

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2013/70

Karar Sayısı : 2013/166

Karar Günü : 26.12.2013

R.G. Tarih-Sayı : 09.05.2014-28995

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Danıştay Onuncu Daire

İTİRAZIN KONUSU : 20.2.2008 günlü, 5737 sayılı Vakıflar Kanunu'nun 22. maddesinin, Anayasa'nın 2., 10. ve 35. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi istemidir.

I- OLAY

Bir mülhak vakıf tarafından Vakıflar Yönetmeliği'nin 180. maddesinin iptali istemiyle açılan davada, itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A- İtiraz Konusu Yasa Kuralı

5737 sayılı Vakıflar Kanunu'nun itiraz konusu 22. maddesi şöyledir:

“Kamu kurum ve kuruluşları, koruma imar planlarını düzenlerken vakıf kültür varlıklarıyla ilgili hususlarda Genel Müdürlüğün görüşünü almak zorundadırlar.

Genel Müdürlüğe ve mazbut vakıflara ait taşınmaz mallarla ilgili olarak belediyeler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılan uygulama imar ve parselasyon planlarının, askıya çıkarılmadan önce ilgili idareler tarafından Genel Müdürlüğe bildirilmesi zorunludur.

Mazbut vakıf taşınmazlarında akar niteliğini koruyacak şekilde imar düzenlemesi yapılır.

Genel Müdürlüğe ve mazbut vakıflara ait olup uygulama imar planlarında okul, hastane veya spor alanlarında kalan taşınmazlar; ilgili kurumlar tarafından, imar planının tasdik tarihinden itibaren iki yıl içerisinde kamulaştırılmadığı takdirde ilgili bakanlığın görüşü alınarak Genel Müdürlükçe özel okul, özel hastane veya özel spor tesisi olarak değerlendirilebilir.”

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

Başvuru kararında, Anayasa'nın 2., 10. ve 35. maddelerine dayanılmıştır.

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Haşim KILIÇ, Serruh KALELİ, Alparslan ALTAN, Mehmet ERTEN, Serdar ÖZGÜLDÜR, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Zehra Ayla PERKTAŞ, Recep KÖMÜRCÜ, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Nuri NECİPOĞLU, Celal Mümtaz AKINCI, Erdal TERCAN, Muammer TOPAL, Zühtü ARSLAN ve M. Emin KUZ'un katılımlarıyla 18.6.2013 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

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

A- Genel Açıklama

Kökü İslâm hukukuna dayanan ve bir sosyal yardım kurumu olan vakıflar, bir mülkün menfaatlerinin sosyal ve kültürel hizmetlere tahsis edilmek üzere özel mülkiyetten çıkarılarak temlik ve temellükten yasaklanmak suretiyle kamu yararına özgülenmesini ifade etmektedir.

Türk Medenî Kanunu'nun 101. maddesinde “*vakıflar*”, gerçek veya tüzel kişilerin yeterli mal ve hakları belirli ve sürekli bir amaca özgülemeleriyle oluşan tüzel kişiliğe sahip mal toplulukları olarak tanımlanmış ve bir malvarlığının bütünü veya gerçekleşmiş ya da gerçekleşeceği anlaşılan her türlü geliri veya ekonomik değeri olan hakların vakfedilebileceği belirtilmiştir.

Günümüzde vakıf kurulabilmesi, Türk Medenî Kanunu hükümlerine göre mümkün olmakla birlikte, Türk Medenî Kanunu'nun yürürlük tarihinden önce kurulmuş olan vakıflara da, tarihten gelen özellikleri, kuruluş irade ve amaçları ile vakıf senetlerindeki koşullar gereği korunmaları ve sürekliliklerinin sağlanması hususları gözetilerek, Vakıflar Kanunu kapsamında yer verilmiş ve mazbut vakıflar, mülhak vakıflar, cemaat vakıfları, esnaf vakıfları ve yeni vakıfların yönetimi, faaliyetleri ve denetimi, yurt içi ve yurt dışındaki taşınır ve taşınmaz vakıf kültür varlıklarının tescili, muhafazası, onarımı ve yaşatılması, vakıf varlıklarının ekonomik şekilde işletilmesi ve değerlendirilmesinin sağlanmasına ilişkin usûl ve esaslar, Vakıflar Kanunu'nda düzenlenmiştir.

