

## TÜKETİCİNİN KORUNMASI HAREKETİ VE BAZI YENİ GELİŞMELER

İsmet MUCUK\*

Tüketicinin korunması (consumerism) hareketi, 1960'ların başlarından beri gelişerek hemen tüm gelişmiş ülkelerde gitgide yaygınlaşan bir olgu olarak kendini göstermektedir. Temelde, tüketicilerin işletmeler karşısında nisbi zayıflığını gidermeyi amaçlayan bu hareket aslında bütünüyle yeni bir gelişme değildir<sup>1</sup>. Sözkonusu evrensel sorunu çözümlenmeye yönelik girişimlere eski dönemlerde çeşitli ülkelerde rastlanmıştır. Ancak son yirmi yıldaki gelişmelerde, konunun ele alınış biçimi ve boyutları ile çözümü yolunda sarfedilen yoğun çabalar, önceki girişimlerden önemli ölçüde farklılıklar göstermektedir.

Ülkemizde, bir "tüketicinin korunması hareketi"nden sözedilemezse de bu konu 1970 yılından beri üzerinde durulmaya başlanan ve devletçe özel bir yasa ile düzenlenmesi için son yıllarda çaba sarfedilen bir konu olma niteliğini taşımaktadır. Nitekim bu yolda sonuçsuz kalan bazı girişimlerden sonra, Kasım 1980 de Hükümete sunulan Ticaret Bakanlığının hazırladığı yeni bir tüketiciyi koruma yasa tasarısı halen gündemdedir.

Bu makalenin amacı, tüm gelişmelere rağmen hemen bütün ülkelerde halâ güncelliğini koruyan ve ülkemizde de son zamanlarda güncel hale gelen tüketicinin korunması sorununu ve çözümü yolundaki gelişmiş ülkelerdeki gelişmeleri ortaya koymak ve kısaca ülkemizdeki girişimlere değinmektir. Birinci kısımda öncelikle, tüketiciyi korumanın gereği ve amaçları üzerinde durulacak; ikinci kısımda, tüketicinin hakları ve A.B.D.'deki gelişmeler ele alınacak; üçüncü kısımda Avrupa ülkelerindeki gelişmelere; ve son olarak da Türkiye'de tüketicinin korunması yasasını çıkarma girişimlerine değinilecektir.

### 1. Tüketiciyi Korumanın Gereği ve Amaçları

Ekonomik faaliyetlerin temeli tüketici istek ve ihtiyaçlarının tatminidir. Bu yolda faaliyet göstererek kâr sağlayan işletmeler, üretici veya satıcı nitelikte olsunar tüketicilerden daha iyi organize olmuşlardır. Tüketicinin ekonomik faaliyetler sistemi içinde en güçsüz taraf olması, tarihsel olarak her ülkede konunun devletin yasal ve düzenleyici önlemleriyle gelişme göstermesine neden olmuştur.

\* Doç. Dr., İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi

1 Will Straver, "The International Consumerist Movement", *European Journal of Marketing*, Vol. 11, Number 2, 1977, s. 93-117.

Tüketicinin korunması gereği çok çeşitli nedenlere dayanmaktadır; bunlardan bazıları şöyle belirtilebilir:

- 1) İşletmelerin, rekabeti sınırlayıcı nitelikte kartel, tröst v.b. biçimlerde birleşmeleri ve tüketici karşısında dev kuruluşlar olarak taraf olmaları,
- 2) İşletmelerin, aldatıcı ve yanıltıcı reklamlarla veya çeşitli yollardan eksik, yanlış, abartılmış veya malla ilgisi olmayan bilgiler vermeleri,
- 3) Tüketicilerin, yeterli teknik bilgi ve eğitimden yoksun olmaları, malların fiyat, kalite ve görünmeyen niteliklerini saptayamamaları.

Üzerinde tam bir fikir birliği olmamasına rağmen, tüketicinin korunması hareketinin amaçları üç noktada toplanabilir <sup>2</sup>:

- 1) Tüketiciyi eğitmek,
- 2) Tüketicilerin kendi kendilerini korumalarını sağlamak,
- 3) İşletmelere tüketicilerin korunması yolunda sosyal sorumluluklarını kabul ettirmek.

