiplin rejimine ortam hazırladığı belirtilmektedir.¹⁷⁵ Bazı açılardan bu tespit ve eleştirilere katılmak mümkün görülse de tamamen katılmak mümkün görülmektedir; çünkü ülkemizde içtihatlar ve ceza hukukunun bazı ilkeleri dayanak olmak üzere disiplin hukukunun temel ilkelerinin belirlenmiş ve uygulanmakta olduğu görülmektedir.

Disiplin hukukunun temel ilkeleri ağırlıkla içtihatlar doğrultusunda oluşmuştur. Ayrıca ceza hukukunun birçok ilkesi, istisnaları olmakla birlikte, disiplin

¹⁷²Çağlayan, s.352

¹⁷³Işıklar, s.636-638

¹⁷⁴Yılmaz Günel, “Disiplin Cezaları”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi C.13. S.2, S.1991’den aktaran Veysel Candan CANOĞLU, “**Disiplin Soruşturmasında Delil Ve İspat**”, s.233, tbbdergisi.barobirlik.org.tr (Erişim tarihi 22.03.2019)

¹⁷⁵Canoğlu, s.234

hukukunda da kullanılmaktadır.¹⁷⁶ Ceza ve disiplin hukuku arasında farklar bulunmakla beraber, ceza hukukundaki bazı temel prensipler disiplin hukukunda aynı biçimde uygulanmaktadır.¹⁷⁷ Tan¹⁷⁸ ve Gözler¹⁷⁹ de disiplin hukukunun temel ilkelerinin kimi ceza hukuku ilkelerinden esinlenerek yargı kararlar ile geliştirilmiş olduğunu belirtmektedir.

Giritli ve diğerleri, disiplin soruşturması ve disiplin cezalarının adaletli olmaları gerektiğine, “*akla ve hukuka uygun ilkelere ve yöntemlere dayanmaları*” ve “*etkili*” olmalarının arandığına vurgu yapmaktadır.¹⁸⁰

1. Kanunilik İlkesi

Anayasa’nın 38.maddesinin 1. fıkrasında “*kimse...kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz*” denilerek “*suçta kanunilik*” ilkesini, üçüncü fıkrasında da “*ceza ve ceza yerine geçecek güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur*” denilerek “*cezada kanunilik*” ilkesini ortaya koymuştur.¹⁸¹ Suçta kanunilik, işlenen fiil ve davranış ile ilgiliyken cezada kanunilik ise yaptırım ile ilgilidir.¹⁸²

Öğretide disiplin yaptırımı ile karşılaşacak davranışlar ve karışıklıkları olan disiplin yaptırımlarının önceden belirtilmiş olması, disiplin suçlarının da disiplin cezalarının da hukuksal bir dayanağının bulunması gerektiği kabul edilmektedir.¹⁸³

Buna karşın disiplin hukukunda, disiplin fiili ve disiplin yaptırımlarında kanunilik ilkesinin uygulanıp uygulanmayacağı, hangi oranda ya da disiplin suçları ve disiplin müeyyidelerinin her ikisi açısından da mı uygulanacağı doktrinde tartışmalıdır. Işıklar Türk hukukunda kanunilik ilkesinin idari yaptırımlar gibi disiplin yaptırımlarında da geçerli olduğunu, fakat gerek kaynağı gerek mahiyeti konusunda tartışmalar bulunduğunu, genellikle disiplin cezalarında kanunilik

¹⁷⁶Selman Sacit Boz, **Memur Disiplin Hukukuna Hakim Olan İlkeler**, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.25, S.2, s.20-21 (dergipark.gov.tr, Erişim tarihi 22.03.2019)

¹⁷⁷Çağlayan, s.349

¹⁷⁸Tan, s.532

¹⁷⁹Gözler, s.676

¹⁸⁰Giritli ve diğerleri, s759

¹⁸¹Çağlayan, s.352

¹⁸²Boz, s.21

¹⁸³Tan, s.532, Gözübüyük, Tan, s.886,

ilkesinin kabul gördüğünü ancak disiplin suçları konusunda doktrinde ve uygulamada fikir birliği bulunmadığını belirtmektedir.¹⁸⁴

Sancakdar ve diğerleri de konunun dünyada olduğu gibi ülkemizde de tartışmalı olduğunu, bir görüşe göre disiplin hukukunda suç ve cezada kanunilik ilkesinin geçerli olduğunu, diğer görüşün ise disiplin hukuku ile ceza hukukunun amaç, ilke, kapsam ve sonuçları açısından farklı olması nedeni ile disiplin hukukunda suçta ve cezada kanunilik ilkesinin geçerli olmadığını savunduğunu belirtmektedir.¹⁸⁵

Giritli ve diğerleri de disiplin suçlarının ve cezalarının hukuksal metinlerde düzenlenmesi konusunda iki yaklaşım olduğu tespitinde bulunmakta; birinci yaklaşımın, disiplin suçların ve karşılığı cezalarının eksiksiz olarak listelenmesi ve tüm ayrıntılarıyla gösterilerek sayılması mümkün olmadığı için, genel olarak disiplin düzeninin ilkelerini kanun düzeyinde göstererek yaptırımların belirtmesinin yeterli olduğunu savunduğunu, İkinci yaklaşımın ise disiplin cezalarının ve yöntemlerinin ayrıntılı olarak kanunlarda gösterilmesi ancak hangi disiplin suçlarında bunların uygulanacağını idareye takdir hakkı olarak bırakılması gerektiği yönünde olduğunu belirtmektedir.¹⁸⁶

Çağlayan, öğretide bu soruya cezada kanunilik ve suçta kanunilik arasında bir ayrım yapılarak cevap verildiğini belirtmektedir. Buna göre cezada kanunilik ilkesi disiplin hukukunda da aynen geçerlidir yani cezaların neler olduğu kanunda belirtilmelidir ancak suçta kanunilik ilkesine gelince bu ilkenin disiplin hukukunda, ceza hukukundaki kadar kesin olmayacağı, tüzük ve yönetmelik gibi idari bir işlemle disiplin suçlarının belirlenebileceğini yani hangi fiilleri disiplin cezası gerektireceğine idari bir işlemle karar verilebileceğini ifade etmektedir.¹⁸⁷

Disiplin hukukunda, disiplin yaptırımlarında kanunilik ilkesinin geçerli olduğu ancak suçta kanunilik ilkesinin geçerli olmadığını ya da esnetilmiş olarak uygulanacağını savunan görüşler; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu 125/4 ‘teki *“Disiplin cezası verilmesini gerektiren fiil ve haklere nitelik ve ağırlıkları itibarıyla benzer eylemlerde bulunanlara da aynı neviden disiplin cezaları verilir.”*, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu 53/D’deki *“Bu kanunda sayılan ve disiplin cezası*

¹⁸⁴ Işıklar, s.206

¹⁸⁵ Sancakdar ve diğerleri, **İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı**, s.449

¹⁸⁶ Giritli ve diğerleri, s.759,760

¹⁸⁷ Çağlayan, s.353

verilmesi gerektiren fiillere nitelik ve ağırlıkları itibarıyla bezer fiilleri işleyenlere de hangi disiplin fiiline benzediği belirtilerek aynı türden disiplin cezaları verilir” gibi kıyasa izin ve idareye disiplin suçu belirleme konusunda takdir yetkisi veren hükümleri dayanak göstermektedirler.

Giritli ve diğerleri, “suçta ve cezada kanunilik” ilkesi gereğince, disiplin cezası ile karşılaşabilecek eylemlerin ve bunlara uygulanacak cezaların, eylem gerçekleştirilmeden önce hukuksal bir dayanağının, bir kanunun bulunması, eylemlerin ve karşılığı disiplin cezalarının bu kanunda açıkça belirtilmesi gerektiğini, kıyasa izin veren hükümlerin disiplin hukuku açısından da kabul edilemez olduğu belirtmektedir.¹⁸⁸ Giritli ve diğerlerinin “suçta ve cezada kanunilik” ilkesi gereğince “disiplin suç ve cezaların ancak kanunla düzenlenebileceği” görüşünde oldukları görülmektedir.

Duman, konu hakkında disiplin suç ve cezaları bakımından farklı anlayış ve uygulamalar bulunduğunu, adeta karmaşa yaşandığını ancak Anayasada yer alan ilkenin, ceza veya disiplin ayrımı yapılmaksızın suç ve cezaların tümü için geçerli olması gereken bir ilke olduğunu belirtmektedir.¹⁸⁹

Disiplin hukukunda kanunilik ilkesi kapsamındaki temel tartışmanın; disiplin suç (fiil) ve yaptırımlarının (cezalarının) kanunla düzenlenmesi gerekip gerekmediği, yönetmelik ve tüzük gibi idari düzenlemeler ile disiplin suç (fiil) ve yaptırımlarının (cezalarının) belirlenip belirlenemeyeceği olduğu görülmektedir.

Gözler kanunilik ilkesi gereğince, disiplin cezalarının idarenin yönetmelik gibi düzenleyici işlemleriyle değil kanunla öngörülmesi gerektiğini kural olarak yönetmelikle disiplin cezası ihdas edilemeyeceğini ancak bu kuralın anayasal ya da kanuni nitelikte değil “içtihadi nitelikte” olduğunu belirtmektedir. Dolayısıyla kanununla belirli bir alandaki disiplin suç ve cezalarının yönetmelik ile düzenlenmesinin öngörülebileceğini, yönetmelikle düzenleme “kanunsuz suç ve ceza olmaz” ilkesine aykırı olsa da aykırılık kanunla öngörüldüğü için hukuka aykırılık sonucunu doğurmayacağını ifade etmektedir.¹⁹⁰ Disiplin suçu teşkil edecek bütün fiillerin eksiksiz bir listesini yapmanın imkânsız olduğuna vurgu yaparak disiplin

¹⁸⁸Giritli ve diğerleri, s.760,761

¹⁸⁹Bahattin Duman, **Yükseköğretim Ceza Ve Disiplin Soruşturması**, Güncellenmiş ve Genişletilmiş 6.Baskı, Seçkin/Hukuk, Ankara, 2016, s.18

¹⁹⁰Gözler, s.676

suçları açısından kanunilik ilkesinin geçerli olmadığını, bu nedenle de idarenin somut bir fiilin disiplin suçu oluşturup oluşturmadığına karar verebileceğini ve disiplin suçlarını bir düzenleyici işlemle belirlemesinin mümkün olduğunu, Anayasa 38. maddedeki “suç ve cezaların kanuniliği” ilkesinin disiplin suçları açısından değil sadece ceza hukuku anlamındaki suçlar için geçerli olduğunu savunmaktadır.¹⁹¹ Bu görüşlerini 2003 tarihli kitabında belirtmekte; örnek olarak da o dönemde 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu’nda disiplin cezalarının belirlenmemiş olmasını, Yükseköğretim Kurulunca çıkartılan “Yükseköğretim Kurumları Yönetici, Öğretim Elemanı ve Memurları Disiplin Yönetmeliği” ile belirlenmiş olmasını göstermektedir. Ancak Yükseköğretim Kanununun idareye disiplin yönetmeliği çıkarma yetkisi veren 53/b maddesi Anayasa Mahkemesine götürülmüş ve ikinci cümlesi, Anayasa Mahkemesi’nin E.2014/100-K.2015/6 sayılı 14.01.2015 tarihli kararı ile iptal edilmiştir. İdarenin yönetmelik çıkarma yetkisinin dayanağı olan bu yasa hükmünün Anayasaya aykırılık nedeni ile iptali sonucunda 21.08.1982 gün ve 17789 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “Yükseköğretim Kurumları Yönetici, Öğretim Elemanı ve Memurları Disiplin Yönetmeliği” mülga hale gelmiştir. 09.12.2016 tarihli 29913 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununda değişiklik yapılmış, disiplin fiil ve yaptırımları kanunda belirtilir hale gelmiştir.

Anayasa Mahkemesi, kanunilik ilkesinin disiplin suçlarında geçerli olup olmadığı tartışmaları açısından büyük önem taşıyan söz konusu kararında; “Söz konusu disiplin işlemleri, Anayasa’nın yukarıda yer alan hükümleri gereğince kanunla düzenlenmesi öngörülen hususlardır... Dava konusu kural bu haliyle disiplin uygulamaları ile ilgili olarak genel ilkeleri ortaya koymakta, disiplin cezası gerektiren hal ve durumları belirlemektedir... Dolayısıyla kapsama dahil personelin disiplin işlemlerine dair usul ve esasların kanunda gösterilmeyerek, tüm bu işlemlerin Yükseköğretim Kurulunca düzenlenmesini öngören dava konusu kural,

¹⁹¹Gözler, s.683, 684

Anayasa'nın 38., 128. ve 130. maddeleriyle bağdaşmamaktadır."¹⁹² ifadelerine yer vermektedir.

Anayasa Mahkemesi'nin konu ile ilgili bir diğer kararı da 13.08.1991 tarih 20959 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış olan E.1990/12-K.1991/7 sayılı 04.04.1991 tarihli karardır.¹⁹³ Söz konusu iptal başvurusu dönemin ana muhalefet partisi tarafından yapılmıştır ve başvuru, 399 sayılı "*Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Düzenlemesi ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname*"nin tüm maddelerinin Anayasaya aykırılığı nedeni ile iptaline yöneliktir. Kanun Hükmünde Kararnamenin 44 ila 50. maddeleri arasında Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personelinin disiplin suç ve cezalarının düzenlendiği görülmektedir. Anayasa Mahkemesi kararında belirtilen maddeleri değerlendirirken; Anayasa'nın "*suç ve cezalar*" başlıklı 38. maddesinin, ikinci kısmın ikinci bölümünde yer aldığı, bu bölümde yer alan hak ve ödevlerin ise Anayasa 91. madde gereğince Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenebilecek konular kapsamına girmediğini belirtmiş; Kanun Hükmünde Kararnamenin disiplin cezalar ile ilgili belirtilen tüm maddelerinin Anayasa 91. maddeye aykırılık nedeni ile iptaline karar vermiştir.

Disiplin hukukunda kanunilik ilkesi açısından Danıştay'ın da çeşitli kararları bulunmaktadır. Gözler, disiplin yetkisinin idarenin "*personeli üzerinde sahip olduğu yönetim yetkisinden kaynaklanan genel bir yetki*" olduğunu, ayrıca kanunla ya da yönetmelikle düzenlenmesine gerek olmadığını savunarak¹⁹⁴, örnek olarak Danıştay 8.Dairesinin Devlet Tiyatroları'nın sözleşmeli personeline, disipline aykırı eylemleri için sözleşme ekindeki disiplin hükümleri uygulanarak disiplin cezası verilebileceği yönündeki kararını örnek göstermektedir.¹⁹⁵

Duman, Danıştay'ın geçmiş yıllarda bu konuda, Anayasa Mahkemesi ile farklı yönde kararlar verdiğini ve kanunun verdiği yetkiye dayanarak yönetmelikle düzenlenmiş disiplin suç ve cezalarını geçerli saymakta olduğunu belirtmekte; Danıştay 8.Dairesinin 1993/3989 K. sayılı, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 54. maddesine dayanarak düzenlenmiş Yükseköğretim Kurumları Öğrenci Disiplin

¹⁹² Anayasa Mahkemesinin 14.01.2015 gün ve E.2014/100, K.2015/6 sayılı 07.04.2015 tarih 29319 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmış kararı <http://www.resmigazete.gov.tr> (Erişim tarihi 30.03.2019)

¹⁹³ <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20959.pdf> (Erişim tarihi 06.04.2019)

¹⁹⁴ Gözler, s.685,686

¹⁹⁵ D. 8.Daire, 22.05.1998, E.1998/920- K.1998/1846 aktaran Gözler, s.686

Yönetmeliğinin, “*kanunsuz suç ve ceza olmaz*” ilkesine aykırı düzenlenmiş olduğu gerekçesiyle açılan iptal davasında, farklı bir yorumla suç fiilleri açıkça kanunda yer almasa da, suç tanımını yapan yönetmeliğin, hukuka uygun olduğu yönündeki kararını örnek göstermektedir. Devamla Duman, Anayasa Mahkemesi’nin “*belirlilik ilkesi*” ağırlıklı olmak üzere vermiş olduğu kararlarının, Danıştay’da aşamalı olarak tutum değişikliğine neden olduğunu ancak Danıştay’ın suçların tek tek kanunda sayılması gerekmediği, yönetmelik ve idari düzenlemeler ile suç belirlenebileceği yönündeki görüşünün sürdüğünü, Danıştay’ın disiplin sularına esnek yaklaşmasının, kendi içinde bir tutarlı bir bakış açısını yansıttığını, kurum disiplinini bozacak fiil ve hallerin tümünü önceden öngörmenin mümkün olmadığını, kanunda belirtilen listede yer almayan kurum düzenine aykırı bir fiile ceza verilemeyeceğini ancak Anayasa Mahkemesi’nin kararlarının bu konuda açık kapı bırakmadığını belirtmektedir.¹⁹⁶

Işıklar, Danıştay’ın disiplin suçlarının kanuniliği ile ilgili geçmişteki tutumundan giderek uzaklaştığını ve Anayasanın 38. maddesindeki suçta ve cezada kanunilik esasının disiplin suçları açısından da geçerli olduğunu kabul ettiğini, ifade etmektedir.¹⁹⁷ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu’nun 2012 tarihli kararında “*Anayasanın anılan hükümleri ile aktarılan Anayasa Mahkemesi karar gereğince, Yükseköğretim Kurumlarında çalışan yönetici, öğretim elemanı ve memurlara uygulanacak disiplin su ve cezalarının da yasayla düzenlenmesi hukuken zorunludur...*” denilmektedir.¹⁹⁸

DİDDK daha güncel bir kararında, “*Hangi fiillere hangi disiplin cezasının uygulanacağı, bu bentte sayılan kişilerin disiplin işlemleri ve disiplin amirlerinin yetkileri, Devlet memurlarına uygulanan usul ve esaslar da göz önüne alınmak suretiyle Yükseköğretim Kurulunca düzenlenir*” şeklindeki Yükseköğretim Kanunu’nun 53. maddesin b fıkrası 2. cümlesinin Anayasa Mahkemesi’nin E.2014/100-K.2015/6 sayılı 14.01.2015 tarihli kararı ile iptal edilmesi ve dolayısıyla “*davacıya verilen disiplin cezasının yasal dayanağının Anayasaya ve hukuka aykırı olduğunun Anayasa Mahkemesi kararı ile ortaya konulması*” gerekçesi ile direnme kararının bozulmasına karar vermiştir.¹⁹⁹

¹⁹⁶Duman, s.19,20

¹⁹⁷Işıklar, s.207

¹⁹⁸DİDDK, E.2007/1815-K.2012/1218, aktaran Çağlayan, s.354

¹⁹⁹DİDDK, 29.04.2015, E.2013/826-K.2015/1654, aktaran Işıklar, s.207

Işıklar'a göre kanunilik ilkesinin alt ilkesi olan kanununun tekelciliği ilkesi, *“hiç kimsenin kanunda suç olarak belirtilmeyen bir fiilden dola cezalandırılmaması”* ve *“hiç kimseye kanunda yer almayan bir cezanın verilememesi”* anlamına gelmektedir; tüzük, yönetmelik, yönerge vb. düzenleyici işlemlerle ve idari sözleşmelerle disiplin suçu düzenlenemez ve ceza öngörülemez.²⁰⁰

Çalışmanın “Türk Dişhekimleri Birliği ve Dişhekimleri Odalarının Disiplin Yaptırımı Uygulama Yetkisinin Hukuki Dayanakları ve Disiplin Düzenine Egemen Olan İlkeler” başlığı altında belirtildiği üzere; tüm benzeri nitelikteki meslek kuruluşları açısından yetkinin temel dayanağı olan Anayasa 135. madde yanında TDB ve Dişhekimleri Odalarının disiplin yaptırım yetkisinin hukuki dayanakları, 3224 sayılı *“Türk Dişhekimleri Birliği Kanunu”* ve *“Türk Dişhekimleri Birliği ve Dişhekimleri Odalarının Disiplin Yönetmeliği”*dir. 3224 sayılı yasanın *“Disiplin Cezaları”* başlıklı 44. maddesinde *“...fiil ve hareketin niteliği ve ağırlık derecesine göre aşağıdaki disiplin cezaları verilir.”* denilerek; *“uyarma”, “kınama”, “para cezası”, “oda bölgesinde meslek uygulamasından geçici alıkonma”* ve *“oda bölgesinde meslek uygulamasından daimi alıkonma”* olarak disiplin cezaları sayılmış ve son bendinde ise bu *“Disiplin cezalarını gerektiren fiiller ve bu fiillere uygulanacak disiplin cezaları; bir derece ağır veya hafif disiplin cezası uygulanacak haller; disiplin kovuşturması konusunda karar verecek merci; disiplin cezası vermeye yetkili merciler; disiplin cezalarına karşı yapılacak itirazın usul ve şartları; disiplin kurullarının çalışma usul ve esasları; disiplinle ilgili diğer işlemler”*in Türk Dişhekimleri Birliği tarafından düzenlenecek bir yönetmelikle gösterileceği belirtilmektedir. Bu düzenleme dayanak olmak üzere Türk Dişhekimleri Birliği tarafından; disiplin yaptırımı gerektiren fiiller ile belirtilen tüm bu hususları düzenleyen *“Türk Dişhekimleri Birliği ve Dişhekimleri Odalarının Disiplin Yönetmeliği”* çıkarılmıştır ve uygulanmaktadır.

*“Türk Dişhekimleri Birliği ve Dişhekimleri Odalarının Disiplin Yönetmeliği”*nin iptali talebiyle açılan dava sonucunda verilen davanın reddine ilişkin kararın temyizi üzerine; Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu; Anayasa'nın 124. maddesinin *“ Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere*

²⁰⁰ Işıklar, s.204

*bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarabilirler” hükmü ile hangi yönetmeliklerin Resmi Gazete’de yayımlanacağını 3011 sayılı yasa da sayıldığını, davaya konu yönetmeliğin de konu ve nitelik olarak bu yasa kapsamındaki yönetmeliklerden olduğunu belirtmiş ve Resmi Gazete’de yayımlanmadan uygulandığından davacının temyiz isteminin kabulüne karar vermiştir.*²⁰¹ İdari Dava Daireleri Kurulu’nun 1992 tarihli kararında; Türk Dişhekimleri Birliğinin disiplin yönetmeliği çıkarma yetkisi ve yönetmeliğin Resmi Gazete’de yayımlanması gereken yönetmelik niteliğinde olup olmadığı açısından değerlendirme yaptığı, disiplin yaptırımını gerektiren fiiller ile disiplin işlemlerine ilişkin usulün yönetmelik ile belirlenmesi açısından bir değerlendirmede bulunmadığı görülmektedir.

Ancak disiplin hukukunda kanunilik ilkesi hakkındaki doktrinsel tartışmalar ve yargı kararları ile bunların tarihsel gelişimi, özellikle de Anayasa Mahkemesi’nin kararları ile Danıştay’ın son dönemde Anayasa Mahkemesi’nin yaklaşımına yakınlaşan kararları değerlendirildiğinde; 3224 sayılı yasanın 44. maddesi ve “*Türk Dişhekimleri Birliği ve Dişhekimleri Odalarının Disiplin Yönetmeliği*”nin kanunilik ilkesi ile uygunluk gösterip göstermediğinin tartışmaya açık olduğu görülmektedir. Oda bölgesinde meslek uygulamasından geçici ve daimi alıkoyma yaptırımı gibi yaptırımların uygulanmasının yasal dayanağı olan düzenlemelerin, kanunilik ilkesi açısından hassasiyetle yeniden değerlendirilmesi ihtiyacının doğmuş olduğu kanaatindeyiz.

2. Belirlilik ve Geçmişe Etkili Disiplin Cezası Verilemez İlkeleri

Kimi yazarların söz konusu ilkeleri “*Kanunilik İlkesi*” başlığı altında değerlendirdiği kimi yazarların ise ayrı başlık altında değerlendirdiği görülmektedir. Kanunilik ilkesi ile yakından ilişkisi bulunan ve kanunilik ilkesinin alt kolu olarak kabul edilen ilkelerin disiplin hukuku açısından arz ettiği önem dikkate alınarak ayrı başlık altında değerlendirilmesi tercih edilmiştir.