B- Anayasaya Aykırılık Sorunu

Başvuru kararında, birer mal topluluğu olan mazbut ve mülhak vakıflar arasında yönetim usulleri dışında herhangi bir farklılık ve öncelik sıralaması bulunmamasına rağmen itiraz konusu kuralda yer alan düzenlemelerin mülhak vakıfları kapsamadığı, imar planları yapılırken vakıf kültür varlıkları ile ilgili konularda Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün görüşünün alınmasının öngörülmesine karşın mülhak vakıflara ait kültür varlıklarının korunması yönünden mütevellilerin ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına görüşlerini bildirmelerine olanak tanınmadığı, mülhak vakıflara ait vakıf kültür varlıklarının korunmasının bu varlıkların özelliklerini ve kullanış biçimlerini yakından bilen mülhak vakıf yöneticilerinin sorumluluğunda olduğu, koruma imar planları hazırlanırken Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün yanı sıra mülhak vakıf mütevellilerinin görüşlerinin de alınması gerektiği, mülhak vakıflara ait taşınmazlarla ilgili imar ve parselasyon planlarının askıya çıkarılmadan önce ilgili idarelerce

mülhak vakıflara bildirilmemesinin mülhak vakıfların vakfiyeleri doğrultusunda faaliyetlerini sürdürme ve yaşatılmaları amacına aykırı olduğu, imar düzenlemeleri yapılırken mazbut vakıf taşınmazlarının akar niteliği korunurken mülhak vakıfların kapsam dışında tutulduğu, aynı tür ve aynı statüdeki mazbut ve mülhak vakıflar arasında eşitlik ve kanunların genelliği ilkelerinin ihlal edildiği ve mülhak vakıfların mülkiyet hakkının zedelendiği belirtilerek itiraz konusu kuralın, Anayasa'nın 2., 10. ve 35. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

5737 sayılı Vakıflar Kanunu'nun itiraz konusu 22. maddesinin birinci fıkrasında, kamu kurum ve kuruluşlarının, koruma imar planlarını düzenlerken vakıf kültür varlıklarıyla ilgili hususlarda Vakıflar Genel Müdürlüğünün görüşünü almak zorunda oldukları; ikinci fıkrasında, Genel Müdürlüğe ve mazbut vakıflara ait taşınmaz mallarla ilgili olarak belediyeler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılan uygulama imar ve parselasyon planlarının askıya çıkarılmadan önce ilgili idareler tarafından Genel Müdürlüğe bildirilmesinin zorunlu olduğu; üçüncü fıkrasında, mazbut vakıf taşınmazlarında akar niteliğini koruyacak şekilde imar düzenlemesi yapılacağı; dördüncü fıkrasında ise Genel Müdürlüğe ve mazbut vakıflara ait olup uygulama imar planlarında okul, hastane veya spor alanlarında kalan taşınmazların, ilgili kurumlar tarafından, imar planının tasdik tarihinden itibaren iki yıl içerisinde kamulaştırılmadığı takdirde ilgili bakanlığın görüşünün alınarak Genel Müdürlükçe özel okul, özel hastane veya özel spor tesisi olarak değerlendirilebileceği kurala bağlanmıştır.

Anayasa'nın 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyetinin bir hukuk devleti olduğu belirtilmiş, 10. maddesinde de “*Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir. Kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet, bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür. Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamaz. Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar.*” denilmiştir.

“*Kanun önünde eşitlik ilkesi*” hukuksal durumları aynı olanlar için söz konusudur. Bu ilke ile eylemli değil, hukuksal eşitlik öngörülmüştür. Eşitlik ilkesinin amacı, aynı durumda bulunan kişilerin kanunlar karşısında aynı işleme bağlı tutulmalarını sağlamak, ayırım yapılmasını ve ayrıcalık tanınmasını önlemektir. Bu ilkeyle, aynı durumda bulunan kimi kişi ve topluluklara ayrı kurallar uygulanarak kanun karşısında eşitlik ilkesi ihlal edilmiş olmaz. Kanun önünde eşitlik, herkesin her yönden aynı kurallara bağlı tutulacağı anlamına gelmez. Durumlarındaki özellikler, kimi kişiler ya da topluluklar için değişik kuralları ve uygulamaları gerektirebilir. Aynı hukuksal durumlar aynı, ayrı hukuksal durumlar farklı kurallara bağlı tutulursa Anayasa'da öngörülen eşitlik ilkesi zedelenmez.