Devletçe üzerinde durulan amaçlar da, rekabeti kısıtlayan tekelleri birleşme veya anlaşmaların önlenmesi; işletmelerin reklam ve diğer yollardan aldatıcı ve yanıltıcı bilgi verme v.b. uygulamalarının önlenmesi; ve devletin tüketicileri daha iyi koruyabilmek için gerekli olan yasalara temel teşkil edecek olan veri ve bilgilerin toplanması şeklinde üç ana noktada toplanabilir.

## 2. Tüketicinin Hakları ve A.B.D.'deki Tüketicinin Korunması Alanındaki Gelişmeler

Tüketicinin korunması hareketinin açık bir tanımını yapmak güç olduğu gibi, faaliyet alanını tam olarak belirlemek daha da güç, hatta olanaksız gibidir; ancak konuyla ilgili yayınlarda bu hareket, pazarlama sisteminin üyelerinin tüketiciler veya onların temsilcileri ile veya tüketicileri yasal yoldan korumaya çalışan devlet kuruluşlarıyla ilişkileri şeklinde açıklanmaktadır. Keza, genellikle mal ve hizmet üreticilerine karşı tüketicinin pazardaki gücünü arttırma amacını güden bir sosyal hareket olarak ele alınmaktadır. Diğer bir deyişle, konu basit olarak, mal ve hizmetlerin alıcılarının haklarını korumak ve pazardaki güçlerini arttırmak için ilgili kimse ve örgütlerle devletin birlikte hareketi şeklinde ifade edilebilir.

Ne şekilde tanımlanırsa tanımlansın, tüketicinin korunması hemen genellikle halkın ya da tüketicilerin haklarını aşağıdaki tehditlere veya bunların bir kısmına karşı korumayı kapsar:

- 1) Cana, sağlığa ve mala yönelik fiziksel bir tehdit,
- 2) Pazarda rekabet eksikliği, kötüye kullanma, hile ve aldatmadan kaynaklanan rasyonel ve tatmin edici tüketimin yararlarına karşı ekonomik tehdit,
- 3) Modern teknoloji çağının tüketim toplumunda ortak tüketim sürecinde diğer tüketicilerden gelen tehdit <sup>3</sup>.

Tüketicinin korunması hareketinin en fazla geliştiği ülkelerin başında gelen A.B.D.'de daha 1900'lerde ve büyük dünya kriziyle 1930'larda olmak üzere iki kez

2 Tuncer Tokol, *Pazarlama Açısından Tüketicinin Korunması Sorunu*, (Bursa İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, Bursa; 1977) s. 26.

3 *Ibid.*, s. 94.

birtakım gelişmeler olmuş, yer yer bazı yasal önlemler alınmış ve bazı kurumlar ortaya konmuştur. Ama 1930'larda ana amaç rekabetin korunması olduğu ve tüketicinin korunması çoğunlukla dolaylı yoldan ve bunun yan ürünü olduğu halde, günümüzde en önemli ve direkt amaç sözkonusu hakların korunmasıdır <sup>4</sup>. Ayrıca, tüketiciyi ve tüketici haklarını koruyucu yasalarla birlikte ilgili devlet kurumları da yaygın olarak oluşturulmuştur.

Tüketicilerin hakları ve bunların korunmasının gereği konusunda 1962 yılı bir dönüm noktası sayılabilir. Zira ilk kez bu tarihte konu A.B.D.'de başkan düzeyinde ve bu amaçla özel bir mesajda ele alınmıştır. Başkan John F. Kennedy, Kongre'ye sunduğu "Tüketici Yararını Korumak için Programların Güçlendirilmesi" adını verdiği mesajda tüketicilerin haklarını tanımlamış ve bu hakları korumak için güçlü hükümet eylemlerini önermiştir <sup>5</sup>. Sözkonusu mesajda tüketicinin hakları oldukça açık-seçik ve öz bir biçimde vurgulanmıştır:

" Tüketiciler en önemli ekonomik gruptur, fakat bu grup yeterli şekilde örgütlenmemiş ve bu yüzden de oldukça bilgisiz kalmıştır. Eğer kalite, fiyat ve seçme olanakları uygun değilse tüketicinin parası havaya gider, sağlığı ve güvenliği tehlikeye girer, ulusal çıkarlar zedelenir. Tüketicinin bazı ödevleri vardır; fakat gözden uzak tutulmaması gereken güvenlik hakkı, bilgi sahibi olma hakkı, seçme hakkı ve sesini duyurma hakkı gibi bazı hakları vardır <sup>6</sup>."

