



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

AVRUPA İNSAN HAKLARI MAHKEMESİ

İKİNCİ BÖLÜM

KABUL EDİLEBİLİRLİK HAKKINDA KARAR

Başvuru no: 13567/09

Cem Cengiz UZAN / TÜRKİYE

Başkan,

Nebojša Vučinić,

Hâkimler,

Valeriu Grițco,

Jon Fridrik Kjølbro

ve *Bölüm Yazı İşleri Müdür Yardımcısı* Hasan Bakırcı'nın katılımıyla 21 Kasım 2017 tarihinde bir Komite olarak toplanan Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (İkinci Bölüm),

Yukarıda anılan 18 Şubat 2009 tarihli başvuruyu göz önüne alarak,
Gerçekleştirdiği müzakerelerin sonucunda aşağıdaki kararı vermiştir:

OLAYLAR

1. Başvuran Cem Cengiz Uzan 1960 doğumlu bir Türk vatandaşı olup İstanbul'da ikamet etmektedir. Başvuran, Mahkeme nezdinde Strasburg Barosuna bağlı Avukat E.M. Bollecker tarafından temsil edilmiştir.

© T.C. Adalet Bakanlığı, 2019. Bu gayri resmi çeviri, Adalet Bakanlığı, İnsan Hakları Dairesi Başkanlığı tarafından yapılmış olup, Mahkeme açısından bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Bu çeviri, davanın adının tam olarak belirtilmiş olması ve yukarıdaki telif hakkı bilgisiyle beraber olması koşulu ile Adalet Bakanlığı, İnsan Hakları Dairesi Başkanlığına atıfta bulunmak suretiyle ticari olmayan amaçlarla alıntılanabilir.

A. Davanın Koşulları

2. Davanın koşulları, başvuran tarafından ibraz edildiği şekliyle aşağıdaki gibi özetlenebilir.

3. Başvuran, somut olayların gerçekleştiği sırada Uzan Gruba ait iki banka olan Türkiye İmar Bankası T.A.Ş.'in (bundan böyle "İmarbank") ve Adabank A.Ş.'in ana hissedarların biriydi.

4. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (bundan böyle "Kurul" olarak anılacaktır), 3 Temmuz 2003 tarihli kararı ile Bankalar Kanunu'nun (4389 sayılı Kanun) 14 § 3 maddesi uyarınca İmarbank'ın bankacılık lisansını kaldırmıştır. Kurul, ayrıca, bankanın yönetimini ve kontrolünü Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna (bundan böyle "Fon" olarak anılacaktır) devretmiştir.

5. Kurul, 25 Temmuz 2003 tarihinde 4389 sayılı Kanun'un 14 § 1 maddesi kapsamında Adabank'a ilişkin karar vererek daha önce verdiği bir kararla atadığı yönetim kurulunun iki üyesi dışında tüm üyelerini kuruldan çıkarmıştır. Ek olarak, kurul yönetim kurulunun yeni üyelerini ve yeni bir genel müdür atamıştır.

6. Aynı gün içerisinde Bankalar Düzenleme ve Denetleme Kurumu (bundan böyle "Kurum") basın açıklaması yapmış ve bu basın açıklamasında Kurulun kararını Adabank'ın İmarbank ile olan bağından dolayı oluşabilecek gelişmeleri izlemek ve denetlemek amacı ile aldığını belirtmiştir.

7. Ardından, başvuran Kurulun kararının yürütmesinin durdurulması ve iptal edilmesini talep ederek Kurum aleyhinde dava açmıştır. Başvuran, Kurulun 4389 sayılı Kanun'un 14 § 1 maddesinin Adabank'a uygulanmasına karar vermesinin, denetçi raporları ışığında bankanın yeterli varlıklarının bulunduğu göz önünde bulundurulduğunda hukuka aykırı olduğunu ileri sürmüştür. Bu bağlamda, başvuran, tedbir amacıyla alınan önlem ile yönetim kurulu üyelerinin görevlerinden alınmasının esasen

alacaklıların bankanın Devlet tarafından devralındığı varsayımına vararak paralarına çekmesine ve bu nedenle bankanın mali durumunun kötüye gitmesine sebep olduğunu iddia etmiştir.

