

**PLANLAMA SÜRECİNDE MÜLKİYETE MÜDAHALE YÖNTEMLERİ:
ALMANYA VE TÜRKİYE ÜZERİNE KARŞILAŞTIRMALI BİR İNCELEME**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Neslihan İdil YARAR

Anabilim Dalı: Şehir ve Bölge Planlama

Programı: Kentsel Planlama

Tez Danışmanı: Dr. Öğr. Üyesi Mustafa Teoman TEKKÖKOĞLU

TEMMUZ 2025

MİMAR SİNAN GÜZEL SANATLAR ÜNİVERSİTESİ ★ LİSANSÜSTÜ EĞİTİM
ENSTİTÜSÜ

**PLANLAMA SÜRECİNDE MÜLKİYETE MÜDAHALE YÖNTEMLERİ:
ALMANYA VE TÜRKİYE ÜZERİNE KARŞILAŞTIRMALI BİR İNCELEME**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Neslihan İdil YARAR

Şehir ve Bölge Planlama Anabilim Dalı

Kentsel Planlama Programı

Tez Danışmanı: Dr. Öğr. Üyesi Mustafa Teoman TEKKÖKOĞLU

TEMMUZ 2025

Neslihan İdil Yazar tarafından hazırlanan PLANLAMA SÜRECİNDE MÜLKİYETE MÜDAHALE YÖNTEMLERİ: ALMANYA VE TÜRKİYE ÜZERİNE KARŞILAŞTIRMALI BİR İNCELEME adlı bu tezin Yüksek Lisans tezi olarak uygun olduğunu onaylarım.

Dr. Öğr. Üyesi Mustafa Teoman Tekkökoğlu
Tez Yöneticisi

Bu çalışma, jürimiz tarafından Şehir ve Bölge Planlama Anabilim Dalında Yüksek Lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan : _____

Üye : _____

Üye : _____

Üye : _____

Üye : _____

Bu tez, Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü tez yazım kurallarına uygundur.



Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü tez yazım klavuzuna uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmada;

- tez içindeki bütün bilgi ve belgeleri akademik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi,
- görsel, işitsel ve yazılı tüm bilgi ve sonuçları bilimsel etik kurallarına uygun olarak sunduğumu,
- başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda ilgili eserlere bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunduğumu,
- atıfta bulunduğum eserlerin tümünü kaynak olarak gösterdiğimi,
- kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı,
- ücret karşılığı başka kişilere yazdırmadığımı (dikte etme dışında), uygulamalarımı yaptırmadığımı,
- ve bu tezin herhangi bir bölümünü bu üniversite veya başka bir üniversitede başka bir tez çalışması olarak sunmadığımı

beyan ederim.

Neslihan İdil YARAR





Canım aileme,



ÖNSÖZ

Bu tez çalışmasının ortaya çıkmasında ve anlam kazanmasında, akademik bilgi birikimi ve değerli yönlendirmeleriyle lisansüstü eğitim döneminden başlayarak bugüne kadar geçen tüm süreçte desteğini esirgemeyen danışmanım Dr. Öğr. Üyesi M. Teoman Tekkökoğlu'na en içten teşekkürlerimi sunarım. Kendisinin rehberliği, bu akademik yolculuğumu hem kolaylaştırmış hem de zenginleştirmiştir.

Savunma jürisinde yer alarak çalışmama değerli katkılar sunan ve görüşleriyle farklı bakış açıları kazanmamı sağlayan kıymetli jüri üyelerimiz Prof. Dr. Adem Erdem Erbaş ve Doç. Dr. Cenk Yaşar Şahin'e de ayrıca teşekkürlerimi ifade etmek isterim.

Tez sürecinin her anında yanımda olan, maddi ve manevi desteklerini, sevgilerini ve sabırlarını hiçbir zaman esirgemeyen canım aileme; babam ve aynı zamanda değerli meslektaşım Levent Yazar'a, annem Emine Yazar'a ve kız kardeşim Elif İlgi Yazar'a gönülden teşekkür ederim. Bu stresli ve yoğun süreçte yanımda olan, destekleriyle bana güç veren sevgili arkadaşlarıma da ayrıca teşekkür ederim.



PLANLAMA SÜRECİNDE MÜLKİYETE MÜDAHALE YÖNTEMLERİ: ALMANYA VE TÜRKİYE ÜZERİNE KARŞILAŞTIRMALI BİR İNCELEME

ÖZET

Planlama, yalnızca fiziksel mekânın düzenlenmesinden ibaret olmayıp; sosyal, ekonomik ve hukuki boyutlarıyla birlikte değerlendirilmesi gereken kapsamlı bir süreçtir. Bu süreçte kamu yararı temel ilke olarak benimsenmektedir. Ancak planlama, niteliği gereği bireysel mülkiyet üzerinde çeşitli müdahaleleri beraberinde getirmektedir. Kişiyi şey üzerinde geniş yetkiler tanıyan hak türü mülkiyet hakkı olarak tanımlanmaktadır. Toplumların mülkiyet hakkına bakışı, tarihsel süreç içinde değişim göstermiştir. Günümüzde ise mülkiyet hakkı, modern toplumun gereklilikleri çerçevesinde sınırlandırılabilir bir hak olarak kabul edilmektedir. Özellikle kamusal ihtiyaçlar, sürdürülebilir kentleşme, çevresel denge ve toplumsal düzen gibi gerekçelerle, modern hukuk sistemlerinde bu hak üzerinde çeşitli kısıtlamalar öngörülmektedir.

Bu çalışma, planlama süreçlerinde mülkiyet hakkına yönelik müdahaleleri Türkiye ve Almanya örneği üzerinden karşılaştırmalı olarak incelemektedir. Her iki ülkede de mülkiyet hakkı anayasal düzeyde koruma altındadır. Türkiye’de mülkiyet hakkı, Anayasa’nın 35. maddesiyle güvence altına alınmıştır. Aynı şekilde, Alman Anayasası’nın (Grundgesetz) 14. maddesi de mülkiyetin korunmasına ilişkin benzer bir güvence öngörmektedir. Her iki anayasal düzenleme, mülkiyetin yalnızca bireysel bir hak değil, aynı zamanda topluma karşı sorumluluk taşıyan bir kurum olduğunu vurgulamaktadır. Bu yaklaşım, kamu yararı ile bireysel haklar arasındaki ilişkinin dengeli ve bütüncül bir anlayışla ele alındığını ortaya koymaktadır.

Türkiye’de 3194 sayılı İmar Kanunu kapsamında kamulaştırma, idari irtifak kurulması, ifraz ve tevhid, terk, arsa ve arazi düzenlemesi ile imar hakkı aktarımı gibi çeşitli plan uygulama araçlarının kullanımıyla mülkiyet hakkına müdahale söz konusu olmaktadır. Almanya’da ise benzer müdahaleler, özellikle arazi düzenlemesi ve kamulaştırma süreçlerinde ortaya çıkmaktadır. Bu araçların her biri, belirli hukuki koşullar altında ve genellikle sınırlandırılmış, denetim altındaki bir çerçevede uygulanmaktadır.

Çalışma, plan uygulama araçlarının mülkiyet hakkına etkilerini karşılaştırmalı hukuk yöntemiyle inceleyerek, hem mevzuatın hem de uygulamanın ortaya koyduğu tabloyu bütüncül bir perspektifle analiz etmektedir. Bu karşılaştırma, farklı hukuk sistemlerinin mülkiyet hakkı ile kamu yararı arasındaki dengeyi nasıl kurduklarını anlamaya imkân sağlamakta; aynı zamanda Türkiye’deki uygulamalara yönelik değerlendirici bir bakış sunmaktadır. Elde edilen bulgular, daha adil, ölçülü ve hak temelli planlama politikalarının geliştirilmesi açısından önemli ipuçları barındırmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Mülkiyet hakkı, imar kanunu, müdahale, planlama ilkeleri, kamu yararı



METHODS OF PROPERTY INTERVENTION IN THE PLANNING PROCESS: A COMPARATIVE STUDY ON GERMANY AND TURKEY

ABSTRACT

Planning is not merely confined to the arrangement of physical space; it is a comprehensive process that must be evaluated in conjunction with its social, economic, and legal dimensions. In this context, the principle of public interest is adopted as a fundamental tenet. Nevertheless, by its very nature, planning entails various forms of intervention in private property rights. The right to property constitutes a fundamental real right that confers upon the holder the broadest legal authority over an object. Societal perceptions of property rights have evolved throughout history. In contemporary times, the right to property is recognized as a right that may be subject to limitations in accordance with the requirements of modern society. Particularly in view of public needs, sustainable urbanization, environmental balance, and social order, modern legal systems impose various restrictions on this right.

This study provides a comparative analysis of interventions in property rights within the framework of planning processes, using Turkey and Germany as case studies. In both jurisdictions, the right to property is constitutionally protected. In Turkey, property rights are safeguarded under Article 35 of the Constitution. Similarly, Article 14 of the German Basic Law (Grundgesetz) provides equivalent protection. Both constitutional provisions underscore that property is not solely an individual right, but also an institution that entails obligations toward society. This perspective reflects a balanced and integrative approach to the relationship between public interest and individual rights.

In Turkey, interventions in property rights occur through the application of various planning instruments under Zoning Law No. 3194, including expropriation, the establishment of administrative easements, subdivision and amalgamation, land dedication, land and plot readjustment, and the transfer of development rights. These instruments grant the administrative authorities a range of powers in the implementation of zoning plans. However, in practice, these powers may at times result in direct infringements on individual property rights. In Germany, similar interventions are observed particularly in land readjustment and expropriation processes. Each of these instruments is implemented under specific legal conditions and typically within a restricted and regulated framework.

Keywords: Property right, zoning law, intervention, planning principles, public interest



İÇİNDEKİLER

Sayfa

ÖNSÖZ.....	ix
ÖZET	xi
İÇİNDEKİLER	xv
KISALTMALAR.....	xvii
TABLO LİSTESİ	xix
1. GİRİŞ	1
1.1 Çalışmanın Amacı	2
1.2 Araştırma Soruları	3
2. MÜLKİYET HAKKI VE MÜLKİYET HAKKININ SINIRLANDIRILMASI	5
2.1 Mülkiyet Hakkının Tanımı	6
2.2 Yargı Kararları Işığında Mülkiyet Hakkı	11
2.3 Mülkiyet Hakkının Sınırlandırılması	14
2.4 Bölüm Sonu	22
3. TÜRKİYE’DE MÜLKİYET HAKKI VE PLANLAMA İLİŞKİSİ	24
3.1 Kamulaştırma	25
3.2 İdari İrtifaklar	30
3.3 İfraz ve Tevhid	39
3.4 Terk	42
3.5 Arsa ve Arazi Düzenlemesi (18. Madde Uygulaması)	46
3.6 İmar Hakkı Aktarımı	52
3.7 Bölüm Sonu	56
4. ALMANYA’DA MÜLKİYET HAKKI VE PLANLAMA İLİŞKİSİ	59
4.1 Almanya’da Planlama Süreci ve Yetki Dağılımı	59
4.1.1 Federal Düzey (Bund)	60
4.1.2 Eyalet Düzeyi (Land)	62
4.1.3 Belediye Düzeyi (Gemeinde)	63
4.2 Planlama Araçları Yoluyla Mülkiyet Hakkına Müdahale	64
4.2.1 Arazi Düzenlemesi (Umlegung)	64

4.2.2 Kamulaştırma (Enteignung).....	68
4.3 Bölüm Sonu	73
5. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ.....	76
6. ÇALIŞMADA BAHSİ GEÇEN YARGI KARARLARI.....	80
6.1 Anayasa Mahkemesi Kararları	80
6.2 Danıştay Kararları.....	80
6.3 Yargıtay Kararları.....	81
6.4 Alman Anayasa Mahkemesi Kararı.....	81
KAYNAKÇA.....	82
Elektronik Kaynaklar.....	87



KISALTMALAR

AIHS	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
Art	: Artikel (Madde)
BauGB	: Baugesetzbuch
BBSR	: Baugesetzbuch
BGB	: Bürgerliches Gesetzbuch
D	: Daire
DOP	: Düzenleme ortaklık payı
E	: Esas
GG	: Grundgesetz
HD	: Hukuk Daire
HGK	: Hukuk Genel Kurulu
K	: Karar
RMK	: Raumentwicklungsministerkonferenz
Rn	: Randnummer (Paragraf / Kenar Numarası)
ROG	: Raumordnungsgesetz
TMK	: Türk Medeni Kanunu



TABLO LİSTESİ

	<u>Sayfa</u>
Tablo 1 Karşılaştırmalı Plan Uygulama Araçları.....	57
Tablo 2 Türkiye ve Almanya’da Kamulaştırma.....	73
Tablo 3 Türkiye ve Almanya’da Arsa ve Arazi Düzenlemesi	75





1. GİRİŞ

Şehircilik disiplini, geçmişten günümüze düzenli, yaşanabilir, sağlıklı ve çevre şartlarına uygun yerleşim yerleri oluşturma çabası etrafında şekillenmiştir. Zaman içerisinde artan nüfus, sanayileşme ve kentleşme ile birlikte bu disiplin yalnızca fiziksel mekan üretimiyle sınırlı kalmamış; sosyal adalet, sürdürülebilirlik, katılım ve mülkiyet gibi çok katmanlı meselelerle ilişkilendirilmiştir. Bu doğrultuda şehir planlaması, bireylerin yaşam kalitesini artırmayı hedefleyen aynı zamanda mekansal düzenlemelerin hukuki, ekonomik ve toplumsal boyutlarını da göz önünde bulunduran interdisipliner bir çalışma alanı haline gelmiştir.

Öte yandan, bireylerin toprak ve taşınmaz üzerindeki tasarruf haklarını ifade eden mülkiyet hakkı, devletlerin ve hukuk sistemlerinin oluşumundan çok daha eski bir geçmişe sahiptir. İnsanlık tarihi boyunca toplumsal örgütlenmenin ve ekonomik ilişkilerin temel unsurlarından biri olan mülkiyet, bireysel özgürlüğün ve güvenliğin bir teminatı olarak görülmüştür. Ancak modern devlet yapısının gelişmesiyle birlikte, özellikle şehirleşmenin yoğunlaştığı dönemlerde, kamu yararı gerekçesiyle mülkiyet hakkı üzerinde çeşitli sınırlamalar gündeme gelmiştir. Bu durum, mülkiyet hakkı ile kamu yararı arasında hassas bir dengenin kurulmasını zorunlu kılmıştır.

Modern şehircilik anlayışında bu denge daha da belirgin hale gelmiştir. Bir yandan kentlerin sürdürülebilir biçimde gelişimini sağlamak için çeşitli planlama araçlarına başvurulurken, diğer yandan özel mülkiyet hakkının anayasal güvence altındaki statüsü korunmaya çalışılmaktadır. Bu bağlamda, öncelikle imar planlarının kendisi, taşınmazların kullanım biçimini belirleyerek, doğrudan mülkiyetin içeriğine müdahale eden bir niteliğe sahiptir. Bu planların uygulanabilirliğini sağlamak amacıyla başvuru kamulaştırma, idari irtifaklar, arsa ve arazi düzenlemeleri gibi plan uygulama araçları da, kamu yararını gerçekleştirme amacı taşımakla birlikte, uygulama şekline göre mülkiyet hakkını farklı düzeylerde sınırlayabilmektedir. Bu sınırlamaların yoğunluğu ve etkisi, her bir planlama aracının niteliğine ve uygulandığı somut duruma göre değişiklik göstermektedir.

Türk imar hukukunun tarihsel gelişimi incelendiğinde, sistemin önemli ölçüde Alman imar hukukundan etkilendiği görülmektedir. Bu nedenle çalışmada, Türkiye'nin yanı sıra Almanya'nın planlama araçlarına yaklaşımı da karşılaştırmalı olarak ele alınmıştır. Planlama ve hukuk arasında giderek daha yoğun bir etkileşim doğuran bu müdahale biçimleri, mülkiyetin içeriğini ve sınırlarını yeniden tanımlama gücüne sahip olmuştur.

1.1 Çalışmanın Amacı

Bu tez çalışması, şehir planlaması bağlamında mülkiyet hakkına müdahale eden hukuki araçların, Türkiye ve Almanya örnekleri üzerinden karşılaştırmalı olarak incelenmesini amaçlamaktadır. Çalışmanın temel hedefi, planlama kararlarının uygulanması sürecinde mülkiyet hakkının hangi planlama araçları ile ve ne ölçüde sınırlandırılabilirdiğini ortaya koymak; bu sınırlamaların anayasal çerçevede nasıl gerekçelendirildiğini analiz etmektir.

Çalışma üç ana başlıktan oluşmaktadır. İlk bölümde, mülkiyet hakkının tanımı ile bu hakkın ulusal ve uluslararası mevzuattaki yeri ele alınmıştır. Bu kapsamda, mülkiyet hakkının anayasal düzeydeki güvenceleri ile Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi başta olmak üzere uluslararası belgelerdeki düzenlemeleri incelenmiştir. Ayrıca, tanımın yalnızca normatif düzlemde kalmaması adına, farklı yargı mercileri tarafından verilen kararlara yer verilmiş; böylece mülkiyet hakkına yönelik farklı yargısal yaklaşımlar ortaya konmuştur.

Çalışmanın ikinci bölümünde, Türkiye'de planlama sürecinde mülkiyet hakkına müdahale amacıyla kullanılan araçlar ele alınmaktadır. Tezin ana eksenini oluşturan bu bölüm, çalışmanın en kapsamlı kısmını teşkil etmektedir. Değerlendirme, 3194 sayılı İmar Kanunu çerçevesinde planların hazırlanması ve uygulanması aşamalarında başvurulmuş müdahale biçimleriyle sınırlandırılmıştır. Plan kararlarının hayata geçirilmesi sürecinde mülkiyet hakkını etkileyen araçların hukuki dayanakları, işleyiş biçimleri ve uygulamadaki yansımaları, Anayasa Mahkemesi, Danıştay, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) kararları ışığında ele alınmış ve analiz edilmiştir. Bu kapsamda kamulaştırma, imar hakkı aktarımı, ifraz ve tevhid işlemleri, 18. madde uygulamaları ve kamuya terk yükümlülüğü gibi müdahale araçları üzerinden değerlendirme yapılmıştır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde, karşılaştırmalı değerlendirme yapılabilmesi amacıyla Almanya'daki planlama sistemine odaklanılmıştır. Bu bölümde öncelikle, Almanya'da plan yapım sürecindeki yetki dağılımı ele alınmıştır. Federal bir yapıya sahip olan Almanya'da, planlama yetkileri federal, eyalet ve belediye düzeylerinde farklı işleyişlere sahiptir. Bu nedenle planlama sürecindeki kurumsal yapı, üç kademeli bir sistem çerçevesinde açıklanmıştır.

Yetki dağılımının ardından, Türkiye'de 18. madde uygulamasıyla benzer işlevler üstlenen Umlegung (Arazi Düzenlemesi) ve kamulaştırma uygulamaları incelenmiştir. Bu araçların planlama pratiğinde nasıl işlediği ve mülkiyet hakkı üzerinde ne tür etkiler doğurduğu tartışılmış; böylece Türkiye ile Almanya'daki müdahale biçimlerinin karşılaştırılmasına olanak sağlanmıştır. Bu bölümde ayrıca, söz konusu araçların hukuki dayanakları ve uygulamadaki sınırları ele alınarak, her iki ülkenin planlama hukuku bakımından ortak yönleri ve yapısal farklılıkları ortaya konmuştur.

Çalışmanın son bölümünde, iki ülkenin planlama hukuku sistemlerinin mülkiyet hakkına müdahale biçimleri karşılaştırmalı olarak ele alınmıştır. Bu kapsamda, Türkiye ve Almanya'daki uygulamaların hangi hukuki ilkeler doğrultusunda şekillendiği, mülkiyet hakkı ile kamu yararı arasında nasıl bir denge kurulduğu ve planlama araçlarının bu çerçevede ne tür etkilere yol açtığı değerlendirilmiştir. Karşılaştırma sonucunda, her iki sistemin müdahaleyi meşrulaştırma ölçütleri, kurumsal yaklaşımları ve anayasal sınırları bakımından benzerlik ve farklılıkları ortaya konmuş; bu farklılıkların uygulamadaki yansımaları irdelenmiştir.

1.2 Araştırma Soruları

Planlama süreci bağlamında mülkiyet hakkına yapılan müdahalelerin hukuki sınırlarının ne şekilde belirlendiği ve bu sınırların farklı hukuk sistemlerinde nasıl şekillendiği karşılaştırmalı olarak ele alınmaktadır. Bu nedenle çalışma kapsamında, aşağıdaki sorulara yanıt aranmıştır:

Türkiye ve Almanya'da şehir planlaması kapsamında mülkiyet hakkına hangi araçlarla müdahale edilmektedir ve bu müdahaleler hangi hukuki ilkelerle sınırlandırılmaktadır?

Türkiye ve Almanya’da planlama süreçlerinde mülkiyet hakkı ile kamu yararı arasında nasıl bir denge gözetilmektedir?



2. MÜLKİYET HAKKI VE MÜLKİYET HAKKININ SINIRLANDIRILMASI

Çalışmanın bu bölümünde mülkiyet hakkına ilişkin teorik bilgiye yer verilmiştir. İlk olarak, mülkiyet hakkının tanımı ele alınmış; bu çerçevede, Türk hukukunda ve Alman hukuk sisteminde mülkiyet hakkının nasıl tanımlandığı karşılaştırmalı olarak incelenmiştir. Devamında, bu teorik bilgiler, ulusal ve uluslararası yargı kararlarıyla desteklenmiş; yüksek yargı organlarının mülkiyet hakkına bakış açısı ve bu hakkı nasıl tanımladıkları ortaya konulmuştur. Bölümün son kısmında ise mülkiyet hakkının sınırlandırılma rejimi ele alınmış, bu kapsamda hangi ilkeler doğrultusunda ve ne tür şartlarla sınırlama getirilebileceği değerlendirilmiştir.

Mülkiyet hakkı kavramının hukuki niteliğinin ve kapsamının anlaşılabilmesi için, öncelikle bu hakkın tarihsel gelişiminin ve farklı hukuk sistemlerindeki yerinin incelenmesi gerekmektedir. Her ne kadar mülkiyet hakkı özel hukuk alanında temel bir kavram olarak ortaya çıksa da, modern hukuk sistemlerinde kamu hukuku boyutuyla da önemli bir yer tutmaktadır. Bu çalışmanın ilk bölümünde, mülkiyet hakkının kavramsal çerçevesi, içeriği ve sınırları ele alınacaktır.

Mülkiyet hakkının sınırlandırılması konusu, özellikle kamu yararı ile özel mülkiyet hakkı arasındaki dengenin nasıl kurulacağı sorusu etrafında şekillenmektedir. Bu bağlamda hem ulusal hukuk düzenlemeleri hem de uluslararası hukuk normları, mülkiyet hakkının hangi koşullar altında ve ne ölçüde sınırlandırılabilmesine ilişkin belirli ölçütler ortaya koymaktadır. Söz konusu ölçütlerin incelenmesi, mülkiyet hakkının günümüz hukuk sistemlerindeki konumunun anlaşılması bakımından büyük önem taşımaktadır.

Mülkiyet hakkının sınırlandırılmasında gözetilmesi gereken temel ilkeler, hukuk devleti ve sosyal devlet anlayışı çerçevesinde şekillenmektedir. Özellikle Anayasa Mahkemesi içtihatları ile Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararları doğrultusunda, mülkiyet hakkına yönelik müdahalelerin meşruiyeti ve sınırları belirlenmektedir. Bu kapsamda kamu yararı ilkesinin içeriği, ölçülülük ilkesi ve mülkiyet hakkının özüne dokunma yasağı gibi kriterler ön plana çıkmaktadır.

Mülkiyet hakkının hukuki niteliği değerlendirilirken, bu hakkın aynı haklar sistematigi içindeki yeri de dikkate alınmalıdır. Aynı hakların genel özelliklerinin ve türlerinin incelenmesi, mülkiyet hakkının yapısının daha iyi kavranmasına katkı sağlayacaktır. Aynı haklar arasında en geniş yetkileri sağlayan hak olarak mülkiyetin incelenmesi,

aynı zamanda diğ er sınırlı aynı haklarla olan ilişkilerin anlaşılması açısından da önem arz etmektedir.

Eşyalar üzerinde doğrudan hakimiyet sağlayan ve bu yetkilerin üçüncü kişilere karşı da ileri sürülebilmesini mümkün kılan haklar, aynı haklar olarak tanımlanır. Aynı haklar, sağladıkları yetki kapsamına göre ikiye ayrılır: Hak sahibine tam yetki veren durumlarda mülkiyet hakkından, belirli ve sınırlı yetkiler tanıyan durumlarda ise sınırlı aynı haklardan söz edilir.

2.1 Mülkiyet Hakkının Tanımı

Mülkiyet, bir şeyin bir amaç veya ihtiyaç için tesis edilmesidir (Serdengeçti, 2021, s. 9-11; akt. Akkuş, 2024). Kelime anlamıyla hakimiyet, güç, iktidar gibi anlamlarla ilişkilidir (Ünal, 2006, s. 901). Mülkiyeti, üzerinde hakimiyet kurmaya elverişli “şey” ile kişi arasındaki ilişki olarak tanımlamak mümkündür (Örücü, 1976, s. 3). Bir şey üzerinde mülkiyet hakkı sahibi olan kişiye malik denmektedir. Mülkiyet çoğunlukla özel hukuk konusu olarak değerlendirilmektedir. Bir başka deyişle, mülkiyet denildiğinde akla ilk gelen özel mülkiyettir. Ancak bu çalışma kapsamında mülkiyet hakkı özellikle ikinci bölümden itibaren kamu hukuku perspektifinden incelenmiş olup kamu mülkiyeti üzerinde durulmaktadır.

Mülkiyet hakkı, hukuk literatürü ile ilişkilendirilen bir kavram olmanın yanı sıra siyaset, ekonomi, felsefe ve sosyoloji bilimleriyle de yakından ilişkilidir (Başpınar, 2009, s. 86-87).

Mülkiyet hakkı için Türk mevzuatında doğrudan doğruya bir tanımlama yapılmamıştır. Bununla birlikte mülkiyete ilişkin en geniş açıklama, TMK’nın dördüncü kitabında bulunmaktadır. İlgili mevzuatın 683. maddesinde “*Bir şeye malik olan kimse, hukuk düzeninin sınırları içinde, o şey üzerinde dilediği gibi kullanma, yararlanma ve tasarrufla bulunma yetkisine sahiptir.*” denilerek mülkiyet hakkının içeriği düzenlenmiştir.

Anayasa’nın 35. maddesinde yer alan “*Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz.*” şeklindeki düzenlemeye göre herkes mülkiyet hakkına sahiptir. Ancak mülkiyet hakkı kamu yararı amacıyla

sınırlandırılabilir ve mülkiyet hakkı toplum yararına aykırı olacak şekilde kullanılamaz.

Bu noktada, yalnızca Türk hukukundaki tanım ve yaklaşım ile yetinilmemesi gerektiği, mukayeseli bir bakış açısının gerekli olduğu açıktır. Özellikle mülkiyet hakkının kapsamı ve sınırlandırılmasına ilişkin farklı yaklaşımların değerlendirilebilmesi için Almanya'daki anayasal ve yasal düzenlemelere de kısaca değinilmesi uygun olacaktır.

Almanya'daki mülkiyet hakkı yaklaşımı Türkiye'dekine hemen hemen benzer özelliktedir. Alman mevzuatında da Türk mevzuatında olduğu gibi doğrudan doğruya mülkiyet hakkının tanımına yer verilmemiştir. Bununla beraber, Anayasası'nın 14. maddesinde "Mülkiyet ve miras hakkı güvence altına alınmıştır. İçeriği ve sınırları yasayla belirlenir." düzenlemesi yer almaktadır. Bu düzenlemeye göre, mülkiyet hakkının mutlak olmadığı, devletin bu hakkın içeriğini belirleme ve sınırlandırma yetkisine sahip olduğunu görülmektedir. Alman Anayasasının mülkiyet hakkına yaklaşımı mülkiyet hakkının bireysel bir temel hak olduğu; ancak bu hakkın kullanımının, kamu yararı doğrultusunda sınırlandırabileceği yönündedir.

Mülkiyet hakkının kapsamını düzenleyen bir başka hüküm ise Alman Medeni Kanunu'nda (Bürgerliches Gesetzbuch, BGB) yer almaktadır. Kanunun 903. maddesinde "Malik, hukuka veya başkalarının haklarına aykırı olmadığı sürece, bir şey üzerinde dilediği gibi tasarrufta bulunabilir ve başkalarını bu tasarruflardan men edebilir." şeklinde Türk Medeni Kanun'a benzer şekilde mülkiyet hakkının içeriği düzenlenmiştir. Bu hüküm ile, mülkiyetin bireye tanıdığı kullanma, yararlanma ve tasarruf etme yetkileri açıkça ortaya konulmuştur. Aynı zamanda bu yetkilerin kullanımı hukuka ve başkalarının haklarına aykırı olmayacağı yönünde mülkiyet hakkının kullanımının sınırları belirtilmiştir. Bu nedenle, Türkiye'dekine benzer şekilde Alman hukuk sisteminin de mülkiyet hakkını hem temel hak olarak koruduğu hem de hukuki ve toplumsal sınırlarla çevrelenmiş bir hak olarak ele aldığı görülmektedir.

Buna ek olarak mülkiyet hakkı uluslararası hukukta da düzenlenmiştir. Mülkiyet hakkı İnsan Hakları Evrensel Bildirisinin 17. maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir:

"1- Herkesin, tek başına ya da başkalarıyla ortaklık içinde, mülkiyet hakkı vardır.

2- Kimse mülkiyetinden keyfi olarak yoksun bırakılamaz."

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin (AİHS) 04.11.1950 tarihinde kabul edilen ilk metninde mülkiyet hakkına ilişkin düzenleme bulunmamaktadır. 18.05.1954 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne Ek 1 No'lu Protokol ile mülkiyet hakkı AİHS kapsamına alınmıştır. 1 No'lu Ek Protokolün birinci maddesinde mülkiyetin korunması *“Her gerçek ve tüzel kişinin mal ve mülk dokunulmazlığına saygı gösterilmesini isteme hakkı vardır. Bir kimse, ancak kamu yararı sebebiyle ve yasada öngörülen koşullara ve uluslararası hukukun genel ilkelerine uygun olarak mal ve mülkünden yoksun bırakılabilir.”* şeklinde düzenlenmiştir.

Bu noktada, mülkiyet kavramının daha kapsamlı bir şekilde anlaşılması için ulusal ve uluslararası mevzuatta yer alan tanımlamaların yanı sıra doktrindeki yaklaşımları da incelemek gerekmektedir. Özellikle hukuk literatüründe geliştirilen teorik çerçeve, mülkiyet kavramının çok boyutlu yapısını daha net bir şekilde ortaya koymaktadır. Doktrindeki yaygın tanımıyla; mülkiyet hakkı, hukuk düzeni sınırları içerisinde bir şeye malik olan kimseye o şeyi kullanma, semerelerinden yararlanma ve o şey üzerinde tasarrufta bulunma yetkisi sağlayan ayni hak türüdür (Oğuzman, Seliçi, & Oktay-Özdemir, 2018; Sirmen, 2014, s. 5; Akipek, Akıntürk, & Ateş, 2018, s. 4).

Bütün bu tanımlardan yola çıkarak mülkiyet hakkı için, sahibine eşya üzerinde mümkün olan tüm yetkileri verdiğini ve büyük bir hakimiyet alanı sağladığını söylemek mümkündür (Eren, 1974, s. 766).