Daha sonra bazı kapsam genişlemeleri ve eklemeler olmuşsa da çeşitli ülkelerde özellikle devletçe korunması gereği belirtilen tüketici hakları bu dört temel direk üzerine bina edilmiştir:

#### 1. Güvenlik hakkı

Bu hak, tüketicinin can güvenliğini ve sağlığını tehdit eden malların üretiminin ve pazarlanmasının sıkı denetimi ve gereğinde yasaklanmasını gerektirmektedir.

#### 2. Bilgi edinme hakkı

Bilgi edinme hakkı, yanlış, aldatıcı veya hileli bilgi, reklam, ambalajlama ve etiketlenmenin engellenmesi; malın nitelikleri hakkında tüketicinin doğru ve ayrıntılı bilgileri edinebilmesini içermektedir.

#### 3. Seçme hakkı

Seçme hakkı, rekabet koşullarının iyi işlememesinden kaynaklanan düşük kalite ve servisin ve uygun olmayan fiyatın önlenmesini ve rekabetçi ortamın oluşturulmasını gerekli kılmaktadır.

#### 4. Temsil edilme (sesini duyurma) hakkı

Bu hak da, kendilerini ilgilendiren konularda devlet politikasının saptanmasında tüketicilerin temsil edilmesi, onların şikayetlerini dinleyecek ve gereken önlemleri alacak kurumların oluşturulmasını ifade etmektedir.

Belirtilen temel tüketici hakların o yıllarda çıkarılan birçok yasa ile devlet güvencesine alınması yoluna gidilmiştir. Daha önceki dönemlerde, sırasıyla 1906'da

4 William I. Stanton, *Fundamentals of Marketing, Sixth Ed.*, International Student Ed., (Tokyo: Mc Graw - Hill Kogakusha Ltd., 1981), s. 531.

5 H.C. Barksdale and W.A. French, "The Response of U.S. Business to Consumerism", *European Journal of Marketing*, Vol. 10, Number 1, 1976, s. 13.

6 Tokol, op.cit., s. 19'dan naklen alınmıştır.

ne 1914'de yasalarla, "Gıda ve Tarım Örgütü (FDA)" ve "Federal Ticaret Komisyonu (FTC)", kurularak, her ikisi de 1938 de genişletilip güçlendirilmiştir. Ayrıca 1890 yılına kadar uzanan antitröst kanunlar çıkarılmıştı. Bu yeni dönemde çıkarılan yasalar arasında, "ambalajlamada doğruluk", "kredi vermede doğruluk", tüketim mallarında güvenlik, "motorlu araçlar güvenlik" yasaları ile "tüketici kredilerini koruma" yasası sayılabilir.

Tüketici haklarının savunucusu Avukat Ralph Nader'in otomotiv endüstrisine yönelen, otomobillerinin güvenli olmadığı yolundaki eleştirileri ve otomobiller için yeni güvenlik standartları geliştirilmesini zorunlu kılan yasalar çıkarılmasını isteyen girişimleri büyük etkiler uyandırmış; kamuoyunun dikkatini çekerek, tüketicinin korunması hareketine yeni bir hız kazandırmıştır. Nader'in liderliğinde çok sayıda gönüllü grupların katıldığı araştırmalar ve bu araştırma sonuçlarını raporlar halinde yayınlama çalışmaları yapılmıştır. Bu arada, devletin en yüksek organına; direkt bağlı olarak, "Başkanın Tüketici İşleri Özel Yardımcılığı Bürosu" nun kurulması (1964) de aynı yıllarda gerçekleşmiştir.

A.B.D.'de, 1973 yılında yapılan bir anket araştırması ile en büyük 500 firmaya başvurularak, işletmelerin hayli yaygınlaşan tüketicinin korunması hareketine karşı tepkilerinin ne yönde olduğu belirlenmeye çalışılmıştır. Ankete cevap veren 157 işletme yöneticisinin bir kısmı, sözkonusu hareketin kendilerini etkilemediğini, zira kendilerinin esasen tüketici haklarını gözettiklerini ileri sürerken, olumlu tepkilerin 4 ana grupta toplandığı ortaya konulmuştur <sup>7</sup>.