8. Danıştay, başvuranın yürütme durdurulması talebini 30 Mart 2004 tarihinde reddetmiştir. Danıştay, 2000 yılı içerisindeki kısa bir süre dışında Adabank'ın 1994 yılından beri hep Devlet denetimi altında olduğunu belirtmiştir. Danıştay, özellikle uygulanan faiz oranlarına, yabancı bankalarda bulunduran meblağlara ve offshore bankalardan yapılan işlemlere dair yetkililerin yaptıkları uyarılarına rağmen bankanın yönetim kurulunun gerekli tedbirleri almaması dolayısıyla 4389 sayılı Kanun'un 14 § 1 maddesinin uygulanması için yeterli şartların sağlandığına hükmetmiştir.

9. Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, 21 Ekim 2004 tarihinde başvuranın bu karara yaptığı itirazı, kararın yürütmesinin durdurulmasının sadece davaya konu olan idari eylemin hukuka aykırı olması ve söz konusu eylemin uygulanmasının telafisi mümkün olmayan bir zarara yol açacak olması şartları altında mümkün olduğunu belirterek reddetmiştir. Yüksek mahkeme, bu şartların başvuranın davasında mevcut olmadığı kanaatine varmıştır.

10. Danıştay, 29 Kasım 2005 tarihinde davayı reddetmiştir. Danıştay, yürütmenin durdurulmasına ilişkin olarak daha önce verdiği karardaki tespitlerini yineleyerek ve görevlerinden alınan yönetim kurulu üyelerinin İmarbank'ın yönetim kurulu üyeleri ile aynı olmasını göz önünde bulundurarak; davaya konu olan tedbirin, Adabank'ın yönetiminin bankacılık teamülleri ve ilkeleri doğrultusunda olmasını sağlamak ve bankanın faaliyetlerinin güvenli bir şekilde sürdürülmesini tehlikeye atabilecek şartları ortadan kaldırmak adına gerekli olduğuna karar vermiştir.

11. Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, 21 Mart 2007 tarihinde ilk derece mahkemesinin tespitlerini yineleyerek kararı onamıştır.

12. Yüksek mahkeme, 26 Haziran 2008 tarihinde başvuranın karar düzeltme talebini reddetmiştir. Nihai karar, başvurana 21 Ağustos 2008 tarihinde tebliğ edilmiştir.

13. Diğer bir yandan, Fon yeni 5411 sayılı Bankacılık Kanunu uyarınca Adabank'ın yönetimini ve denetimini devralacağı hususunda 4 Ocak 2008 tarihli bir yazı ile başvurunu bilgilendirmiştir.

14. Ardından, başvuran Fonun kararının yürütmesinin durdurulması ve kararın iptal edilmesini talep ederek idari dava açmıştır.

15. Fon 10 Eylül 2008 tarihinde açık artırma düzenleyerek bankayı en yüksek teklifi verene satmıştır.

B. İlgili iç hukuk

16. Bankalar Kanunu'nun (4389 sayılı Kanun) 14. maddesinin ilgili kısımları aşağıdaki gibidir:

“1. Denetlemeler sonucunda bu Kanuna ve bu Kanuna dayanılarak alınan kararlara ve yapılan düzenlemelere, bankacılık ilke ve teamüllerine aykırı ve bankanın emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye düşürecek nitelikte işlemlerin tespit olunması halinde Kurum, sorumluları hakkında yapılacak cezai işlem saklı olmak üzere, vereceği süreler içinde söz konusu işlemlerin düzeltilmesi ve tekrarına meydan verilmemesi için gerekli tedbirlerin alınması hususunda ilgili bankayı uyarır. Banka, verilen süreler içinde Kurumca istenen tedbirleri almak ve aldığı tedbirleri Kuruma bildirmek zorundadır. İstenen tedbirlerin alınmaması veya bankanın emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye düşürecek nitelikteki işlemlerin tekrarı halinde Kurul, işlemlerin mahiyet ve önemine göre;

a) Yönetim Kurulu üyelerinin tamamını veya bir kısmını görevden alarak veya üye sayısını artırarak bu kurula üye atamak,

ŞİKÂyetLER

17. Başvuran, Sözleşme'nin 6. maddesi kapsamında yargılamaların uzun sürmesinden şikâyetçi olmuştur.

18. Başvuran, Sözleşme'nin 6. maddesine dayanarak, Danıştayın ve Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun, kararları için yeterli gerekçe sunmadığını iddia etmiştir.

