Hukuk Bölümü 1998/22 E., 1998/24 K.

- **İDARİ İŞLEM NİTELİĞİ**
- **KOOPERATİF YÖNETİM KURULU ÜYELİĞİNE SEÇİLEN ADAYIN YERİNE BAKANLIKÇA RE'SEN ATAMA YAPILMASI**
- **TARIM KREDİ KOOPERATİFİ YÖNETİM KURULU ÜYELİĞİNE BAKANLIKÇA RE'SEN ATAMA YAPILMASI**
- **TARIM VE KÖYİŞLERİ BAKANLIĞINCA TARIM VE KREDİ KOOPERATİFLERİ BİRLİĞİ YÖNETİM KURULU ÜYELİĞİNE RE'SEN ATAMA YAPILMASI**

- 1581 S. TARIM KREDİ KOOPERATİFLERİ VE BİRLİKLERİ KANUNU [Madde 8]
- 1581 S. TARIM KREDİ KOOPERATİFLERİ VE BİRLİKLERİ KANUNU [Madde 4]

"İçtihat Metni"

OLAY : Türkiye Tarım Kredi Kooperatifleri Merkez Birliğinin 24.6.1997 tarihinde toplanan Olağan Genel Kurulunda yapılan seçimler sonunda, davacının da aralarında yer aldığı Yönetim Kurulu Üyeleri ile Denetim Kurulu Üyeleri belirlenmiş ve sözkonusu Genel Kurul kararları ile tutanaklar, 1581 sayılı Tarım Kredi Kooperatifleri ve Birlikleri Kanununun 8. maddesi gereğince, Tarım ve Köyişleri Bakanlığının onayına sunulmuştur. Tarım ve Köyişleri Bakanlığınca:

a) 23.7.1997 gün ve ÖKM-2-403 sayılı yazı ile, 6. Bölge Birliğinin itirazları ile Bakanlıkça re'sen dikkate alınan hususlara göre, 1581 sayılı Yasanın 8. maddesinin Bakanlığa tanıdığı yetkiye dayanılarak 24.6.1997 tarihinde yapılan Genel Kurul tutanaklarının onaylanmadığı;

b) 1.8.1997 gün ve ÖKM-2-435 sayılı yazı ile, Genel Kurul tutanaklarının onaylanmamış olması çerçevesinde Birlik organlarının durumunun incelenmesinden ve Ankara Ticaret Sicili Memurluğundan alınan bilgiye göre, 28.8.1994 tarihli Genel Kurul toplantısında 1581 sayılı Yasanın 4. maddesi uyarınca iki yıl (anılan maddede 24.6.1995 tarih ve 553 sayılı KHK. ile yapılan değişiklikle üç yıla çıkarılmış) için seçilmiş olan yönetim ve denetim kurulları üyelerinin görev sürelerinin dolması nedeniyle, ilk genel kurul toplantısına kadar görev yapmak üzere sözkonusu üyeliklere Bakanlıkça atama yapıldığı, adı geçen Merkez Birliğine bildirilmiştir.

Genel Kurulca seçilen davacı ve beş arkadaşı tarafından, Türkiye Tarım Kredi Kooperatifleri Merkez Birliğinin 24.6.1997 tarihinde toplanan Genel Kurula ait kararların ve tutanakların kesinleştiğinin tespitine, Merkez Birliği Yönetim ve Denetim Kurulları Üyeliklerine birliği oluşturan kooperatiflerin temsilcileri olmayan şahısların atanmasına ilişkin 1.8.1997 gün ve ÖKM-2-435 sayılı Bakanlık işleminin uygulanmasının dava sonuna kadar tedbiren durdurulmasına ve daha sonra da iptaline karar verilmesi istemiyle 11.8.1997 tarihinde adli yargı yerine dava açılmıştır.

Dava, önce Asliye Hukuk Mahkemesine açılmış ise de; işbölümü yönünden davalı tarafın itirazını, bunun davacı tarafça kabul edildiğini dikkate alan ve ihtilafın çözümünün Kooperatifler Kanunu hükümlerine tabi olduğu gerekçesine dayanan Ankara 20. Asliye Hukuk Mahkemesinin 21.10.1997 gün ve 97/510-496 sayılı kararıyla, dava dosyası Nöbetçi Ankara Asliye Ticaret Mahkemesine gönderilmiştir.