Işıklar, “*belirlilik ilkesinin, suç ve cezaların kanunlarda açıkça tanımlanıp belirtilmesi, sadece bu tanımlara uyan fiillerin cezalandırılmasına imkân verdiğini, kanuni tarife uymayan fiil ve davranışların kıyas yoluyla kanuni tarifteki fiillere*

²⁰¹DİDDK, 06.03.1992 tarih, E.1991/21-K.1992/57, Sinerji Mevzuat ve İçtihat Programı

benzetilerek cezalandırılmasına engel olduğunu ”ifade etektedir.²⁰² Akyılmaz da kanunlarda suçların “açık” ve “belirli” biçimde tanımlanması; yine “kıyas yasağı ilkesi” nedeniyle de kanundaki suç tanımına uymayan bir fiilin, bezer suç tanımları dikkate alınarak cezalandırılmaması gerektiğini belirtmektedir.²⁰³

Çağlayan da kanunilik ilkesinin, ceza hukukundaki kadar kesin olmayışı, idareye belli oranda takdir yetkisi erilmiş olmasının idarenin bu alanda tamamen keyfi davranabileceği anlamına gelmediğini; “hukuk devleti ve hukuki güvenlik ilkelerinin” bir gereği olarak, hangi fiillerin disiplin suçu oluşturduğunun ve bunlara ne gibi bir yaptırım uygulanacağın öncen belirlenmesinin zorunlu olduğunu bu hususun da Anayasa Mahkemesi’nin 2011 tarihli kararında açık ve net bide ifade edildiğini belirtmektedir.²⁰⁴ Bahsi geçen Anayasa Mahkemesi kararında “...Anayasa’nın 2. maddesinde yer alan hukuk devletinin temel ilkelerinden biri ‘belirliliktir’. Bu ilkeye göre, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuyla yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır ve uygulanabilir olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi de gereklidir. Belirlilik ilkesi, hukuksal güvenlikle bağlantılı olup birey hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını, bunların idareye hangi müdahale yetkisini doğurduğunu bilmelidir. Birey ancak bu durumda kendisine düşen yükümlülükleri öngörebilir ve davranışlarını belirler. Hukuk güvenliği, normların öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar...”²⁰⁵denilmektedir.

Sincan İnfaz Hakimliğinin, 5275 sayılı Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanun’un 48/1. maddesindeki “37 ilâ 46 ncı maddelerde yer alan eylemlerin tanımına uymayan ve kanunda tanımları yapılmamış olan eylemler, nitelik ve ağırlıkları bakımından bunlara benzediklerinde, aynı maddelerdeki disiplin cezaları ile karşılanırlar.” düzenlemesinin Anayasa’nın 38. maddesine aykırılık nedeni ile iptali başvurusu üzerine Anayasa Mahkemesi; “Anayasa’nın 38.

²⁰²İşıklar, s.204

²⁰³Bahtiyar Akyılmaz, “Anayasal Esaslar Çerçevesinde Kamu Personeli Disiplin Hukuku ve Uygulamadaki Sorunlar” Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 2002 C.6, S.1-2

²⁰⁴Çağlayan, s.354

²⁰⁵Anayasa Mahkemesi 20.10.2011 E.2007/1815-K.2012/1218 aktaran Çağlayan, s.354

maddesinin birinci fıkrasında, “Kimse, ...kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz” denilerek “suçun kanuniliği”, üçüncü fıkrasında da “Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur” denilerek, “cezanın kanuniliği” ilkesi getirilmiştir...Suçta ve cezada kanunilik ilkesi uyarınca, hangi fiillerin yasaklandığının ve bu yasak fiillere verilecek cezaların hiçbir kuşkuyla yer bırakmayacak bir şekilde kanunda gösterilmesi, kuralın açık, anlaşılır ve sınırlarının belli olması gerekmektedir...Kanunilik ilkesi aynı zamanda kıyas yoluyla suç ve ceza normlarının genişletilemeyeceğini de öngörür.Ceza yaptırımına bağlanan fiilin kanunun “açıkça” suç sayması şartına bağlanmış olmasıyla, suç ve cezalara ilişkin düzenlemelerin şekli bakımından kanun biçiminde çıkarılması yeterli olmayıp, bunların içerik bakımından da belirli amacı gerçekleştirmeye elverişli olmaları gerekir. Bu açıdan kanunun metni, bireylerin hangi somut fiil ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını belirli bir açıklık ve kesinlikte öngörebilmelerine imkân verecek düzeyde kaleme alınmış olmalıdır. Bu nedenle, belirli bir kesinlik içinde kanunda hangi fiile hangi hukuksal yaptırımın bağlandığının bireyler tarafından bilinmesi ve eylemlerin sonuçlarının öngörülebilmesi gerekir...Öte yandan, gerçekleşen fiilin suç olarak tanımlanmadığı, buna karşın Kanun’da belirlenmiş diğer fiillere uydurulabilmesi imkânını veren kural, uygulayıcıyı kıyas yapmaya yönlendirmektedir. Dolayısıyla, itiraz konusu kuralla, Kanun’da tanımlanmayan bir fiilin, benzeri bir fiille karşılaştırılarak kıyas yapılmak suretiyle ceza tayinine imkân tanınmaktadır. Bu durum suçların ve cezaların kanuniliği ilkesine aykırılık teşkil etmektedir.”²⁰⁶ Gerekçesi ile düzenlemenin Anayasa’nın 2. ve 38. maddelerine aykırılığına ve iptaline karar vermiştir.

Benzeri düzenlemeler Türk Dişhekimleri Birliği ve Dişhekimleri Odalarının Disiplin Yönetmeliğinde de bulunmaktadır: 11. maddesi “Yukarıda sayılan ve disiplin cezası verilmesini gerektiren fiil ve hallere nitelik ve ağırlıkları itibarıyla yakın fiillerde bulunanlara da aynı türden disiplin cezaları verilir” biçimindedir. Bu düzenlemenin kıyas yolu ile ceza verilmesine imkân tanıdığı bu açıdan da belirlilik ilkesine aykırı olduğu kanımızca tartışmasızdır. Yine Yönetmeliğin 6. maddesinin (a) bendinde “Yönetmelikte belirtilen diğer disiplin suçlarının kapsamı dışında kalan ve

²⁰⁶ Anayasa Mahkemesi, 03.10.2013, E.2013/28-K.2013/106, 18.01.2014 tarih 28886 sayılı Resmi Gazete, <http://www.resmigazete.gov.tr/> (Erişim tarihi 09.04.2019)

mevzuatın dışhekimlerine yüklemiş olduğu görevleri yerine getirmemek” uyarma cezasını gerektiren fiil ve hareketler arasında sayılmıştır. Düzenleme yönetmelikte belirtilen disiplin suçları dışında kalan fiiller haricinde çok daha geniş bir alanı kapsayacak şekilde *“mevzuatın dışhekimlerine yüklemiş olduğu görevleri yerine getirmemenin”* uyarı cezasını gerektirdiğini belirtmektedir. Dışhekimlerinin, Oda ve Birlik ile ilişkilerini düzenleyen mevzuat haricinde, farklı alanlarda farklı kişiler ve kuruluşlar ile ilişkilerini düzenleyen pek çok hukuksal düzenlemeden kaynaklı mesleki görev ve sorumlulukları bulunmaktadır. Düzenlemeden sadece Oda ve Birlik ile ilişkilerini düzenleyen mevzuattan mı bahsedildiği yoksa daha geniş alanı kapsayan bir mevzuattan mı bahsedildiği anlaşılamamakla birlikte, bunun netleşmesi halinde bile düzenlemenin kıyasa izin verdiği ve belirlilik ilkesine aykırı olduğu açıktır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu 125/4 ‘teki *“Disiplin cezası verilmesini gerektiren fiil ve haklere nitelik ve ağırlıkları itibarıyla benzer eylemlerde bulunanlara da aynı neviden disiplin cezaları verilir.”* ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu 53/D’deki *“Bu kanunda sayılan ve disiplin cezası verilmesi gerektiren fiillere nitelik ve ağırlıkları itibarıyla bezer fiilleri işleyenlere de hangi disiplin fiiline benzediği belirtilerek aynı türden disiplin cezaları verilir.”* ; belirlilik ilkesine aykırılığı tartışılan iki önemli düzenlemedir.

Kanunilik ilkesinin bir diğer unsuru olan ve ceza kanunlarının sadece yürürlüğe girdikleri tarihten sonra gerçekleştirilen fiiller açısından uygulanabileceklerini ifade eden *“geçmişe yürümezlik”* ilkesi, disiplin suç ve cezaları bakımından geçerlidir, Danıştay kararları da bu doğrultudadır.²⁰⁷

Işıklar her suçun işlendiği tarihte yürürlükte olan yasa hükümleri gereğince cezalandırılabilceğini ve lehe olan hükümlerin uygulanacağını belirttikten sonra bu kuralların disiplin hukukunda da uygulandığını ifade etmekte²⁰⁸ ve *“geçmişe yürümezlik”* ilkesinin disiplin hukukunda da uygulanması gerektiği yönündeki Danıştay 12. Dairesi kararını aktarmaktadır. Söz konusu kararda, özetle; disiplin hukukunun temel amacının kamu hizmetlerinin gereğince yerine getirilmesini sağlamak olduğu bu nedenle ceza hukukunda uygulanan *“lehe olan kanun hükmünün*

²⁰⁷ Bahtiyar Akyılmaz, **“Anayasal Esaslar Çerçevesinde Kamu Personeli Disiplin Hukuku ve Uygulamadaki Sorunlar”** Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 2002 C.6, S.1-2

²⁰⁸ Işıklar, s.204-205

*uygulanması” ilkesinin disiplin hukukunda çok katı şekilde uygulanmaması gerektiği, aksinin disiplin hukukunun amacından sapmalara neden olabileceği ancak “suçun işlendiği tarihte yürürlükte bulunan mevzuata göre” karar verilmesinin disiplin hukukun amacına uygun düşeceği belirtilmektedir.*²⁰⁹

3. Savunma Hakkı İlkesi

Savunma hakkı, hukukun genel ilkeleri içinde yer alan evrensel bir haktır. Tâbii hukuk temelli savunma hakkın, günümüzde pozitif hukukun olmazsa olmaz bir insan hakkı olarak tüm milli ve milletlerarası hukuk sistemlerinde yer verilmiştir.²¹⁰

Sancakdar ve diğerleri savunma hakkının demokratik düzenin en temel ilkelerinden biri olduğunu belirterek bu hakkın yalnızca yargı organları önünde değil, disiplin soruşturmaları açısından da vazgeçilemeyecek haklardan olduğunu ifade etmektedir.²¹¹

Anayasa’nın 129/2. maddede “*memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemez*” hükmü bulunmaktadır. Sancakdar ve diğerleri bu hüküm ile savunma hakkının kullanılmasından değil, tanınmasından söz edilmekte olduğunu, kanun koyucunun da disiplin soruşturması bakımından daha önce aynı konuda, Devlet Memurları Kanunu 130. madde ile düzenleme getirmiş bulunduğunu belirtmektedir.²¹²

Anayasa 129. maddenin gerekçesinde, “*kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının mensupları hakkındaki*” disiplin işlemlerinde, “*ilgiliye suçlandığı konunun bildirilmesi*”, “*ilginin dinlenmesi, savunma olanağının tanınması*”nın güvenceye aldığı ifade edilmektedir.²¹³

Disiplin soruşturması ile ceza yargılaması arasındaki usul farklılıkları nedeniyle, yargısal erke sahip olmayan disiplin kurullarındaki savunma hakkının “*teknik olarak savunma hakkı değil, isnada ilişkin açıklamalar*” olduğu ifade

²⁰⁹D. 12. Daire, 2.05.2011, E.2008/5948-K.2011/2591 aktaran Işıklar, s.205

²¹⁰Işıklar, s.23

²¹¹Sancakdar ve diğerleri, **İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı**, s.441

²¹²Sancakdar ve diğerleri, **Disiplin Hukuku**, s.44

²¹³Giritli ve diğerleri, s.760

edilmekte ise de²¹⁴ Anayasa'nın bu düzenlemesi karşısında savunma hakkının, disiplin işlemlerinde de “*yargısal usule benzer bir usul evresi olarak kabul edilmesi gerektiği*” belirtilmektedir.²¹⁵ Sancakdar ve diğerleri de idari nitelikte olan disiplin savunması ile ceza alnındaki savunmanın farklı olduğu görüşüne yer vererek; Hafizoğulları'nın, disiplin kurullarının yargı erki kullanmamaları, idari faaliyette bulunmaları nedeniyle disiplin kurullarında yapılan yazılı beyan ve sözlü ifadelerin, teknik açıdan savunma sayılmadığı, disiplin hukukunda tam bir güvence sağlanmak isteniyorsa ya idari yargı alanında disiplin mahkemeleri kurulması ya da disiplin kurullarında yapılan beyanların teknik açıdan savunma sayılmaması gerektiği görüşünü aktarmaktadır.²¹⁶ Devamla savunma hakkının “*teknik açıdan sadece yargı erki ile ilişkili olduğu*” görüşünün tartışılabilir olduğunu; Anayasa'da disiplin soruşturmalarındaki savunma hakkının, yargıya ilişkin bölümde değil, idare ve yürütmeye ilişkin bölümde yer aldığını belirtmekte, savunma hakkının sadece yasama ve yürütme erki alanlarında kabul edilmesinin, idarenin yargı dışındaki hukuki denetiminde mağduriyetlere ve hak kaybına neden olabileceğine, idari yoldan çözümlenebilecek bazı uyuşmazlıkların yargı yoluna götürülmesine yönelik anlayışın mahkemelerin iş yükünü daha da arttıracığına vurgu yaparak, savunma hakkının kullanılmasını daraltan nitelikte bulduğu söz konusu görüşe katılmadığını belirtmektedir.²¹⁷

Işıklar da benzer şekilde; anayasa sistematigi dikkate alındığında disiplin soruşturmasında savunma hakkının varlığının yargıyla ilgili bölümde değil, yürütme ve idareyle ilgili kısımda yer aldığını, yargı benzeri işler alanının tipik bir örneği olan disiplin yaptırımlarında savunma hakkının esaslı bir usuli aşama olduğunun ortada olduğuna vurgu yapmaktadır.²¹⁸ Devamla Işıklar, Anayasa'nın açık tercihi karşısında idare önünde savunma ile yargılama usulüne ilişkin savunma hakkı arasında bir ayrıma gerek bulunmadığı, esasen disiplin soruşturması ve kovuşturması

²¹⁴Zeki Hafizoğulları, “Genel Çizgileriyle Savunma Hakkı”, ABD,1994, s.1-4, s.25'den aktaran Bahtiyar Akyılmaz, “Anayasal Esaslar Çerçevesinde Kamu Personeli Disiplin Hukuku ve Uygulamadaki sorunlar” Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 2002 C.6, S.1-2

²¹⁵Tekin Akıllıoğlu, Yönetim Önünde Savunma Hakları, Ankara, 11983, s.129'dan aktaran Bahtiyar Akyılmaz, “Anayasal Esaslar Çerçevesinde Kamu Personeli Disiplin Hukuku ve Uygulamadaki sorunlar” Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 2002 C.6, S.1-2

²¹⁶Zeki Hafizoğulları, “Genel Çizgileriyle Savunma Hakkı”, Ankara Barosu Dergisi, S1, Mart1994, s.25'ten aktaran Sancakdar ve diğerleri, **Disiplin Hukuku**, s.44

²¹⁷Sancakdar ve diğerleri, **Disiplin Hukuku**, s.45

²¹⁸Işıklar, s.233

sürecinin yarı yargısal/yargısal usul benzeri bir idari usul mahiyeti taşıdığını, savunma hakkının idarenin yargı dış denetimini sağladığı, pratikte de çoğu zaman idari uyuşmazlıkların gereksiz yere yargı mercileri önüne götürülmesini önlediğini, kısaca savunma hakkı ve bunun içerisinde yer alan mutlak, kamusal ve herkese karşı ileri sürülebilen savunma dokunulmazlığın, disiplin soruşturma ve kovuşturma sürecinde de merkezi bir öneme sahip olduğunu belirtmektedir.²¹⁹

Sancakdar ve diğerleri disiplin soruşturmasında savunma hakkının, dar ve katı anlamda iddia karşısında yapılan savunma olduğunu, geniş anlamda savunma hakkının ise söz konusu disiplin yaptırımının verilmesine kadar geçen her evrede soruşturulan kişinin; bilgi edinme hakkı, savunma yapmayı reddetme hakkı ve kararın değiştirilmesi için hukuki başvuru imkânını tanınması haklarını kapsadığını belirtmektedir.²²⁰

Bu bağlamda bahsedilmesi gereken ilk husus soruşturmacı tarafından alınan ifadelerin savunma yerine geçmeyeceği, mutlaka isnada dayalı bir savunma hakkı tanınması gereğidir.²²¹ Savunma hakkı tanınırken de savuna istem yazısının içeriği büyük önem taşımaktadır. Savunma hakkı kullanılırken ilgiliye kendisine yüklenen disiplin suçunun neden ibaret olduğu yer, zaman ve oluş şekli özetlenerek yazılı ve açık surette bildirilmelidir. İhlali oluşturan fiilin, mevzuatta karşılığı olan disiplin suçu ve tabi olduğu ceza normları da gösterilmelidir. Hatta bazı durularda isnadın bildirilmesi de yeterli olmayabilir, isnadın hukuki ve maddi dayanakları hakkında bilgi edinme hakkı çerçevesinde bilgi vermek gerekebilir.²²²

Bir memur hakkında yapılan soruşturmada verilen kınama cezasına itiraz sonucunda uyarma cezasına çevrilmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada; Disiplin Kurulunca, savunma istem yazısında disiplin cezasına konu fiillerin açık ve net olarak bildirilmediği, tecziye yazısında da itiraz mercii ve sürelerinin eksik ve yanlış bildirildiği gerekçesi ile kınama cezasına itirazın kabul edildiği, Disiplin Kurulu kararı doğrultusunda davacının savunmasının usulüne uygun olarak yeniden alınmadan disiplin cezası verilmesinin hukuka aykırı olduğunu belirterek

²¹⁹ Işıklar, s.238-239

²²⁰ Sancakdar ve diğerleri, **İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı**, s.442

²²¹ Işıklar; s.234

²²² Işıklar; s.239

dava konusu işlemin iptali yönündeki idare mahkemesi kararına karşı yapılan istinaf başvurusu reddedilmiştir.²²³

Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu “Yüksek Disiplin Kurulu tarafından, davacını hakkındaki iddiaları, bu iddiaların dayandığı delilleri, üzerine atılı fiillerin hukuki nitelendirmesini ve önerilen disiplin cezasını öğrenmesi sağlanarak, savunma yapmasına imkân tanınması hukuken zorunlu bulunmaktadır. Olayda ise, belirtilen zorunluluğa aykırı olarak, Yüksek Disiplin Kurulu tarafından, savunma alınmadan disiplin cezası verildiği anlaşıldığından verilen disiplin cezasında hukuka uyarlık bulunmamaktadır” biçiminde karar vermiştir.²²⁴

Akılmaz, savunma hakkının idari usul ve yargılama usulü ayrımı yapılmadan değerlendirildiği Danıştay 5. Dairesi kararının önemli olduğunu belirtmektedir: “Olayda davacı hakkındaki işleme dayanak yalpan ve uyumsuzluğun kanıtı olarak değerlendirilen ‘raporlar’ daki suçlamalar, idarece, işlemin tesisinden önce davacıya bildirilmediği gibi Mahkemenin de söz konusu belgeleri davacıya tebliğ etmeden karar verdiği anlaşılmaktadır. Oysa savunma hakkı 1982 Anayasasının 36/1. maddesiyle güvenceye bağlanmış olduğu gibi temel hak ve hürriyetlerle ilgili uluslararası sözleşmelerle de güvenceye alınmıştır. Görünmeyene bilinmeyene karşı iddia ve savunmada bulunmanın güçsüzlüğü hatta imkânsızlığı açıktır...İlgiliye, idarenin işlemini gerekli kılan suçlama konularını öncen açıkça bildirerek savunmasını almasının idari işlemlere güveni ve hukuka uygunluk yönünden isabet oranını arttıracak kuşkusuzdur. İdarenin bu yola gitmeden işlem tesis etmesi halinde ise mahkemenin,... ilgili belgeleri davacıya tebliğ edip savunması aldıktan sonra hüküm tesis etmesi ‘adil’ ve ‘hakça’ bir yargılamanın temel koşuludur.”²²⁵

Işıklar, disiplin cezalarına ilişkin süreçte ilgililerin bilgilendirilmesinin zorunlu olduğuna dair içtihat bulunduğunu belirtmektedir: “soruşturma raporuyla hakkında Devlet memurluğundan çıkarılma cezası önerisi getirilen ve bu öneri uyarınca savunması istenen kamu görevlisine ve vekiline yapılacak savunmaya esas olmak üzere soruşturma raporu ve eklerinden istenen belgelerin bir örneğinin

²²³ Ankara 2.D., 21.11.2018, E.2018/1592- K.2018/3040, aktaran Işıklar, s 240

²²⁴ DİDDGK, T.17.02.2011, E.2007/1846-K.2011/6’dan aktaran Sancakdar ve diğerleri, Disiplin Hukuku, s.46

²²⁵ D. 5.Daire,06.06.1991, E.1990/4297- K.1991/1099, aktaran Bahtiyar Akyılmaz, “Anayasal Esaslar Çerçevesinde Kamu Personeli Disiplin Hukuku ve Uygulamadaki sorunlar” Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 2002 C.6, S.1-2

*verilmemesinin savunma hakkının hukuka aykırı olarak kısıtlanması sonucunu doğurmaktadır.”*²²⁶

Savunmanın hakkının hangi süre kullanılacağı ve hangi durumlarda ek süre verileceği özel mevzuatlarda belirtilmiş durumdadır. Savunma hakkı kullanılırken bu sürelerle uyulması savunma için verilen bu sürenin makul olması gerekmektedir. Sancakdar ve diğerleri, kanunla düzenlenmemiş olsa bile öngörülen süre içerisinde savunma yapılmaması haklı bir sebebe dayanıyorsa savunma hakkın kullanılmasını sağlamak amacıyla ek süre verilmesi gerektiğini ifade etmektedir.²²⁷

Bazı mevzuatta bildirilen sürede veya tarihte savunmasını yapmayan ilgilinin, bu hakkından vazgeçmiş sayılacağı biçiminde düzenlemeler bulunabileceği, böyle bir kural olsun olmasın, süresi içinde savunma hakkının kullanılmamasının teknik anlamda feragat olarak kabul edilemeyeceği, bu sebeple süre sona erdikten sonra ancak cezalandırma kararından önce yapılan savunmaya itibar edilmesinin gereklilik olmamakla birlikte yerinde olacağı ifade edilmektedir.²²⁸ Sancakdar ve diğerleri, ilgiliye belirtilen süre sonunda savunmasını yapmak için gelmediği takdirde “savunma hakkından feragat” etmiş sayılacağının ayrıca ve açıkça belirtilmesi gerektiğini, belirtilmezse usule uygun bir bildirimden söz edilemeyeceğini ifade etmekte, ancak buna rağmen ilgili savunmasını yapmışsa sonucu ekilemeyen usul sakatlığından söz edilebileceğini, savunma yapılmamışsa bu hususun daha sonra açılacak iptal davasında usule etkili bir sakatlık olarak kabul edilmesi gerektiği belirtmektedir.²²⁹

Yine ilgisine mevzuatça belirlenmiş usulüne uygun tebligat yapılması, savunma hakkı kullanılırken uygun ortam ve şartların sağlanması, savunmanın savunma almaya yetkili kişilerce alınması gibi hususlarda savunma hakkının kullanılmasında önemlidir. Danıştay disiplin soruşturmasına konu olan fiil ve savunma süresine dair tebligat yapılmamış olmasına rağmen, hakkında disiplin soruşturması açılan öğrencinin savunmasını yaptığını dikkate alarak, dava konusu işlemin iptali yönündeki İdare Mahkemesi kararını bozmuştur. Dolayısıyla savunma alındığından, disiplin soruşturmasına konu olan fiil ve savunma süresine dair

²²⁶ D.1. Daire, 27.06.2008, E.2008/721-K.2008/800, aktaran Işıklar, s.241

²²⁷ Sancakdar ve diğerleri, Disiplin Hukuku, s.48

²²⁸ Işıklar, s.244

²²⁹ Sancakdar ve diğerleri, **Disiplin Hukuku**, s.50

tebligatın yapılmamış olmasını sonucu etkilemeyen sakatlık olarak değerlendirmiştir.²³⁰

3224 sayılı yasa 44/3'te savunma hakkına özellikle yer verilmiştir: Savunması alınmadan hiçbir dış hekimi hakkında disiplin cezası verilemez. Tebligatta savunmanın on beş gün içinde yapılması gerektiği, bu süre zarfında savunma yapılmaması halinde savunma hakkından vazgeçmiş sayılacağı belirtilir. Yönetmeliğin 15/A maddesi "*Savunma Hakkı*" başlığını taşımaktadır. Yasa maddesiyle benzer içerikteki yönetmelik maddesinde ek olarak, savunma istem yazısında "*disiplin soruşturmasına konu fiilin neden ibaret bulunduğu*" hakkında da bilgi verilmesi gerektiği de belirtilmektedir. Yönetmeliğin 20. maddesinde hakkında soruşturma yürütülen dış hekiminden savunma ve kanıtlarının mutlaka yazı ile isteneceği, ilgilinin delillerini toplamak için soruşturmacıdan 10 gün ek süre isteyebileceği düzenlenmiştir. Yazışma şekli ve usulü Yönetmeliğin 14. maddesinde detaylı olarak belirtilmiştir. Türk Dişhekimleri Birliğini Merkez Yönetim Kurulunun tüm Dişhekimleri Odalarına ilettiği 14.11.2017 tarihli 001-1.2918 sayılı "*Disiplin Soruşturma Yöntemleri*" konulu yazısında²³¹; savunma hakkının anayasal bir hak olduğu vurgulanarak belirtilen mevzuat hükümlerine ek olarak, ilgilinin hakkındaki dosyayı inceleyebileceği ve dilerse bir suretini alabileceği belirtilmektedir.²³² Türk Dişhekimleri Birliği ve Dişhekimleri Odalarının disiplin düzeni açısından savunma hakkına gereken önemin verildiği ve gözetildiği görülmektedir.