Mülkiyet ilkel toplumlardan beri var olan bir kavramdır. Devlet kurumu ve siyasi otoritenin varlığından çok daha eski tarihi olan mülkiyet hakkı insanlığın ilk zamanlarında güç ve kuvvet ile ilişkilendirilmiş olan mutlak bir haktır (Etgü, 2009, s. 17). Zaman içerisinde mülkiyet kavramı toplumsal, siyasi, sosyolojik gelişmelerle değişime uğramış ve mülkiyetin tanımı ve mülkiyet yaklaşımı süreç içerisinde farklılaşmıştır (Sirmen, 2014, s. 243; Yiğit, 2016, s. 1208). Bu noktada, mülkiyeti yalnızca sağladığı yetkilerden ibaret olarak nitelendirmek eksik bir tanımlama yapılmasına yol açacaktır. Mülkiyet kavramı, sağladığı geniş yetkilerin yanı sıra beraberinde getirdiği ödevlerle bir bütün olarak ele alınmalıdır. Mülkiyeti sadece tanıdığı geniş yetkilerle sınırlı bir şekilde tanımlamak, geleneksel (klasik, liberal) mülkiyet anlayışının bir yansımasıdır (Eren, 1974, s. 5; Sirmen, 2014, s. 243).

Geleneksel mülkiyet anlayışına göre, mülkiyet, Türk Medeni Kanunu'nun 683/1. maddesinde düzenlendiği gibi malike kullanma, semerelerinden yararlanma ve her

türlü fiili ve hukuki tasarrufta bulunma yetkilerini sağlar. Bu anlayışa göre esas olan mülkiyet hakkının mutlak, sınırsız, dokunulmaz, zamanaşımına uğramaz, vazgeçilmez olmasıdır (Eren, 1974, s. 5; Serozan, 1982, s. 202; Sirmen, 2014, s. 243). Bu yaklaşımda mülkiyet hakkına bu denli özgürlükçü bir yaklaşım liberalizmin doğası gereğidir. Mülkiyet hakkı liberalizmin olmazsa olmazlarından. Ve liberalizm anlayışında mülkiyet hakkının varlığı diğer hakların da güvencesi olarak görülmektedir (Tabak, 2016, s. 11).

Geleneksel mülkiyet anlayışının karşısında yer alan Marksist anlayış, bireysel mülkiyet yerine mülkiyetin toplumun ortak yararına olacak şekilde kolektif biçimde düzenlenmesi gerektiğini savunur (Eren, 1974, s. 9; Ayan, 2016, s. 28). Bu yaklaşıma göre asıl olan, mülkiyetin devlete ait olmasıdır. Bireysel mülkiyet ise yalnızca istisnai nitelikte kabul edilmekte; tüketim mallarıyla sınırlı, dar bir kapsamda ve belirli ödevlerle ilişkilendirilmektedir (Eren, 1974, s. 3; Başpınar, 2009, s. 110). Geleneksel mülkiyet anlayışında, devletin özel mülkiyete müdahalesi asgari düzeyde tutulurken; buna karşıt olarak Marksist mülkiyet anlayışında ise devlet, özel mülkiyeti mümkün olduğunca kısıtlama eğilimindedir (Tabak, 2016, s. 13).

Bu iki mülkiyet anlayışı, birbirine zıt kutuplarda konumlanmakta ve mülkiyeti tamamen karşıt biçimlerde tanımlamaktadır. Bu nedenle, daha dengeli bir bakış açısı sunma amacıyla geliştirilen üçüncü yaklaşım ise karma mülkiyet anlayışıdır. Karma mülkiyet anlayışı birey, eşya ve toplum arasındaki üçlü ilişki üzerinden şekillenmiştir (Sevinç, 2019). Bu anlayışa göre mülkiyet hakkı, kişilere yalnızca hak ve yetkiler vermez, aynı zamanda belirli sorumluluklar ve ödevler de yüklemektedir. Mülkiyet hakkı tanıdığı yetkiler ve doğası gereği yüklediği ödevlerle bir bütün olarak kabul edilir (Gürsoy, Eren, & Cansel, 1984, s. 338; Ayan, 2016, s. 28; Zevkliler, 1982, s. 45).

Anayasa'nın 35. maddesinde düzenlenen mülkiyet hakkı tanımı, mülkiyet hakkının sınırlandırılabilir olduğunu temel alan karma mülkiyet anlayışını destekleyen bir tanımlamadır. Bir başka deyişle, mülkiyet hakkının sadece tanıdığı yetkilerden ibaret olmadığını, aynı zaman hak sahibine belirli sorumluluklar ve yükümlülükler yüklediğini ortaya koymaktadır. Buna karşılık, TMK'nın 638. maddesinde düzenlenen mülkiyet anlayışı daha çok mülkiyetin tanıdığı yetkilere odaklanmasından dolayı geleneksel mülkiyet anlayışına daha yakın şekilde konumlanmaktadır.

Mülkiyet hakkına ilişkin olarak yapılan bir başka değerlendirme de mülkiyet hakkının kapsamına ilişkindir. Bir başka ifadeyle, Türk Medeni Kanunu’nda düzenlenen tanımına bakıldığında bir takım yetki ve ödevler tanıdığını söylemek mümkündür. Bu konuya ilişkin olarak doktrinde ikili bir ayrıma gidilmektedir. Bir kısım yazarlar, mülkiyet hakkının tanıdığı müspet yetkilerin mülkiyetin olumlu içeriği ve mülkiyetin tanıdığı menfi yetkilerin ise mülkiyetin olumsuz içeriği olarak adlandırılabileceğini savunurken (Oğuzman, Seliçi, & Oktay-Özdemir, 2018, s. 272; Zevkliler, 1982, s. 25; Sirmen, 2014, s. 245), diğer bir kısım yazarlar da bu ayrıma mülkiyetin iç muhtevası ve dış muhtevası olarak adlandırmaktadır (Eren, 1974, s. 9; Ayan, 2016, s. 28; İmamoğlu, 2006, s. 33).

Türk Medeni Kanunu’nun 683. maddesinin ilk fıkrası mülkiyet hakkının tanıdığı müspet yetkileri düzenlemektedir. İlgili madde metnine bakıldığında bu yetkiler kullanma, tasarrufta bulunma ve yararlanma şeklinde üç ana başlık altında sayılabilir (Gürsoy, Eren, & Cansel, 1984, s. 341; Sirmen, 2014, s. 245; Esener & Güven, 2012, s. 166).

Daha kapsamlı bir tanımlamaya göre, müspet yetkiler, fiili yetkiler ve hukuki yetkiler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Fiili yetkiler, eşyayı elinde bulundurma, eşyanın biçiminde veya içeriğinde değişiklik yapma, eşyanın semerelerinden yararlanma, eşyayı tüketme, yok etme ve benzeri her türlü fiili durum olarak tanımlamak mümkündür (Gürsoy, Eren, & Cansel, 1984, s. 341; Sirmen, 2014, s. 245; Oğuzman, Seliçi, & Oktay-Özdemir, 2018, s. 272-273). Hukuki yetkiler ise, eşyayı kiraya verme, ödünç sözleşmesine konu etme gibi eşyayı ilgilendiren ve eşyayı konu edinen hukuki işlemler yapma, eşya üzerinde her türlü sınırlı ayni hak tesisi, mülkiyetin devri ve benzeri yetkiler olarak sayılabilir (Gürsoy, Eren, & Cansel, 1984, s. 341; Sirmen, 2014, s. 245; Oğuzman, Seliçi, & Oktay-Özdemir, 2018, s. 272-273).

Menfi yetkiler ise aynı maddenin ikinci fıkrasında “*Malik, malını haksız olarak elinde bulunduran kimseye karşı istihkak davası açabileceği gibi, her türlü haksız elatmanın önlenmesini de dava edebilir.*” şeklinde sayılmıştır. Madde metninden de anlaşılacağı üzere, bu yetkiler malike; eşyanın mülkiyetini haksız yere elinde bulunduran ya da mülkiyet hakkına haksız bir saldırıda bulunan kişilere karşı, bu saldırının durdurulmasını talep etme yetkisi vermektedir (Sirmen, 2014, s. 245; Oğuzman, Seliçi, & Oktay-Özdemir, 2018, s. 274). Buna göre menfi yetkiler, malikin mülkiyet hakkından doğan ve mülkiyetin korunmasına ilişkin olarak sahip olduğu yetkiler

olarak tanımlanabilir (Sirmen, 2014, s. 274). Bir başka ifadeyle, menfi yetkiler üçüncü kişilere karşı ileri sürülebilen koruyucu yetkiler olarak da nitelendirilebilir (Oğuzman, Seliçi, & Oktay-Özdemir, 2018, s. 275).

Sonuç olarak, mülkiyet hakkı hem bireysel özgürlüklerin bir parçası hem de kamu düzeniyle doğrudan ilişkili bir hak olarak çok yönlü bir yapıya sahiptir. Gerek ulusal gerekse uluslararası hukuk düzenlemeleri, bu hakkı güvence altına alırken, aynı zamanda kamu yararı çerçevesinde sınırlandırılabilceğini de kabul etmektedir. Türk Medeni Kanunu'nda yer verilen tanım daha çok mülkiyetin bireye tanıdığı yetkilere odaklanırken, Anayasa'da yer alan düzenleme bu yetkilerin sınırlarının kamu yararı gözetilerek belirlenebileceğini ortaya koymaktadır. Benzer şekilde Alman hukuk sisteminde de mülkiyet hakkı anayasal düzeyde koruma altına alınmakla birlikte, bu hakkın içeriği ve sınırlarının yasayla belirlenmesi gerektiği vurgulanmaktadır.

Bu çerçevede, mülkiyet hakkının sadece bireysel tasarruf ve kullanım yetkilerinden ibaret olmadığı, aynı zamanda bu yetkilerin kullanımının toplum yararına uygunluk taşıması gerektiği anlayışı öne çıkmaktadır. Bu anlayış, yalnızca hukuki düzenlemelerde değil, aynı zamanda mülkiyet hakkı üzerine geliştirilen teorik yaklaşımlarda da kendisini göstermektedir. Geleneksel ve toplumsal mülkiyet anlayışları arasında denge kurmaya çalışan karma mülkiyet yaklaşımı, mülkiyetin hem bireysel bir hak hem de kamusal bir ödev boyutu taşıdığını kabul etmektedir. Dolayısıyla, mülkiyet hakkının tanımı yapılırken sadece sağladığı yetkilere değil, beraberinde getirdiği sorumluluklara da yer verilmesi, bu hakkın daha dengeli ve çağdaş bir çerçevede anlaşılmasını sağlamaktadır.

2.2 Yargı Kararları Işığında Mülkiyet Hakkı

Yasal mevzuatta mülkiyet hakkına ilişkin açık bir tanım bulunmadığına yukarıda değinilmişti. Bu eksiklik yargı kararları aracılığıyla giderilmeye çalışılmıştır. Gerek Yargıtay ve Danıştay gibi yüksek mahkeme kararlarında gerekse Anayasa Mahkemesi'nin kararlarında mülkiyet hakkına dair çeşitli tanımlamalar yapılmıştır.

Anayasa Mahkemesi'nin 20.09.1966 tarihli 1963/156 E. , 1966/34 K. sayılı kararında mülkiyet hakkını “...bir kimsenin başkasının hakkına zarar vermemek, kanunların koyduğu kayıtlamalara da uymak şartı ile bir şey üzerinde dilediği şekilde kullanma, ürünlerinden yararlanma, tasarruf etme (başkasına devretme, şeklini değiştirme ve

istihlak etme, hatta tahrip etme) yetkilerini ifade eder” (Anayasa Mahkemesi, 1963/156 E., 1966/34 K. erişim tarihi: 14.04.2025, <https://www.corpus.com.tr/>) şeklinde tanımlamıştır. Anayasa Mahkemesi’nin bu tanımında, mülkiyet hakkı yalnızca malikine tanınan yetkiler bağlamında ele alınmamış; aynı zamanda bu yetkilerin kullanımında dikkat edilmesi gereken sınırlar ve uyulması gereken hukuki çerçeve de açıkça vurgulanmıştır. 1966 tarihli bu tanımda da, mülkiyet hakkının mutlak bir hak olmadığına, belirli ölçütler çerçevesinde kamu yararı doğrultusunda sınırlanabileceğine değinilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 02.06.1964 tarihli, 1964/13 E. ve 1964/43 K. sayılı daha eski bir kararında *“Mülkiyet hakkı geçen yüzyılın ferdiyetçi doktrinlerin etkisi altında malikin kişiliğine bağlı, dokunulmaz, kutsal ve doğal haklardan sayılırken günümüzde bu görüş değişmiş ve mülkiyet hakkı malikine toplum yararına bazı ödevler ve görevler yükleyen sosyal bir hak olarak görülmeye başlanmıştır.”* (Anayasa Mahkemesi, 1964/13 E., 1964/43 K. erişim tarihi: 14.04.2025, <https://www.corpus.com.tr/>) şeklinde geçmektedir. Bu kararla birlikte Anayasa Mahkemesi, mülkiyet hakkına ilişkin geleneksel anlayıştan uzaklaşarak, bu hakkın sosyal boyutuna vurgu yapılması gerektiği yönünde teorik bir dönüşüm çerçevesi çizmektedir. Bu yaklaşım, 1961 Anayasası’nın bireyin hak ve özgürlüklerini ön planda tutan yapısıyla da örtüşmektedir. Her ne kadar devletin varlığı anayasal düzenin temel unsuru olarak kabul edilse de, bu dönemde hak ve özgürlükler bakımından önceliğin bireyde olduğu bir anlayış benimsenmiştir (Kili, 1984, s. 28). Anayasa Mahkemesi’nin 18.12.1964 tarihli 1964/32 E. , 1964/63 K. sayılı bir başka kararında *“Mülkiyet hakkını kayıtlayan bir kanun hükmünün Anayasaya aykırı olması için, sınırlamanın kamu yararına dayanmaması veya dayansa dahi mülkiyet hakkının özünü zedeleyecek nitelikte olması gerekir”* (Anayasa Mahkemesi, 1964/32 E., 1964/63 K. erişim tarihi: 15.04.2025, <https://www.corpus.com.tr/>) mülkiyet hakkının ancak kamu yararı için ve hatta ancak hakkın özünü zedelediği takdirde sınırlandırılabilirliği vurgulanmıştır.

Bununla beraber Anayasa Mahkemesi’nin mülkiyet hakkına bakış açısı zaman içerisinde yürürlükteki Anayasanın mülkiyet hakkına karşı tutumuna göre şekillenmiştir. Bir örnekle açıklamak gerekirse, Anayasa Mahkemesinin 21.06.1989 tarihli, 1988/34 E. ve 1989/26 K. sayılı kararında mülkiyet hakkının toplum yararı için kısıtlanabileceği *“Sosyal nitelik taşıyan mülkiyet hakkının toplum ve toplum yararı ile doğrudan ve yakından ilgili olması karşısında bu konuda, bireyle toplum yararının*

karşılaştığı durumlarda, toplum yararının üstün tutulması tartışılmayacak kadar açıktır.” (Anayasa Mahkemesi, 1988/34 E., 1989/26 K. erişim tarihi: 15.04.2025, <https://www.corpus.com.tr/>) şeklinde vurgulanmıştır. 1982 Anayasasında hak ve özgürlüklerin sayılmasıyla birlikte bunların sınırlandırılma gerekçelerine ve kullanımına getirilebilecek sınırlamalara yer verilmektedir. Bu karardan da anlaşıldığı üzere Anayasa Mahkemesi’nin yorumları 1982 Anayasası’nın tutumunu öne çıkaran doğrultuda şekillenmiştir (Kili, 1984, s. 28).

Yargıtay Hukuk Genel Kurulu’nun 07.12.2011 tarihli, 2011/631 E. ve 2011/745 K. sayılı kararında, “... *Mülkiyet, aynı hakların en önemli tipidir. İsviçre ve Türk Medeni Kanunları, Alman Medeni Kanunu’nu örnek alarak ‘mülkiyet’ kavramı hakkında tarif vermekten kaçınmıştır. Gerçekten TMK’nın 683. maddesi, mülkiyet hakkını tarif etmemiş; sadece bu haktan doğan yetkileri belirtmekle yetinmiştir.*” (Yargıtay HGK, 2011/631 E., 2011/745 K. erişim tarihi: 15.04.2025, <https://www.corpus.com.tr/>) ifadelerine yer verilmiş; böylece mülkiyet hakkının taşıdığı öneme dikkat çekilirken, yasal mevzuatta tanım yapılmasından özellikle kaçınıldığına ve kaçınılma nedenine işaret edilmiştir.

Yargıtay 13. Hukuk Dairesinin yine benzer nitelikte 25.11.2005 tarihli 2005/11616 E. ve 2005/17413 K. sayılı daha eski bir kararında mülkiyet hakkına ilişkin olarak “... *Mülkiyet hakkı aynı hakların en önemli tipi olup, en geniş yetkileri kapsayanıdır ve devamlı haktır. Anayasanın ‘Temel Haklar ve Ödevler’ başlığını taşıyan ikinci kısmın, ‘Kişinin Hakları ve Ödevleri’ başlığı altında, ikinci bölümde yer alan 35. maddenin 1. fıkrasında herkesin mülkiyet ve miras hakkına sahip olduğu belirtildikten sonra, ikinci fıkrada bu hakkın ancak kamu yararı amacıyla kanunla sınırlanabileceğine yer verilmiştir.*” (Yargıtay 13. HD, 2005/11616 E., 2005/17413 K. erişim tarihi: 15.04.2025, <https://www.corpus.com.tr/>) ifadelerine yer verilmiştir. Bu kararla birlikte Yargıtay, mülkiyet hakkının yalnızca sağladığı geniş yetkiler açısından değil, aynı zamanda bu yetkinin sınırlandırılması koşulları bakımından da anayasal çerçevede ele alınması gerektiğini ortaya koymaktadır.

Danıştay 6. Dairenin, mülkiyet hakkına ilişkin 05.04.2016 tarihli, 2015/2884 E. ve 2016/1449 K. sayılı kararında, “... *Mülkiyet hakkı, içeriği itibarıyla yetki ve ödevlerden oluşan, sosyal fonksiyonu olan bir haktır. Malikin mülkiyet hakkından kaynaklanan kullanma, yararlanma ve tasarruf etme yetkilerinin yanında, kaçınma, katlanma ve yapmama şeklinde hem kamu hem de özel hukuk kökenli ödevleri de*

olabilir.” (Danıştay 6. D, 2015/2884 E., 2016/1449 K. erişim tarihi: 15.04.2025, <https://www.corpus.com.tr/>) ifadelerine yer vererek, bu hakkın yalnızca yetkilerden ibaret olmadığını, aynı zamanda çeşitli yükümlülükler de içerdiğini ortaya koymuştur. Bu ifadeden de açıkça görülebildiği üzere, Danıştay mülkiyet hakkını yalnızca bireysel menfaatlara hizmet eden bir hak olarak değerlendirmemekte, aynı zamanda toplumsal sorumluluk yükleyen bir hak olarak da ele almaktadır. Bu bakış açısı, mülkiyet hakkının sadece bireysel değil, toplumsal yönüyle de anlam kazandığını ortaya koymaktadır.

Danıştay 6. Dairenin 20.06.2023 tarihli, 2021/7054 E. ve 2023/6258 K. sayılı kararında, mülkiyet hakkının Anayasa ile güvence altına alınmış temel bir hak olduğu vurgulanmış ve “... Anayasa ile güvence altına alınan temel hak ve özgürlüklerden birisi olan mülkiyet hakkının zaman ötesi niteliği göz önünde bulundurulduğunda...” (Danıştay 6. D, 2021/7054 E., 2023/6258 K. erişim tarihi: 15.04.2025, <https://www.corpus.com.tr/>) ifadelerine yer verilmiştir. Bu ifadeyle birlikte, mülkiyet hakkının geniş ve süreklilik taşıyan bir niteliğe sahip olduğu vurgulanmıştır. Ancak bu yaklaşım, mülkiyet hakkının mutlak olduğu anlamına gelmemektedir. Aksine, kamu yararı ve sosyal devlet ilkesi doğrultusunda getirilen sınırlamaların, hakkın özüne dokunmamak şartıyla kabul edilebilir olduğu yönündeki genel anlayışla birlikte düşünülmelidir.

Sonuç olarak, yargı kararları çerçevesinde mülkiyet hakkı, sahibine şey üzerinde belirli yetkiler tanıyan; ancak bu yetkilerle birlikte, kamu ve özel hukuktan doğan bazı ödevler de yükleyen, hukuki sınırlar içerisinde ve toplum yararına uygun şekilde kullanılan ve herkese karşı ileri sürülebilir nitelikteki aynı haktır (Sevinç, 2019, s. 15).

2.3 Mülkiyet Hakkının Sınırlandırılması

Mülkiyet hakkının sınırlandırılmasına geçmeden önce temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına ilişkin genel teorik bilgiye değinilmesi gerekmektedir. Temel hak ve özgürlükler, kural olarak sınırlanamaz niteliktedir. Bir başka deyişle, bu hak ve özgürlüklerde asıl olan tam serbesti, istisnai olan ise sınırlamadır. Bu nedenle, temel haklara ilişkin düzenlemeler yorumlanırken özgürlük lehine geniş, sınırlamalar ise dar biçimde değerlendirilmelidir. Bu konuda herhangi bir sınırlandırmaya gidilebilmesi için söz konusu sınırlandırmanın özel olarak ve açıkça düzenlenmiş olması gerekmektedir. Doktrinde bu durum ayrıca, sınırlamanın kapsamına ilişkin bir tereddüt

hali söz konusuysa sınırlamanın dar olarak yorumlanması gerektiği şeklinde de açıklanmaktadır (Gözler, 2014, s. 419-420).

Anayasa'nın “*Temel Hak ve Hürriyetlerin Sınırlanması*” yan başlıklı 13. maddesinde temel hak ve özgürlüklerin hangi koşullar altında sınırlandırılabilirliği “*Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.*” şeklinde belirtilmiştir. Burada sayılan sınırlandırılma şartları, öze dokunmama, Anayasa’da sayılan sebeplere bağlı olarak ve kanunla sınırlandırılabilirliği şeklindedir. Aslen şu an yürürlükte olan 1982 Anayasa’sının ilk metninde öze dokunmama şartı yer almamaktadır. Madde metninin ilk hali şu şekildedir:

“MADDE 13.- Temel hak ve hürriyetler, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün, millî egemenliğinin, Cumhuriyetin, millî güvenliğinin, kamu düzeninin, genel asayişin, kamu yararının, genel ahlâkın ve genel sağlığın korunması amacı ile ve ayrıca Anayasanın ilgili maddelerinde öngörülen özel sebeplerle, Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olarak kanunla sınırlanabilir.

Temel hak ve hürriyetlerle ilgili genel ve özel sınırlamalar demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı olamaz ve öngörüldükleri amaç dışında kullanılamaz.

Bu maddede yer alan genel sınırlama sebepleri temel hak ve hürriyetlerin tümü için geçerlidir.”

Burada sayılan temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına ilişkin şartlar, sınırlamanın kanunla yapılması, Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olması ve genel sınırlama sebeplerine veya Anayasanın ilgili maddelerinde yer alan özel sebeplere dayanması ile sınırlıdır. Ayrıca madde metninin devamında sınırlamanın demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı olmaması ve sınırlamanın öngörülen amaç dışında kullanılmaması gerektiğine de yer verilmiştir (Gözler, 2014, s. 53-67).

1982 Anayasası’nda temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına ilişkin halen yürürlükte olan düzenleme, 2001 değişikliği ile getirilmiştir. Bu değişiklikle birlikte madde metni sadeleştirilmiş, daha öz bir ifade tercih edilmiştir. Değişikliğin bir diğer önemli yönü ise, temel hak ve hürriyetlerin özüne dokunulamayacağı ve ölçülülük ilkelerinin Anayasa’ya dâhil edilmiş olmasıdır.

Temel hak ve hürriyetlerin özüne dokunulamayacağı yönündeki düzenleme bu noktada ayrı bir önem taşımaktadır. Her ne kadar 1961 Anayasası'nda temel hak ve hürriyetlerin özüne dokunulamayacağı açıkça yer almışsa da, 1982 Anayasası'nın ilk kabul edilen metninde bu düzenlemeye yer verilmemiştir. Ancak 2001 yılında yapılan anayasa değişikliği ile birlikte, temel hak ve hürriyetlerin özüne dokunulamayacağı yönündeki düzenleme yeniden Anayasa metnine dâhil edilmiştir.

1982 Anayasasının ilk halinde temel hak ve özgürlüklere getirilen sınırlamada ölçüt olarak Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi tarafından da kullanılan “demokratik toplum düzeninin gereklilikleri” ölçütü benimsenmiştir (Gözler, 2014, s. 53-67).

1961 Anayasasında yer alan “hakkın özü” kavramı, aslında Federal Almanya Anayasasında yer alan düzenlemeden esinlenilerek 1961 Anayasasına dahil edilmiştir (Gözübüyük, 2013, s. 180). Federal Alman Anayasasının 19. maddesinin 2. fıkrasında “Hiçbir durumda temel bir hakkın özüne dokunulamaz.” düzenlemesi yer almaktadır (Art 19 GG - Einzelnorm, 22.04.2025).

Ancak bu noktada doktrindeki tartışmalara değinmekte fayda vardır. Kimi yazarlar tarafından, “hakkın özü” ölçütü “demokratik toplum düzeninin gereklilikleri” kriterinden üstün tutulmuştur (Kaboğlu, 1989, s. 284; Tanör, 1994, s. 211; akt: Gözler, 2014, s. 53-67). Bazı yazarlar tarafından da “hakkın özü” kriteri muğlak bir kavram olarak ele alınmış ve sınırlandırmada dokunulamayacak “öz”e ilişkin olarak çerçevenin net bir şekilde çizilemeyecek olması nedeniyle eleştirilmiştir (Gözler, 2014, s. 53-67).

Bu tartışmalar ışığında, Anayasa Mahkemesi'nin konuya ilişkin yaklaşımına da değinmek gerekmektedir. Mahkeme, çeşitli kararlarında “hakkın özü” kavramını somutlaştırmaya çalışmış ve bu kavramın uygulamadaki sınırlarını belirlemeye yönelik değerlendirmelerde bulunmuştur. Bu kararlardan biri de Anayasa Mahkemesine yapılan bireysel başvurulardan biri olan Yunis Ağlar başvurusudur. Mahkeme, bu kararında hakkın özüne dokunulup dokunulmadığını değerlendirirken sadece müdahalenin varlığına değil, müdahalenin niteliğine, ağırlığına ve birey üzerindeki etkisine de dikkat çekmiştir.

“... Hakkın özü, dokunulduğunda söz konusu temel hak ve özgürlüğü anlamsız kılan asli çekirdeği ifade etmekte olup, bu yönüyle her temel hak açısından kişiye dokunulmaz asgari bir alan güvencesi sağlamaktadır. Bu çerçevede, hakkın

kullanılmasını önemli ölçüde güçleştiren, hakkı kullanılamaz hale getiren veya ortadan kaldıran sınırlamaların, hakkın özüne dokunduğu kabul edilmelidir. Mülkiyet hakkı bağlamında da, mülkiyet hakkını oluşturan yetkilerin tamamının veya bir ya da belirli bir kısmının ortadan kaldırılması, kullanılamaz hale getirilmesi veya kullanılmasının aşırı derecede güçleştirilmesi sonucunu doğuran müdahalelerin, bu hakkın özünü zedeleyeceği açıktır...Kamu makamlarının, özellikle büyük şehirlerin gelişmeleri gibi karmaşık ve zor bir alanda kendi imar politikalarını uygulamak için geniş bir takdir alanı kullanmaları doğal olmakla birlikte, belirtilen takdir yetkisinin Anayasa'nın 35. maddesinde güvence altına alınan mülkiyet hakkını ve Anayasa'nın 13. maddesinde yer verilen güvence ölçütlerini gözeterek şekilde kullanılıp kullanılmadığının denetlenmesi zorunludur. Bir sınırlamanın özellikle ölçülü olduğunun, hakkın özüne dokunmadığının ve demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olduğunun kabulü için temel hakların kullanılmasını ciddi surette güçleştirip, amacına ulaşmasına engel olmaması ve etkisini ortadan kaldıracı bir nitelik taşıması gerekmektedir” (Anayasa Mahkemesi, Yunis Ağlar başvurusu, Başvuru No: 2013/1239, Karar Tarihi: 20.03.2014, erişim tarihi: 22.04.2025, <https://www.corpus.com.tr/>).

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde ise sözleşme kapsamında Anayasa'da olduğu gibi genel bir temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasına ilişkin düzenlemeye yer verilmemiştir. Aksine sözleşmede düzenlenen her hak bağlamında ayrıca düzenleme getirilmiştir. Ancak hak ve özgürlükleri düzenleyen bölümün son iki maddesi olan hakları kötü kullanma yasağı ile haklara getirilecek kısıtlamaların sınırlanması başlıklı 17 ve 18. maddelerde sınırlamanın sınırına ilişkin genel kapsamda bir düzenleme yapılmıştır:

“Madde 17 – Hakları kötüye kullanma yasağı

Bu Sözleşme'deki hiçbir hüküm, bir devlete, topluluğa veya kişiye, Sözleşme'de tanınan hak ve özgürlüklerin yok edilmesi veya bunların Sözleşme'de öngörülmüş olandan daha geniş ölçüde sınırlandırılmalarını amaçlayan bir etkinliğe girişme ya da eylemde bulunma hakkı verdiği biçiminde yorumlanamaz.”

“Madde – 18 Haklara getirilecek kısıtlanmaların sınırlanması

Anılan hak ve özgürlüklere bu Sözleşme hükümleri ile izin verilen kısıtlamalar öngörüldükleri amaç dışında uygulanamaz.”

Temel hakların sınırlandırılmasına ilişkin bu genel esaslar, mülkiyet hakkı bakımından da geçerlidir. Anayasal güvence altındaki mülkiyet hakkı da diğer temel hak ve özgürlükler gibi belirli koşullarda sınırlandırılabilir bir haktır. Bu nedenle, mülkiyet hakkına ilişkin sınırlandırmalar da genel ilkelere uygun şekilde ele alınmalı ve bu çerçevede değerlendirilmelidir.

Mülkiyet hakkı, aynı haklar sistemi içinde mutlak bir hak olarak yer almaktadır. Ancak mutlak bir hak olması, bu hakkın hiçbir şekilde sınırlandırılmayacağı anlamına gelmemektedir. Nitekim mülkiyet de diğer temel hak ve özgürlükler gibi belirli ölçütler çerçevesinde sınırlandırılabilir. Özellikle Anayasa'nın 35. maddesinde yer alan ve karma mülkiyet anlayışını yansıtan düzenleme, mülkiyet hakkının kamu yararı doğrultusunda sınırlandırılmasına imkân tanımaktadır.

Anayasanın 35. maddesinde mülkiyet hakkına ilişkin sınırlamaların nasıl yapılacağı belirtilmiştir. Madde metninde sayılan hususlar, sınırlamanın kamu yararı amacıyla ve kanunla yapılması gerektiği şeklindedir. Ayrıca madde metninin devamında, mülkiyet hakkının toplum yararına aykırı olacak şekilde kullanılamayacağı da düzenlenmiştir.

Ancak, gerek Anayasa'da gerekse mevzuatta kamu yararının ne olduğuna dair açık ve sınırları belirli bir tanım yapılmamıştır. Kamu yararının hangi durumlarda söz konusu olduğunu belirlemek ve bütün bu durumları kapsamlı bir tanım altında toplamak oldukça meşakatlidir (Kalabalık, 2013, s. 545). Her şeyden önce kamu yararının her olay özelinde ayrı ayrı değerlendirilmesi gerekmektedir. Ve o olay özelinde kamu yararı için gerekli olan kriterler ortaya konulmalıdır.