19. Başvuran, Sözleşme'ye Ek 1 No.lu Protokol'ün 1. maddesi kapsamında Devletin Adabank'ın yönetim kurulu üyelerinin görevlerinden almasının esasen bankanın hisselerinin değerini düşürdüğünü ileri sürmüştür. Başvuran, söz konusu kararın, 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun 14 § 1 maddesinde belirtilen şartlar sağlanmadan sadece Adabank'ın İmarbank ile olan bağından dolayı alınması gerekçesiyle hukuka aykırı olduğunu savunmuştur. Ek olarak, başvuran bankanın yönetim kurulu üyelerinin değiştirilmesi sonucunda bankanın yönetiminin fiilen Fona geçtiğini ve bu nedenle bir ana hissedar olarak haklarının etkisiz kılınıp bankanın Fon tarafından devralınmasına ve satılmasına yol açtığını kaydetmiştir.

HUKUKİ DEĞERLENDİRME

A. Sözleşme'nin 6. maddesi kapsamındaki yargılamaların uzunluğuna ilişkin şikâyet

20. Başvuran, Sözleşme'nin 6. maddesi kapsamında idari yargılamaların makul olmayan bir şekilde uzun süre boyunca devam ettiğinden şikâyetçi olmuştur.

21. Mahkeme, *Ümmühan Kaplan/Türkiye* (no. 24240/07, 20 Mart 2012) davasında pilot karar usulünün uygulanması sonrasında Türkiye'de yeni bir

iç hukuk yolunun oluşturulduğunu gözlemlemektedir. Mahkeme daha sonra, *Turgut ve Diğerleri* ((k.k.), no. 4860/09, 26 Mart 2013) davasındaki kararında, 19 Ocak 2013 tarihli 6384 sayılı Kanun ile Kurulan Tazminat Komisyonunun tüketilmesi gereken bir hukuk yolu olması gerekçesiyle yeni bir başvuruyu kabul edilemez bulmuştur. Mahkeme bu kararı verirken özellikle, bu yeni hukuk yolunun muhtemel surette (*a priori*) erişilebilir olduğunu ve yargılamanın uzunluğuna ilişkin şikâyetler için makul bir tazmin imkânı sunabildiğini değerlendirmiştir.

22. Dolayısıyla, Mahkeme yukarıda anılan *Turgut ve Diğerleri* davasındaki tespitlerini yinelemiştir ve bu şikâyetin Sözleşme'nin 35 §§ 1 ve 4 maddesi kapsamında, iç hukuk yollarının tüketilmemiş olması nedeniyle kabul edilemez olduğuna karar vermiştir.

B. Sözleşme'nin 6. maddesi kapsamındaki kararların yeteri kadar gerekçelendirilmemesi iddiası

23. Başvuran Sözleşme'nin 6. maddesi kapsamında, ulusal mahkemelerin kararlarındaki gerekçeleri belirtme konusuna başarısız olduğundan şikâyetçi olmuştur. Mahkeme, mahkeme kararlarının ve adaletin doğru şekilde tecelli ettirilmesi ile bağıntılı ilkeyi yansıtan yerleşik içtihadı uyarınca mahkeme kararlarının temel aldıkları gerekçelerini yeteri düzeyde belirtmesi gerektiğini yinelemektedir. Gerekçe verme yükümlülüğünün ne derece uygulanması gerektiği kararın niteliğine göre değişmekle birlikte her davanın kendi koşulları kapsamında değerlendirmelidir. Sözleşme'nin 6 § 1 maddesi mahkemeleri verdikleri kararlarına ilişkin gerekçeleri sunmakla yükümlü tutmasına rağmen, bu durum her konuda ayrıntılı cevap verilmesi şeklinde anlaşılması gerekmektedir. Dolayısıyla, temyiz mahkemesi bir temyizi reddederken ilke olarak sadece alt derece mahkemesinin kararında belirtilen gerekçeleri

yineleyebilir (bk. *García Ruiz/İspanya* [BD], no. 30544/96, § 26, AİHM 1999-I).

24. Mahkeme, somut davada, Danıştayın, hem yürütme durdurma talebine ilişkin kararı ile hem de daha sonra başvuranın Kurulun kararının iptaline ilişkin açtığı davayı reddeden kararında bu yönde karar vermesine neden olan gerekçeleri detaylı olarak belirttiğini ve ilgili gördüğü kadarı ile başvuran tarafından öne sürülen argümanlara değindiğini not etmektedir (bk. yukarıdaki 8. ve 10. paragraflar). Ek olarak, Mahkeme, Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun kararlarına ilişkin olarak yargılamaların, özellikle ilk derece mahkemesinin gerekçesinin detaylı olduğu bir durumda sadece yüksek bir mahkemenin ilk derece mahkemesinin kararını ek gerekçe belirtmeden onaylaması dolayısıyla adil olmadığının düşünülmemeyeceği kanaatindedir.