Bir ceza hukuku ilkesi olan ve savunma hakkının, yaptırıma karar verme yetkisinde olan makam karşısında doğrudan kullanılmasına imkân tanınmasını ifade eden "Yüz Yüzelik" ilkesinin disiplin hukukunda da uygulanıp uygulanmayacağı da tartışmalıdır. Boz, bir diğer adı da "*vicahilik*" olan ilkenin, disiplin soruşturmalarında kısmen uygulandığını, Danıştay kararlarında disiplin hukuku açısından mutlak bir ilke olarak kabul edilmediğini, "*ceza vermeye yetkili makam dışında soruşturmacı önünde verilen savunmaların da geçerli olduğunu*" ifade etmektedir.²³³

²³⁰D. 8. Daire, 02.11.1992, E.1991/3301-K.1992/2586, aktaran Sancakdar ve diğerleri, **İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı**, s.443

²³¹ İzmir Dişhekimleri Odası Arşivi

²³² <http://www.tdb.org.tr> (Erişim tarihi 01.03.2019)

²³³Boz, s.36

Işıklar da bu ilkenin idarenin işleyiş şekli, yazılilik esası ve hizmet gereklerinden dolayı disiplin yaptırımlarında ve soruşturmalarında kısmen uygulanabileceğini,²³⁴ çünkü disiplin soruşturmasında ceza vermeye yetkili makamın disiplin soruşturmacısı atayabildiğini, ayrıca soruşturmacılar ile ceza verecek olanların birbirinden ayrılmasının işi tabiatına daha uygun olabileceğini²³⁵ belirtmektedir.

Yönetmeliğin 20. maddesinde gerekli görülmesi halinde ilgilinin soruşturmacı tarafından sözlü olarak da dinlenebileceği, 25. maddesinin 2. fıkrasında Yüksek Disiplin Kurulunun prensip olarak dosya üzerinden değerlendirme yapacağı belirtilmekle birlikte, gerekli gördüğü takdirde ilgiliyi davet edip dinleyebileceği düzenlenmiştir. Oda Disiplin Kurulları açısından böyle bir düzenleme mevcut değildir. Ancak Oda Disiplin Kurulları tarafından ilgili ya da ilgililerin çağırılması ve dinlenmesi önünde bir engel bulunmamaktadır. Kaldı ki gerek yüz yüzelik ilkesi gerekse savunma hakkı ilkesi gereğince; olayların ve dosyanın daha iyi aydınlanması için gerekli görülmesi durumunda bu yönde hareket edilmesi yerinde olacaktır.

4. Ölçülülük İlkesi

Disiplin hukuku alanında uygulanacak yaptırım ile bunu gerektiren disiplin fiili arasında adil bir “*oran*” olmalı, “*oransızlık*” halinde ise yaptırım uygulanmalıdır.²³⁶ Suç ve ceza arasında “*adil bir dengenin bulunması*” anlamındaki bu ilke yargı kararlarında geniş bir uygulama alanı bulmaktadır.²³⁷

Danıştay 8. Dairesi “*bir memur hakkında takdir edilen disiplin cezası ile ilgilinin eylemi arasında adil bir denge bulunması*” ve “*bu denge kurulurken, olayın oluş biçimi, ilgilinin suç kastının bulunup bulunmadığı, irade dışı etkenlerin eylemin meydana gelmesine etkisi gibi hususların göz önünde bulundurulması*” gerektiğine karar vermiştir.²³⁸

Danıştay 5. Dairenin 12.12.2017 tarihli kararında “*...disipline konu eylemler ile yaptırımlar arasında adil bir dengenin gözetilmesi de hukuk devleti ilkesinin bir*

²³⁴Işıklar, s.257

²³⁵Ethem Eder Atay, **İdare Hukuku**, 5.B, Ankara 2016, s.108'den aktaran Işıklar, s.257

²³⁶Sancakdar ve diğerleri, **Disiplin Hukuku**, s.51

²³⁷Tan, **İdare Hukuku**, s.532

²³⁸D. 8.Daire, 11.12.1997, E.1995-K..1997/3680, aktaran Gözler, s.679

gereğidir. Eylem ile yaptırım arasında bulunması gereken adil denge “ölçülük ilkesi” olarak da adlandırılmakta v bu ilkenin alt ilkeleri de elverişlilik, zorunluluk ve orantılılık ilkeleri oluşturmaktadır. ‘Elverişlilik ilkesi’, öngörülen yaptırımın ulaşılmak istenen amaç için elverişli olmasını, ‘zorunluluk ilkesi’ öngörülen yaptırımın ulaşılmak istenen amaç bakımından zorunlu olmasını ve ‘orantılılık’ ilkesi ise, öngörülen yaptırım ile ulaşılmak istenen amaç arasında olması gereken orantıyı ifade etmektedir. İdareler, kamu görevliler hakkında disiplin cezasın tayin ve takdir ederken, suç ve ceza arasındaki hassas dengeyi gözetmesi gerekmektedir. Disiplin cezası vermeye yetkili organlar, mevzuata bağlı kalmakla birlikte, evrensel hukuk normlarından olan ölçülülüğün alt ilkeleri olan elverişlilik, gereklilik ve orantılılık unsurlarını da göz önünde bulundurmalıdır”²³⁹ diyerek disiplin hukukunda ölçülülük ilkesinin önemini belirtmiştir.

Danıştay’a göre, “... disiplin suçu olarak hakaret eyleminin cezası bir yıl süre ile okuldan uzaklaştırma olduğu halde, sırf hüküm giydiği gerekçesi ile bu süreyi aşan bir ceza uygulayarak öğrencini ilişkinin kesilmesi, suçla ceza ve yönetmelikteki iki kural arasında adil bir denge bulunmadığını açıkça göstermektedir. Bu durum gözetilmeden davayı reddeden idare mahkemesi kararında hukuka aykırılık bulunmamaktadır...”²⁴⁰

Ölçülülük ilkesinin özellikle disiplin yaptırımının alt ve üst sınırının belirlenmiş olduğu durumlarda daha belirgin olarak ortaya çıktığı, bu durumda fiilin ağırlığı ile mütenasip bir oranın belirlenmesi, hafif bir disiplin suçu için ağır bir disiplin yaptırımı uygulanmaması gerektiği ifade edilmektedir.²⁴¹

3224 sayılı yasanın 44. maddesi ve Yönetmeliğin 5. maddesi para cezaları açısından alt ve üst sınır belirlemiş ve bu hususta Disiplin Kuruluna takdir yetkisi vermiştir. Bu takdir yetkisi kullanılırken; eylemin niteliği ve içeriği ile ilgili dış hekiminin daha öncen aynı nitelikte kesinleşmiş bir disiplin cezası bulunup bulunmadığı gibi hususlar hassasiyetle değerlendirilerek, ölçülülük ilkesine uygun hareket edilmelidir. Türk Dişhekimleri Birliğini Merkez Yönetim Kurulunun tüm

²³⁹D. 5. Daire 12.12.2017, E.2016/18117-K.2017/24013, aktaran Sancakdar ve diğerleri, **Disiplin Hukuku**, s.51-52

²⁴⁰D. 8.Daire E.1998/20-K.1990/145 Danıştay Dergisi S.80, 1991, s. 304-305’ten aktaran Sancakdar ve diğerleri, **İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı**, s.444

²⁴¹Çağlayan, s.358

Dışhekimleri Odalarına iletildiği 14.11.2017 tarihli 001-1.2918 sayılı “*Disiplin Soruşturma Yöntemleri*” konulu yazısında da buna vurgu yapılmaktadır.²⁴²

5. Gizlilik İlkesi

Disiplin soruşturmasının yürütülmesi sürecinde gizlilik asıl olduğu; soruşturmanın gizli yapılmasının hem idari sırların korunmasına hem de delillerin karartılmasını önlemeye yardımcı olduğu belirtilmektedir.²⁴³ Bu ilke gereğince soruşturulan kişinin kimliği, soruşturma kapsamındaki yazışmaların mümkün olduğunca gizli tutulmalarının esas olduğu ifade edilmektedir.²⁴⁴

Basın da gizlilik ilkesine riayet etmelidir; ancak gizlilik ilkesi soruşturmanın muhatabı bakımından mutlak değildir.²⁴⁵ Boz, soruşturmanın gizliliği ilkesinin hakkında soruşturma yürütülen kamu görevlisi açısından geçerli olmadığını, ilgilinin soruşturma dosyası kapsamındaki belge ve bilgilere ulaşma ve bir örneğini isteme hakkının bulunduğunu, soruşturmanın gizliliği ilkesinin adil yargılanma hakkını kısıtlayacak derecede uygulanmayacağını, soruşturulan kişinin belge ve bilgilere ulaşamamasının Anayasa 36. maddedeki haklar ile “*Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi*”nin “*adil yargılanma*” hakkına ilişkin 6. maddesinin ihlali anlamına geleceğini ve hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmayacağını belirtmektedir.²⁴⁶

Işıklarda savunma hakkı kapsamında gereken hallerde failin bilgi ve belgelere ulaşabileceğini ve açıkça kullanabileceğini, ancak soruşturulan kimsenin ölçülü ve özeni davranarak, zorunluluk olmadıkça bu vesileyle idari sırları ortaya dökmemesi gerektiğini ifade etmektedir.²⁴⁷

3224 sayılı yasada ve yönetmelikte; gizlilik ilkesi ile ilgili özel bir düzenleme bulunmamaktadır. Türk Dışhekimleri Birliğini Merkez Yönetim Kurulunun tüm Dışhekimleri Odalarına iletildiği 14.11.2017 tarihli 001-1.2918 sayılı “*Disiplin Soruşturma Yöntemleri*” konulu yazısında; ifade alınması esnasında, ifade alınan

²⁴² İzmir Dışhekimleri Odası Arşivi

²⁴³ Sancakdar ve diğerleri, **Disiplin Hukuku**, s.55

²⁴⁴ Boz, s.28

²⁴⁵ Sancakdar ve diğerleri, **Disiplin Hukuku**, s.55-56

²⁴⁶ Boz, s.28-30

²⁴⁷ Işıklar, s.259

mahalde soruşturmacı, kâtip ve soruşturulan dış hekiminden başka birinin bulunamayacağı belirtilmektedir.²⁴⁸

6. Çift Disiplin Yaptırımı Uygulama Yasağı

Ceza hukukunda geçerli olan “*bir fiile birden fazla ceza verilememesi*” ilkesinin, disiplin hukukunda da geçerli olduğu kabul edilmekte; bir disiplin suçu için ancak bir disiplin yaptırımı uygulanabilmektedir; aynı fiil için birden fazla disiplin yaptırımı uygulanamaz.²⁴⁹

Boz, tek fiile tek ceza verilmesi ilkesi ile kastedilenin; bir fiilin birden fazla disiplin suçuyla karşılık gelmesi, örneğin hem uyarma hem de kınama cezasını gerektirecek nitelikte olması halinde hem uyarma hem kınama cezası verilemeyeceği, ağır cezanın verilmesi olduğunu belirtmektedir.²⁵⁰ Ancak Sancakdar ve diğerleri, bir disiplin fiilinin birden fazla disiplin yaptırımının konusunu oluşturabilecek nitelikte bir görünüm arz etmesi halinde, diğer deliller ile farklı bir sonuca ulaşamıyorsa daha ağır nitelikli disiplin yaptırımına göre karar vermenin hakkaniyetle bağdaşmayacağı, daha hafif disiplin yaptırımına göre karar verilmesi gerektiği görüşünde olduğunu buna karşın Danıştay’ın bu durumda ağır nitelikli disiplin yaptırımına göre karar verdiğini belirtmektedir.²⁵¹

Yine Sancakdar ve diğerleri ilkeyi değerlendirirken; aynı eylem ile ayrı kurumların birbirinden farklı ve bağısız olan düzenlerinin ihlal edilmesi halinde her birisinin kendi açısından ayrı bir soruşturma yapabileceğini, aynı “*aynı disipliner fiil*” nedeniyle aynı kurum tarafından birden fazla disiplin soruşturması yapılamayacağını belirtmektedir.²⁵²

Çalışmanın “Türk Dişhekimleri Birliği ve Dişhekimleri Odaları Tarafından Disiplin Soruşturması ve Kovuşturmasının Yürütülmesi, Yaptırım Türleri ve Yaptırım Kararlarının Denetimi” başlıklı bölümünde detaylı olarak değerlendirileceği üzere yetki, kişi yönünden sadece oda üyesi olan meslek mensupları ile sınırlı değildir. Bir Dişhekimleri Odası; yer yönünden yetkili olması

²⁴⁸ İzmir Dişhekimleri Odası Arşivi

²⁴⁹ Çağlayan, s.356

²⁵⁰ Boz, s.31

²⁵¹ Sancakdar ve diğerleri, **Disiplin Hukuku**, s.58

²⁵² Sancakdar ve diğerleri, **Disiplin Hukuku**, s.57-58

ve meslek uygulamasından kaynaklı bir eylemin söz konusu olması halinde, üyesi olmayan bir dış hekimi hakkında da disiplin soruşturması, kovuşturması yapmaya ve yaptırma karar vermeye yetkilidir. Odaya üye olsun ya da olmasın, mesleğini kamu sağlık kuruluşunda icra eden bir dış hekiminin disiplin soruşturma ve kovuşturmasına onu olabilecek eyleminin şikâyet, ihbar ya da tespit edilmesi halinde hakkında hem bağlı bulunduğu kamu sağlık kurumu disiplin mevzuatına hem de TDB ve Dışhekimleri Odaları disiplin mevzuatına göre yaptırma karar verilebilir. Bu durum, çift disiplin yaptırımı uygulama yasağı kapsamında olmayacaktır.

7. Şüpheden Sanık Yararlanır ilkesi

Bu ilke, AİHS'nin 6. maddesinin 2. bendinde *“Bir suç ile itham edilen herkes, suçluluğu yasal olarak sabit oluncaya kadar masum sayılır”* şeklinde düzenlenmiştir. Buna paralel şekilde Anayasa'nın 38. maddesinin 4. fıkrası da *“suçluluğu hükmen sabit oluncaya kadar, kimse suçlu sayılamaz”* hükmündedir. Bu maddelerde düzenlenen *“masumiyet karinesi”*, *“adil yargılanma hakkının”* önemli bir ögesi ve evrensel bir ceza hukuku ilkesidir.²⁵³

Şüpheden sanık yararlanır ilkesinin İdare Hukukunda da uygulama alanının olduğunun kabul edildiğini belirtilmektedir.²⁵⁴ Işıklar²⁵⁵ da ceza hukukunun evrensel bir ilkesi olan *“şüpheden sanık yararlanır”* ilkesinin disiplin yaptırımlarında da uygulanacağını kabul edildiğini, ilkenin kendini fiil, yani işlemin maddi sebebi üzerine gösterdiğini, Danıştay'ın içtihatlarının da öteden beri isnat edilen disiplin suçunun *“hiçbir şüpheyeye yer vermeyecek biçimde kesin ve inandırıcı delillerle ortaya konması gerektiği”* yönünde olduğunu ifade etmektedir.

Danıştay; *“Disiplin hukuku, cezalandırma ilkeleri açısından ceza hukuku ile benzer özellikler taşımakta olup, kişilerin disiplin cezası ile cezalandırılabilmesi için suç olarak belirenmiş olan tutum yada davranışın ilgilisi tarafından işlenmiş olduğunun kesin ve şüpheyeye yer bırakmayacak şekilde saptanması ve maddi gerçeğin*

²⁵³ Işıklar, s.263

²⁵⁴ Selman Sacit Boz, “Memur Disiplin Hukukuna Hakim Olan İlkeler”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.25, S.2, 2017, s. 23'ten aktaran Sancakdar ve diğerleri, **Disiplin Hukuku**, s. 59

²⁵⁵ Işıklar, s.264-265

tüm boyutlarıyla ortaya konması gerekmektedir. Ayrıca evrensel ceza hukuku ile Türk Ceza Kanunu'nda yer alan 'şüpheden sanık yararlanır' ilkesi disiplin hukukunda da uygulama alanı bulmaktadır. Buna göre; disiplin yaptırımı uygulanacak kişi tarafından ikrar edilmeyen ve eldeki mevcut deliller ile disiplin normuna aykırı fiilin ispatı mümkün olmayan hallere "şüpheden sanık yararlanır ilkesi gereğince ilgiliye disiplin cezası verilemeyeceğinin kabulü gerekmektedir..." şeklinde değerlendirmede bulunmuştur.²⁵⁶

Danıştay 10. Dairesi bir kararında "...tutanakların incelenmesinden davacıyı teşhis yönünden oldukça çelişkili ifadeler taşıdıkları, davacının bu kişilerden para talep edip aldığı hususunda kesin ve inandırıcı delil bulunmadığı anlaşılmaktadır... Bu durumda üstüne atılı disiplin suçunu işlediği hiçbir şüpheye yer vermeyecek biçimde kesin olarak ortaya konmadan, çelişkili ifadelere dayanarak davacının meslekten çıkarma cezası ile cezalandırılması yolundaki dava konusu işlemde hukuki isabet görülmemiştir." gerekçesi ile işlemi iptaline karar vermiştir.²⁵⁷

İlgili mevzuatta şüpheden sanık yararlanır ilkesini birebir karşılayan bir düzenleme bulunmaktadır. Ancak ilk inceleme ve soruşturma aşamasında delillerin toplanmasına özellikle vurgu yapıldığı, bilimsel tespit ve bilirkişi değerlendirmesi ile ilgili detaylı düzenlemeler bulunduğu ve Oda Disiplin Kurulunca dosyada eksiklik tespit etmesi halinde eksikliklerin giderilmesi için dosyayı Yönetim Kuruluna iade mekanizmasının mevcut olduğu görülmektedir. TDB Yüksek Disiplin Kurulu ve Dişhekimleri Odaları Disiplin Kurulları kararlarından da delillerin mümkün olduğunca eksiksiz bir şekle toplanması ve isnat edilen suçun bu deliller ile kanıtlanmış olmasına önem verildiği görülmektedir.

8. Gerekçe İlkesi

Işıklar, mevzuatımızda bazı istisnaları bulunsa da kural olarak Anayasa ve kanunlarımızda idarenin gerekçe belirtme zorunluluğunu düzenleyen genel bir hüküm olmadığını ancak ilkenin ceza hukuku ilkelerinin en yoğun biçimde uygulandığı disiplin cezaları bakımından da büyük önem arz ettiğini, disiplin

²⁵⁶ D. 12. Daire, 30.05.2017, E.2016- K.2017/2823 aktaran Işıklar, s.265

²⁵⁷ D. 10. Daire, 27.10.1987, E.1987/2015-K.1987/1721 aktaran Sancakdar ve diğerleri, **Disiplin Hukuku**, s. 59-60

cezalarının gerekçesiz olmasının esaslı bir sakatlık teşkil ettiğinden usul yönünden iptal edilmelerini gerektireceğini belirtmektedir.²⁵⁸ Devamla Işıklar, gerekçesizliğin sadece hiç gerekçe yazılmamış olması anlamına gelmediğini, gerekçe yazılmış olsa bile yetersiz veya kalıplaşmış ifadelerden ibaret olması ya da mevzuatın gerekçede bulunmasını emrettiği hususlar açısından eksik olması halinde gerekçesizliğin söz konusu olacağını ifade etmektedir.

Yönetmeliğin 21. maddesinde “*Disiplin soruşturması açılmasına yer olmadığı kararı*”nın ve 30. maddesinde Disiplin Kurulu kararlarının gerekçeli olması gerektiği belirtilmektedir. İlgili düzenlemeler bular olmakla beraber Türk Dişhekimleri Birliğini Merkez Yönetim Kurulunun tüm Dişhekimleri Odalarına ilettiği 14.11.2017 tarihli 001-1.2918 sayılı “*Disiplin Soruşturma Yöntemleri*” konulu yazısında ve TDB Merkez Yönetim ve Yüksek Disiplin Kurulu kararlarında; soruşturma başlatılması ya da başlatılmaması, disiplin kuruluna sevk ya da disiplin kuruluna sevke yer olmadığı, disiplin cezası verilmesi ya da disiplin cezası verilmemesi gibi disiplin alana ilişkin her kararın gerekçeli olması gerektiği belirtilmektedir.²⁵⁹

9. Başvuru Yollarının Gösterilmesi İlkesi (Yargı Yolu Güvencesi)

Anayasa’nın “*temel hak ve hürriyetlerin korunması*” kenar başlıklı 40. maddesinin 1. fıkrasında “*Anayasa ile tanınmış hak ve hürriyetleri ihlal edilen herkes, yetkili makama geciktirmeden başvurma imkânının sağlanmasını isteme hakkına sahiptir*” hükmü mevcuttur. Maddeye 2001 yılında “*Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirlemek zorundadır*” hükmündeki 2. fıkra eklenmiştir. Bu kapsamda idarenin, disiplin yaptırım kararlarında ilgisine yapacağı tebliğde, karara karşı idari ve yargısal başvuru (itiraz ve dava yolu) yollarını, süresini ve başvurulabilecek makamı doğru olarak göstermesi gerekmektedir.²⁶⁰

Danıştay, bu ilkeye uygun işlem yapılmasını idarenin yükümlülüğü olarak görmektedir: “*İdari işlemlere karşı başvuru yollarının son derece ayrıntılı*

²⁵⁸ Işıklar, s.262-263

²⁵⁹ İzmir Dişhekimleri Odası Arşivi

²⁶⁰ Sancakdar ve diğerleri, **Disiplin Hukuku**, s.60

*düzenlemelerde yer alması, başvuru süresinin kısa olması veya olağan başvuru yollarına istisna getirilebilmesi ilgili kişiler bakımından sıkıntılar oluşturmakta, işlemlere karşı hangi idari birime, hangi sürede başvurulacağının bilinmemesi birçok kez kişi bakımından mağduriyete yol açmaktadır. Bu durumda da kişilerin hak arama özgürlüğünün kısıtlanması, bununla birlikte hukuk devleti olmanın bir gereği olan idarenin denetiminde engellenmesi sonucu oluşmaktadır.”*²⁶¹

Anayasa’nın 125. maddesi “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” hükmündedir. Bu hüküm ile bütün idari işlemler açısından yargı yolunun açık olduğuna ilişkin genel kural belirlenmiş buna ek olarak Anayasa 129. maddenin 3. fıkrasında yargı yolu güvencesinin disiplin yaptırım işlemleri açısından da geçerli olduğunu ayrıca belirtilmiştir. Anayasa 129/3’ün önceki halinde “uyarma ve kınama cezalarıyla ilgili olanlar hariç” ibaresi ile uyarma ve kınama yaptırımları yargı denetimi dışın tutulmuş ve bu hüküm hukuk devleti ve hak arama hürriyeti ilkeleri ile bağdaşmadığı belirtilerek eleştirilmiştir. 2010 yılında Anayasa 129/3’te yapılan değişiklik ile “disiplin kararlarının yargı denetimi dışında bırakılmayacağı” açıkça düzenlenmiştir.²⁶² Sancakdar ve diğerleri, Anayasa 129. maddenin 3. fıkrasındaki “disiplin yaptırımı kararları yargı netimi dışında bırakılamaz” hükmü gereğince, türü ne olursa olsun tüm disiplin yaptırımı kararlarının yargı denetimine açık olduğu, anılan anayasal hüküm karşısında, disiplin yaptırımı kararlarına karşı kanun yolunu kapatan bir yasal düzenleme yapılamayacağını ifade etmektedir.²⁶³

Yönetmeliğin 22. maddesinin 1.fıkrasında Oda Yönetim Kurullarının “disiplin soruşturması veya kovuşturması açılmasına yer olmadığına dair kararlarına karşı”, 25. maddesinin 1. fıkrasında ise Oda Disiplin kurullarına karşı itiraz hakkı ile süresi ve usulü düzenlenmiştir. Türk Dişhekimleri Birliğini Merkez Yönetim Kurulunun tüm Dişhekimleri Odalarına ilettiği 14.11.2017 tarihli 001-1.2918 sayılı “Disiplin Soruşturma Yöntemleri” konulu yazısında kararların mutlaka itiraz süresi ve usulünü de içerecek şekilde iletilmesi gerektiği belirtilmektedir.²⁶⁴

²⁶¹D. 10. Daire, 09.0.2007, E.2005/1607- K. 2007/2429, aktaran Boz, s.30

²⁶²Avcı, s.207

²⁶³Sancakdar ve diğerleri, **Disiplin Hukuku**, s.60

²⁶⁴İzmir Dişhekimleri Odası Arşivi

10. İdari İtiraz Üzerine Ağırlaştırıcı Karar Verme Yasağı

Her ne kadar disiplin yaptırımı kararlarına karşı yargı yol açık olsa da Boz, hakkında verilmiş olan disiplin yaptırımına itiraz etmeyi düşünen bir kamu görevlisinin, cezanın arttırılabileceği kaygısı ile bu yolu kullanmaktan çekinebileceğini belirtmektedir.²⁶⁵ Burada yine ceza ilkelerinden biri olup disiplin hukukunda da uygulanan “*aleyhte bozma yasağı*” ilkesi önem arz etmektedir. Bu ilke gereğince itiraz sonucunda daha önce verilmiş olan ceza daha ağır, üst bir cezaya karar verilemez.