“Kamu yararı” kavramı, Anayasa m. 2’de yer alan “Sosyal hukuk devleti” kavramıyla bağlantılıdır (Şimşek, 2010, s. 199). Sosyal hukuk devletin temel amacı, toplumda adil bir düzen kurmak ve bu çerçevede sosyal adaleti gerçekleştirmektir. Bu hedef doğrultusunda, bireysel menfaatlerin önceliği yerine kamu yararının üstün tutulması esastır. Dolayısıyla, mülkiyet hakkının korunurken bile, kamu yararı gerektirdiğinde çeşitli ekonomik ve sosyal tedbirler yoluyla bu hakkın sınırlandırılması olanaklıdır (Tabak, 2016, s. 73).

Anayasa Mahkemesi de sosyal hukuk devletini “...sosyal hukuk devleti, insan haklarına dayanan, kişilerin huzur, refah ve mutluluk içinde yaşamalarını güvence altına alan, kişi hak ve özgürlükleriyle kamu yararı arasında adil bir denge kurabilen, çalışma hayatını geliştirmek ve ekonomik önlemler alarak çalışanlarını koruyan,

onların insan onuruna uygun hayat sürdürmelerini sağlayan, milli gelirin adaletle uygun biçimde dağıtılması için gereken önlemleri alan, sosyal güvenlik hakkını yaşama geçirebilen, güçsüzleri güçlüler karşısında koruyarak sosyal adaleti ve toplumsal dengeleri gözetten devlettir.” (Anayasa Mahkemesi, 2006/101 E., 2008/126 K. erişim tarihi: 22.04.2025, <https://www.corpus.com.tr/>) şeklinde tanımlamıştır.

Görüldüğü üzere sosyal hukuk devletinin devamlılığı, anayasal sistem açısından temel bir ilke olarak kabul edilmektedir. Bu doğrultuda, idare, gerekli gördüğü hallerde bu ilkenin gereğini yerine getirebilmek adına müdahale ve sınırlama yoluna gidebilir.

Burada asıl dikkat edilmesi gereken husus, mülkiyet hakkına yönelik müdahalelerde gerçekten kamu yararının bulunup bulunmadığının somut olarak ortaya konulmasıdır. Daha önce de ifade edildiği üzere, kamu yararı her olay özelinde ayrı değerlendirilmelidir. Nitekim gerek Anayasa Mahkemesi gerekse Danıştay, bu hususa ilişkin tutumlarını birçok kararında açıkça ortaya koymuştur.

Anayasa Mahkemesinin kamu yararının üstünlüğü nedeniyle müdahalenin söz konusu olabileceğine değindiği bir kararında bu durumu şu şekilde ifade etmiştir:

“...Anayasa’nın 35. maddesi ise kişi özgürlüğü ile yakından ilişkili olan mülkiyet hakkını güvence altına almaktadır. Ancak mülkiyet hakkı mutlak bir hak olmayıp kamu yararı amacıyla sınırlandırılabilir ve bu sınırlandırmanın ölçülü ve orantılı olması gerekir. Nitekim Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi hem kıyılar hem de ormanlarla ilgili kararlarında kadastro tespiti ya da satın alma yoluyla tapulu taşınmazları edinen kişilerin tapularının, kıyı kenar çizgisi ya da orman alanı içinde kaldığı gerekçesiyle ve herhangi bir tazminat ödenmeksizin iptal edilmesini Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine ek 1. protokolün 1. maddesinin ihlali olarak nitelendirmiştir. AIHM bu kararlarında çevrenin korunmasına ilişkin kamu yararı ile bireyin mülkiyet hakkının korunması arasında makul bir dengenin bulunması gerektiğini belirterek, karşılığı ödenmeksizin mülkiyet hakkına müdahale edilemeyeceği sonucuna ulaşmıştır. Kıyıların ya da ormanların korunması amacıyla mülkiyet hakkına müdahale edilmesi meşru olmakla birlikte bu kamusal külfetin tamamının mülk sahiplerine yüklenemeyeceği ve yasa koyucunun buna uygun çözüm yolları bulması gerekeceği açıktır.” (Anayasa Mahkemesi, Abdullah Tantaş ve diğerleri başvurusu, Başvuru Numarası: 2018/2739, Karar Tarihi: 2018/2739, erişim tarihi: 22.04.2025, <https://www.corpus.com.tr/>).

Kararda da açıkça vurgulandığı üzere, mülkiyet hakkına müdahale ile kamu yararı arasında makul bir dengenin kurulması gerekmektedir. Bu dengenin sağlanmasında en belirleyici unsur ise, müdahalenin karşılığında mülk sahibine taşınmazın gerçek karşılığının ödenmesidir. Aksi hâlde, kamusal bir külfetin tümünün bireye yüklenmesi, adil ve orantılı bir müdahale olarak değerlendirilemez.

Anayasa Mahkemesi'nin daha önceki kararlarına atıf yaptığı bir başka kararında ise kamu yararının sınırları belirli, kesin ve net bir kavram olmadığı şu şekilde belirtilmiştir:

“...Anayasa'nın 13. ve 35. maddeleri uyarınca mülkiyet hakkı ancak kamu yararı amacıyla sınırlandırılabilir. Kamu yararı kavramı mülkiyet hakkının kamu yararının gerektirdiği durumlarda sınırlandırılması imkânı vermekle bir sınırlama amacı olmasının yanı sıra mülkiyet hakkının kamu yararı amacı dışında sınırlandırılmayacağını öngörerek ve bu anlamda bir sınırlama sınırı oluşturarak mülkiyet hakkını etkin bir şekilde korumaktadır. Kamu yararı kavramı, devlet organlarının takdir yetkisini de beraberinde getiren bir kavram olup objektif bir tanıma elverişli olmayan bu ölçütün her somut olay temelinde ayrıca değerlendirilmesi gerekir (Nusrat Külâh, B. No: 2013/6151, 21/4/2016, §§ 53, 56; Yunis Ağlar, B. No: 2013/1239, 20/3/2014, §§ 28, 29).” (Anayasa Mahkemesi, 2023/48 E., 2023/72 K. erişim tarihi: 22.04.2025, <https://www.corpus.com.tr/>).

Anayasa Mahkemesi kararlarında mülkiyet hakkına ilişkin yapılan değerlendirmeler, hakkın sınırlandırılmasına dair anayasal çerçevenin nasıl yorumlanması gerektiğini göstermesi bakımından önem taşımaktadır. Bu noktada mülkiyet hakkına yönelik yaklaşımların idari yargı kararlarında nasıl şekillendiği de eşit derecede önem taşımaktadır. Buna ilişkin olarak mülkiyet hakkının sınırlandırılmasına Danıştay kararlarında nasıl değinildiğine bakmak gerekmektedir.

Danıştay 6. Dairenin mülkiyet hakkının sınırlandırılmasına ilişkin 17.01.2024 tarihli 2022/8423 E. ve 2024/390 K. sayılı kararında *“...Anayasa'nın 35. maddesinde mülkiyet hakkının ancak kamu yararı amacıyla kanunla sınırlandırılacağı belirtilmek suretiyle mülkiyet hakkına yönelik müdahalelerin kanunda öngörülmesi gereği ifade edilmiştir. Anayasa ve uluslararası sözleşmelerde mülkiyet hakkını korumaya yönelik düzenlemelere yer verilmiş ve mülkiyet hakkı korunması gereken temel insan hakları arasında sayılmıştır. Mülkiyet hakkına müdahalelerin de olabileceği hükme*

bağlanarak bu müdahalelerde kamu yararı, kanuni düzenleme ve ölçülülük ya da orantılılık gibi uluslararası hukukun genel ilkelerinin varlığının dikkate alınması gerektiği, aksi durumda müdahalenin mülkiyet hakkının ihlaline neden olacağı kabul edilmiştir. Nitekim Anayasa Mahkemesi kararları ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihatlarıyla da bu hususların açık bir şekilde ortaya konulduğu görülmektedir.” (Danıştay 6. D, 2022/8423 E., 2024/390 K. erişim tarihi: 15.04.2025, <https://www.corpus.com.tr/>) şeklinde değerlendirme yapılmıştır.

Danıştay’ın, imar planında park ve spor alanı olarak ayrılan bir taşınmazın uzun süre kamulaştırılmaması nedeniyle mülkiyet hakkının ihlal edildiği iddiasına konu olan başka bir kararında “...Somut olayda 3194 sayılı Kanun kapsamında yapılan imar uygulaması sonucunda başvurucuya ait taşınmaz yol olarak ayrılmıştır. Bu durum, mülkiyet hakkı üzerinde oluşan müdahalenin temelini oluşturmaktadır. Bununla birlikte başvurucunun zararının tazmini amacıyla açmış olduğu davada derece mahkemelerince 2942 sayılı Kanun’a eklenen geçici 11. madde kapsamında uyuşmazlığın esası hakkında bir karar verilmesinin mümkün olmadığı belirtilerek dava reddedilmiştir. Bu itibarla başvurucunun mülkiyet hakkına yapılan müdahalenin kanunilik ölçütünü taşıdığı değerlendirilmiştir...mevcut aşama itibariyle değerlendirme yapılarak mülkiyet hakkına yönelik açık bir ihlal bulunmadığına karar verildiği dikkate alındığında mülkiyet hakkı kısıtlanan dava konusu taşınmazlar açısından mülkiyet hakkına ölçülü bir müdahalenin olmadığı, adil dengenin davacılar aleyhine bozulması nedeniyle tazminat ödenmesi gerektiği sonucuna varılmıştır. Bu itibarla temyize konu idare mahkemesi kararında isabet görülmemiştir.” (Danıştay 6. D, 2016/11961 E., 2020/13828 K. erişim tarihi: 15.04.2025, <https://www.corpus.com.tr/>) şeklinde bir değerlendirme yapmıştır. Kararda, taşınmazların yapılaşmasına imkân tanınmaması ve takas imkânının da bulunmaması göz önünde bulundurularak, maliklerin fiilen mülkiyet hakkından yararlanamadığı tespit edilmiştir. Her ne kadar kamulaştırmanın yapılmaması başlı başına bir ihlal olarak görülmemişse de, bu durumun mülkiyet hakkı üzerinde belirsiz ve süresiz bir kısıtlama yarattığı, dolayısıyla müdahalenin ölçsüz hâle geldiği belirtilmiştir. Danıştay, bu koşullarda adil dengenin malik aleyhine bozulduğunu ve bu nedenle tazminat ödenmesi gerektiğini ifade etmiştir.

Tüm bu değerlendirmeler ışığında, mülkiyet hakkı her ne kadar mutlak nitelikte bir ayni hak olarak kabul edilse de, bu niteliği onun hiçbir şekilde sınırlanamayacağı

anlamına gelmemektedir. Anayasa'nın 35. maddesi ve sosyal hukuk devleti ilkesi doğrultusunda, kamu yararı amacıyla ve kanunla sınırlanmak kaydıyla bu hakka müdahale edilebilmesi mümkündür. Ancak bu müdahalelerde gözetilmesi gereken en temel husus, bireyin hakkı ile kamusal çıkar arasında adil bir dengenin sağlanmasıdır. Müdahalenin yalnızca kanuni bir temele dayanması yeterli görülmemekte; aynı zamanda ölçülülük, orantılılık ve hakkın özüne dokunulmaması yönündeki kriterler de dikkate alınarak değerlendirme yapılması gerekmektedir.

Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararları da bu çerçevede, mülkiyet hakkına yapılan müdahalelerde soyut bir kamu yararı gerekçesiyle sınırsız tasarrufta bulunulamayacağına işaret etmektedir. Her somut olayda kamu yararının varlığının ortaya konulması, müdahalenin etkilerinin ölçülmesi ve müdahalenin gerekliliğinin ortaya koyulması gerekmektedir. Bu yönüyle mülkiyet hakkının sınırlandırılması meselesi, yalnızca yasal düzenlemelerle çizilmiş teknik bir alan olmanın ötesinde, yargı organlarının yorumlarıyla biçimlenen ve kamu gücü ile bireysel hak arasında hassas bir denge kurmayı amaçlayan dinamik bir alandır.

2.4 Bölüm Sonu

Bu bölümde, mülkiyet hakkının hukuki niteliği ve kapsamı incelenmiş, hem Türk hukukundaki hem de karşılaştırmalı yaklaşımlardaki tanımlar ele alınmıştır. Mülkiyet hakkının sadece bireye tanınan sınırsız bir yetki olarak değil, aynı zamanda belirli sınır ve yükümlülükleri içeren bir hak olduğu ortaya konmuştur. Özellikle doktrin görüşleri ve yargı kararları doğrultusunda, bu hakkın sosyal yönü vurgulanmış; kamu yararı ile bireysel menfaat arasındaki dengenin önemi üzerinde durulmuştur.

Devamında, mülkiyet hakkına yönelik müdahalelerin hangi ilkeler çerçevesinde mümkün olduğu, başta Anayasa olmak üzere ilgili yasal düzenlemeler ışığında değerlendirilmiştir. Temel hakların sınırlandırılması rejimi bağlamında, ölçülülük, hakkın özüne dokunmama ve yasal dayanak gibi kriterlerin, mülkiyet hakkı bakımından da geçerli olduğu açıklanmıştır. Böylece bu bölüm, mülkiyet hakkının teorik altyapısını ortaya koymuş ve ilerleyen bölümlerde ele alınacak planlama araçlarıyla mülkiyet hakkına müdahale yollarının değerlendirilmesine temel oluşturmuştur.

Sonuç olarak, mülkiyet hakkı günümüzde yalnızca bireysel bir hak olarak değil, toplumsal sorumluluk yükleyen bir kurum olarak da değerlendirilmekte; bu nedenle imar hukukunda yapılan her müdahale, hem bireyin hakkını hem de kamunun yararını gözetten hassas bir denge içinde ele alınmaktadır



3. TÜRKİYE'DE MÜLKİYET HAKKI VE PLANLAMA İLİŞKİSİ

Planlama faaliyeti, yalnızca fiziksel mekanın düzenlenmesine yönelik teknik bir uygulama değildir; aynı zamanda ekonomik değer üretimini, mülkiyetin yeniden şekillenmesini ve rantın dağılımını doğrudan etkileyen bir süreçtir. Mekanın planlama yoluyla bölümlere ayrılması, sadece imar düzenlemesi değil, aynı zamanda parçalanmış her bir alanın yeni birer mülkiyet birimi hâline gelmesi anlamına gelir. Bu durum, plan kararlarının yapılaşmayı yönlendirmekle sınırlı kalmayıp, mekanın değerinin nasıl paylaşılacağını belirleyen güçlü bir araç olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla, şehir planlaması üzerinden yürütülen müdahalelerin yalnızca teknik değil, aynı zamanda mülkiyet hakkı ve ekonomik adaletle doğrudan ilişkili olduğu yorumu yapılabilir (Günay, 1999, s. 63; akt: Baş, 2010, s. 49).

Planlama süreci, yalnızca fiziksel mekân düzenlemesine odaklanan teknik bir faaliyet olmanın ötesinde, toplumsal yaşamın biçimlendirilmesinde ve temel haklarla olan ilişkilerinde belirleyici rol oynayan kamusal bir müdahale alanıdır. Bu süreçte alınan kararlar, kentsel çevrenin niteliğini iyileştirmenin yanı sıra bireylerin haklarıyla, özellikle de mülkiyet hakkıyla doğrudan temas halindedir. Planların uygulanabilirliği çoğu durumda mevcut mülkiyet yapılarının yeniden düzenlenmesini gerektirir; bu da planlama faaliyetinin yalnızca şehircilik ilkeleri bağlamında değil, hukuki ve anayasal düzeyde de değerlendirilmesini zorunlu kılar. Bu bağlamda, planlama ile mülkiyet hakkı arasındaki ilişki, yalnızca kentlerin fiziksel gelişimiyle sınırlı olmayan; kamu gücünün bireysel haklara müdahale sınırlarını belirleyen, çok katmanlı ve kritik bir denge alanıdır.

Bu bağlamda, çalışmanın bu bölümünde 3194 sayılı İmar Kanunu kapsamında düzenlenen planlama araçlarının özel mülkiyet hakkı üzerindeki etkileri ele alınmıştır. Her bir aracın taşınmaz malikin haklarını ne ölçüde sınırlandığı değerlendirilmiş; bu sınırlandırmaların hukuki nitelikleri ve müdahale dereceleri incelenmiştir. Yalnızca normatif metinler değil, aynı zamanda üst yargı mercilerinin kararları da dikkate alınarak, ilgili araçlara ilişkin yargısal yaklaşım ortaya konmuştur. Bu sayede, planlama uygulamaları kapsamında mülkiyet hakkına yönelik müdahalelerin hem idari

hem de yargısal boyutta nasıl değerlendirildiğine dair kapsamlı bir çerçeve sunulması amaçlanmıştır.

3.1 Kamulaştırma

Şehir planlaması, kamusal faydanın sağlanması amacıyla taşınmazların kullanım biçimine çeşitli müdahaleleri gerektiren bir süreçtir. Plan kararlarının uygulanabilir hale gelmesi ve kamu hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için idare tarafından çeşitli araçlar kullanılmaktadır. Bu araçlar arasında özellikle kamulaştırma, mülkiyet hakkına doğrudan müdahalesi ve idarenin kamu gücünü en net ortaya koyduğu idari işlemlerden biri olması nedeniyle diğerlerinden ayrılmaktadır.

İmar planlarının uygulanması ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi, zaman zaman taşınmaz mülkiyeti üzerinde çeşitli müdahalelere ve kısıtlamalara neden olmaktadır. Bu gibi durumlarda idare, mülkiyeti özel hukuk kişilerine ait taşınmazları kamu yararı doğrultusunda kullanmak veya taşınmaz mülkiyetini edinmek durumunda kalabilir. Müdahalenin türü plan kararlarına ve gerekliliğine bağlı olarak değişkenlik göstermektedir. Bazı durumlarda taşınmaz üzerinde sınırlı kullanım hakkı yeterli olurken, bazı durumlarda da taşınmazın mülkiyetinin tamamen idareye geçmesi zorunlu hale gelmektedir. Bu noktada kamulaştırma, idarenin taşınmaz edinim yöntemleri arasında kamu gücünün en belirgin biçimde kullanıldığı ve mülkiyet hakkına etkileri bakımından en fazla müdahalenin söz konusu olduğu bir araç olarak öne çıkmaktadır.

Kamulaştırma işlemi doktrinde “salt bir kamu hukuku işlemi” olarak nitelendirilmektedir. Kamulaştırma işlemi sırasında yapılan kamulaştırma kararı alınması, kamulaştırma bedelinin ödenmesi gibi işlemler kamu hukukundan doğmaktadır. Zira, imar planları doğrudan kamu yararını gerçekleştirmeye yönelik olup, kamulaştırma süreci de bu planların uygulanabilirliğini sağlamak adına başvuru araçlarından biridir. Her ne kadar kamulaştırmanın konusu özel hukukun kapsamına giren mülkiyet hakkı olsa da, müdahalenin kaynağı kamu gücüdür. Bu bağlamda, kamulaştırma yapmaya yetkili kılınan idare, kamu gücünden doğan bir yetkiyi kullanmaktadır. Bu nedenle, kamulaştırma işleminin kamu hukukundan kaynaklanan ve idarenin tek yanlı iradesi ile yapılan bir işlem olduğu söylenebilir (Kalabalık, 2009, s. 210).

Taşınmazın kamulaştırılması söz konusu olduğunda, bireysel mülkiyet hakkı ile kamu yararı arasında bir çıkar çatışması doğmakta; bu tür durumlarda kamu yararının üstünlüğü esas alınmaktadır (Günday, 2017; akt: Yiğit S. , 2019).

Kamulaştırma usulü Anayasanın 46. Maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir:

“Devlet ve kamu tüzel kişileri; kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamını veya bir kısmını, kanunla gösterilen esas ve usullere göre, kamulaştırmaya ve bunlar üzerinde idarî irtifaklar kurmaya yetkilidir.”

Bu düzenleme, kamulaştırma işlemini belirli şartlara bağlamaktadır. Bunların ilki, her idari işlemin temel dayanağı olan kamu yararıdır. Kanunda da açıkça düzenlendiği şekliyle, yalnızca kamu yararının gerektirdiği durumlarda kamulaştırma yapılabilmektedir. Bu nedenle, kamulaştırma işleminden önce kamu yararı kararı alınması zorunludur. Ancak bu noktada dikkat edilmesi gereken husus, yalnızca mülkiyete müdahalenin dayanağı olarak kamu yararı aramakla sınırlı değildir. Daha açık bir ifadeyle, idare kamulaştırdığı taşınmazı yalnızca ilgili kamu hizmetine tahsis edebilmektedir. Aksi halde, kamu yararına dayanan meşru müdahalenin ortadan kalktığı şeklinde bir değerlendirme yapılabilir (Güneş, 2022, s. 108). Anayasa Mahkemesinin 2015 tarihli bir kararında da bu husus *“Bu kurallara göre özel mülkiyetteki taşınmazlara kamu yararının gerektirdiği haller dışında kamulaştırma yoluyla müdahale edilemeyeceği gibi kamu yararı amacıyla kamulaştırılan taşınmazların bir kısmının veya tamamının kamu yararı amacı dışında kullanılması durumlarında kamulaştırmanın gerekçesi de ortadan kalkmış olacaktır. Kamulaştırma bedelinin kesinleşmesi tarihinden itibaren altı yıl sonra taşınmazın geri alım hakkının da düştüğü bir hukuk düzeninde, kamulaştırma amacına uygun kullanılmayan veya kamu yararı dışında kullanılan taşınmazların kamulaştırma öncesi maliklerinin anayasal mülkiyet haklarının güvence altına alınmaması, adaletli hukuk düzeni ile temel hak ve hürriyetler açısından sorunludur.”* (Anayasa Mahkemesi, 2014/177 E., 2015/49 K. erişim tarihi: 14.05.2025, <https://www.corpus.com.tr/>) şeklinde özel olarak vurgulanmıştır.

Bir diğer şart ise bedele ilişkindir. Kamulaştırma sürecinde taşınmazın gerçek bedelinin taşınmaz malikine peşin olarak ödenmesi gerekmektedir. Ayrıca Anayasa’da, kamulaştırma usul ve esaslarının kanunla düzenleneceği açıkça ifade

edilmiştir. Buna göre, kural taşınmazın bedelinin peşin ödenmesi olarak öngörülmüş olsa da, Anayasa’da sayılan “...tarım reformunun uygulanması, büyük enerji ve sulama projeleri ile iskân projelerinin gerçekleştirilmesi, yeni ormanların yetiştirilmesi, kıyıların korunması ve turizm amacıyla kamulaştırılan toprakların...” hallerinde kamulaştırmanın bedelinin ödenmesine ilişkin hususun ayrıca kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Bu konuya ilişkin ayrıntılı hükümlere 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununda yer verilmektedir. Bu durum, kamulaştırmanın yalnızca idari bir işlem olmanın ötesinde, hukuki güvenlik ve mülkiyet hakkı açısından özel öneme sahip bir müdahale türü olduğunu ortaya koymaktadır.

Kamulaştırma işlemine ilişkin ihtilaflar çoğunlukla bedele yönelik hususlardan kaynaklanmaktadır. Başka bir ifadeyle, kamulaştırma süreci sonucunda açılan davaların önemli bir kısmı, kamulaştırma bedelinin tespiti, hesaplama yöntemleri ve ödeme şekline ilişkindir. Anayasa ve Kamulaştırma Kanunu uyarınca, idarenin, kamulaştırılan taşınmazın gerçek karşılığını taşınmaz malikine peşin olarak ödemesi gerekmektedir. Bu düzenleme, mülkiyet hakkının anayasal koruması ve idari işlemler karşısında bireyin mali güvenliğinin sağlanması açısından önem arz etmektedir. Ancak uygulamada, zaman zaman bu bedelin bir defada ödenmediği ve taksitlendirme yöntemine başvurulduğu görülmektedir. Bu gibi durumlar, idarenin taksitle ödeme yapabilmesi, yalnızca Kamulaştırma Kanunu’nda açıkça düzenlenen ve sınırlı sayıdaki koşullar altında mümkündür. Söz konusu hükümler, idareye keyfi bir taksitlendirme yetkisi tanınamakta; kamu yararı, malikin menfaatinin gözetilmesi ve öngörülebilirlik ilkeleri doğrultusunda sınırlandırılmıştır.

Anayasa’da kamulaştırma usul ve esaslarının kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Kamulaştırma işlemine ilişkin esas düzenlemeye 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununda yer verilmiştir. Anayasa’daki düzenlemeye benzer şekilde Kamulaştırma Kanunu’nun 3. maddesinde de “İdareler, kanunlarla ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle yapmak yükümlülüğünde bulundukları kamu hizmetlerinin veya teşebbüslerinin yürütülmesi için gerekli olan taşınmaz malları, kaynakları ve irtifak haklarını; bedellerini nakden ve peşin olarak veya aşağıda belirtilen hallerde eşit taksitlerle ödemek suretiyle kamulaştırma yapabilirler.” düzenlemesine yer verilerek kamulaştırma işlemine ilişkin şartlar bir kere daha kanunla düzenlenmiştir.

Kamulaştırma usulüne ilişkin bir diğer düzenleme ise 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 10. maddesinde yer almaktadır. Bu hüküm, özellikle imar planlarının uygulama

süreciyle bağlantılı olarak kamulaştırmanın nasıl ve hangi kapsamda yapılabileceğine ilişkin tamamlayıcı bir çerçeve sunmaktadır. İlgili madde metninde yer alan düzenleme şu şekildedir:

“Belediyeler; imar planlarının yürürlüğe girmesinden en geç 3 ay içinde, bu planı tatbik etmek üzere 5 yıllık imar programlarını hazırlarlar. Beş yıllık imar programlarının görüşülmesi sırasında ilgili yatırımcı kamu kuruluşlarının temsilcileri görüşleri esas alınmak üzere Meclis toplantısına katılır. Bu programlar, belediye meclisinde kabul edildikten sonra kesinleşir. Bu program içinde bulunan kamu kuruluşlarına tahsis edilen alanlar, ilgili kamu kuruluşlarına bildirilir. Beş yıllık imar programları sınırları içinde kalan alanlardaki kamu hizmet tesislerine tahsis edilmiş olan yerleri ilgili kamu kuruluşları, bu program süresi içinde kamulaştırırlar. Bu amaçla gerekli ödenek, kamu kuruluşlarının yıllık bütçelerine konulur. İmar programlarında, umumi hizmetlere ayrılan yerler ile özel kanunları gereğince kısıtlama konulan gayrimenkuller kamulaştırılınca veya umumi hizmetlerle ilgili projeler gerçekleştirilinceye kadar bu yerlerle ilgili olarak diğer kanunlarla verilen haklar devam eder.”

Bu düzenlemeye uyarınca, imar planının yürürlüğe girmesinin ardından, plan kararlarının hayata geçirilmesini sağlamak amacıyla beş yıllık imar programları hazırlanmaktadır. Bu programlar aracılığıyla kamu hizmetlerine ayrılan alanların hangi zaman diliminde kamulaştırılacağını ve uygulanacağını öngörülmektedir. Özellikle yol, park, okul gibi kamusal ihtiyaçların karşılanabilmesi için bu program kapsamında belirlenen alanların plan süresi içinde kamulaştırılması hedeflenmektedir.

Kamulaştırma yalnızca taşınmazın mülkiyetinin idareye geçirilmesi ile sınırlı bir işlem değildir. Bu süreçte yukarıda belirtildiği üzere, kamu yararı kararı alınması, bedel tespiti, ödeme, idare ve yargısal denetim gibi farklı işlem basamaklarından oluşmaktadır. Her bir aşama, mülkiyet hakkı üzerinde müdahale niteliğinde işlemler olduğu için özel bir öneme sahiptir. Bu nedenle, kamulaştırma uygulamalarına ilişkin yargı kararları, kamusal müdahalenin sınırları ve anayasal güvencenin belirlenmesi açısından önem arz etmektedir. Yargı mercilerinin kamulaştırma işlemine yaklaşımı ise, hem ulusal hem de uluslararası yüksek yargı kararları çerçevesinde aşağıda incelenmiştir. Bu kararlar üzerinden kamulaştırmanın hukuki sınırları, mülkiyet hakkı üzerindeki etkileri ve anayasal güvenceler bakımından taşıdığı anlam somut biçimde ortaya konulmuştur.

Anayasa Mahkemesi 1976 tarihli bir kararında kamulaştırmanın mülkiyet hakkı üzerindeki etkisini “*Özel mülkiyetteki bir taşınmazın, malikinin rızası olmasa da, kamulaştırma yoluyla, yani zorla, kamu malları arasına geçirilmesi, aslında mülkiyet hakkının özüne dokunan bir işlemdir. Zorla alımın dayanağı olan kamu yaran kayramı, mülkiyetin karşılıksız devrine dayanak tutulamaz. Anayasa’nın 11. maddesinin açık hükmü karşısında temel hakların özüne dokunmak mümkün değildir. Kamu yararına dayanan kamulaştırma işleminde taşınmazın gerçek karşılığının ödenmesi halinde mülkiyet hakkı paraya çevrilmek suretiyle korunmuş olacağından, ‘öze dokunma’ durumu da ‘sınırlama’ niteliğine dönüşmüş olacaktır.*” (Anayasa Mahkemesi, 1976/38 E., 1976/46 K. erişim tarihi: 14.05.2025, <https://www.corpus.com.tr/>) şeklinde değerlendirmiştir.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, kamulaştırma sırasında mülkiyete yapılan müdahalelerde, toplumun genel yararı ile bireylerin temel hakları arasında adil bir denge kurulması gerektiğini çeşitli kararlarında şu şekilde vurgulamıştır:

“Mahkemenin içtihatına göre, büyük çaptaki kamu programlarının gerçekleştirilmesini garanti altına almak için yapılan istisnalar sonucunda ortaya çıkan müdahale, - Hükümet’in de dilekçesinde kabul ettiği üzere - toplumun genel talepleriyle bireyin temel haklarının korunması arasında “adil bir denge” kurmalıdır.” (AİHM, Aka ve Türkiye Davası, Başvuru No: 19639/92, 23.09.1998, <https://hudoc.echr.coe.int>, erişim tarihi: 14.05.2025).

“Öte yandan, mülkiyete saygı hakkının kullanılmasına bir kamu otoritesinin müdahalesinin 1 No.lu Protokol’ün 1. maddesiyle uyumlu olması için, yasal olması ve keyfi olması gerekmektedir. Aynı zamanda, toplumun genel menfaatinin gereklilikleri ile bireyin temel haklarının korunmasının zorunlulukları arasında “adil bir denge” sağlamalıdır.” (AİHM, Kutlu ve Diğerleri ve Türkiye Davası, Başvuru No: 51861/11, 13.12.2016, <https://hudoc.echr.coe.int>, erişim tarihi: 14.05.2025).

İdarenin kamu hizmetine alan tahsis edebilmek için özel hukuk kişilerinin mülkiyetindeki taşınmazlara ihtiyaç duyduğu noktada her ne kadar ilk akla gelen yöntem kamulaştırma olsa da kamulaştırma masraflarından dolayı kamulaştırma usulü idareler için masraflı bir yoldur. Buna ek olarak her durumda kamulaştırmaya başvurulması halinde de özel hukuk kişilerinin mülkiyet hakkının tamamen sona ermesi söz konusu olduğu için idarenin tek taraflı iradesi ile mülkiyet hakkına fazladan

müdahale yapılmaktadır. Bu nedenle kamulaştırmaya alternatif yöntemler her zaman tercih edilebilir niteliktedir. İmar Kanunu'nun 13. maddesine ilişkin 2019 tarihli düzenlemeyle beraber kanun koyucunun iradesinin de bu yönde olduğu görülmektedir. İlgili kanun maddesine göre kamulaştırma yapılmadan önce sırasıyla madde metninde sayılan diğer yöntemlere başvurulması, bu yöntemlerden sonuç alınamaması halinde kamulaştırma yoluna başvurulması gerektiği öngörülmüştür. 2024 yılında yapılan değişiklikle birlikte, kamuya ait taşınmazların muvafakat alınarak tahsis edilmesi ve imar hakkı aktarımı da kamulaştırma öncesinde başvurulabilecek yöntemler arasına dahil edilmiştir. Bu düzenlemeyle beraber, kamulaştırmanın diğer yolların uygulanamadığı hallerde başvurulması gereken bir uygulama olduğu anlayışı daha da belirginleşmiştir.

