**ANAYASA MAHKEMESİ KARARI**

**Esas Sayısı : 2014/181**

**Karar Sayısı : 2014/179**

**Karar Günü : 4.12.2014**

**R.G. Tarih-Sayı : 4.3.2015-29285**

**İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN :**Ankara 14. İdare Mahkemesi

**İTİRAZIN KONUSU :**15.5.1957 günlü, 6964 sayılı Ziraat Odaları ve Ziraat Odaları Birliği Kanunu'nun 28. maddesinin, 17.9.2004 günlü, 5234 sayılı Kanun'un 28. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendiyle değiştirilen üçüncü fıkrasının Anayasa'nın 2. ve 135. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi istemidir.

**I- OLAY**

Üst üste iki dönem Türkiye Ziraat Odaları Birliği Yönetim Kurulu Başkanlığı yapan davacının, 2015 yılında yapılacak seçimlerde tekrar aday olmasının mümkün olup olmadığı hususunda tereddütlerin giderilmesi amacıyla yaptığı başvurunun, Türkiye Ziraat Odaları Birliği tarafından reddedilmesi üzerine, ret işleminin iptali istemiyle açtığı davada, itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

**III- YASA METİNLERİ**

**A- İtiraz Konusu Yasa Kuralı**

 Kanun'un itiraz konusu kuralı da içeren 28. maddesi şöyledir:

*"****Madde 28-****(1) Birlik Yönetim Kurulu; Birlik Genel Kurulunun kendi üyeleri arasından dört yıl için seçtiği on üye ile Birlik Genel Sekreterinden oluşur. Yönetim Kurulu, üye tamsayısının salt çoğunluğu ile toplanır. Kararlar oy çokluğu ile alınır. Eşitlik halinde Başkanın oy kullandığı tarafın kararı geçerli sayılır.*

*(2) Birlik Yönetim Kurulu, Genel Kurulu müteakip kendi üyeleri arasından dört yıl için bir başkan, bir başkan vekili ve bir muhasip üye seçer.*

***(3) Üst üste iki dönem Birlik yönetim kurulu başkanlığı yapmış olanlar, aradan iki seçim dönemi geçmedikçe aynı göreve yeniden seçilemezler.***

*(4) Yönetim Kurulu Başkanı aynı zamanda Birlik Genel Başkanıdır.*

*(5) Yönetim Kurulu, üyelerinin dörtte üçünün talebi üzerine yeniden görev bölümü yapabilir.*

*(6) Yönetim Kurulu Başkanı veya Başkan vekili ile Genel Sekreter veya Muhasip Üyenin müşterek imzaları Birliği ilzam eder."*

**B- Dayanılan Anayasa Kuralları**

Başvuru kararında, Anayasa'nın 2. ve 135. maddelerine dayanılmıştır.

**IV- İLK İNCELEME**

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Serruh KALELİ, Alparslan ALTAN, Serdar ÖZGÜLDÜR, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Recep KÖMÜRCÜ, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Nuri NECİPOĞLU, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Erdal TERCAN, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ ve Hasan Tahsin GÖKCAN'ın katılımlarıyla 4.12.2014 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

**V- ESASIN İNCELENMESİ**

Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Murat ARSLAN tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu yasa kuralı, dayanılan Anayasa kuralları ile bunların gerekçeleri ve diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

Başvuru kararında, itiraz konusu kuralda öngörülen *"Türkiye Ziraat Odaları Birliği'nde üst üste iki dönem yönetim kurulu başkanlığı yapmış olanların, aradan iki seçim dönemi geçmedikçe aynı göreve yeniden seçilemeyecekleri"* biçimindeki yasaklamanın seçme ve seçilme hakkına müdahale olduğundan demokratik hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmadığı, bu nedenle kuralın Anayasa'nın 2. ve 135. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

İtiraz konusu kuralda, Türkiye Ziraat Odaları Birliğinde üst üste iki dönem yönetim kurulu başkanlığı yapmış olanların, aradan iki seçim dönemi geçmedikçe aynı göreve yeniden seçilemeyecekleri hüküm altına alınmıştır.

İtiraz konusu kurala ilişkin gerekçeden, öngörülen düzenlemenin belirtilen görevlere seçilmede fırsat eşitliğinin sağlanması amacıyla yasalaştırıldığı anlaşılmaktadır.