Sancakdar ve diğerleri, itirazın kabulü halinde itiraz mercilerinin kararı gözden geçirerek verilen cezayı hafifletebileceğini veya tamamen kaldırabileceğini, belirtmektedir.²⁶⁶

11. Yeniden Soruşturma Yasağı

Bir eylem nedeniyle yapıla disiplin soruşturması sonucunda bir disiplin yaptırımına karar verilmişse aynı eylem nedeniyle yeniden soruşturma yapılması veya yeni bir ceza verilmesi mümkün değildir.²⁶⁷

Boz, yeni bir ilke olduğunu ve uygulanması gerektiğini belirttiği “*yeniden soruşturma yasağı*” hakkında; doktrin ve yargı kararları ile usul eksiklikleri nedeni ile disiplin cezası kararının mahkeme kararı ile iptal edilmesi halinde bu usul eksiklikleri giderilerek tekrar soruşturma yapılması ve devamla da ceza verilmesinde hukuken bir engel olmadığının, bu durumda disiplin cezası verilmesi ile zaman aşımı kesildiğinden zamanaşımı ile ilgili de bir sorun olmadığının kabul edildiğini, ancak usul eksikliği nedeniyle iptal edilen bir yaptırım kararından sonra tekrar soruşturma başlatılıp disiplin cezasına karar verilmesinin “*hukuki güvenlik ve hukuki kesinlik*” ilkelerinin ihlali niteliğinde olduğunu ifade etmektedir. Disiplin cezalarının amacı ile bağdaşmayan bu durumun; ilgiliyi sürekli devam eden bir ceza tehdidi ile karşı karşıya bırakacağı, mahkemelere güven kaybına neden olacağı, disiplin soruşturmasındaki idareye ait hatanın soruşturulan kişiye yüklenmemesi gerektiği,

²⁶⁵ Boz, s.34

²⁶⁶ Sancakdar ve diğerleri, **Disiplin Hukuku**, s.61

²⁶⁷ Işıklar, s.261

bazı hallerde bu durumun mobbing ihtimali doğuracağı gerekçeleri ile yasaklanması gerektiğini savunmaktadır.²⁶⁸

Işıklar, konunun öncelikle geri alma yasağı ve aynı fiilden dolayı birden fazla ceza verilememesi ilkesi çerçevesinde tartışılması ve çözümlenmesi gerektiğini, bu esaslar karşısında konunun yeni bir ilke olarak görülemeyeceği kanaatinde olduğunu ifade ederek; idarenin yetki ve şekil yönünden sakat basit işlemlerinin yerinebile yenisini tesis edebildiği dikkate alındığında özellikle ağır disiplin ihlallerinde yeniden soruşturma yapıp ceza veremeyeceğinin kabulünün ağır sonuçlara yol açabileceğini belirtmektedir.²⁶⁹

Sancakdar ve diğerleri, hukukun genel ilkeleri (eşitlik ilkesi, kazanılmış haklara saygı ilkesi, ayrımcılık yasağı gibi) ve idare hukukunun genel ilkelerini (idarenin kanuniliği, yetki ve usulde paralellik ilkesi, idareye güven ilkesi, idari istikrar ilkesi gibi) niteliğine uygu düştüğü ölçüde disiplin hukukunda uygulanacağını belirtmektedir.²⁷⁰

İtiraz üzerine ağırlaştırıcı karar verme yasağı ve yeniden soruşturma yasağı hakkında ilgili mevzuatta düzenleme bulunmamaktadır. TDB Genel Kurul karları ve genelgelerinde de söz konusu iki ilke hakkına bir açıklamaya rastlanamamıştır.

²⁶⁸Boz, s.36-38

²⁶⁹Işıklar, s.261

²⁷⁰Sancakdar ve diğerleri, **Disiplin Hukuku**, s.61

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
TÜRK DİŞHEKİMLERİ BİRLİĞİ VE DİŞHEKİMLERİ ODALARI
TARAFINDAN DİSİPLİN SORUŞTURMASI VE KOVUŞTURMASININ
YÜRÜTÜLMESİ, YAPTIRIM TÜRLERİ VE YAPTIRIM KARARLARININ
DENETİMİ

I. YETKİ

Dişhekimleri Odalarının, “Dişhekimleri Birliği ve Dişhekimleri Odalarının Disiplin Yönetmeliği” çerçevesinde yapacakları işlemlerdeki yetki sınırları yer, kişi ve zaman yönüyle olmak üzere değerlendirilmeye çalışılacaktır.

A.Yer Yönüyle Yetki

Yer yönüyle yetki; disiplin hukuku açısından değerlendirmeye konu olan eylemlerin gerçekleştiği coğrafi sınırlar dikkate alınarak, değerlendirmenin hangi Dişhekimleri Odası tarafından yapılacağına ilişkin kuralı ifade eder.

Çalışmada daha önce de değinildiği gibi 3224 sayılı yasanın 4. maddesinde belli bir sayıda dişhekiminin bulunduğu her ilde bir oda kurulacağı, il bazında dişhekimlerinin yeterli sayıda olmaması halinde birden fazla ildeki dişhekimlerinin birleşerek oda kurabilecekleri ve bunun usulü belirtilmektedir. Bu düzenlemeden dişhekimleri odalarının coğrafi olarak sınırlarının; bir il sınırı ile ya da Birlik Genel Kurulu toplantılarında kabul edilerek birden fazla il sınırı ile belirlenmekte olduğu görülmektedir.

Dişhekimleri Odaları ancak bu coğrafi sınır içinde kalan bölgelerinde gerçekleşmiş eylemler hakkında disiplin hukukuna ilişkin işlemler, disiplin soruşturması ya da disiplin kovuşturması yapabilirler. Bu kural, Türk Dişhekimleri Birliği ve Dişhekimleri Odalarının Disiplin Yönetmeliği’nin “*Soruşturmada Yetki*” başlıklı 13. maddesinde “*Oda disiplin kurullarının yetki alanı, bölgeleriyle sınırlıdır. Bölgeleri dışında oluşan olaylardan bilgi edinen odalar soruşturma açılmasına ilişkin görüşlerini Birliğe ve ilgili odaya iletmekle görevlidir.*” biçiminde ifade edilmiştir.

Dişhekimleri Odalarının soruşturma açma ve yürütme yetkileri Oda bölgesiyle sınırlıdır. Bir Dişhekimleri Odası, bölgesi dâhilinde bir disiplin suçu işlendiğini öğrendiğinde, Yönetim Kurulu mevzuata uygun disiplin işlemlerini başlatmak ve gerekli incelemeleri yapmakla yükümlüdür. Bölgesi dışında gerçekleşmiş, disiplin suçu niteliğinde olabilecek bir eylemden haberdar olması haline ise Birlik Merkez Yönetim Kurulu ile yetkili Dişhekimleri Odasına bilgi vermekle yükümlüdür.²⁷¹

Örneğin İzmir ili sınırları içerisinde mesleğini icra etmekte olan bir dişhekiminin daha sonra İstanbul ili sınırları içerisinde mesleğini icraya devam etmesi halinde; İzmir ili sınırları içerisinde mesleğini icra ederken gerçekleştirmiş olduğu bir eylem nedeni ile yapılacak disiplin soruşturması ve kovuşturmasında yetkili Oda İzmir Dişhekimleri Odasıdır. Çünkü yer yönünden yetki açısından dikkate alınan husus dişhekiminin hangi odaya üye olduğu değil, disiplin incelemesine konu olan eylemin hangi oda coğrafi sınırları içerisinde gerçekleştiğidir.

Şikâyet ve ihbarlar sonucunda ya da re'sen dikkate alacağı nedenler ile Dişhekimleri Odalarının Organlarının üyeleri hakkında soruşturma yapma yetkisi Birlik Yönetim Kuruluna aittir. Organ üyesi olmayan dişhekimleri hakkında ise doğrudan kendisi soruşturma yapamaz; ilgili odadan gerekli işlemlere başlamasını ister. Birlik tarafından bir dişhekimini hakkında disiplin işlemlerine başlanılmasına karar verilmesi halinde bu karar kesindir, oda kararı ve istemi gecikmeden yerine getirmek, dişhekimini hakkında disiplin işlemlerine başlamak zorundadır.²⁷²

B. Kişi Yönüyle Yetki

Kişi yönüyle yetki, Dişhekimleri Odalarının hangi dişhekimleri hakkında disiplin hukuku açısından işlem ve değerlendirme yapabileceğine ilişkin kuralı ifade eder.

Çalışmada kamu kurumu niteliğindeki meslek odalarının ortak özellikleri değerlendirilirken; mesleğini serbest icra eden meslek mensupları için üyeliğin

²⁷¹TDB'nin 14.11.2017 tarihli 001-1.2918 sayılı “*Disiplin Soruşturma Yöntemleri*” konulu yazısı, İzmir Dişhekimleri Odası Arşivi

²⁷²“Türk Dişhekimleri Birliği ve Dişhekimleri Odalarının Disiplin Yönetmeliği” 13. madde 2. fıkra

zorunlu olduğu, “*kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadi teşekküllerinde asli ve sürekli görevlerde çalışanların*” üyeliklerinin ihtiyari olduğu ancak kamudaki çalışmasının yanında mesleğini serbest olarak da icra eden meslek mensuplarının da üyeliğinin zorunlu olduğu belirtilmişti. Buna göre örneğin mesleki faaliyetini sadece dişhekimliği fakültesinde icra eden bir dişhekiminin odaya üye olması zorunlu değilken; fakülteadaki çalışması yanında muayenehanesi de bulunan ya da özel bir sağlık kuruluşunda da çalışan bir dişhekiminin odaya kayıtlı olması zorunludur.

TDB ve Dişhekimleri Odalarının Disiplin Yönetmeliğinin 2. maddesi yönetmeliğin kapsamının sadece odalara kayıtlı dişhekimleri ile sınırlı olmadığını, “*odalara kayıtlı olsun veya olmasın, yasalar gereğince dişhekimliği mesleğine mensup olanların*” yönetmelik kapsamında olduğunu belirtmektedir.

Yine bazı dişhekimleri özel yasaları gereği odaya üye olamamaktadırlar. Örneğin 10.01.1961 tarihli 10703 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren, Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu’na göre “*Silahlı Kuvvetler mensupları kanunla kurulan meslek kuruluşlarına üye olamaz ve organlarında görev alamazlar...*”²⁷³ Ancak yönetmeliğin ikinci maddesi; “*özel kanunlarında odalara üye olamayacaklarına dair hüküm bulunup da, mesleğini serbest icra edenler hakkında, bağlı bulunduğu kamu kurumunca disiplin soruşturması açılmaması veya disiplin cezası verilmemesi, bu yönetmeliğe göre işlem yapılmasını etkilemez*” hükmü ile askeriyedeki görevleri yanında serbest olarak dişhekimliği mesleğini icra eden diş hekimlerinin, o yer dişhekimleri odasına üye olması yönünde bir zorunluluk bulunmadığını ancak dişhekimliği meslek icrasından kaynaklı eylemlerinin oda disiplin yetki alanına girdiğini belirtmektedir.

Yani kişi bakımından değerlendirildiğinde, Dişhekimleri Odalarının disiplin yetkisinin; dişhekimliği yetkisine sahip olan ve dişhekimliği mesleğini uygulayan herkesi kapsadığı görülmektedir. Sonuç olarak Dişhekimleri Odalarının yetki çevresinde olmak kaydıyla; sivil ya da asker, odaya üyesi ya da oda üyesi olmayan bütün dişhekimleri hakkında disiplin soruşturması ve kovuşturması yapma yetkisi bulunmaktadır.

Mesleğini kamu kurumu yanında serbest olarak da icra eden bir dişhekimisi hakkında, serbest meslek icrası sırasındaki eylemleri nedeni ile Dişhekimleri Odaları

²⁷³“Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu” madde 43/6

tarafından belirtilen mevzuat çerçevesinde disiplin soruşturması ve kovuşturması yapılabileceği tartışmasızdır. Ancak mesleğini sadece kamu kurumunda icra eden hekim ve dişhekimlerinin mesleki uygulama ve eylemleri hakkında kamu kuru niteliğindeki meslek kuruluşlarının soruşturma ve kovuşturma yetkisi bunun bulunmadığı tartışılmıştır.

Bir kamu ağız ve diş sağlığı hastanesinde başhekim olarak görev yapan dişhekimi hakkında; kamu görevlisi sıfatıyla ve kamu görevinin ifası nedeni ile yaptığı uygulamalar sebep gösterilerek para cezası verilmesi işleminin iptali talebi ile açılan dava sonucunda, davanın kabulüne karar verilmiş, kararın temyizi üzerine Danıştay 8. Dairesi E.1999/1372-K.1999/5571 sayılı 03.11.1999 tarihli kararı ile kamu görevlisi olan dişhekimi hakkında Dişhekimleri Odası tarafından disiplin cezası verilemeyeceğine ve temyiz isteminin reddine karar vermiştir.²⁷⁴

Mesleğini kamu sağlık kuruluşunda, nöroloji uzmanı olarak icra eden davacı hakkındaki bir ay meslekten men cezasının onanmasına yönelik TTB Yüksek Onur Kurulu kararının iptali istemiyle açılan davanın reddi kararının temyiz incelemesinde Danıştay 8. Dairesi E.2000/4960-K.2002/1659 sayılı 20.03.2002 tarihli kararında; *“Dosyanın incelenmesinden; Devlet Hastanesinde Nöroloji Uzmanı olarak görev yapan davacının, hasta muayenesini noter huzurunda gerçekleştirmesi nedeniyle Tıbbi Deontoloji Tüzüğü’nün 2, 4 ve 6.maddelerine aykırı davrandığı gerekçesiyle 6023 sayılı Türk Tabipler Birliği Kanununun 39/c maddesi gereğince takdiren bir ay meslekten men cezası ile cezalandırılmasına karar verildiği anlaşılmıştır. İdare Mahkemesince; dava dosyası ile soruşturma dosyasındaki bilgi ve belgeler ile tanık ifadelerinden davacının anılan Kanun ve Tüzük hükümlerine aykırı eylemde bulunduğu sabit olduğu gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiştir.Doktor olan davacının, kamu görevi ifasında mevzuata aykırı davranışından ötürü soruşturma açmaya ve disiplin cezası vermeye ancak disiplin amirlerinin yetkili olduğunu kabul etmek gerekir.Bu nedenle, davacının görev yaptığı kamu kuruluşunca herhangi bir disiplin soruşturması açılmamasına karşın davalı odanın davacının görevinin niteliğini değerlendirmeden, görevinde kusurlu davrandığından bahisle kendi mevzuatına göre disiplin cezası uygulamasında hukuka uyarlık bulunmadığı*

²⁷⁴ Sinerji Mevzuat ve İçtihat Programı

açıktır.” Biçiminde karar vermiştir²⁷⁵ Danıştay 8. Dairesi’nin E.2001/4095- K.4554 sayılı 07.10.2002 tarihli kararın da benzer olduğu görülmektedir.²⁷⁶

Ancak Danıştay 10 Dairesi 08.05.2009 tarihli E.2009/4540-K.2009/3725 sayılı kararında meslek kuruluşlarının; “*Odaya kayıtlı olsun veya olmasın tüm meslek mensuplarının, mesleki ahlak ve deontolojiye aykırı is ve işlemleri ile ilgili olarak gerekli incelemeyi yapmak ve yasada belirtilen disiplin cezasını vermekle görevli ve yetkili*” olduğunu belirtmektedir. Bir devlet hastanesinde görev yapan iki hekim arasında gerçekleşen kavga sebebiyle hastane başhekimliği tarafından yürütülen disiplin soruşturması kapsamındaki bazı belge ve bilgilerin örneğinin verilmesine ilişkin Yetkili Tabip Odasının talebinin reddi yönündeki İl Sağlık Müdürlüğü işleminin iptali talepli davanın temyiz incelemesi neticesinde Danıştay 10. Dairesi tarafından verilen bu kararda, Danıştay Savcısı Hüseyin Yıldız’ın mütalaası dikkat çekmektedir. Danıştay Savcısı mütalaasında; “*...Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 24.11.2005 tarih ve YD. İtiraz No:2005/642 sayılı kararında;Disiplin hukuku bakımından meslek mensubu olup, kamu görevlisi statüsünde olanlarla, mesleğini serbest olarak icra edenler arasında kesin bir yetki alanı ayrımı yoktur. Başka bir deyişle, meslek mensubu olup, kamu görevlisi olanların bağlı olduğu kamu tüzel kişiliğine karşı, mesleğini serbest icra edenlerin ise meslek kuruluşuna karşı disiplin hukuku açısından sorumlu olduğu şeklinde kesin bir sonuca ulaşılması mümkün değildir. Disiplin hukuku bakımından önemli olan, disiplin cezasına konu eylemin ağırlıklı olarak hangi görevden kaynaklandığının tesbitidir. Bu açıdan eylemin hangi görevden kaynaklandığının öncelikle tesbiti gerekir, belirlenmesine karar verilerek tabip odalarının; kamu görevlisi statüsünde görev yapan meslek mensuplarının deontoloji tüzüğüne aykırı görülen fiil ve hareketlerinden dolayı disiplin cezası verme yetkisizliği yönündeki duraksama giderilmiştir. Bu durumda, Resmi Kurumda tabip olarak görev yapan kişinin, deontoloji tüzüğüne aykırı davranışından dolayı biriminde açılan disiplin soruşturmasına dair belge ve bilgilerin birer örneğinin Tabip Odasınca, aynı kişi hakkında kendilerine de yapılan şikâyetle; yürütülecek disiplin soruşturmasında dikkate alınmak üzere isteme yetkisi bulunduğundan, aksi yönde verilen İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet*

²⁷⁵Sinerji Mevzuat ve İctihat Programı

²⁷⁶Sinerji Mevzuat ve İctihat Programı

bulunmamaktadır. Bu itibarla davaya konu belge ve bilgi örneklerinin de ilgilinin çalıştığı birimden getirildikten sonra isin esasının birlikte incelenerek bir karar verilmek üzere Mahkeme kararının bozulmasının uygun olacağı düşünülmektedir.” biçimindedir. Danıştay 10. Dairesi kararında; “...meslek mensubu kimliğinin yanı sıra aynı zamanda kamu görevlisi olanların, yürüttükleri kamu hizmeti ve görevi ile ilgili olan is ve eylemlerinden dolayı bağlı bulundukları kamu tüzel kişiliğine karşı sorumlu olmaları esastır. Ancak, yürütülen bu kamu görevinin niteliği ve sınırları dışında kalan, dolayısıyla meslek mensubu kimliğiyle mesleki ahlak ve deontoloji kurallarına aykırı iş ve işlemleri gerçekleştiren meslek mensuplarına, ilgili meslek odasının disiplin cezası verilebileceği hususunda bir duraksama bulunmamaktadır.” diyerek temyiz isteminin kabulüne karar vermiştir.²⁷⁷

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu yine hekimlik alanına ilişkin bir yargılama süreci sonucunda 10.12.2014 tarih E.2012/2603-K.2014/4855 sayılı kararındaki “Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, Anayasa’da ve kanunlarda gösterilen amaçlarını gerçekleştirebilmek için, meslektaşlar arasında dayanışmayı sağlayıcı, güven duygusunu geliştirici, haksız rekabeti önleyici, mesleki onur ve vakarını koruyucu ve halkın mesleğe ve meslek mensuplarına karşı güvenini oluşturacak meslek ahlak ve disiplinine ilişkin kuralları belirleme yetkisine sahiptir.

Disiplin hukuku bakımından, meslek mensubu olup, kamu görevlisi statüsünde olanlarla, mesleğini serbest olarak icra edenler arasında kesin bir yetki ayrımı yoktur. Başka bir deyişle, meslek mensubu olup, kamu görevlisi olanların bağlı olduğu kamu tüzel kişiliğine karşı, mesleğini serbest icra edenlerin ise meslek kuruluşuna karşı disiplin hukuku açısından sorumlu olduğu şeklinde kesin bir sonuca ulaşılması mümkün değildir. Disiplin hukuku bakımından önemli olan, disiplin cezasına konu eylemin ağırlıklı olarak hangi görevden kaynaklandığının tespitidir. Mesleğini serbestya da resmi olarak icra eden bir hekimin, mesleğinin icrasında meslek ahlakına ve tıbbi deontolojiye uygun davranıp davranmadığını tespit etmeye ve aykırı davranışı söz konusu ise bu davranışı cezalandırmaya meslek kuruluşu yetkilidir.”²⁷⁸ gerekçesi ile bu husustaki tartışmalara son vermiştir. Kararda disiplin

²⁷⁷ Sinerji Mevzuat ve İçtihat Programı

²⁷⁸ TTB hukuk Arşivinden aktaran Mithat Kara, “Tıbbi Uygulama Hatası Nedeniyle Yapılan Soruşturmalarda, 2009-2014 Yılları Arasında, İzmir Tabip Odası Onur Kurulu Tarafından Verilen Kararların Değerlendirilmesi” Yüksek Lisans Tezi, İzmir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Sağlık Hukuku, İzmir, 2015, s.82

soruşturması ve kovuşturmasına konu olan eylemin ağırlıklı olarak hangi görevden kaynaklandığının tespit edilmesi gerektiğine ve mesleki bir uygulama ya da mesleki yetki kullanımı söz konusu ise meslek kuruluşunun bu eylemi cezalandırma yetkisinin bulunduğunu belirtmektedir.