Kamulaştırmaya ihtiyaç duyulan bazı durumlarda, idarenin kamu hizmetini görmesi için mülkiyetin tamamına ihtiyaç duymadığı durumlarda Kamulaştırma Kanunu uyarınca irtifak hakkı kurularak ya da irtifak hakkı kamulaştırılarak veya irtifak hakkı devri yoluyla idarenin gereksinimi de sağlanmaktadır. Bu yöntem, kamulaştırmanın idare üzerinde doğurduğu mali yükü hafifletirken, özel mülkiyetteki taşınmazlar üzerinde belirli süreyle sınırlı olarak müdahaleye neden olduğu için de malik yönünden de daha az kısıtlayıcı bir uygulama olarak yorumlanabilir.

3.2 İdari İrtifaklar

Planlama uygulamaları çoğu zaman sadece taşınmazların planlara uygun hâle getirilmesiyle sınırlı kalmamakta; aynı zamanda, idarenin bu taşınmazlar üzerinde belirli haklara ihtiyaç duymasına da neden olmaktadır. Özellikle taşınmazın tamamının mülkiyetine geçilmesi gerekmeyen, ancak belli bir amaca yönelik kullanımının yeterli olduğu durumlarda, idari irtifak hakkı tesis edilmesi tercih edilmektedir. Şehir planlaması bağlamında bu tür irtifaklara, çoğunlukla altyapı projelerinin uygulanmasında, kamu hizmetlerinin sürdürülmesinde ya da plan kararlarının sahaya yansıtılmasında başvurulmaktadır. Bu nedenle idari irtifaklar, planlamanın teknik bir unsuru olmaktan öte, taşınmazın kullanım biçimini doğrudan etkileyen ve uygulamada sıkça karşılaşılan bir hukuki araç olarak karşımıza çıkmaktadır.

İdari irtifakların şehir planlama süreçlerinde bu kadar sık kullanılması, doğrudan mülkiyet hakkı ile olan ilişkisini de gündeme getirmektedir. Her ne kadar mülkiyet

hakkı tamamen ortadan kalkmasa da, taşınmaz üzerindeki bazı yetkilerin idare lehine sınırlandırılması söz konusudur. Bu açıdan idari irtifaklar, mülkiyetin kamu yararı doğrultusunda sınırlandırılmasının bir aracı olarak değerlendirilebilir. Bu bölümde, irtifak hakkının genel tanımı üzerinden başlayarak, idari irtifakların hukuki niteliği ve şehir planlaması kapsamında nasıl işlediği ele alınmıştır.

İrtifak hakkı, genel tanımı itibariyle hakkın sahibine o şeyi kullanma ve yararlanma haklarını sağlayan sınırlı aynî haklardan biridir. Öğretideki yaygın tanımıyla; irtifak hakkı, lehine irtifak hakkı tesis edilen hak sahibine hakkın konusu olan şey üzerinde kullanma, yararlanma veya ikisini birden sağlayan ya da malikin mülkiyet hakkından doğan yetkilerinin bir kısmını sınırlayan sınırlı ayni hak türü olarak kabul edilmektedir (Aybay&Hatemi, 2010, s. 254; Öztan, 2017, s. 867). Taşınmaz lehine kurulan irtifak, taşınmaz malikin mülkiyetten doğan yetkilerini sınırlar ve lehine irtifak hakkı tesis edilen kişinin kullanımına katlanmaya mecbur kılar (İnce Akman & Öcal Apaydın, 2021/2, s. 814). Sınırlı ayni haklar, mülkiyet hakkından farklı olarak hak sahibine eşya üzerinde tam tasarruf yetkisi tanımaz; bunun yerine, yalnızca kullanma, yararlanma veya her ikisini birden sağlama yetkisi verir. Bu haklar, malik tarafından mülkiyet hakkının tamamen devredilmesi yerine, sınırlı ayni hak sahibi lehine belirli ölçülerde faydalanma imkânı tanınması sonucunu doğurur (Ayan, 2000, s. 3).

İrtifak hakkı, esasen medeni hukuk kapsamında düzenlenen bir hak olmakla birlikte, kamu hukukunda da mülkiyetin sınırlandırılması yöntemlerinden biri olarak sıkça uygulanmaktadır. Doktrinde; irtifak hakları, Türk Medeni Kanununun Eşya Hukukunun ayni haklar bölümünde yer alan “medeni irtifaklar” ve kamu hukuku alanındaki “idari irtifaklar” şeklinde ikiye ayrılmaktadır (Kalabalık, 2002, s. 396). İrtifak hakkının kamu hukuku alanındaki meşruiyeti Anayasanın 46. maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Devlet ve kamu tüzel kişileri; kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamını veya bir kısmını, kanunla gösterilen esas ve usullere göre, kamulaştırmaya ve bunlar üzerinde idarî irtifaklar kurmaya yetkilidir.” idari irtifak kavramıdır.

İrtifak hakkı kurulması yoluyla mülkiyetin sınırlandırılması kamu hukukunda özellikle şehir planlamasında sıklıkla başvurulmuş bir yoldur. İdare hazırladığı imar planlarını uygulayabilmek veya yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerini gerçekleştirebilmek için kamu yararı amacıyla bir takım taşınmazlara veya bu

taşınmazlar üzerinde idare lehine hak tesis etme ihtiyacı duymaktadır. Bu noktada ilgili taşınmazların her zaman idarenin mülkiyetinde bulunması mümkün olmadığı gibi, kamu hizmetlerinin yalnızca kamuya ait taşınmazlar üzerinde yürütülmesi de her durumda gerçekçi değildir. Bu nedenle idare daha önce de belirtildiği üzere ilk olarak Anayasanın 35. maddesinde yer alan “*Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir.*” hükmü çerçevesinde, özel hukuk tüzel kişilerinin mülkiyet haklarını kamu yararı amacıyla sınırlandırılabilir. Bu bağlamda, idare, imar planlarının uygulanması ve kamu hizmetlerinin yürütülmesi amacıyla idari irtifaklar tesis edebilir.

İdari irtifaklar temelde 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu ve 3194 sayılı İmar Kanununun ilgili maddeleri uyarınca kurulmaktadır.

Kamulaştırma Kanunu’ndan doğan irtifak hakları sırasıyla; Kamulaştırma Kanunu’nun 3. maddesinde yer alan irtifak hakkı kamulaştırılması, 4. maddesinde yer alan kamulaştırma yoluyla irtifak hakkı kurulması ve 30. maddesinde yer alan idareler arası irtifak hakkı devri hükümleridir.

Kamulaştırma Kanunu m. 3/1’de düzenlenen “*İdareler, kanunlarla ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle yapmak yükümlülüğünde bulundukları kamu hizmetlerinin veya teşebbüslerinin yürütülmesi için gerekli olan taşınmaz malları, kaynakları ve irtifak haklarını; bedellerini nakden ve peşin olarak veya aşağıda belirtilen hallerde eşit taksitlerle ödemek suretiyle kamulaştırma yapabilirler.*” hükmüne göre daha önceden üzerinde irtifak hakkı tesis edilmiş olan bir taşınmaz üzerinde idare lehine ikinci bir irtifak hakkı tesisi mümkün değildir. Bu tür durumlarda ilgili hüküm uyarınca mevcut irtifak hakkının kamulaştırılarak bu irtifak hakkının idareye geçişi söz konusu olmaktadır (Gür, 2013, s. 43).

İrtifak hakkı kamulaştırması ile kamulaştırma yoluyla irtifak hakkı kurulması usulleri birbirleriyle karıştırılabilmektedir. Her ne kadar benzer yönleri bulunsa da, dayandıkları hukuki hükümler açısından farklılık göstermektedirler (Kutlu Gürsel, 2012, s. 83). İrtifak hakkının kamulaştırılması usulü Kamulaştırma Kanunu’nun 3. maddesinde, kamulaştırma yoluyla irtifak hakkı kurulması ise aynı kanunun 4. maddesinde düzenlenmiştir. İrtifak hakkının kamulaştırılmasında hali hazırda daha önceden kurulmuş ve tapuya kayıtlı mevcut bir irtifak hakkı bulunmaktadır. Bu hakkı kamulaştırma yoluyla bir idareden başka bir idareye devredilmektedir. Bir başka

deyişle yeni bir irtifak hakkı kurulması durumu söz konusu değildir. Ancak kamulaştırma yoluyla irtifak hakkı kurulması usulünde ise idare lehine yeni bir irtifak hakkı tesis edilmektedir (Kutlu Gürsel, 2012, s. 83).

Bir diğer fark ise, irtifak hakkı kamulaştırmasında mevcutta bulunan bir hak kamulaştırıldığı için değer tespiti yapılırken yalnızca ona ilişkin olarak bir değer tespiti yapılmaktadır. Ancak kamulaştırma yoluyla irtifak hakkı kurulmasında yeni bir hak tesisi söz konusu olduğu için taşınmazın değer kaybı göz önünde bulundurularak değer tespiti yapılmaktadır (Özel, 2013, s. 262).

İrtifak hakkı kamulaştırması ile kamulaştırma yoluyla irtifak hakkı kurulması usullerinin ikisi de Anayasa'nın 46. maddesinde düzenlenen kamulaştırma işlemi ile gerçekleştirilmektedir. Bu nedenle her ikisinde de idarenin tek taraflı iradesiyle gerçekleşen bir işlem söz konusudur. En nihayetinde her ikisinin de dayanağının kamulaştırma işlemi olması ve idare lehine irtifak kurulumu söz konusu olduğundan doğurdukları sonuçlar açısından aynıdır (Gür, 2013, s. 58). Bir başka deyişle kamulaştırma yoluyla idare lehine irtifak hakkı kurulmasına ilişkin hükümler irtifak hakkı kamulaştırması açısından da geçerli olmaktadır. Buna ilişkin olarak Yargıtay'ın bir içtihatında “... 2942 Sayılı Kamulaştırma Yasasının 4650 Sayılı Yasa ile değişik 19.maddesi tapuda kayıtlı olmayan taşınmaz malın kamulaştırmayı yapan idare adına tescilini düzenlemekte olup, irtifak hakkı tesisi ile ilgili bir hüküm içermemekte ise de anılan yasa mülkiyet kamulaştırması hakkında olduğu kadar, irtifak hakkı kurulmasına ilişkin hükümleri de kapsamaktadır. Yasanın 4.maddesi kamulaştırma yoluyla irtifak hakkı tesis edilebileceğini öngördüğüne göre, mülkiyet kamulaştırmasına ilişkin kuralların kısmen de olsa irtifak kamulaştırmaları hakkında da uygulanması gerekir.” (Yargıtay 18. HD, 2006/1683 E., 2006/2187 K. erişim tarihi: 06.03.2025, <https://karararama.yargitay.gov.tr/>) denilerek kıyas yoluyla kamulaştırma usulüyle idare lehine irtifak hakkı kurulmasına ilişkin hükümlerin irtifak hakkı kamulaştırmasında da uygulanacağı belirtilmiştir.

Kamulaştırma Kanunu'nun 4. maddesi kapsamında kurulan idarî irtifaklar, belirli taşınmazlar üzerinde idare lehine, kamu gücü ve tek taraflı irade ile tesis edilen, mülkiyet hakkına genel bir sınırlama getirmeyen ve karşılığında bedel ödenen irtifak haklarıdır. Anayasa'nın m. 46'da düzenlenen bu usul, kamulaştırma sürecinin bir parçası olarak değerlendirilmekte olup, taşınmazın tamamen mülkiyet devrine konu

edilmeden belirli bir amaca yönelik kullanımını sağlamaktadır. Bu çerçevede, kamulaştırma yoluyla kurulan irtifak hakları, kamu yararı gereğince mülkiyet hakkının kısmen sınırlandırılmasına dayandığı için “idari irtifak” olarak adlandırılmaktadır (Bozyer, 2019, s. 52).

Kamulaştırma Kanunu’nun 4. maddesinde kamulaştırma yoluyla irtifak hakkı kurulması usulü “*Taşınmaz malın mülkiyetinin kamulaştırılması yerine, amaç için yeterli olduğu takdirde taşınmaz malın belirli kesimi, yüksekliği, derinliği veya kaynak üzerinde kamulaştırma yoluyla irtifak hakkı kurulabilir.*” şeklinde açıklanmıştır. Bu hükümden de anlaşıldığı üzere kamulaştırma yoluyla irtifak hakkı, kamu hizmetinin yerine getirilmesi için taşınmazın sadece bir kısmının kullanılmasının yeterli olduğu durumlarda uygulanmaktadır. Bir başka ifadeyle; ilgili kamu hizmetinin yürütülmesi için taşınmazın tamamının kamulaştırılmasına ihtiyaç duyulmadığı hallerde, taşınmaz üzerinde kamulaştırma yoluyla irtifak hakkı tesis edilerek gerekli fayda sağlanmaktadır. Anlaşılabacağı üzere her durumda taşınmazın kamulaştırılması gerekmemektedir. Hatta bazı durumlarda taşınmazın kamulaştırılması idare açısından ihtiyaç-külfet dengesine uygun olmamaktadır (Böke, 2004, s. 84). Bir başka durum da, kamu hizmetinin belirli süreyle sınırlı olduğu durumlarda taşınmazın kamulaştırılması mümkün olmadığı için sınırlı süreli kamu hizmetlerinin görülebilmesi için taşınmaz üzerinde irtifak hakkı kurulması söz konusu olmaktadır (Bozyer, 2019, s. 44). Buna ilişkin olarak Danıştay 6. Dairenin 2008/7252 E., 2010/7655 K. sayılı kararında Karayolları Genel Müdürlüğü’nün iş makinesinin çalışma alanı ve depolama sahası için kamulaştırma isteğine ilişkin olarak ilgili taşınmaza idarenin ihtiyacının 10 yıl süreyle sınırlı olması nedeniyle kamulaştırmanın kaynak israfına neden olacağı, bunun aksine söz konusu taşınmaz üzerinde irtifak hakkı kurulmasının veya taşınmazın kiralanmasının gerektiğine hükmetmiştir.

Bir başka örnek ise, Danıştay 6. Dairenin 2010 tarihli kararında davalı idare, taşınmazın kamulaştırılması istemiyle ilk derece mahkemesinin kurmuş olduğu irtifak hakkı tesisi kararını temyiz etmiştir. Kararda ise “... davalı idarenin uyumsuzluk konusu yere on yıllığına ihtiyaç duyduğu, malzemenin kalitesiz olması nedeniyle kullanımından vazgeçtiği, davalı idarenin anılan ihtiyacı karşılaması için irtifak hakkı kurması veya kiralaması yeterliyken taşınmaz malın kamulaştırılmasıyla idarenin kaynak israfına yol açtığı anlaşıldığından, dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle iptaline karar verilmiş, bu karar davalı idare vekili

tarafından temyiz edilmiştir.” (Danıştay 6. D, 2008/7252 E., 2010/7655 K., erişim tarihi: 24.05.2025, <https://www.lexpera.com.tr>) ifadelerine yer verilerek davalı idarenin taşınmaza belirli süreyle ihtiyaç duyduğu gerekçesiyle talep reddedilmiş ve ilk derece mahkemesinin kararı onanmıştır.

Ancak aksi yönde kamulaştırmadan arta kalan alanın taşınmaz malikinin taşınmazdan elde edeceği faydayı önemli ölçüde kısıtlaması durumunda veya istenen faydanın ancak taşınmazın kamulaştırılması ile elde edilebileceği durumlarda da taşınmazın kamulaştırılması gerektiğine karar verilmiştir. Buna ilişkin olarak Danıştay 6. Dairenin 1993 tarihli bir kararında *“İdare Mahkemesince; dava dosyasında mevcut belgelerin incelenmesinden, ana boru hattı miğferinden sağda ve solda 35 m. yaklaşımla tesis yapılabileceğinin, bu şekilde uyumsuzluk konusu parselde kısıtlama getirildiğinin, taşınmazın üzerinde irtifak hakkı tesis edilen 79 m2 den artan 233 m2 lik kısmının da yaklaşma mesafesi içinde kaldığının anlaşılması ve davacıya bırakılan 233 m2 lik alanın mülkiyet hakkının tamamen kısıtlanmış olması karşısında, taşınmazın bir kısmında irtifak hakkı tesisi yerine tamamının mülkiyetinin kamulaştırılması gerektiği gerekçesiyle işlemin iptaline karar verilmiş ve bu karar davalı idare tarafından temyiz edilmiştir.”* (Danıştay 6. D, 1991/4260 E., 1993/5501 K., erişim tarihi: 23.05.2025, <https://www.corpus.com.tr/>) gerekçesiyle İlk Derece Mahkemesinin verdiği kararı onamıştır.

Kamulaştırma Kanununun 4. maddesi ile idarenin kamulaştırma yetkisi sınırlandırılarak kamulaştırmanın ikincil mülkiyete müdahale yöntemi olarak kullanılması düzenlenmiştir. İlgili kanun maddesi gereği taşınmazın tamamının kamulaştırılmasına ihtiyaç duyulmadığı hallerde irtifak hakkı kurulması suretiyle istenen fayda sağlanabilecek ise taşınmazın tamamından kaçınılması ve bu yönetime başvurulması öngörülmüştür (Karagözoğlu, 1984, s. 142). Bu şekilde bir düzenleme getirilerek kişilerin mülkiyet hakkından doğan yetkilerinin kısmen de olsa korunması hedeflenmiştir. İdarenin kamulaştırma yetkisi kısıtlanarak her durumda kamulaştırma yaparak mülkiyet hakkına müdahale edebilme hakkı sınırlandırılmıştır. Aleyhine irtifak hakkı kurulan taşınmaz sahibinin belirli bir süreyle mülkiyet hakkından doğan tam yetkileri kısıtlanmış olsa da tamamen mülkiyet hakkı sona ermediği için kanun koyucu bu yolla malikin faydasına bir çözüm yolu bulmayı hedeflemiştir.

Kamulaştırma yoluyla irtifak hakkı kurulmasında ve irtifak hakkı kamulaştırılmasında, yukarıda bahsedildiği üzere Kamulaştırma Kanunu'nda yer alan mülkiyetin kamulaştırılmasına ilişkin genel usul uygulanmaktadır (Gür, 2013, s. 74).

Bütün idare işlemlerde olduğu gibi irtifak hakkı kurulmasında da amaç kamu yararının gerçekleştirilmesidir (Gür, 2013, s. 75).

Kamulaştırma Kanunu'ndan doğan son irtifak hakkı tesisi şekli Kamulaştırma Kanunu'nun 30. maddesinde düzenlenen idareler arası irtifak hakkı devri usulüdür. İlgili maddenin ilk fıkrasında *“Kamu tüzelkişilerinin ve kurumlarının sahip oldukları taşınmaz mal, kaynak veya irtifak hakları diğer bir kamu tüzelkişisi veya kurumu tarafından kamulaştırılamaz.”* yer alan düzenlemeye göre bir kamu tüzel kişisine ait irtifak hakkı bir başka kamu tüzel kişisi tarafından kamulaştırılamamaktadır. Ancak idarenin kamu hizmetini görmesi için bir başka idareye ait taşınmaz üzerindeki irtifak hakkına ihtiyaç duyduğu durumlar olmaktadır. Bu durumda idare, taşınmaz üzerindeki irtifak hakkının kendisine devredilmesini lehine irtifak hakkı tesis edilen idareden talep edebilmektedir (Kutlu Gürsel, 2012, s. 108).

Aynı maddenin ikinci fıkrasında idareler arası irtifak hakkı devrinde takip edilecek usul şekilde düzenlenmiştir: *“Taşınmaz mala; kaynak veya irtifak hakkına ihtiyacı olan idare, 8 inci madde uyarınca bedeli tespit eder. Bu bedel esas alınarak ödeyeceği bedeli de belirterek mal sahibi idareye yazılı olarak başvurur. Mal sahibi idare devire muvafakat etmez veya altmış gün içinde cevap vermez ise anlaşmazlık, alıcı idarenin başvurusu üzerine Danıştay ilgili idari dairesince incelenerek iki ay içinde kesin karara bağlanır.”*. Buna göre ilk olarak bedelin tespit edilmesi gerekmektedir. Buradan da anlaşılacağı üzere bedelsiz olarak irtifak hakkının devredilmesi söz konusu değildir.

İlgili fıkranın devamında yer alan mal sahibi idarenin devire muvafakat etmemesi durumunda yaşanacak uyuşmazlıkta Danıştay tarafından incelenerek kesin karara varılacağı düzenlenmiştir. Burada yapılan inceleme Danıştay 1. Dairesi tarafından yapılmaktadır. Burada Danıştay tarafından yapılacak inceleme, öncelikli kamu yararının hangi kuruma ait olduğunun tespitine ilişkindir. Danıştay, idarelerin ilgili taşınmaza duydukları ihtiyaca ilişkin bir değerlendirme yapmaktadır. Buna ilişkin olarak Danıştay'ın 1990 tarihli bir kararında *“anlaşma olmadığı takdirde uyuşmazlığın Danıştay'ca incelenerek karara bağlanacağı hükmü yer almaktadır. Buna göre bir*

kamu tüzel kişisine ait taşınmazın diğer bir kamu tüzel kişisine tahsisi için o taşınmaza hangi idarenin daha fazla ihtiyacı olduğunun belirlenmesi gerekmektedir.” (Danıştay 1. D, 1990/262 E., 1990/299 K. erişim tarihi: 12.03.2025, <https://www.corpus.com.tr/>) diye belirterek, ilgili taşınmaza hangi idarenin daha fazla ihtiyaç duyduğuna yönelik bir değerlendirme yaptığını ifade etmiştir.

Aynı maddenin 5. fıkrasında *“Bu suretle devir alınan taşınmaz mal, kaynak veya irtifak hakkı, sahibinden kamulaştırma yolu ile alınmış sayılır ve devir amacı veya devreden idarenin izni dışında başkaca bir kamusal amaçla kullanılamaz. Aksi takdirde devreden idare, 23 üncü madde uyarınca taşınmaz malı geri alabilir.”* düzenlemesi yer almaktadır. Buradan anlaşıldığı üzere, devir alınan taşınmaz, kamulaştırmanın genel esaslarında olduğu gibi yalnızca devir amacına uygun şekilde kullanılmalıdır. Aksi takdirde, devreden idare, taşınmazı Kamulaştırma Kanunu’nun 23. maddesi uyarınca geri talep etme hakkına sahiptir.

Kamulaştırma Kanunu kapsamında irtifak hakkı tesisi ile taşınmazın belli bir kısmı veya belli bir kullanım biçimi idarenin kullanıma tahsis edilmektedir. Örneğin; enerji nakil hatları, ulaşım projeler vb. kamu hizmetlerinin yürütülmesi için bu kapsamda irtifak hakkı kurulabilir. İrtifak hakkı kurulması ile idare taşınmazın tamamını kamulaştırmak yerine, belirli süreyle veya belirli bir amaca yönelik kullanım hakkı elde eder. Bu şekilde idarenin tek taraflı iradesi ile mülkiyet hakkına yapmış olduğu müdahale sınırlandırılmaktadır.

Bir başka mülkiyet hakkının korunmasına ilişkin güvence yöntemi ise bedel tespitine ilişkin düzenlemedir. Ayrıca bu yolla irtifak hakkı tesisine ilişkin yargı yolu da açık tutulmaktadır. Bu şekilde idarenin tek taraflı iradesi ile mülkiyet hakkına müdahalesi yasa ile sınırlandırılmıştır.

Sonuç olarak Kamulaştırma Kanunu kapsamında irtifak hakkı kurulması, idarenin kamu yararı çerçevesinde hareket etmesini sağlarken, taşınmaz maliklerinin de haklarını tamamen ortadan kaldıran bir kamusal müdahaleden kaçınmaktadır.

Kamu hukukundan doğan bir diğer irtifak hakkı ise 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 14. maddesinde düzenlenen irtifak haklarıdır. İrtifak hakkı tesisi, ilgili kanun metninde *“Belediye veya valilikler, imar planlarının uygulanması sırasında, bir gayrimenkulün tamamını kamulaştırmadan o yerin muayyen saha, yükseklikte ve derinliğindeki kısmı üzerinde kamu yararı amacıyla irtifak hakkı tesis edebilir.”* şeklinde düzenlenmiştir.

Onaylı bir imar planının uygulanması sırasında taşınmazın bir kısmına, hava sahasına veya derinliğine geçit yapılması veya hat geçirilmesi gibi bir ihtiyaç doğabilmektedir (Zevkliler, 1982). Madde metninden de anlaşıldığı üzere imar planlarının uygulanması için gereken hallerde idare lehine özel hukuk kişilerinin mülkiyetindeki taşınmazlar üzerinde irtifak hakkı kurulabilmektedir (Gür, 2013, s. 88).

Bu madde ile taşınmazın tamamı kamulaştırılarak idareye mali külfet oluşturmamak ve taşınmaz sahibinin iradesine aykırı kamulaştırma işleminden kaçınarak, taşınmazın üzerinde kamu yararı amacıyla irtifak hakkı kurulmasına olanak sağlanmıştır (Bilgin & Sezer, 2010, s. 356).

Burada asıl amaç imar planının uygulanması olduğundan sadece imar planında öngörülen amaçların gerçekleştirilmesi amacıyla irtifak hakkı kurulmaktadır. Danıştay 1998 tarihli bir kararında bu durumu *“Bu durumda herhangi bir imar planının uygulanması amacıyla olmayıp yalnızca istemde bulunan 37 sayılı parsel maliklerinin ileride doğabilecek otopark ihtiyaçlarının giderilmesi amacıyla bu parsel lehine davacıların parsellerinden yararlanma haklarını kısıtlayıcı nitelikte olan ve bu şekilde tesis edilen irtifak hakkında kamu yararı olmadığı anlaşıldığından dava konusu işlemin iptali gerekirken mahkemece aksi yönde karar verilmesinde isabet bulunmamaktadır”* şeklinde teyit etmiştir (Danıştay 6. D, 1998/1259 E., 1998/4058 K., akt: Gür, 2013, s. 89).

İdare lehine imar hakkı kurulabilmesi için belli şartların gerçekleşmesi gerekmektedir. İlk olarak, onaylı bir uygulama imar planının bulunması gerekmektedir. İkinci olarak, bu uygulama imar planının uygulanabilmesi için irtifak hakkının kurulması zaruri olmalıdır. İdarenin irtifak hakkı tesis etmeden ilgili kamu hizmetini görebildiği durumlarda irtifak hakkı kurulmasına gerek yoktur (Bülbül & Türk, 2001, s. 59). Üçüncü olarak da “irtifak hakkı” tesis edildikten sonra taşınmazın kalanında malikin mülkiyetten doğan yetkilerini kullanabiliyor olması gerekmektedir. Bir diğer deyişle, malikin irtifak hakkı kurulduktan sonra mülkiyet hakkını kullanmasının imkansız hale gelmemesi gerekmektedir (Kalabalık, 2009, s. 480). İrtifak hakkı tesisi taşınmazdan doğan mülkiyet hakkının kullanılmasını tamamen engellediği durumlarda taşınmazın kamulaştırılması gerekmektedir (Çabri, 2005, s. 124). Her idari işlem için geçerli olduğu gibi irtifak hakkı tesisi de “kamu yararı” amacıyla yapılmaktadır.

İdarî irtifak kurulması ve onun alt başlığı olarak düzenlenen imar irtifaklarına ek olarak başka yasalarda da irtifak hakkı kurulması usulü düzenlenmiştir. Bunlara örnek olarak; Elektrik Piyasası Kanunu, Doğalgaz Piyasası Kanunu, Petrol Piyasası Kanunu sayılabilir. Bu kanunlarda düzenlenen kamu hizmetlerinin yürütülmesi için de idare lehine irtifak hakkı tesisi söz konusu olmaktadır.

3.3 İfraz ve Tevhid

Şehir planlamasında uygulamaya dönük araçlardan biri de taşınmazların plan kararlarına uygun hâle getirilmesidir. Bu kapsamda, mevcut kadastral yapının plan hükümlerine uyumunu sağlamak amacıyla yapılan ifraz ve tevhid işlemleri, planlama sürecinin önemli bir parçasını oluşturmaktadır. Parsel boyutlarının, şekillerinin veya kullanım amaçlarının plan kararlarıyla örtüşmediği durumlarda, taşınmazların bölünmesi (ifraz) ya da birleştirilmesi (tevhid) yoluna gidilerek, uygulamanın teknik altyapısı hazırlanır. Bu işlemler yalnızca imar planlarının hayata geçirilmesi açısından değil, aynı zamanda yapılaşma düzeninin sağlanması ve kent estetiğinin korunması bakımından da önemli bir işleve sahiptir.

İfraz ve tevhid işlemleri teknik görünümünün ötesinde, doğrudan mülkiyet yapısını değiştiren ve bu yönüyle mülkiyet hakkını ilgilendiren idari işlemlerdir. Genellikle maliklerin rızasına dayanarak yapılan bu işlemler, bazı istisnai durumlarda idare tarafından re'sen de gerçekleştirilebilmektedir. Özellikle kamu hizmetine ayrılan alanların düzenlenmesinde, malik rızasının bulunmaması hâlinde uygulanan bu yöntemler, idari yargının denetimine açık olmakla birlikte, uygulamada çeşitli tartışmalara yol açmaktadır. Bu bölümde, ifraz ve tevhid işlemlerinin planlama süreci içerisindeki yeri ve bu işlemlerin mülkiyet hakkı üzerindeki etkileri ele alınmıştır.

3194 sayılı İmar Kanunu, yerleşim yerlerinin ve bu alanlardaki yapılaşmaların plan, fen, sağlık ve çevre koşullarına uygun şekilde oluşmasını sağlamayı amaçlamaktadır. Bu çerçevede, bütüncül anlamda sağlıklı ve yaşanabilir kentlerin oluşturulmasının hedeflenmektedir. Kentsel alanlarda yapılaşmanın planlı ve dengeli biçimde ilerlemesi, hem toplumsal yaşam kalitesinin korunması hem de sağlıklı kentleşmenin gözetilmesi açısından önem taşımaktadır. Bu amaçlar doğrultusunda başvuru alan araçlardan biri de, İmar Kanunu'nun Arsa ve Arazi Düzenleme Esasları başlıklı üçüncü bölümün ilk maddesinde düzenlenen ifraz ve tevhid uygulamalarıdır.

İdare, planlı ve sağlıklı kentleşmenin sağlanması doğrultusunda, imar planına uygun olmayan taşınmazları bu planlara uyumlu hâle getirebilmek için bazı düzenleyici işlemlere başvurabilmektedir. Bu kapsamda, taşınmazların birleştirilmesi (tevhid) ya da imar kurallarına uygun biçimde yeniden bölünmesi (ifraz) gibi uygulamalar da söz konusu olabilmektedir (Özden, 2004, s. 32).

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 15. ve 16. maddelerinde düzenlenen ifraz ve tevhid işlemleri, kural olarak maliklerin talebine bağlı olarak gerçekleştirilen işlemlerdir. Tevhid işlemine konu parsellerin birden fazla kişiye ait olması durumunda da, tüm maliklerin rızası aranır. Ancak kanun istisnai¹ hallerde idareye re'sen ifraz veya tevhid yapma yetkisi tanınmaktadır.