ANKARA ASLİYE 1. TİCARET MAHKEMESİ; 18.12.1997 gün ve 1997/644-675 sayı ile, davacılar vekilinin 1.12.1997 tarihli dilekçesinde, davanın idari bir işlemin iptali niteliğinde olduğu ve bu tür davaların idare mahkemelerinin görevinde bulunduğunu ileri sürerek görevsizlik kararı verilmesini istediği, 18.12.1997 günlü oturumda taraf vekillerinin de görevsizlik kararı verilmesini talep ettikleri gerekçesiyle görevsizlik kararı vermiş, bu karar temyiz edilmeyerek kesinleşmiştir.

Davacı, bu kez, 24.6.1997 gününde yapılan Genel Kurul tarafından kendisinin seçildiği Yönetim Kurulu Üyeliğine Bakanlıkça başka birinin atanmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle 18.3.1998 tarihinde idari yargı yerine dava açmıştır.

ANKARA 6. İDARE MAHKEMESİ: 30/4/1998 gün ve E. 1998/247 sayı ile, 1581 sayılı Tarım Kredi Kooperatifleri ve Birlikleri Kanununun 1. maddesinde, Tarım Kredi Kooperatiflerinin kuruluş ve kapsamının gösterildiği; Ek. 2. maddesinde, kooperatifler, bölge birlikleri ve merkez birliğinin, Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığının teftiş ve denetimine tabi olup, bu teftiş ve denetim sonucu verilecek talimatlara uymak zorunda bulunduğunun hükme bağlandığı; aynı Yasanın 20. maddesinde "Bu Kanun ve Kanuna göre düzenlenen ana sözleşmelerde açıklık bulunmayan hususlar için 1163 sayılı Kooperatifler Kanununu hükümleri uygulanır." kuralına yer verildiği; 1163 sayılı Kooperatifler Kanununun 99. maddesinde ise, bu Kanunla düzenlenen hususlarda doğan hukuk davalarının tarafların tacir olup olmadıklarına bakılmaksızın ticari dava sayılacağına işaret edildiği; anılan hükümlerin değerlendirilmesinden, tarım kredi kooperatiflerinin genel anlamdaki kooperatiflerden ayrı tutulmadıklarının, gerçek kişilerce kar veya verimlilikleri artırmak gibi ticari maksatla bir araya gelinerek kurulan, ancak diğer ticaret şirketlerinden farklı imkanlardan yararlanabilen özel hukuk tüzel kişileri olduklarının, hukuki ihtilaflarda tarafların tacir kabul edildiklerinin, bakanlığın teftiş ve denetim yetkisinin ise özel hukuk alanından kaynaklanan ve bu hukuk alanına uygunluğun sağlanmasına yönelik kontrol mekanizması olduğunun anlaşıldığı; bu durumda, davacının Yönetim Kurulu Üyeliğinden alınması özel hukuk kurumunun iç işleyişiyle ilgili olduğundan, buna ilişkin olarak kullanılan Bakanlık yetkisinin hukuka uygunluğunun yargısal denetiminde adli yargının görevli olduğu sonucuna varıldığı, ancak daha önce adli yargı yerince görevsizlik kararı verildiğinden bahisle, görevli yargı yerinin belirlenmesi için 2247 sayılı Yasanın 19. maddesi uyarınca Uyuşmazlık Mahkemesine başvurulmasına, Uyuşmazlık Mahkemesince karar verilinceye kadar davanın incelenmesinin ertelenmesine karar vermiş, adli ve idari yargı dosyaları adıgeçen Mahkeme Başkanlığının 21.5.1998 günlü, 1998/247 sayılı yazısı ekinde Uyuşmazlık Mahkemesi Başkanlığına gönderilmiştir. İNCELEME VE GEREKÇE: Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü'nün, Mustafa Bumin'in Başkanlığında, Üyeler: O. Hulusi Mustafaoğlu, M. Salim Özer, Nursel Aymakoğlu, Zafer Kantarcıoğlu, Dr. Erol Alpar ve Ertuğrul Taka'nın katılımlarıyla yapılan 6.7.1998 günlü toplantısında, Raportör Hakim İsa Yeğenoğlu'nun davanın çözümünde idari yargı yeri görevli olduğundan İdare Mahkemesinin başvurusunun reddi gerektiği yolundaki raporu ve dosyadaki belgeler okunduktan; ilgili Başsavcılarca görevlendirilen Yargıtay Cumhuriyet Savcısı Erdoğan Güneş ile Danıştay Savcısı Tülin Özdemir'in davanın çözümü idari yargının görev alanına girdiğinden İdare Mahkemesinin başvurusunun reddi gerektiğine ilişkin yazılı ve sözlü açıklamaları dinlendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