Tüm bu kararlardan; disiplin hukuku açısından, mesleğini kamuda icra eden meslek mensuplarının yalnızca bünyesinde çalıştıkları kamu tüzel kişiliğine karşı, özelde icra eden meslek mensuplarının ise meslek kuruluşlarına karşı sorumlu olduğu biçiminde net bir yetki ayrımı yapılamayacağı, eylemin niteliğinin önem taşıdığı anlaşılmaktadır. Kamu görevlisi melek mensuplarının meslek uygulamasından kaynaklı meslek kuralları ve etiğine aykırı eylemlerinin meslek kuruluşunun soruşturma ve kovuşturma yetkisi kapsamında olduğu ancak meslek uygulaması ile ilgisi olmayan sadece kamu görevlisi olmalarından kaynaklı idari nitelikteki eylemlerinin ise meslek kuruluşunun soruşturma ve kovuşturma yetkisi kapsamında olmadığı sonucuna varılmaktadır.

C. Zaman Yönüyle Yetki

Zaman yönüyle yetki, dişhekimleri odalarının bir eylem hakkında disiplin incelemesi işlemlerini başlatabilmesi, soruşturma ve kovuşturma yapabilmesi için öngörölmüş olan zamanaşımı süresinin dolmamış olmasını ifade eder.

Zaman aşımına ilişkin madde Yönetmeliğin 12-B maddesidir. Buna göre; *“Disiplin cezası verilmesini gerektiren eylemlerin işlenmesinden itibaren 4 yıl geçmiş ise soruşturma yapılmaz.Yönetim Kurulu işe el koymuş ise bu süre işlemez. Disiplin cezasını gerektire eylem, aynı zamanda bir suç oluşturuyor ve bu suç için yasada daha uzun bir zamanaşımı süresi öngörölmüş ise, birinci fıkradaki süre yerine bu süre uygulanır.”*

Düzenlemeden, eylem tarihinden itibaren zamanaşımı olarak öngörölmüş olan 4 yılın geçip geçmediğinin Yönetim Kurulunun işe el koyma tarihine göre tespit edileceği anlaşılmaktadır. Yönetim Kurulunun işe el koyması; ilk inceleme veya soruşturma kararı alınmasını ifade etmektedir. Eylemin; şikâyet, ihbar ya da diğer yollar ile oda tarafından öğrenildiği tarih zamanaşımı süresinin hesaplanmasında dikkate alınmayacaktır. Düzenleme gereğince; ilgili meslek mensubu ve eylemin

niteliğinin öğrenilmesi değil, bunun üzerine verilen ilk inceleme ya da soruşturma kararının tarihi önem taşımaktadır; bu tarihte yönetmelikte belirtilen zamanaşımı süresinin dolup dolmadığına bakılacaktır.

Yönetim Kurulu kararı ile ilk inceleme başlatılmış ve sürmekte iken; eylemin ilk inceleme kararından 4 sene önce gerçekleşmiş olduğu anlaşılırsa “*zamanaşımı sebebiyle soruşturma açılmamasına yer olmadığına*” karar verilir. İlk inceleme başlatmaksızın, doğrudan soruşturmaya karar verilmiş ve soruşturma sırasında, Yönetim Kurulu’nun soruşturma kararı verildiği tarihte 4 yıllık sürenin geçmiş olduğu tespit edilmiş ise “*zamanaşımı sebebiyle soruşturmanın durdurulmasına ve dosyanın kapatılmasına*” karar verilir.

Oda Yönetim Kurulu tarafından yapılan inceleme ve soruşturma sırasında ya da Oda Disiplin Kurulu ve Birlik Yüksek Disiplin Kurulu tarafından yapılan kavuşturma aşamasında başka disiplin suçlarının da tespit edilmesi halinde bu eylem için zaman aşımı süresinin dolup dolmadığı değerlendirilmeli şayet dolmamışsa o eylem için de soruşturma başlatılmalıdır.

II. DİSİPLİN SORUŞTURMASININ YÜRÜTÜLMESİ

A. Disiplin Soruşturması Açılması Kararı Öncesi İşlemler

Türk Dişhekimleri Birliği ve Dişhekimleri Odalarının Disiplin Yönetmeliği şikâyet ya da ihbarın taşınması gereken özellikleri 17. maddede belirtmiştir. Buna göre; “*yazılı veya sözlü ihbar veya şikâyet, şikâyetle bulunan kişinin açık kimliği ve adresi, ihbar veya şikâyet olunan dişhekiminin kimliği, ihbar ve şikâyetin konusu, maddi onaylar ve tarihin*” belirtilmiş olması gerekmektedir. Sözlü İhbar ve şikâyet söz konusu ise mutlaka tutanak düzenlenmesi gerekir. Bu tutanakta, yazılı ihbar ya da şikâyetle bulunması gereken tüm hususlara yer verilmelidir. Tutanak, oda başkanı ya da yönetim kurulunun bir üyesi, şikâyet veya ihbarda bulunan ile kâtip tarafından imzalanır. İhbar ve şikâyetlerin; başvuruçunun kimlik, adresi bilgileri ve imzasını içermesi gerekir. Bu undurlar taşımayan ihbar ve şikâyetler hakkında işlem yapılmaz; ancak yönetim kurulları, ihbar ve şikâyetin içeriğini dikkate alarak gerekli görür ise soruşturma başlatabilir.

TDB Yönetim Kurulu ve Oda Yönetim Kurullarının soruşturma başlatabilmesi için İhbar ve şikâyet olması zorunlu değildir. Yönetmeliğin 18. maddesi re'sen soruşturma yetkisini düzenlemektedir. Buna göre; *“Birlik Merkez Yönetim Kurulu ve Oda Yönetim Kurulları ihbar ve şikâyet olmasa bile Yönetmelikte belirtilen fiillerin işlenip işlenmediğinin tespiti ve ... gereken işlemlerin yapılması için ilgililer hakkında re'sen soruşturma açabilir, adli ve resmi makamlara başvurabilir.”*

Bir ihbar ve şikâyetin odaya ulaşması halinde öncelikli olarak usule ilişkin inceleme yapılarak, şikâyetin taşınması gereken unsurları taşıyıp taşımadığı ve odanın yer, kişi ve zaman yönüyle yetkili olup olmadığı incelenir. Usule ilişkin değerlendirme sonucu odanın yetkili olduğu tespit edilirse ilk inceleme aşamasına geçilir.

İlk inceleme aşamasında gerekli görülür ise şikâyetçiden ek açıklama, bilgi ve belge istenebilir, ilgili görülen başkaca kurum ve kişilerden gerekli görülen kayıt ve bilgiler ve şikâyetçi olunan dışhekiminden yazılı olarak açıklama istenir. Yine gerekli görülür ise bilirkişi görüşüne başvurulabilir. Yönetmeliğin *“ilk inceleme”* başlıklı 19. maddesinde Oda Genel Sekreteri tarafından ihbar ya da şikâyet metninin derhal ilgisine iletileceği diyeceklerinin ve delillerini sunmak için bir hafta süre verileceği, sürenin bitmesi ya da cevabın gelmesi üzerine dosyanın Yönetim Kuruluna sunulacağı belirtilmektedir.

İlk inceleme aşamasında toplanan bilgi, beyan ve belgelere göre Yönetim Kurulu değerlendirmede bulunur ve ilgili mevzuat çerçevesinde dışhekimine atfedilebilecek bir kusur tespit edilmezse eylemin soruşturulmasına yer olmadığına, şayet aksi kanaatte ise soruşturma açılmasına karar verilir. Yine 19. madde gereğince bu karar şikâyetle ya da ihbarda bulunun kişiye tebliğinden itibaren 15 gün içerisinde karara itiraz edebileceği ve itiraz usulünü de içerir bir şekilde, yönetmelikte belirtilen usule uygun olarak tebliğ edilir. İtiraz ve dosya değerlendirilmek üzere Birlik Merkez Yönetim Kuruluna iletilir. TDB Merkez Yönetim Kurulunun, Oda Yönetim Kurulunun soruşturma başlatılmasına yer olmadığı yönündeki kararını uygun bulması halinde, Oda ve Birlik açısından başvuru sonuçlanmış ve disiplin işlemleri tamamlanmış olur. Bu durumda, şikâyet ya da ihbarda bulunan, idari yargıya başvurabilecektir. Birlik itirazı yerinde bulur ve Oda Yönetim Kurulunun soruşturma

açılmasına yer olmadığı yönündeki kararının kaldırılmasına karar verir ise Oda Yönetim Kurulu bu karara uymak ve soruşturma başlatmak zorundadır.

Yetkili Dişhekimleri Odası Yönetim Kurulu tarafından yapılan ilk inceleme sonucunda; soruşturma başlatılmasının uygun bulunması ya da soruşturma başlatılmasına yer olmadığı kararına yapılan itiraz üzerine Birlik Merkez Kurulu tarafından itirazın yerinde bulunarak, soruşturma başlatılmasının uygun bulunması halinde soruşturma aşamasına geçilir.

Soruşturmacı olarak atanacak kişinin nitelikleri ve atanma usulü de 19. maddede düzenlenmektedir. Buna göre soruşturmacı; soruşturma kararı ile birlikte Oda Yönetim Kurulu kararı ile atanır; karar hakkında soruşturma kararı verilen dişhekiminin adı, isnat edilen eylem ve soruşturmacı olarak atanan dişhekimin adı da belirtilerek oda yönetim kurulu defterine yazılır. Yetkili Oda Yönetim Kurulu adına soruşturmayı yürütmek üzere atanan soruşturmacının yine o odanın üyesi olması gerekmektedir. Oda Yönetim Kurulu üyelerinden birinin soruşturmacı olarak atanmasının önünde bir engel bulunmamaktadır.

B. Soruşturmanın Yapılış Biçimi

Yönetmeliğin 20. maddesi “*Soruşturmanın Yapılış Biçimi*” başlığındadır ve başlığından da anlaşılacağı üzere; soruşturmacının görevleri, soruşturmada uyulması gereken usul ve süreler, soruşturma raporu gibi hususlarda hükümler içermektedir.

Öncelikli olarak soruşturma aşamasında da savunma hakkının temele alındığı görülmektedir: Soruşturmacının hakkında soruşturma başlatılan dişhekiminden savunma ve delillerini yazılı olarak isteyeceği ve istenmesi halinde delillerini toplamak için 10 günü aşmamak üzere ek süre vereceği düzenlenmiştir. Soruşturmacı savunma istem yazısında; savunma ve delillerin sunulma süresinin tebliğden itibaren 15 gün olduğunu, istenmesi halinde 10 gün ek süre verileceğini ancak belirtilen sürelerde yazılı savunma ve delillerin sunulmaması halinde savunma hakkından vazgeçilmiş sayılacağını belirtmek zorundadır. Savunma hakkı gereğince süre geçtikten sonra savunma yapılmış olsa bile değerlendirmeye alınır, hakkında

soruşturma yürütülen ilgilinin leh ve aleyhindeki bütün deliller mümkün olduğunca toplanır.²⁷⁹

Soruşturmacının görevi; soruşturma sonucunda, soruşturulan dişhekimini hakkında kovuşturma yapılması ya da yapılmaması yönünde karar verebilmek için yeterli bilgi, belge, kayıt ve ifade benzeri delilleri toplamak olduğundan soruşturmacıya bu doğrultuda bazı yetkiler de verilmiştir. Bu bağlamda soruşturmacı; ihbar ya da şikâyetle bulunanlar ile gerekli gördüğü kişiler ile tutanağa bağlamak koşulu ile görüşebilir, ifade, görgü ve bilgilerine başvurabilir, gerekli gördüğü tüzel ve gerçek kişilerden yazılı olarak belge ve bilgi isteyebilir. Ayrıca soruşturmacının yazılı savunmalara ek olarak, soruşturulan dişhekimini ile yine tutanağa bağlanmak kaydı ile görüşmede bulunup, sorularını yöneltmesinin önünde bir engel de bulunmamaktadır.

İfadesine başvurulacak kişilerin soruşturma bölgesi dışında olması halinde; kimlik, adres ve diğer gerekli bilgiler ve sorulması istenen sorular ilgili odanın genel sekreterliğine iletilir. İlgili oda işlemleri ivedilikle yerine getirdikten sonra en geç bir hafta içerisinde soruşturma yapan odaya gönderir.

Soruşturmacı olarak atanan dişhekiminin, hakkında soruşturma yürüttüğü dişhekiminin uzmanlık dalında uzman olan bir dişhekimini olması, mesleki anlamda daha kıdemli olması, aynı ya da daha üst bir akademik ünvanda olması gibi bir zorunluluk bulunmamaktadır. Ancak uzmanlık alanı içerisinde bulunmayan bir konuda ya da genel mesleki bilgi haricinde özel ve teknik bilgi gerektiren konularda soruşturmacının görüş bildirmesi mümkün olmayabilir, bu durumda soruşturmacının gerekli gördüğü hallerde ilgili uzmanlık alanlarından bilirkişi görüşü almasının önünde bir engel bulunmadığı gibi özellikle tıbbi müdahale hatası iddiası nedeni ile yapılan soruşturmalarda bilirkişi görüşü almak çoğu zaman gerekli olmaktadır.

Soruşturmacı toplanılan tüm kanıtları değerlendirdikten sonra bir soruşturma raporu düzenler ve bunu Oda Yönetim Kuruluna sunar. Soruşturma raporunda; soruşturma aşamasında yapılan iş ve işlemler belirtildikten sonra, bu süreçte elde edilen bilgi ve deliller tartışılır, değerlendirilir ve bunlar dayanak olmak üzere,

²⁷⁹TDB'nin 14.11.2017 tarihli 001-1.2918 sayılı “*Disiplin Soruşturma Yöntemleri*” konulu yazısı, İzmir Dişhekimleri Odası Arşivi

gerekçeleri belirtilerek, soruşturulan dışhekimine isnat edilen disiplin suçunun gerçekleşip gerçekleşmediği yönündeki kanaat Oda Yönetim Kurulunun değerlendirmesine sunulur.

Soruşturmacı prensip olarak atamasından itibaren bir ay sora soruşturmayı tamamlamış olmalıdır; fakat “*haklı sebepler göstererek*” Yönetim Kurulu’ndan istemde bulunması üzerine, Kurul tarafından bu süre, üç kereyi aşmamak kaydıyla birer ay uzatılabilir. Soruşturmacı, atanma tarihinden en geç dört ay sonra soruşturmayı tamamlamalıdır.

Yönetmelikte belirtilen bu süre; yazışmaların iadeli taahhütlü posta yolu ile yapılması, tarafların bu yolla görüşmeye davet edilmeleri, postada yaşanan sorunlar, ilgili görülen bazı kişi ve kuruluşlardan görüş, bilgi ve belge istenmesi, bilisel tespit ve bilirkişi raporlarının beklenmesi vb. gibi işlemler nedeni yeterli gelmemektedir. Ancak disiplin hukukunda soruşturmanın bitirilmesi için öngörülen sürelerin geçirilmesinin disiplin cezası verilmesi ya da verilmemesi kararını etkilemeyeceği ve ortadan kaldırmayacağı, bu sürelerin disiplin yetkisi bulunan mercileri “*kısa sürede karar vermeye zorlayıcı nitelikte*” olduğu kabul edilmektedir. Danıştay 5. Dairesi'nin E.1991/1370-K.1991/1358 sayılı 17.10.1991 tarihli kararı:“... Devlet Memurları Yasasının 128.maddesi (1.) bendinde “Disiplin amirlerinin, uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarını, soruşturmanın tamamlandığı günden başlayarak 15 gün içinde vermek zorun da oldukları belirtilmiş, 127.maddesinde ise, ceza verme yetkisinin hangi durumlarda zaman aşımına uğrayacağı kuralı yer almıştır. İki kuralın birlikte incelenmesinden ilgilinin son savunması da alınarak her türlü usul ve işlemleri tamamlanmış olan bir soruşturmada disiplin amiri veya kurulunun kararını belli süre içinde vermemesi durumunda, hakkında soruşturma açılanların tedirgin olacağı ve uzun süre baskı altında tutulmalarının önlenmesi amacıyla 15 gün içinde karar verilmesi zorunluluğunun getirildiği, bu sürenin ceza verme yetkisini kaldıran bir niteliği bulunmadığı, aksine disiplin amiri ve kurullarını kısa sürede karar vermeye zorlayıcı nitelikte olduğu, bu sürenin dışında karar verilmesinin disiplin cezasını kusurlandırıcı bir durum olamayacağı, sadece, ilgili amir veya kurulun görevini belli süre için de yapmaması nedeniyle sorumluluğunun doğacağı açıktır. Yasanın 128. maddesinde disiplin amiri veya kurullarına karar vermek için tanınan süreler, idarenin iç işleyişi ve düzeni ile ilgili olduğundan, bu süre geçirildikten

sonra ceza verilmiş olmasında yasaya aykırılık olmadığı gözetilmeden dava konusu işlemi iptal eden İdare Mahkemesi kararında hukuka uyarlık bulunmamaktadır.”²⁸⁰ biçimindedir.

C. Soruşturma Raporu Üzerine Yapılacak İşlemler

Yönetim Kurulu, soruşturmacının sunduğu dosya ve soruşturma raporunu değerlendirerek, yeterince araştırılma yapılmış olduğunu kanaatine varırsa soruşturma aşamasının bittiğine karar verir. Soruşturmadan sonra ya “*disiplin kovuşturmasına yer olmadığına*” ya da “*dosyanın Disiplin Kuruluna sevkine*” karar verilir. Ancak Yönetim Kurulunun; soruşturma raporunda eksiklik görmesi halinde dosyayı soruşturmacıya iade ederek, eksikliklerin giderilmesinden sonra dosyanın görüşülmesi kararı alması da mümkündür. Bu karar üzerine soruşturmacı tarafından eksiklikler giderildikten sonra dosya tekrar Oda Yönetim Kurulunun değerlendirmesine sunulur.

Oda Yönetim Kurulu soruşturmacının raporundaki kanaati ile bağlı değildir; dosya kapsamını, soruşturmacının topladığı kanıtları ve soruşturma raporunu değerlendirerek, soruşturulan dışhekiminin Oda Disiplin Kuruluna sevkinin uygun olduğuna ya da olmadığına gerekçeli olarak karar verir, söz konusu karar ve gerekçeleri oda Yönetim Kurulu Karar defterine yazılır. Oda Yönetim Kurulunun Disiplin Kuruluna sevk kararı alması ile kovuşturma süreci başlamış olur.

Oda yönetim Kurulunun, Oda Disiplin Kuruluna sevke, kovuşturmaya yer olmadığı yönündeki kararı ilgililerine yine yönetmelikte belirtilen usullere uygun olarak ve itiraz usulü ile süresini içerir bir şekilde tebliğ edilir. Yönetmeliğin 22. madde düzenlemesine göre şikâyet ya da ihbarda bulunanların bu karara “*tebliğinden itibaren 15 gün içinde Merkez Yönetim Kurulu tarafından değerlendirilmek üzere*” itiraz hakkı bulunmaktadır. Düzenlemede; itirazın Birliğe iletilmek üzere kararı veren odaya yapılacağı, dosya gidiş-geliş posta ücretinin itiraz edenden alınacağı, itiraz süresini müteakip bir hafta içerisinde posta ücretinin ödenmemesi halinde itirazdan vazgeçilmiş sayılacağı ve kararın kesinleşeceği de belirtilmektedir.

²⁸⁰<https://www.memurlar.net> (Erişim tarihi 01.03.2019)

Birlik Merkez Yönetim Kurulu tarafından itiraz değerlendirmesi, dosya üzerinden yapılır. Yapılan değerlendirme sonucunda; itiraz yerinde ve isnat edilen eylem kovuşturmaya değer görülüp kararın kaldırmasına karar verilmesi halinde dosya, Odaya iletilir. Oda Yönetim Kurulu, Birliğin bu kararına uymak zorundadır; derhal Disiplin Kuruluna sevk kararı alarak, dosyayı kovuşturma yapılmak üzere Disiplin Kuruluna gönderir.

III. DİSİPLİN KOVUŞTURMASI

A. Disiplin Kurulunun Toplantıları, Nisap ve Görüşme Usulü

Disiplin Kurulu'nun toplantıları, toplanma nisabı ve görüşme usulleri Yönetmeliğin 29. maddesinde düzenlenmiştir: Kurul toplantı tarihini kendisi belirleyebileceği gibi toplantı tarihi Yönetim Kurulu tarafından belirlenebilir. Toplantı tarihinin Yönetim Kurulunca belirlenmesi halinde, toplantı tarihinden üç hafta öncesinden kısa bir süre olmamak kaydı ile asil üyeler toplantıya davet edilir. Toplantıya mazereti nedeni ile katılamayacak üye bunu en geç toplantı tarihinden bir hafta önce bildirmek zorundadır; toplantıya katılamayan asil üye ya da üyeler yerine Genel Kurul seçimlerinde en fazla oy almış yedek üyeden başlanılarak, sırasıyla yedek üyeler çağırılır. İki kere üst üste geçerli mazeretini sunmadan toplantıya katılmayan asil üyelerin, üyelikleri düşer, ilk sıradaki yedek üye Disiplin Kurulunun asil üyesi olur.

Belirtilen düzenlemelerden anlaşıldığı üzere Disiplin Kurulunun eksiksiz olarak, tam sayı ile toplanması amaçlanmaktadır. Ancak önceden öngörülemeyen bir sebeple, son anda asil üyelerin bazılarının toplantıya katılamamaları halinde Yönetmeliğin 30. maddesi salt çoğunluk ile toplanılabileceğini düzenlemektedir.

Toplantıyı Disiplin Kurulu başkanı yönetir; toplantıya katılmaması halinde ya kurul üyelerince bir başkan seçilir ya da en yaşlı üye toplantıya başkanlık eder, bu kişi başkanın sahip olduğu hak ve yetkilere sahiptir.

Toplantı usulü de 30. maddede düzenlenmiştir: öncelikli olarak raportör üye dosya ile ilgili bilgi verir, gerekli görülmesi halinde öncen davet edilmiş olan ilgililer dinlenir, devamla dosya müzakere edilir, dosyanın tartışılmasından sonra oylama

yapılır, en son başkan oy kullanır; çekimser oy kullanılması mümkün değildir ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verilir.

3224 sayılı Kanunun 14. maddesinin son fıkrasında ve Yönetmeliğin 30. maddede “*Oylarda eşitlik halinde Başkanın bulunduğu taraf üstün sayılır.*” şeklinde bir hüküm mevcut ise de karar nisabı salt çoğunluk olduğu için bu düzenlemenin uygulanması mümkün değildir.

Disiplin Kurulunun aldığı karar Oda Disiplin Kurulu karar defterine yazılır ve imzalanır. Karar, ilgili mevzuat ve yönetmelik maddelerini içermeli ve mutlaka gerekçeli olmalıdır. Karara katılmayan üye ya üyeler, karara katılmama sebeplerini yazılı olarak karara eklemek ve imzalamak zorundadır.

Oda Disiplin Kurulu, Yönetim Kurulunun disipline sevk kararı ile disiplin dosyasın bütünü ve soruşturma raporunu iletmesinden itibaren en geç bir ay içinde toplanıp dosya hakkında karar vermek zorundadır. Yönetmeliğin 30. maddesinin son bendinde belirtilen bu süre, “*tıpkı soruşturmanın tamamlanması için öngörülmüş olan süredeki gibi, hak düşürücü nitelikte değildir. Yani bu bir aylık sürenin geçmiş olması sebebiyle dosyada karar verilmesinden kaçınılmaz. Belirtilen süre bütünüyle işlerin sürüncemede kalmasının önlenmesi bakımından öngörülmüştür.*”²⁸¹

Disiplin Kurulu üyelerinin toplantıya katılamayacağı durumlar Yönetmeliğin 31. maddesinde sayılmıştır: “*Görüşülen konu ile doğrudan ilgili olması, görüşülen konuda soruşturmacı, tanık veya şikâyetçi olması yahut yönetim kurulu üyesi olarak soruşturma veya kovuşturmaya ilişkin karar vermiş olması, Görüşülen konudaki ilgilinin, eşi, çocuğu veya birinci derecede kan ve sıhri hısmı olması.*” durumunda Disiplin Kurulu üyesi o toplantıya katılamaz, yerine yedek üye çağrılır. Bu durumda olan asil üyelerin sayısının fazla olması nedeni ile toplantı nisabının sağlanamaması halinde Genel Kurulda aldıkları oyların sıralaması dikkate alınarak yedek üyeler çağrılmak suretiyle toplantı nisabı sağlanır.