İfraz uygulaması yapılmasının çeşitli sebepleri olabilir. Bu sebepler arasında, ayrılan taşınmazların daha kolay satılabilmesi, değer arttırımı, imar planlarının uygulanabilirliğini sağlamak gibi nedenler sayılabilir (Özden, 2004, s. 32).

Tevhid işlemi, bir veya birden fazla malığe ait olan birbirine bitişik taşınmazların birleştirilmesi işlemidir (Özden, 2004, s. 43). Tevhid işlemi, imar planındaki şartlara uygun olarak birleştirilmeden önceki halleriyle yapılaşmaya uygun olmayan parsellerde veya kamusal hizmete ayrılacak büyük parsellere ihtiyaç olduğu vb. durumlarda söz konusu olmaktadır.

Bazı durumlarda kadastro parselleri ile imar parselleri birebir örtüşmeyebilir. İmar planına göre kadastro parselinin bir kısmı yol, yeşil alan gibi kamu hizmetine ayrılmış ya da bir kadastro parseli birden fazla imar parselinden oluşuyor olabilir. (Kalabalık, 2009, s. 271).

İfraz işlemi gerçekleştirildikten sonra oluşan imar parselleri aynı ada içerisinde kalabileceği gibi yeni adalar da oluşabilir. Bu duruma göre ifraz işlemlerinin de niteliği değişmektedir (Kalabalık, 2009, s. 271).

İfraz işlemi sonucu oluşan parseller aynı ada içerisinde yer alıyorsa basit ifraz söz konusudur (Kalabalık, 2009, s. 271). Bir başka ifadeyle, ifraz sonucu oluşan yeni

¹ 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 15. maddesinin 5. fıkrasında, "... maliklerce anlaşma sağlanamaması halinde, resen tevhit ve fiili duruma göre ifraz yoluyla işlem yapmaya ilgili idare yetkilidir." hükmü yer almaktadır. Bu düzenleme doğrultusunda, her ne kadar kural olarak maliklerin rızası esas alınsa da, istisnai durumlarda ilgili idare resen ifraz ve tevhit işlemlerini gerçekleştirme yetkisine sahiptir.

parseller, imar planına göre yol, yeşil alan, okul gibi kamu hizmetine ayrılan yerlere tekabül etmiyorsa basit ifraz söz konusudur (Özden, 2004, s. 34).

Ancak ifraz edilen taşınmazın, imar planında kamusal hizmetler alanlarına ayrılan alanları içermesi halinde gerçekleştirilen ifraz işlemi parselasyon niteliğinde ifraz olarak adlandırılır (Özden, 2004, s. 34).

Bazı ifraz işlemleri sonunda yeni parseller oluşmamaktadır. İmar planında kamu hizmetine ayrılan alanların idareye terk edilmesi yoluyla da ifraz işlemi yapılabilmektedir. Bu durumda ifraz edilen parsel yine inşaata elverişli hale gelmektedir, ancak yeni parseller oluşmamaktadır. Terk edilen alanlar için tapu kütüğünde yeni bir sayfa açılmaz; sadece mevcut parselin yüzölçümünde bir azalma meydana gelir ve bu değişiklik tapu kaydına yansıtılır (Çelik, 2006, s. 168; akt. Karal, 2019).

İfraz ve tevhid işlemleri, birer idari işlem niteliği taşımaktadır. Bu nedenle idari yargı denetimine tabidirler. Daha açık bir ifadeyle, ifraz ve tevhid işlemlerinin de her idari işlem gibi şekil, sebep, konu, amaç ve yetki unsurları yönünden hukuka uygun şekilde tesis edilmesi gerekmektedir. Aksi hâlde, işlemin hukuka aykırı olması durumunda, ilgililer tarafından idari yargı yoluna başvurularak iptali talep edilebilir (Kalabalık, 2009, s. 272).

Bu konuya ilişkin olarak Danıştay 6. Dairenin 1997 tarihli bir kararında “...*Dava ... parsel sayılı taşınmazın 2981 sayılı Yasanın 10-c maddesi uyarınca parselasyon işlemine tabi tutulmasına ilişkin 8.11.1994 günlü, 94/3454 sayılı belediye encümeni kararının iptali istemiyle açılmış ... 3194 sayılı Yasanın 16. maddesinde, belediye ve mücavir alan hudutları içindeki gayrimenkullerin re"sen veya müracaat üzerine tevhit ve ifrazının yapılabileceği, 3194 sayılı Yasanın 18. maddesi uyarınca yapılacak Arazi ve Arsa Düzenlemesi ile İlgili Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 15. maddesinde arazi ve arsa düzenlemesi yapılmış imar adalarındaki bir veya birkaç parselde, meskun alanlardaki kadastro parsellerinde, maliklerin müracaatı üzerine imar planı ve mevzuatına uygun olmak şartıyla ifraz ve tevhid işlemleri yapılabileceği hükme bağlanmıştır. Yukarıda da açıklandığı gibi, ifraz ve tevhid işleminin istek üzerine yapılması halinde ilgili taşınmazın hissedarlarının tümünün muvafakatinin alınmasının gerektiği ifraz işleminin 3194 sayılı İmar Kanunu ve yönetmeliklerinde düzenlendiği, 2981 sayılı İmar Affı Kanununda ise ifrazın düzenlenmediği açıktır.*

...Bu durumda 2981 sayılı Yasa uyarınca ifraz işlemi yapılamayacağı, ifraz işleminin diğer paydaşların muvafakatiyle 3194 sayılı imar kanunu uyarınca yapılabileceği açık olduğundan davanın reddi yolundaki idare mahkemesi kararında isabet görülmemiştir.” (Danıştay 6. D, 1997/5447 E., 1998/4661 K. erişim tarihi: 12.04.2025, <https://www.corpus.com.tr/>) hükmüne yer verilmiştir. Bu kararda da açıkça görüldüğü üzere, belediye encümeni tarafından yapılan idari işlem, dayandığı hukuki mevzuat yönünden yanlış tesis edilmiştir. Bu durum, işlemin sebep unsuru bakımından sakatlığına neden olmuştur. Ayrıca kararda, ifraz işleminin gerçekleştirilebilmesi için maliklerin rızasının aranması gerektiği de özel olarak vurgulanmıştır. İlgililer, işlemin hukuka aykırı olarak kurulduğunu ileri sürerek iptal talebinde bulunmuşlardır.

3194 sayılı İmar Kanunu’nun 15. maddesinin 1 ve 2. fıkraları uyarınca “İmar planı bulunan alanlarda, uygulama imar planına uygun olarak öncelikle parselasyon planının yapılması esastır. İmar planı bulunan alanlarda, ifraz ve tevhit işlemleri, parselasyon planı tescil edilmiş alanlarda yapılabilir.” hükmüne bağlanmıştır. Öncelikle imar planı bulunan alanlarda plana uygun olarak parselasyon planlarının hazırlanması gerekmektedir. Daha sonra bu alanlarda ifraz ve tevhit işlemleri parselasyon planı tescil edilmiş alanlarda yapılabilmektedir. Madde metninden anlaşıldığı üzere, parselasyon planı yapılmış alanlarda bu planlara uygun olarak ifraz ve tevhit işlemi tesis edilebilmektedir.

Uygulamada, ifraz ve tevhit işlemleri genellikle maliklerin rızasına dayanılarak tesis edilmekte olup, bu nedenle idarenin, mülkiyet hakkına re’sen müdahalesi gibi bir durum çoğunlukla söz konusu değildir. Ancak, yukarıda yer verilen Danıştay kararında da görüldüğü üzere, maliklerin tümünün rızasının alınmadığı ya da ifraz ve tevhit işlemlerinin idari işlem unsurlarından herhangi biri bakımından sakatlandığı durumlarda, idari yargı yoluna başvurulması gündeme gelmektedir.

3.4 Terk

İmar uygulamalarında en sık karşılaşılan müdahale türlerinden biri de, imar planlarının hayata geçirilmesi amacıyla taşınmaz maliklerinin, taşınmazlarının bir kısmının kamu hizmetine tahsis amacıyla idareye terk etmeleridir. Plan kararlarının uygulanabilmesi için, bu tür terklerin zorunlu bir aşama hâline geldiği durumlarla sıkça karşılaşılmaktadır. Bu tür terkler, çoğu zaman ifraz ve tevhit işlemleriyle birlikte yürütülmekte ve parselin imar plan kararların uygun hale getirilmesi amacıyla

uygulanmaktadır. Terk işlemleri ilk bakışta planın doğal bir sonucu olarak görülse de, taşınmaz maliklerinin doğrudan mülkiyet hakkını etkileyen sonuçlar doğurmaktadır. İdareye terk edilen alanlar için herhangi bir bedel ödenmemesi, terk işleminin mülkiyet hakkını sınırlayıcı nitelikte olduğunu ve bu nedenle mülkiyet hakkına bir müdahale olarak değerlendirilmesi gerektiğini göstermektedir. Bu nedenle, terk uygulamalarının hem planlama sürecindeki yeri hem de hukuki sonuçları, ayrı bir başlık altında ele alınmasını gerektirmektedir.

Doktrindeki bir tanıma göre terk uygulaması, parselasyon planı yapılmaksızın gerçekleştirilen terk işlemi, imar planında yol, meydan ve park gibi kamu hizmetlere ayrılmış alanların, malikinin rızasıyla tapu sicilinden terk edilmesini; kamu kullanımına ayrılan okul, hastane, kreş gibi alanların ise niteliklerine göre tapuya tescilini ve geriye kalan parça üzerinde imar planı ile yönetmeliklere uygun şekilde imar parseli oluşturulmasını ifade etmektedir (Türk & Ünal, 2011, s. 113-114).

Terk kavramı, imar hukukunda sıkça başvurulanan idarenin diğer taşınmaz edinme yöntemleriyle karıştırılabilmektedir. Ancak terkin, özellikle dayandığı hukuki temel ve uygulanma biçimi bakımından diğer edinim yollarından ayrıldığı noktalar bulunmaktadır. Bu nedenle, terk uygulamasını diğer taşınmaz edinme yöntemlerinden ayrı olarak ele almak gerekmektedir. Bunlardan ilki ve en yaygın olanlarından biri kamulaştırmadır. Kamulaştırmada terkten farklı olarak, taşınmazın gerçek bedeli idare tarafından taşınmaz malikine ödenmektedir. Aynı zamanda kamulaştırma, idarenin kamu gücüne dayanarak gerçekleştirdiği bir idari işlem olup, belirli usul kurallarına ve işlemlere tabi olarak yürütülmesi gerekmektedir (Çaptuğ Dilek, 2024, s. 328). Bu adımlardan herhangi birine riayet edilmemesi ya da bunlardan birinde eksiklik olması durumunda kamulaştırma işleminin sakatlanması söz konusu olacaktır.

Terk işlemi ile karşılaştırılan bir diğer uygulama da kamulaştırmasız el atmadır. Bu noktada özel olarak vurgulanmalıdır ki, kamulaştırmasız el atma idarenin herhangi bir idari işlemine dayanmadığı gibi temelinde bir yasal bir dayanağı da bulunmamaktadır. Hatta doktrinde bazı kamu hukukçuları tarafından idarenin haksız fiili olarak da tanımlanmaktadır (Özay, 2004, s. 637). Bu iki uygulama arasındaki en temel fark, terkin yasal mevzuatta açıkça düzenlenmiş ve hukuki dayanağı olan bir idari işlem olmasıdır. Buna karşılık, kamulaştırmasız el atma ise idarenin hukuki temele dayanmayan, fiili bir müdahalesi niteliğindedir.

İdarenin terk yoluyla taşınmaz edinimi, imar hukukunda farklı yöntemler ve uygulamalar aracılığıyla gerçekleşmektedir. Bu yöntemlerden biri, İmar Kanunu'nun 11. maddesinde düzenlenen ve idareler arası bedelsiz mal devri niteliği taşıyan terk uygulamasıdır. Her ne kadar madde metninde “... *belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyeye; belediye ve mücavir alan hudutları dışında özel idareye bedelsiz terk edilir...*” şeklinde “bedelsiz terk” ifadesi yer alsa da, burada söz konusu olan bir kamu idaresinden diğerine yapılan taşınmaz devridir. Bu nedenle, bu uygulama çalışma kapsamında ele alınan terk kavramının dışında kalmakta ve inceleme alanı dışında bırakılmıştır.

Terk yoluyla idarenin taşınmaz ediniminin düzenlendiği bir diğer mevzuat ise mülga 2981 sayılı Kanundur. Bu kanun, literatürde imar affı olarak adlandırılan, daha geniş bir tanımla imar ve gecekondü mevzuatına aykırı olarak yapılaşan yerlere uygulanacak düzenlemeleri içermektedir (Çaptuğ Dilek, 2024, s. 334). Söz konusu kanunun 10. maddesinde “*Bu tespit sırasında özel parselasyon planında görülen veya hisseli satışlar sonucu fiilen oluşan yol, meydan, otopark, çocuk bahçesi, yeşil saha vs hizmetlere ayrılan yerler ile bunlara ilişkin hisseler bedelsiz olarak resen tapudan terkin; okul, ibadet yeri ve benzer kamu hizmetlerine ayrılan yerler ise, bedelsiz olarak ilgili idareler adına tespit ve tescil edilir.*” düzenlemesine yer verilmiştir. Bu düzenlemeye göre imar mevzuatına aykırı biçimde hisseli ya da özel parselasyona dayalı olarak yapılaşmış alanlarda, fiili kullanım dikkate alınarak hak sahiplerine tescil yapılması öngörülmüş; bu süreçte, yol, meydan, otopark, yeşil alan gibi kamusal hizmetlere ayrılan kısımların tapudan re’sen ve bedelsiz olarak terkin edilmesi, okul ve ibadet yeri gibi alanların ise yine bedelsiz olarak ilgili idare adına tescil edilmesi hüküm altına alınmıştır (Çaptuğ Dilek, 2024, s. 334).

Mülkiyet hakkının kamu yararı amacıyla sınırlandırılabilmesi Anayasa’nın 35. maddesinde açıkça düzenlenmiştir. Bu sınırlandırmalardan biri olarak İmar Kanunu kapsamında terk uygulaması sayılabilir. Uygulamada bazen imar planlarının hayata geçirilebilmesi ya da taşınmaz maliklerinin yapılaşma izni alabilmesi için, taşınmazlarının belli bir kısmını idare lehine, kamusal alan olarak kullanılmak üzere terk etmeleri beklenmektedir (Kutlu Gürsel, 2012, s. 407). Ancak bu durum, taşınmazın bir kısmının terk edilmesinin yapılaşma için ön şart olduğu şeklinde yorumlanmamalıdır. Her ne kadar uygulamada terk zaman zaman yapı ruhsatı alabilmenin ön şartı gibi değerlendirilse de, gerçekte malikin taşınmazının bir kısmını

terke zorlaması yönünde herhangi bir kanuni düzenleme bulunmamaktadır. Özellikle taşınmaz maliklerinin, plan uyarınca kamuya ayrılan alanları bedelsiz ve şartsız olarak terk etmeye zorlanıp zorlanamayacağı meselesi, yargı kararlarında da ele alınmıştır. Bu konuya ilişkin değerlendirmeye, Danıştay'ın bir kararında da şu şekilde yer verilmiştir: *“Anılan yasal düzenlemeye göre, imar planı uyarınca kamu eline geçmesi gereken alanlar için, yapı ruhsatı aşamasında ilginin bedelsiz ve şartsız olarak terk yapması gerekliliğine ilişkin bir zorunluluk öngörülmemiş olup, bu alanların parselasyon ya da kamulaştırma yoluyla kamusal alanlara katılması mümkündür.”* (Danıştay 6. D, 2008/4170 E., 2010/11384 K. erişim tarihi: 28.04.2025, <https://www.corpus.com.tr/>). Kararda da açıkça belirtildiği üzere, taşınmaz maliklerinin terke zorlanmasını gerektiren herhangi bir açık kanuni düzenleme bulunmamaktadır. Bu noktada terk işleminin rızaen mi yoksa idarenin zorlamasıyla mı yapıldığının iyi saptanması gerekmektedir. Ancak rızanın subjektif bir durum olduğu göz önünde bulundurulduğunda, bunun saptanmasının her zaman kolay olmadığı söylenebilir. Malik, örneğin yapı ruhsatı veya imar planı değişikliği gibi işlemlere ilişkin başvurusunda gerekli tüm şartları sağlamış olmasına rağmen, işlem sırasında taşınmazının bir kısmını terk etmeye yöneltiliyorsa, bu durum terkin fiilen bir zorunluluk hâline getirildiği izlenimini doğurmaktadır. Bu durumu destekler nitelikte bir başka husus da, terk edilen kısmın kamu hizmetlerine ayrılan alana denk düşmesi halidir. Bu durumda da terkin, idarenin baskısıyla yapıldığı yönünde bir değerlendirme yapılabilir (Kartal, 2019, s. 177).

Sonuç olarak, terk uygulaması, imar planlarının uygulanabilirliği bakımından pratik kentsel düzenleme aracı olarak değerlendirilmektedir. Ancak bu uygulamanın, çoğu zaman malik açısından fiili bir zorunluluk gibi ortaya konulması, mülkiyet hakkının özüne müdahale edildiği izlenimini yaratmaktadır. Terk işleminin hangi aşamada ve hangi yasal çerçeve içerisinde gerçekleştirildiği; malikin rızasının bulunup bulunmadığı ya da plan kararının gerektirdiği ölçüde kesinti yapılması gibi hususlar, sürecin hukuka uygunluğu bakımından belirleyici unsurlar olarak öne çıkmaktadır. Bu nedenle, terk uygulamalarının kamu yararı amacı doğrultusunda gerçekleştirilmesi gerektiği kabul edilmekle birlikte, planlama pratiği içinde özel mülkiyetin menfaati ile kurduğu denge titizlikle gözetilmelidir.

3.5 Arsa ve Arazi Düzenlemesi (18. Madde Uygulaması)

Planlama faaliyetlerinin en temel amaçlarından biri, kentsel mekânın düzenli, dengeli ve kamu yararı doğrultusunda gelişimini sağlamaktır. Bu amaçla çeşitli planlama araçları geliştirilmiş ve zaman içerisinde hukuki zemine oturtulmuştur. Bu araçlardan biri olan arsa ve arazi düzenlemesi, başta 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18. maddesi olmak üzere, çeşitli mevzuat düzenlemeleriyle hukuki bir çerçeveye kavuşturulmuştur. Uygulamada ise en yaygın biçimde İmar Kanunu'nun ilgili maddesi kapsamında gerçekleştirilmekte; planlama alanlarında taşınmazların yeniden düzenlenmesine olanak tanımaktadır. Ancak bu süreç yalnızca fiziksel bir dönüşüm değil, aynı zamanda mülkiyet hakkına doğrudan müdahaleyi içeren karmaşık bir hukuki işlemdir. Bu nedenle 18. madde uygulaması, hem şehircilik hem de hukuk disiplini açısından tartışmaya açık yönler taşımakta; uygulamada karşılaşılan sorunlar ve hak kayıpları da düzenlemenin etkilerini daha yakından incelemeyi gerekli kılmaktadır.

İmar planının uygulanmasını mümkün kılmak ve planlı yapılaşmayı temin etmek amacıyla İmar Kanunu uyarınca arsa ve arazi düzenlemesi yapılmaktadır. Arsa ve arazi düzenlemesi esas olarak, usulüne uygun olarak imar planı yapılmış alanlarda, imar planının öngördüğü şekilde imar parsellerinin düzenlenmesi ve bu yolla yeni mülkiyet dağıtımının yapılması işlemidir (Ersoy, 2016, s. 101).

İmar Kanunu'nun 18. maddesi kapsamında değerlendirilen bu uygulamaya ilişkin olarak, doktrindeki bir başka tanımlamada ise, imar planının uygulanabilirliğini sağlamak amacıyla düzenleme alanındaki mevcut mülkiyetlerin ortak bir havuzda birleştirildiği ve ardından belirlenen oranlara göre farklı yerlerde maliklere yeniden tahsis edildiği bir yöntem olarak tanımlanmaktadır (Gülan, 2000; akt: Yılmaz 2010).

Arsa ve arazi düzenlemesi yapılabilmesi için öncelikle o bölgede imar planının yapılmış olmalıdır. İmar planının olduğu alanlar için imar planına uygun olarak 18. madde uygulaması yapılır.

Arsa ve arazi düzenlemesi, İmar Kanunu'nun 18. maddesinde düzenlenmiştir. İlgili madde hükmünün ilk fıkrası uyarınca *“İmar hududu içinde bulunan binalı veya binasız arsa ve arazileri malikleri veya diğer hak sahiplerinin muvafakati aranmaksızın, birbirleri ile, yol fazlaları ile, kamu kurumlarına veya belediyelere ait bulunan yerlerle birleştirmeye, bunları yeniden imar planına uygun ada veya parsellere ayırmaya, müstakil, hisseli veya kat mülkiyeti esaslarına göre hak*

sahiplerine dağıtmaya ve re'sen tescil işlemlerini yaptırmaya belediyeler yetkilidir. Sözü edilen yerler belediye ve mücavir alan dışında ise yukarıda belirtilen yetkiler valilikçe kullanılır.” arsa ve arazi düzenlemesi yapmaya belediyeler ve valilikler yetkilidir. Arsa ve arazi düzenlemesi işlemi, 18. maddede de düzenlendiği üzere idare tarafından re'sen yapılır; taşınmaz maliklerinin muvafakatı veya rızası aranmaz.

Ersoy’a göre, uygulamanın geliştirilmesinin arkasında yatan temel neden, imar planlarının uygulanması sırasında ortaya çıkan iki soruna çözüm sunma ihtiyacıdır. Bunlardan ilki, kadastro parsellerinin veya mevcut yapılaşmanın imar planının öngördüğü parselasyona uygun olmamasıdır. Planın uygulanmasını sağlamak amacıyla, mevcut mülkiyet durumunun ve yapılaşmanın imar planına uygun olarak yeniden düzenlenmesi gerekmektedir (Ersoy, 2016, s. 101).

Bir diğer sorun ise, imar planında yer alan yol, park, meydan ve otopark gibi kamusal alanların temin edilmesi ihtiyacıdır. Bu tür alanların plana uygun biçimde hayata geçirilebilmesi için idarenin ciddi bir mali kaynağa ihtiyaç duyması söz konusudur. Ancak kimi durumlarda, idarenin mevcut bütçesi bu alanların kamulaştırma yoluyla elde edilmesine elverişli olmayabilir. Bu da planın uygulanabilirliğini riske sokmaktadır. Bu nedenle, kamusal alanların temini, arsa ve arazi düzenlemesi gibi araçlarla daha düşük maliyetle sağlanmaya çalışılmaktadır (Ersoy, 2016, s. 101).

Arsa ve arazi düzenlemesi, planlama uygulamaları arasında en sık başvurulacak yöntemlerden biri olarak öne çıkmaktadır. Bunun nedenine ilişkin olarak farklı görüşler bulunsun da, ağırlıklı olan görüş, ifraz, tevhid, sınır düzeltmesi ve terk gibi diğer araçların daha çok küçük ve sınırlı alanlarda uygulanabilir olması yönündedir. Kamulaştırma ise yüksek maliyetli bir yöntem olması nedeniyle her zaman tercih edilememektedir. Bu bağlamda, arsa ve arazi düzenlemesi, geniş alanlara uygulanabilmesi ve idareye ek bir maddi yük getirmemesi sayesinde uygulamada öne çıkan, yaygın ve etkili bir planlama aracı niteliği taşımaktadır (Karavelioğlu & Karavelioğlu, 2010; akt: Tahtalı, 2012). Danıştay 1. Dairenin 1998 tarihli bir kararı da bu yorumu “Belediyeler imar ve konuta hazır arsaları üretmek çarpık kentleşmenin önüne geçmek zorundadır. İmar planında kamuya ayrılan yol meydan ve park gibi alanlar 18'inci madde uygulamasıyla kamu hizmetine açılacak, şehrin görünümünü değiştirecek, bu düzenlemeye giren parseller toplamının %35'ine kadar düzenleme ortaklık payı olarak alındığından kamulaştırma işleminden daha faydalı ve ekonomiktir. Dolayısıyla kamu yararı söz konusudur.” ifadeleri ile destekler

niteliktedir (Danıştay 1. D, 1998/549 E., 1998/569 K. erişim tarihi: 20.05.2025, <https://www.corpus.com.tr/>).

Arsa ve arazi düzenlemesi sırasında idarenin ihtiyacı olan kamusal alan, düzenleme öncesi özel mülkiyette bulunan ancak 18. madde uygulaması sonrası yapılan düzenlemeyle kamuya geçen alanlardan karşılanır. Bu uygulama sonrası, idare uygulama alanında meydana gelecek değer artışına karşılık olarak *“Belediyeler veya valiliklerce düzenlemeye tabi tutulan arazi ve arsaların dağıtımı sırasında bunların yüzölçümlerinden yeteri kadar saha, düzenleme alanındaki nüfusun kentsel faaliyetlerini sürdürebilmeleri için gerekli olan umumi hizmet alanlarının tesis edilmesi ve düzenleme dolayısıyla meydana gelen değer artışları karşılığında ‘düzenleme ortaklık payı’ olarak düşülebilir. Ancak, bu maddeye göre alınacak düzenleme ortaklık payları, düzenlemeye tabi tutulan arazi ve arsaların düzenlemeden önceki yüzölçümlerinin yüzde kırk beşini geçemez.”* hükmü gereğince düzenlemeye tabi alanlardan % 45’e kadar kesinti yapabilmektedir. Bu noktada belirtilmesi gereken önemli bir husus, 6785 sayılı eski İmar Kanunu’nda bu oran % 25 olarak belirlenmişti (Kalabalık, 2009, s. 291). Ancak günümüzde yürürlükte olan 3194 sayılı İmar Kanunu’nun ilk halinde bu oran % 35 olarak düzenlenmişti. Bunun üzerine ilgili maddenin, Anayasayla güvence altına alınan mülkiyet hakkına ve temel hukuk ilkelerine aykırı olduğu iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvurulmuştur. Ancak Anayasa Mahkemesi 21.06.1990 tarihli kararında *“Yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların plan, fen, sağlık ve çevre koşullarına uygun oluşmasını sağlamak amacıyla düzenlenmiş olan İmar Yasası’nın dava konusu 18. maddesinin ikinci fıkrası, belediyeye düzenlemeye bağlı tutulan taşınmaz maliklerinden, götürülen hizmetten dolayı bir karşılık alma yetkisi vermektedir. Düzenlemeden önceki taşınmazına karşılık olarak verilen taşınmaz da malikin tasarrufuna özgülediğinden, uygulamaya esas hükümlerin Anayasa’ya aykırılığı söz konusu değildir.”* (Anayasa Mahkemesi, 1990/7 E., 1990/11 K. erişim tarihi: 28.04.2025, <https://www.corpus.com.tr/>) ifadelerine yer vererek iptali istenen hükümde Anayasaya aykırılık görmemiştir. Bu noktada Anayasa Mahkemesi %35 oranına kadar yapılacak olan terkleri, yerleşim yerlerinin şehircilik esaslarına uygun olarak gelişimi, teknik ve sağlık koşullarının iyileştirilmesi maksadıyla zaruri görmüştür. Daha sonra bu oran bir kere daha arttırılmış ve %40’a ve en son 04.07.2019 tarihli değişiklikle birlikte bugün yürürlükte olan %45 oranına çıkarılmıştır. Kanunda sadece üst sınır olarak belirlenmiş olan %45

oranının uygulamada çoğu zaman standart bir oran gibi benimsenmesi, eleştiri konusu olmaktadır (Çaptuğ Dilek, 2024, s. 332). Bu duruma 1991 tarihli bir Danıştay kararında da “*Anılan Yasa maddelerinin amacı, yapılacak düzenleme ile imar sınırı içindeki arazileri inşaata elverişli imar parselleri haline getirmek ve bu düzenleme sonucunda oluşan imar parsellerinin ihtiyacı olan kamu hizmet alanlarına da taşınmaz sahiplerinin katılımını sağlamak olup, söz konusu katılımın en çok %35 oranında alınabilecek düzenleme ortaklık payları ile gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. Değinen ortaklık payı oranının mutlak olmayıp alınabilecek azami miktarı ifade ettiği, başka bir deyişle düzenleme alanının hesaplanacak ihtiyacı olan umumi hizmet tesisleri kadarının alınabileceği ortadadır.*” (Danıştay 6. D, 1990/5 E., 1991/2101 K. erişim tarihi: 20.05.2025, <https://www.corpus.com.tr/>) şeklinde değinilmiştir.

Ancak bu noktada, imar planı yapılmadan önce ya da plan yapılmış olmakla birlikte henüz düzenleme ortaklık payı kesintisi yapılmadan önce gerçekleştirilen ifraz ve tevhid işlemindeki kesintilerin de, parselasyon planı sonrasında yapılacak DOP kesintisi sırasında dikkate alınması gerekir. Zira bu tür kesintiler planlama sürecinin farklı aşamalarında gerçekleşmiş olsa da, her biri mülkiyet hakkı üzerinde doğrudan etkili olduğundan, birlikte değerlendirilerek malik adına toplamda yapılacak kesintinin yasal sınırı aşmaması gerekmektedir (Kara, 2019, s. 66). Bu noktada, taşınmaz malikinin talebine gerek duyulmaksızın önceki terkler de re’sen dikkate alınmalıdır. Bu konuya ilişkin olarak Danıştay 6. Dairesinin 8.12.1993 tarihli kararında da “... *daha önce ifraz edilerek tescil edilen parsellerden düzenlemeye dahil edilenlerin ilk parselin ifrazından alınan terk oranının %35’e tamamlayan fark kadar düzenleme ortaklık payı alınabileceği belirtilmiş bulunmaktadır.*” (Danıştay 6. D, 1993/714 E., 1993/5180 K. erişim tarihi: 28.04.2025, <https://www.corpus.com.tr/>) şeklinde yer verilmiştir. Kararda da belirtildiği şekilde, parselasyon planı yapılmadan önce yapılan terkler, düzenleme ortaklık payı alınırken idare tarafından re’sen dikkate alınmalı ve toplamda yasal üst sınır olan %45’e kadar kesinti yapılabilmelidir.

Parselasyon planı yapılmadan önce gerçekleştirilen terklerin DOP kesintisine dahil edilmemesi durumunun, daha önce idare lehine terk yapmış maliklerin aleyhine bir sonuç doğuracağına işaret eden bir diğer karar ise şu şekildedir: “... *Bu itibarla, daha önce parselasyon uygulanmadan yapılaşmış alanlarda kamu hizmetlerine ayrılan alanlara ihtiyaç duyulması halinde bu alanlarda da 3194 Sayılı Kanunun 18. maddesi*

uyarınca düzenleme yapılacağı, ancak daha önce yasada belirtilen kamu taşınmazlarının elde edilmesi için taşınmazlarının bir kısmını bedelsiz olarak terk eden taşınmaz sahiplerinden, ancak belirlenen DOP oranına ulaşacak kadar DOP kesintisi yapılabileceği, düzenleme sahası içerisindeki taşınmaz sahipleri arasında külfet dengesinin sağlanabilmesi için bunun gerekli olduğu, aksi durumda daha önce terk yapmış olan kişilerden de aynı oranda DOP alınması halinde, terk yapmayan kişiler lehine eşitliğin bozulacağı, bu nedenle daha önceki terk oranlarına göre hiç DOP alınmaması veya farklı oranlarda DOP belirlenmesinin hakkaniyete uygun olduğu sonucuna varılmaktadır.” (Danıştay 6. D, 2013/4328 E., 2017/10377 K. akt: Karal, 2019, s. 67-68). Bu kararda da açıkça görüldüğü üzere, bir taşınmazda parselasyon planından önce yapılaşma gerçekleşmiş ve bu süreçte idarenin kamu taşınmazı edinebilmesi için halihazırda terk yapılmışsa, söz konusu taşınmaz malikinin parselasyon planı sırasında bir kez daha, üst sınır olan %45’e kadar terk ettirilmeye mecbur bırakılması, toplamda taşınmazın yarısından fazlasının kaybına yol açacaktır. Bu nedenle, malike böyle bir külfet yüklemek hakkaniyetli bulunmamıştır. Bu tür bir uygulamanın malikin mülkiyet hakkının özüne dokunacağı ve bu hakkın kullanımını büyük ölçüde sınırlandıracağı açıktır.