Kanunların ilke olarak genel ve nesnel olmaları gereğini ifade eden “*kanunların genelliği ilkesi*” ise hukuk devleti ve kanun önünde eşitlik ilkelerinin bir sonucudur. Kanunların genelliğinden anlaşılan, belli kişileri hedef almayan, özel bir durumu gözetmeyen, önceden saptanıp soyut biçimde herkese uygulanabilecek kuralları içermesidir. Buna göre yasa kurallarının her şeyden önce genel nitelikte olması, herkes için objektif hukuki durumlar yaratması ve aynı hukuki durumda bulunan kişilere ayırım gözetilmeksizin uygulanabilir olması gerekir.

İtiraz konusu kuralın birinci fıkrası, kamu kurum ve kuruluşlarının koruma imar planlarını düzenlerken vakıf kültür varlıklarıyla ilgili hususlarda Vakıflar Genel Müdürlüğünün görüşünü almak zorunda olduklarını belirtmektedir.

Vakıflar Kanunu'nun 1. maddesinde, vakıflar arasında bir ayırım yapılmaksızın, yurt içi ve yurt dışındaki taşınır ve taşınmaz vakıf kültür varlıklarının muhafazası, onarımı ve yaşatılması, Kanun'un amaçları arasında sayılmış, “*Vakıf kültür ve tabiat varlıklarının korunması*” başlıklı 29. maddesinde de vakıflara ait taşınır ve taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının Vakıflar Genel Müdürlüğü, ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile kullananları tarafından korunacağı ifade edilmiştir.

Vakıf kültür varlıklarının korunması amacını taşıyan ve koruma imar planları düzenlenirken vakıf kültür varlıklarıyla ilgili hususlarda Vakıflar Genel Müdürlüğünün görüşünün alınması zorunluluğunu öngören itiraz konusu kural, mazbut vakıfların kültür varlıklarıyla sınırlı olmayıp, tüm vakıflara ait kültür varlıkları yönünden geçerli bulunmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşları, koruma imar planlarını düzenlerken vakıflar arasında bir ayırım gözetmeksizin tüm vakıfların kültür varlıklarıyla ilgili hususlarda Vakıflar Genel Müdürlüğünün görüşünü almak zorunda olduklarından, bu yönüyle kuralda mazbut vakıflar ile mülhak vakıflar arasında bir farklılık bulunmamaktadır.

Kanun'un 28. maddesinde mazbut vakıflara ait vakıf kültür varlıklarının korunmasının Vakıflar Genel Müdürlüğünce yürütüleceğinin belirtilmesi de, söz konusu korumanın mazbut vakıf kültür varlıklarıyla sınırlı olduğu anlamını taşımamakta olup kanun koyucu tarafından mazbut vakıfların yönetimi bakımından Vakıflar Genel Müdürlüğüne verilen görevin bir gereğini oluşturmaktadır.

İtiraz konusu kuralın diğer fıkralarında ise mazbut vakıflara ait taşınmaz mallarla ilgili olarak yapılan imar ve parselasyon planlarının askıya çıkarılmadan önce Vakıflar Genel Müdürlüğüne bildirilmesi, imar düzenlemesinin mazbut vakıf taşınmazlarında akar niteliğini koruyacak şekilde yapılması ve imar planlarında okul, hastane ve spor alanlarında kalan mazbut vakıf taşınmazlarının iki yıl içinde kamulaştırılmaması halinde ilgili bakanlığın görüşünün alınarak Vakıflar Genel Müdürlüğünce özel okul, özel hastane veya özel spor tesisi olarak değerlendirilebilmesi öngörülmüştür.

