

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ
AVRUPA BİRLİĞİ UYUM KOMİSYONU
KOMİSYON RAPORU

Esas No : 1/1054

Karar No: 8

Tarih: 08/05/2006

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞINA

Bakanlar Kurulu'nca, 14.02.2005 tarihinde TBMM Başkanlığı'na arzı kararlaştırılan "*Vakıflar Kanunu Tasarısı*", Başkanlık tarafından, 17.06.2005 tarihinde esas komisyon olarak Adalet Komisyonuna, tali olarak da Komisyonumuza havale edilmiş olup Komisyonumuz 30.06.2005 tarihinde tasarıyı görüşmeye başlamıştır.

Tasarı genel olarak; mazbut, mülhak, cemaat, esnaf ve Türk Medeni Kanunu'na göre kurulan vakıfları düzenleyen dağınık mevzuatın biraraya getirilmesi; özel hukuk tüzel kişiliğini haiz vakıfların vakfiyelerinde ve vakıf senetlerinde yazılı hayır, şart ve hizmetlerin sağlıklı bir şekilde yerine getirilebilmesi; vakıflara ait taşınmazların ekonomik bir şekilde işletilmesi ve değerlendirilmesi; mimari ve tarihi değere sahip vakıf abide ve eserlerin muhafazası, onarımı ve yaşatılması; AB ülkelerindeki uygulamalar da göz önünde bulundurularak mülhak, cemaat ve Türk Medeni Kanunu'na göre kurulan vakıflarımızın yapılandırılması ve amaçlarına uygun faaliyetlerde bulunmalarının temin edilmesi; vakıf teşkilatının, çağdaş kamu yönetimi anlayışına uygun şekilde yeniden yapılandırılması ve vakıf hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasların belirlenmesi amacıyla hazırlanmıştır.

Bilindiği gibi, Avrupa Birliği cemaat vakıflarına ve bunların malvarlığına temel hak ve özgürlükler bağlamında özel bir ilgi göstermektedir. Konu Katılım Ortaklığı Belgesi'nde Kısa Vadeli öncelikler arasında, Genişletilmiş Siyasi Diyalog ve Siyasi Kriterler bölümünde ve Dini Özgürlükler başlığı altında;

“Gayrimüslim azınlıklar ve cemaatlerin karşılaştığı bütün sorunları Avrupa standartları doğrultusunda kapsamlı bir biçimde ele alan bir yasanın kabul edilmesi. Anılan yasanın kabulüne kadar, evvelce ya da halihazırda gayrimüslim dini cemaat vakıflarına ait gayrimenkullerin yetkili kuruluşlar tarafından satışının veya bunlara el konulmasının askıya alınması.”

şeklinde, 2005 İlerleme Raporunda ise;

“Dini özgürlüklere ilişkin olarak, Ekim 2004'ten bu yana, gerek mevzuat gerek uygulama bakımından sadece çok sınırlı gelişme kaydedilmiştir...Uygulamada, gayrimüslim topluluklar önemli sorunlarla karşılaşmaya devam etmektedirler: Bu topluluklar tüzel kişilikten yoksundurlar, sınırlı mülkiyet hakkına sahiptirler, vakıflarının yönetiminde müdahaleyle karşılaşmakta ve bunların kendi din adamlarını eğitmelerine izin verilmemektedir...”

Halen Türk Parlamentosu'nda bulunan Vakıflar Kanunu'na ilişkin çalışmalar devam etmektedir. Böyle bir yasa gayrimüslim topluluklara vakıflarıyla ilişkin olarak bazı iyileştirmeler sağlama potansiyeline sahip olsa da, mevcut haliyle Avrupa standartlarının gerisinde kalmaktadır. Dini çoğulculuk daha genel olarak, sadece, tüm dini toplulukların faaliyet gösterebilmesi için koşulları sağlayan açık ve kapsamlı bir yasal çerçeve yoluyla garanti edilebilir.

...

Dini vakıflar, mahkeme kararı olmadan, onları kapatabilen, varlıklarına el koyabilen, mali destekçilerini azledebilen ve varlıklarının ve hesaplarının yönetimine müdahale edebilen Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün müdahalesine maruz kalmaya devam etmektedir.