Kural olarak, bir parselden bir defa düzenleme ortaklık payı alınması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Ancak 18. maddenin 7. fıkrasında yer alan “*Bu madde hükümlerine göre, herhangi bir parselden bir defadan fazla düzenleme ortaklık payı alınmaması esastır. Ancak, her türlü imar planı kararı ile yapılaşma koşulunda ve nüfusta artış olması hâlinde, artış olan parsellerden, uygulama sonucunda oluşan değerinin önceki değerinden az olmaması kaydıyla, daha önceki imar uygulamalarında yapılan terk veya kesintiler dikkate alınmak suretiyle ilk uygulamadaki düzenleme ortaklık payı oranını % 45’e kadar tamamlamak üzere ilave düzenleme ortaklık payı kesintisi yapılabilir.*” hükmüne göre, yapılaşma koşullarının ve nüfus artışının gerektirdiği durumlarda daha önceden yapılan kesinti azami oranın altındaysa % 45’e tamamlayacak şekilde yeniden kesinti yapılabilir. Ancak her halükarda kesinti % 45’i geçmemelidir.

Düzenleme ortaklık payına ilişkin bir diğer önemli husus ise, buradan alınan payın hangi kamusal hizmete tahsis edileceğine ilişkindir. Kanun koyucu bu noktada, madde metninde, düzenleme sonrası elde edilen alanın hangi kamusal hizmet alanları için kullanılabileceğini teker teker saymıştır. Bu nedenle, kanun metninde yer almayan

kamusal hizmet alanları için bu uygulama kapsamında alan tahsisi yapılamamaktadır. Bu konu Danıştay kararlarında özel olarak vurgulanmıştır. Örneğin Danıştay 6. Dairenin 2013 tarihli bir kararında “*Düzenleme ortaklık payları, düzenlemeye tâbi tutulan yerlerin ihtiyacı olan Milli Eğitim Bakanlığına bağlı ilk ve ortaöğretim kurumları, yol, meydan, park, otopark, çocuk bahçesi, yeşil saha, ibadet yeri ve karakol gibi umumî hizmetlerden ve bu hizmetlerle ilgili tesislerden başka maksatlarla kullanılamaz.*” (Danıştay 6. D, 2012/7110 E., 2013/3617 K. erişim tarihi: 20.05.2025, <https://www.corpus.com.tr/>) bu durum özel olarak belirtilmiştir.

Düzenleme ortaklık payı olan % 45’e kadar kesinti yapıldığı halde hala kamu hizmetinin görülmesi için yeterli alan sağlanamadıysa artık kamulaştırma işlemi yapılması öngörülmüştür (Yılmaz, 2010, s. 65-66).

Burada önemli olan bir başka nokta ise, arsa ve arazi düzenlemesi yapılan alandaki tüm parsellerin düzenlemeye eşit oranda tabi tutulması gerektiğidir. Eşitlik ve hakkaniyet ilkesi gereği, bütün parsellerinde eşit oranda DOP kesintisi yapılması gerekmektedir (Yılmaz, 2010, s. 61). Bu konuya Danıştay 6. Dairenin bir kararında da “*Öte yandan, kısmi düzenlemede düzenleme ortaklık payı alınması, düzenleme dışı kalan kısımlardan hiç düzenleme ortaklık payı alınmaması düzenlemeye giren parsel sahiplerine fazladan bir yük getireceği sonucu doğurur ki, bu eşitlik ilkesine ayrı düşer.*” .” (Danıştay 6. D, 1990/5 E., 1991/2101 K., akt: Ercan Aslantaş, Şimşek, & Berberoğlu, 2006, s. 148-149) ifadeleri ile değinilmiştir.

Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmelik’in 10. maddesi uyarınca düzenleme ortaklık payı düşüldükten sonra taşınmaz sahiplerine mümkün olduğunca aynı yerden pay verilmesi gerektiği düzenlenmiştir (Tahtalı, 2012, s. 64). Bu hüküm Danıştay içtihatlarında da “... davacının payının öncelikle kadastral parselinin bulunduğu yerde oluşturulan ... ada, ... sayılı parselde değerlendirilmesi gerekirken herhangi bir hukuki ve teknik bir zorunluluk bulunmadığı halde başka bir adada oluşturulan parsellerden pay verilmesinin hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle dava konusu işlemin iptaline karar verilmiş; bu karar davalı idare vekili tarafından temyiz edilmiştir.” (Danıştay 6. D, 1997/810 E., 1998/460 K. erişim tarihi: 24.05.2025, <https://www.corpus.com.tr/>) şeklinde vurgulanmıştır.

Arsa ve arazi düzenlemesi, Türkiye’de planlama araçları arasında hem uygulama sıklığı hem de etkileri bakımından öne çıkan yöntemlerden biridir. Özellikle geniş

alanlara uygulanabilir olması ve idareye mali bir yük getirmeksizin kamusal alanların temin edilebilmesini sağlaması açısından önemli bir planlama aracıdır. Ancak bu uygulamanın mülkiyet hakkı üzerindeki etkisinin de göz ardı edilmemesi gerekmektedir. Taşınmaz maliklerinin bedelsiz olarak katlandığı düzenleme ortaklık payı kesintileri, her ne kadar kamu yararı amacıyla yapılıyor olsa da müdahalenin ölçülülüğü ve meşruiyeti açısından dikkatle değerlendirilmelidir. Uygulamada kesintilerin oranı, zaman zaman kanunun öngördüğü azami sınırın mutlak bir biçimde uygulanması şeklinde yorumlanmaktadır. Bu durum da mülkiyet hakkının özüne dokunabilecek sonuçlar doğurabilmektedir. Bu nedenle, uygulama sırasında mülkiyet hakkına yapılan müdahalenin dengeli ve ölçülü olmasına özen gösterilmelidir.

3.6 İmar Hakkı Aktarımı

İmar hakkı aktarımı, özellikle yapılaşma hakkı sınırlandırılmış alanlarda taşınmaz maliklerinin mağduriyet yaşamaması için geliştirilen ve son yıllarda planlama hukukunda yer bulan bir uygulamadır. Bu yöntemle, yapılaşmaya kapatılan ya da yapı koşulları sınırlandırılan bölgelerdeki imar hakları başka bir alana taşınarak, malike telafi niteliğinde bir hak tanınmaktadır. Böylelikle, hem plan kararlarının uygulanması kolaylaşmakta hem de mülkiyet hakkına doğrudan müdahale edilmeden bir denge kurulması sağlanmaktadır. Türk imar mevzuatında yakın dönemde yer bulan imar hakkı aktarımı uygulaması sadece planlama açısından değil, aynı zamanda taşıdığı hukuki boyut ile de önem kazanmaktadır.

İmar hakkı aktarımı, uluslararası literatürde çoğunlukla "transfer of development rights" terimiyle ifade edilmektedir. Ancak alternatif olarak literatürde bu kavram için "transferable development rights" (transfer edilebilir imar hakları), "non-financial compensation instruments" (finansal olmayan tazminat araçları), "transferable development units" (transfer edilebilir imar birimleri), "residential density transfer" (konut yoğunluğu transferi), "transfer of development credits" (imar kredisi transferi), "transferable titles" (devredilebilir haklar) ve "transferable development permits" (devredilebilir kalkınma izinleri)" gibi terimler de kullanılmaktadır (Niron, 2024, s. 23).

Bu kapsamda, imar hakkı aktarımı ilk kez açık bir şekilde 2024 tarihli değişikliklerle 3194 sayılı İmar Kanunu'nda yer bulmuştur. Güncel bir düzenleme olan imar hakkı aktarımı, 3194 sayılı İmar Kanunu'na 5.12.2024 tarihli değişikliklerle eklenmiş olup,

Kanun'un tanımlar bölümünde şu şekilde tanımlanmıştır: *“1/1000 ölçekli uygulama imar planının bulunduğu, arazi ve arsa düzenlemesi yapılmış ya da yapılması mümkün olmayan alanlarda, parselin tamamının ya da bir kısmının umumi ve kamu hizmet alanlarında kalması sebebiyle parsel üzerinde özel mülkiyete konu yapılaşma hakkının verilememesi durumunda, verilemeyen emsale esas inşaat hakkının başka parsel ya da parsellere imar planı kararı ile taşınması işlemidir.”*. Bu düzenlemeyle birlikte, yapılaşma hakkı tanınmayan parsellerin mağduriyetinin giderilmesi ve plan kararlarının uygulanabilirliğinin sağlanması amacıyla, hakların başka bölgelere taşınmasına olanak tanınmıştır.

İmar hakkı aktarımı, yaygın olarak dağınık ve kontrolsüz kentleşme biçimlerine karşı bir çözüm aracı olarak önerilmektedir. Piyasa temelli bir araç olarak, gelişimin toplum tarafından daha az yapılaşma istenen alanlardan (gönderici alanlar) alınarak, gelişmenin teşvik edilmek istendiği alanlara (alıcı alanlar) gönüllü biçimde aktarılmasını esas alır (Dewey, 2005, s. 1). Aynı zamanda klasik taşınmaz edinim yöntemlerinin uygulamada hem idare hem de malik açısından çeşitli sorunlar doğurması nedeniyle alternatif olarak geliştirilmiş bir uygulamadır. Özellikle kamulaştırma ya da bedelsiz terk gibi yöntemler, idareye ciddi bir mali yük getirirken; diğer yandan malik açısından da mülkiyet hakkının özüne dokunabilecek düzeyde hak kaybına yol açabilmektedir. Bu durum, bir yandan kamu yararı gerekçesiyle plan kararlarının uygulanabilirliğini sağlama zorunluluğu, diğer yandan da bireyin anayasal güvenceler altındaki mülkiyet hakkını koruma yükümlülüğü arasında hassas bir denge kurulmasını gerektirmektedir. Planlama süreçlerinde maliyet açısından etkili ve hak temelli çözümler üretilmesi gerekliliği, idarenin bedel ödemeksizin taşınmaz üzerinde sınırlamalar getirme pratiğine karşılık daha esnek araçların geliştirilmesini zorunlu hâle getirmiştir. İmar hakkı aktarımı da bu ihtiyaçtan doğan, özellikle şehircilik ilkeleri ile mülkiyet hakkı arasındaki dengeyi gözetten bir araç olarak gündeme gelmiştir.

İmar hakkı aktarımı ilk olarak 1916 yılında, Amerika Birleşik Devletleri'nde çıkarılan ilk imar yönetmeliği ile gündeme gelmiştir. Bu düzenleme ile arsa sahiplerine, kullanmadıkları hava haklarını bitişik parsellerdeki mülklere devrederek, yükseklik ve çekme mesafesi sınırlamalarını aşma imkânı tanınmıştır. İmar hakkı aktarımının günümüzdeki anlamıyla, belirli alanların (tarihi sit alanları vb.) korunması amacıyla kullanılmaya başlanması ise, 1968 yılında New York'un tarihi yapıları koruma yasasına yoğunluk aktarım mekanizmasının dahil edilmesiyle gerçekleşmiştir. Eyalet

düzeyinde imar hakkı aktarımını düzenleyen yasal mevzuat ilk kez 1989 yılında yürürlüğe gelse de, 1976 ve 1977 yıllarında verilen iki Temyiz Mahkemesi kararı, bu yöntemin hukuki zeminini oluşturmuş ve mahkemelerin bu uygulamaya yaklaşımını ortaya koyan ilk örnekleri sunmuştur (Cuomo & Perales, 2011, s. 3). İmar hakkı aktarımı sisteminin çıkış noktası, planlamada korunması gereken alanların sürdürülebilir biçimde korunmasını sağlarken, yapılaşmanın da bu amaca uygun alanlara yönlendirilmesine olanak tanımaktır. Bu kapsamda; tarım alanları, ekolojik açıdan hassas bölgeler ile doğal ve kültürel miras niteliği taşıyan alanların yapılaşma baskısından korunması hedeflenmektedir. Aynı zamanda, deprem riski taşıyan bölgelerde yapı yoğunluğunun azaltılması, kıyı ve manzara değerine sahip alanların korunması, kent içindeki aşırı yapılaşmanın dengelenmesi ve kentsel dönüşüm süreçlerinin hızlandırılması yoluyla kamu yararının gözetilmesi amaçlanmaktadır (Aksoy, Yalçiner, & Aksoy, 2019, s. 441).

Her ne kadar imar hakkı aktarımı 3194 sayılı İmar Kanununa açık biçimde ilk kez 2024 yılında dahil edilmiş olsa da, bu kavrama ilişkin çeşitli uygulamalar daha önce farklı yasal düzenlemeler aracılığıyla dolaylı biçimde mevzuatta yer bulmuştur. Özellikle kültürel ve doğal sit alanları, kıyı alanları gibi koruma öncelikli bölgelerde yapılaşma hakkının başka alanlara aktarılmasına olanak tanıyan hükümler, imar hakkı aktarımı uygulamasının öncülü niteliğindedir.

İmar hakkı aktarımı, imar planında yapılaşma hakkının kullanılmadığı, gönderici alan olarak adlandırılan bölgelerdeki taşınmazların sahip olduğu imar haklarının, yapılaşmanın uygun görüldüğü alıcı alanlara aktarılmasıdır (Aynural, 2020, s. 17; Yanık&Suri, 2020, s. 36). Bir başka ifadeyle, imar hakkı aktarımı; taşınmaz malikinin, sahip olduğu aynı haklardan tamamen ya da kısmen vazgeçmesi ve bu vazgeçmenin karşılığında, belirli bir bedel karşılığıyla, önceden gelişme alanı olarak tanımlanmış alıcı bir bölgeye bu hakların devredilmesi suretiyle gerçekleştirilen bir uygulamadır (Dündar, 2010, s. 39).

İmar hakkı aktarımı uygulamasında iki farklı bölge bulunmaktadır. Bunlardan biri, mevcut imar hakkının kullanılmadığı ve bu hakkın başka bir alana aktarılması gereken gönderici bölge; diğeri ise söz konusu imar hakkını devralan alıcı bölgedir. Gönderici bölge, çeşitli nedenlerle imar hakkının kullanılmadığı taşınmazları ifade eder (Dündar, 2010, s. 18). Bu bölgeler çoğu zaman, imar planlarında tarihi, doğal ya da benzeri gerekçelerle korunması gereken alanlar olarak tanımlanmıştır. İdare, imar

planı kararıyla bir bölgedeki yapılaşma koşullarına karar verebileceği gibi yapı yoğunluğunu azaltma ya da artırma yönünde de düzenlemeler yapabilir. Örneğin, ekolojik açıdan korunması gereken bir bölge için, idare yapı yoğunluğunun belirli bir seviyede tutulmasına karar verebilir veya yapılaşma koşullarına kısıtlamalar getirebilir. Alıcı bölge ise, imar haklarının transfer edildiği ve gönderici bölgenin aksine, daha fazla yapı yoğunluğunu tolere edebilecek nitelikteki alanlardır. Bu bölgeler çoğu zaman henüz tam olarak gelişmemiş olup, bir başka deyişle yapılaşma açısından doygunluğa ulaşmamış bölgelerdir (Dündar, 2010, s. 17-18).

İmar hakkı aktarımının temel amacı, kullanılmayan imar hakkının alıcı bölgeye devredilmesidir. Bu süreçte, transfer işlemi alıcı ve gönderici bölgeler arasında gerçekleşmektedir. Kural olarak, bu işlem sırasında idareye herhangi bir imar ya da mülkiyet hakkı geçişi söz konusu değildir. Bir başka ifadeyle, idare imar hakkı transferi sonucunda doğrudan taşınmaz edinmemektedir. Bu nedenle, imar hakkı aktarımını idarenin mal edinme yöntemlerinden biri olarak değerlendirmek doğru olmayacaktır. Ancak uygulamada, transfer sonucunda imar hakkı tamamen kısıtlanan taşınmazların mülkiyetinin idare adına tescil edilmesine imkân tanıyan düzenlemeler söz konusu olmaktadır. Bu tür bir düzenleme, mülkiyetin idareye devredilmesi yönünde malik üzerinde bir baskı oluşturduğu şeklinde yorumlanabilir (Dündar, 2010, s. 20-21).

İmar hakkı aktarımına ilişkin olarak, 2024 yılının sonuna kadar İmar Kanunu'nda açık bir yasal düzenleme bulunmamaktadır. Her ne kadar 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun 17. maddesinin c bendinde yer alan “...*Yapılanma hakları kısıtlanmış tescilli taşınmaz kültür varlıklarına veya bunların koruma alanlarında bulunan ya da koruma amaçlı imar plânlarıyla yapılanma hakları kısıtlanan taşınmazlara ait mülkiyet veya yapılanma haklarının kısıtlanmış bölümünü, imar plânlarıyla yapılanmaya açık aktarım alanı olarak ayrılmış, mülkiyetlerindeki veya üçüncü şahıslara ait alanlara, aktarımdan yararlanacak öncelikli hakları belirleyerek bir program dahilinde aktarmaya, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyeler, bunların dışında valilikler yetkilidir.*” düzenlemesi ile Kıyı Kanunu gibi bazı özel kanunlarda imar hakkının aktarılabilmesine dair hükümlere yer verilmiş olsa da, bu düzenlemeler sistematik bir aktarım mekanizması sunmamaktadır.

Uygulamada, bu mevzuat hükümlerine ek olarak imar hakkı aktarımı çoğunlukla plan notları aracılığıyla uygulanmıştır. Ancak idarenin bu yöndeki uygulamalarına karşılık,

çeşitli Danıştay kararlarında söz konusu plan notlarının dayanağının kanunda açıkça yer almaması gerekçesiyle hukuka aykırı olduğu sonucuna varılmıştır. Nitekim Danıştay 6. Daire'nin bir kararında da *“Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri açısından bakıldığında transfer kavramının ismen çeşitli mevzuata girdiği görülmekte ise de; kamulaştırma yöntemine alternatif olarak kabul edilen bu yöntemin, başta İmar Kanunu olmak üzere yasa ile özel olarak tanımlanması ve hüküm altına alınması gerektiği ve bu kavramın uygulanmasına ilişkin esasların da yine yasal mevzuatta düzenlenmesi gerektiği açıktır. Bu durumda, İmar Kanununda yer almayan, taşınmazın imar hakkı transferini öngören söz konusu yöntemin uyumsuzluğa konu imar planı notları ile kabul edilmesinde hukuka uygunluk bulunmamaktadır.”* (Danıştay 6. D, 2016/3114 E., 2020/9585 K. erişim tarihi: 07.05.2025, <https://www.corpus.com.tr/>) şeklinde ifade edilmiş, bu yöntemin yalnızca imar planı notlarıyla benimsenmesinin hukuka uygun bulunmadığı ifade edilmiştir.

İmar hakkı transferinin imar planı notlarında düzenlenmesine ilişkin olarak eski tarihli 30.09.2011-15.10.2012 onaylı 1/1000 ölçekli Aydınli Mahallesi Revizyon Uygulama İmar Planı'ndaki şu düzenleme örnek verilebilir: *“... İmar hakkı transfer edilen parselde o bölgedeki yapılanma şartına göre hesaplanan emsal değeri en fazla %50 artırılabilir. Varsa kullanılamayan imar hakları başka parsel veya parsellerde kullanılabilir. Uygulama görmemiş parsellerde imar hakkı transfer edilirken parsel alanının donatı alanında kalan kısmının %60'ı üzerinden hesaplanır. İmar uygulaması görmüş parsellerde ise imar uygulaması öncesi parsel alanının %60'ı üzerinden hesaplanır.”*. (Şehir Planlama Müdürlüğü) Burada da görüldüğü üzere imar hakkı transferine ilişkin düzenleme imar planı notuna eklenerek verilmiştir.

Sonuç olarak imar hakkı aktarımı, imar planlarının uygulanabilirliğini sağlamanın yanı sıra, planlama kararlarının mülkiyet hakkına yaptığı müdahaleyi dengelemeyi hedefleyen bir yöntemdir. Uygulama özellikle yapılaşma hakkı kısıtlanan taşınmaz maliklerinin haklarını gözetmek amacıyla geliştirilmiştir. Ancak bu yöntemin İmar Kanunu'na çok yeni girmiş olması, planlama pratiğinde henüz yeterince gelişmemesine ve uygulamada bazı belirsizliklerin devam etmesine neden olmaktadır.

3.7 Bölüm Sonu

Bu bölümde incelenen kamulaştırma, imar hakkı aktarımı, idari irtifaklar, ifraz ve tevhid, terk ile arsa ve arazi düzenlemesi gibi planlama araçları, idarenin imar

planlarını hayata geçirebilmek ve kamusal alanları düzenleyebilmek adına başvurduğu hukuki araçlardır. Bu araçların her biri farklı amaç ve durumlar için tercih edilse de, ortak noktaları kamu yararını gerçekleştirmeye hizmet etmeleridir.

İdare, plan kararlarını uygularken bir yandan kamusal ihtiyaçları gözetmekte; diğer yandan ise anayasal güvence altındaki mülkiyet hakkına müdahalenin ölçülü ve hukuka uygun olmasına dikkat etmek zorundadır. Bu noktada kamulaştırma gibi doğrudan mülkiyet devrine yol açan yöntemler ile daha yumuşak müdahale araçları olan ifraz-tevhid, imar hakkı aktarımı veya terk gibi uygulamalar arasında önemli farklar bulunmaktadır.

Bu farkların daha açık biçimde ortaya konabilmesi amacıyla, planlama sürecinde kullanılan temel araçlar, mülkiyete müdahale düzeyi, bedel/tazminat gerekliliği, malik rızasının varlığı, uygulama alanı ve yargısal denetime açıklığı gibi ölçütler doğrultusunda aşağıdaki tabloda karşılaştırmalı olarak sunulmuştur.

	Amaç	Mülkiyete Müdahale Düzeyi	Bedel/Tazminat Durumu	Malikin Rızası/Zorunluluk	Uygulama Şartları/Önemi	Yargısal Denetim
İdari İrtifaklar	Kamusal hizmetin sınırlı kullanım hakkı.	Mülkiyetin tamamı devredilmez, sınırlı bir hak tesis edilir.	Kural olarak bedelli (gerçek karşılığı peşin ödenir).	Genellikle idarenin tek yanlı iradesiyle tesis edilebilir.	Altyapı projelerinde sık kullanılır.	✓
İltiraz ve Tevhid	Parselleri imar planına uygun hale getirmek.	Mülkiyet yapısını (şekil, büyüklük) değiştirir, genellikle sahiplik değişmez.	Doğrudan bir bedel ödenmez; parsel değerlendirilmesi amaçlanır.	Kural olarak rızaya bağlı, ancak istisnai hallerde re'sen yapılabilir.	Planlara uyum için temel araçlardan biridir.	✓
Terk	Kamusal alan (yol, park vb.) yaratmak.	Mülkiyetin bir kısmı bedelsizdir; mülkiyet hakkı kısıtlayıcı niteliktedir.	Bedelsizdir; mülkiyet hakkı kısıtlayıcı niteliktedir.	Filen bir zorunluluk gibi algılanabilse de, kanunen zorunluluktur.	İmar planlarının uygulanmasında sıkça karşılaşılar.	✓ (Fili zorlama veya kanunsuzluk durumunda)
İmar Hakkı Aktarımı	Mülkiyet mağduriyetini gidermek, yoğunluğu dengelemek.	Mülkiyet hakkını (yapılaşma potansiyelini) kısıtlar, mülkiyetin kendi devredilmez.	İmar hakkı bedelle başka parselde aktarılır (devlet değil, özel kişiler arası bedelli transfer).	Gönüllülük esastır.	Yeni bir araç olup, uygulanması henüz gelişmemiştir.	✓
Kamulaştırma	Kamu yararı için özel mülkiyete el konulması veya kamu hizmetine tahsis edilmesi.	Mülkiyetin tamamının veya bir kısmının kamuya geçirilmesi.	Gerçek karşılıkları peşin ödenir.	Kamu yararının varlığı zorunludur.	Sık tercih edilen bir taşınmaz edinme yöntemidir. İmar Kanunu'nun 13. maddesi gibi özel durumlar haricinde, diğer yöntemlere göre bir öncelik sıralaması genel olarak bulunmamaktadır.	✓
Arazi Düzenlemesi (18. Madde)	İmar planına uygun, yapılaşmaya elverişli imar parselleri oluşturmak ve bu süreçte kamu hizmeti alanları (yol, yeşil alan vb.) elde etmek.	Mülkiyet yapısını (şekil, büyüklük) değiştirir, parsellerin konumu ve büyüklüğü değişebilir.	Düzenlemeye tabi arazilerden, düzenleme öncesi yüzölçümlerinin en fazla %45'i kadar kesinti yapılabilir.	Maliklerin veya diğer hak sahiplerinin rızası aranmaz; idare tarafından re'sen yapılır.	İmar planının uygulanmasında temel araçlardan biridir ve sıkça kullanılır.	✓

Tablo 1 Karşılaştırmalı Plan Uygulama Araçları (Yazar tarafından tez çalışması kapsamında oluşturulmuştur.)

Tablo 1’de görüldüğü üzere, örneğin idari irtifaklar kamu hizmetine yönelik sınırlı kullanım hakkı tanırken ve idarenin tek taraflı iradesiyle tesis edilebilirken; imar hakkı aktarımı, maliklerin gönüllü katılımına dayalıdır. Terk işlemleri fiili zorunluluk gibi algılansa da hukuken malik rızasına açık olup bedelsiz şekilde mülkiyet devri anlamına gelmektedir. Öte yandan, ifraz ve tevhid işlemleri doğrudan malik rızasına bağlı yürütülse de kimi durumlarda re’sen yapılabilir. Bu farklılıklar, her aracın planlama sürecinde üstlendiği rolü ve mülkiyet hakkına etkisini daha görünür kılmaktadır.

Ayrıca, bu araçlara karşı yargı yollarının açık olması, idarenin işlem ve eylemlerinin her zaman denetlenebilir olduğunu göstermektedir. Nitekim uygulamada ortaya çıkan uyuşmazlıklar, özellikle mülkiyet hakkının sınırlarının belirlenmesi bakımından üst yargı kararlarıyla şekillenmektedir. Bu da, planlama araçlarının yalnızca teknik müdahale araçları değil; aynı zamanda hukuki sınırları ve yargısal denetimi olan kamusal yetkiler olduğunu ortaya koymaktadır. Sonuç olarak, planlama faaliyetinin yalnızca fiziksel düzenleme değil, aynı zamanda mülkiyet ilişkilerinin yeniden tanımlandığı ve kamu yararı ile bireysel haklar arasında denge kurulmaya çalışılan bir alan olduğu açıkça görülmektedir.

4. ALMANYA'DA MÜLKİYET HAKKI VE PLANLAMA İLİŞKİSİ

Çalışmanın bu bölümünde, Almanya'daki planlama sisteminin mülkiyet hakkına etkileri incelenmiştir. Bu inceleme kapsamında öncelikle, planlama faaliyetlerinin yapısını ve işleyişini daha iyi anlayabilmek amacıyla Almanya'nın idari yapılanmasına ve planlama yetkisinin federal devlet, eyaletler ve belediyeler arasında nasıl dağıldığına değinilmiştir. Ardından, mülkiyet hakkına müdahale niteliği taşıyan iki temel planlama aracı olan kamulaştırma (Enteignung) ve arsa düzenlemesi (Umlegung) ele alınmıştır. Bu araçlar, yalnızca plan kararlarının uygulanmasını sağlamakla kalmayıp, aynı zamanda mülkiyet hakkının kamu yararı ilkesi doğrultusunda sınırlandırılmasına olanak tanıyan uygulamalar olarak Alman hukuk sisteminde önemli bir yer tutmaktadır. Her iki aracın da hukuki dayanağı, müdahalenin kapsamı ve birey üzerindeki etkisi karşılaştırmalı olarak değerlendirilmiştir.

4.1 Almanya'da Planlama Süreci ve Yetki Dağılımı

Almanya'da mekansal planlama, federal devlet yapısının doğrudan yansıdığı, çok kademeli ve kurumsal olarak yerleşmiş bir sisteme sahiptir. Planlama faaliyetleri yalnızca fiziksel düzenlemelerle sınırlı değildir. Aynı zamanda kamu yararı ilkesine dayalı olarak toplumsal, çevresel ve kamusal hedeflerin gerçekleştirilmesini amaçlayan bir politika aracı olarak da işlev görmektedir. Bu yönüyle planlama sistemi, hukuki ve idari açıdan belirli kurallara dayanan, ancak çok boyutlu bir yapı sergilemektedir.

Planlama süreci, farklı düzeylerde faaliyet gösteren kurumlar arasında yatay ve dikey koordinasyonu zorunlu kılmakta; federal düzeyden yerel düzeye kadar her bir yönetim kademesi kendi yetki ve sorumluluk alanı çerçevesinde planlama sürecine katılmaktadır. Bu yapı, planlama kararlarının tek bir merkezden değil, farklı idari birimler arasında paylaşılmış yetkiler doğrultusunda alınmasını sağlar. Federal Almanya Cumhuriyeti'nde planlamaya ilişkin genel ilkeler ve çerçeve hükümler anayasal olarak düzenlenmiş olup, uygulamaya yönelik esaslar başta Baugesetzbuch (BauGB) olmak üzere çeşitli yasal belgelerde tanımlanmıştır.

Planlama sisteminin işleyişi, federal düzeyde belirlenen mekânsal gelişme hedeflerinin eyalet düzeyinde detaylandırılması ve yerel düzeyde somutlaştırılması prensibine dayanır. Bu doğrultuda, Raumordnung ilkeleri ışığında hazırlanan üst ölçekli planlar ile Bauleitplanung kapsamında düzenlenen alt ölçekli imar planları arasında sistematik bir bütünlük hedeflenir. Federal hükümet, daha çok stratejik yönlendirme işlevi gören ilkeleri ve kalkınma hedeflerini belirlerken, somut planların hazırlanması ve uygulanması sorumluluğu esas olarak eyaletler ve özellikle yerel yönetimler tarafından üstlenilmektedir.

Bu sistem içinde belediyeler (Gemeinden), özellikle Bauleitplanung çerçevesinde belirleyici bir role sahiptir. Belediyelere tanınan planlama yetkisi, anayasal güvenceye sahip olan “planlama serbestisi” (Planungshoheit) ilkesiyle desteklenmekte ve yerel düzeyde kamu yararı doğrultusunda karar alma esnekliği sağlamaktadır. Bu durum, plan kararlarının yalnızca teknik kriterlere değil, aynı zamanda sosyo-politik tercih ve yerel ihtiyaçlara da dayanmasına olanak verir.

