

DAVACI :

VEKİLİ :

DAVALI :

VEKİLİ :

**DAVANIN KONUSU** : Ayasofya'nın yeniden ibadete açılması amacıyla Başbakanlığa yapılan 31/08/2016 tarihli başvurunun Başbakanlığın bağlı kuruluşu olan Vakıflar Genel Müdürlüğü İstanbul 1. Bölge Müdürlüğüne reddine yönelik 19/10/2016 tarih ve 27882 sayılı işlemin dayanağı olan Ayasofya Camii'nin müzeye çevrilmesine ilişkin 24/11/1934 tarih ve 2/1589 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının iptali istenilmektedir.

**DAVACININ İDDİALARI** : Davacı tarafından, dava konusu Bakanlar Kurulu Kararındaki imzaların gerçekliğinin grafolojik yönden incelenmesi gerektiği, 1924 Anayasası'nın 52. maddesi gereğince kararnamelerin Resmî Gazete'de yayımlanması ve Danıştay'ın incelemesinden geçirilmesi gerekirken bu şartlara uyulmadığı, Kararda imzaları bulunan bazı bakanların karar tarihinde Ankara dışında olduklarının Meclis tutanakları ile sabit olduğu, Ayasofya'nın tapu kaydında "müze" değil, "cami" ifadesinin yer aldığı ve UNESCO'nun resmi internet sitesinde müze olarak tanımlanmadığı, vakıf malı olan Ayasofya'nın vakfiyesine uygun bir şekilde cami olarak kullanılması gerektiği, vakfedenin iradesine aykırı hareket edildiği, Ayasofya'nın Kültür ve Turizm Bakanlığına tahsisine yönelik alınmış bir karar bulunmadığı ileri sürülerek, dava konusu Bakanlar Kurulu Kararının iptali istenilmektedir.

**DAVALI İDARENİN SAVUNMASI:** Davalı (Kapatılan) ..... tarafından, 1934 yılında yürürlüğe konulan Bakanlar Kurulu Kararına karşı yıllar sonra dava açılmayacağı, davanın süresinde olmadığı; davacının Başbakanlığa ve diğer kurumlara Ayasofya ile ilgili olarak zaman zaman başvurularda bulunduğu, davaya esas başvuru içeriğinin bir öncekinden farksız olduğu, dava konusu Bakanlar Kurulu Kararının iptali hususunda muhtelif davalar açıldığı, yine aynı işleme karşı davacı tarafından daha önce açılan davanın reddedildiği ve bu kararın kesinleştiği, işlem hakkında kesin hüküm bulunduğu; Ayasofya Camii'nin 1470 tarihli Mehmed Han-ı Sanî Bin Murad Han-ı Sanî Vakfı vakfiyesinden olup tapunun 57 pafta, 57 ada, 7 parselinde "türbe, akaret, muvakkithane ve medreseyi müştamil Ayasofya'yı Kebir Camii Şerifi" olarak kayıtlı olduğu, söz konusu Vakfın tüzel kişiliğe sahip bir mazbut vakıf olduğu ve Vakıflar Genel Müdürlüğüne temsil ve idare edildiği; Devlet idaresinin en yüksek karar organı olan Bakanlar Kurulunun idare alanında genel karar organı olduğu, Anayasa ve kanunlarla kendisine ayrıca ve açıkça yetki verilmemiş olsa bile, idare alanında "kanuna dayanmak" ve "Anayasaya ve kanunlara aykırı olmamak" şartıyla istediği her işlemi yapmak konusunda yetkili olduğu; Ayasofya'nın tahsis ve kullanım şeklinin değiştirilmesinin yürütmenin takdirinde olduğu, ulusal ve uluslararası koşullar ile iç hukukumuz çerçevesinde Bakanlar Kurulunca bu konuda her zaman karar alınabileceği, Bakanlar

**Republic of Turkey**  
**Council of State, Tenth Chamber**  
**Matter No:** 2016/16015  
**Decision No:** 2020/2595

**Plaintiff:** [Redacted]

**Counsel:** [Redacted]

**Respondent:** [Redacted]

**Counsel:** [Redacted]

**Matter:** The Plaintiff asks that the Cabinet Decision—dated 11/24/1934 and numbered 2/1589—concerning the conversion of the Hagia Sophia Mosque into a museum be annulled, on which the decision of the 1<sup>st</sup> Regional Directorate of the Prime Ministry’s Directorate General of Foundations— dated 10/19/2016 and numbered 27882—to deny plaintiff’s request to the Prime Ministry that Hagia Sophia be reopened to worship—dated 08/31/2016—is based.

**Plaintiff’s Contention:** Plaintiff requests that the Cabinet Decision of 1934 be annulled, and asserts accordingly that the signatures under the Cabinet Decision of 1934 be submitted to a graphology test; that the Decision was not published in the Official Gazette and submitted to the Council of State for inspection, in contravention to Article 52 of the Turkish Constitution of 1924; that some of the ministers whose signatures appear under the Decision are proven by parliamentary minutes to have been outside of Ankara at the time of the Decision; that Hagia Sophia’s deed mentions the word “mosque” and not “museum” and that it is not described as a museum on UNESCO’s official website; that Hagia Sophia, as a *waqf* property, needs to be used in accordance with its foundation charter [*waqfiyyah*; tr. *vakfiye*]; that the will of the endower is being disregarded; and that there is no decision taken to assign Hagia Sophia to the Ministry of Culture and Tourism.

**Respondent Government Agency’s (no longer active) Defense:** Respondent requests that the case be dismissed on the grounds that there can be no litigation years later against a Cabinet Decision put into effect in 1934; that the timing of the suit is late; that the Plaintiff, from time to time, applies to the Prime Ministry and other agencies regarding Hagia Sophia and that the application here is identical to their previous one; that there were various cases against the Cabinet Decision in question and that a previous case by the Plaintiff was dismissed and that decision had become final; that there exists a final judgment on the matter; that the Hagia Sophia Mosque is registered under the *waqf* charter of Mehmed II son of Murad II dated 1470, in lot no. 7, block no. 57, section no. 57, as “The Honorable Mosque of Grand Hagia Sophia inclusive of a tomb, properties rented out, a clock-house, and a madrasa” and that said *waqf* is a registered *waqf* with its own legal personality governed and represented by the Directorate General of Foundations; that the Cabinet is the highest administrative decision-making body of government to make general administrative decisions; that the Cabinet is authorized to make any administrative decision as long as it is based on a law and does not contravene the Constitution and laws; that altering Hagia Sophia’s status and manner of use falls under the executive’s discretion; that the Cabinet may make a decision to that end at any time pursuant to national and international circumstances and our domestic legal framework; that the allegation that the signatures under the Cabinet Decision are forged is false.

Kurulu Kararında yer alan imzaların sahte olduğu iddiasının gerçeği yansıtmadığı öne sürülerek, davanın reddi gerektiği savunulmaktadır.

**DANIŞTAY TETKİK HÂKİMİ** :

**DÜŞÜNCESİ** : Dava konusu işlemin iptal edilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY SAVCISI** :

**DÜŞÜNCESİ** : Davacı tarafından, Ayasofya Camii'nin müzeye çevrilmesine ilişkin 24/11/1934 tarih ve 2/1589 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının üzerindeki Atatürk imzasının kriminoloji laboratuvarında incelettilmesi ve iptali istenilmektedir.

Bakılan davanın açılmasından önce, aynı istemle açılan davanın Danıştay Onuncu Dairesinin 31/03/2008 tarih ve E:2005/127, K:2008/1858 sayılı kararıyla esas yönünden incelenerek reddedildiği, anılan kararın Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 10/12/2012 tarih ve E:2008/1775, K:2012/2639 sayılı kararıyla değişik gerekçeyle onandığı, davacının karar düzeltme isteminin de 06/04/2015 tarih ve E:2013/3803, K:2015/1193 sayılı kararla reddedildiği anlaşılmaktadır.

Bu durumda, davacının 24/11/1934 tarih ve 2/1589 sayılı Bakanlar Kurulu Kararından en geç yukarıda anılan davanın açıldığı tarihte haberdar olduğunun kabulü gerektiği, sonradan dava hakkı doğuracak nitelikte yeni bir hukuki durumun da ortaya çıkmadığı dikkate alındığında bakılan davanın süre aşımı nedeniyle incelenmesine olanak bulunmamaktadır.

İşin esasına gelince;

Dosyanın incelenmesinden, türbe, akaret, muvakkıthane ve medreseyi de kapsayan Ayasofya Camiinin bulunduğu İstanbul İli, Eminönü İlçesi, Cankurtaran Mahallesi Bab-ı Hümayun Sokağı, 57 pafta, 57 ada, 7 sayılı parselde bulunan 2 hektar 6644 m<sup>2</sup> den ibaret taşınmazın 19.11.1936 tarihinde Fatih Sultan Mehmet Vakfı adına tapuya tescil edildiği, eşsiz bir mimarlık ve sanat abidesi olan Ayasofya Camiinin, müzeye çevrilmesi konusunda o dönemde vakıflardan sorumlu olan Maarif Vekaletinin (Milli Eğitim Bakanlığı) 4.11.1934 tarih ve 94041 sayılı yazısıyla, Ayasofya Camiinin çevresindeki evkafa ait dükkanların yıktırılması, diğerlerinin de evkafça istimlak edilmesi suretiyle güzelleştirilmesi ve tamiri ve daimi muhafazası masraflarına karşılık da evkafça bu sene ve gelecek sene bütçelerinden muayyen bir para ayrılması hakkında bir karar alınması suretiyle Ayasofya Camiinin müzeye çevrilmesinin istenildiği, Evkaf Umum Müdürlüğü'nün (Vakıflar Genel Müdürlüğü) 7.11.1934 tarih ve 153197/107 sayılı yazısıyla da, vakfın durumunun parasal olarak değerlendirilmesi üzerine, 24.11.1934 tarih ve 2/1589 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla; Ayasofya Camiinin çevresindeki evkafa ait binaların Evkaf Umum Müdürlüğü'nce yıktırılarak temizlettilmesi ve diğer binaların istimlak, yıkma ve binanın tamir ve muhafaza masrafları da Maarif Vekilligince verilmek suretiyle Ayasofya Camiinin müzeye çevrilmesine karar verildiği anlaşılmaktadır.

Bütün insanlığın ortak mirası olarak kabul edilen evrensel değerlere sahip kültürel ve doğal

**Republic of Turkey**  
**Council of State, Tenth Chamber**

**Matter No:** 2016/16015

**Decision No:** 2020/2595

**Council of State Investigating Judge's Opinion:** Is of the opinion that the Cabinet Decision in question be annulled.

**Council of State Prosecutor's Opinion:** Plaintiff asks that the Ataturk signature under the Cabinet Decision dated 11/24/1934 and numbered 2/1589 concerning the conversion of the Hagia Sophia Mosque into a museum be examined at a criminology laboratory and annulled.

It has come to our attention that, before the instant case, a prior case by the Plaintiff with the same request was rejected by the Tenth Chamber of the Council of State in its decision dated 03/31/2008 and numbered E:2005/125, K:2008/1858; and that said decision was upheld, with a different reasoning, by the Council of Chambers of Administrative Matters in its decision dated 12/10/2012 and numbered E:2008/1775 and numbered K:2012/2639; and that Plaintiff's request for revision of decision was denied by the decision dated 04/06/2015 and numbered E:2013/3803, K:2015/1193.

Thus, it must be accepted that Plaintiff must have been notified of the Cabinet Decision dated 11/24/1934 and numbered 2/1589, at the latest, by the time the aforementioned case was commenced, and since there have not arisen any novel legal circumstances that would give rise to a right to commence a late legal action, there is no possibility to proceed with the case due to the statute of limitations.

As for the substance of the matter:

After examining the case file, it is understood that the immovable consisting of 2 hectares and 6644 m<sup>2</sup> in the City of Istanbul, District of Eminonu, Cankurtaran Neighborhood, Bab-i Humayun Street, in lot no. 7, block no. 57, section no. 57, which includes the Hagia Sophia Mosque, was registered in the name of the Fatih Sultan Mehmet Waqf on 11/19/1936; that the Ministry of Education had requested, through its letter dated 11/04/1934 and numbered 94041, that the Hagia Sophia Mosque, a unique architectural and aesthetic monument, be converted into a museum, the shops belonging to the *waqf* be demolished, the rest be expropriated and refurbished and that the Directorate allot a certain amount that year and the following year for its reparation and permanent protection; that the Directorate General of Foundations appraised the monetary situation of the *waqf* in its letter dated 11/07/1934 and numbered 153197/107; that the Cabinet Decision dated 11/24/1934 and numbered 2/1589 decided that the buildings belonging to the *waqf* surrounding the Hagia Sophia Mosque be demolished by the Directorate General of Foundations and that the Hagia Sophia Mosque be converted into a museum by expropriating and demolishing other buildings and repairing and preserving others, to be compensated by the Ministry of Education.

On 16 November 1972, The UNESCO General Conference has adopted the Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage in order to identify and introduce cultural and natural sites with universal values accepted as humanity's shared heritage; to raise society's consciousness on preserving this universal heritage; and to ensure the necessary cooperation to preserve cultural and natural sites that are damaged and destroyed for various reasons. This Convention, to whose accession we have provided assent through the Law dated 04/14/1982 and numbered 2658, was adopted by the Cabinet Decision dated 05/23/1982 and numbered 8/4788 and published in the Official Gazette dated 02/14/1983 and numbered 17959.

sitleri dünyaya tanıtmak, toplumda sözkonusu evrensel mirasa sahip çıkacak bilinci oluşturmak ve çeşitli sebeplerle bozulan, yok olan kültürel ve doğal değerlerin yaşatılması için gerekli işbirliğini sağlamak amacıyla Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Örgütü (UNESCO) Genel Konferansınca 16 Kasım 1972 tarihinde Dünya Kültürel ve Doğal Mirasının Korunmasına Dair Sözleşme kabul edilmiştir. 14.04.1982 tarih ve 2658 sayılı Kanunla katılmamız uygun bulunan bu Sözleşme, 23.05.1982 tarih ve 8/4788 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla onaylanarak, 14.02.1983 tarih ve 17959 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanmıştır.