- 1) Daha iyi servis,
- 2) Tüketici işleri fonksiyonunun yaratılması,
- 3) Daha güvenli ve basit mamuller; daha fazla bilgi verici nitelikte ambalajlama,
- 4) Daha iyi reklam; daha fazla bilgi verme.

### 3. Avrupa Ülkelerinde Tüketicinin Korunması Yolundaki Gelişmeler

Avrupa ülkelerinde tüketicinin korunması sorunu 1960'larda ve özellikle 1970'lerde A.B.D.'dekine benzer bazı gelişmeler göstermiştir. Ama bu ülkelerden İsveç'in tüketicinin korunması hareketinin tüm topluma yaygınlaştırılmasında çok ileri düzeyde olduğu; hatta bu yönden A.B.D.'den bile ileri olduğu görülmektedir. İsveç'de devletin tüketici hareketindeki rolü çok büyüktür; devlet kitle iletişim araçlarıyla tüketicilerin bilgilendirilmesini ve eğitimini finanse ettiği gibi; kendisine özgü bir bağımsız hakemlik bürosuna 1971'den beri sahiptir. Ayrıca, yine aynı yıl kurulmuş olan "Pazar Mahkemesi" endüstrinin, hükümetin, sendikaların ve tüketicilerin temsil edildiği ve süratli karar verebilen; kararları temyiz edilemeyen ilginç bir mahkeme kuruluşudur <sup>8</sup>.

İngiltere'deki tüketiciyi koruma hareketi; A.B.D. modeline benzer nitelikte ise de, gerek ondan, gerekse İsveç'deki gelişme düzeyine ulaşmış olmaktan uzaktır.

Nisbi olarak biraz daha az gelişmenin kaydedildiği Fransa ve Almanya da geniş ölçüde A.B.D. ve İsveç'deki gelişmelerden etkilenmişlerdir. Fransa'nın tüketici

7 Straver, op.cit., s. 110.

8 İbid., s. 104.

kuruluş "Ulusal Tüketiciler Enstitüsü" nün bütçesinin yarısından çoğunu devlet karşılamakta ve sözkonusu harekette etkin bir rol oynamaktadır.

Almanya'da, A.B.D.'nin "Gıda ve Tarım Örgütü Yasası" model alınıp, tüketicilerin sağlık ve güvenlik hakları, benzer örgütlenme ile güvence altına alınmıştır. Hatta, Almanya'da 1978 de son bir düzenlemeyle yürürlüğe giren "Alman İlaç Yasası", bu yolda Kara Avrupa'sına örnek olmuştur. Ayrıca, 1957'de çıkarılan ve 1980'de yenilenen Alman, "Rekabet Sınırlamalarıyla Savaşım Kanunu" na A.B.D.'de 1890'da çıkarılan "Sherman Act" adlı antitröst yasaı model teşkil etmiştir.

Bazı Avrupa ülkelerindeki yer yer değinilen yukarıda gelişmelerden belki de çok daha önemli bir olgu, Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ile Avrupa Konseyi Danışma Meclisi gibi kuruluşlar kanalıyla tüm Avrupa'da tüketicinin korunması kampanyaları açılmasıdır.

Bu kuruluşlardan AET, bir "Avrupa tüketici politikası" oluşturma yoluna giderek, ileri adımlar atmıştır. Topluluğun devlet ve hükümet başkanları düzeyinde 1972'de Paris'te yaptığı bir toplantıda, "ekonomik büyümenin, yaşam koşullarının özellikle tüketicilerin lehine özgün eylemler aracılığıyla iyileştirilmesine öncelik tanıyan bir sorun olarak algılanması gerektiği" kabul edilmiştir. 1973'de "Çevre ve Tüketici Koruma Servisi" ve "Tüketici Temsilcileri Danışma Komitesi" oluşturulduktan sonra 1975'de, 5- yıllık "Avrupa Birinci Tüketici Programı" kabul edilerek, 1976'da uygulamaya konulmuştur.