Anayasa'nın 135. maddesinde, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşlarının maddede belirtilen amaçlar doğrultusunda kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında gizli oyla seçilen kamu tüzel kişileri olduğu belirtilmiştir. Tüzel kişilikleri olan bu tür meslek kuruluşlarının yönetsel vesayet ağırlığı, yönetim ve mali konularda denetim yoğunluğunu getirmekle birlikte, organlarını kendi üyeleri arasından kanunda belirlenen yöntemlere göre seçmeleri ilkesi benimsenmiştir. Böylece 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.

Anayasa'nın 135. maddesinde öngörülen düzenleme uyarınca, Birlik organlarında başkanlık yapacakların, kanunda gösterilen usullere göre seçilecekleri açıktır. Ancak bu yetki, seçim usullerinin belirlenmesiyle sınırlı olup, seçme ve seçilme hakkının kullanılmasına yönelik bir yasaklamayı içermemektedir. Kanunla seçim konusunda yapılacak düzenlemelerin demokratik hukuk devletiyle bağdaşır olması gerekir.

Anayasa'nın 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyeti'nin demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk Devleti olduğu vurgulanmış olup, hukuk devleti; hak ve özgürlükleri güvenceye alan devlettir. Kanun koyucunun hukuki düzenlemelerde kendisine tanınan takdir yetkisini anayasal sınırlar içinde adalet, hakkaniyet ve kamu yararı ölçütlerini göz önünde tutarak kullanması ve keyfi davranmaması gerekir.

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, 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.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından olan Türkiye Ziraat Odaları Birliğinin yönetim kurulu başkanlığı gibi görevlere "*seçilme hakkı*" demokratik bir haktır. İtiraz konusu kuralla, Anayasa'nın 135. maddesinde öngörülmeyen belli süre başkanlık yapanların aradan sekiz yıl geçmedikçe yeniden seçilemeyeceklerine ilişkin yasağın demokratik gereklerle izahı mümkün değildir. Bu yasak seçime katılan üyelerin kanaatinin serbestçe oluşmasını engellediğinden üyeler yönünden "*seçme*", adaylar yönünden "*seçilme*" hakkına müdahale oluşturmuştur. Kamu kurumu niteliğinde olsa da sivil toplum örgütlerine bu tür seçilememe yasakları getirilmesi demokratik hukuk devleti anlayışıyla bağdaşmayacağından Anayasa'ya aykırılık oluşturur.

Açıklanan nedenlerle, itiraz konusu kural Anayasa'nın 2. ve 135. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Nuri NECİPOĞLU ile Hasan Tahsin GÖKCAN bu görüşe katılmamışlardır.

**VI- SONUÇ**

15.5.1957 günlü, 6964 sayılı Ziraat Odaları ve Ziraat Odaları Birliği Kanunu'nun 28. maddesinin, 17.9.2004 günlü, 5234 sayılı Kanun'un 28. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendiyle değiştirilen üçüncü fıkrasının Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Nuri NECİPOĞLU ile Hasan Tahsin GÖKCAN'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA, 4.12.2014 gününde karar verildi.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| BaşkanvekiliSerruh KALELİ | BaşkanvekiliAlparslan ALTAN | ÜyeSerdar ÖZGÜLDÜR |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| ÜyeOsman Alifeyyaz PAKSÜT | ÜyeRecep KÖMÜRCÜ | ÜyeBurhan ÜSTÜN |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| ÜyeEngin YILDIRIM | ÜyeNuri NECİPOĞLU | ÜyeHicabi DURSUN |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| ÜyeCelal Mümtaz AKINCI | ÜyeErdal TERCAN | ÜyeMuammer TOPAL |

|  |  |
| --- | --- |
| ÜyeM. Emin KUZ | ÜyeHasan Tahsin GÖKCAN |

**KARŞIOY GEREKÇESİ**

6964 sayılı Ziraat Odaları ve Ziraat Odaları Birliği Kanunu'nun 8. maddesinin üçüncü fıkrası, üst üste iki dönem Birlik yönetim kurulu başkanlığı yapmış olanların aradan iki seçim dönemi geçmedikçe aynı göreve yeniden seçilemeyeceklerini düzenlemektedir.