Bu Sözleşmenin başlangıç bölümünde; kültürel mirasın ve doğal mirasın sadece geleneksel bozulma nedenleriyle değil, fakat sosyal ve ekonomik şartların değişmesiyle bu durumu vahimleştiren daha da tehlikeli çürüme ve tahrip olgusuyla gittikçe artan bir şekilde yok olma tehdidi altında olduğu, kültürel ve doğal mirasın herhangi bir parçasının bozulmasının veya yok olmasının, bütün dünya milletlerinin mirası için zararlı bir yoksullaşma teşkil ettiği, bu mirasın ulusal düzeyde korunmasının, korumanın gerekli kıldığı kaynakların genişliği ve kültürel varlığın toprakları üstünde bulunduğu ülkenin ekonomik, bilimsel ve teknik kaynaklarının yetersizliği nedeniyle çoğu kez tamamlanmamış olarak kaldığı, örgüt yasasının, dünya mirasının muhafaza ve korunmasını sağlamak ve ilgili milletlere gerekli uluslararası sözleşmeleri tavsiye etmek suretiyle bilgi muhafazasını arttırmayı ve yaymayı öngördüğü, kültürel ve doğal varlıklara ilişkin mevcut uluslararası sözleşme, tavsiye ve kararların hangi halka ait olursa olsun bu eşsiz ve yeri doldurulmaz kültür varlıklarının korunmasının dünyanın bütün halkları için önemini gösterdiği, kültürel ve doğal mirasın parçalarının istisnâ bir öneme sahip olduğu ve bu nedenle tüm insanlığın dünya mirasının bir parçası olarak muhafazasının gerektiği, kültürel ve doğal varlıkları tehdit eden yeni tehlikelerin vüsat ve ciddiyeti karşısında, ilgili devletin faaliyetinin yerini almamakla beraber bunu müessir bir şekilde tamamlayacak kolektif yardımda bulunarak, istisnâ evrensel değerdeki kültürel ve doğal mirasın korunmasına iştirakin, bütün milletlerarası camianın ödevi olduğu, bu amaçla, daimi bir temel üzerine ve modern bilimsel yöntemlere uygun olarak, istisnâ değerdeki kültürel ve doğal mirasın kolektif korunmasına matuf etkin bir sistemi kuran yeni hükümleri, bir sözleşme biçiminde kabulünün zorunlu olduğu hususlarına yer verilerek bu sözleşmenin kabul edildiği vurgulanmaktadır.

Söz konusu Sözleşme hükümlerinin bir gereği olarak oluşturulan Dünya Miras Listesi, UNESCO'ya bağlı Dünya Miras Komitesi tarafından belirlenerek buldukları ülkenin devleti tarafından korunması garanti edilmiş doğal ve kültürel varlıkları göstermektedir. Böyle bir liste oluşturmadaki amaç, tüm insanlığın malı olan değerlerin korunmasında uluslar arası işbirliğini mümkün kılmaktır. Düzenli olarak yenilenen listede 2008 yılı itibariyle 141 ülkeye ait 851 varlık bulunmaktadır. Bunların 660'ı kültürel, 166'sı doğal, 25'i ise kültürel ve doğal varlıktır. Kültürel bir miras niteliği taşıyan İstanbul'un tarihi alanları 6.12.1985 tarihinde Dünya Miras Listesine dahil edilmiştir.

İstanbul'un tarihi alanlarının en önemli parçalarından biri olan ve ortak miras olarak kabul edilen evrensel değerlere sahip Ayasofya'nın, müze olarak kullanılması idarenin takdir yetkisi kapsamındadır ve dava konusu işlemde hukuka aykırılık bulunmamaktadır.

**Republic of Turkey**  
**Council of State, Tenth Chamber**  
**Matter No: 2016/16015**  
**Decision No: 2020/2595**

In its Preamble, the Convention emphasizes that it was adopted noting that “the cultural heritage and the natural heritage are increasingly threatened with destruction not only by the traditional causes of decay, but also by changing social and economic conditions which aggravate the situation with even more formidable phenomena of damage or destruction”; that “deterioration or disappearance of any item of the cultural or natural heritage constitutes a harmful impoverishment of the heritage of all the nations of the world”; “protection of this heritage at the national level often remains incomplete because of the scale of the resources which it requires and of the insufficient economic, scientific, and technological resources of the country where the property to be protected is situated”; that “the Constitution of the Organization provides that it will maintain, increase, and diffuse knowledge, by assuring the conservation and protection of the world's heritage, and recommending to the nations concerned the necessary international conventions”; that “the existing international conventions, recommendations and resolutions concerning cultural and natural property demonstrate the importance, for all the peoples of the world, of safeguarding this unique and irreplaceable property, to whatever people it may belong”; that “parts of the cultural or natural heritage are of outstanding interest and therefore need to be preserved as part of the world heritage of mankind as a whole”; that “in view of the magnitude and gravity of the new dangers threatening them, it is incumbent on the international community as a whole to participate in the protection of the cultural and natural heritage of outstanding universal value, by the granting of collective assistance which, although not taking the place of action by the State concerned, will serve as an efficient complement thereto”; that “it is essential for this purpose to adopt new provisions in the form of a convention establishing an effective system of collective protection of the cultural and natural heritage of outstanding universal value, organized on a permanent basis and in accordance with modern scientific methods.”

The World Heritage List, created in accordance with Convention articles, shows natural and cultural sites identified by UNESCO's World Heritage Committee and whose protection is guaranteed by the country in which they are located. The purpose of creating such a list is to enable international cooperation to preserve sites that are the heritage of humanity. The lists, which is regularly updated, has 851 sites from 141 countries as of 2008. 660 of these are cultural, 166 are natural, and 25 are both cultural and natural sites. Istanbul's historic sites were added to the World Heritage List as cultural sites on 12/06/1985.

The use of Hagia Sophia, which is among the most important parts of Istanbul's historic sites and has universal values accepted as common heritage, as a museum falls under the government's discretion and as such there is no illegality in the Cabinet Decision under question.

Plaintiff requests that the Ataturk signature under the Cabinet Decision concerning the conversion of the Hagia Sophia Mosque into a museum dated 11/24/1934 and numbered 2/1589 be submitted to a criminology laboratory for inspection. This request should be denied as, from examining the case file, it becomes clear that the Decision was prepared by the Cabinet pursuant to the Letter from the Directorate of Decisions of the Prime Ministry of the Republic of Turkey dated 11/14/1934 and numbered 94041, and that the President had signed the Decision, and that the Museum had begun operations on 02/01/1935.

For the foregoing reasons, it is opined that the case ought to be dismissed.

Davacı tarafından, Ayasofya Camii'nin müzeye çevrilmesine ilişkin 24/11/1934 tarih ve 2/1589 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının üzerindeki Atatürk imzasının kriminoloji laboratuvarında incelettirilmesi istenilmektedir. Dosyanın incelenmesinden, T.C. Başvekalet Kararlar Müdürlüğüne 14/11/1934 tarih ve 94041 sayılı Tezkere uyarınca İcra Vekilleri Heyetince kararnamenin hazırlandığı ve onaya sunulduğu, Cumhurbaşkanınca Kararnamenin imzalandığı, Müzenin 01/02/1935 tarihinde faaliyete geçtiği göz önüne alındığında Cumhurbaşkanının iradesinin oluşmadığından söz edilemeyeceğinden iddianın incelenmesi istemi yerinde görülmemiştir.

Açıklanan nedenlerle, davanın reddi gerektiği düşünülmektedir.

### **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Onuncu Dairesince, duruşma için önceden taraflara bildirilen 02/07/2020 tarihinde davacı Derneği temsilen ..... ile davacı Dernek vekili Av. ...., ..... temsilen Hukuk Müşaviri ..... geldikleri, Danıştay Savcısının hazır olduğu görülmekle açık duruşmaya başlandı, taraflara iddia ve savunmalarını açıklamaları için usûlüne uygun söz verilip, Danıştay Savcısının düşüncesi alındıktan ve tarafların Savcı düşüncesine yönelik beyanları dinlendikten sonra duruşmaya son verildi.

Davacının, dava konusu Bakanlar Kurulu Kararında yer alan imzaların gerçeği yansıtmadığı, Kararda imzaları bulunan bazı bakanların karar tarihinde Ankara dışında olduklarının Meclis tutanakları ile sabit olması nedeniyle imzalarının geçersiz olduğu ve grafolojik yönden incelenmesi gerektiği iddiaları yönünden, dosyada konu ile ilgili inceleme yapılmasını gerektirecek yeterli emare bulunmadığı kanaatine ulaşıldığından söz konusu imzaların gerçekliğiyle ilgili inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

#### **Davalı idarenin davada süre aşımı olduğu iddiası yönünden;**

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 7. maddesinin birinci fıkrasında; dava açma süresinin, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hâllerde Danıştay'da ve idare mahkemelerinde altmış ve vergi mahkemelerinde otuz gün olduğu, dördüncü fıkrasında ise, ilanı gereken düzenleyici işlemlerde dava süresinin, ilan tarihini izleyen günden itibaren başlayacağı, ancak bu işlemlerin uygulanması üzerine ilgililerin, düzenleyici işlem veya uygulanan işlem yahut her ikisi aleyhine birden dava açabilecekleri hükme bağlanmış, aynı Kanun'un 10. maddesinde de; ilgililerin, haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurabilecekleri, altmış gün içinde bir cevap verilmezse isteğin reddedilmiş sayılacağı, ilgililerin altmış günün bittiği tarihten itibaren dava açma süresi içinde, konusuna göre Danıştay'a, idare ve vergi mahkemelerine dava açabilecekleri hüküm altına alınmıştır.

Dava konusu olayda, davacı Dernek tarafından 31/08/2016 tarihinde Başbakanlık genel evrak kaydına giren dilekçe ile "Ayasofya Camii'nin müze olmasının hukuken ve vakfen mümkün olmadığı, 7044 sayılı Aslında Vakıf Olan Tarihi ve Mimari Kıymeti Haiz Eski Eserlerin Vakıflar Umum Müdürlüğüne Devrine Dair Kanun'un, Bakanlar Kurulu Kararından önce uyulması gereken

**Republic of Turkey**  
**Council of State, Tenth Chamber**  
**Matter No: 2016/16015**  
**Decision No: 2020/2595**

**ON BEHALF OF THE TURKISH NATION**

The Tenth Chamber of the Council of State, the adjudicating body of the dispute, began proceedings on 07/02/2020, the date of which parties were notified in advance, after taking notice of the presence of [Redacted] representing the Plaintiff Association and Plaintiff's Counsel [Redacted], Legal Consultant [Redacted] representing [Redacted], the Council of State Prosecutor; both parties were allowed to present their contentions and responses; the Council of State Prosecutor's opinion and parties' reaction thereto were heard; the hearing was then terminated.

Regarding Plaintiff's allegations that the signatures under the Cabinet Decision are forged, that some of the Ministers whose signatures appear under the Decision have been proven to have been outside of Ankara at the time of the Decision, as evidenced by parliamentary minutes, that the signatures need to be submitted for graphological evaluation: it has been decided that there is no need to have the signatures under the Decision be examined for their veracity, since the decision has been reached that there are insufficient indications in the case file that would necessitate such examination.

**Regarding Respondent's contention that the statute of limitations applies:**

Article 7, paragraph 1 of the Administrative Procedure Law numbered 2577 provides that the right to commence an action, save separate timelines provided by special laws, is 60 days before the Council of State and administrative courts and 30 days before tax courts; paragraph 4 provides that, for administrative decisions requiring publication, the timeline begins the day after publication, but if the decision requires execution, interested parties can commence an action against either the decision or the executive action or both; Article 10 of the same Law provides that interested parties may apply before administrative authorities to have a decision executed or an action taken that can constitute the subject matter of an administrative suit, that if there is no response within 60 days the application will be considered to have been denied, and that interested parties may sue before the Council of State, administrative or tax courts, depending on the subject matter, after said 60 days [for the authority to respond to plaintiff's request] expire and within the statute of limitations.

In the present dispute, the Plaintiff Association has requested that the Hagia Sophia Mosque be opened to worship in accordance with their rights, the law, and the *waqf* charter, via their petition dated 08/31/2016 registered in the Prime Ministry's general documents registry: "that it is impossible for the Hagia Sophia Mosque to be a museum both legally and from a *waqf* perspective; that the Law on the Assignment of Historic and Architecturally Valuable Old Waqf Artifacts to the Directorate General of Foundations takes precedence over the Cabinet Decision; that the rule of law is ensured by the Turkish Constitution." The petition was responded to and denied by the letter of the 1<sup>st</sup> Regional Directorate of the Prime Ministry's Directorate General of Foundations dated 10/19/2016 and numbered 27882: "that, although the ownership of the Hagia Sophia Mosque belongs to the Directorate General of Foundations, in accordance with the Cabinet Decision in dispute dated 11/24/1934 and numbered 2/1589, it has been converted into a museum under the responsibility of the Ministry of Culture and Tourism."

The application made by the Plaintiff Association to the Prime Ministry is one under the scope of Article 10 of the Administrative Procedure Law numbered 2577 and concerns the allegation that Hagia Sophia's status as a museum is contrary to law and the *waqf* charter and



*bir hukuk normu olduğu, Türkiye Cumhuriyetinde hukukun Anayasa'nın teminatı altında olduğu*" ileri sürülerek hak, hukuk ve vakıf senedine göre Ayasofya Camii'nin ibadete açılması talep edilmiştir. Anılan başvuruya, Başbakanlık bağlı kuruluşu Vakıflar Genel Müdürlüğü İstanbul 1. Bölge Müdürlüğü'nün 19/10/2016 tarih ve 27882 sayılı yazısıyla "Ayasofya Camii mülkiyetinin Vakıflar Genel Müdürlüğüne ait olmakla birlikte, dava konusu 24.11.1934 tarih ve 2/1589 sayılı İcra Vekilleri Heyetince müzeye çevrilmiş olup, halen Kültür ve Turizm Bakanlığının sorumluluğunda müze olarak devam ettiği" belirtilerek cevap verilmiş ve bu suretle söz konusu talep reddedilmiş bulunmaktadır.

Davacı Derneğin Başbakanlığa yapmış olduğu başvuru 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 10. maddesi kapsamında yapılan bir başvuru niteliğinde olup, Ayasofya'nın müze statüsünde kullanımının hukuk ve vakıf senedine aykırı olduğu iddiasıyla cami olarak kullanıma açılması talebini içermektedir. Bu talebin reddine dair işlem, dava dilekçesi ekinde ibraz edilen taahhütlü tebliğ alındısı suretine göre davacı Derneğe 24/10/2016 tarihinde tebliğ edilmiş ve altmış günlük yasal dava açma süresi içinde kalan 20/12/2016 tarihinde de bu dava açılmıştır. Esasen Dairemizin E:2018/3786 sayılı dosyasında doğrudan dava konusu Bakanlar Kurulu Kararına karşı açılan dava, davalı idareye yeni bir başvuru yapılmadan ve konu ile ilgili tesis edilmiş bireysel bir işlem olmadan açılmış olduğundan 13/09/2018 tarihinde verilen K:2018/2588 sayılı süre ret kararıyla sonuçlanmış iken, bu dava bahis konusu başvuru üzerine tesis edilen yeni bir bireysel işlem akabinde açılmış olduğundan, dosya esas yönünden görüşülmek üzere tekemmül ettirilmiştir.

Davacı Derneğin başvurusunun reddedilmesine dair işlem, dava konusu Bakanlar Kurulu Kararı dayanak alınmak suretiyle tesis edilmiştir. Dolayısıyla davacı, hakkında idari davaya konu olabilecek bireysel işlemin tesis edilmesi üzerine hem bu işlem, hem de dayanak işleme veya bunlardan herhangi birine karşı dava açabilecek olup, uyuşmazlıkta da, bireysel ret işleminin dayanağını oluşturan Bakanlar Kurulu Kararına karşı söz konusu işlemin tebliği üzerine yasal süresi içinde dava açılmıştır. Bu nedenle, davalı idarenin süre aşımı itirazı yerinde görülmemiştir.