Dava, Türkiye Tarım Kredi Kooperatifleri Merkez Birliğinin 24.6.1997 tarihli Olağan Genel Kurul toplantı tutanaklarının Tarım ve Köyişleri Bakanlığınca onaylanmaması nedeniyle, sözkonusu Genel Kurul tarafından Yönetim Kurulu Üyeliğine seçilmiş olan davacının yerine Bakanlıkça başka birinin atanmasına ilişkin işlemin iptali isteminden ibarettir. İlgili yasal düzenlenmeyi incelemeden önce, kooperatifçiliğin ülkemizdeki gelişimine bakılmasında yarar bulunduğu düşüncesiyle, konuya değinen Anayasa Mahkemesinin 13.1.1997 günlü, E. 1985/22, K. 1987/2 sayılı kararının ilgili bölümünden özetle nakletmek gerekirse:

Demokratik gelişimin önderliğini yapan batı ülkelerinde, geçen yüzyılın ortalarında varlığını kabul ettiren ve bireylerin kendi gereksinimlerini kendilerinin sağlaması ve karşılıklı yardımlaşma temelinde büyük ekonomik güç oluşturulması fikrine dayanan kooperatifçilik, bir ekonomik sistem olarak giderek büyük önem kazanmıştır. Bireylerin kooperatif çatısı altında birleşerek anamal

egemenliğine dayanan geleneksel ekonomik düzenin baskısından kurtulmaları, yeni bir demokratik ve sosyal adaletçi hukuk düzeninin de temelini oluşturmuştur.

Ülkemizde ise, bireysel küçük ekonomik birimlerin işbirliği yaparak kooperatifleşmesi, egemen olan bireysel ekonomik yapı karşısında kolay olmamıştır. Cumhuriyet döneminde, Devlet önderliğinde ticaret ve endüstri kurumları oluşturularak büyük ekonomik atılımlar gerçekleştirilirken, diğer yanda 29/5/1926 tarih ve 865 sayılı Ticaret Kanunu ile bir ticaret şirketi olarak kabul edilen kooperatiflere ilişkin hükümlerin, tarım alanında istenilen gelişmeyi sağlayamadığı görülmüş; özellikle tarım sektöründe, çıkarlarını korumakta yeterli bilgi ve tecrübesi olmayan köylünün zarara uğramaması ve kooperatif kuruluşların ve bunların dayandığı temel felsefenin dejenere edilmesinin önüne geçilmek suretiyle halkın bu kurumlara saygı ve güvenini yitirmemesinin sağlanması düşüncesiyle, Devlet gözetimi altında özel kanunlarla tarım kredi ve tarım satış kooperatifleri kurulması yoluna gidilmiştir.

Nitekim, 21.10.1935 tarih ve 2836 sayılı Tarım Kredi Kooperatifleri Kanununda yer alan Devletin önderliğine, yardım ve korumasına ilişkin hükümler, yukarıda açıklanan gelişimin bir sonucudur. 18.4.1972 tarih ve 1581 sayılı Tarım Kredi Kooperatifleri Kanunu ise, kooperatifçiliğin ülkemizdeki gelişiminin bir ürünü olarak, kırsal bölgelerimizin tarımsal örgütlenmesi ve kalkınması amacına, giderek kökleşen ve yaygınlaşan demokratik ilkeler çerçevesinde bir yaklaşım sağlamıştır. Ancak, bu demokratik yaklaşımın oluşturduğu kuruluşların kimi aşamalarında Devletin müdahalede bulunmasını, gerek 1961 ve gerek 1982 tarihli Anayasaların Devleti kooperatif ortaklarının meslek ve geçimleriyle ilgili ihtiyaçlarının teminine yönelik yasal ve yönetimsel önlemleri almak ve bu amaçla kooperatifçiliğin gelişmesini sağlamakla yükümlü tutması ve kooperatifleri Devletin her türlü kontrol ve denetimine tabi kılması karşısında, doğal karşılamak gerekir.