Mahkememizin çoğunluğu itiraz konusu kuralın Anayasa'nın 2. ve 135. maddelerine aykırılık teşkil ettiği görüşündedir.

    Bu görüşe Mahkememizin 4.12.2014 tarihli, 2013/150 E, 2014/132 K. sayılı kararda açıklanan karşıoy gerekçesinde belirtildiği gibi aşağıdaki nedenlerle katılamıyoruz.

1- Meslek kuruluşlarının organlarının oluşumuna dair esaslar Anayasa'nın 135. maddesinde özel olarak düzenlenmiştir. Bu maddeye göre '*Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları. kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzelkişilikleridir.*' Bu durumda söz konusu kuruluş ve üst kuruluşların organları, (a) kendi üyeleri tarafından, (b) kanunda gösterilen usullere göre, (c) yargı gözetimi altında ve (d) gizli oyla seçilir. Ayrıca, siyasi partiler bu kuruluşların seçimlerinde aday gösteremezler. Bunların dışında, meslek kuruluşlarının seçimlerine ilişkin başka bir anayasal hüküm bulunmamakta, diğer hususlar kanun koyucuya bırakılmaktadır.

Kanun koyucunun, Anayasa'da belirtilen esaslara aykırı olmamak kaydıyla, bu kuruluş ve üst kuruluşların seçimine ilişkin düzenleme yaparken, meclis ve yönetim kurulu gibi organların görev ve yetkilerine, organların kimlerden ve kaç kişiden oluşacağına, başkan ve üyelerin diğer organlarda görev alıp alamayacaklarına dair kurallar koyabileceği ve dahası koyması gerektiği hususu izahtan varestedir. Benzer şekilde, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında yöneticilik yapacakların görev süreleri ile seçilme yeterlilikleri gibi Anayasa'da yer almayan konularda düzenleme yapma yetkisi kanun koyucuya aittir. Yasamanın asliliği ve genelliği ilkesi, anayasada açıkça düzenlenmeyen alanlarda parlamentonun serbestçe kural koyabilmesini gerektirir. Ayrıca, Anayasa'nın 135. maddesinde yer alan '*kanunda gösterilen usullere göre'* ibaresi, meslek kuruluşları ile üst kuruluşlarının seçimlerini düzenleme yetkisinin kanun koyucuya bırakıldığını göstermektedir.

Mahkeme çoğunluğu, Anayasa'nın 135. maddesiyle kanun koyucuya verilen düzenleme yetkisinin 'seçim usullerinin belirlenmesiyle sınırlı olup, seçme ve seçilme hakkının kullanılmasına yönelik bir yasaklamayı içermemekte' olduğu, bu nedenle maddede 'öngörülmeyen belli süre başkanlık yapanların aradan sekiz yıl geçmedikçe yeniden seçilemeyeceklerine ilişkin yasağın demokratik gereklerle izahı'nın mümkün olmadığı görüşündedir. Bu görüş, meslek kuruluşlarının organlarına yönelik seçme ve seçilme faaliyetini adeta mutlak hale getirmektedir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, bir meslek kuruluşunda, yöneticilerin aynı mesleğe mensup kişilerin oluşturduğu organlar tarafından seçilmesi, Anayasa'nın 67. maddesinde düzenlenen ve tipik anlamda siyasi haklardan olan seçilme hakkının kullanımı kapsamında değerlendirilemez. Burada bazı yönlerden kamu gücü kullanan bir meslek örgütünün organlarının sınırlı bir katılımla oluşturulması söz konusudur. Kaldı ki, bir an için Anayasa'nın 67. maddesinin geniş yorumlanması sonucunda meslek kuruluşlarındaki başkanlık seçiminde aday olma, seçilme hakkının tezahürü olarak kabul edilse bile, bu hakkın sınırsız olmadığı açıktır. Nitekim, 67. madde uyarınca vatandaşlar seçme, seçilme ve halkoylamasına katılma haklarına 'kanunda gösterilen şartlara uygun olarak' sahip olup, 'bu hakların kullanılması kanunla düzenlenir'.

2- Meslek kuruluşları ve üst kuruluşlarında üst üste iki dönem yöneticilik yapanların belli bir süre geçmeden aynı göreve yeniden seçilemeyeceklerine dair kuralların, fırsat eşitliğinin sağlanması, uzun süre görevde kalmanın sonucu ortaya çıkabilecek güç zehirlenmesinin ve idari yozlaşmanın önlenmesi ve nesillere bağlı zihniyet değişiminin yönetime yansıması gibi amaçları olduğu açıktır.