**Davalı idarenin, tarafları ve konusu aynı olan önceki bir davada Dairemizce verilen kesin bir hüküm bulunduğu iddiasına gelince;**

Söz konusu kesin hüküm iddiasına ilişkin karar; Dairemizin 31/03/2008 tarih ve E:2005/127, K:2008/1858 sayılı davanın reddine ilişkin kararının değişik gerekçe ile onanmasına dair İdari Dava Daireleri Kurulunun 10/12/2012 tarih ve E:2008/1775, K:2012/2639 sayılı kararıdır.

Anılan Kararda, "... Dünya Miras Listesine dahil edilerek tüm insanlığın ortak değeri kabul edilen Ayasofya'nın da, anılan sözleşme hükümleri gereğince, bulunduğu Türkiye Cumhuriyeti Devleti tarafından korunacağı ve yaşatılacağı açıktır. Koruma ve yaşatma ilkesine uygun olmak şartıyla, Ayasofya'nın kullanım şeklinin ise iç hukukumuzda göre belirlenmesi önünde anılan Sözleşmede engel bir kural bulunmamaktadır.

*Davalı idare tarafından, Ayasofya'nın tarihi, mimari ve kültürel nitelikleri nedeniyle ve korunması amacıyla diğer camilerden farklı değerlendirilmesinin zorunlu olduğu, bu zorunluluklar nedeniyle ve 1934 yılındaki ulusal ve uluslararası koşullar dahilinde, dava konusu işlemle kullanım şeklinin müze olarak belirlendiği belirtilmektedir.*

**Republic of Turkey**  
**Council of State, Tenth Chamber**  
**Matter No:** 2016/16015  
**Decision No:** 2020/2595

requests that it be opened as a mosque. The Plaintiff Association was notified of the denial of their application, according to the certified letter of notice in the annex of the case file, on 10/24/2016 and the present action has been commenced within the 60-day statutory limit on 12/20/2016. While the case before our Chamber numbered E:2018/3786 concerning the annulment of the Cabinet Decision has been dismissed on 09/13/2018 with decision number K:2018/2588, since it was commenced without first applying to the sued government agency and without an individual administrative decision on the matter, the present case has been processed without dismissal because it rests on an individual decision [of denial by administrative authorities].

The decision of denial concerning Plaintiff Association's application rests upon the disputed Cabinet Decision. Therefore, following the individual decision [of denial], which is an administratively actionable matter, plaintiff may file a case against either this decision or the decision on which the individual decision [of denial] rests [i.e., Cabinet Decision], or both, and in the present dispute, plaintiff has timely filed suit against the Cabinet Decision upon receipt of the individual decision [of denial]. For this reason, the statute of limitations objection by the sued government agency is without merit.

**As for Respondent's contention that there is already a final judgment issued by our Chamber on the same matter and concerning the same parties:**

The final judgment contention concerns the decision of the Council of Chambers of Administrative Matters dated 12/10/2012 and numbered E:2008/1775 and numbered K:2012/2639 that upheld, with a different reasoning, the decision of dismissal of the Tenth Chamber of the Council of State dated 03/31/2008 and numbered E:2005/125, K:2008/1858.

In said decision, the decision to dismiss was upheld for the following reason: "... It is clear that the government of the Republic of Turkey, in accordance with Convention provisions, will have to protect and preserve Hagia Sophia, included in the World Heritage List and accepted as humanity's shared heritage. There is nothing in the Convention that prohibits a determination on the use of Hagia Sophia in accordance with our domestic law, as long as that determination accords with the principle of protection and preservation.

Respondent government agency has stated that it is necessary to evaluate Hagia Sophia differently than other mosques given its historical, architectural, and cultural qualities and for its protection; that its manner of use has been determined by the Decision under question as a museum in light of these necessities and under the national and international exigencies of 1934.

It also falls under the government's discretion to discontinue Hagia Sophia's use as a museum and to assign it a different purpose, in light of changes in national and international circumstances, and in accordance with the purpose to protect and preserve Hagia Sophia's historical, architectural, and cultural qualities. ..."

In said decision, after mentioning that there is no provision in the Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage prohibiting a determination on how to use Hagia Sophia pursuant to our domestic law, it has been decided that assigning Hagia Sophia a different status other than a museum is within the government's discretion. However, the substance of that case did not involve any allegations, substantive evaluations, reasonings or decisions concerning Hagia Sophia's ownership, its *waqf* status, and whether it is against the law to use it for a purpose other than the one delineated in its charter.

*Ulusal ve uluslararası koşullardaki değişiklikler gözetilerek ve Ayasofya'nın tarihi, mimari ve kültürel niteliklerini koruma ve yaşatma amacına bağlı kalınarak Ayasofya'nın kullanım şeklinin müze olmaktan çıkartılması ve başka bir amaca tahsis edilmesi de idarenin takdirinde bulunmaktadır. ..."* gerekçesine yer verilmiş ve bu gerekçe ile davanın reddine ilişkin karar onanmıştır.

Bahse konu kararda, Ayasofya'nın kullanım şeklinin iç hukukumuzda göre belirlenmesi önünde Dünya Kültürel ve Doğal Mirasının Korunmasına Dair Sözleşme'de engel bir hükmün bulunmadığı belirtildikten sonra, Ayasofya'nın müze vasfından başka bir amaca tahsisinin idarenin takdirinde olduğuna hükmedilmiştir. Ancak, söz konusu dava içeriğinde; Ayasofya'nın mülkiyeti, vakıf niteliği ve tapusunda yer alan vasfı itibarıyla vakıf senedinde tahsis edildiği amaç dışında kullanımının hukuka aykırı olduğuna ilişkin iddialar yönünden esasa ilişkin herhangi bir inceleme ve değerlendirme bulunmadığı gibi, buna dair herhangi bir gerekçe ve hüküm de yer almamıştır.

Bu itibarla, davacı Derneğin daha önceki davalar kapsamında yargılama konusu yapılmayan, hakkında herhangi bir gerekçe ve hüküm bulunmayan dava sebepleri yönünden 2577 sayılı Kanun'un 10. maddesi gereğince yaptığı yeni ve farklı bir başvuru sonucu tesis edilen işlem üzerine ortaya çıkan uyuşmazlığın esasının incelenmesi gerekmekte olup, belirtilen konular hakkında kesinleşen bir hükümden söz edilemeyeceğinden, davalı idarenin usûle ilişkin iddiaları yerinde görülmeyle, Tetkik Hâkiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin esasına geçilerek gereği görüldü:

#### **MADDİ OLAY VE HUKUKİ SÜREÇ:**

1470 tarihli Mehmed Han-ı Sanî Bin Murad Han-ı Sanî Vakfı'nın vakfiyesinde "cami" olarak gösterilen ve 19/11/1936 tarihli tapu senedi uyarınca İstanbul İli, Eminönü İlçesi (hâlen Fatih İlçesi), Cankurtaran Mahallesi, Babı Hümayun Sokak, 57. Pafta, 57. Ada, 7 numaralı Parselde "türbe, akaret, muvakkithane ve medreseyi müstemil Ayasofyayı Kebir Camii Şerifi" vasfı ile "Ebulfetih Sultan Mehmet Vakfı" adına kayıtlı Ayasofya'nın yeniden ibadete açılması talebiyle davacı Dernek yetkilisi tarafından 31/08/2016 tarihli dilekçe ile (kapatılan) Başbakanlığa başvurulmuştur.

Anılan dilekçeye Vakıflar Genel Müdürlüğü İstanbul 1. Bölge Müdürlüğü'nün 19/10/2016 tarih ve 27882 sayılı yazısı ile Ayasofya Camii'nin müze olarak kullanımının devam ettiği yönünde cevap verilmiş olup, davacıya bu yazı 24/10/2016 tarihinde tebliğ edilmiş ve bunun üzerine 20/12/2016 tarihinde kayda giren dilekçe ile bakılmakta olan dava açılmıştır.

#### **İNCELEME VE GEREKÇE :**

##### **a) İlgili Mevzuat:**

Mülga 864 sayılı Kanunu Medeninın Sureti Meriyet ve Şekli Tatbiki Hakkında Kanun'un 1. maddesinde "Kanunu medeninın meri olmağa başladığı tarihten evvelki hâdiselerin hukukî hükümleri, mezkûr hâdiselerin hangi kanun meri iken vaki olmuş ise yine o kanuna tâbi kalır.

Binaenaleyh 4 teşrinievvel 1926 tarihinden evvel vukubulmuş olan muamelelerin hukukan lâzımülifa olup olmamaları ve neticeleri, mezkûr tarihten sonra dahi, vukuları zamanında meri olan

**Republic of Turkey**  
**Council of State, Tenth Chamber**  
**Matter No:** 2016/16015  
**Decision No:** 2020/2595

Thus, it is necessary to substantively evaluate the new and different application made by Plaintiff pursuant to Article 10 of the Law numbered 2577, which concern contentions not adjudicated beforehand and on which there exist no prior judgments or decisions; thus, it is not possible to state that there is a final judgment on the matter already; thus the procedural objection by Respondent government agency is without merit, and after hearing from the Investigating Judge, [we have] proceeded to the substance of the matter:

**FACTS AND PROCEDURAL POSTURE:**

Plaintiff's representative applied to the (now defunct) Prime Ministry with a petition dated 08/31/2016 to have Hagia Sophia, registered under the *waqf* charter of Mehmed II son of Murad II dated 1470 as a “**mosque**,” and according to the deed dated 11/19/1936, located in the City of Istanbul, District of Eminonu, Cankurtaran Neighborhood, Bab-i Humayun Street, in lot no. 7, block no. 57, section no. 57, as “**The Honorable Mosque of Grand Hagia Sophia inclusive of a tomb, properties rented out, a clock-house, and a madrasa**” under the name of “Ebulfetih Sultan Mehmet Waqf,” opened to worship.

The 1<sup>st</sup> Regional Directorate of the Prime Ministry's Directorate General of Foundations responded to said petition with a letter dated 10/19/2016 and numbered 27882 that the Hagia Sophia Mosque continues to operate as a museum, and this letter was delivered to Plaintiff on 10/24/2016, and then the present case was commenced through a petition registered on 12/20/2016.

**EVALUATION AND REASONING:**

**a) Applicable Law:**

Article 1 of the repealed Law on the Application and Enforcement of the Civil Code numbered 864 provides: “Events that preceded the entry into force of the civil code shall be governed by law applicable at the time of occurrence of said events. Thus, regarding events that have occurred before 4 October 1926, even after said date, the law applicable at the time of occurrence of sad events shall govern.” Article 8 provides: “A separate enforcement law shall be passed concerning *waqfs* established before the entry into force of the civil code.”

Similarly, Article 1 of the Law on the Application and Enforcement of the Turkish Civil Code dated 12/03/2001 and numbered 4722, which repealed Law numbered 864, provides: “The law applicable at the time shall be applied to the legal consequences of events that have preceded the entry into force of the Turkish Civil Code. Whether events that have taken place before the entry into force of the Turkish Civil Code are legally binding in their consequences shall be governed, even after the passage of this law, in accordance with the law applicable at the time of occurrence of said events.”

Article 10 of the Waqf Law dated 06/05/1935 and numbered 2762 provides: “Those *waqfs* whose use for their established purposes contravenes law or public policy or have become useless can be assigned to other establishments or can be traded with money or tangible property upon the offer of the *waqf* board of directors and decision of the cabinet. Works of architectural or historical value cannot be sold.”

Article 15 of the Waqf Law dated 02/20/2008 and numbered 5737, which is still in force, provides: “The immovables of *waqfs* cannot be confiscated or pledged and no statute of limitations shall apply to institute proprietary interests thereon. Those *waqfs* that belong to the Directorate

kanunlara tevfikân tayin olunur. ..." hükmüne, 8. maddesinde ise "Kanunu medeninî meriyete vazından mukaddem vücuda getirilen evkaf hakkında ayrıca bir tatbikat kanunu neşrolunur. ..." hükmüne yer verilmiştir.

Benzer şekilde, 864 sayılı Kanun'u yürürlükten kaldıran 03/12/2001 tarih ve 4722 sayılı Türk Medenî Kanununun Yürürlüğü ve Uygulama Şekli Hakkında Kanun'un 1. maddesinde "Türk Medenî Kanununun yürürlüğe girdiği tarihten önceki olayların hukukî sonuçlarına, bu olaylar hangi kanun yürürlükte iken gerçekleşmişse kural olarak o kanun hükümleri uygulanır.

Türk Medenî Kanununun yürürlüğe girdiği tarihten önce yapılmış olan işlemlerin hukuken bağlayıcı olup olmadıkları ve sonuçları, bu tarihten sonra dahi, yapıldıkları sırada yürürlükte bulunan kanunlara göre belirlenir. ..." hükmüne, 8. maddesinde ise "Türk Kanunu Medenîsinin yürürlüğe girmesinden önce kurulmuş bulunan vakıflar hakkında yürürlükte olan özel hükümler saklı kalmaya devam eder. ..." hükmüne yer verilmiştir.

05/06/1935 tarih ve 2762 sayılı Vakıflar Kanunu'nun 10. maddesinde "Tahsis edildikleri maksada göre kullanılmaları kanuna veya amme intizamına uygun olmayan veyahud işe yaramaz bir hale gelen hayrat vakıflar, idare meclisinin teklifi ve Bakanlar Heyetinin kararı ile mümkün mertebe gayece aynı olan diğer hayrata tahsis edilebileceği gibi bu kabîl hayrat ayın veya para ile değiştirilerek elde edilecek ayın veya para dahi aynı suretle diğer hayrata tahsis olunabilir.

Mimarî veya tarihî değeri olan eserler satılamaz." hükmü yer almaktadır.

Hâlen yürürlükte bulunan 20/02/2008 tarih ve 5737 sayılı Vakıflar Kanunu'nun 15. maddesinde "Vakıfların hayrat taşınmazları haczedilemez, rehnedilemez, bu taşınmazlarda mülkiyet ve irtifak hakkı için kazandırıcı zamanaşımı işlemez.

Genel Müdürlüğe, mazbut ve mülhak vakıflara ait olup, tahsis edildikleri amaca göre kullanılmaları kanunlara veya kamu düzenine aykırı yahut tahsis amacına uygunluğunu kaybetmiş, kısmen veya tamamen hayrat olarak kullanılması mümkün olmayan taşınmazlar; mazbut vakıflarda Meclis kararı ile mülhak vakıflarda vakıf yöneticisinin talebi üzerine Meclis kararı ile gayece aynı veya en yakın başka bir hayrata dönüştürülebilir, akara devredilebilir veya paraya çevrilebilir. Bu paralar aynı surette diğer bir hayrata tahsis olunur. Aynı vakıf içerisindeki dönüştürme veya devirlerde bedel ödenmez." hükmüne, 16. maddesinde de, "Mazbut vakıflara ait hayrat taşınmazlara, Genel Müdürlük tarafından öncelikle vakfiyeleri doğrultusunda işlev verilir. Genel Müdürlükçe değerlendirilemeyen veya işlev verilemeyen hayrat taşınmazlar; fiilen asli niteliğine uygun olarak kullanılıncaya kadar kiraya verilebilir.