Sözkonusu Yasanın bazı maddelerini değiştiren 237 sayılı KHK.'nin değiştirilerek kabulüne dair 7.6.1985 tarih ve 3223 sayılı Yasada, bu düşünce ve Anayasal buyruğun ağırlığı daha da belirgin olarak görülmektedir. (Genel açıklama bölümünün özetlendiği Anayasa Mahkemesinin 13.1.1987 günlü,

E. 1985/22, K. 1987/2 sayılı kararı, 1581 sayılı Yasada değişiklik yapan 3223

sayılı Yasanın iptali isteminin reddi yolunda olup, A.M.K.D. 23. sayısında; 5.7.1987 tarih ve 19508 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.) Daha sonra yürürlüğe giren 24.6.1995 tarih ve 553 sayılı KHK. ile yapılan değişiklikler ise, 3223 sayılı Yasa ile getirilen Devletin müdahalelerini büyük ölçüde kaldırmıştır.

Bugün yürürlükte bulunan yasal düzenlemenin incelenmesine gelince; Anayasanın 171. maddesinde "Devlet, milli ekonominin yararlarını dikkate alarak, öncelikle üretimin artırılmasını ve tüketicinin korunmasını amaçlayan kooperatifçiliğin gelişmesini sağlayacak tedbirleri alır." kuralına yer verilmiştir.

18.4.1972 tarih ve 1581 sayılı Tarım Kredi Kooperatifleri ve Birlikleri Kanununun "Kuruluş ve kapsam" başlıklı 1. maddesinin birinci fıkrasında "Bu Kanunda yazılı hükümlerden faydalanılmak suretiyle üreticiler, aralarında ekonomik menfaatlerini korumak ve özellikle meslek ve geçimleriyle ilgili ihtiyaçlarını sağlamak amacıyla karşılıklı yardım ilkesine dayanan ve tüzel kişiliği olan değişir ortaklı, değişir sermayeli Tarım Kredi Kooperatifleri kurabilirler." hükmüne yer verilmiş; 553 sayılı KHK. ile değişik 4. maddesinde, Merkez Birliği Yönetim Kurulunun, Genel Kurul temsilcilerinin kendi aralarından üç sene için seçecekleri dokuz üyeden teşekkül edeceği; 553 sayılı KHK. ile değişik 6. maddesinin üçüncü fıkrasında, seçimle işbaşına gelen ve göreve son verilme, çekilme veya diğer herhangi bir sebeple yönetim kurulu üyelikleri ile denetçilikleri sona erenlerin yerlerine yönetim kurullarınca yedeklerinin çağırılacakları, ancak yedeklerin katılımı ile de Merkez Birliğinde yönetim kurulu üyelikleri sayısı tamamlanamaz ise Tarım ve Köyişleri Bakanlığınca genel kurula çağrılacağı; 3612 sayılı Yasa ile değişik 7. maddesine göre, örnek ana sözleşmelerin, ilgili kuruluşların da görüşü alınarak Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığı tarafından hazırlanacağı ve ana sözleşmelerdeki değişikliklerin de aynı usule tabi olacağı; 8. maddesinde, Merkez Birliği genel kurullarının verecekleri kararların Ticaret Bakanlığının (Geçici 10. maddeye göre Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığının) onayı ile kesinleşeceği; 11. maddesinde, kooperatiflerle bölge ve merkez birliklerinin kredi ihtiyaçlarının esas itibariyle T.C. Ziraat Bankası ve üçüncü maddeye göre kurulacak bankaca karşılanacağı ve T.C. Ziraat Bankasının, verdiği kredilerin açılış gayesine uygun olarak kullanılıp kullanılmadığını kontrol edebileceği; 19. maddesinde, ortakların kooperatifleriyle yapacakları her türlü işlemlerinde ve kooperatifler ile birliklerin icra makamları, resmi daireler ve mahkemeler nezdindeki dava, takip ve tahsille ilgili her türlü taleplerinde ve yapacakları ve temin edecekleri kredi muamelelerinde bütün resim, harç ve çeşitli vergiler ile kurumlar, gider, gayrımenkul artışı, intikal ve diğer vergilerden muaf oldukları; değişik Ek. 1. maddesinde, Merkez Birliğinde, Genel Kurulca temsilciler arasından veya dışarıdan seçilen iki denetçinin yanısıra, Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığı ile T.C. Ziraat Bankasını temsilen mensupları arasından birer denetçi atanacağı; değişik Ek 2. maddesinde, kooperatifler, bölge birlikleri ve merkezbirliğinin, Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığının teftiş ve denetimine tabi oldukları ve bu teftiş ve denetimler sonucu Bakanlığın vereceği talimatlara uymak zorunda bulundukları, hükme bağlanmıştır.