25. Sonuç olarak, Mahkeme ulusal mahkemelerin kararlarında yeterince gerekçeleri belirtme zorunluluğunun somut davanın bazı koşullarınca yerine getirildiği sonucuna varmıştır. Bu nedenle, bu şikâyet Sözleşme'nin 35 §§ 3 ve 4 maddesi uyarınca açıkça temelden yoksun olması dolayısıyla kabul edilemezdir.

C. Sözleşme'ye Ek 1 No.lu Protokol'ün 1. maddesi kapsamındaki şikâyet

26. Başvuran, Sözleşme'ye Ek 1 No.lu Protokol'ün 1. maddesine dayanarak Adabank'ın yönetim kurulu üyelerinin söz konusu bankanın İmarbank ile olan bağından dolayı görevlerinden alınarak yerlerine başka üyelerin görevlendirilmesinin 4389 sayılı Kanun'un 14 § 1 maddesinde bu tedbirin alınabilmesi için bu tarz bir şartın öngörülmemesi gerekçesiyle yasaya uygun olmadığı hususunda şikâyetçi olmuştur. Başvuran, söz konusu bu idari kararın bir ana hissedar olarak haklarını etkisiz kıldığını ileri sürmüştür.

27. Başvuran, Mahkemeye somut başvuruyu yaptığı zamanda Adabank'ın ana hissedarlarından biriydi. Bu bağlamda, Mahkeme, bir şirketteki hisselerin karmaşık bir husus olduğunu yinelemektedir. Mahkeme, hisse sahiplerinin şirketteki hisse ile beraber bu hisselerle ilgili haklara da sahip olduğunu onaylamaktadır. Bu haklar, bankanın tasfiye edilmesi durumunda bankanın varlıkları üzerinde hisse sahibi olmakla birlikte özellikle şirketin faaliyetlerini etkileme hakkı ve oy verme hakkı başta olmak üzere diğer mutlak hakları da içermektedir. Ek olarak, Mahkeme başvuranın hisselerinin ekonomik bir değeri olduğunu ve bu nedenle "mülk" olarak değerlendirildiğini kaydetmektedir (bk. *Olczak/Polonya* (k.k.), no. 30417/96, § 60, AİHM 2002-X (alıntılar)).

28. Mahkeme, somut davanın Devlet yetkililerinin Bankalar Kanunu'nun 14 § 3 maddesi uyarınca bir bankanın yönetimini ve denetimi Fona devrettiği davalardan farklı olarak (bk. *Reisner/Türkiye*, no. 46815/09, 21 Temmuz 2015 ve *Yaşar Holding/Türkiye*, no. 48642/07, 4 Nisan 2017), sadece söz konusu bankanın yönetim kurulu üyelerinin Devlet tarafından atanan yeni üyelerle değiştirilmesi ile alakalı olduğunu ve bu durumun kendi başına başvuranın ana hissedarlık sıfatına hanel getirmedeğini gözlemlemektedir. Ancak, başvuran idari karar sonucunda bankanın karar verme mekanizmasına artık dâhil olmaması nedeniyle hisselerine ilişkin olarak bazı haklarını etkin olarak kullanamamıştır. Bu doğrultuda, bu hüküm somut davanın koşullarına uygulanabilir olup başvuranın mal ve mülk dokunulmazlığı hakkına bir müdahale olmuştur.

29. Mahkemenin de daha önce birçok kararında belirttiği üzere, Sözleşme'ye Ek 1 No.lu Protokol'ün 1. maddesi üç kuralı içermektedir. Maddenin birinci fıkrasının birinci cümlesinde belirtilen kural genel bir niteliğe sahip olup mal ve mülk dokunulmazlığı hakkını açıkça ifade etmektedir. Birinci fıkranın ikinci cümlesinde açıklanan ikinci kural ise mal ve mülkünden yoksun bırakılma ve bu durumda tabi olunan şartlar ile alakalıdır. Aynı maddenin ikinci fıkrasında belirtilen üçüncü kural ise

Devletlerin diğerleri arasında kamu yararı doğrultusunda mal ve mülk kullanımının denetleme hakkı olduğunu tanımaktadır.