Bu hayrat taşınmazlar; Genel Müdürlükçe işlev verilmek amacıyla, vakfiyesinde yazılı hizmetlerde kullanılmak üzere Genel Müdürlüğün denetiminde onarım ve restorasyon karşılığı kamu kurum ve kuruluşlarına, benzer amaçlı vakıflara veya kamu yararına çalışan derneklere tahsis edilebilir. ..." hükmüne yer verilmiştir.

#### **b) Vakıf Müessesesi**

Anayasa Mahkemesinin 04/12/1969 tarih ve E:1969/35, K:1969/70, 26/12/2013 tarih ve E:2013/70, K:2013/166 sayılı kararlarında da vurgulandığı üzere, kökü İslâm hukukuna dayanan, temelinde vakfedenlerin iradesi bulunan ve bir sosyal yardım kurumu olan vakıflar, bir mülkün

**Republic of Turkey**  
**Council of State, Tenth Chamber**  
**Matter No: 2016/16015**  
**Decision No: 2020/2595**

General and that have lost their ability to be used in accordance with their establishment purpose or those whose use contravenes public policy or whose use completely or partially as a *waqf* has become impossible can be transformed into another *waqf*, be assigned to another *waqf*, or converted into money upon the request of the *waqf*'s board of directors and decision of the *waqf*'s general assembly. If converted into money, that money shall be assigned to a different *waqf*. For transfers within the same *waqf*, no fee of transfer shall be paid." Article 16 provides: "The Directorate General shall first assign a purpose to the *waqfs*, in line with their establishment purpose. Those *waqfs* that cannot be put to use by the Directorate General can be rented until they are used in accordance with their principal purpose. These *waqfs* can be assigned to public institutions or public associations with a similar purpose to be used in line with the *waqf* charter and be restored and repaired by the assignees under the supervision of the Directorate General."

**b) The Institution of *Waqf***

*Waqfs*, whose roots go back to Islamic law, essentially mean the assignment, by the will of the endower, of property from private possession to public use by prohibiting proprietary interests over said property so that the benefits accruing therefrom can be put to social and cultural use, as emphasized in the decision of the Constitutional Court dated 12/04/1969 and numbered E:1969/35, K:1969/70 and its decision dated 12/26/2013 and numbered E:2013/70, K:2013/166.

Article 101 of the Turkish Civil Code dated 11/22/2001 and numbered 4721 defines *waqfs* as "congregation of property with legal personality that result from the assignment by real or legal persons of sufficient property or rights for a defined and indefinite purpose."

While it is possible to establish *waqfs* today, under the provisions of the Turkish Civil Code numbered 4721, regarding *waqfs* that have been established prior to the entry into force of said law, and taking into account their historical qualities, the reasons for their establishment and the purposes and conditions delineated in their charters and to maintain their continuity; the governance, activities, control, registry of movable and immovable property in and outside of the country, protection, reparation, and preservation and maintenance of their goods for economic purposes of *mazbut waqfs*, *mulhak waqfs*, new *waqfs*, congregational *waqfs* and *esnaf waqfs* shall be governed by the Waqf Law dated 02/20/2008 and numbered 5737.

Movable and immovable property that is necessary to provide for the maintenance of the *waqf* so that the activities and the purposes of the *waqfs* are realized are called "*akar*" and property and services provided by *waqfs* directly to the public for free are called "*hayrat*."

**c) The Law Applicable to Old *Waqfs***

The Turkish Civil Code dated 02/17/1926 and numbered 743 has been published in the Official Gazette dated 04/04/1926 and numbered 339, and in accordance with its Article 936 on its entry into force, entered into force six months later on 10/04/1926.

Article 1 of the repealed Law on the Application and Enforcement of the Civil Code numbered 864, titled "General provisions, the law's retroactivity," provides: "Events that preceded the entry into force of the civil code shall be governed by law applicable at the time of occurrence of said events. Thus, regarding events that have occurred before 4 October 1926, even after said date, the law applicable at the time of occurrence of sad events shall govern." Article 8, titled "*Waqfs* and establishments preceding the Civil Code," provides: "A separate enforcement law shall be passed concerning *waqfs* established before the entry into force of the civil code. Establishments

menfaatlerinin sosyal ve kültürel hizmetlere tahsis edilmek üzere özel mülkiyetten çıkarılarak temlik ve temellükten yasaklanmak suretiyle kamu yararına özgülenmesini ifade etmektedir.

22/11/2001 tarih ve 4721 sayılı 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 tanımlanmıştır.

Günümüzde vakıf kurulabilmesi, 4721 sayılı Türk Medenî Kanunu hükümlerine göre mümkün olmakla birlikte, anılan Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihten önce kurulmuş olan vakıfların, tarihten gelen özellikleri, kuruluş irade ve amaçları ile vakıf senetlerindeki şartlar gereği korunmaları ve sürekliliklerinin sağlanması hususları gözetilerek, “mazbut vakıflar”, “mülhak vakıflar”, “yeni vakıflar”, “cemaat vakıfları” ve “esnaf vakıfları”nın 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 20/02/2008 tarih ve 5737 sayılı Vakıflar Kanunu'nda düzenlenmiştir.

Vakıf amaç ve faaliyetlerinin yerine getirilmesi için gelir getirici şekilde değerlendirilmesi zorunlu olan taşınır ve taşınmazlara "akar", vakıfların doğrudan toplumun istifadesine bedelsiz olarak sundukları mal ve hizmetlere "hayrat" adı verilmektedir.

### **c) Eski Vakıflar Hakkında Uygulanacak Hukuk Kuralları**

17/02/1926 tarih ve 743 sayılı Türk Kanunu Medenisi 04/04/1926 tarih ve 339 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmış ve yürürlük tarihinin düzenlendiği 936. maddesi hükmü gereği yayımı tarihinden altı ay sonra 04/10/1926 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

19/06/1926 tarih ve 864 sayılı Kanunu Medenin'in Sureti Meriyet ve Şekli Tatbiki Hakkında Kanun'un “Umumî hükümler, Kanunun makabline şümülü” başlıklı 1. maddesinde “Kanunu medenin'in meri olmağa başladığı tarihten evvelki hâdiselerin hukukî hükümleri, mezkûr hadiselerin hangi kanun meri iken vaki olmuş ise yine o kanuna tâbi kalır. Binaenaleyh 4 teşrinievvel 1926 tarihinden evvel vukubulmuş olan muamelelerin hukukan lâzimülifa olup olmamaları ve neticeleri, mezkûr tarihten sonra dahi, vukuları zamanında meri olan kanunlara tevfikân tayin olunur. ...” kuralına, “Kanunu medeniden evvel müesses evkaf, tesisler” başlıklı 8. maddesinde ise “Kanunu medenin'in meriyete vazından mukaddem vücuda getirilen evkaf hakkında ayrıca bir tatbikat kanunu neşrolunur. Kanunu medenin'in meriyete vazından sonra vücuda getirilecek tesisler, kanunu medenî ahkâmına tâbidir.” kuralına yer verilerek, 743 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 4 Ekim 1926 tarihinden önce kurulan eski vakıfların yeni Kanun hükümlerine tabi olması uygun görülmediğinden, 864 sayılı Kanun'un 8. maddesinde, Türk Kanunu Medenisi'nin yürürlüğe girmesinden önce kurulan vakıflara dair ayrı bir kanuni düzenleme yapılacağı belirtilmiş ve bu kapsamda 05/06/1935 tarih ve 2762 sayılı Vakıflar Kanunu yürürlüğe konulmuştur.

Benzer şekilde, 1 Ocak 2002 tarihinde 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle birlikte, 864 sayılı Kanun'u yürürlükten kaldıran 03/12/2001 tarih ve 4722 sayılı Türk Medeni Kanununun Yürürlüğü ve Uygulama Şekli Hakkında Kanun'un 8. maddesinde de, 4721

**Republic of Turkey**  
**Council of State, Tenth Chamber**  
**Matter No:** 2016/16015  
**Decision No:** 2020/2595

whose establishment comes after the entry into force of the Civil Code shall be governed by provisions of the Civil Code.” Because it was deemed inappropriate for a *waqf* established before the entry into force of the Civil Code numbered 743 on 4 October 1926 to be governed by the provisions of the new law, it was stated in Article 8 of the Law numbered 864 that separate legislation would be passed on *waqfs* established before the entry into force of the Turkish Civil Code and accordingly the Waqf Law dated 06/05/1935 and numbered 2762 was put into force.

Similarly, with the entry into force of the Turkish Civil Code numbered 4721 on 1 January 2002, it was stated in Article 8 of the Law on the Application and Enforcement of the Turkish Civil Code dated 12/03/2001 and numbered 4722, which repealed the Law numbered 864, that without prejudice to *waqf* laws existing before the entry into force of the Turkish Civil Code numbered 4721, the status of *waqfs* established before 4 October 1926 would be protected.

Thus, the lawmaker has demonstrated utmost respect for the will and freedom of contract of the endowers of old *waqfs*, has made no change, when regulating old *waqfs*, with respect to the institution of the *waqf* and the legal status of its relations and the notion that its property is private property, and has preserved the legal status of *waqfs* established before the entry into force of the Turkish Civil Code dated 10/04/1926 and numbered 743 via the provisions of the Waqf Law numbered 2762 (still preserved as Waqf Law numbered 5737).

**ç) The Assessment by the Assembly of Civil Chambers of the Court of Cassation on Old Waqfs**

The general assessment by the Assembly of Civil Chambers of the Court of Cassation on *waqfs* in its decision dated 05/30/2007 and numbered E:2007/18-293, K:2007/310 is as follows:

“The *waqf* in question is from the Ottoman period. It is therefore necessary to review the case in light of Ottoman *waqf* law. In Ottoman practice, *waqf* means to take away a property from possession and dedicate its benefits to charity indefinitely under certain conditions. There is no doubt that *waqf* is a legal institution, regardless of whether it is private or public. Yet, legal transactions are classified based on whether there exists a unilateral declaration of intent or reciprocal declarations of intent behind them. According to which of these are *waqfs* established? According to Ottoman jurists, regardless of their public or private status, and regardless of whether there are immediate beneficiaries or not, establishing a *waqf* requires a unilateral declaration of intent. It is established by the offer (declaration of intent) of the endower [tr. *vâkif*]. For the offer to become binding, upon adjudication of the matter, the judge must decide that the *waqf* is necessary [*lâzim*]. In Ottoman practice, this is called *tescil* [registration/*tasjîl*]. For the transaction establishing a *waqf* to be valid and necessary [*Şahîh wa lâzim*] *tescil* is required. Through *tescil*, all provisions of the act of establishing a *waqf* become binding on all parties and legal persons. No longer can anyone file a suit alleging proprietary claims against the *waqf* property. ... To whom does the *waqf* property belong after being dedicated to the *waqf*? Ottoman jurists clearly state that these properties have been transferred to a legal person by invoking the maxim “...in principle, as though Allâh’s property...”. The legal consequence of the *waqf* is that the endowed property is locked in and its benefit become the property of all subjects of Allâh. (Ebu-Ula Mardin, *Ahkam-i Evkaf* [Provisions of Waqfs], Ömer Hilmi Karınabadizade, *Ahkamül Evkaf* [Waqfs’ Provisions].) Through the *waqf* transaction, the endowed property acquires a certain type of moral inviolability. There can no longer be legal transactions over that property like over ordinary property subject to ownership. ... In light of the explanations above, in Ottoman practice, *waqf* is a legal institution



sayılı Türk Medeni Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden önce kurulan vakıflar için yürürlükte olan özel kurallar saklı tutularak 4 Ekim 1926 tarihinden önce kurulmuş olan vakıfların hukuki statülerinin muhafazasına karar verilmiştir.

Buna göre, kanun koyucu, eski vakıfları kuranların iradelerine ve sözleşme hürriyetine olabildiğince saygı göstererek, 2762 sayılı Vakıflar Kanunu'nda eski vakıfları düzenlerken vakıf kurumunun ve ondan doğan ilişkilerin hukuki niteliğinde ve bu arada vakıf mallarının özel mülkiyet konusu mallar olmasında, herhangi bir değişiklik yapmamış, 743 sayılı Türk Kanunu Medenisi'nin yürürlüğe girdiği 04/10/1926 tarihinden önce kurulan vakıfların hukuki statüleri 2762 sayılı Vakıflar Kanunu (hâlen 5737 sayılı Vakıflar Kanunu) hükümleri çerçevesinde korunmaya devam edilmiştir.

### **ç) Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun Eski Vakıflarla İlgili Değerlendirmeleri**

Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun 30/05/2007 tarih ve E:2007/18-293, K:2007/310 sayılı Kararında vakıflarla ilgili olarak yapılan genel değerlendirme şu şekildedir:

*“... Dava konusu vakıf, Osmanlı dönemine ait bir vakıftır. Bu nedenle davayı Osmanlı Vakıf Hukuku düzenlemelerine göre incelemek gerekir. Osmanlı tatbikatında vakıf; bir malı mülkiyetten çıkarıp menfaatlerini belli şartlarla, ebedi olarak bir hayır cihetine tahsis etmek demektir. Vakıf, kamu veya özel nitelikte kurulsada dahi hukuki bir tasarruf olduğunda şüphe yoktur. Ancak, hukuki tasarruflar, tek taraflı ve iki taraflı irade beyanı çeşitlerine ayrılmaktadır. O halde vakıf, hangi tür irade beyanına göre kurulmaktadır. Osmanlı hukukçularına göre; ister kamuya, isterse özel cihetlere tahsis edilsin veya birinci derecede vakıftan yararlanacak belli şahıslar bulunsun veya bulunmasın vakıf tek taraflı bir hukuki muameledir. Vakfedenin (vâkıf) icabıyla (irade beyanıyla) kurulur. Vakıf muamelesinin bağlayıcılık kazanması için hakimin yargılama sonucunda vakfın lüzumuna karar vermesi gerekir. Osmanlı tatbikatında buna tescil denilmektedir. Bir vakıf muamelesinin hem sahih hem de lâzım olabilmesi için tescilli şart koşulmuştur. Tescil ile, vakfiyet ile verilen hükümler tarafları ve bütün hükmi şahısları bağlar. Artık hiçbir kimse vakıf mal aleyhinde mülkiyet ve istihkak iddiasıyla dava açamaz. ... Vâkıfa ait mülk, vakfedildikten sonra kimin olacaktır. Osmanlı hukukçuları vakıf malların mülkiyetinin '... Allahın mülkü hükmünde ...' diyerek hükmi bir şahsiyete intikal ettiğini açıkça söylemektedirler. Vakfın hukuki sonucu vakfedilen malın aslının hapsi ve menfaatinin Allahın kullarına ait olmasıdır. (Ebu-Üla Mardin, Ahkam-ı Evkaf, Ömer Hilmi Karınabadizade Ahkamül Evkaf) Vakıf muamelesiyle vakfedilen mal, bir çeşit manevi dokunulmazlık kazanır. Artık vakıf mal üzerinde, mülkiyet konusu bir malmış gibi tasarruf olunamaz. ... Yukarıda yapılan açıklamalardan hareketle Osmanlı tatbikatında vakıf; tek taraflı irade beyanıyla kurulan, yargılama sonucunda lüzumuna karar verilen, tescille hüküm ifade eden; konusu malum, muayyen ve dayanıklı bir malın, vakfedenin mülkiyetinden çıkarılıp özel ve tüzel kişilerin yararına, gayesine uygun bir biçimde mütevellilerince idare edilen hukuki müesseselerdir.*

*Osmanlı döneminde kurulan bir vakfın yukarıdaki esaslar dairesinde kurulup kurulmadığının tespiti ancak vakfın tüzüğü (vakfiye) ile belirlenebilir. ...”*

### **d) Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun Kariye Camii'ne Dair Kararı**

**Republic of Turkey**  
**Council of State, Tenth Chamber**  
**Matter No:** 2016/16015  
**Decision No:** 2020/2595

established by a unilateral declaration of intent, whose necessity is decided upon adjudication, whose legal status is expressed through *tescil*, and whose subject matter consists of a known, determinate, and durable property whose ownership is alienated from the endower and managed by its trustees in accordance with its purpose and to the benefit of real and legal persons.