4.1.1 Federal Düzey (Bund)

Almanya’nın planlama sisteminde federal düzeyde doğrudan uygulayıcı plan hazırlama yetkisi bulunmamaktadır. Bununla beraber, mekânsal planlamanın genel çerçevesini belirleme ve yönlendirici ilkeleri oluşturma yönünde yetkileri bulunmaktadır. Anayasa’nın 74. maddesinde federal hükümet ile eyaletler arasındaki yasama yetki dağılımı düzenlenmiştir. İlgili madde uyarınca, arazi kullanımına ilişkin temel düzenlemeler yasama yetkisi kapsamında federal hükümete bırakılmıştır (Grundgesetz, Art. 74 Nr. 18). Bu çerçevede federal düzeyde en önemli yasal dayanak ise Baugesetzbuch, yani Alman İmar Kanunudur. İmar Kanunu, Almanya’da planlama faaliyetlerinin temel ilkelerini, plan türlerini ve planlama sürecinin hukuki esaslarını düzenlenmektedir (Battis, Krautzberger & Löhr, 2021, s. 41). Federal düzeyde mekansal planlamanın temel yasal temelleri ise ilk olarak 1965 yılında atılmıştır. Daha sonra 2008 yılında bugün hala yürürlükte olan ve en son 2023 yılında güncellenen Mekansal Planlama Yasası² (Raumordnungsgesetz, ROG) yürürlüğe girmiştir. Bu yasa ile sürdürülebilir mekânsal gelişmenin teşvik edilmesi ve ülke genelinde dengeli bir

² Bu çeviri Raumordnungsgesetz’in birebir çevirisi olmamakla birlikte, mevzuatın içeriği ve bağlamı göz önünde bulundurularak Mekansal Planlama Yasası olarak çevirilmiştir. Çalışmanın devamında Raumordnungsgesetz için ROG kısaltması kullanılacaktır.

yerleşim yapısı oluşturulması hedeflenmiştir. ROG, federal ve eyalet düzeyindeki planlama süreçlerinin uyum içerisinde yürütülmesini sağlamak için çeşitli ilkeler ve araçlar öngörmektedir. Yasanın 1. maddesi ile sürdürülebilir kalkınma ve eşdeğer yaşam koşullarının sağlanması hedefleri belirlenmiştir. 2. maddesi ile ise mekânsal planlamanın temel ilkeleri ortaya konulmuştur. Buna ek olarak, ROG'un 17. maddesinde federal hükümetin belirli şartlar altında mekânsal gelişim planları hazırlamasına olanak tanınmıştır. Federal hükümetin yetki alanına giren planlar, eyalet sınırlarını aşan veya ulusal düzeyde öneme sahip projelere ilişkindir. Federal hükümet bu planları eyaletlerle iş birliği içerisinde yürütmektedir. Bu konuya ilişkin olarak ROG, federal ve eyalet düzeyindeki planlama aşamalarında karşılıklı etkileşimin yürütülmesini ifade eden “Gegenstromprinzip”³ ilkesini benimsemektedir. Bu ilke doğrultusunda, eyalet düzeyindeki planlar federal düzeydeki hedeflere uygun olarak hazırlanmalıdır. Aynı şekilde, federal düzeyde hazırlanan planlar da eyalet düzeyindeki planların ihtiyaç ve özelliklerini gözetmekle yükümlüdür (Raumordnungsgesetz, 2023).

Federal ve eyalet düzeyleri arasındaki iş birliğindeki araçlardan biri Raumentwicklungsministerkonferenz (RMK)'dir. RMK kapsamında federal ve eyalet düzeyindeki yetkililer bir araya gelerek mekânsal planlamaya ilişkin ortak kararlar almakta ve stratejiler yürütmektedir (RMK, 2023).

Daha önce de ifade edildiği gibi federal düzeyin mekânsal planlamaya etkisi strateji belirlemek ve planlamaya ilişkin bir çerçeve çizmekle sınırlıdır. Bu kapsamda geliştirilen Mekansal Planlama İlkeleri (Raumordnungspolitische Leitbilder) Almanya genelinde dengeli gelişmenin sağlanmasına yönelik hedef, vizyon ve öncelikleri belirler. Bu tür belgeler, eyalet düzeyinde ve yerel yönetimler açısından her ne kadar bağlayıcı nitelikte olmasalar da, planların hazırlanmasında yol gösterici bir işlev görürler (BBSR, 2016, s. 12).

Federal hükümetin bir diğer görevi ise, planlamaya ilişkin bilimsel bilginin üretiminin ve istatistiki verilerin toplanmasının sağlanmasıdır. Bu konuda başta Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) üzere çeşitli kurumlar yetkili kılınmıştır. BBSR, mekânsal gelişme, altyapı planlaması, kentsel dönüşüm, konut piyasası gibi

³ Bu ifade, metnin devamında açıklandığı için birebir çevrilmeden ROG'un 1. maddesinde düzenlenen haliyle ifade edilmiştir.

konularda federal düzeyde politika oluşturulmasına bilimsel destek sağlar (BBSR, 2020). Bu şekilde, federal düzeyde, doğrudan plan hazırlama ve uygulama sürecinde bulunulması yerine yönlendirici ve yol gösterici faaliyet yürütülmesi tercih edilmektedir.

4.1.2 Eyalet Düzeyi (Land)

Almanya’da federal sistemin bir gereği ve aynı zamanda doğal bir sonucu olarak, planlama faaliyetlerinde eyalet yönetimlerine geniş bir irade alanı tanınmıştır. Bir başka ifadeyle, eyaletler, planlama faaliyetlerini yürütürken geniş yelpazede bir özgürlüğe sahiptirler. Bu özgürlüğe paralel olarak, planlamaya ilişkin sorumluluklar da başta Anayasa olmak üzere çeşitli kanunlarla eyaletlerin üzerine bırakılmıştır. Anayasa’nın 30. ve 70. maddelerinde yer alan düzenlemelere göre, planlama faaliyetlerine ilişkin görev ve yetkilerde federal hükümet açıkça sorumlu kılınmadıkça, sorumluluk eyaletlere aittir. Bu doğrultuda, her eyalet kendi sınırları içerisinde mekânsal gelişmeyi sağlayacak yasal düzenlemeleri yapma ve bu bağlamda plan üretme yetkisine haizdir.

Eyaletler, mekânsal planlama çerçevesinde mekânsal gelişmeye yön veren stratejik planlar hazırlamaktadır. Bu planlar aracılığıyla hem kendi yetki sınırları içerisinde kalan bir nevi bölgesel kalkınmayı yönlendirmekte hem de belediye düzeyi gibi alt düzey planların hazırlanması için rehber niteliğindeki genel çerçeveyi çizmektedir. Bu planlar uygulamada çoğunlukla Eyalet Kalkınma Planı (Landesentwicklungsplan) veya Mekansal Düzenleme Planı (Raumordnungsplan) olarak anılmaktadır.

Örneğin, Hessen Eyaletindeki planlama faaliyetlerine ilişkin olarak olarak yönlendirici araç Landesentwicklungsplan Hessen 2020 isimli belgedir. Bu planda, kentsel ve kırsal dengenin gözetildiği bir yerleşim sistemi ve çevresel sürdürülebilirlik gibi ilkeler öngörülmektedir. Aynı zamanda Hessen, kendi sınırları içerisinde bölgesel planlama birlikleri (Regionalversammlungen) aracılığıyla alt bölgesel ölçeklerde de planlama faaliyetleri organize etmektedir (Landesentwicklungsplan Hessen, 2020).

Bir başka örnek olarak ise Kuzey Ren-Vestfalya (Nordrhein-Westfalen) eyaletinin yürüttüğü Kentsel Gelişim Planını (Landesentwicklungsplan NRW) vermek mümkündür. Bu plan aracılığıyla Kuzey Ren-Vestfalya eyaleti, sanayi alanlarının dönüşümünü sürdürmekte ve ekolojik koruma alanlarının sürdürülebilir bir biçimde yönetimini sağlamayı hedeflemektedir. Ayrıca Ruhr Bölgesi gibi özel planlama

alanları için de ayrı stratejiler geliştirilmektedir (Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes NRW, 2022).

Sonuç olarak, eyalet düzeyindeki planlamanın Almanya'nın planlama sistemi içerisinde merkezi bir role sahip olduğu ifade edilebilir. Bu düzeydeki planlama, federal düzeydeki yönlendirmelerin bölgenin gerekliliklerine uyumlu bir şekilde uygulanmasını sağlamaktadır. Buna ek olarak, her eyaletin kendi planlama yasalarını, hukuk sistemini ve önceliklerini belirleyebilmesi, planlamada esneklik ve yerelin özgünlüğünün korunmasını sağlamaktadır. Ancak bu noktada vurgulanması gereken husus, eyaletlerin bu faaliyetleri federal düzeyde tanımlanan genel ilkelerle tutarlı olacak şekilde yürütmesi gerektiğidir. Böylece planlama sistemi hiyerarşik düzene uygun olarak eyalet-federal hükümet işbirliği ile yürütülmektedir.

4.1.3 Belediye Düzeyi (Gemeinde)

Almanya'da arazi kullanım planlamasının daha çok uygulamaya yönelik olan ve mülkiyet hakkına doğrudan müdahalenin doğduğu adım belediye düzeyindeki planlamadır. Alman Federal Anayasası'nın 28. maddesinde belediyelere yerel meselelerde kendi kararlarını alma yetkisi veren “öz yönetim hakkı” tanınmıştır. Bu yetki uyarınca belediyeler, yetki alanları içerisinde mekânsal düzenlemeleri yapma ve yürütme görevini üstlenirler. Bu çerçevede belediyeler, anayasal güvence altındaki ve ‘planlama serbestisi’ olarak da adlandırılan bağımsız karar alma yetkisine sahiptirler.

Belediyelerin temel planlama araçları, Arazi Kullanım Planı (Flächennutzungsplan) ve Uygulama İmar Planı⁴ (Bebauungsplan) olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Arazi kullanım planı, belediye sınırları içerisinde orta vazeli arazi kullanım durumunu ortaya koyar. Arazi kullanım planlarının bağlayıcılığı bulunmamaktadır, ancak üst ölçekteki planlarla tutarlı olmak zorundadır.

Buna karşılık uygulama imar planları bağlayıcı niteliktedir. Mülkiyet hakkı üzerinde doğrudan sonuç doğuran ve mülkiyete müdahale edici nitelikte olan planlar, uygulama imar planlarıdır. Uygulama imar planları ile yapılaşma koşulları ortaya konulur.

⁴ Alman İmar Kanununda düzenlenen Bebauungsplan, bu çalışma kapsamında “Uygulama İmar Planı” olarak çevrilmiştir. Türkiye’deki imar mevzuatında yer alan uygulama imar planı ile tamamen örtüşmemekle birlikte uygulama şekilleri dikkate alındığında birbirlerine yakın konumlandıkları şeklinde yorum yapılabilir.

Böylece belediyeler tarafından özel mülkiyet üzerindeki tasarruflar bu planlar aracılığıyla tayin edilir.

4.2 Planlama Araçları Yoluyla Mülkiyet Hakkına Müdahale

Almanya’da özel mülkiyet hakkına planlama araçlarıyla yapılan müdahaleler, Anayasa’nın tanıdığı bu hakkın toplumsal sorumluluk çerçevesinde sınırlandırılabilmesi ilkesine dayanmaktadır. Planlama sisteminde yer alan araçlar; yapı izni verilmesinden parsel düzenlemesine, kamulaştırmaya kadar uzanan farklı uygulamaları içermektedir. Bu araçlar, kamu yararının gözetilmesi amacıyla mülkiyetin kullanım biçimini yönlendirmekte veya sınırlamaktadır.

Bu çalışma kapsamında, planlama araçlarından arazi düzenlemesi (Umlegung) ve kamulaştırma (Enteignung) seçilmiştir. Her iki uygulama da, plan kararlarının hayata geçirilmesinde sıkça başvurulmuş ve doğrudan mülkiyet hakkı üzerinde etkide bulunan yöntemlerdir.

4.2.1 Arazi Düzenlemesi (Umlegung)

Arazi düzenlemesi (Umlegung), Alman İmar Kanunu (BauGB) kapsamında kentsel toprak düzenlemesinin temel araçlarından biridir. İmar Kanunu’nun 45 ve 84. maddeleri arasında ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Bu uygulamanın amacı, belirli bir alan içindeki taşınmazların özellikle yapılaşmaya daha uygun olacak şekilde yeniden düzenlenmesidir. Bu düzenlemeyle birlikte, parsellerin konumu, şekli ve büyüklüğü daha işlevsel ve yapılaşmaya müsait hale getirilir.

Arazi düzenleme uygulaması kapsamında hem yapılaşmış hem de yapılaşmamış taşınmazlar yeniden dağıtılır. Bu uygulamayla, hem kamu yararı gözetilirken hem de taşınmaz maliklerinin parsellerini daha iyi değerlendirilmesine olanak sağlayacak şekilde özel yarar da gözetilmektedir. Bu nedenle, yerleşim alanlarının planlı biçimde gelişmesi amacıyla, hem kamunun hem de taşınmaz maliklerinin çıkarlarını gözeterek, kamu hukuku ile özel hukuk hükümlerinin birlikte uygulandığı bir sistem oluşturulmuştur (Stür & Beckmann, 2025).

Arazi düzenlemesi kural olarak, İmar Kanunu’nun 30. Maddesi uyarınca hazırlanmış bir imar planının varlığı halinde mümkündür. Ancak istisnai olarak, mevcut çevre yapılaşmasına dayanarak yapılaşma kriterlerinin belirlenebildiği planlanmamış

yerleşik alanlarda (Innenbereich) da İmar Kanunu'nun 34. maddesi uyarınca uygulama alanı bulmaktadır (BauGB, § 34).

Arazi düzenleme işlemi, imar planı henüz yürürlüğü girmemiş bile olsa, kural olarak hazırlık kararı alınması şartıyla başlatılabilir (BauGB, §47). Ancak burada önemli olan husus, arazi düzenleme planı (Umlegungsplan) yapılmadan önce söz konusu imar planının kesinleşmiş olması gerekmektedir. Ancak yapılaşma sınırı dışında kalan alanlarda (Außenbereich) arazi düzenlemesi yapılmasına izin verilmemektedir.

Alman Anayasasının mülkiyet, miras hakkı ve kamulaştırma başlıklı 14. maddesinde *“Mülkiyet ve miras hakkı güvence altına alınmıştır. Mülkiyetin içeriği ve sınırları kanunla belirlenir.*

Mülkiyet, yükümlülük doğurur. Kullanımı aynı zamanda kamu yararına hizmet etmelidir.

Kamulaştırma yalnızca kamu yararı amacıyla mümkündür. Yalnızca kanunla veya kanuna dayalı olarak ve tazminatın türü ile kapsamını düzenleyen bir düzenlemeye istinaden gerçekleştirilebilir. Tazminat, kamu yararı ile ilgili tarafların menfaatleri arasında adil bir denge gözetilerek belirlenir. Tazminat miktarına ilişkin uyuşmazlıklarda, genel yargı mercilerine başvuru yolu açıktır.” şeklinde düzenlenme yer almaktadır.

Arazi düzenlemesi işlemi, Anayasa'nın 14. maddesi kapsamında mülkiyet hakkına bir müdahale oluşturmaktadır. Ancak bu müdahale üçüncü fıkrada düzenlenen kamulaştırma kapsamında değildir. Söz konusu müdahale birinci fıkranın ikinci cümlesinde öngörülen mülkiyetin içeriğinin ve sınırlarının kanunla belirleneceği düzenlemesi çerçevesinde değerlendirilmektedir (Battis, Krautzberger & Löhr, 2021). Her ne kadar arazi düzenleme işlemi mülkiyet hakkına müdahale teşkil eder nitelikte olsa da bu düzenleme müdahalenin meşruiyetini sağlamaktadır.

Bu düzenlemedeki temel amaç idarenin taşınmaz elde etmesi değildir. Bu uygulama aracının geliştirilmesinin nedeni düzenlemeye konu alanlarda adil ve plan amacına uygun bir arazi dağılımı gerçekleştirilmesidir. Arazi düzenleme uygulaması kapsamında yapılabilecek olan hukuka uygun değerlendirmesi ise idare ile taşınmaz malikleri arasında adil bir menfaat dengesinin kurulmuş olmasına bağlıdır (Stüer & Beckmann, 2025).

Arazi düzenleme süreci İmar Kanununda öngörülen prosedür çerçevesinde 46. maddede gösterilen yetkili idare tarafından yürütülür. İlk olarak parselasyon kurulu (Umlegungsstelle) tarafından parselasyon kararı (Umlegungsbeschluss) alınır ve bu karar kamuya ilan edilir (BauGB, § 47). Bu karar bağlayıcı niteliktedir. Parselasyon kararında hangi alanın düzenlemeye tabi olduğu belirtilir. Bu kararın alınmasıyla birlikte tasarruf ve değişiklik yasağı, belediyeye ön alım hakkı ve tapu sicilinden açıkça anlaşılamayan, ancak arazi düzenlemesi sürecine katılma hakkı doğuran hakların bir ay içerisinde bildirilmesi gibi yasal sonuçlar doğar. Daha sonraki aşamada İmar Kanunu'nun 48. maddesinde sayılan kişilerin ve kurumların sürece katılımı sağlanır. Bu aşamadan sonra mevcut durum ortaya konulur. Taşınmazların mevcut durumunu gösteren bir harita ve taşınmaz envanteri hazırlanır. Bu belgeler bir ay süreyle askıya çıkartılır. Daha sonra asıl mülkiyet hakkına müdahale aşaması olan aşamaya geçilir. Bu aşamada tüm taşınmazlar bir olarak düşünülerek düzenleme alanı içerisindeki toplam taşınmaz varlığı (Umlegungsmasse) oluşturulur. Bu taşınmaz alanının içinden kamunun kullanıma ayrılacak olan yol, yeşil alan vb. kamusal alanlar ayrılır. Toplam alandan kamusal alanlar düşüldükten sonra geriye kalan alanlar, taşınmaz maliklerine yeniden yapılır. Bu dağıtım sırasında iki temel ilke benimsenmektedir. Bunlardan biri İmar Kanunu'nun 47. maddesinde düzenlenen değer esasına göre dağıtım ilkesi (Verteilung nach Werten), diğeri de 48. maddede düzenlenen alan esasına göre dağıtım ilkesidir (Verteilung nach Flächen). Değer esasına göre dağıtım usulüne göre, maliklere eski taşınmazlarının düzenleme alanındaki değerine denk düşecek değerde bir taşınmaz verilmektedir. Bu dağıtım usulünde, taşınmazların düzenleme kararı alındığı tarihteki piyasa değeri esas alınır. Arazi düzenlemesi sonucu oluşan değer artışı da hesaba katılarak arada fark oluşması durumunda bu fark, söz konusu düzenleme uyarınca taşınmaz malikine nakit olarak ödenir. Bu bağlamda taşınmaz malikinin katlanmakla yükümlü olduğu iki durum söz konusudur. Bunlardan ilki, İmar Kanunu'nun 1. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan düzenleme uyarınca, doğanın korunmasına yönelik olarak ayrılan alanlara ilişkin yükümlülüktür. İkincisi ise, 55. madde kapsamında altyapıya ayrılan alanlar söz konusu olduğunda, burada oluşan değer farkının taşınmaz maliki tarafından karşılanması gerektiridir.

Alan esasına göre yapılan dağıtım usulünde ise, maliklere yeni taşınmazları, arazi düzenlemesine katkı sağladıkları alan miktarına göre verilir. İmar Kanunu'nun 58.

maddesinde ayrıca arazi düzenlemesi için sağlanabilecek maksimum katkı oranı da düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre, düzenleme alanına ilk kez altyapı kazandırılacaksa bu oran en fazla % 30 olarak belirlenmiştir. Bunun dışında kalan alanlar için ise % 10 ile sınırlı tutulmuştur.

Son yapılan yasal değişikliklerle birlikte Türkiye’de düzenleme ortaklık payı (DOP) oranı % 45’e kadar çıkarılmıştır. Bu oran, herhangi bir kullanım amacı ayrımı yapılmaksızın uygulanabilecek en yüksek kesinti sınırı olarak belirlenmiştir. Buna karşılık, Alman İmar Kanunu’nda yapılan düzenleme, kesintinin amacına göre farklı oranlar öngörmektedir. Buna göre, arazi düzenlemesi yapılan alanda ilk kez altyapı çalışması yapılması hâlinde taşınmaz maliklerinden %30’a kadar kesintiye katlanmaları beklenirken, diğer kamu hizmeti alanları için bu oran %10 ile sınırlandırılmıştır (BauGB, § 55). Altyapı hizmetlerinin, doğrudan maliklere fayda sağlaması nedeniyle daha yüksek bir katkı oranı öngörülmesi, müdahalenin meşruiyetini ve makuliyetini artırmakta ve mülkiyet hakkı açısından daha dengeli bir yaklaşım sunmaktadır (Stüer & Beckmann, 2025).

Son aşamada ise, arazi düzenleme planı hazırlanarak yürürlüğe girmektedir. Bu işlem ile birlikte eski mülkiyet ilişkileri sona ermekte ve planın öngördüğü yeni düzenlemeler geçerli sayılmaktadır. Planın uygulanmasından ilgili idare sorumludur.

Bu süreçte İmar Kanunu’nun 47. maddesi uyarınca, düzenleme alanında tasarruf ve değişiklik yasağı söz konusu olmaktadır. Söz konusu yasak, arazi düzenleme planı yürürlüğe girene kadar geçerliliğini korumaktadır. Maliklerin mülkiyetleri üzerinde önemli bir sınırlama getiren bu düzenlemenin amacı, planın hazırlanma aşamasında, planın uygulanmasını zorlaştıracak veya engelleyecek değişikliklerin önlenmesini sağlamaktır (Stüer & Beckmann, 2025). Ancak burada önemle belirtilmesi gereken husus, bu yasağın mutlak nitelikte olmadığıdır. Yasak, yalnızca arazi düzenleme planının uygulanmasını güçleştirecek işlemlerle sınırlı olup, planın hayata geçirilmesini engellemeyen tasarrufların onaylanması gerektiği belirtilmiştir. Kural olarak izin başvurularının bir ay içinde karara bağlanması gerekmektedir. (Stüer & Beckmann, 2025).

Arazi düzenlemesi, planlama kararlarının uygulanmasını mümkün kılan önemli bir araçtır. Bu yöntem ile, hem kamu yararını hem de bireysel mülkiyet hakkını dikkate alan çözümler üretilir. Arazi düzenleme sürecinde amaç, dağınık mülkiyet yapısını

planlara uygun hale getirmektir. Bunun için taşınmazlar yeniden düzenlenerek maliklere yapılaşmaya elverişli parseller verilir. Bu yönüyle, uygulama özel ve kamusal çıkarları aynı anda gözeten bütüncül bir yaklaşıma sahiptir. Belediyeler için bu uygulama, planların sahada somut biçimde hayata geçirilmesini kolaylaştırır. Genel olarak değerlendirildiğinde, arazi düzenlemesi Almanya şehircilik sisteminde esnek, pratik ve planlama ile mülkiyet arasında denge kuran bir araç olarak öne çıkmaktadır.

4.2.2 Kamulaştırma (Enteignung)

Alman hukukunda mülkiyet hakkı, Anayasa'nın 14. maddesi ile güvence altına alınmıştır. İlgili düzenlemede *“Mülkiyet ve miras hakkı güvence altına alınmıştır. Mülkiyetin içeriği ve sınırları kanunla belirlenir. Mülkiyet, yükümlülük doğurur. Kullanımı aynı zamanda kamu yararına hizmet etmelidir.”* İfadesiyle, mülkiyet hakkının hem bireysel bir hak olduğu hem de toplumsal etki doğurduğu ve bu nedenle hak sahibine çeşitli yükümlülükler yüklediği hüküm altına alınmıştır. Bu düzenlemeye göre mülkiyet hakkının içeriği ve sınırlaması kanunla düzenlenmelidir.

Kamulaştırma uygulamasının yasal dayanağı yine Anayasa'nın 14. maddesinde düzenlenmiştir. İlgili madde hükmünde, *“Kamulaştırma yalnızca kamu yararı amacıyla mümkündür. Yalnızca kanunla veya kanuna dayalı olarak ve tazminatın türü ile kapsamını düzenleyen bir düzenlemeye istinaden gerçekleştirilebilir. Tazminat, kamu yararı ile ilgili tarafların menfaatleri arasında adil bir denge gözetilerek belirlenir.”* ifadesine yer verilmiştir. Buna göre, kamulaştırma işlemi ancak kamu yararının söz konusu olduğu durumlarda mümkündür. Bir başka ifadeyle, kamulaştırma işlemi yalnızca kamu yararı amacına hizmet etmesi için yapılır. Bu madde hükmü uyarınca, idarenin keyfiliğini önlemek amacıyla kamulaştırma işlemine belli yasal sınırlamalar getirilmiştir. Bunlar sırasıyla; kamu yararının varlığı, kanunla düzenlenmesi ve idarenin tazminat yükümlülüğüdür.

Bu düzenleme kapsamında özellikle dikkat çeken husus, literatürde “bağlılık / birlikte düzenlenme şartı” (Junktimklausel) olarak adlandırılan yapıdır. Bu yapı, kamulaştırma ile tazminat ödenmesi zorunluluğunu birbirine sıkı şekilde bağlamaktadır. Bir başka deyişle, tazminatın türü, kapsamı ve ödeme şekli kanunda açıkça belirtilmedikçe kamulaştırma yapılamaz (Jarass & Pieroth, 2023, Art. 14 GG Rn. 85). Bu durum, Almanya'daki kamulaştırma sistemini diğer pek çok Avrupa ülkesine kıyasla daha katı

ama aynı zamanda birey lehine daha güçlü güvencelere sahip bir yapıya dönüştürmektedir.

Anayasa Mahkemesi içtihatlarında kamulaştırma, bireyin temel mülkiyet hakkına yönelik en ağır müdahale biçimlerinden biri olarak değerlendirilmektedir. Bu nedenle, kamulaştırma için öngörülen kamu yararının somut biçimde ortaya konması ve diğer müdahale yollarının tüketilmiş olması gerektiği öngörülmektedir. Alman hukukunda kamulaştırma son çare (ultima ratio) olarak kabul edildiğinden, bu ilke özellikle vurgulanır (Stüer & Beckmann, 2025). Alman Federal Anayasa Mahkemesi de 2013 tarihli bir kararında bu durumu “*Kamulaştırma, ancak ve yalnızca, ilgili planın hayata geçirilmesi için vazgeçilmez olduğu ölçüde gereklidir; yani, bu amaca ulaşmak için aynı derecede uygun ancak daha hafif bir araç bulunmuyorsa. Buna karşılık, plan özel mülkiyetin elinden alınması olmaksızın – örneğin, kamulaştırma yerine kamuya ait taşınmazların veya özel kişiler tarafından gönüllü olarak tahsis edilen arazilerin kullanılması yoluyla – aynı şekilde hayata geçirilebiliyorsa, kamulaştırma hukuka aykırıdır.*” (BVerfG, 17.12.2013 – 1 BvR 3139/08) şeklinde ifade etmiştir. Buradan da anlaşıldığı üzere kamulaştırma, Alman planlama sisteminde olağan değil, istisnai başvuru yolu olarak düzenlenmiştir.

Kamulaştırma yetkisi, uygulama imar planı hükümlerine dayalı olarak kullanılabilir. Bir başka ifadeyle kamulaştırma yetkisinin kullanılabilmesi için uygulama imar planının varlığı ve bu doğrultu plan kararı alınması gerekmektedir (BauGB, § 85/1).

Uygulama imar planının yürürlüğe girmesiyle beraber, planın öngördüğü kararların uygulanabilmesi için mülkiyet yapısında değişikliğe gidilmesi veya başka bir ifadeyle, mülkiyete müdahale edilmesi gündeme gelebilir. Bu durumda kamulaştırma plan kararlarının gerçekleştirilebilmesi için bir araç olarak kullanılmaktadır. Ancak daha önce vurgulandığı üzere, öncelikle uzlaşma, satın alma vb. alternatif müdahale yöntemlerine başvurulması gerekmektedir (Hauth, 2019). Kamulaştırmanın, bu araçlarla istenilen sonucun elde edilemediği durumlarda son çare olarak kullanılması öngörülmüştür.

Alman imar hukukunda kamulaştırma; kamu yararının varlığı, yasal düzenleme zorunluluğu ve adil dengenin sağlanması ilkeleri çerçevesinde şekillenmiş ve sıkı kurallarla sınırlandırılmıştır. Her ne kadar temel amaç planların uygulanabilirliğini sağlamak olsa da, kamulaştırmaya yaklaşım yalnızca fiziksel mekanın düzenlenmesi

olarak görülmemektedir. Aksine, mülkiyet hakkı ile kamusal çıkarların ortak bir zeminde buluşması hedeflenmektedir. Bu noktada hukuki denetim ve kamulaştırma kararlarına yaklaşım oldukça katıdır (Stüer & Beckmann, 2025).

Alman planlama sisteminde kamulaştırma yetkisi genellikle eyalet düzeyindeki idari makamlara bırakılmıştır. Her eyalet kendi kamulaştırma makamını veya kurumunu belirlemektedir (BauGB § 104). Bu kurumlar, kamulaştırma sürecini yürütmekten bu sürece ilişkin kararları almakla sorumludurlar. Ancak kamulaştırma işleminin dayanağı olan uygulama kararı ilgili belediye tarafından hazırlanıp yürürlüğe konmaktadır.

Kamulaştırma işlemi, belli bir kamu hizmeti görmek için bu uygulamaya ihtiyaç duyan idarenin başvurusuyla başlar. Bu başvuru daha önceden kanunla belirlenmiş kamulaştırma yapmaya yetkili makama yapılmaktadır. Kamulaştırma işlemi ancak bir başvuru üzerine yapılır, kamulaştırma makamı tarafından re'sen yürütülmez (Kment, 2022). Kamulaştırma makamı, başvuruyu alınca ilk olarak kamulaştırmanın gerekliliğini incelemektedir. Sonraki aşama taşınmaz maliki ile uzlaşma yoluna gidilmesidir. Bu aşamada satın alma ve takas gibi uzlaşma yollarının tüketilmesi beklenmektedir (BauGB § 87). Uzlaşmanın sağlanamadığı takdirde kamulaştırma kararı alınmaktadır. Alınan kamulaştırma kararının gerekçelendirilmesi gerekmektedir. Bu sürecin sonunda taşınmazı değeri belirlenerek ve malike belirlenen tazminat tutarı ödenmektedir (Battis, Krautzberger & Löhr, 2021).

Yukarıda da belirtildiği üzere, kamulaştırma işlemi ancak diğer müdahale yollarının yetersiz kaldığı ve imar planının kamu yararı doğrultusunda başka bir şekilde hayata geçirilemediği durumlarda son çare olarak başvurulabilecek niteliktedir. Bu çerçevede, idare kamulaştırma işleminin gerçekten kaçınılmaz olduğunu somut gerekçelerle ortaya koymakla yükümlüdür. Aksi takdirde kamulaştırma kararının yargısal yollarla iptal edilmesi gündeme gelebilmektedir. Bu yaklaşım, kamu yararına yönelik uygulama yaparken bireysel mülkiyet hakkının da korunması ve bunlar arasında adil bir dengenin sağlanması açısından önemlidir (Stüer & Beckmann, 2025).

Almanya'daki kamulaştırma işlemleri yalnızca teknik değil, aynı zamanda hukuki ve yönetsel bir denetim süreci olarak da ele alınmaktadır. Her aşamada mülkiyet hakkı sahibine hukuki koruma mekanizmaları sunulmakta ve özellikle plan kararlarının hukuka uygunluğu ve kamu yararına hizmet etme niteliğine ilişkin yargı denetimi açık

tutulmaktadır. Kamulaştırma kararı, sadece kanunen yetkilendirilmiş makamlarca verilebilmekte ve alınan karar mutlaka gerekçelendirilmelidir (Stüer & Beckmann, 2025).

Almanya’da kamulaştırmanın son başvuru yolu olarak değerlendirilmesi, Alman Anayasası’nın mülkiyet hakkına ilişkin koruma sağlayan 14. maddesinin bir sonucudur (Jarass & Pieroth, 2023). Mülkiyet hakkına ilişkin koruma öngören bu hüküm sonucunda, mülkiyet hakkına daha az müdahale eden yöntemlerin öncelikli olarak değerlendirilmesi ve tüketilmesi yasal bir zorunluluk olarak değerlendirilmektedir.