Bu tür mülahazalarla, hukuk düzenimizde seçimle gelinen bazı görevlerde benzer süre sınırlamaları bulunmaktadır. Yakın zamana kadar Cumhurbaşkanlığına yedi yıllığına ve bir kez, 2007 yılında yapılan değişiklikle de beş yıllığına ve en fazla iki dönem seçilinebilmesi bunun tipik örneğidir. Demokratik ülkelerin tamamına yakınında benzer süre sınırlamaları bulunmaktadır. Bu sınırlamaların temel amacı, devlet başkanlığı görevine gelen kişilerin bulundukları görevde çok uzun süre kalmaları sonucu, iktidarın sağladığı imkanlardan yararlanmak suretiyle konumlarını pekiştirmelerini ve muhtemel yozlaşmaları önlemektir. Başka bir ifadeyle, bu tür sınırlamalar demokratik rejimlerde 'seçilmiş krallar'ın ortaya çıkmasını engellemeye dönük tedbirlerdir.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına benzer şekilde, kamu tüzel kişiliğine ve bilimsel özerkliğe sahip olan ve organları belli ölçüde kendi mensupları tarafından belirlenen üniversitelerde de rektörlük için sınırlı bir süre öngörülmüştür. Anayasa'da sınırlayıcı bir hüküm olmadığı halde, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 13. maddesi üniversite öğretim üyelerinin oylarıyla başlayan süreçte Cumhurbaşkanı tarafından seçilen rektörlerin görev süresini dört yıl ve en fazla iki dönem olarak sınırlandırmıştır.

Esasen Mahkememiz de bir süre öncesine kadar, meslek kuruluşlarının seçimlerini düzenleme ve sınırlamalar getirme konusunda kanun koyucunun takdir yetkisine sahip olduğu görüşündeydi. Mahkemenin 18/5/2011 günlü, 2008/80 esas ve 2011/81 karar sayılı kararında şu sonuca ulaşılmıştır: '*Anayasa'nın 135. maddesinde, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşlarının maddede belirtilen amaçlar doğrultusunda kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunla gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında gizli oyla seçilen kamu tüzel kişileri olduğu belirtilmiştir. Bu düzenleme uyarınca, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları ile Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği'nin yönetim organlarının seçim usullerinin kanunla belirleneceği açıktır. Demokratik ilkeler çerçevesinde seçimlerde uyulacak kuralların belirlenmesi kanun koyucunun takdir yetkisi içindedir. Üst üste iki dönem başkanlık yapanların iki dönem yönetim kurulu üyesi seçilmesinin yasaklanmasında Anayasa'ya aykırı bir yön bulunmamaktadır.*

Bu görüşün somut dava bakımından da geçerli olduğunu, değiştirilmesini gerektiren kabul edilebilir bir gerekçenin bulunmadığını düşünüyoruz.

3- İtiraz konusu kuralda dört, altı ya da sekiz yıl gibi belirli bir sürenin değil, görev döneminin esas alınması ve görevde kalınan süre kadar yeniden seçilememe esasının getirilmesi de sınırlamanın kendi içinde tutarlı ve ölçülü olduğunu göstermektedir. Burada esas olan, Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından olan Ziraat odaları birlik  yönetim kurulu başkanlığı için önceden belli bir görev süresinin öngörülmesidir. Bu süre kısıtlaması başkanlığa seçilecek ve onları seçecek olanlar tarafından önceden bilinmektedir. Ayrıca, itiraz konusu kurallar aynı göreve yeniden seçilmeyi sınırlandırmaktadır. Birlik yönetim kurulu başkanlığı yapanların, birlik yönetim kurulu üyeliğine veya başka görevlere seçilmelerinin önünde bir engel bulunmamaktadır. İtiraz konusu kuralla getirilen sınırlama ölçülülük ilkesine aykırı değildir.

Açıklanan gerekçelerle, çoğunluğun iptal yönündeki görüşlerine katılmıyoruz.

|  |  |
| --- | --- |
| ÜyeNuri NECİPOĞLU | ÜyeHasan Tahsin GÖKCAN |