"Avrupa Birinci Tüketici Programı" nın amacı, ilke olarak, tüketicilerin daha iyi bilgilendirilmesi ve böylece pazardaki imalatçı ve dağıtımçı gibi ticaret ortaklarıyla daha iyi ilişki kurmalarını sağlamaktır; bu yolda tüketicinin 5 grupta toplanan şu haklarının varlığı tanınarak, bütün üye ülkelerde bunları koruyucu bir dizi önlemler alınmıştır<sup>9</sup>:

- 1) Sağlık ve güvenlik hakkı,
- 2) Ekonomik çıkarların korunması hakkı,
- 3) Hatanın düzeltilmesi hakkı,
- 4) Bilgilendirme ve eğitim hakkı,
- 5) Temsil edilme hakkı.

AET Topluluğu Bakanlar Konseyi, Mayıs 1981 de 1981 - 1986 arasında uygulanmak üzere, "Avrupa İkinci Tüketici Koruma Programı" nı kabul etmiştir. Bununla da belirtilen amaç ve haklar yeniden kabul edilirken, giderek önem kazanan iki konuya da ağırlık verilmiştir:

1. Ekonomik bunalım nedeniyle tüketiciler fiyat ve kaliteye karşı daha duyarlıdır. Topluluk, tarım ve rekabet politikalarıyla fiyat düzeylerini bir ölçüde etkileyebilir;

2. Tüketicinin korunması her zaman yasal ve düzenleyici önlemleri kapsar; ancak bunların daha olumlu eylemlerle tamamlanması gerekir. Amaç, tüketicilerin hem alıcı, hem kullanıcı olarak kendilerini ilgilendiren ve yaşam koşullarını belirleyen önemli kararlara katılabilmelerini sağlayacak koşulların yaratılmasıdır; bu çerçevede, tüketici temsilcileri ile imalatçılar, kamu veya özel hizmet sunucularının temsilcileri kendi çıkarları için ağırlıklarını koyarken her iki taraf için de (yönetmelikleri uygulamaya gerek kalmadan) yararlı bir diyalog kurabilirler.

9 "Tüketici İçin Yeni Program", *Avrupa* (AET Komisyonu Yayın Organı), Sayı 67, Aralık 1981 - Ocak 1982, s. 8-12.

#### 4. Türkiye'de "Tüketicinin Korunması Yasasını" Çıkarma Girişimleri

Türkiye'de bugünkü anlamda tüketicinin korunması konusu, ilk kez 1970 yılında Türk Standartları Enstitüsü (TSE) ile Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliğinin birlikte düzenlediği "Tüketici Sorunları Semineri'nde" ele alınmış ve "tüketici sorunları ve örgütlenmesi konusunda Ticaret Bakanlığında yapılmakta olan çalışmalara ışık tutma" amacı güdülmüştür. Bu seminerin iki olumlu sonucundan birincisi, ilk kez, "Tüketicinin Korunması için Ticaret Konusu Mal ve Hizmetlerle ilgili Faaliyetlerin Düzenlenmesi Hakkında Kanun Tasarısı"nın 1971 yılında hazırlanarak TBMM'ne sunulmasıdır ancak bu tasarı yasalasamamıştır. İkinci sonucu ise, Ticaret Bakanlığı bünyesinde bir "Tüketici Sorunları Şubesi" kurulmasıdır; fakat, bu şube de uzman personel sağlanamadığı gerekçesiyle 1974'de kaldırılmıştır<sup>10</sup>.

İkinci ve üçüncü yasa çıkarma girişimleri 1977 ve 1978 yıllarında, yine Ticaret Bakanlığı'na hazırlanan "İç ve Dış Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanun Tasarıları" ile yapılmışsa da bunlar da sonuçsuz kalmıştır.

Dördüncü ve son girişim ise, gerçekleşme aşamasına geldiği sanılan 1980 tarihli "Ticarette Dürüstlüğün Korunması Hakkında Kanun Tasarısı"dır. Ayrıntılarını bilmediğimiz bu tasarrın öncekiler gibi, temelde, tekelleri, oligopolleri, kartelleri ve kartel benzeri örgütlenmeleri içermekle beraber, hazırlanmasındaki tüm iyi niyetlere rağmen, son derece çetin, karmaşık ve çok yönlü olan konuyu çözüme kavuşturmaya yetersiz ve elverişsiz olduğu bazı hukukçularca ileri sürülmektedir.