²⁸¹TDB’nin 14.11.2017 tarihli 001-1.2918 sayılı “Disiplin Soruşturma Yöntemleri” konulu yazısı, İzmir Dişhekimleri Odası Arşivi

B. Disiplin Kovuşturması Sonucunda Verilecek Kararlar

1. Soruşturmadaki Eksikliklerin Giderilmesi

Oda Disiplin Kurulu, disiplin soruşturması sonucunda gündeme gelen soruşturma dosyasını değerlendirdikten sonra, dosyada usule ve soruşturmanın esasına ilişkin eksiklikler tespit ettiği takdirde, dosyadaki eksikliklerin tamamlanması için dosyayı Oda yönetim Kurulu'na iade edebilir. Bu durumda Oda Yönetim Kurulu, Disiplin Kurulu kararındaki gerekçeler çerçevesinde eksiklikleri tamamlamak zorundadır.

2. Ceza Verilmesine Yer Olmadığı Kararı

Disiplin Kurulu; dişhekimine isnat edilen disiplin suçunun unsurlarının oluşmamış olmaması, disiplin suçunun sabit olmaması, eylemin gerçekleştiğine dair yeterli delil olmaması hallerinde, “*disiplin cezası verilmesine yer olmadığına*” karar verir.

3. Disiplin Cezası Verilmesi Kararı ve Disiplin Cezaları

3224 sayılı yasanın 44. maddesinde “*Dişhekimliği vakar ve onuruna veya meslek düzen ve geleneklerine uymayan fiil ve hareketlerde bulunanlar ile mesleğini gereği gibi uygulamayan veya kusurlu olarak uygulayan veyahut görevin gerektirdiği güveni sarsıcı davranışlarda bulunan meslek mensupları hakkında, fiil ve hareketin niteliği ve ağırlık derecesine göre aşağıdaki disiplin cezaları verilir*” denildikten sonra disiplin cezalarının neler olduğu belirtilmiş ve mahiyetleri açıklanmıştır. Disiplin yaptırımları; “*Uyarma*”, “*Kınama*”, “*Para cezası*”, “*Geçici olarak meslekten men*” ve “*Meslekten alıkonma*”dır. “Türk Dişhekimleri Birliği ve Dişhekimleri Odalarının Disiplin Yönetmeliği”nin 5. maddesindeki düzenleme de aynıdır.

a. Uyarma Cezası

3224 sayılı yasanın 44. maddesinde uyarma cezası; *“dişhekimine görevinde ve davranışlarında daha dikkatli davranması gerektiğinin yazı ile bildirilmesidir.”* biçiminde tanımlanmaktadır. Yönetmeliğin *“Disiplin Cezaları”* başlıklı 5. maddesinde de aynı tanımın tekrarlandığı görülmektedir.

Yönetmeliğin 6. maddesinde *“Uyarma cezasını gerektiren fiil ve haller”*; *“Yönetmelikte belirtilen diğer disiplin suçlarının kapsamı dışında kalan ve mevzuatın dişhekimlerine yüklemiş olduğu görevleri yerine getirmemek”*, *“Meslek ahlak ve anlayışı ile bağdaşmayan hareketlerde bulunmak”* ve *“Türk Dişhekimleri Birliği ve Birliğe bağlı odaların genel kurullarında yasa, tüzük ve yönetmeliklere uygun olarak alınan kararlara aykırı davranmak”* olarak sayılmıştır.

6. maddenin (a) bendindeki *“Yönetmelikte belirtilen diğer disiplin suçlarının kapsamı dışında kalan ve mevzuatın dişhekimlerine yüklemiş olduğu görevleri yerine getirmemek”* biçimindeki düzenlemenin, belirli olmayan çok geniş bir alanı kapsadığına ve kıyasa izin verdiğine bu bağlamda da belirlilik ilkesine aykırı olduğuna, çalışmanın *“Belirlilik ve Geçmişe Etkili Disiplin Cezası Verilemez İlkesi”* başlıklı bölümünde değinilmişti. 6. maddenin (b) bendindeki *“meslek ahlak ve anlayışı ile bağdaşmayan hareketlerde bulunmak”* düzenlemesinin de; her ne kadar bir mesleğin temel etik değerleri ve sınırları ile mesleki anlayışı ve yaklaşımı o mesleğin mensuplarınca öngörülebilir, bilinebilir olsa da, ilkeleri belirleyen bazı yazılı metinler ile hukuksal düzenlemler bulunsa da (Tıbbi Deontoloji Nizamnamesi gibi) bunlarla bağdaşmayan hareketlerin netleştirilmemesi ve bu hususta disiplin cezası vermeye yetkili mercie geniş takdir hakkı tanınması açısından belirlilik ilkesine uygunluğunun tartışılabilir olduğu kanaatindeyiz.

b. Kınama Cezası

3224 sayılı yasanın 44. maddesinde kınama cezası; *“dişhekimine görevinde ve davranışlarında kusurlu sayıldığıнын yazı ile bildirilmesidir.”* biçiminde tanımlanmaktadır. Yönetmeliğin *“Disiplin Cezaları”* başlıklı 5. maddesinde de aynı tanımın tekrarlandığı görülmektedir.

Yönetmeliğin 7. maddesinde; *“Uyarı cezasını gerektiren durumları uyarıya rağmen tekrarlamak, meslektaşları ve meslek kuruluşlarını gerek fiilve hareketleri ile gerekse sözlü ve yazılı beyanları ile küçük düşürücü veya rencide edici davranışlarda bulunmak”, “Oda ve Birlik Organlarına seçilmiş olduğu halde hukuksal düzenlemeler ve Genel Kurul kararları ile kendisine yüklenen görevleri yapmamak” ve“Oda ve Birlik organlarına seçilmiş üyelerin görev yapmasını engellemek” fiil ve hallerinin kınama cezasını gerektirdiği belirtilmiştir.*

c. Para Cezası

3224 sayılı yasanın 44. maddesinde kınama cezası; *“bölgesinde o yıl uygulanan asgari muayene ücretinin on katından az elli katından fazla olamamak üzere verilecek para cezalarıdır.”* biçiminde tanımlanmaktadır. Ancak Türk Dişhekimleri Birliği ve Dişhekimleri Odalarının Disiplin Yönetmeliği’nin *“Disiplin Cezaları”* başlıklı 5. maddesindeki tanımından “asgari” ibaresinin çıkartılmış olduğu görülmektedir.

Bunun nedeni 3224 sayılı yasanın; Türk Dişhekimleri Birliği Merkez Yönetim Kurulunca her yıl Odalar da görüş alarak, odaları içine alacak gruplar oluşturarak bu gruplara uygulanacak asgari ücret tarifeleri hazırlayıp Bakanlığa gönderileceği ve Bakanlıkça onaylanan asgari ücret tarifelerinin Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe gireceğine ilişkin *“Asgari muayene ve tedavi ücretinin tespiti”* başlıklı 40. maddesinin Anayasa Mahkemesi’nin E.2011/150-K.2013/30 sayılı 14.02.2013 tarihli kararı ile iptal edilmesidir.12.07.2013 tarihli 6495 sayılı yasanın 73 maddesi ile 3224 sayılı yasanın 40. maddesi *“Oda Yönetim Kurulları her yıl aralık ayı içinde, diş hekimlerinin uygulayacakları muayene ve tedavi ücretlerine ilişkin bir rehber tarife hazırlayarak Birlik Merkez Yönetim Kuruluna gönderirler.Birlik Merkez Yönetim Kurulu, rehber tarife tekliflerini aynen veya gerekli gördüğü değişiklikleri yaparak tasdik eder ve bu tarifeleri Sağlık Bakanlığına bildirir.”* biçiminde değiştirilmiştir. 3224 sayılı yasadaki bu değişiklik ile özel ağız ve diş sağlığı hizmeti alanında asgari muayene ve tedavi ücreti kaldırılmış, TDB tarafından belirlenen muayene ve tedavi ücretlerine ilişkin tarife rehber niteliğinde kabul edilmiştir.

Bunun sonucunda Disiplin Yönetmeliğinde değişiklik yapılması gerekmiştir; Yönetmelikte yapılan değişiklikler, 22 Ekim 2013 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu nedenle Yönetmeliğin 5. maddesinde “*para cezası*”, 3224 sayılı yasanın 44. maddesindeki tanımından farklı olarak; “*bölgesinde o yıl uygulanan (Mülga ibare: RG-22/10/2013-28799) (-) muayene ücretinin on katından az, elli katından fazla olmamak üzere verilecek para cezalarıdır.*” biçiminde tanımlanmaktadır.

Aynı nedenler ile Yönetmeliğin para cezasını gerektiren fiil ve halleri düzenleyen 8. maddesinin (f) bendinin önceki hali “*Birlikçe belirlenen asgari muayene ve tedavi ücreti tarifesindeki meblağların altında ücret almak, alınmasına göz yummak*” biçimindeyken; 22 Ekim 2013 tarihli değişiklik ile yürürlükteki hali “*muayene veya tedavi ücreti üzerinden reklam yahut propaganda yapmak*” tır.

Yönetmeliğin, “*Para Cezası*” başlıklı 8. maddesinde 22 Ekim 2013 tarihine yapılan bir değişiklik de maddenin (i) bendinde gerçekleşmiştir. Daha önceki hali ile 3224 sayılı yasanın 42. maddesinin uygulanmasına imkân vermeyen 1219 sayılı Tababet ve Şuabatı Sanatlarının Tarzı İcrasına Dair Kanunu’nun 12. maddesinin 2. fıkrasında, 21.01.2010 tarihli 5947 sayılı yasanın 7. maddesi ile yapılan değişiklik ile 3224 sayılı yasanın 42. maddesi uygulanabilir hale gelmiş bunun sonucunda da 8. maddenin (i) bendinin değiştirilmesi zorunluluğu doğmuştur. O dönem için 3224 sayılı yasanın 42. madde düzenlemesi; özel kurum ve işyerlerinde görevli dişhekimlerinin bir başka özel kurum ya da işyerinde görev alabilmelerini Oda Yönetim Kurullarının onayına, iznine bağlamakta ve Oda Yönetim Kurullarının bu kararı verirken dikkate alması gereken kıstasları belirlemekteydi. 1219 sayılı yasanın 12/2 maddesindeki değişiklikten sonra 3224 sayılı yasanın 42. maddesi uygulama alanı bulduğundan; önceki hali “*3224 sayılı Kanunun 42. Maddesinde belirtilen ikinci görev yasağı ve bildirim zorunluluğuna aykırı davranmak*” biçiminde olan Yönetmeliğin 8. maddesinin (i) bendi 22.10.2013 tarihli değişiklik ile “*3224 sayılı Kanunun 42 nci maddesinde belirlenen bildirimleri yapmamak veya gerekli izinleri almadan; birden fazla özel sağlık kuruluşu açmak, birden fazla özel sağlık kuruluşunda çalışmak, başka özel sağlık kuruluşunda çalışan dişhekimini çalıştırmak*” biçiminde düzenlenmiştir.

Hâlihazırda Yönetmeliğin 8. Maddesinin (i) bendi bu hali ile yürürlükte olsa bile tam olarak uygulanması şuan itibari ile mümkün görünmemektedir. 3224 sayılı yasanın 42. maddesinin; özel kurum ve işyerlerinde çalışan dişhekimlerinin bir başka özel kurum ya da işyerine çalışmasını bağlı bulunduğu Dişhekimleri Odası Yönetim Kurulunun iznine bağlayan ve bunun usulünü belirleyen ilk üç fıkrası 05.12.2018 tarih 7151 yasanın 18. maddesi ile yürürlükten kaldırılmış, bildirim yükümlüğüne ilişkin son fıkrası korunmuştur. Türk Dişhekimleri Birliği tarafından 3224 sayılı yasanın 42. maddesinin ilk üç fıkrasını yürürlükten kaldıran düzenlemeye karşı Türk Dişhekimleri Birliği tarafından gerekli girişim ve başvurularda bulunulmuş olmasına karşın ikinci yerde çalışmayı Oda Yönetim Kurulunun onayına bağlayan üst hukuk normu yasal düzenleme yürürlükte olmadığından Yönetmeliğin 8. maddesinin (i) bendinin bu açıdan uygulanması mümkün görünmemektedir. Ancak 3224 sayılı yasanın bildirim yükümlülüğünü düzenleyen 42. maddesinin son fıkrası yürürlükte; Yönetmeliğin 8. Maddesinin (i) bendinde izin dışında “*bildirimde bulunmamak*” ibaresi de bulunduğu; gerek 3224 sayılı yasanın “*Bir Oda sınırları içinde sanatını serbest olarak icra etmeye başlayan dişhekiminin bir ay içinde o il veya bölge Odasına üye olmak ve üyelik görevlerini yerine getirmekle yükümlüdürler*” biçimindeki 17. maddesi gerek yasanın 42. maddesi gerekse Yönetmeliğin 8. Maddesinin (i) bendindeki “*bildirimde bulunmamak*” düzenlemesi nedeni ile ikinci yerde çalışmanın bir ay içinde bağlı bulunduğu Dişhekimleri Odasına bildirmeyen bir dişhekimini hakkında gerekli soruşturmada sonra kovuşturma yapılarak para cezası verilebileceği kanaatindeyiz. Yine yasanın 17. maddesinde belirtilen sürede Odaya kaydolmamak, 8. maddenin (g) bendine göre para cezasını gerektiren fiil ve hallerdendir.

Muayenehane açılışı yapmasına, tabelasını asıp faaliyete başlamasına karşın Odaya bildirimde bulunmayan dişhekimini hakkında verilen uyarı cezasının iptali talebinin reddine ilişkin kararın temyiz başvurusu sonucunda, Danıştay 8. Dairesi 3.06.2011 tarih E.2008/6283-K.2011/3132 sayılı kararı ile temyiz talebinin reddine karar vermiştir.²⁸²

²⁸²<http://www.tdb.org.tr> (Erişim tarihi 16.04.2019)

8. maddenin (d) bendi “*Tababet Uzmanlık Tüzüğüne göre uzmanı olmadığı konulularda uzmanmış gibi herhangi bir şekilde tanıtım yaparak dişhekimliği yapmak*” biçimindedir. Ancak daha önce “*Tababet Uzmanlık Tüzüğü*” dikkate alınarak belirlenen uzmanlık alanları; 06.04.2011 tarih 6225 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 10. maddesi ile EK-2 “*Diş Hekimliğinde Uzmanlık Ana Dalları ve Eğitim Sürelerine Dair Çizelge*” olarak 1219 sayılı yasada düzenlenmiştir. Bu nedenle 8. maddenin (d) bendi açısından değerlendirme 1219 sayılı yasa EK-2’deki çizelge dikte alınarak yapılmaktadır.

Yönetmeliğin 8. maddesinin; (c) bendinde “*Meslek uygulamasında herhangi bir şekilde haksız kazanç sağlamaya yönelik davranışlarda bulunmak*”, (j) bendinde “*Oda aidatını, haklı bir mazereti olmaksızın; Genel Kurul tarafından belirlenen zamanda ödememek*”, (k) bendinde “*Herhangi bir şekilde maddi çıkar sağlamak için meslektaşlara muayene ve tedavi için hasta göndermek*”, (l) bendinde “*Kendisine hasta sağlanması için aracı kullanmak veya herhangi bir kişi veya kuruma bu nedenle çıkar sağlamak*”, (m) bendinde “*Resmi hasta sevklerinde usulsüz uygulamalar yapmak; sevk edilen hastaları zorunlu haller dışında, kendisine, yakınına veya ortağına ait sağlık kuruluşlarına yönlendirici tavır ve davranışlarda bulunmak*”, (n) bendinde “*kurum ve kuruluş çalışanlarının ağız ve diş sağlığı muayene ve tedavilerinin yapılmasına yönelik olarak ilgili kurum ve kuruluşlarla da bilgisi ve onayı dışında sözleşme yapmak*” para cezasını gerektiren fiil ve haller arasında sayılmıştır.

Ancak uygulamada en fazla karşılaşılan para cezasını gerektiren fiil ve hallerin; 8. maddenin (h) bendinde düzenlenmiş olan “*Mesleğini kururlu uygulamak*”, (e) bendinde düzenlenmiş olan “*Birlikçe çıkartılmış Tabela standartlarına uymamak*” ve (a) ile (b) bentlerinde düzenlenmiş olan reklam ve haksız rekabet yasaklarına aykırı hareketler olduğu görülmektedir.

Son yıllarda, 8. maddenin (h) fıkrasında düzenlenmiş olan mesleğini kusurlu uygulamak kapsamına girecek şekilde; yakınıcı hastalar tarafından dişhekimlerinin aydınlatma ve onam yükümlülüklerini yerine getirmeden tedavi gerçekleştirdikleri, tedaviyi gerçekleştirirken tıbbi müdahale hatasında bulundukları, ihmali ve özensiz hareket ettikleri gibi iddialar ile gerek doğrudan Dişhekimleri Odalarına başvurulmakta gerekse İl Sağlık Müdürlüklerine yapılan benzeri içerikli başvurular

disiplin hukuku açısından değerlendirilmek üzere İl Sağlık Müdürlüklerince Dişhekimleri Odalarına sıklıkla iletilmektedir. Bu içerikteki başvurular değerlendirilirken; *“Türk Dişhekimleri Birliği Bilirkişi Atama Yönergesi”* çerçevesinde atanan dişhekimi ya da uzman dişhekimi bilirkişilerin raporları ile üniversitelerin dişhekimliği fakültelerinden alınan bilimsel tespit raporları büyük önem taşımaktadır.

3224 sayılı yasanın, TDB Merkez Yönetim Kurulunun görevlerini düzenleyen 26. maddesinin (f) bendinde; Merkez Yönetim Kuruluna *“Dişhekimlerinin kullanacakları tabela örneğini tespit etmek, bu örneğe uymayan tabelaların kullanımını ve Tıbbi Deontoloji Tüzüğüne aykırı ilan ve reklam yapılmasını önlemek”* görev ve yetkisinin verildiği görülmektedir. Bu düzenleme dayanak olmak üzere Birlik Merkez Yönetim Kurulu 25-26 Şubat 2009 tarihinde muayenehaneler için ayrı merkez ve poliklinikler için ayrı olmak üzere tabela standartları belirlenmiş, süreçle yine Birlik Merkez Yönetim Kurulu kararları ile çeşitli değişiklikler ve eklemeler yapılmıştır. Tıbbi Deontoloji Nizamnamesinin 9. maddesinin 2. ve 3. fıkraları da *“Muayenehane kapılarına veya binaların dışına asılacak tabelaların ebadı ve adedi, mahalli tabip odalar tarafından tespit edilebilir. Tabipler ve diş tabipleri, tabip odalarının bu husustaki kararlarına riayet etmekle mükelleftirler. Tabelalarda en çok iki renk kullanılabilir. Işık verici vasıtalarla tabelaları süslemek yasaktır.”* biçimindedir.

8. maddenin (a) bendi *“Reçete kağıtları, el ilanları, promosyon malzemeleri ve benzeri araçlarla reklam yapmak veya sanal ortamlar da dahil olmak üzere her türlü iletişim araçlarında reklam amacına yönelik veya haksız rekabeti sağlayıcı yazılar yazmak, yazdırmak veya açıklamada bulunmak; çalıştığı veya ortağı olduğu kuruluş veya şirket aracılığı ile anılan eylemlerin yapılmasını sağlamak veya yapılmasına göz yummak”*, (b) bendi ise *“Özel sağlık kuruluşlarının açılış, adres değişikliği, telefon değişikliği gibi durumlarda; bu değişiklik ve açılışı izleyen bir ay içinde, en çok üç kez ve mevzuattaki kurallara uygun biçimde verilen ilanlar hariç, her türlü iletişim araçlarına ve sanal ortamlara ilan vermek”* fiil ve hallerinin para cezasını gerektirdiğini düzenlemektedir.

8. maddenin (b) bendindeki *“mevzuattaki kurallara uygun biçimde”* ibaresi; 1219 sayılı yasanın *“icrayı sanat eden diş tabipleri ve dişçiler asta kabul ettikleri*

mahal ile muayene saatlerini ilanlar tertibinde mezun olup diğer suretlerle reklam ve saire yapmaları memnudur” biçimindeki 40. maddesi, Tıbbi Deontoloji Nizamnamesinin “Tabiplik ve dış tabipliği; mesleklerine ve tedavi müesseselerine, ticari bir veçhe verilemez. Tabip ve dış tabibi, yapacağı yayınlarda tababet mesleğinin şerefini üstün tutmaya mecbur olup, her ne surette olursa olsun kendi reklamını yapamaz.Tabip ve dış tabibi,gazetelerde ve diğer neşir vasıtalarında, reklam mahiyetinde teşekkür ilanları yazdıramaz.” biçimindeki 8. maddesi ile “Tabip ve dış tabibi, gazete ve sair neşir vasıtaları ile yaptığı ilanlarda ve reçete kâğıtlarında, ancak ad ve soyadı ile adresini, Tababet İhtisas Nizamnamesine göre kabul edilmiş olan ihtisas şubesini, akademik ünvanını ve muayene gün ve saatlerini yazabilir...” biçimindeki 9. madde ilk fıkrasına atıf yapmaktadır. Yönetmeliğin 8/a-b düzenlemeleri açısından değerlendirme yapılırken belirtilen üst hukuk normları da dikkate alınmaktadır.

Sözü geçen üst hukuk normlarına yargı kararlarında da vurgu yapılmaktadır: DİDDK 0.11.2009 tarih E.2206/2726-K.2009/2111 sayılı temyiz incelemesinde; “Danıştay Sekizinci Dairesi 13.6.2006 günlü, E:2005-1830, K:2006/2478 sayılı kararıyla, 1219 sayılı Tababet ve Şuabatı Sanatlarının Tarzı İcrasına Dair Kanunun 40. maddesinde, dış hekimlerinin diğer suretlerle reklam ve saire yapmalarının yasak olduğunun belirtildiği, Tıbbi Deontoloji Tüzüğü’nün 8. Ve 9. maddelerinde de reklam yasağına ilişkin kuralların yer aldığı, uyumsuzluk konusu yönetmeliğin 8.maddesinin (a) fıkrasında, reçete kâğıtları, el ilanları, promosyon malzemeleri ve benzeri araçlarla reklam yapmak veya sanal ortamlarda dahil olmak üzere her türlü iletişim araçlarında reklam amacına yönelik veya haksız rekabeti sağlayıcı yazılar yazmak, yazdırmak veya açıklamalarda bulunmak, çalıştığı veya ortağı olduğu kurulu veya şirket aracılığı ile anılan eylemlerin yapılmasına göz yummak fiilinin cezasının para cezası olarak yaptırıma bağlandığı”na vurgu yapılarak bir radyo programında reklam niteliğinde ve haksız rekabet yaratabilecek açıklamalarından dolayı 8/a maddesi nedeniyle bir dış hekime verilen disiplin cezasını hukuka uygun bulmuş ve temyiz istemini reddetmiştir.

Yurt dışındaki eylemler nedeni ile de Yönetmeliğin 8/a-b bentlerine göre ceza verilebileceğine ilişkin de yargı kararı mevcuttur. Bir özel ağız ve diş sağlığı merkezinin yurt dışında yayın yapan televizyon kanalında; “Yurt dışı hastaları Türk

Dişhekimlerine emanet. Hava alanında karşılıyor, otelinize yerleştiriyoruz. Fiyatları kıyaslayın” ibareleri ile bazı tedavi türleri, kullanılan teknikler ve ücretlerinin belirtildiği videonun reklam niteliğinde olması nedeni ile verilen para cezasının iptaline yönelik açılan davada, Ankara 9. İdare Mahkemesi 25.12.2012 tarih E.2012/7726-K.2012/2652 sayılı karar ile “*ilanın reklam unsuru taşımakta olduğunu belli bir alanda verilen sağlık hizmetini ticari bir niteliğe büründürerek yasal ve düzenleyici kuralları ihlal ettiğini*” belirterek davanın reddine karar vermiştir. Ankara Bölge İdare Mahkemesi 1. Kurulu 11.09.2013 tarih E.2013/12053-K.2013/14311 sayılı kararı ile Ankara 9. İdare Mahkemesinin kararını usul ve yasaya uygun bularak onamıştır.²⁸³

Bir özel sağlık kuruluşunda görev yapan dişhekiminin isminin ve fotoğrafının özel sağlık kuruluşunun 7. yıl kutlamaları nedeni ile yayınlanan bir gazete ilanında yer alması nedeni ile yönetmeliğin 8/a-b maddesine aykırılık nedeniyle verilen para cezasının indirilerek onanmasına yönelik Yüksek Disiplin Kurulu kararının iptali talebi ile açılan davanın reddi kararının temyiz incelemesinde Danıştay 8. Daire 15.11.2006 tarih E.2005/3529-K.2006/4395 sayılı kararında; “...gazete ilanında davacının adının da bulunduğu hususu ihtilafsız olmakla beraber, ilanın davacı tarafından verildiği, ya da ilanın verilmesinde katkısının olduğu hususunda herhangi bir iddia ve tespitin olmaması, dolayısıyla, ilanın çalıştığı hastane yönetimince verildiği dikkate alındığında söz konusu ilanda sadece adının yer alması nedeniyle davacıya sorumluluk yüklenmesi, disiplin hukukunun temel ilkelerinden olan cezaların şahsiliği ilkesiyle çelişmektedir.” diyerek bozmaya karar vermiştir.²⁸⁴

Oda Disiplin Kurulları tarafından; eylemin gerçekleştiği yıla ait “rehber tarife muayene ücretinin on katından az elli katından fazla olmamak üzere” para cezası takdir edilir. Yönetmelik alt ve üst sınır arasındaki takdir yetkisi tanımaktadır. Bu takdir yetkisi kullanılırken; eylemin niteliği ve içeriği ile ilgili dişhekiminin daha öncen aynı nitelikte kesinleşmiş bir disiplin cezası bulunup bulunmadığı hususları dikkate alınmaktadır.