Anılan Yasanın 7. maddesi uyarınca Tarım ve Köyişleri Bakanlığınca hazırlanan Merkez Birliği Anasözleşmesinin 22.2.1997 günlü Bakan oluruyla değişik 26. maddesinde "Seçimleri tasdik olunmayan veya herhangi bir sebeple üyelikleri sona erenlerin yerine üyelikten ayrılanların temsil ettikleri bölgelerdeki yedek üyeler, bu mümkün olmadığı takdirde, yönetim kurulunda temsilcisi bulunmayan bölgelerdeki yedekler çağrılır. Yedek üyelerin çağrılmasına rağmen yönetim kurulu üye sayısı tamamlanamaz ise, boş bulunan üyeliklere ilk genel kurula kadar görev yapmak üzere Tarım ve Köyişleri Bakanı tarafından atama yapılır. Yedek üyelerden getirilenler müteakip genel kurula kadar görevlerine devam ederler. Yönetim kuruluna seçimle gelenlerin ekseriyeti kaybetmesi halinde genel kurul, Tarım ve Köyişleri Bakanlığınca toplantıya çağrılır." kuralına yer verilmiştir.

Anılan hükümlerden, finansman olanağı ile vergi, resim ve harçlarla kimi gider ve masraflardan muaf tutulmaları bakımından tarım kredi kooperatifleri ve birliklerinin kamu tüzel kişiliğine yaklaştığı; gerek anasözleşmelerin hazırlanmasında gerek asgari düzeyde de olsa organları üzerinde ve gerekse teftiş ve denetimleri bakımından idareye tanınan yetkiler dikkate alındığında, hizmet kamu kuruluşları gibi, ancak daha gevşek şekilde, idari vesayet altında bulundukları; bunun ise, yukarıda belirtilen Anayasa kuralında işaret edilen milli ekonominin yararları dikkate alınarak kooperatifçiliğin gelişmesini sağlayacak tedbirleri almak şeklinde Devlete yüklenen görev kapsamında olduğu anlaşılmaktadır.

Belirtilen tüm bu hususlar, idarenin kamu gücüne dayanarak tek yanlı biçimde ve re'sen hareket ettiğini göstermekte olup; Tarım ve Köyişleri Bakanlığınca bu kapsamda tesis edilen dava konusu atama işlemi idari bir işlem niteliğini taşımakta ve bunun idare hukuku esaslarına göre yargısal denetimi görevi idari yargı yerlerine ait bulunmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, Ankara 6. İdare Mahkemesince 2247 sayılı Yasanın 19. maddesine göre yapılan başvurunun reddi gerekmektedir.

SONUÇ : Anlaşmazlığın niteliğine göre, davanın idari yargı yerinde görülmesi gerektiğine, bu nedenle Ankara 6. İdare

Mahkemesinin 2247 sayılı Yasanın 19. maddesi uyarınca vaki 30.4.1998 günlü, E. 1998/247 sayılı başvurusunun reddine, 6.7.1998 gününde kesin olarak oybirliğiyle karar verildi.