30. Mahkeme, söz konusu müdahalenin, başvuran bankanın yönetim kurulunun değiştirilmesinden sonra halen hisselerine sahip olması nedeniyle söz konusu madde kapsamında mülkiyetinden mahrum bırakılma olarak değerlendirilemeyeceğine gözlemlemektedir. Mahkeme, şikâyette bulunulan tedbirin, bankanın daha sonra Fona devredilmesi olan mülkiyetinden mahrum bırakılmasından önce atılan bir adım olduğunu ve bu tedbirin ikinci fıkra kapsamına da girmediğini değerlendirmektedir. Bu nedenle, bu şikâyet birinci fıkranın birinci cümlesi çerçevesinde incelenmelidir. Bu madde kapsamında, Mahkeme toplumun kamu yararının gereklilikleri ile bireysel temel hakların korunması şartları arasında “adil denge” sağlanıp sağlanmadığını belirlemelidir (bk. *Sporrong ve Lönnroth/İsveç*, 23 Ekim1982, §§ 62-65 ve 69, Seri A no. 52).

31. Somut davanın koşullarına ilişkin olarak, Mahkeme, şikâyette bulunulan müdahalenin temelini, daha önce yönetimi ve denetimindeki eksiklikleri gideremeyen ve bu nedenle Fona devredilen İmarbank’ın yönetim kurulunu oluşturan üyelerle aynı yönetim kurulu üyelerine sahip Adabank’ın yönetiminde meydana gelen düzensizlikler olduğunu gözlemlemektedir. Ek olarak, Danıştay tarafından da belirtildiği gibi Adabank 1994 yılından beri Devlet denetimi altında olup Adabank yönetimi; özellikle faiz politikalarına, yabancı bankalara yatırılan önemli miktardaki meblağlara ve offshore bankalardan yapılan işlemlere ilişkin olarak yetkililer tarafından yapılan uyarılara rağmen gerekli tedbirleri almamıştır.

32. Mahkeme, davaya konu olan tedbirin alınmasından sonra ve söz konusu ulusal yargılamaların son aşamaları sırasında Fonun 2008 yılında bankanın yönetimini ve denetimini devraldığına ve daha sonrasında bankayı başka bir şirkete sattığına dikkat çekmektedir. Bankanın Fona devredilmesine ilişkin olarak başvuranın açtığı ulusal yargılamalar somut

başvurunun yapıldığı zamanda halen derdest bulunmaktaydı. Başvuran, somut davanın bankanın yönetim kurulunun değiştirilmesi ile alakalı olduğunu açıkça belirtmiş olup Mahkemeye daha sonraki yargılamalarda yaşanan gelişmelere dair herhangi bir bilgi ibraz etmemiştir. Bu doğrultuda, Mahkeme Adabank'ın Fona devredilmesine ilişkin olarak bir inceleme yapmanın gerekli olmadığı kanaatindedir.

33. Mahkeme, yukarıdaki hususlar ışığında ve ulusal mahkemelerin ifa ettiği geniş takdir yetkisini göz önünde bulundurarak, Adabank'ın yönetim kurulunun Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulunun kararı ile değiştirilmesinin, şüphesiz bir şekilde bankanın alacaklılarının çıkarlarını korumayı ve bankanın faaliyetlerini güvenli bir şekilde sürdürülmesini tehlikeye atabilecek koşulların ortadan kaldırılmasını amaçladığını tespit etmiştir. Söz konusu bu amaç Bankalar Kanunu'nun 14 § 1 maddesinin açıkça kapsamına girmekle birlikte kamu yararı doğrultusundadır. Mahkeme, ulusal mahkemelerin şikâyette bulunulan tedbiri almasının toplumun kamu yararının gereklilikleri ile başvuranın mülkiyet hakkının korunması şartı arasında "adil dengeyi" bozduğunu ve bu nedenle başvuranın bireysel ve aşırı yüke maruz kaldığını tespit edememektedir (bk., bu davaya uygulanabildiği ölçüde, yukarıda anılan *Olczak*).

34. Bu nedenle, Mahkeme bu şikâyetin Sözleşme'nin 35 §§ 3 ve 4 maddesi uyarınca açıkça temelden yoksun olması dolayısıyla kabul edilemez olduğuna karar vermiştir.

Bu gerekçelerle, Mahkeme, oy birliğiyle,

Başvurunun kabul edilemez olduğuna *karar vermiştir*.

İşbu karar İngilizce olarak tanzim edilmiş olup, 14 Aralık 2017 tarihinde yazılı olarak bildirilmiştir.

Hasan Bakırcı

Nebojša Vučinić

Yazı İşleri Müdür Yardımcısı

Başkan