Yönetmeliğin 12. maddesi; 8. Maddenin (g), (i), (k), (l) ve (m) bentlerinde belirtilen eylemler nedeni ile verilen cezanın kesinleşmesi halinde Oda Yönetim Kurullarınca, Savcılığa suç duyurusunda bulunulmasının zorunlu olduğunu

²⁸³<http://www.tdb.org.tr> (Erişim tarihi 19.04.2019)

²⁸⁴Sinerji Mevzuat ve İçtihat Programı

belirtmektedir. Söz konusu bentlere bakıldığında, bu bentlerin ihlalinin aynı zamanda özel yasa niteliğindeki 3224 sayılı yasanın 45. Maddesinin 1. fıkrasında belirtilen özel suçun tanımına girdiği görülmektedir. 3224 sayılı yasanın 45. maddesinin 1. fıkransa göre *“Hastalar ile dişhekimleri arasında herhangi bir menfaat karşılığında aracılık yapanlar veya bu kişileri aracı olarak kullanan dişhekimleri üç aydan bir yıla kadar hapis ve adli para cezası ile cezalandırılır.”*

d. Meslekten Geçici Men Cezası

Meslekten geçici men cezası, 3224 sayılı yasanın 44. maddesinde ve Yönetmeliğin 5. maddesinde; *“Oda bölgesinde bir aydan altı ya kadar serbest meslek uygulamasından alıkonulma”* olarak tanımlanmaktadır.

Meslekten geçici men cezasını gerektiren fiil ve haller Yönetmeliğin 9. maddesinde sayılmıştır. Bu fiil ve hallerin, meslek temel etik değer ve kurallarını ihlal eder nitelikte ya da Türk Ceza Kanunu ile bazı özel yasalarda suç olarak tanımlanan bazı fiilleri karşılar nitelikte oluşu görülmektedir. Bu nitelikleri gereğince söz konusu eylemlerin karşılığı en ağır yaptırımlardan olan meslekten geçici mendir. Yine bu nitelikleri gereği; *“yüz kızartıcı bir suçtan hüküm giymek”* biçimindeki (i) bendi haricindeki bentler nedeni ile verilen disiplin cezası kararının kesinleşmesi halinde Yönetmeliğin 12. maddesi gereğince Oda Yönetim Kurullarının Savcılığa suç duyurusunda bulunma mükellefiyetleri bulunmaktadır.

e. Oda Bölgesinde Meslekten Sürekli Alıkonma Cezası

Oda Disiplin Kurulları tarafından verilebilecek en ağır cezadır ve 3224 sayılı yasanın 44. maddesinde, *“Oda bölgesinde iki defa serbest meslek uygulamasından alıkonma cezası alanların Oda bölgesi içinde serbest meslek uygulamasından sürekli olarak alıkonmasıdır”* biçiminde tanımlanmaktadır. Yönetmeliğin 5. maddesindeki tanımı da benzerdir ancak yasadaki tanımı detaylandırmaktadır. Yönetmelikteki tanımı, *“oda bölgesinde iki kez serbest meslek uygulamasından geçici alıkonma cezası alanların, sürekli olarak meslek uygulamasından alıkonulmasıdır. Oda bölgesinde bir kez geçici meslekten alıkonma cezası almış olanlar, daha sonra aynı*

veya değişik bir suçtan ikinci kez meslekten alıkonma cezası veya değişik suçlardan aynı anda iki geçici meslekten alıkonma cezası aldıklarında, oda bölgesinde sürekli olarak serbest meslek uygulamasından alıkonma cezası almış sayılırlar.” biçimindedir. Yönetmeliğin “*Oda bölgesinde iki defa serbest meslek uygulamasından geçici alıkonma cezası alanlar, Oda bölgesinde serbest meslek uygulamasından sürekli alıkonma cezası ile cezalandırılır*” biçimindeki 10. maddesinin de benzer olduğu görülmektedir.

Belirtilen düzenlemelerdeki “*iki defa serbest meslek uygulamasından geçici alıkonma cezası alanlar*” ibaresi tartışma konusu olmuştur. İlk olarak 19.12.2003 tarih E.2002/1277- K.2003/145 sayılı kararındaki “*Mevzuatta öngörüldüğü şekliyle; oda bölgesinden iki defa serbest meslek uygulamasından geçici alıkonma cezası alanların sürekli alıkonma cezası ile cezalandırılabilmesi için üç kez aynı yönde bir fiil yada hareketin gerçekleşmesine gerek kalmadan, aynı fiilin iki kez gerçekleşmemesi halinde meslekten geçici alıkonma ile birlikte oda bölgesinde serbest meslek yapılmasından sürekli alıkonma cezası ile cezalandırılabileceği açık olup...*”²⁸⁵ cümlesi ile Ankara 10. İdare Mahkemesi; düzenlemenin iki kere meslek uygulamasından geçici alıkonma cezasının daimi alıkonmaya dönüşeceği biçiminde yorumlanması gerektiğine karar vermiş, belki bir süre düzenleme TDB ve Odalar tarafından bu şekilde uygulanmıştır. Söz konusu karar nedeni ile meslekten geçici alıkonma cezası almış ve hakkındaki bu karar kesinleşmiş olan bir dişhekimisi hakkında aynı oda bölgesi içerisinde ikinci kere verilen meslekten geçici alıkonma cezası doğrudan oda bölgesinde meslekten daimi men olarak uygulanmakta iken Danıştay’ın 2018 tarihli kararı ile düzenlemenin yargısal yorumu değişmiştir. İzmir Dişhekimleri Odası Disiplin Kurulu tarafından, meslek dışı personelin ağız içinde müdahalesine göz yummuş olması nedeni ile hakkında kesinleşmiş ve uygulanmış meslekten geçici alıkonma cezası bulunan bir dişhekimisi hakkında aynı nedenle ikinci kere verilen meslekten geçici alıkonma cezasının yasanın ve yönetmeliğin belirtilen düzenlemeleri gereğince oda bölgesinde meslekten daimi mene çevrilmesine karar verilmiş, Yüksek Disiplin Kurulu kararı onamıştır. TDB Yüksek Disiplin Kurulu kararının iptali istemiyle açılan dava Ankara 5. İdare Mahkemesince reddedilmiş, Ankara 12. İdari Dava Dairesi istinaf incelemesinde düzenlemenin ikinci kere meslek

²⁸⁵ TDB Hukuk Arşivi

uygulanmasından geçici alıkonmada uygulanamayacağına, düzenlemedeki ibarenin iki tane kesinleşmiş meslekten geçici alıkonma cezası üzerine üçüncü aynı nitelikteki cezanın alınması durumunda daimi mene karar verilmesi biçiminde yorumlanması gerektiğine karar verilmiştir. Danıştay 12. Dairesi temyiz incelemesi sonucunda 14.03.2018 tarih E.2017/7660-K.2018/1307 sayılı karar ile temyiz isteminin reddin karar verilmiştir.²⁸⁶ Bu karardan sonra yönetmelik 10. maddesi iki kesinleşmiş meslekten alıkonma cezası bulunması haline üçüncü meslekten alıkonma cezası alınması durumunda uygulanmaktadır.

Yasa ve Yönetmelikteki düzenlemelerde belirtildiği gibi kesinleşmiş meslekten geçici alıkonma kararlarının aynı oda bölgesinde verilmiş olması gerekmektedir; farklı oda bölgelerinde verilmiş olan meslekten geçici alıkonma cezaları dikkate alınarak bu disiplin cezasının uygulanması mümkün değildir.

Yönetmeliğin 5. maddesinin son fıkrası gereğince; meslekten sürekli veya geçici alıkonma cezası almış dişhekimlerinin, cezanın uygulandığı süre boyunca herhangi bir şekilde mesleklerini icra ettiklerinin tespit edilmesi durumunda, Oda Yönetim Kurulları tarafından 1219 sayılı Kanununun 42.²⁸⁷ maddesine muhalefet nedeniyle haklarına suç duyurusunda bulunulur ve ayrıca disiplin soruşturması başlatılır.

f. Bir Alt Ceza Uygulanması veya Cezanın Ağırlaştırılması

Yönetmeliğin 12/A maddesi; Disiplin Kurullarının “*Olayların niteliğine ve ilgilinin kişisel ve mesleki durumuna göre*” yasa ve yönetmelikte eylemin karşılığı olarak düzenlenmiş bulunan cezadan bir alt ya da bir üst cezaya karar verebilmesine ilişkin takdir yetkisini düzenlemektedir.

Yetkili Dişhekimleri Odası Disiplin Kurulunun reklam yasaklarına aykırılık nedeni ile vermiş olduğu oda bölgesinde 3 ay meslekten geçici alıkonma cezasına itiraz üzerine, bu kararın oda bölgesinde 1 ay meslekten alıkonmaya indirilerek

²⁸⁶TDB ve İzmir Dişhekimleri Odası Hukuk Arşivi

²⁸⁷ 1219 Sayılı Yasa, **Madde 42 – (Değişik: 23/1/2008-5728/27 md.)** “Bu Kanunun ahkâmına tevfikân icrayı sanata salâhiyeti olmayan veya her ne suretle olursa olsun icrayı sanattan memnu bulunan bir tabip veya diş tabibi veyahut dişçi, dişçilik sanatını icra ederse beşyüz Türk Lirasından beşbin Türk Lirasına kadar idarî para cezası verilir.”

onanması hakkındaki Türk Dişhekimleri Birliği Yüksek Disiplin Kurulu kararının ve Yönetmeliğin 12/A maddesinin iptali talebi ile açılan davada sonucunda, Danıştay 8. Dairesi 19.12.2014 tarih E.2010/5208-K.2014 sayılı kararında; dişhekiminin daha önce de bezer nitelikte eylemlere bulunduğunu dikkate alarak bir derece ağır cezanın uygulanmasını yasa ve düzenleme hükümlerine uygun bulmuştur. 12/A maddesinin iptali açısından yaptığı değerlendirmede ise düzenlenin dayanağının 3224 sayılı yasanın 44. maddesi olduğunu belirterek yasaya ve hukuka aykırılık bulunmadığını belirterek istemi reddetmiştir. Kararın temyiz incelemesi sonucunda DİDDK 22.11.2017 tarih E.2015/2252-K.2017/3785 sayılı kararı ile aynı gerekçeler ile Danıştay 8. Dairesi kararını onamıştır. Onam kararı oy çok çokluğu ile alınmıştır. Karşı oyda, “... *Bu kapsamda eylemin karşılığı olan cezadan bir derece ağır ceza verilmesinin tekerrür koşuluna bağlanması, olayın niteliği ve ilgilinin kişisel durumun bağli olarak verilecek ağır cezanın ise eylemin karşılığı olan cezanın kendi içindeki ceza olduğunun belirtilmesi, buna bağli olarak cezanın kedi içinde derecelendirilmesi yapılması gerekirken bunlar yapılmaksızın olayın niteliği ve ilgilinin kişisel ve mesleki durumu gibi subjektif bir sebebe dayanarak eylemin karşılığından daha ağır bir ceza verilmesi konusunda idareye geniş bir takdir hakkı tanıyan dava konusu düzenleme suç ve cezanın yasallığı ile orantılılık ilkesine açıkça aykırıdır...*”²⁸⁸ görüşü ifade edilmektedir.

Karşı oy yazısında ifade edilen görüşe katılmaktayız. Kanunilik ilkesi ve alt kollu olan belirlilik ilkesi gereğince; hangi durumlarda bir alt ya da üst cezanın verileceğinin daha net ve belirli bir şekilde düzenlenmesi, yetki merciin takdir hakkını kullanırken uyması gerek kıstasların neler olduğunun düzenlemede açık bir şekilde belirtilmesi gerektiği kanaatindeyiz. Ancak Türk Dişhekimleri Birliğini Merkez Yönetim Kurulu’nun tüm Dişhekimleri Odalarına ilettiği 14.11.2017 tarihli 001-1.2918 sayılı “*Disiplin Soruşturma Yöntemleri*” konulu yazıda bu madde uygulanmasına özellikle yer verilmiş“*Olayların niteliği, ilgilinin kişisel ve mesleki durumu dikkate alınarak Yönetmelikte belirtilen cezadan bir alt ceza verilebileceği gibi suçun tekrarı, ilgilinin daha önce de disiplin cezası almış olması durumlarında bir üst ceza da takdir edilebilir. Ancak bu takdirin kullanılmasının gerekçesi de*

²⁸⁸<http://www.tdb.org.tr> (Erişim tarihi 19.04.2019)

ayrıca belirtilmelidir.”²⁸⁹ ibaresi ile ancak suç teşkil eden eylemin yinelenmesi ve daha önce de disiplin cezası alınmış olması hallerinde 12/A maddesi gereğince daha ağır ceza takdir edilebileceği belirtilerek, bu yöndeki takdir hakkının gerekçelerinin de ayrıca belirtilmesi gerektiği vurgulanmıştır.

IV. YAPTIRIM KARARLARININ DENETİMİ, YAPTIRIM KARARLARININ UYGULANMASI VE SİCİLDEN SİLME

Disiplin Kurulu dosya üzerindeki incelemesini yapıp kararını verdikten sonra dosyayı ve kararını Yönetim Kuruluna gönderir. Yönetmeliğin 24. maddesi gereğince, Yönetim Kurulları tarafından Yüksek Disiplin Kurulu ya da Oda Disiplin Kurulu kararları, Yönetmeliğin 14. maddesindeki usulle uygun olarak ilgililerine tebliğ edilir.

Yönetmeliğin tebliğ usulüne ilişkin 14. maddesi “*Soruşturmada ilgili kişi ve kurumlarla yapılan bütün yazışmalar iadeli taahhütlü olarak yapılır ve evrak alındı belgesi dosyada saklanır.Evrakın elden verilmesi halinde ise ilgiliden alınan imzalı alındı belgesi dosyada saklanır*” biçimindedir. Disiplin Kurulu kararları ilgililerine belirtilen usulde yazılı olarak; Yönetmeliğin 25. maddesinde düzenlenmiş olan itiraz usulü, itirazın kararı veren odaya yazılı olarak yapılması gereği ve tebliğden itibaren başlayacak 15 günlük itiraz süresi de belirtilecek şekilde tebliğ edilir. 15 gün içerisinde itiraz edilmezse ya da bu süre içinde itiraz edilmesine karşın, 15 günün bitimini müteakip bir hafta içinde itiraz eden tarafından posta ücreti ödenmezse karar kesinleşir.

A. Yaptırım Kararlarının Denetimi

1. İdari Denetim

Yönetmeliğin 25. maddesinin 2. fıkrası gereğince süresi içinde yapılan itirazlar Birlik Yüksek Disiplin Kurulu Başkanlığına gönderir. İtiraz söz konusu ise

²⁸⁹TDB’nin 14.11.2017 tarihli 001-1.2918 sayılı “*Disiplin Soruşturma Yöntemleri*” konulu yazısı, İzmir Dişhekimleri Odası Arşivi

Yüksek Disiplin Kurulunun kararı beklenir, karar uygulanmaz. Yine itiraz bulunmasa bile Yönetmeliğin 26. maddesi gereğince; meslekten geçici ve sürekli alıkonma cezaları Yönetim Kurulları tarafından Yüksek Disiplin Kuruluna gönderilir ve onaylanmadıkça uygulanmaz.

Yönetmeliğin “*Birlik Yüksek Disiplin Kurulunun Görevleri*” başlıklı 33. maddesinde; “*Oda disiplin kurullarınca verilen uyarma, kınama ve para cezalarına ilişkin kararları itiraz üzerine ve meslekten geçici ve sürekli alıkonma cezalarına ilişkin kararları ise ilgilinin itirazı olmasa dahi doğrudan incelemek*” görevi olduğu belirtilmektedir. Yani Oda Yönetim kurulları tarafından diğer cezalar süresi içinde yapılan itiraz ile meslekten alıkonma cezaları ise doğrudan denetlenmek üzere Birlik Yüksek Disiplin Kuruluna iletilmek zorundadır.

Ancak Yönetim Kurulunun meslekten geçici ve sürekli alıkonma cezalarındaki bu görevinin, ilginin savunma hakkını engelleyecek şekilde kullanılmaması gerekir. Hakkında meslekten geçici alıkonma cezası verilen dişhekimine Oda Disiplin Kurulu kararı tebliğ edilmeden, kararın doğrudan Yüksek Disiplin Kuruluna gönderilmesi ve onaylanması işleminin iptaline yönelik davada verilen iptal kararının temyiz edilmesi sonucunda Danıştay 8. Dairesi 10.04.1991 tarih E.1991/350-K.1991/745 sayılı kararıyla; cezaya karşı savunma olanağın kaldırarak nitelikte olan işlemin hukuka aykırılığı nedeni ile iptali yönündeki Ankara1. İdare Mahkemesi kararını onamıştır.²⁹⁰

Yani Oda Yönetim Kurullarının, her Disiplin Kurulu kararı gibi meslekten geçici ya da sürekli alıkonma cezalarını da ilgililerine Yönetmelikte belirtilen usullere uygun olarak tebliğ etmesi; bundan sonra, meslekten alıkonma cezalarına ilişkin kararları süresi içerisinde itirazda bulunulmasa bile diğer cezalara ilişkin kararları ise süresinde yapılan itiraz üzerine Birlik Yüksek Disiplin Kuruluna iletmesi gerekmektedir.

Yönetmeliğin 33. maddesi gereğince Birlik Yüksek Disiplin Kurulu; Oda Disiplin Kurulu Kararını “...*tekrar görüşülmesi ve eksikliklerin tamamlanması için Oda Disiplin Kuruluna geri gönderebilir. Oda Disiplin Kurulu kararında ısrar ederse, Birlik Yüksek Disiplin Kurulunun vereceği karar kesindir.*”

²⁹⁰<http://www.tdb.org.tr> (Erişim tarihi 19.04.2019)

Yüksek Disiplin Kurulu, disiplin dosyasında ve karında bir eksiklik tespit etmez ise Yönetmeliğin 25. maddesinin 3 fıkrası gereğince değerlendirmesini “*ilk toplantısında dosya üzerinden*” yapar; ancak bu kesin bir kural değildir. Fıkranın devamında Yüksek Disiplin Kurulu’nun suçlamanın durumuna göre gerekli ve faydalı görüyor ise ilgiyi bu yön bir talebi olmasa bile toplantıya çağırabileceği düzenlenmektedir.

Yüksek Disiplin Kurulu değerlendirmesi soncunda; Oda Disiplin Kurulu kararını uygun bulursa onaylar, uygun bulmaması halinde düzelterek onayabileceği gibi kararı kaldırıp işin esası hakkında karar verebilir. Birlik Yüksek Disiplin Kurulu kararı ile idari denetim sona erer; kararları idari açıdan kesindir.

Birlik Yüksek Disiplin Kurulunun bir görevi de re’sen ya da şikâyet üzerine Birlik ya da Odaların Yönetim, Disiplin ve Denetim Kurulları üyeleri hakkında başlatılmış olan soruşturmaları yürütmek ve sonuçlandırmaktır. Bu kararları da idari açıdan kesindir.

2. Yargısal Denetim

Çalışmanın “Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşlarının Temel Özellikleri Çerçevesinde Türk Dişhekimleri Birliği ve Dişhekimleri Odalarının Statüsünün Değerlendirilmesi” başlıklı bölümünde de belirtildiği üzere; tesis ettikleri işlemler bu kapsamda da tesis ettikleri disiplin işlemleri, “*idari işlem*” niteliğindedir ve “*idari işlemlere karşı idari yargıda*” dava açılabilir. Anayasa’nın 129. maddesinin “*Disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılamaz*” hükmündeki 3. fıkrası gereğince de disiplin kararlarına karşı yargı denetimine başvurulabileceği tartışmasızdır.

Oda Yönetim Kurulunun eylemin soruşturulmasına yer olmadığı yönündeki kararına şikâyetle ya da ihbarda bulunun kişinin itirazı üzerine Birlik Merkez Yönetim Kurulunca verilen itirazın reddi ve soruşturma başlatılmasına yer olmadığı kararının onanması kararına karşı şikâyet ya da ihbarda bulunan, yine Birlik Yüksek Disiplin Kurulu kararlarına karşı şikâyet ya da ihbarda bulunan ile hakkında karar verilen dişhekimini idari yargıya başvurabilecektir.

İdari Yargılama Usulü Kanunun 7. maddesi gereğince İlgililerin kararın tebliğinden itibaren 60 gün içerisinde işlemin iptali talebi ile idari yargıya başvurmaları mümkündür. Davanın Türk Dişhekimleri Birliği hasım gösterilmek suretiyle, Birliğin bulunduğu Ankara ili İdare Mahkemelerinde açılması gerekmektedir.

Disiplin işlemleri ve kararları nedeni ile zarara uğradıklarını düşünen ilgililerin İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda öngörölmüş süreler ve usul çerçevesinde, idari yargıda tazminata yönelik tam yargı davası açmaları da mümkündür.

Avcı²⁹¹, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ilgili kanunların vermiş olduğu yetkiye istinaden çıkarmış olduğu yönetmelik gibi genel düzenleyici idari işlemlerdeki hükümlere binaen verdiği disiplin cezalarının iptali ve bu cezalar nedeniyle oluştuğu iddia edilen maddi ve manevi zararlara ilişkin tazminat istemlerinin idari yargı yerlerinde çözümleneceğini belirterek; Uyuşmazlık Mahkemesi'nin, disiplin cezasının idare mahkemesince iptali üzerine açılan manevi tazminat davasının idari yargı yerinde çözümleneceğine ilişkin 04.05.2009 tarih E.2008/432-K.2009/120 sayılı kararına vurgu yapmaktadır. Yine konuya ilişkin olarak Danıştay 8. Dairesinin çok sayıda olduğunu ifade eden Avcı, Danıştay 8. Dairesinin *“Disipline ilişkin kararlar, idarenin takdir yetisinin kullanımına ve kamu kudretine dayalı, tek taraflı kararlar olup, kamu düzeni ve suçu bildire açısından da hukuki sonuç doğuran niteliktedir. Belirlenen şekli ile kesin ve yürütölmesi zorunlu idari işlem niteliği bulunan söz konusu kararların, idari yargı denetimine tabi tutulması gerektiğinin kabulü zorunludur”*²⁹² biçimindeki kararını aktarmaktadır.

B. Disiplin Yaptırımlarının Uygulanması

Disiplin hukuku mevzuatında, disiplin yaptırımlarının uygulanmasına yönelik esas ve usullerin birbirine yakın olduğu, genellikle Devlet Memurları Kanunu'ndaki sistemin benimsendiği görölmektedir.²⁹³

²⁹¹ Avcı, s.208

²⁹² Danıştay 8. Daire 31.01.2006 tarih E.2005/5211-K.2006/352 sayılı kararından aktaran Avcı, s.208

²⁹³ Işıklar, s.599

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun “Uygulama” başlıklı 132/1 maddesi “*Disiplin cezaları verildiği tarihten itibaren hüküm ifade eder ve derhal uygulanır. Aylıktan kesme cezası, veriliş tarihini takip eden ay başında uygulanır*” diyerek cezaların verildiği tarihte hüküm ve sonuç doğurduğunu ve derhal yerine getirileceğini düzenlemektedir. Disiplin cezalarının itiraz ve dava açma süresinin geçmesi beklenmeden uygulanabileceğine ilişkin bu düzenleme genel olarak diğer disiplin mevzuatlarında da görülmekte “*derhal uygulanma*” olarak adlandırılmaktadır.