Haziran 2004'te kabul edilen “Gayrimüslim Dini Vakıfları Kurulları Yöntem ve İlkelerine İlişkin Tüzüğü”nün, Ermeni toplumunun yeni kurallara uygun bir şekilde seçim yapma taleplerinde uygulanmadığı söylenmektedir.

Mülkiyet haklarına gelince, Ocak 2003 Tüzüğüne uygun olarak yapılan 2285 mülkiyet kaydı başvurusundan 341'i kabul edilmiştir. Başvurular sadece Tüzük'te listelenen 161 azınlık vakfı

tarafından yapılabilmektedir. Dini toplulukların yasal statüleri olmayışı nedeniyle, mevcut mülkiyetlerine el konulması riski halen devam etmektedir ve hukuki yollarla mülkiyeti geri alma gayretleri birçok sorunla karşılaşmaktadır. Katolik ve Protestan topluluklar dahil bazı gayrimüslim dini topluluklar hala kendi vakıflarını kurma hakkına sahip değildirlere ve dolayısıyla mülkiyet kaydettirme, elde etme ve elden çıkarma hakkında mahrumdurlar.

Son gelişmeler, Vakıflar Genel Müdürlüğü ve Hazine de dahil olmak üzere Devlet makamlarınca artan bir baskı olduğunu akla getirmektedir. Gayrimüslim dini vakıflardan el konulan mülkiyetin üçüncü taraflara satılmasına yönelik ihaleler düzenlenmiştir. Örneğin, geçmişte Hazine tasarrufuna geçirilen veya Hazine'ye transfer edilen İstanbul'daki Rum Ortodoks Vakıflarına ait mülklere ilişkin olarak Temmuz 2005'te birkaç ihale başlatılmıştır. Satışla sonuçlanmamış olsa da bu ihaleler, Parlamento'nun, bu tür mülklerin ilgili topluluklara iadesini öngören, ancak, mevcut haliyle, üçüncü taraflara satılan mülkler için tazminat öngörmeyen Vakıflar Yasası Taslağını ele almasıyla aynı döneme rastlaması nedeniyle özel dikkat çekmektedir. ”

şeklinde yer almıştır.

30.06.2005 tarihinde Komisyonumuz; Vakıflar genel Müdürlüğü, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Dışişleri Bakanlığı ve Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu temsilcilerinin de katılımıyla tasarımı görüşmeye başlamıştır. Toplantıda tasarının Avrupa Birliği Müktesebatı'na uygunluğunu araştırmak amacıyla, Kastamonu Milletvekili Musa SIVACIOĞLU başkanlığında İzmir Milletvekili Zekeriya AKÇAM ve İstanbul Milletvekili Mustafa Şükrü ELEKDAĞ'dan oluşan bir Alt Komisyon kurulması kararlaştırılmıştır.

19.10.2005 tarihinde çalışmalarına başlayan Alt Komisyon, tasarımı; Vakıflar Genel Müdürlüğü, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği ve Dışişleri Bakanlığı yetkililerinin de katılımıyla 19.10.2005, 26.10.2005 ve 26.04.2006 tarihli toplantılarında incelemiştir. Komisyonunun ve dolayısıyla Alt Komisyonun sadece AB Müktesebatı ve genel olarak AB uyum süreciyle ilgili meseleleri görüşeceği düşüncesinden hareketle, maddeler teker teker incelenmiş, uyum süreciyle ilgisi olmayan hükümler ve özellikle Komisyonumuzun tali komisyon olmasından bahisle Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün personeli ile ilgili maddeler alt komisyonda müzakere edilmemiştir.