Whether an Ottoman *waqf* was established in accordance with the principles above can only be determined upon examination of the *waqf* charter (*vakfiye*).”

**d) The Decision of the Assembly of Administrative Chambers of the Council of State Concerning the Kariye Mosque**

In the case before our Chamber concerning the annulment of the Cabinet Decision dated 08/29/1945 and numbered 3/3054 on assigning the Kariye Mosque, located in the City of Istanbul, District of Fatih, established before the entry into force of the Turkish Civil Code numbered 743 on 10/04/1926, with *mazbut waqf* charity status, to the Ministry of Education for use as museum and museum storage, in our decision dated 03/12/2014 and numbered E:2010/14612, K:2014/1474, we have dismissed the suit for the following reason: “... that the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization’s General Conference has adopted the Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage; that this Convention, to which we have assented through the Law dated 04/14/1982 and numbered 2658, adopted by the Cabinet Decision dated 05/23/1982 and numbered 8/4788 has been published in the Official Gazette dated 02/14/1983 and numbered 17959; ... that the World Heritage List, prepared as a result of Convention provisions, shows the natural and cultural sites determined by UNESCO’s World Heritage Committee and whose protection has been guaranteed by the states in which they are located; that the aim of preparing such a list is to ensure international cooperation to protect the shared heritage of humanity; that there were 851 sites from 141 countries on the constantly updated list as of 2008; that 660, 166 and 25 of these were cultural, natural, and cultural and natural, respectively; that Istanbul’s historical sites have been added to the World Heritage List on 12/06/1985 as cultural heritage sites; that the Kariye Museum, which is part of Istanbul’s important historical sites and accepted as shared heritage and of universal value, has witnessed history since centuries before until today; that it reflects the important interaction between humanistic values at a certain time period or at a cultural site concerning the development of architecture, technology or architectural art, city planning, and landscape creation; that it presents a valuable example of the architecture or technology or landscape symbolizing one or more important eras of human history; that it is a symbol representing one or more cultures; and therefore that there is no illegality in its use as a museum to properly fulfil its function of being introduced to the word ...”

Upon appeal of our Chamber’s said decision, the Council of Chambers of Administrative Matters, in its decision dated 04/26/2017 and numbered E:2014/4645, K:2017/1860, has found the appealed decision consistent with law and procedure and has decided to uphold it; however, Plaintiff, alleging the illegality of the disputed Cabinet Decision, has requested that the decision to uphold dated 04/26/2017 be reviewed, and the arguments in Plaintiff’s petition for review, found consistent with Article 54 of the Law numbered 2577, have been accepted by the Council of Chambers of Administrative Matters, which removed the appeal decision by the Council of Chambers of Administrative Matters dated 04/26/2017 and numbered E:2014/4645, K:2017/1860, and reconvened and decided in its decision dated 06/19/2019 and numbered E:2018/142,

T.C.  
DANIŞTAY  
ONUNCU DAİRE

Esas No : 2016/16015  
Karar No : 2020/2595

743 sayılı Türk Kanunu Medenisi'nin yürürlüğe girdiği 04/10/1926 tarihinden önce kurulmuş, mazbut vakıf hayratı statüsünde bulunan, İstanbul İli, Fatih İlçesindeki Kariye Camii'nin müze ve müze deposu olarak kullanılmak üzere Milli Eğitim Bakanlığına tahsisine ilişkin 29/08/1945 tarih ve 3/3054 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının iptali istemiyle Dairemizde açılan davada, 12/03/2014 tarih ve E:2010/14612, K:2014/1474 sayılı kararımızla, "... Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Örgütü (UNESCO) Genel Konferansınca 16 Kasım 1972 tarihinde 'Dünya Kültürel ve Doğal Mirasının Korunmasına Dair Sözleşme'nin kabul edildiği, 14/04/1982 tarih ve 2658 sayılı Kanunla katılmamız uygun bulunan bu Sözleşme'nin, 23/05/1982 tarih ve 8/4788 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla onaylanarak, 14/02/1983 tarih ve 17959 sayılı Resmî Gazete'de yayımlandığı, ... Söz konusu Sözleşme hükümlerinin bir gereği olarak oluşturulan Dünya Miras Listesi, UNESCO'ya bağlı Dünya Miras Komitesi tarafından belirlenerek buldukları ülkenin devleti tarafından korunması garanti edilmiş doğal ve kültürel varlıkları gösterdiği, böyle bir liste oluşturmadaki amacın tüm insanlığın malı olan değerlerin korunmasında uluslar arası işbirliğini mümkün kıldığı düzenli olarak yenilenen listede 2008 yılı itibarıyla 141 ülkeye ait 851 varlık bulunduğu bunların 660'ı kültürel, 166'sı doğal, 25'i ise kültürel ve doğal varlık olduğu, kültürel bir miras niteliği taşıyan İstanbul'un tarihi alanlarının 06/12/1985 tarihinde Dünya Miras Listesine dahil edildiği, İstanbul'un tarihi alanlarının önemli parçalarından biri olan ve ortak miras olarak kabul edilen evrensel değerlere sahip Kariye Müzesinin, inşa edildiği yüz yıllar öncesinden günümüze kadar uzanan süreçte tarihe tanıklık etmesi, belli bir zaman diliminde veya kültürel mekanda, mimarinin veya teknolojinin, anıtsal sanatların gelişiminde, şehirlerin planlanmasında veya peyzajların yaratılmasında, insani değerler arasındaki önemli etkileşimi göstermesi, insanlık tarihinin bir veya birden fazla anlamlı dönemini temsil eden yapı tipinin ya da mimari veya teknolojik veya peyzaj topluluğunun değerli bir örneğini sunması ve bir veya birden fazla kültürü temsil eden önemli bir örnek olması nedeniyle tüm dünyaya tanıtılma işlevinin gereği gibi yerine getirilebilmesi amacıyla müze olarak kullanılmasında hukuka aykırılık bulunmadığı ..." gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiştir.

Dairemizin anılan kararının temyiz edilmesi üzerine Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 26/04/2017 tarih ve E:2014/4645, K:2017/1860 sayılı kararıyla temyize konu karar hukuka ve usûle uygun bulunmuş ve kararın onanmasına karar verilmiş ise de davacı tarafından, dava konusu Bakanlar Kurulu Kararının hukuka aykırı olduğu ileri sürülerek Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunca verilen 26/04/2017 tarihli onama kararının düzeltilmesinin istenilmesi üzerine, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunca, karar düzeltme dilekçesinde ileri sürülen nedenler, 2577 sayılı Kanun'un 54. maddesi hükmüne uygun bulunarak, karar düzeltme isteminin kabulü ile Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 26/04/2017 tarih ve E:2014/4645, K:2017/1860 sayılı kararı kaldırılarak temyiz istemi yeniden görüşülmüş olup, 19/06/2019 tarih ve E:2018/142, K:2019/3130 sayılı karar ile;

"Kariye Camii Şerifi, Osmanlı Devleti döneminde özel hukuk hükümlerine göre vakfedilmiş, mazbut Fatih Sultan Mehmet Vakfına ait hayrat taşınmazlardandır. Hayrat taşınmazlar; ibadethane, hastahane ve aşhane gibi doğrudan doğruya hayır hizmetlerinin ifası için kurulmuş olan vakıfların taşınmazlarıdır ki; bu taşınmazlar gerek mülga 2762 sayılı Vakıflar

**Republic of Turkey**  
**Council of State, Tenth Chamber**

**Matter No:** 2016/16015

**Decision No:** 2020/2595

K:2019/3130 to remand our Chamber's decision dated 03/12/2014 and numbered E:2010/14612, K:2014/1474 for the following reasons:

“The Honorable Kariye Mosque is an immovable charity endowed in the Ottoman period pursuant to private law provisions to the *mazbut* Fatih Sultan Mehmet Waqf. Immovable charities [tr. *hayrat*] are immovables of *waqfs* which have been established to provide direct services for the public good such as places of worship, hospitals, and kitchens, and these immovables are regarded as public property according to the provisions of both the repealed Waqf Law numbered 2762 and the in-force Waqf Law numbered 5737. Therefore, in essence, private ownership laws are inapplicable to them. Immovable charities cannot be sold, pledged, confiscated, and no statute of limitations granting proprietary interests thereon can be instituted. For these properties are not under the private ownership of anyone, they are assigned to public use and benefit. Immovable charities cannot be assigned a purpose other than the one determined by the *waqf*, except for the provisions in Article 10 of the repealed Waqf Law numbered 2762 and Articles 15 and 16 of the Waqf Law numbered 5737.

Thus, the disputed Cabinet Decision, taken without the rise of a situation foreseen in Article 10 of the repealed Waqf Law numbered 2762, which disregards the intent and assignment of the endower that the immovable be used as a mosque perpetually, is in violation of Article 1 of Law numbered 864, quoted above, which provides that the law at the time of the issuing of the *waqf* charter shall be applicable law. Before the disputed Cabinet Decision was taken, in an opinion letter sent from the Minister of Finance to the Prime Ministry, perhaps in anticipation of this legal violation, it was stated that “Therefore, the enactment of the draft bill being prepared by the Ministry of Education is awaited,” and the Cabinet Decision was taken with reference to a law that had not yet been enacted. When the Respondent government agency was asked of the legal framework governing the dispute, through an interim decision dated 04/21/2010 by the Chamber as the case was before the Sixth Chamber of the Council of State, it had been unable to point to any laws.

The foundational quality of a *waqf's* immovable charities is that they are protected from out-of-purpose use against third persons as well as the state itself. That these *waqfs* are under the protection of the state does not mean that the state may dispose of *waqf* properties whenever and as it pleases. The state is merely an entity to whom *waqf* property is entrusted to ensure that the property is used only in line with its purpose. The assignment of immovable charities for another purpose, even if through an administrative decision, would be unlawful.

Further, when the Cabinet Decision was being made, the stipulations of the Waqf Law numbered 2762 in force at the time were disregarded. Even in the absence of the provisions of the aforementioned repealed Law numbered 864, as the Cabinet Decision was being taken, the stipulations of the legal framework in force at the time of the decision and Article 10 of the Waqf Law enacted on 06/05/1935 and numbered 2762 providing: ‘Those *waqfs* whose use for their established purposes contravenes law or public policy or have become useless can be assigned to other establishments or can be traded with money or tangible property upon the offer of the *waqf* board of directors and decision of the cabinet,’ were disregarded. The same provision is still reiterated in Articles 15 and 16 of the Waqf Law in force numbered 5737.

Yet the disputed Cabinet Decision has been taken without satisfying any of the conditions set out by the Law and neither have procedural requirements been followed. For there is no

T.C.  
DANIŞTAY  
ONUNCU DAİRE

Esas No : 2016/16015

Karar No : 2020/2595

*Kanunu, gerekse halen yürürlükte olan 5737 sayılı Vakıflar Kanunu hükümleri uyarınca kamu malı niteliğindedirler. Dolayısıyla, bunlar hakkında, esas itibarıyla, özel mülkiyet hükümleri tatbik olunamaz. Hayrat malları satılamaz, rehin edilemez, haciz olunamazlar, bunlar için ne mülkiyete, ne de irtifak haklarına ilişkin kazandırıcı zamanaşımı hükümleri uygulanamaz. Zira, bu mallar hiç bir kişinin özel mülkiyetinde olmayıp, kamunun kullanımına ve istifadesine tahsis edilmişlerdir. Hayrat taşınmazlar, mülga 2762 sayılı Vakıflar Kanunu'nun 10. maddesi ile halen yürürlükte olan 5737 sayılı Vakıflar Kanunu'nun 15 ve 16. maddelerinde öngörülen hükümler hariç olmak üzere vakfın belirlediği kullanım şekli dışında bir kullanım amacına tahsis edilemez.*

*Bu itibarla, mülga 2762 sayılı Vakıflar Kanunu'nun 10. maddesinde öngörülen durum ortaya çıkmamış olmasına karşın vakfedenin, taşınmazın ilelebet cami olarak kullanılması yönündeki iradesini ve tahsisini ortadan kaldıracak şekilde alınan dava konusu Bakanlar Kurulu Kararı, metni yukarıya alınan ve vakıf senedi hangi tarihte düzenlenmişse o tarihteki mevzuatın uygulanacağını hükme bağlayan 864 sayılı Kanunun 1 inci maddesine aykırıdır. Bu hukuka aykırılıktan olsa gerektir ki, dava konusu Bakanlar Kurulu Kararı alınmadan önce Maliye Bakanı tarafından Başbakanlığa gönderilen görüş yazısında; 'Bu itibarla, Milli Eğitim Bakanlığınca hazırlanmakta olan kanun tasarisinin işlemleri biterek yürürlüğe gireceği zamana intizaren ...' ifadesine yer verilmiş, daha yürürlüğe girmemiş bir kanuna atıfla Bakanlar Kurulu Kararı ihdas edilmiştir. Dava dosyası Danıştay Altıncı Dairesinde iken Dairece 21/04/2010 tarihli ara kararla idareye 'dava konusunu oluşturan mevzuat hükümleri' sorulmuş olmasına karşın, idarece hiçbir yasal dayanak gösterilmemiştir.*

*Hayrat vakıflarının temel özelliği bunların amaç dışı kullanımlara karşı üçüncü kişiler yanında, bizzat Devlet'e karşı da korunmuş olmasıdır. Bu vakıfların Devlet'in koruması altında olması, Devlet'in istediği zaman ve istediği şekilde vakıf malları üzerinde tasarrufta bulunması anlamına gelmez. Devlet, sadece vakıf malların amacı doğrultusunda kullanılmasını teminen, kendisine emanet edildiği varlık konumundadır. Bir düzenleme ile olsa bile hayrat vakıfların, başka bir amaca özgülenmesi, hukuka aykırı olacaktır.*

*Öte yandan, Bakanlar Kurulu Kararı alınırken işlem tarihinde yürürlükte olan 2762 sayılı Vakıflar Kanunu'nun öngördüğü şartlara uyulmamıştır. Yukarıda sözü edilen mülga 864 sayılı Kanun hükümleri bulunmasa bile, işlem tarihinde yürürlükte bulunan mevzuatın öngördüğü şartlar, dava konusu Bakanlar Kurulu Kararı alınırken; 05/06/1935 tarihinde çıkarılan 2762 sayılı Vakıflar Kanunu'nun 10. maddesinde yer alan; 'Tahsis edildikleri maksada göre kullanılmaları kanuna veya amme intizamına uygun olmayan veyahut işe yaramaz bir hale gelen hayrat vakıflar, idare meclisinin teklifi ve Bakanlar Heyetinin kararı ile mümkün mertebe gayece aynı olan diğer hayrata tahsis edilebileceği gibi bu kabil hayrat ayın veya para ile değiştirilerek elde edilecek ayın veya para dahi aynı suretle diğer hayrata tahsis olunabilir.' hükmüne, uygun hareket edilmemiştir. Aynı hüküm halen yürürlükte olan 5737 sayılı Vakıflar Kanunu'nun 15. ve 16. maddelerinde yinelenmiştir.*

*Dava konusu Bakanlar Kurulu Kararı ise; Kanunda öngörülen şartlardan hiç birisi gerçekleşmeden alınmış, gerekli şekil şartlarına da uyulmamıştır. Zira; Kariye Camiinin, cami olarak kullanılmasında kanuna ve kamu düzenine aykırılıktan söz edilemeyeceği gibi, Bakanlar*

**Republic of Turkey**  
**Council of State, Tenth Chamber**  
**Matter No:** 2016/16015  
**Decision No:** 2020/2595

illegality or contravention to public order in Kariye Mosque's use as a mosque, and there is no decision by the Board of Directors of the Directorate General of Foundations upon which the Cabinet Decision could have been based. Moreover, the assignment concerns the use of a place of worship as a museum and a museum storage site, which, even if all other conditions were satisfied, renders the disputed Decision manifestly unlawful because of its purpose.