Bu tasarı dışında, İstanbul Ticaret Odası'nın hazırlattığı, işadamlarının "Karteller ve Rekabeti Sınırlayıcı Uygulamalar Hakkında Kanun Tasarısı" ile bir parlamenterin 1976'da TBMM'ne sunduğu, "Tüketici Halkın Korunmasına ve Tüketici Birlikleri Kurulmasına İlişkin Yasa Tasarısı"nın bulunduğunu belirtmeliyiz.

Burada, üzerinde önemle durulması gereken bazı hususları vurgulamakta yarar vardır:

1. Daha başlangıçta da belirtildiği gibi, bu alanda oldukça karmaşık, çok yönlü etki ve etkileşimler sözkonusudur. Konunun, yasalarla düzenlenmesi ve ayrıca Devletçe gönüllü örgütlenmelerin teşvik edilmesi zorunludur; ancak, zorunlu olduğu kadar düzenlenmesi güç olan bu konunun, "Milli Korunma Kanunu" deneyimindeki gibi yokluklara yol açan ve ekonomik hayatın kurallarını zorlayan bir çerçeve içinde gerçekleştirilmemesi gerekir.

2. Yasalasımayan ilk üç tasarrın, 10 yıla yaklaşan bir süreci ve gelişmeyi kapsadığı; 1980'lerde uygulanan ekonomik politika ve stratejilerin, 1970'lerin ekonomik politika ve stratejilerinden önemli ölçüde ayrılmış bulunduğu gerçeği unutulmaması gereken önemli bir noktadır. Tüketicinin korunması; tekelleşme eğilimlerini önleyici yasal önlemlerin alınması gereği bugün artık tartışma götürmeyecek bir konudur. Ancak, tek bir temel yasa ile düzenlenmesi çok güç görünen bu konuda yapılacak yasal düzenlemelerin çok titizlikle ele alınması zorunludur.

10 Tanju Öztürk, *Pazarlama Ekonomisi ve Tüketicinin Korunması*, (İ.Ü. İşletme Fakültesi Pazarlama Enstitüsü Yayını, İstanbul: 1981) s. 82.

11 İsmet Mucuk, "Tüketicinin Korunması Sorunu" *Para*, Sayı 11, Nisan 1982, s. 67-68.

3. Uzun dönemde, tam üyesi olmaya çalıştığımız AET'ye üye ülkelerde "Avrupa İkinci Tüketici Koruma Programı" adıyla anılan, ikinci 5- yıllık program çerçevesinde ahenkli bir bütünleşmeyi amaçlayan gelişmelerin, alınan çeşitli yasal önlem ve düzenlemelerin gözönünde tutulması uygun olur.

4. Doğal olarak, gerek bir "Avrupa Tüketici Politikası" oluşturmaya çalışan AET ülkelerindeki, gerekse diğer ülkelerdeki yasal ve örgütsel deneyimlerden yararlanırken, ülkemizin sosyo-ekonomik özellikleri; sanayi ve ticaret hayatımızda gerçekleştirilmesi arzulanan uzun vadeli hedefler; bu hedeflere ulaşmayı sağlayacak ekonomik politika ve stratejilerin bir arada düşünülmesi gerekir.

Sonuç olarak, yasalaşma durumuna gelen son tasarının, bu alanda çeşitli ülkelerin deneyimlerinin de üzerinde ciddiyetle durulmak suretiyle, ilgili tüm çevrelerce ayrıntılı analiz ve eleştirilerin ışığında değerlendirilmesinde; 24 Ocak 1980 ekonomik istikrar tedbirleriyle çelişkiye düşmeyecek şekilde, aksine destekleyecek biçimde oluşturulmasında sayısız yararlar vardır. Zira, iş hayatımızda karmaşık ve düzeltilmesi güç durumlar yaratabilecek; ekonomik hayatın kurallarına ters düşebilecek, yasa ve uygulamaların ve bu yöndeki zorlamaların başarıya ulaştığının örneklerini bulmak pek kolay değildir.