Alt komisyon toplantılarında tasarının geneli üzerinde;

Vakıflar Genel Müdürlüğü temsilcileri tarafından tasarının; esas olarak teknik anlamda vakıflarla ilgili hususların düzenlenmesi amacıyla oluşturulduğu, azınlık haklarını düzenlemeyi amaçlayan bir tasarı olmadığı ve üzüntü verici bir şekilde AB çevrelerince konunun bu şekilde anlaşıldığı; tasarının aslında vakıflar konusunda çok büyük açılımlar getirdiği ve sadece 1936 yılında Beyanname vermiş, isimleri Resmi Gazetede yayımlanmış ve belirli bir ırk ya da cemaat mensuplarını desteklemeyi engelleyen Türk Medeni Kanunu'nun 101. maddesine göre de bir daha kurulması mümkün olmayan cemaat vakıflarını düzenlemediği, tam aksine teknik düzeyde vakıfların amacını ve işlevselliğini düzenlemeyi ve dağınık bir mevzuat topluluğunu bir araya getirmeye çalıştığı hatta AB çevrelerinden herhangi bir talep gelmese bile vakıflar konusunun bir kanun değişikliğiyle düzenlenmesi gerektiği,

Dışişleri Bakanlığı temsilcileri tarafından; her ülkenin vakıflar konusunda farklı düzenlemelere sahip olduğu; cemaat vakıflarının mülkiyet hakları konusundaki iddialarına ilişkin olarak ise; halihazırda üç davanın (Fener Rum Erkek Lisesi Vakfı, Yedikule Surp Pirgiç Ermeni Hastanesi Vakfı ve Rum Patrikhanesi Büyükkada Yetimhanesi Başvuruları) Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne intikal ettiği ve davacıların Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin mülkiyet hakkını düzenleyen 1 Numaralı Ek Protokol'üne istinaden tazminat talep ettikleri ve kendilerine karşı ayrımcılık yapıldığı iddialarını da gündeme getirdikleri; AB çevrelerinin 1974 tarihli Yargıtay Genel Kurulu Kararı'ndan sonra tapu işlemleri iptal edilen taşınmazlar için *el konulmuş mallar* ifadesini kullandığı ve ilk iki davanın önümüzdeki aylarda sonuçlanmasının beklendiği ve tahminen sekiz yüz davanın daha açılacağı,

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği temsilcileri tarafından ise; AB Komisyonu'yla konuya ilişkin diyaloglarının devam ettiği, her şeye rağmen AB çevrelerinin tasarımı olumlu karşıladıkları, vakıflar konusunda AB Müktesebatı olmadığı ve tarama sürecinde ülkemizin karşısına bu konunun doğrudan çıkmayacağı ama konunun Katılım Ortaklığı Belgesi ve İlerleme Raporlarında yer aldığı ve Müktesebat'ın olmamasından dolayı temel hak ve özgürlükler çerçevesine oturtulduğu, AB

Komisyonu'nun cemaat vakıflarının mülkiyet haklarına özel bir ilgi gösterdiği ve bu konuda Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin olası bir olumsuz kararının yargı ve temel haklar konusundaki tarama sürecini de etkileyebileceği, çünkü söz konusu ihtimalde artık Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararının da Müktesebat'ın bir parçası sayılacağı hatta konunun bir performans denetimine çevrilebileceği hususu **belirtilmiştir.**

Alt Komisyon toplantılarında gerçekleştirilen fikir alış-verişleri neticesinde tasarının 7. maddesinin aşağıdaki şekilde değiştirilmesi ve Alt komisyon Raporuna derç edilmesi kabul edilmiştir;

- “**MADDE 7-** Bu kanunun yürürlüğe girmesinden önce mazbut vakıflar arasına alınan vakıflara bir daha yönetici seçimi ve ataması yapılamaz.

On yıl süreyle yönetici atanamayan veya yönetim organı oluşturulamayan mülhak vakıflar yerleşim yeri mahkemesi kararıyla Genel Müdürlükçe yönetilir ve temsil edilir.

İlgililerin vakfiye şartlarına göre intifa hakları saklıdır.”

Değişikliğin gerekçesi: Düzenleme ile yöneticisiz kalan veya yönetim organı oluşturulamayan **mülhak** vakıfların Genel Müdürlük'çe yönetilmesinin ancak yerleşim yeri mahkemesi kararı ile olacağı hüküm altına alınmıştır. Yöneticisiz kalan veya yönetim organı oluşturulamayan **mülhak** vakıfların, yönetim boşluğunun giderilmesi ve yok olması önlenerek tüzel kişiliklerinin devamına imkan sağlanmış, Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün idari bir kararıyla mazbut vakıflar statüsüne alınması yetkisi mahkemelere bırakılmıştır.