For the foregoing reasons, the disputed Cabinet Decision is unlawful from the standpoints of its [lack of] authorization, form, reasoning, and purpose.”

In accordance with said decision of remand, the Cabinet Decision's sections pertaining to the Kariye Mosque have been annulled by our Chamber's decision dated 11/11/2019 and numbered E:2019/11776, K:2019/7680.

**e) The Status of *Waqf* Property**

According to the Constitutional Court's decision dated 01/30/1969 and numbered E:1967/47, K:1969/9, the property of a *waqf* never belongs to the state but to the *waqf* itself: “it is a requirement of Islamic law and the Waqf Law that preserves parts of that law that the immovable property of *waqfs* established in accordance with Islamic law and whose presence is recognized by the Waqf Law dated 06/05/1935 and numbered 2762 be under the ownership of their *waqfs*. Thus, *waqf* property never belongs to the state but to the *waqfs* themselves.”

According to the jurisprudence of the Court of Cassation, too, *waqf* properties are not owned by the state. In accordance with the Law on the Application and Enforcement of the Civil Code numbered 864, in its decision dated 05/26/1935 and numbered E:1935/78, K:1935/6, the Council on the Unification of Civil Law Precedents has decided that for *waqfs* established before the entry into force of the Turkish Civil Code numbered 74, previous law shall be applicable and that *waqf* properties are not state property: “that old principles shall be applicable to *waqfs* like this that have been established prior to the entry into force of the Civil Code,” “that *waqf* property is accepted not to be among state properties.”

**f) The General Assessment of *Waqfs* Established Before 10/04/1926**

In light of the foregoing laws and Constitutional Court, Court of Cassation, and Council of State precedents, concerning *waqfs* established prior to the entry into force, before 10/04/1926, of the Turkish Civil Code numbered 743, the following conclusions have been reached:

(i) That the *vakfiye* or the *waqf* charter is the founding document of the *waqf*, and that these documents contain regulations concerning the subject matter, purpose, and organs of the *waqf*, as reflective of the endower's intention,

(ii) That the provisions of the *vakfiye* or the *waqf* charter have the binding force and value of the law; that, once the establishment of the *waqf* has been completed, these provisions bind the endower, the trustees, the beneficiaries, third parties as well as the state and therefore that no one may change the *vakfiye* or the *waqf* charter that reflects the intention of the endower,

(iii) That it is obligatory that *waqf* properties be used in accordance with the intention of the endower.

After the intent to establish a *waqf*, which is a private law transaction, has been declared pursuant to law, there is no doubt that the congregation of property that now acquires legal

*Kurulu kararına altlık oluşturmak üzere, Vakıflar Genel Müdürlüğü İdare Meclisinin herhangi bir teklifi bulunmamaktadır. Öte yandan yapılan tahsis; bir ibadethanenin depo ve müze olarak kullanılması amacına matuf olup, yukarıdaki şartlar var olsa bile, dava konusu işlemi maksat yönünden açıkça sakatlamaktadır.*

*Belirtilen nedenlerle, dava konusu Bakanlar Kurulu Kararı, yetki, şekil, sebep, maksat yönlerinden hukuka aykırıdır.” gerekçelerine yer verilerek, Dairemizin 12/03/2014 tarih ve E:2010/14612, K:2014/1474 sayılı kararı bozulmuş olup, anılan bozma kararı uyarınca verilen Dairemizin 11/11/2019 tarih ve E:2019/11776, K:2019/7680 sayılı kararı ile de ilgili Bakanlar Kurulu Kararının Kariye Camii'ne ilişkin kısmı iptal edilmiştir.*

#### **e) Vakıf Mallarının Statüsü**

Anayasa Mahkemesinin 30/01/1969 tarih ve E:1967/47, K:1969/9 sayılı Kararına göre vakıf mallarının maliki hiçbir zaman Devlet değil, vakıfların kendileridir: *“İslâm hukukuna göre kurulmuş olan ve varlıkları 2762 sayılı, 5/6/1935 günlü Vakıflar Kanunu ile tanınan vakıfların taşınmaz mallarının bu vakıfların mülkiyeti altında olduğu, gerek islâm hukukunun, gerekse o hukukun bu konudaki hükümlerini saklı tutan Vakıflar Kanununun hükümleri gereğidir. Demek ki vakıf mallarının maliki, hiçbir zaman Devlet değil, vakıfların kendileridir.”*

Yargıtay içtihatlarına göre de vakıf mallarının sahibi Devlet değildir. Yargıtay İçtihadı Birleştirme Hukuk Genel Kurulunun 26/05/1935 tarih ve E:1935/78, K:1935/6 sayılı Kararında da 864 sayılı Kanunu Medeninın Sureti Meriyet ve Şekli Tatbiki Hakkında Kanun'un 8. maddesi gereğince *“Kanunu Medeninın meriyete vaz'ından evvel vücuda getirilen bu gibi evkaf hakkında esasatı sabıkanın tatbiki lazım gelmesine”, “mal-ı vakfın emval-i Devletten olmadığına kabulüyle”* ifadeleri kullanılarak, 743 sayılı Türk Kanunu Medenisi'nin yürürlüğe girdiği tarihten önce kurulmuş olan vakıflar hakkında anılan Kanun'dan önceki hukuk kurallarının uygulanacağı ve vakıf mallarının Devlet malı hükmünde olmadığı karara bağlanmıştır.

#### **f) 04/10/1926 Tarihinden Önce Kurulan Vakıflarla İlgili Genel Değerlendirme**

Yukarıda alıntılanan kanun hükümleri, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay ve Danıştay kararlarının birlikte değerlendirilmesinden 743 sayılı Türk Kanunu Medenisi'nin yürürlüğe girdiği 04/10/1926 tarihinden önce kurulmuş olan vakıflarla ilgili olarak;

(i) Vakfiye ya da vakıf senedinin, vakfın kurucu belgesi olduğu, bu belgelerin, vakfın konusuna, amacına ve organlarına dair vakfedenin iradesini yansıtan düzenlemeler içerdiği,

(ii) Vakfiye ya da vakıf senedi hükümlerinin, hukuk kuralı etki, değer ve gücünde olduğu; vakıf kurma işlemi tamamlandıktan sonra bu kuralların, “vakfedeni”, “vakfı idare edenleri”, “vakıftan faydalanacakları” ve “üçüncü kişileri” bağladığı gibi “Devleti” de bağladığı, bu nedenle, kurucu iradeyi yansıtan vakfiye ya da vakıf senetlerini hiç kimsenin değiştiremeyeceği,

(iii) Vakıf varlıklarının, vakfedenin iradesine uygun olarak kullanılmasının zorunlu olduğu, sonucuna varılmaktadır.

**Republic of Turkey**  
**Council of State, Tenth Chamber**  
**Matter No:** 2016/16015  
**Decision No:** 2020/2595

personality has the constitutionally guaranteed right to ownership over its properties and rights as well as the right to association with respect to the continuance of its legal personality. Therefore, it is necessary that regulations concerning the private law legal personality of *waqfs* be consistent with this essential quality of the institution of the *waqf*, and that decisions taken with regard to *waqfs* be in accordance with the intent of the endower as well as the right to ownership and association of the Constitution.

Otherwise, in the event that the intent of the endower when establishing the *waqf* is disregarded and the purpose of the endower is transgressed or the purpose or properties of the *waqf* are altered, there would be no possibility to characterize the *waqf* as a private law legal personality, and this would contravene the principle of legal certainty as a necessary extension of the rule of law, enshrined in Article 2 of the Constitution, and rules in Articles 33 and 35 of the Constitution on the right to association and ownership.

Thus, in line with the principles summarized above, the lawmaker has provided in the provisional Article 7 of the Waqf Law numbered 5737 that, concerning the immovables of *waqfs* established before 10/04/1926, those registered in the 1936 Declarations with immovables under nom de guerre or fictitious names, and those bought by congregational endowments after the 1936 Declarations or those that have been bequeathed or donated to congregational *waqfs* but have been registered under the names of the Treasury, the Directorate General of Foundations, bequeathers or donors, on account of ineligibility to acquire possession, it is possible for *waqfs* to acquire these properties by application, within 18 months after the passage of the Waqf Law numbered 5737 with all rights and responsibilities in the deeds, to deed registries, upon the recommendation of the Foundation Council Members.

Similarly, through provisional Article 11 added to the Waqf Law numbered 5737 by the Decree dated 08/22/2011 and numbered 651, congregational *waqfs* can have immovables without any registered owners, immovables registered under the Treasury, the Directorate General of Foundations, municipalities, special provincial administrations—save those expropriated, sold or traded with them—, and graveyards and fountains registered under government agencies, registered back under their names by registry of deeds, if they apply within 12 months after the passage of said article with all rights and responsibilities attached to the deed; those immovables that have been bought by or bequeathed or donated to congregational *waqfs* but have nonetheless been registered under the Treasury or the Directorate General of Foundations on account of ineligibility to acquire possession and are now registered under third persons shall be paid [to congregational *waqfs*] by the Treasury of the Directorate General of Foundations based on the market value determined by the Ministry of Finance.

Finally, provisional Article 13 added to the Law numbered 5737, through Article 78 of the Law dated 03/21/2017 and numbered 7103, provides that the immovables located in the city of Mardin, the District of Nusaybin that are listed in the article shall be registered by the relevant registries under *waqfs* among Assyrian *waqfs* determined by the Foundation Council.

**g) The European Court of Human Rights' (ECHR) Perspective on the Institution of the *Waqf***

While the right to establish foundations is not explicitly enshrined in the European Convention on Human Rights, and while Article 11 of the Convention only mentions “the freedom



Bir özel hukuk işlemi olan vakıf kurma iradesinin kanunla belirlenen yöntemine uygun olarak açıklanması sonrasında, özel hukuk tüzel kişiliği kazanan mal topluluğunun, mülkiyetine geçen mal ve haklar üzerindeki tasarruf yetkisi, kuşkusuz Anayasa'nın mülkiyet hakkına, tüzel kişiliğin varlığını sürdürmesi de örgütlenme hürriyetine ilişkin kurallarının güvencesi altındadır. Dolayısıyla, vakıf özel hukuk tüzel kişiliğine yönelik düzenlemelerin, vakıf kurumunun bu aslî niteliğine uygun olması ve vakıflara yönelik olarak tesis edilecek işlemlerde, vakfı kuranın iradesine, Anayasa'nın mülkiyet hakkı ve örgütlenme hürriyetine ilişkin kurallarında öngörülenler dışında karışılmaması gerekir.

Aksi hâlde, vakfedenin vakfı oluştururken ortaya koyduğu kurucu iradeye bağlı kalmaksızın, vakfedenin amacı dışına çıkılması ve vakfın amacının ya da mallarının değiştirilmesi hâlinde, vakfın özel hukuk tüzel kişiliği olarak nitelendirilmesine imkân kalmayacak ve bu durum, Anayasa'nın 2. maddesinde yer verilen hukuk devleti niteliğinin gereği olan hukuk güvenliği ilkesiyle, Anayasa'nın örgütlenme hürriyeti ve mülkiyet hakkına ilişkin 33. ve 35. maddelerindeki kurullarla bağdaşmayacaktır.

Nitekim, kanun koyucu da 04/10/1926 tarihinden önce kurulan vakıflarla ilgili yukarıda özetlediğimiz ilkelerden hareketle, 5737 sayılı Vakıflar Kanunu'nun geçici 7. maddesi ile cemaat vakıflarının; 1936 Beyannamelerinde kayıtlı olup, tasarruflarında bulunan nam-ı müstear veya nam-ı mevhumlar adına tapuda kayıtlı olan taşınmazlar ile 1936 Beyannamesinden sonra cemaat vakıfları tarafından satın alınmış veya cemaat vakıflarına vasiyet edildiği veya bağışlandığı hâlde, mal edineme gerekçesiyle Hazine veya Vakıflar Genel Müdürlüğü ya da vasiyet edenler veya bağışlayanlar adına tapuda kayıtlı olan taşınmazların, tapu kayıtlarındaki hak ve mükellefiyetleri ile birlikte 5737 sayılı Vakıflar Kanunu'nun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren onsekiz ay içinde müracaat edilmesi hâlinde, Vakıflar Meclisinin olumlu kararından sonra, ilgili tapu sicil müdürlüklerince cemaat vakıfları adına tescillerinin yapılmasını öngörmüştür.

Benzer şekilde 22/08/2011 tarih ve 651 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 17. maddesiyle 5737 sayılı Vakıflar Kanunu'na eklenen geçici 11. madde ile, cemaat vakıflarının, 1936 Beyannamesinde kayıtlı olup; malik hanesi açık olan taşınmazları, kamulaştırma, satış ve trampa dışındaki nedenlerle Hazine, Vakıflar Genel Müdürlüğü, belediye ve il özel idaresi adına kayıtlı taşınmazları, kamu kurumları adına tescilli olan mezarlıkları ve çeşmeleri, tapu kayıtlarındaki hak ve mükellefiyetleri ile birlikte anılan maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren oniki ay içinde müracaat edilmesi hâlinde, Vakıflar Meclisinin olumlu kararından sonra, ilgili tapu sicil müdürlüklerince cemaat vakıfları adına tescil edilmesi; cemaat vakıfları tarafından satın alınmış veya cemaat vakıflarına vasiyet edildiği veya bağışlandığı hâlde, mal edineme gerekçesiyle Hazine veya Vakıflar Genel Müdürlüğü adına tapuda kayıt edilen taşınmazlardan üçüncü şahıslar adına kayıtlı olanların ise Maliye Bakanlığınca tespit edilen rayiç değerinin Hazine veya Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından ödenmesi kurala bağlanmıştır.