Mazbut vakıflar ile mülhak vakıflar, Vakıflar Kanunu'nun 3. maddesinde tanımlanmıştır. Buna göre “*mazbut vakıflar*”, bu Kanun uyarınca Vakıflar Genel Müdürlüğünce yönetilecek ve temsil edilecek vakıflar ile mülga 743 sayılı Türk Kanunu Medenisi'nin yürürlük tarihinden önce kurulmuş ve 2762 sayılı Vakıflar Kanunu gereğince Vakıflar Genel Müdürlüğünce yönetilen vakıflar; “*mülhak vakıflar*” ise mülga 743 sayılı Kanun'un yürürlük tarihinden önce kurulmuş ve yönetimi vakfedenlerin soyundan gelenlere şart edilmiş vakıflardır.

Mülhak vakıfların yönetim ve temsili, bu vakıfların Anayasaya aykırılık teşkil etmeyen vakfiye şartlarına göre Vakıflar Meclisi tarafından atanacak yöneticileri eliyle yapılmaktadır.

Mazbut vakıflar ise fiili ve hukuki sebeplerle Devletin el koyduğu, idaresi bir makama ya da vakfedenlerin fer'ilerinden başkalarına bırakıldığı, fiilen hayrî bir hizmeti kalmadığı için Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün vesayeti altına alınan, özel hukuk hükümlerine tabi tüzel kişiler olduklarından, bu vakıfların yönetim ve temsilleri, hukuki statülerinin korunarak yaşatılmaları amacıyla Vakıflar Genel Müdürlüğü'ne bırakılmıştır. Kendine özgü bu vesayet ilişkisi, mazbut vakıfların hukuki statülerinde bir değişikliğe sebebiyet vermediği gibi, vakıf malvarlığının kamu malı hâline dönüşmesi sonucunu da doğurmamaktadır.

Mazbut vakıflar ile mülhak vakıflar, yönetimleri ve temsilleri bakımından farklı hukuki konumda bulunmakta ve farklı kurallara tâbi tutulmaktadırlar. Kanun koyucu, yönetim ve temsil görevi Vakıflar Genel Müdürlüğüne verilen mazbut vakıflara ait taşınmazların korunması ve vakfın amaç ve faaliyetlerinin yerine getirilebilmesi için gelir getirici şekilde değerlendirilmesine yönelik olarak mazbut vakıf taşınmazları hakkında özel düzenlemeler öngörmüştür. Mazbut vakıfların taşınmaz varlıklarını koruyucu nitelikteki söz konusu düzenlemeler, mazbut vakıfların vakfedenlerin fer'ilerinin mütevelliliğinde değil de, bir kamu idaresinin yönetimi altında bulunması nedeniyle bu vakıfların kanun koyucu tarafından özel olarak korunması ve bu suretle mazbut vakıfların yaşatılması ve vakıf amaçlarına ulaşılması amacını gütmektedir. Kanun koyucu, gerçek kişilerce yönetilmeyen mazbut vakıflara bir anlamda sahip çıkmakta, özel bir koruma sağlamaktadır. Bu husus, Vakıflar Kanunu'ndaki mazbut vakıflara ilişkin diğer düzenlemelerden de anlaşılmaktadır. Nitekim Kanun'un 20. maddesinde, mazbut vakıflara ait onarımı planlanan vakıf kültür varlıkları ile yatırım yapılacak taşınmazların kira süresinin bitiminden bir ay önce bildirim yapılmak kaydıyla hiçbir hüküm ve karara bağlı olmaksızın Genel Müdürlüğün talebi üzerine kira süresi sonunda mülki amirlikçe tahliye edileceği; 24. maddesinde, kiraya verilen veya tahsis edilen mazbut vakıf taşınmaz mallarının yangın, hırsızlık ve doğal afetlere karşı, kullananları tarafından Genel Müdürlük adına sigortalanmasının zorunlu olduğu ve 28. maddesinde, yeterli geliri bulunmayan mazbut vakıflara ait vakıf kültür varlığı niteliğindeki taşınmazların, benzer amaçlı mazbut vakıfların gelirleriyle korunmasına ve yaşatılmasına Vakıflar Meclisinin yetkili olduğu belirtilmiştir. İtiraz konusu maddenin üçüncü fıkrası yönünden ise Vakıflar Genel Müdürlüğüne verilen koruma görevi dahi yeterli görülmeyerek, mazbut vakıf taşınmazlarında akar niteliğini koruyacak şekilde düzenleme yapılması konusunda söz konusu imar planlarını yapmaya yetkili idarelere de görevler verilmiştir.