Alt komisyon toplantılarında, üzerinde önemle durulan diğer madde veya konular hakkında ise;

- **Madde 10:** Vakıf yöneticilerinin sorumluluklarını ve görevden alınmasını düzenleyen bu madde ile ilgili olarak vakıf yöneticilerinin gereken hallerde halen idari işlemle görevden alındıkları ve bir daha vakıfların yönetim veya denetim makamlarında görev alamadıkları ama tasarıyla bu prosedürün kaldırıldığı; idari işlemlerle kullanılan bu yetkinin mahkemelere verildiği, görevden alma hükmünün AB ülkeleri mevzuatlarında da olduğu, mahkeme kararıyla görevden alınan yöneticinin mer'i mevzuatta olduğu gibi daimi olarak değil de sadece 5 yıl süreyle yönetim veya denetim organlarında görevli olamayacaklarının düzenlendiği,

- **Madde 12:** Vakıfların; mal edinimini, haklarını ve akar cinsinden olan mallarının değiştirilmesini düzenleyen madde ile ilgili olarak vakıfların yürürlükteki mevzuata göre izinle mal edinebildikleri ama özel hukuk tüzelkişiliğine sahip olmaları dolayısıyla tasarı ile izin şartının kaldırıldığı; vakıfların devamının sağlanması amacıyla da başlangıçta özgülünen malvarlığının değiştirilebilmesinin düzenlendiği, düzenlemelerin AB ülkelerinin mevzuatlarıyla tam uyumlu olduğu,

- **Madde 14:** Vakıflarda amaç, şart ve işlev değişikliğini düzenleyen bu madde ile ilgili olarak; yeni vakıfların Türk Medeni Kanunu'na göre kurulduğu ve yine bu kanunun 113. maddesindeki amaç değişikliğinden faydalanabildikleri ama aynı düzenlemelerden yararlanamayan cemaat vakıflarının amaç değiştiremedikleri ve bu sebeple faaliyetini tamamlayanların mazbut vakıflar kapsamına alındığı, oysa tasarının cemaat vakıfları için bir açılım olduğu ve tasarı ile vakıf yöneticisinin teklifi üzerine Vakıflar Meclisi tarafından cemaat vakıflarının vakfiyelerindeki şartların değiştirilebileceği,

- **Madde 41:** Vakıflar Meclisi'nin oluşumunu düzenleyen bu madde ile ilgili olarak Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün meclisli tek kamu kuruluşu olduğu ve meclisin daha demokratik bir yapıya kavuşturulduğu, Vakıflar Meclisinde her cemaata ayrı birer temsilcilik verilmediği çünkü vakıflar arasında din veya ırk bazında ayırım

yapılmadığı, çeşit yönünden teknik bir ayırım yapıldığı ve AB ülkelerinde de konunun genellikle bu şekilde düzenlendiği,

- **Geçici madde 7:** Bu madde ile tasarının kanunlaşp yürürlüğe gireceği tarihe kadar çeşitli nedenlerle Vakıflar Genel Müdürlüğü veya birimleri adına kaydedilmiş mazbut vakıflara ait taşınmazların herhangi bir hükme veya karara gerek kalmaksızın Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün talebi üzerine Tapu Müdürlükleri tarafından vakfı adına tescil edileceği,