Son olarak 21/03/2017 tarih ve 7103 sayılı Kanun'un 78. maddesiyle 5737 sayılı Kanun'a eklenen geçici 13. madde ile Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün mülkiyetindeki Mardin İli, Nusaybin İlçesinde bulunan ve maddede sayılan taşınmazların, tapu kayıtlarındaki hak ve mükellefiyetleri ile birlikte, taşınmazların bulunduğu bölgede yer alan Süryani cemaatine ait vakıflar arasından

**Republic of Turkey**  
**Council of State, Tenth Chamber**  
**Matter No: 2016/16015**  
**Decision No: 2020/2595**

of association.” ECHR interprets this article broadly to encompass the right to establish foundations (*Sidiropoulos and others v. Greece*, no. 26695/95, 07/10/1998, § 40; *Mihr Vakfi v. Turkey*, no. 10815/07, 05/07/2019, § 40) and finds a close connection between the right to establish foundations and the freedom of conscience and religion in Article 9 and freedom of expression in Article 10 of the Convention (*Young, James and Webster v. UK*, no. 7601/76; 7806/77, § 57, 08/13/1981).

In some individual application cases brought before it by some *waqfs*, ECHR considers alleged violations of the right to ownership according to Article 1 of Additional Protocol no. 1 and rules that the *waqfs* be compensated monetarily or property and rights be registered under their name and returned to them. In application made by one of these *waqfs*, the Waqf of Samatya Surp Kevork Armenian Church, School and Graveyard, founded by a Sultan’s decree in the Ottoman period in 1832, ECHR, taking into account the *waqf* status and the fact that the immovables under question had been registered under the *waqf*’s name for a long time, ruled that the immovables be re-registered under the *waqf*’s name, and that failing, the *waqf* be compensated monetarily (Board of Directors of the Waqf of Samatya Surp Kevork Armenian Church, School and Graveyard v. Turkey, no. 1480/03, 12/16/2008).

It is therefore apparent that the ECHR, too, as a result of the protected status of *waqfs*, guarantees *waqfs*’ immovables and rights as part of the right to ownership, including those *waqfs* founded during the Ottoman period.

As it is clear that the right ownership extends to using and benefitting the property in question, the intent of the endower with respect to the endowed property and rights must be preserved and regarded with respect to the use of *waqf* assets. As a necessary consequence, the alteration of the status of a *waqf* immovable, contrary to the endower’s intent, or its use contrary to the intended purpose will contravene ECHR caselaw.

### **ğ) The Examination of the Disputed Cabinet Decision**

#### **1) Content**

The Cabinet Decision dated 11/24/1934 and numbered 2/1589 put into force based on the letter of the Directorate General of Foundations dated 11/07/1934 and numbered 15319/107, based on the letter of the Ministry of Education dated 11/04/1934 and numbered 94041, which summarizes said letters by the Ministry of Education and the Directorate General of Foundations, converted the Hagia Sophia into a mosque by providing: “The matter has been discussed by the Cabinet on 11/24/1934 and it has been approved and decided that the *waqf* buildings surrounding the mosque be demolished and cleaned by the Directorate General of Foundations and that the other buildings be expropriated and the Hagia Sophia Mosque be converted into a museum with the cost of demolishing, reparation and preservation being paid by the Ministry of Education.”

#### **2) The Waqf Charter**

It has been emphatically stated in the *waqf* charter of Mehmed II son of Murad II’s *waqf* dated 1470 that among the charities of the *waqf* is the Hagia Sophia Mosque, previously a church, and that the condition is irrevocable that “*waqf* properties shall in no way be transferred or acquired.”

#### **3) The Deed**

Vakıflar Meclisinin kararı ile belirlenecek vakıflar adına, ilgili tapu sicil müdürlüklerince tescil edilmesi hükme bağlanmıştır.

### **g) Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM)'nin Vakıf Müessesesine Bakışı**

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde güvence altına alınan haklar arasında "vakıf kurma hakkı" açıkça yer almamakla birlikte AİHM, Sözleşme'nin 11. maddesinde sadece "birlik kurma hakkı"ndan bahsedilmesine rağmen, bu maddeyi "vakıf kurma hakkını" da kapsayacak şekilde geniş yorumlamakta (*Sidiropoulos ve diğerleri/Yunanistan*, no. 26695/95, 10/07/1998, § 40; *Mihr Vakfı/Türkiye*, no. 10815/07, 07/05/2019, § 40), vakıf kurma hakkını Sözleşme'nin 9. maddesindeki din ve vicdan hürriyeti ile 10. maddesindeki ifade hürriyetiyle yakın ilişkili olarak görmektedir (*Young, James and Webster/Birleşik Krallık*, no. 7601/76; 7806/77, § 57, 13/08/1981).

AİHM, kimi vakıfların yaptığı bireysel başvurularda, Sözleşme'nin eki 1 Nolu Ek Protokolün 1. maddesi anlamında mülkiyetin korunması hakkının ihlal edildiği yönündeki iddiaları incelemekte ve bu vakıflara ait mal ve hakların tescil ve iadesi ya da maddi tazminat ödenmesi yönünde kararlar vermektedir. Bu vakıflardan biri olan 1832 yılında Osmanlı döneminde Padişah fermanıyla kurulan ve vakıf statüsü korunan Samatya Surp Kevork Ermeni Kilisesi, Mektebi ve Mezarlığı Vakfının yaptığı başvuru üzerine AİHM, korunan vakıf statüsü ve söz konusu taşınmazların uzun süre vakfa tescilli olduğunu gözeterek taşınmazların vakıf adına yeniden tesciline, tescil yapılmaması hâlinde maddi tazminat ödenmesine karar vermiştir (*Samatya Surp Kevork Ermeni Kilisesi, Mektebi ve Mezarlığı Vakfı Yönetim Kurulu/Türkiye*, no. 1480/03, 16/12/2008).

Dolayısıyla AİHM'nin de Osmanlı döneminde kurulanlar dâhil olmak üzere, vakıfların korunan statülerinin bir sonucu olarak sahip oldukları taşınmaz ve haklarının mülkiyet hakkı kapsamında korunmasını garanti altına aldığı görülmektedir.

Mülkiyet hakkının maliki olunan varlığı kullanma, değerlendirme ve yararlanma yetkilerini içerdiği açık olduğundan, vakfedenin vakfettiği mal ve haklarla ilgili iradesinin korunması, vakıf varlığının kullanılmasında bu iradeye uygun davranılması gerekmektedir. Bu gereğin zorunlu bir sonucu olarak da vakfedenin iradesine aykırı olarak vakıf taşınmazının vasfının değiştirilmesi ya da vakfedenin iradesi hilafına başka bir amaca hizmet edecek şekilde kullanılmasının AİHM içtihatlarıyla da bağdaşmadığı anlaşılmaktadır.

### **ğ) Dava Konusu İşlemin İncelenmesi:**

#### **1) Kararname İçeriği**

Millî Eğitim Bakanlığının (Maarif Vekaleti) 04/11/1934 tarih ve 94041 sayılı yazısı ile Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün (Evkaf Umum Müdürlüğü) 07/11/1934 tarih ve 153197/107 sayılı yazısına istinaden yürürlüğe konulan dava konusu 24/11/1934 tarih ve 2/1589 sayılı Bakanlar Kurulu Kararında, Millî Eğitim Bakanlığı ve Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün anılan yazılarına özetle yer verildikten sonra, "Bu iş İcra Vekilleri Heyetince 24/11/934 te görüşülerek, caminin çevresindeki evkafa ait binaların Evkaf Umum müdürlüğünce yıktırılarak temizlettirilmesi ve diğer

**Republic of Turkey**  
**Council of State, Tenth Chamber**  
**Matter No:** 2016/16015  
**Decision No:** 2020/2595

Hagia Sophia, after the Cabinet Decision in question was put into place, in accordance with the deed dated 11/19/1936, was registered under the name of the “Ebulfetih Sultan Mehmet Waqf” (today Fatih Sultan Mehmet Han Waqf) as located in the City of Istanbul, District of Eminonu, Cankurtaran Neighborhood, Bab-i Humayun Street, in lot no. 7, block no. 57, section no. 57, as “The Honorable Mosque of Grand Hagia Sophia inclusive of a tomb, properties rented out, a clock-house, and a madrasa.” The Hagia Sophia Mosque is an immovable charity, endowed according to the private law regulations of the Ottoman State, that belongs to the *waqf* of Mehmed II son of Murad II.

**4) The Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage**

In accordance with the rules of the Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, to whose accession we have provided assent through the Law dated 04/14/1982 and numbered 2658, adopted by the Cabinet Decision dated 05/23/1982 and numbered 8/4788 and published in the Official Gazette dated 02/14/1983 and numbered 17959, without any specification as to its use, Hagia Sophia was included in the World Heritage List on 12/06/1985 under the title “Istanbul’s Historic Sites,” together with other historic sites on the historical peninsula, including the Topkapi Palace, the Suleymaniye Mosque, the Blue Mosque, the Sehzade Mehmet Mosque, Zeyrek Mosque, and others. The World Heritage List, prepared in line with said Convention’s provisions, reflects the natural and cultural sites determined by UNESCO’s World Heritage Committee and whose protection is guaranteed by the states in which they are located.

Article 6 of said Convention provides: “Whilst fully respecting the sovereignty of the States on whose territory the cultural and natural heritage mentioned in Articles 1 and 2 is situated, and without prejudice to property right provided by national legislation, the States Parties to this Convention recognize that such heritage constitutes a world heritage for whose protection it is the duty of the international community as a whole to co-operate.”

**5) Assessment**

**(i) Concerning International Law**

It is obvious that, in light of Article 6 of the Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, State parties to the Convention accept that Hagia Sophia’s cultural and natural heritage should be protected through international cooperation without any prejudice to the sovereignty of the Republic of Turkey where it is located and to the ownership rights granted by Turkey’s domestic laws.

Thus, there is nothing in the Convention prohibiting a determination, based on our domestic laws, on how to use Hagia Sophia, which has been included in the World Heritage List without any specification as to its use. On the contrary, it is a necessity of “respecting the sovereignty of States” and “without prejudice to property right provided by national legislation” provisions of Article 6 of the Convention that the use of Hagia Sophia be determined according to our domestic law on foundations.

While the Convention’s essential purpose is to protect the natural and cultural sites included in the World Heritage List, cultural sites’ field of use is to be determined by the domestic law of the country in which the cultural site is located. Indeed, there are many heritage sites within

*binaların istimlak, yıkma ve binanın tamir ve muhafazası masrafları da Maarif Vekilliğince verilerek suretile Ayasofya caminin müzeye çevrilmesi tasvip ve kabul olunmuştur.*” ifadelerine yer verilerek Ayasofya Camii müzeye çevrilmiştir.

## 2) Vakıf Senedi

1470 tarihli Mehmed Han-ı Sanî Bin Murad Han-ı Sanî Vakfı'na ait vakfiyede, vakfedilen hayrattan birinin de daha önce kilise iken camiye çevrilen Ayasofya Camii olduğu, “vakıf mallarının hiçbir surette temlik ya da temellük edilemeyeceği” şartının iptal edilemeyeceği kesin bir şekilde ifade edilmiştir.

## 3) Tapu Senedi

Ayasofya, dava konusu Bakanlar Kurulu Kararı yürürlüğe konulduktan sonra, 19/11/1936 tarihli tapu senedi uyarınca, İstanbul İli, Eminönü İlçesi (hâlen Fatih İlçesi), Cankurtaran Mahallesi, Babı Hümayun Sokak, 57. Pafta, 57. Ada, 7 numaralı Parselde “türbe, akaret, muvakkithane ve medreseyi müştemil Ayasofyayı Kebir Camii Şerifi” vasfı ile “Ebulfetih Sultan Mehmet Vakfı” (günümüzde Fatih Sultan Mehmet Han Vakfı) adına kaydedilmiştir. Ayasofya Camii, Osmanlı Devleti döneminde özel hukuk hükümlerine göre vakfedilmiş, mazbut Mehmed Han-ı Sanî Bin Murad Han-ı Sanî Vakfı'na ait hayrat taşınmazlardandır.

## 4) Dünya Kültürel ve Doğal Mirasının Korunmasına Dair Sözleşme

Ayasofya, 14/04/1982 tarih ve 2658 sayılı Kanun'la katılmamız uygun bulunan ve 23/05/1982 tarih ve 8/4788 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla onaylanarak, 14/02/1983 tarih ve 17959 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan “Dünya Kültürel ve Doğal Mirasının Korunmasına Dair Sözleşme” kuralları çerçevesinde, 06/12/1985 tarihinde kullanım durumuna ilişkin herhangi bir nitelendirme yapılmaksızın “İstanbul’un Tarihi Alanları” başlığı altında Topkapı Sarayı, Süleymaniye Camii, Sultan Ahmet Camii, Şehzade Mehmet Camii, Zeyrek Camii, Tarihi Surlar gibi eserlerin bulunduğu tarihi yarımada içerisinde Dünya Mirası Listesine dâhil edilmiştir. Anılan Sözleşme hükümlerinin bir gereği olarak oluşturulan Dünya Mirası Listesi, UNESCO’ya bağlı Dünya Mirası Komitesi tarafından belirlenerek, buldukları ülkenin devleti tarafından korunması garanti edilmiş doğal ve kültürel varlıkları göstermektedir.

Anılan Sözleşme'nin 6. maddesinde “Bu Sözleşmeye taraf olan Devletler, 1. ve 2. maddelerde sözü edilen kültürel ve doğal mirasın toprakları üzerinde bulunduğu devletlerin egemenliğine tam olarak saygı göstererek ve ulusal yasaların sağladığı mülkiyet haklarına zarar vermeden, bu tür mirasın, bütün uluslararası toplum tarafından işbirliği ile korunması gereken evrensel bir miras olduğunu kabul ederler.” hükmü yer almaktadır.

## 5) Değerlendirme

### (i) Uluslararası Hukuk Yönünden

Dünya Kültürel ve Doğal Mirasının Korunmasına Dair Sözleşme'nin 6. maddesi hükmü

**Republic of Turkey**  
**Council of State, Tenth Chamber**  
**Matter No:** 2016/16015  
**Decision No:** 2020/2595

“Istanbul’s Historic Sites,” among which is Hagia Sophia, and other heritage sites which have sites still being used as mosques, including the Selimiye Mosque, Divrigi Ulu Mosque, the Suleymaniye Mosque the Blue Mosque, the Sehzade Mehmet Mosque, and Zeyrek Mosque.