Vakıflar Genel Müdürlüğünce yönetilen ve temsil edilen mazbut vakıfların, diğer vakıflardan ayrı bir konumda bulunmaları nedeniyle, bu vakıflar yönünden özel koruma önlemleri öngörülmesi kanun koyucunun takdirini yansıtmakta olup diğer vakıflardan farklı kurallara tabi tutulmalarında kanun önünde eşitlik ilkesine ve kanunların genelliği ilkesine aykırılık bulunmamaktadır.

Anayasa'nın 35. maddesinde, herkesin mülkiyet ve miras haklarına sahip olduğu belirtildikten sonra, bu hakların ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabileceği ve mülkiyet hakkının kullanılmasının toplum yararına aykırı olamayacağı ifade edilmiştir. Mülkiyet hakkı, kişiye başkasının hakkına zarar vermemek ve kanunların koyduğu sınırlamalara uymak koşuluyla, sahibi olduğu şeyi dilediği gibi kullanma, ürünlerinden yararlanma ve tasarruf olanağı veren bir haktır.

İmar planları, insan, toplum, çevre münasebetlerinde kişi ve aile mutluluğu ile toplum hayatını yakından etkileyen fiziksel çevreyi sağlıklı bir yapıya kavuşturmak, yatırımların yer seçimlerini ve gelişme eğilimlerini yönlendirmek ve toprağın korunma, kullanma dengesini en rasyonel biçimde belirlemek amacıyla hazırlanan planlardır. Anayasa'nın 5. maddesiyle kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlama ve insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlama ve 56. maddesiyle herkesin sahip olduğu belirtilen sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkını koruma konusunda Devlete verilen görevlerin yerine getirilmesinin, belli bir plan ve program çerçevesinde gözetim ve denetim ile gerçekleştirilebileceği ve Anayasa'da yer alan “sağlıklı ve dengeli çevre” kavramına, doğal güzelliklerin korunduğu, kentleşme ve sanayileşmenin getirdiği hava ve su kirlenmesinin önleildiği bir çevre kadar, belli bir plan ve programa göre düzenlenmiş çevrenin de girdiği kabul edilmektedir.

İmar planları, Anayasa'nın 5. ve 56. maddeleriyle Devlete verilen görevlerin yerine getirilmesi bakımından mülkiyet hakkının sınırlanması sonucunu doğurabilecek niteliktedir. İmar planları ile ilgili usul ve esaslar ise İmar Kanunu'nda düzenlenmiş olup, imar planı kapsamında bir taşınmaz ile ilgili olarak tasarrufta bulunulmasının, tek başına mülkiyet hakkının ihlaline neden olduğunun söylenebilmesi olanaklı değildir. Bu konuda ileri sürülecek iddiaların, plana karşı açılacak davalarda yargı yerlerince değerlendirilecek hususlar olduğu açıktır.

Belirtilen nedenle, itiraz konusu kuralın, imar düzenlemelerinde mazbut vakıf taşınmazlarının akar niteliğinin korunması ve değerlendirilmesine ilişkin üçüncü ve dördüncü fıkralarında, mülhak vakıfların mülkiyet haklarının ihlal edildiğinin kabulü olanaklı değildir.

Açıklanan nedenlerle, itiraz konusu kural Anayasa'nın 2., 10. ve 35. maddelerine aykırı değildir. İtirazın reddi gerekir.

VI- SONUÇ

20.2.2008 günlü, 5737 sayılı Vakıflar Kanunu'nun 22. maddesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE, 26.12.2013 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan

Başkanvekili

Başkanvekili

Haşim KILIÇ

Serruh KALELİ

Alparslan ALTAN

Üye

Üye

Üye

Mehmet ERTEN

Serdar ÖZGÜLDÜR

Osman Alifeyyaz PAKSÜT

Üye

Üye

Üye

Zehra Ayla PERKTAŞ

Recep KÖMÜRCÜ

Burhan ÜSTÜN

Üye

Engin YILDIRIM

Üye

Nuri NECİPOĞLU

Üye

Hicabi DURSUN

Üye

Celal Mümtaz AKINCI

Üye

Erdal TERCAN

Üye

Muammer TOPAL

Üye

Zühtü ARSLAN

Üye

M. Emin KUZ