- **Geçici Madde 9:** Bu madde ile ilgili olarak; Osmanlı Devleti zamanında kilise, havra, mezarlık gibi çeşitli şekillerde kurulan hayır kurumlarının hukuki statüsünün bir düzene kavuşturulması amacıyla 1936 yılında bu hayır kurumlarından beyanname alındığı ve bu beyanname kapsamında belirtilen malvarlığının bu tip yapılanmaların vakfiyesi olarak kabul edilip bu hayır kurumlarının tüzel kişilik kazandıkları ve cemaat vakıflarının aslında böyle ortaya çıktığı; 1974 senesine gelindiğinde ise Yargıtay Genel Kurulu'nun 1936 beyannamesinde yeni mal edinme hakkı olmadığından dolayı cemaat vakıflarının aslında mal edinmeyeceği ve dolayısıyla bağışlanan malların bağışlayana geri döneceğini belirten kararı üzerine tapuda buna yönelik işlemlerin başladığı ama mirasçısı kalmayanların bağışlarının son mirasçı sıfatıyla Hazine'ye geçtiği; bu ve benzer şekilde cemaat vakıflarının mal edinmemeleri dolayısıyla tapuda Vakıflar Genel Müdürlüğü, Hazine, namı-müstear, nam-ı mevhumlar veya vasiyet edilmiş veya bağışlanmış olup da halen bağışlayan veya vasiyet edenler adına kayıtlı taşınmazların tasarının kanunlaşması durumunda yürürlüğünden itibaren 18 ay içerisinde Tapu Sicil Müdürlüklerine müracaat edilmesi halinde ilgili vakıfları adına tescil edilebileceğinin düzenlediği; bu düzenlemelerden fazlasının, Osmanlı Devleti'nden intikal edenler ve daha sonra Türk Medeni Kanunu hükümlerine göre kurulmuş vakıflarla ilgili dağınık bir mevzuatı birleştirmeyi amaçlayan bir tasarıda olmaması gerektiği; 30.06.2005 tarihindeki TBMM Avrupa Birliği Uyum Komisyonu toplantısında da gündeme gelen ve Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu'nun da ilgili bazı taleplerinin olduğu cemaat vakıflarının tapuda iptal edilmiş ve mülkiyeti iyiniyetli üçüncü kişilere geçmiş malları hakkındaki *tazminat* konusunun esas olarak bu tasarı kapsamında ele alınmaması, gerekiyorsa belki farklı boyutlarda ele

alınması gerektiği; bu türden cemaat vakfı kavramının AB ülkelerinde olmamasına rağmen tasarının düzenlediği hükümlerin ve söz konusu vakıflar ile ilgili açılımların, temel hak ve özgürlükler bakımından AB ülkeleri düzenlemelerinin kesinlikle gerisinde olmadığı,

şeklinde tespitlerde bulunulmuştur.

Sonuç olarak, Alt Komisyon; konuyla ilgili, AB'ye üye ülkelerin tamamını kapsayan ortak bir düzenlemenin olmadığı ve AB üyesi her ülkenin temel hak ve özgürlükler çerçevesinde kendine özgü düzenleme yapma hakkına sahip olduğu hususu; tasarının 14. maddesiyle ilgili olarak amacın değiştirilebilmesinin gerçekten faydası kalmamış değiştirilmesi gereken hususlar için olduğu kadar faaliyet gösterilen konuları da kapsadığı ve tasarıda düzenlendiği kadar kolay olmaması gerektiği ve mütekabiliyet ilkesine yönelik düzenlemelerin tasarıda yer alıp almaması yönündeki tartışmalar hatırdta tutularak; 7. madde dışında, tasarıda başka bir değişikliğe gerek olmadığı kararına varmış ve bu hususları Alt Komisyon Raporunda belirtmiştir.

Alt Komisyon çalışmalarını 26.04.2006 tarihinde tamamlamış ve aynı tarihte Raporunu Komisyon Başkanlığına sunmuştur.

27.04.2006 tarihli AB Uyum Komisyonu'nun 12. toplantısında tasarı, AB Genel Sekreterliği, Vakıflar Genel Müdürlüğü ve Dışişleri Bakanlığı temsilcilerinin katılımıyla görüşülmüştür. Mütekabiliyet ilkesine yönelik hususların tasarıda olup olmaması yönündeki müzakerelerin ardından tasarı, **sadece 7. maddesi**, Alt Komisyon Raporunda belirtildiği şekilde değiştirilerek kabul edilmiştir.

Tasarının diğer maddeleri aynen kabul edildiğinden, ayrı bir metin düzenlenmesine gerek görülmemiştir.

Raporumuz, Adalet Komisyonuna sunulmak üzere saygı ile arz olunur.