**(ii) Concerning Domestic Law**

**Immovable charities** [tr. *hayrat*] are *waqf* immovables that are established for direct public use such as places of worship, hospitals, and kitchens. According to both the repealed Waqf Law numbered 2762 and the in-force Waqf Law numbered 5737, these immovables have been reserved for “public use.”

Therefore, in essence, private ownership law does not apply to these immovables; immovable charities cannot be sold, pledged, confiscated, nor can any statute of limitations granting proprietary interests thereon can be instituted.

For these properties fall under no one’s private ownership, but are assigned to public use and benefit. Except for situations provided in Article 10 of the repealed Waqf Law numbered 2762 and Articles 15 and 16 provided in the Waqf Law 5737, immovable charities cannot be assigned a different purpose other than the one determined by the *waqf*. Even under said exceptions, immovable charities must be assigned to other charities with a similar purpose, to the extent possible.

The foundational quality of a *waqf*’s immovable charities is that they are protected from out-of-purpose use against third persons as well as the state itself. That these *waqfs* are under the protection of the state does not mean that the state may dispose of *waqf* properties whenever and as it pleases. The state is merely an entity to whom *waqf* property is entrusted to ensure that the property is used only in line with its purpose.

Assigning a *waqf*’s immovable charities a different purpose via a regulatory administrative measure will offend both domestic law and universal legal principles.

Article 1 of the repealed Law on the Application and Enforcement of the Civil Code numbered 864, which governs the applicable law to *waqfs* established before the entry into force of the Turkish Civil Code, clearly provides: “Events that preceded the entry into force of the civil code shall be governed by law applicable at the time of occurrence of said events.” Article 8 clearly provides: “A separate enforcement law shall be passed concerning *waqfs* established before the entry into force of the civil code.” Although these provisions explicitly protect “old *waqf* status,” –which can be said to be formulated as follows:

(i) That the provisions of the founding document *vakfiye*, upon the establishment of the *waqf* has been completed, binds the endower, the trustees, the beneficiaries, third parties as well as the state,

(ii) That the matters regulated by the *vakfiye* can in no way be changed,

(iii) That it is obligatory that *waqf* properties be used in accordance with the intention of the endower—when the disputed Cabinet Decision is examined, it becomes clear that the immovable charity Hagia Sophia Mosque, which, according to its *vakfiye*, ought to have been used as a mosque, and which, according to the deed, belongs to the “Ebulfetih Sultan Mehmet Waqf” (today Fatih Sultan Mehmet Han Waqf), has been converted into a museum.

bağlamında, Sözleşmeye taraf devletlerin, Ayasofya kültürel ve doğal mirasının, toprakları üzerinde bulunduğu Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin egemenliğine tam olarak saygı göstererek ve ulusal yasalarının sağladığı mülkiyet haklarına zarar vermeden, uluslararası toplum tarafından işbirliği ile korunması gereken evrensel bir miras olduğunu kabul ettikleri açıktır.

Buna göre, kullanım durumuna ilişkin herhangi bir niteleme yapılmaksızın "İstanbul'un Tarihi Alanları" başlığı altında Dünya Mirası Listesine dâhil edilen Ayasofya'nın kullanım şeklinin iç hukukumuzda göre belirlenmesinin önünde engel teşkil eden herhangi bir kural Sözleşme'de yer almamaktadır. Aksine, Ayasofya'nın kullanım şeklinin iç hukukumuzda yer alan "vakıf mülkiyet hukuku" çerçevesinde belirlenmesi, Sözleşmenin 6. maddesinde ifade edilen "egemenliğe tam olarak saygı gösterme" ve "ulusal yasaların sağladığı mülkiyet haklarına zarar vermeme" ilkeleri kapsamında Sözleşme'den kaynaklanan bir zorunluluktur.

Sözleşme'nin asıl amacı Dünya Mirası Listesine alınan doğal veya kültürel mirasın korunması olup, kültürel mirasın kullanım alanı, kültürel mirasın bulunduğu ülkenin iç hukukuna göre tayin edilecektir. Nitekim, Dünya Mirası Listesinde yer verilen ve ülkemizde bulunan miras alanlarından, Ayasofya'nın da içinde yer aldığı "İstanbul'un Tarihi Alanları" ile diğer miras alanlarında, Selimiye Camii, Divriği Ulu Camii, Süleymaniye Camii, Sultan Ahmet Camii, Şehzade Mehmet Camii ve Zeyrek Camii gibi hâlen cami olarak kullanılan çok sayıda tarihi eser de bulunmaktadır.

#### (ii) Ulusal Hukuk Yönünden

**Hayrat taşınmazlar;** ibadethane, hastahane ve aşhane gibi doğrudan doğruya hayır hizmetlerinin ifası için kurulmuş olan vakıfların taşınmazlarıdır. Bu taşınmazlar, gerek mülga 2762 sayılı Vakıflar Kanunu gerekse hâlen yürürlükte olan 5737 sayılı Vakıflar Kanunu hükümleri uyarınca "ammenin istifadesine" terk edilmiştir.

Dolayısıyla, bu taşınmazlar hakkında, esas itibarıyla özel mülkiyet hükümleri tatbik olunamaz; hayrat taşınmazlar satılamaz, rehnedilemez, haczolunamaz; bunlar için ne mülkiyete, ne de irtifak haklarına ilişkin kazandırıcı zamanaşımı hükümleri uygulanamaz.

Zira bu mallar hiçbir kişinin özel mülkiyetinde olmayıp, kamunun kullanımına ve istifadesine tahsis edilmiştir. Hayrat taşınmazlar, mülga 2762 sayılı Vakıflar Kanunu'nun 10. maddesi ile 5737 sayılı Vakıflar Kanunu'nun 15. ve 16. maddelerinde öngörülen hükümler hariç olmak üzere, vakfın belirlediği kullanım şekli dışında bir kullanım amacına tahsis edilemez. Belirtilen istisna hükümlere göre de, hayrat taşınmazlar mümkün mertebe gayece aynı diğer hayrata tahsis edilmek zorundadır.

Vakıf hayrat taşınmazların temel özelliği bunların amaç dışı kullanımlara karşı üçüncü kişiler yanında, bizzat Devlete karşı da korunmuş olmasıdır. Bu vakıfların Devletin koruması altında olması, Devletin istediği zaman ve istediği şekilde vakıf malları üzerinde tasarrufta bulunması anlamına gelmez. Devlet, sadece amacı doğrultusunda kullanılmasını teminen, vakıf mallarının kendisine emanet edildiği varlık konumundadır.

Düzenleyici işlemlerle vakıf hayrat taşınmazların, başka bir amaca özgülenmesi mevzuata ve evrensel hukuk ilkelerine aykırı olacaktır.

**Republic of Turkey**  
**Council of State, Tenth Chamber**  
**Matter No:** 2016/16015  
**Decision No:** 2020/2595

The old *waqf* status of the Hagia Sophia Mosque and *waqfs* established prior to the entry into force of the Turkish Civil Code on 4 October 1926, which was protected by Articles 1 and 8 of the Law numbered 864, has been preserved continually based on the same principles by the repealed Waqf Law dated 06/05/1935 and numbered 2762, the Law on the Application and Enforcement of the Turkish Civil Code dated 12/03/2001 and numbered 4722, and the Waqf Law dated 02/20/2008 and numbered 5737, all of which have come into force after the disputed Cabinet Decision. Thus, the Cabinet Decision in question is clearly inconsistent with Article 1 of the Law numbered 864 quoted above, which provides that the law at the time of the writing of the *waqf* charter shall be applicable law.

When the Cabinet Decision in question is examined in light of the aforementioned legal framework and the decisions of the Constitutional Court, the Court of Cassation, the Council of State, and the ECHR, it is undisputed that;

Hagia Sophia, whose status is preserved and guaranteed by our legal order, is under the ownership of the *mazbut waqf* Fatih Sultan Mehmet Han Waqf with its own private law legal personality,

Hagia Sophia has been assigned to public use as a mosque in accordance with its endower's intention, that it is an immovable charity reserved for the benefit of the public free of charge, and that it is also registered in its deed as a mosque,

The *waqf* charter has the force and value of law, that the quality and intended use of the endowed immovable stated in the *waqf* charter cannot be altered and that this binds all real and legal persons, including Respondent,

The state has a positive obligation to ensure that *waqf* assets are used in accordance with the intent of the endower and a negative obligation not to interfere with *waqf* property and rights that would do away with the intent of the endower.

In this case, because it is concluded that the Waqf's—which has been preserved and protected by the Turkish legal system since ancient times—immovables and rights cannot be prohibited from being left to public use in line with its charter and that it is legally impossible for it to be put to a different use, as it has been perpetually assigned per the *waqf* charter to be used as a mosque, there is no legality in the disputed Cabinet Decision that, disregarding all of this, has ended Hagia Sophia's use as a mosque and converted it into a museum.

**DECISION:**

For the foregoing reasons, with the possibility of appeal to the Council of Chambers of Administrative Matters within 30 days of receipt of this decision, it has been decided unanimously on 07/02/2020 that;

1. The disputed Cabinet Decision be **ANULLED**,
2. The litigation expenses, whose details are provided below, totaling [Redacted] be paid by Respondent to Plaintiff,
3. [Redacted] Turkish Lira attorney fees according to the Attorney Minimum Fee Guidelines applicable at the time of the decision be paid by Respondent to Plaintiff,



Türk Kanunu Medenisi'nin yürürlüğe girmesinden önce kurulan vakıflar hakkında uygulanacak mevzuatı belirleyen, 864 sayılı Kanun'un 1. maddesinde "Kanunu medenin meri olmağa başladığı tarihten evvelki hâdiselerin hukukî hükümleri, mezkûr hadiselerin hangi kanun meri iken vaki olmuş ise yine o kanuna tâbi kalır." ve 8. maddesinde ise "Kanunu medenin meriyete vazından mukaddem vücuda getirilen evkaf hakkında ayrıca bir tatbikat kanunu neşrolunur." şeklinde son derece sarîh hükümlerle;

(i) vakfın kurucu belgesi olan vakfiyede yer alan kayıtların, vakıf kurma işlemi tamamlandıktan sonra, vakfedeni, vakfı idare edenleri, vakıftan faydalanacakları, üçüncü kişileri ve Devleti bağladığı,

(ii) vakfiye ile düzenlenen hususların hiçbir şekilde değiştirilemeyeceği,

(iii) vakıf varlıklarının, vakfedenin iradesine uygun olarak kullanılmasının zorunlu olduğu, şeklinde formüle edilebilecek "eski vakıf statüsü" açıkça korunmuş olmasına rağmen, dava konusu Bakanlar Kurulu Kararı incelendiğinde, tapu kaydına göre mazbut bir vakıf olan Ebulfetih Sultan Mehmet Vakfına (günümüzde Fatih Sultan Mehmet Han Vakfı) ait ve vakfiyesi gereğince cami olarak kullanılması gereken hayrat taşınmaz niteliğindeki Ayasofya Camii'nin müzeye dönüştürüldüğü görülmektedir.

Ayasofya Camii ve Türk Kanunu Medenisi'nin yürürlüğe girdiği 4 Ekim 1926 tarihinden önce kurulan diğer vakıfların 864 sayılı Kanun'un 1. ve 8. maddeleri ile açıkça koruma altına alınmış olan eski vakıf statüsü, dava konusu Bakanlar Kurulu Kararının yürürlüğe konulduğu tarihten sonra yürürlüğe giren 05/06/1935 tarih ve 2762 sayılı (mülga) Vakıflar Kanunu, 03/12/2001 tarih ve 4722 sayılı Türk Medeni Kanununun Yürürlüğü ve Uygulama Şekli Hakkında Kanun ve 20/02/2008 tarih ve 5737 sayılı Vakıflar Kanunu'nda aynı esaslar çerçevesinde korunmaya devam edilmiştir. Buna göre, dava konusu Bakanlar Kurulu Kararı, yukarıda alıntılanan ve vakıf senedi hangi tarihte düzenlenmişse o tarihteki mevzuatın uygulanacağını hükme bağlayan 864 sayılı Kanun'un 1. maddesine açıkça aykırıdır.

Dava konusu Bakanlar Kurulu Kararı, yukarıda yer verilen mevzuat, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay ve AİHM kararları kapsamında değerlendirildiğinde;

Ayasofya'nın, statüsü muhafaza edilerek hukuk düzenimizle güvence altına alınan, özel hukuk tüzel kişiliğini haiz mazbut vakıf niteliğindeki Fatih Sultan Mehmet Han Vakfı'nın mülkiyetinde olduğu,

Ayasofya'nın, vakfedenin iradesi gereği sürekli şekilde cami olarak kullanılması için toplumun hizmetine sunulduğu, bedelsiz olarak kamunun istifadesine terk edilmesi yönüyle hayrat taşınmaz niteliği taşıdığı, tapu belgesinde de cami vasfı ile tescilli bulunduğu,

Vakıf senedinin, hukuk kuralı etki, değer ve gücünde olduğu, vakfedilen taşınmazın vakıf senedindeki niteliğinin ve kullanım amacının değiştirilemeyeceği, bu hususun tüm gerçek ve tüzel kişilerle birlikte davalı idare için de bağlayıcı olduğu,

Devletin, vakıf varlığının, vakfedenin iradesine uygun olarak kullanılmasını sağlama yönünde pozitif yükümlülüğü, vakıf mal ve hakları ile ilgili olarak vakfedenin iradesini ortadan kaldıracak şekilde müdahalede bulunmama yönünde de negatif yükümlülüğünün bulunduğu, kuşkusuzdur.

Bu durumda, Türk hukuk sisteminde kadimden beri korunarak yaşatılan Vakfa ait taşınmaz ve hakların vakfiyesi doğrultusunda istifadesine bırakıldığı toplum tarafından kullanılmasına engel olunamayacağı, vakıf senedinde sürekli olarak tahsis edildiği cami vasfı dışında kullanımının ve başka bir amaca özgülenmesinin hukuken mümkün olmadığı sonucuna varıldığından, bu hususlar dikkate alınmaksızın Ayasofya'nın cami olarak kullanımının sonlandırılarak müzeye çevrilmesi yönünde tesis edilen dava konusu Bakanlar Kurulu Kararında hukuka uygunluk görülmemiştir.

**KARAR SONUCU** :

Açıklanan nedenlerle;

1. Dava konusu Bakanlar Kurulu Kararının **İPTALİNE**,
2. Ayrıntısı aşağıda gösterilen toplam ..... yargılama giderinin davalı idareden alınarak davacıya verilmesine,
3. Karar tarihinde yürürlükte bulunan Avukatlık Asgari Ücret Tarifesi uyarınca ..... TL vekâlet ücretinin davalı idareden alınarak davacıya verilmesine,
4. Posta giderleri avansından artan tutarın kararın kesinleşmesinden sonra davacıya iadesine,

Bu kararın tebliğ tarihini izleyen otuz gün içerisinde Danıştay İdari Dava Daireleri Kuruluna temyiz yolu açık olmak üzere, 02/07/2020 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

**Republic of Turkey**

**Council of State, Tenth Chamber**

**Matter No:** 2016/16015

**Decision No:** 2020/2595

4. The remainder of the postal fee down payment be returned to Plaintiff after the decision becomes final.