TDB ve Dişhekimleri Odalarının disiplin mevzuatında da “*derhal uygulama*” prensibine yakın bir düzenleme bulunmaktadır. Yönetmeliğin 26. maddesinin ilk fıkrasına göre “*...Birlik Yüksek Disiplin Kurulu kararıyla onanarak kesinleşen cezalar ilgili Oda tarafından uygulanır.*”

1. Uyarı, Kınama ve Para Cezalarının Uygulanması

Uyarı ve kınama cezası “*dişhekimine görevinde ve davranışlarında kusurlu sayıldığı ve daha dikkatli davranması gerektiğinin*” yazı ile bildirilmesi olduğundan; hakkında uyarı ya da kınama cezasına karar verilen dişhekimine, cezaların yazılı olarak bildirilmesi ile söz konusu cezalar uygulanmış olur.

Yönetmeliğin “Kararların Uygulanması” başlıklı, 26. maddesine göre, “*para cezalarına ilişkin kesinleşen Disiplin Kurulu kararlarının ilgiliye tebliğinden itibaren 15 gün içerisinde ödenmemesi halinde İcra İflas Kanunu hükümlerine göre yerine getirilir.*”

2. Meslekten Alıkonma Cezalarının Uygulanması

Yönetmeliğin 26. maddesinin 2.fıkrasına göre; “*Meslekten geçici alıkonma cezası ile Oda bölgesine çalışmaktan alıkonma cezalarının Yüksek Disiplin Kurulu tarafından onaylanması üzerine onama kararı ilgili dişhekimine tebliğ edilir. Tebligatta serbest dişhekimliği icrasının durdurulacağı tarih de belirtilir.*” 26. maddenin 3. fıkrasında; kararı fiilen uygulamakla görevli üç dişhekimî üyeden oluşan bir kurul oluşturulacağı, bu kurulun Oda Yönetim Kurulu tarafından seçilip

yetkilendirileceği ve yetkilerinin cezanın uygulanması süresince devam edeceği ancak Yönetim Kurulu'nun gerekli görmesi halinde kurulda değişiklik yapabileceği ve ya yeni bir kurul atayabileceği düzenlenmiştir.

Yönetmeliğin 5. maddesinin 2. fıkrasına göre; *“Geçici meslekten alıkonma cezası alanlar, ceza süresince ve sürekli meslekten alıkonma cezası alanlar sürekli olarak ceza aldıkları oda bölgesinde herhangi bir şekilde serbest dışhekimliği yapamazlar. Meslekten sürekli veya geçici alıkonma cezası alanların var ise muayenehaneleri ve dışhekim toplu muayenehane, poliklinik ve benzeri adlar altındaki özel sağlık kuruluşlarında çalışıyor ise bu kuruluştaki kendilerine münhasıran tahsis edilmiş olan hizmet verdiği birim mühürlenerek kapatılır.”* Mühürlenme işlemi 26. maddenin 4. fıkrasına göre cezanın uygulanması için oluşturulan ve üç dışhekiminden oluşan kurul tarafından gerekli görülmesi halinde kolluk kuvvetlerinin desteği ile yerine getirilir. Mühürleme işlemi ilgili dışhekiminin de imzaladığı bir tutanak ile tespit edilir; ilgili dışhekiminin işlem sırasında orada bulunmaması durumunda ivedilikle tutanağın bir örneği kendisine iletilir.

26. maddenin 5. fıkrası tutanak içeriğinde nelerin belirtilmesi gerektiğini düzenlemektedir, 6. fıkrası tutanağın kaç nüsha hazırlanacağını ve hangi mercilere iletileceğini belirtmektedir. Yönetmeliğin 5. maddesinin 3. fıkrasına göre; bu tutanaklardan biri; *“Dışhekimin muayenehanesinin kapısına, toplu muayenehane, poliklinik gibi birden fazla hekim veya dışhekiminin birlikte çalıştığı özel sağlık kuruluşlarında ise dışhekiminin dış sağlı hizmeti verdiği birimde mühürlenmiş girişin yanına asılır ve ceza süresince aslı kalır.”*

Yönetmeliğin 26. maddesinin 7. 8. ve 9. fıkraları gereğince; cezanın uygulanması için oluşturulan ve üç dışhekiminden oluşturulan kurul; ceza süresince karara uyulup uyulmadığını denetler ve bu husustaki tutanakları Yönetim Kuruluna sunar. Karara uyulmadığına dair bir tutanak sunulan Yönetim Kurulu, 3224 sayılı yasanın 45. maddesinde bu durum *“üç aydan bir yıla kadar hapis cezasını”* gerektiren bir suç olarak düzenlemiş olduğundan, derhal *“suç duyurusunda bulunur”* ve *“ayrıca disiplin soruşturması açar.”* Kurul tarafından geçici alıkonma cezasının bittiği tarihte mahallinde yeniden tutanak, mührün kaldırıldığı tespit edilir ve bir örneği dışhekimine gönderilir ya da verilir.

Yönetmeliğin 5. maddesinin 4. fıkrasındaki düzenleme gereğince; meslekten alıkonma cezası alan bir diş hekiminin şayet bir başka özel sağlık kuruluşunda ikinci çalışması bulunuyorsa, o özel sağlık kuruluşunda da dişhekimliği mesleğini icra edemez.

C. Yaptırımların Sicilden Silinmesi

Disiplin cezalarının sicile işlenmesi ve sicilden silinme süreleri, Yönetmeliğin 36 maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre; *“Dişhekiminin aldığı disiplin cezaları sicil dosyasına işlenir, cezaların kesinleşme tarihinden itibaren uyarı ve kınama cezaları iki yıl; para cezaları dört yıl, meslekten geçici alıkonma cezaları on yıl geçtikten sonra sicilden silinir. Meslekten geçici alıkonma cezalarının sicilden silinmesinde, 3224 sayılı Kanunun Oda ve Birlik organların seçilme yasağı ile ilgili 33. Maddesinin (b) bendi hükümleri saklıdır.”*²⁹⁴ Sicile işlenen disiplin cezasından sonra yeni bir ceza ya da cezaların alınması durumunda, son alınmış cezanın uygulanmasından sonra sicilden silinme süresi işlemeye başlar. Şayet aynı suç nedeni ile birden fazla kere disiplin cezası alınmış ise daha sonra alınmış cezanın sicilden silinme süresi 36. maddenin ilk fıkrasında belirtilen sürenin iki katıdır.

²⁹⁴3224 sayılı yasa 33. madde “Bu Kanunda aksine hüküm yoksa, Oda ve Birlik organlarına aşağıda yazılı olan meslek mensupları seçilemezler:

...

b) Oda ve Birlik Disiplin Kurullarınca geçici olarak meslek uygulamasından alıkonma cezası almış olanlar, ...”

SONUÇ

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları; Anayasa'nın 135. maddesinde ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiş, anayasal statüde kuruluşlardır. Anayasa 135. maddede kuruluşların birinci olarak mesleğin gelişimine ve meslektaşlarına karşı ikinci olarak da halka, topluma karşı görevleri olmak üzere iki görevine vurgu yapıldığı; *“meslektaşlarının ortak ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetleri kolaylaştırmak”* görevine ek olarak *“mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ve toplum ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hâkim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlâkı korumak”* görevi ve yetkisi verildiği görülmektedir. Anayasal düzenleme ile amacı, görevi ve yetkisi; meslektaşlarının hak ve menfaatlerini korumak ile sınırlı tutulmamış, mesleğin toplum yararına ve genel menfaatlere uygun olarak geliştirilmesi ile toplum yararına faaliyet yürütülmesi, meslek yararı ile toplum yararının dengelenmesi bunu sağlayabilmek için de meslek disiplini ve ahlakını korumak olarak geniş tutulmuştur.

Doktrinde bazı itirazlar ve eleştiriler, farklı yorum ve görüşler bulunmasına karşın; Anayasa 135. maddede meslek kuruluşlarının *“kamu kurumu niteliğinde tüzel kişiler”* olarak tanımlandığı, bazı kamusal görev ve yetkileri haiz kılındığı, bu düzenleme ve kurucu yasaları dayanak ve çerçeve olmak üzere de kamu gücü ayrıcalıklarına sahip olduğu görülmektedir. Kamusal görevleri ve kamu gücü ayrıcalıkları nedeniyle yine kuruluş yasalarının vermiş olduğu yetki doğrultusunda; meslek etik ilkelerini ve kurallarını belirleme, meslek mensuplarının çalışma alanlarını düzenleme ve gerektiğinde meslek mensuplarına disiplin cezası verme görev ve yetkileri bulunmaktadır.

Dişhekimliği mesleğine mensup olanların kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu Türk Dişhekimleri Birliği ve Dişhekimleri Odalarıdır. 3224 sayılı yasa ile Anayasal çerçevede belirtilmiş olan görev ve yetkilere paralel olarak; Dişhekimleri Odalarına yerel düzeyde, Türk Dişhekimleri Birliğine ise ulusal düzeyde; meslek etik ilke ve kurallarını belirlemek ve bunların uygulanmasını sağlamak, mevzuatça belirlenmiş mesleki kuralların gereğince yerine getirilmesi için çalışmak, meslek mensuplarının haksız rekabet sayılacak davranışlardan kaçınması ile reklam ve

mevzuata aykırı tanıtım yapmasını engellemek, meslek mensuplarının birbirleriyle veya hastalarıyla aralarındaki uyuşmazlıkları uzlaştırma ve hakemlik yolu ile çözümlemeye çalışmak, kurallara aykırılık iddia ve şikâyetlerini inceleyip disiplin yaptırımında bulunmak gibi görev ve yetkilerin verildiği görülmektedir.

TDB ve Dişhekimleri Odalarının disiplin yaptırımı uygulama yetkisi dişhekimliği mesleğini uygulayan herkesi kapsamaktadır. Mesleğini kamuda icra eden meslek mensuplarının sadece çalıştıkları kuruma karşı, özelde icra edenlerin ise meslek odalarına karşı sorumlu olduğu biçiminde net bir yetki ayrımı yapılamayacağı, eylemin niteliğinin önem taşıdığı yargı kararları ile somutlanmıştır. Eylemin niteliğinin meslek uygulamasından ya da meslek kuralları ve etiğine aykırılıktan kaynaklı olması halinde mesleğini kamuda icra eden dişhekiminin bu eylemi nedeni ile yer açısından yetkili Dişhekimleri Odası, dolayısıyla da Türk Dişhekimleri Birliği tarafından disiplin soruşturması ve kovuşturmasına tabi tutulmasının ve hakkında disiplin yaptırımına karar verilmesinin önünde bir engel bulunmamaktadır.

TDB ve Dişhekimleri Odalarının disiplin yatırım yetkisine ilişkin mevzuata bakıldığında; disiplin yaptırımlarının 3224 sayılı kurucu yasada sayılmış olduğu ancak disiplin yaptırımını gerektiren eylemlerin neler olduğunun yasa ile belirlenmediği, 3224 sayılı Kanunun 44. maddesinin son fıkrasında verilen yetki uyarınca TDB tarafından yayınlanmış yönetmelik biçimindeki düzenlemeye yer aldığı görülmektedir. Disiplin yaptırımı gerektiren eylemlerin neler olduğunun kanunla düzenlenmesi gerekip gerekmediğinin, disiplin hukukunda kanunilik ilkesi bağlamında temel tartışma olduğu görülmektedir. Doktrinde konu hakkında farklı görüşler bulunmasına karşın, son yıllarda ağırlık kazanan görüş ve Anayasa Mahkemesi ile Danıştay kararları; kanunilik ilkesi gereğince disiplin hukuku alanında da yaptırım gerektiren eylemlerin yasal düzenlemeye bağlanması gerektiğidir. Disiplin hukukunda kanunilik ilkesi hakkındaki doktrinsel tartışmalar ve yargı kararları ile bunların tarihsel gelişimi dikkate alındığında 3224 sayılı yasanın 44. maddesi ve Türk Dişhekimleri Birliği ve Dişhekimleri Odalarının Disiplin Yönetmeliğinin, kanunilik ilkesi ile uygunluk gösterip göstermediğinin tartışmaya açık olduğu görülmektedir. Oda bölgesinde meslek uygulamasından geçici ve daimi alıkoyma yaptırımı gibi yaptırımların uygulanmasının yasal dayanağı olan

düzenlemelerin, kanunilik ilkesi açısından hassasiyetle yeniden değerlendirilmesi ihtiyacının doğmuş olduğu kanaatindeyiz.

“Türk Dişhekimleri Birliği ve Dişhekimleri Odalarının Disiplin Yönetmeliği”nin 6/a,11 ve 12/A maddelerinin; objektif kriterler içermemesi, netlikten uzak oluşu, subjektif kriterler üzerinden geniş takdir hakkı tanınması ve kıyasa izin vermesi nedenleri ile belirlilik ilkesine aykırı olduğu görüşündeyiz.

Yönetmelikte; gizlilik ve şüpheden sanık yararlanır ilkeleri ile itiraz üzerine ağırlaştırıcı ceza verme ve yeniden soruşturma yasağı hakkında düzenleme bulunmamaktadır.

Çalışmanın, TDB ve Dişhekimleri Odaları tarafından disiplin soruşturması ve kovuşturması yürütülmesine ilişkin kısmında da belirtildiği gibi soruşturmacı soruşturma başlatılması kararı alınmasından itibaren prensip olarak bir ay en fazla ise dört ay içerisinde soruşturmayı tamamlayıp raporunu Yönetim Kuruluna sunmak zorundadır. Disiplin Kurulu da disipline sevk kararından itibaren bir ay içinde dosyayı görüşüp karara bağlamak zorundadır. Postada geçen süre, yakınıcılara ulaşmada yaşanan sorunlar, bilimsel tespit ve bilirkişi raporun hazırlanması için gerekli olan süre, bazı merci ve kişilerden istenen görüş ve belgelerin beklenmesi vb. nedenler ile sadece mesleki bilgi ve görgü ya da meslek kuralları ile değerlendirilebilecek dosyalarda bile öngörülmüş olan bu süre yeterli gelmemektedir. Bunun dışında Yönetmelikteki; tıbbi müdahaleleri kasıtlı olarak yapmamak ya da hastaları ilgili kuruluşlara yönlendirmemek, hastalarına ayrımcılık yapmak, diş hekimi olmayan kişilerin hasta ağzında işlem yapmasına izin vermek, gerçek dışı reçete, rapor ve belge düzenlemek, işkence yapmak ve işkenceye katılmak gibi bazı disiplin fiilleri, başta TCK olmak üzere çeşitli özel yasalarda suç olarak tanımlanmış eylemlere karşılık gelmektedir. Bu denli ağır isnatlar hakkında; bu kadar kısa süre içerisinde tüm delillerin toplanmasına, gerekli tüm araştırmaların eksiksiz olarak yapılmasına ve maddi gerçekliğin tespitine çalışılması hakkaniyete aykırı sonuçlar doğurabilecektir. Kaldı ki disiplin yaptırımı uygulama yetkisine sahip merciler ceza soruşturması ya da kovuşturması yapmaya yetkili makamlar ile eş düzey yetkilerine sahip bulunmamaktadır. Bu nedenle aynı zamanda ceza hukukunda suç olarak da tanımlanmış, sadece mesleki bilgi ve görgü ile mesleki kurallar çerçevesinde değerlendirilmesi yeterli olmayan, geniş bir araştırmaya ihtiyaç duyulan eylemler söz

konusu olduğunda; disiplin mercilerinin, sürmekte olan bir ceza soruşturması ya da kovuşturmasındaki bazı delilleri veya ceza soruşturma ya da kovuşturmasının sonucunu bekleyebilmesine yönelik mevzuat değişikliklerinin yararlı olacağı kanaatindeyiz.

Her ne kadar ilgili mevzuatta ve uygulamada bazı aksaklıklar bulunsa da hem Türk Dişhekimleri Birliğı ve Dişhekimleri Odaları hem de diğerk kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının; kamu hizmeti özelliğinde yerine getirilen mesleklerin hukuki ve etik kurallarının işlevsel şekilde gözetim altında tutulmasındaki denetim, gözetim görev ve yetkilerinin önemi tartışmasıdır.

Son dönemlerde söz konusu kuruluşların yetkisini daraltan hukuksal düzenlemeler çıkarıldığı, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının varlık nedenlerinin tartışıldığı, anayasal statü tanınarak bazı kamu gücü ayrıcalıklarına sahip kılınmış olmalarının eleştirildiğı, üyelik zorunluluğunun demokratik haklara aykırı olduğunun savunulduğu görölmektedir. Ancak söz konusu düzenleme, eleştiri ve görüşlerin artması ve ağırlık kazanması; kamu yararı ile birebir ilgili olan kamu hizmeti niteliğindeki mesleklerin icra kurallarında karışıklık yaratacak, mesleklerin genel menfaatlere ve kamu yararına gelişmesi ile mensuplarının mesleki hak ve menfaatlerinin savunulması, geliştirilmesi yönündeki görevleri açısından işlevsizleştirilmelerine, demokratik nitelik ve özelliklerinin, demokratik toplumdaki güç ve etkilerinin azalmasına neden olacaktır.

Tam aksine kamu hizmeti niteliğinde kabul edilen mesleklerin toplumun genel menfaatlerine uygun olarak gelişmesini sağlama görevleri, söz konusu mesleklerin hukuki, mesleki ve etik kurallarının işlevsel olarak geliştirilmesi, gözetim altında tutulması ve denetlenmesindeki önemleri, meslek ve meslek mensupları ile aralarında doğrudan fiili ve hukuki bağ bulunması gibi hususlar dikkate alınarak; ilgili disiplin mevzuatlarının evrensel hukuk ilkeleri doğrultusunda gözden geçirilerek söz konusu görev, yetki ve işlevlerinin güçlendirilmesine yönelik düzenleme ve çalışmalar yapılması gerektiğı kanaatindeyiz.

KAYNAKÇA

Akyılmaz, Bahtiyar “**Anayasal Esaslar Çerçevesinde Kamu Personeli Disiplin Hukuku ve uygulamadaki sorunlar**” Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C.6, S.1-2, 2002.

Atay, Ender Ethem. **İdare Hukuku**, Güncellenmiş 3. Baskı, Turhan Kitapevi, Ankara, 2012.

Avcı, Mustafa. **Türkiyede Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Kuruluşları**, Adalet Yayın Evi, Ankara, 2012.

Avşarbey, Aslan ve Tuğba Dilekçi. “**Türkiye’de Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları İle İlgili Temel Tartışmalar Ve İngiltere’deki Tıp Mesleği İle İlgili Uygulama**”, <https://www.academia.edu> (Erişim tarihi: 19.02.2019)

Bayındır, Muhammed Savaş. “**İdari Denetim Olarak İdari Vesayet**”, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Doktora Tezi, Ankara 2017, denetimakademi.com (Erişim tarihi 06.04.2019)

Boz, Selman Sacit. **Memur Disiplin Hukukuna Hakim Olan İlkeler**, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.25, S.2, ss.15,40, dergipark.gov.tr (Erişim tarihi 22.03.2019)

Canoğlu, Veysel Candan. “**Disiplin Soruşturmasında Delil Ve İspat**”, ss.231-250, tbbdergisi.barobirlik.org.tr (Erişim tarihi 22.03.2019)

Çağlayan, Ramazan. **İdare Hukuku Dersleri** Güncelleştirilmiş 4. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2016.

Çınarlı, Serkan ve Mithat Kara. “**663 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Kurulan Sağlık Bakanlığı Sağlık Meslek Kurulu’nun Tabip Odalarının Disiplin**

Yetkisi Üzerine Etkileri” Mevlana Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt1, Sayı:1, 2013, ss.267-299.

Duman, Bahattin. **Yükseköğretim Ceza Ve Disiplin Soruşturması**, Güncellenmiş ve Genişletilmiş 6.Baskı, Seçkin/Hukuk, Ankara, 2016.

Efeoğlu, Ahmet, Ayşegül Demirhan Erdemir ve Öztan Öncel. **Başlangıçtan Günümüze Diş Hekimliği**, Nobel Tıp Kitabevleri, İstanbul, 2000.

Giritli, İsmet, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner ve Kahraman Berk. **İdare Hukuku**, Der Yayınları, İstanbul, 2012.

Gözler, Kemal ve Gürsel Kaplan. **İdare Hukuku Dersleri** Geliştirilmiş ve Düzeltilmiş 17. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2015.

Gözübüyük, Şeref ve Turgut Tan. **İdare Hukuku Cilt I Genel Esaslar**, Güncellenmiş 8. Baskı, Turhan Kitapevi, Ankara, 2011.

Gözübüyük, Şeref ve Tekin Akıllıoğlu. **Yönetim Hukuku**, Gözden Geçirilmiş 5. Bası, Turhan Kitapevi, Ankara, 1992.

Gözübüyük, Şeref ve Turgut Tan. **İdare Hukuku Cilt I Genel Esaslar**, Güncellenmiş 11. Baskı, Turhan Kitapevi, Ankara, 2016.

Günday, Metin. **İdare Hukuku**, 11. Baskı, İmaj Yayın Evi, Ankara, 2017.

Gündüz, F. Ebru, “**Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Vesayet**”,Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 20, Sayı 33, 2015.

Hakyemez, Yusuf Şevki. Anayasal Demokrasi Açısından Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları, **Türkiye’de Kamu Kurumu Niteliğindeki**

Meslek Kuruluşları, Sivil Toplum ve Demokrasi (Ed. Atilla Yayla, Bircan Şahin), Liberal Düşünce Topluluğu Derneği Yayını, Ankara, 2011, ss.49-86

Kalabalık, Halil. **İdare Hukukunun Temel Kavram Ve Kurumları**, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 5. Baskı, Sayram Yayınları, Konya, 2014.

Kara, Mithat. “**Tıbbi Uygulama Hatası Nedeniyle Yapılan Soruşturmalarda, 2009-2014 Yılları Arasında, İzmir Tabip Odası Onur Kurulu Tarafından Verilen Kararların Değerlendirilmesi**” Yüksek Lisans Tezi, İzmir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Sağlık Hukuku, İzmir, 2015.

Işıklar, Celal. **Teoride ve Uygulamada Kamu Disiplin Yaptırımları**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2019.

Nohutçu, Ahmet. **Devlet Teşkilatı Hukuku** Cilt 2, Savaş Yayınevi, Ankara, 2016.

Önüt, Lale Burcu. “**Vakıf Üniversitesinin Faaliyetlerinin Durdurulması Ve Garantör Üniversitenin İşlevi**”, İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 17, Sayı 1, Ocak 2018.

Özay, İlhan. **İkinci Bine Kavuşurken Gün Işığında Yönetim**, Filiz Kitapevi, İstanbul, 1992.

Sancakdar, Oğuz, Elif Altınok Çalışkan, Gizem Dursun Serkan Seyhan ve Pınar Yağcı. **Disiplin Hukuku**, Turhan Kitapevi, Ankara, 2019.

Sancakdar, Oğuz, Eser Us, Mine Kasapoğlu Turhan, Lale Burcu Önüt ve Serkan Seyhan. **İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı**, Geliştirilmiş ve Güncellenmiş 6. Baskı, Seçkin yayıncılık, Ankara, 2018.

Tan, Turgut. **İdare Hukuku**, Güncelleştirilmiş 6. Bası, Turhan Kitapevi, Ankara, 2017.

Yıldırım, Ramazan ve Mustafa Avcı, **Türk İdari Rejimine Giriş**, Astana Yayın Evi, Ankara, 2015.

Yıldırım, Ramazan. **İdare Hukuku Dersleri I** Güncelleştirilmiş 4. Baskı, Mimoza Yayınları, Konya, 2012.

Yıldırım, Yasin, Özdemir Karan ve Ü. Oktay Tekinsoy. **İdare Hukuku** 3. Baskı, 12 Levha Yayınları, İstanbul, 2012.

İnternet Kaynakları

<https://www.memurlar.net>(Erişim tarihi 01.03.2019)

<http://www.tdb.org.tr>(Erişim tarihi 19.04.2019)

<http://tdk.gov.tr> (Erişim tarihi 19.02.2019)

<http://www.resmigazete.gov.tr> (Erişim tarihi 09.04.2019)

<http://www.sinerjimevzuat.com.tr> (Erişim tarihi 15.04.2019)