Doktrinde, uygulama imar planları ve bunları plan kararları doğrultusunda, ruhsat işlemlerine ilişkin getirilen sınırlamalar da mülkiyet hakkına müdahale aracı olarak değerlendirilmektedir. Örneğin, bir taşınmaza ilişkin olarak planda öngörülen kullanım türüne uymadığı takdirde ilgili taşınmaza ilişkin olarak yapı ruhsatı verilmesinden imtina edilebilir. Bu tür bir müdahalenin mülkiyet hakkı açısından orantılı olması ve aşırı yük getirmemesi gerekmektedir (Stüer & Beckmann, 2025).

Sonuç olarak, Almanya’da şehir planlamasında kamulaştırma, pratikte sık başvurulanan bir araç olmaktan ziyade, ancak diğer tüm planlama ve uzlaşma yöntemlerinin yetersiz kaldığı durumlarda meşru sayılan bir müdahaledir. Bu durum, mülkiyet hakkının yalnızca korunması değil, aynı zamanda makul biçimde sınırlandırılması yönünden de Almanya’nın planlama hukukuna özgü bir sistemsel güvencedir.

Kamulaştırma uygulamalarında en çok tartışma yaratan konulardan biri tazminatın ne şekilde belirleneceği ve hangi esaslara dayanacağıdır. Almanya’da bu konu, doğrudan Anayasa’nın 14. maddesi ile düzenlenmiştir. Alman Anayasası’nın 14. maddesinin 3. fıkrasına göre, kamulaştırma yalnızca kamu yararı amacıyla yapılabilir; yasal bir temele dayanmalı ve “gereken tazminat” mutlaka öngörülmalıdır. Bu kapsamda, ödenecek tazminatın adil, orantılı ve objektif ölçütlere göre belirlenmesi esastır (Jarass & Pieroth, 2023).

Kamulaştırmaya ilişkin tazminat hesaplamaları, İmar Kanunu’nun 93-100. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Bu hükümlere göre, tazminat miktarının belirlenmesinde esas alınan ölçüt, taşınmazın serbest piyasa değeridir. Bu değer, kamulaştırma sırasındaki ekonomik koşullar altında, taşınmaz eğer el değiştirseydi ulaşabileceği söz konusu fiyat ne ise onu ifade eder (BauGB, § 95/1). Fiyatın belirlenmesi sırasında, olası

spekülatif değer artışları veya plan kararının etkisiyle oluşan değer sapmaları (Planwertzuwachs) tazminata dahil edilmez (Battis, Krautzberger & Lhr, 2021).

Değer tespiti, genellikle bağımsız uzmanlar ya da bilirkişi komisyonları⁵ tarafından yapılmaktadır. Bu komisyonlar, yerel idareler bünyesinde faaliyet gösteren ve taşınmaz piyasasına ilişkin verileri toplayan teknik ve tarafsız bir yapıya sahiptir. Değerlendirme sürecinde emsal satışlar ile bölgedeki piyasa koşulları dikkate alınarak, objektif bir değerleme raporu hazırlanır (Metzger, 2010).

Değer tespiti genellikle bağımsız uzmanlar (Gutachterausschuss) adı verilen değer tespit komisyonları aracılığıyla gerçekleştirilir. Bu komisyonlar, yerel idareler bünyesinde faaliyet gösteren ve taşınmaz piyasası konusunda istatistiksel veriler toplayan teknik ve bağımsız kurumlardır. Bağımsız uzmanlar, emsal satış verilerini ve yerel piyasa gelişmelerini dikkate alarak, objektif bir değerleme raporu sunar (Metzger, 2010).

Söz konusu tazminat yalnızca taşınmazın piyasa değeri ile sınırlı değildir. Bu noktada, İmar Kanunu'nun 96. maddesi uyarınca, değer kaybı, gelir kaybı ve taşınma masrafları gibi zararlar da tazminat kapsamına alınabilir.

Almanya'da kamulaştırma, anayasal düzeyde sıkı kurallarla sınırlandırılmış ve kamu yararı, yasal dayanak ile adil tazminat gibi temel ilkeler çerçevesinde şekillendirilmiştir. Bu yaklaşım yalnızca mülkiyet hakkının korunmasına değil, aynı zamanda planlama hukukunun genel işleyişine de yön vermektedir. Planlamaya dayalı her türlü kamulaştırma işleminin, bu anayasal çerçeveye uygun olarak yürütülmesi zorunludur.

Tüm bu süreç, Alman hukuk sisteminde mülkiyet hakkına yapılan müdahalelerin yalnızca maddi değil, aynı zamanda usuli güvenceye de tabi olduğunu göstermektedir. Tazminat süreci bu bağlamda sadece ekonomik bir mesele değil, aynı zamanda bireyin anayasal haklarının korunmasının temel bir aracıdır.

⁵ Burada bahsi geçen ifade, Gutachterschuss teriminin Türkçe'ye çevirisidir. Her ne kadar bilirkişi komisyonu olarak çevrilmiş olsa da alternatif olarak "Değerleme kurulu" tabiri de tercih edilebilir.

4.3 Bölüm Sonu

Almanya’da mülkiyet hakkına yönelik müdahaleler, anayasal düzeyde açık ve sıkı kurallara bağlanmış; bu çerçevede geliştirilen planlama araçları hem kamu yararını gözetmekte hem de bireysel mülkiyetin anayasal güvencelerini ihlal etmeyecek şekilde tasarlanmaktadır. Bu kapsamda, çalışmada özellikle kamulaştırma (Enteignung) ve arsa düzenlemesi (Umlegung) uygulamaları ele alınmıştır.

Mülkiyet hakkına yapılan müdahaleler bakımından, özellikle kamulaştırma uygulamaları Türkiye ve Almanya arasında dikkat çekici farklılıklar göstermektedir. Aşağıdaki tabloda da görüldüğü üzere, her iki ülkede de kamulaştırmanın dayanağı anayasadır. Türkiye’de bu dayanak Anayasa’nın 46. maddesi iken, Almanya’da kamulaştırma doğrudan Grundgesetz’in 14. maddesinde düzenlenmiştir. Ancak anayasal düzeyde benzer güvenceler öngörülse de, kamulaştırmaya yaklaşım ve uygulama pratiği açısından çeşitli farklılıklar görülmektedir.

	Türkiye (Kamulaştırma)	Almanya (Enteignung)
Anayasal Dayanak	Anayasa’nın 46. maddesi uyarınca, Devlet ve kamu tüzel kişileri, kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılıklarını peşin ödeyerek özel mülkiyetteki taşınmazları kamulaştırmaya yetkilidir.	Alman Anayasası’nın (Grundgesetz) 14. maddesi ile mülkiyet hakkı güvence altına alınmıştır. Kamulaştırma, ancak kamu yararı amacıyla, kanuna dayalı olarak ve tazminatın türü ile kapsamını düzenleyen bir hükümle birlikte yapılabilir.
Temel Yasal Çerçeve	Anayasa 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu 3194 sayılı İmar Kanunu	Anayasa (GG) Alman İmar Kanunu (BauGB) Eyaletlerin kendi kamulaştırma yasaları
Temel İlke	Kamu yararının varlığı zorunludur. Kamulaştırılan taşınmaz, yalnızca ilgili kamu hizmetine tahsis edilebilir.	Kamu yararı temel şarttır. Kamulaştırma, planlama hedefine ulaşmak için başka bir yol bulunmadığında başvurulacak son çare (ultima ratio) ilkesine dayanır.
Uygulamadaki Yeri	Sık tercih edilen bir taşınmaz edinme yöntemidir. İmar Kanunu’nun 13. maddesi gibi özel durumlar haricinde, diğer yöntemlere göre bir öncelik sıralaması genel olarak bulunmamaktadır.	Kesinlikle istisnai bir müdahale aracıdır. Satın alma ve takas gibi uzlaşma yolları tüketildikten sonra başvurulabilir.

Tablo 2 Türkiye ve Almanya’da Kamulaştırma (Yazar tarafından tez çalışması kapsamında oluşturulmuştur.)

Türkiye’de kamulaştırma, kamu yararı amacıyla başvurulacak ve uygulamada sıklıkla tercih edilen bir taşınmaz edinme yoludur. Her ne kadar geçmişte plan uygulama

araçları arasında başvuru sırasına ilişkin açık bir düzenleme bulunmasa da, 2019 yılında İmar Kanunu'nun 13. maddesinde yapılan değişiklikle birlikte, kamulaştırmadan önce başvurulması gereken alternatif yollar açıkça belirtilmiş; böylece Almanya'daki uygulamaya benzer şekilde bir öncelik sıralaması öngörülmüştür.

Almanya'da ise kamulaştırma çok daha istisnai bir yöntem olarak düzenlenmiştir. Kamu yararı şartı burada da temel alınmakla birlikte, kamulaştırmaya ancak planlama hedeflerine ulaşmak için başka bir yol bulunmadığında, yani son çare olarak başvurulabilir. Bu kapsamda, öncelikle satın alma ya da trampa gibi uzlaşma yollarının tüketilmesi beklenir. Ayrıca Alman Anayasası'nın 14. maddesi, kamulaştırmanın yalnızca yasal bir düzenlemeye dayanarak yapılabileceğini ve bu düzenlemede tazminatın kapsamı ile ödeme şeklinin açıkça belirtilmiş olması gerektiğini ifade etmektedir. Bu durum, Almanya'da yalnızca maddi değil, aynı zamanda usule ilişkin güvencelerin de gözetildiğini ve kamulaştırma işlemlerinin sıkı bir denetime tabi tutulduğunu göstermektedir.

Almanya'da arsa ve arazi düzenlemesi (Umlegung), Alman İmar Kanunu'nun (BauGB) §§ 45–84 maddeleri arasında düzenlenmiş olup, belirli bir alandaki taşınmazların yapılaşmaya daha uygun hale getirilmesini amaçlamaktadır. Bu kapsamda, parsel konumlarının, şekillerinin ve büyüklüklerinin daha işlevsel bir yapıya kavuşturulması hedeflenmektedir. Uygulamanın yapılabilmesi için bağlayıcı bir imar planının (Bebauungsplan) varlığı gerekmekte olup süreç idare tarafından yürütülmektedir. Kesinti oranları ise katkının amacına göre değişmektedir (ayrıntılı karşılaştırma için bkz. Tablo 3: Türkiye ve Almanya'da Arsa ve Arazi Düzenlemesi). Altyapı hizmetlerinin ilk kez sağlanacağı alanlarda %30'a, diğer kamu hizmetleri için ise %10'a kadar kesinti yapılabilir. Bu ayırım, doğrudan kullanıcıya fayda sağlayan hizmetler için daha yüksek bir katkı oranının kabul edilebilir olduğu anlayışına dayanmaktadır. Yeniden dağıtımda ise hem değer esasına hem de alan esasına göre bir dengeleme yapılması esastır.

	Türkiye (Arsa ve Arazi Düzenlemesi / 18. Madde)	Almanya (Umgang)
Yasal Dayanak	3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18. maddesi.	Alman İmar Kanunu (BauGB) §§ 45-84.
Temel Amaç	İmar planına uygun, yapılaşmaya elverişli imar parselleri oluşturmak ve bu süreçte kamu hizmet alanları (yol, park, yeşil alan vb.) elde etmektir.	Belirli bir alandaki taşınmazları yapılaşmaya daha uygun olacak şekilde yeniden düzenlemek; parsellerin konumunu, şeklini ve büyüklüğünü daha işlevsel hale getirmektir.
Uygulama Şartı	Maliklerin veya diğer hak sahiplerinin rızası aranmaz; idare tarafından re'sen yapılır.	Kural olarak bağlayıcı bir imar planının (Bebauungsplan) varlığı gerekir. Süreç idare tarafından yürütülür.
Kamuya Katkı Payı	Düzenlemeye tabi tutulan arazilerin, düzenleme öncesi yüzölçümlerinin en fazla %45'i kadar kesinti yapılabilir.	Katkı payı, kesintinin amacına göre farklılaşır: • Alana ilk kez altyapı getiriliyorsa kesinti en fazla %30 olabilir. • Diğer yerel kamu hizmeti alanları için kesinti en fazla %10 olabilir.
Katkı Payının Kapsamı	DOP kesintisi; yol, meydan, park, otopark, çocuk bahçesi, yeşil saha, ibadet yeri ve karakol gibi kanunda sayılan umumî hizmetler için kullanılabilir.	Kesintiler, yerel kamusal tesisler ve yeşil alanlar gibi kamusal kullanımlar için ayrılır.
Yeniden Dağılım İlkesi	Düzenleme sonrası oluşan parsellerin, mümkün olduğunca taşınmazın eski yerinde verilmesi esastır.	Dağıtımda iki temel ilke vardır: • Değer Esasına Göre Dağıtım • Alan Esasına Göre Dağıtım

Tablo 3 Türkiye ve Almanya'da Arsa ve Arazi Düzenlemesi (Yazar tarafından tez çalışması kapsamında oluşturulmuştur.)

Türkiye'de arsa ve arazi düzenlemesi ise 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18. maddesi kapsamında yer almaktadır. Uygulama, imar planına uygun yapılaşmaya elverişli parseller oluşturulmasını ve bu süreçte kamusal hizmet alanlarının (yol, park, yeşil alan vb.) elde edilmesini amaçlamaktadır. İdare uygulamayı malik rızası aranmaksızın re'sen gerçekleştirebilmektedir. Kesinti oranı, düzenlemeye tabi taşınmazların yüzölçümünün en fazla %45'i ile sınırlandırılmıştır. Bu kesinti, kanunda sayılan yol, meydan, otopark, ibadet yeri, yeşil alan gibi kamusal hizmetler için kullanılmaktadır. Dağıtımda ise taşınmazların mümkün olduğunca eski yerlerine yakın parsellerle eşleştirilmesi hedeflenmektedir.

Sonuç olarak, Almanya'daki bu iki temel planlama aracı, bireysel mülkiyetin korunması ile kamusal ihtiyaçların karşılanması arasında bir denge gözetilerek uygulanmaktadır. Müdahalelerin ölçülü olması ve hukuki güvencelere bağlı şekilde yürütülmesi, her iki aracın da uygulama sürecinde temel belirleyici olarak esas alınmaktadır. Bu çerçevede, kamulaştırma yalnızca zorunlu hâllerde başvuru istisnai bir yöntem olarak öngörülmüş; arsa düzenlemesinde ise katkı oranları müdahalenin amacına göre sınırlanarak mülkiyet hakkı üzerindeki etkilerin makul düzeyde kalması hedeflenmiştir.

5. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

İmar planlarının uygulanması sürecinde, plan sınırları içinde yer alan taşınmazların mülkiyet yapısına müdahale çoğu zaman kaçınılmaz olduğu gibi aynı zamanda gerekliliktir (Ersoy, 2016, s. 97). Planlama faaliyetleri, doğrudan ya da dolaylı olarak, özel mülkiyet üzerinde çeşitli sonuçlar doğurmaktadır. Bu etkiler her zaman doğrudan bir müdahale niteliği taşımayabilir.

Bu çalışmada, mülkiyet hakkının planlama sürecindeki yeri ve bu hakka müdahale eden araçlar, Türkiye ve Almanya örnekleri üzerinden karşılaştırmalı olarak ele alınmıştır. İlk olarak, her iki ülkede mülkiyet hakkının anayasal çerçevede nasıl tanımlandığı ve sınırlandırıldığı değerlendirilmiştir. Ardından, planlama uygulamalarında kullanılan kamulaştırma, arazi düzenleme, imar hakkı aktarımı gibi araçların mülkiyet hakkı üzerindeki etkisi incelenmiş; bu araçların hukuki dayanakları, uygulama biçimleri ve yargı kararları ışığında ne ölçüde müdahale içerdiği ortaya konulmuştur. Böylece, planlama ile mülkiyet arasındaki ilişkinin yalnızca teknik değil, aynı zamanda hukuki ve anayasal bir zeminde şekillendiği gösterilmeye çalışılmıştır.

Mülkiyet hakkı, başta Anayasa olmak üzere çeşitli kanun hükümleriyle güvence altına alınmıştır. Türk hukuk doktrininde ise bu hak, geleneksel ve karma mülkiyet anlayışları arasında bir yerde konumlandırılmaktadır. Kural olarak, mülkiyet hakkı dokunulmaz ve sınırsız kabul edilse de, modern toplumların ihtiyaçları doğrultusunda bu hakka belirli sınırlar getirilmektedir. Toplumun genel yararı doğrultusunda yapılan bu sınırlamalara meşru zeminini oluşturan düzenleme ise, Anayasa'nın mülkiyet hakkını düzenleyen 35. maddesidir. Bu madde uyarınca, mülkiyet hakkı kamu yararının gerektirdiği ölçüde ve belirli şartlar altında sınırlandırılabilir.

Anayasa'nın mülkiyet hakkına yaklaşımı, karma mülkiyet anlayışı çerçevesinde şekillenmektedir. Buna karşılık, Türk Medeni Kanunu'nun mülkiyeti ele alış biçimi daha çok klasik mülkiyet anlayışına yakındır. Bir başka ifadeyle, Anayasa, mülkiyet hakkını sınırlandırılabilir bir hak olarak görmekte ve kamu yararını özel mülkiyetin önüne koymaktadır. Oysa Medeni Kanun, bireysel mülkiyeti daha dokunulmaz ve geniş yetkilerle donatılmış bir hak olarak tanımlamaktadır.

Alman Anayasa hükümleri, Türk Anayasası ile benzer şekilde mülkiyet hakkının önemini vurgularken, aynı zamanda bu hakkın kamu yararı doğrultusunda sınırlandırılabilirliğini de açıkça ifade etmektedir. Her iki anayasada da mülkiyet

hakkının sınırlandırılabilmesi için bu müdahalenin açık bir yasal düzenlemeye dayanması gerektiğini özellikle vurgulamıştır. Bu yönüyle iki ülke hukukunda da mülkiyet hakkının sınırsız olmadığı kabul edilmekte, ancak sınırlamanın sıkı koşullara bağlanması gerektiği belirtilmektedir.

Alman Anayasası, Türk Anayasası'ndan farklı olarak, mülkiyete müdahale durumunda oluşacak zararın nasıl tazmin edileceğine ilişkin hükümleri doğrudan anayasal düzeyde düzenlemiştir. Bu yaklaşım, mülkiyet hakkının sınırlandırılmasından doğan zararın da anayasal güvence altına alındığı şeklinde değerlendirilebilir. Türk Anayasası'nın 46. maddesi ise benzer şekilde kamulaştırma karşılığında taşınmazın bedelinin ödenmesini öngörmektedir; ancak bu düzenlemeyi Alman hukukundan farklı olarak mülkiyet hakkının genel çerçevesinden ayrı bir madde ile ele almıştır.

Sonuç olarak, her iki sistemde de mülkiyete müdahale durumunda benzer tazminat mekanizmaları işletilmektedir. Ancak müdahalenin dayandığı anayasal sistematik ve düzenleme tarzında bazı yapısal farklılıklar mevcuttur.

Her iki ülkenin planlama sistemlerinde de, mülkiyet hakkına müdahale eden çeşitli araçlara yer verilmiştir. Bu araçlar vasıtasıyla, kamu yararı gözetilerek plan kararlarının hayata geçirilmesi amaçlanmıştır. Ancak bu araçların uygulanma biçimleri ve önceliklendirilme yöntemleri bakımından farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda, dikkat çeken bir örnek olarak, Türkiye'de idarenin taşınmaz edinme yolları arasında kamulaştırmanın daha sık tercih edilen bir yöntem olduğu değerlendirilmiştir. Buna karşılık, Almanya'da kamulaştırma, yalnızca diğer müdahale yollarının yetersiz kaldığı durumlarda başvurulabilecek, son çare niteliğinde bir araç olarak düzenlenmiştir. Bu farklılık, iki ülkede mülkiyet hakkına ilişkin anayasal ve yasal yaklaşımların araçlara yansması şeklinde yorumlanabilir.

Türkiye'de taşınmaz edinimine ilişkin planlama araçları için genel bir sıralama ya da öncelik sistemi bulunmamaktadır. Ancak bazı maddelerde, belirli durumlar için hangi yönetime öncelik verilmesi gerektiği açıkça belirtilmiştir. Bu kapsamda, İmar Kanunu'nun 13. maddesi, kamu hizmetine ayrılan alanlara isabet eden özel mülkiyetteki taşınmazların idare tarafından nasıl edinileceğine dair özel bir yol haritası sunmaktadır. Madde hükmüne göre, öncelikle 18. madde kapsamında arsa ve arazi düzenlemesi yapılması esastır. Bu yolun mümkün olmaması hâlinde, kamuya ait

taşınmazlardan ya da Hazine mülkiyetinden ihtiyaç karşılanmaya çalışılacaktır. Bunlar da yeterli gelmezse, imar hakkı aktarımı uygulanabilecektir. Tüm bu yolların sonuçsuz kalması durumunda, en son çare olarak Kamulaştırma Kanunu çerçevesinde trampa veya satın alma yoluyla özel mülkiyetteki taşınmazın kamuya geçirilmesi gündeme gelmektedir (Karal, 2019, s. 175).

Bu noktada, idarenin taşınmaz edinim araçlarını kullanmadaki takdir yetkisinin, söz konusu madde özelinde sınırlandırıldığı söylenebilir. Her ne kadar bu yapı Almanya'daki gibi genel bir "son çare ilkesi"ne dayanmıyor olsa da, belirli önceliklerin tanımlanmış olması anlamlıdır. Öte yandan, 13. maddede açıkça yer almamakla birlikte, ifraz ve tevhid işlemleri ile terk uygulamaları da fiilen kamusal alan tesisine imkân sağlayan düzenlemeler arasında yer almaktadır. Bu nedenle, Türkiye'de de planlama araçlarının kullanımında kamu yararının sağlanmasına yönelik çeşitli yolların öncelikle değerlendirilmesi gerektiği yönünde mevzuatın dolaylı bir yaklaşım benimsediği görülmektedir.

Bir diğer örnek ise, Almanya'daki arazi düzenlemesi uygulaması olan Umlegung ile Türkiye'de 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18. maddesinde yer alan düzenleme arasında kurulabilir. Her iki sistem de plan kararlarının uygulanmasını kolaylaştırmak ve düzenli yapılaşmayı sağlamak amacıyla taşınmazların yeniden düzenlenmesine yöneliktir. Ancak uygulamada maliklerden alınabilecek katkı oranları bakımından farklılık görülmektedir. Türkiye'de bu oran, kullanım amacı ayrımı yapılmaksızın %45'e kadar çıkarılabilirken; Almanya'da altyapı hizmetleri için en fazla %30, diğer kamu alanları için ise %10'luk bir sınır öngörülmüştür. Bu fark, müdahalenin amacına göre katkının da farklılaştırılmasını sağlamakta ve mülkiyet hakkının daha dengeli biçimde korunmasına imkân tanımaktadır.

Bu çalışmada Almanya örneğinde yalnızca kamulaştırma ve arazi düzenlemesi uygulamaları ele alınmıştır. Bunun nedeni, Alman planlama sisteminde özel mülkiyete en yaygın ve temel müdahale araçları olarak bu iki yöntemin öne çıkmasıdır. Buna karşılık Türkiye'de, mülkiyet hakkına müdahale eden planlama araçları yalnızca kamulaştırma ve 18. madde düzenlemesi ile sınırlı değildir. İmar hakkı aktarımı, idari irtifaklar, ifraz ve tevhid ile terk uygulamaları da, idarenin plan kararlarını hayata geçirebilmek ve kamusal alan tesis edebilmek amacıyla başvurduğu diğer araçlardır. Türkiye'de bu araçlar arasında mutlak bir öncelik sıralaması yapılmamakta; hangi aracın uygulanacağı çoğunlukla planın niteliğine, idarenin ihtiyaçlarına ve somut

duruma göre belirlenmektedir. Bu kapsamda, çalışmada Türkiye’deki müdahale biçimleri daha geniş bir yelpazede değerlendirilmiş ve her bir aracın mülkiyet hakkı üzerindeki etkisi ayrı başlıklar altında incelenmiştir.

Bununla birlikte, her iki sistemde de planlama araçlarına karşı yargı yollarının açık olması, idarenin müdahalesinin sınırlarının çizildiğini ve hukuki denetimin mümkün olduğunu göstermektedir. Bu durum, mülkiyet hakkının mutlak bir hak olmadığı, ancak meşru ve denetlenebilir sınırlar içerisinde sınırlanabileceği anlayışıyla örtüşmektedir. Dolayısıyla, incelenen planlama araçları, sadece fiziksel mekânı düzenleyen uygulamalar olarak değil, aynı zamanda mülkiyet hakkının korunması ile kamu yararının dengelenmesini sağlayan hukuki mekanizmalar olarak da değerlendirilmelidir.

6. ÇALIŞMADA BAHSİ GEÇEN YARGI KARARLARI

6.1 Anayasa Mahkemesi Kararları

Anayasa Mahkemesi, 1963/156 E., 1966/34 K.

Anayasa Mahkemesi, 1964/13 E., 1964/43 K.

Anayasa Mahkemesi, 1964/32 E., 1964/63 K.

Anayasa Mahkemesi, 1976/38 E., 1976/46 K.

Anayasa Mahkemesi, 1988/34 E., 1989/26 K.

Anayasa Mahkemesi, 1990/7 E., 1990/11 K.

Anayasa Mahkemesi, 2006/101 E., 2008/126 K.

Anayasa Mahkemesi, 2014/177 E., 2015/49 K.

Anayasa Mahkemesi, 2023/48 E., 2023/72 K.

Anayasa Mahkemesi, Abdullah Tantaş ve diğerleri başvurusu, Başvuru Numarası: 2018/2739, Karar Tarihi: 2018/2739

Anayasa Mahkemesi, Yunis Ağlar başvurusu, Başvuru No: 2013/1239, Karar Tarihi: 20.03.2014

6.2 Danıştay Kararları

Danıştay 1. D, 1990/262 E., 1990/299 K.

Danıştay 1. D, 1998/549 E., 1998/569 K.

Danıştay 6. D, 1990/5 E., 1991/2101 K.

Danıştay 6. D, 1990/5 E., 1991/2101 K.

Danıştay 6. D, 1991/4260 E., 1993/5501 K.

Danıştay 6. D, 1993/714 E., 1993/5180 K.

Danıştay 6. D, 1997/5447 E., 1998/4661 K.

Danıştay 6. D, 1997/810 E., 1998/460 K.

Danıştay 6. D, 1998/1259 E., 1998/4058 K.

Danıştay 6. D, 2008/4170 E., 2010/11384 K.

Danıştay 6. D, 2008/7252 E., 2010/7655 K.

Danıştay 6. D, 2008/7252 E., 2010/7655 K.

Danıştay 6. D, 2012/7110 E., 2013/3617 K.

Danıştay 6. D, 2013/4328 E., 2017/10377 K.

Danıştay 6. D, 2015/2884 E., 2016/1449 K.

Danıştay 6. D, 2016/11961 E., 2020/13828 K.

Danıştay 6. D, 2016/3114 E., 2020/9585 K.

Danıştay 6. D, 2021/7054 E., 2023/6258 K.

Danıştay 6. D, 2022/8423 E., 2024/390 K.

6.3 Yargıtay Kararları

Yargıtay 13. HD, 2005/11616 E., 2005/17413 K.

Yargıtay 18. HD, 2006/1683 E., 2006/2187 K.

Yargıtay HGK, 2011/631 E., 2011/745 K.

6.4 Alman Anayasa Mahkemesi Kararı

BVerfG, 17.12.2013 – 1 BvR 3139/08

KAYNAKÇA

- Akipek, J., Akıntürk, T., & Ateş, D. (2018). Eşya Hukuku. İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Aksoy, M., Yalçın, K., & Aksoy, E. (2019). İmar hakkı transfer sistemi ve Türkiye için bir model önerisi. Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 12(3), 440-453.
- Ayan, M. (2000). Eşya Hukuku Sınırlı Ayni Haklar, c. III. Konya: Mimoza Yayınevi.
- Ayan, M. (2016). Eşya Hukuku – II. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Aybay, A., & Hatemi, H. (2010). Eşya Hukuku. İstanbul: Vedat Kitapçılık.
- Aynural, M. S. (2020). İmar Hakkı Transferinin Hukuki Rejimi. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi.
- Baş, Y. (2010). Production of Urban Form As The Reproduction of Property Relations Morphogenesis of Yenışehir - Ankara. Ankara: Doktora Tezi, ODTÜ Fen Bilimleri Enstitüsü.
- Başpınar, V. (2009). Mülkiyet Hakkını İhlâl Eden Müdâhaleler. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Battis, U., Krautzberger, D., & Löhr, H. (2021). Baugesetzbuch: Kommentar (15. Aufl.). C.H. Beck.
- Bilgin, H., & Sezer, Y. (2010). Açıklamalı – İçtihatlı İmar Kanunu Uygulama Rehberi (5940 s. Yasa İle Yapılan Son Değişikliklerle). Ankara: Adalet Yayınevi.
- Bozyer, D. (2019). İdare Lehine Kurulan İrtifaklar. Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi. Kocaeli.
- Böke, V. (2004). Kamulaştırma Kanunu ve Kamulaştırma Bedelinin Tespiti Davaları. Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Bülbül, T., & Türk, Ö. (2001). Belediyelerde Uygulamalı İmar Hukuku. İstanbul: Kiptaş Yayınevi.
- Cuomo, A., & Perales, C. (2011). Transfer of development rights. NY State Department of State, Albany, New York.
- Çabri, S. (2005). İmar Kanunu Uyarınca Kamulaştırma. İstanbul: Legal Yayıncılık.
- Çaptuğ Dilek, M. (2024). İmar Hukukunda Bedelsiz Terk Uygulamaları ve Mülkiyet Hakkı Açısından Değerlendirilmesi. Adalet Dergisi, (72), 323-348.
- Çelik, K. (2006). Planlama ve İmar Kanunu Uygulaması Arazi ve Arsa Düzenlemesi. Ankara: Devran Matbaası.

- Dewey, D. (2005). Transfer of development rights in the Philadelphia region–Hope or hype? *Middle States Geographer* 38, 1-7.
- Dünder, S. (2010). İmar hakkı aktarımı-İstanbul üzerine bir inceleme. İstanbul Teknik Üniversitesi Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi.
- Ercan Aslantaş, G., Şimşek, Ö., & Berberoğlu, A. (2006). Danıştay 6. Daire Kararları Işığında İmar Hukukunda Arsa ve Arazi Düzenlemesi . Ankara: Yetkin Yayınları.
- Eren, F. (1974). “Mülkiyet Kavramı”, Dr. A. Recai Seçkin’e Armağan. Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- Ersoy, M. (2016). Kentsel Planlama Ansiklopedik Sözlük. Ninova Yayıncılık.
- Esener, T., & Güven, K. (2012). Eşya Hukuku. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Etgü, M. A. (2009). Kamu Hukukunda Mülkiyet Hakkı Ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ’ni n Mülkiyet Hakkına Bakışı. Erzurum: Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi.
- Gözler, K. (2014). Anayasa Hukukunun Genel Esasları Ders Kitabı. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözübüyük, Ş. (2013). Anayasa Hukuku. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gülan, A. (2000). Türk İmar Hukukunda Hamur Kuralı Uygulaması. İstanbul: Basılmamış Doçentlik Çalışması.
- Günay, B. (1999). Property Relations and Urban Space. Ankara: Middle East Technical University Faculty of Architecture Press.
- Günday, M. (2017). İdare Hukuku. Ankara: İmaj Yayıncılık.
- Güneş, M. (2022). Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Türk Anayasa Mahkemesi kararları kapsamında mülkiyet hakkı ve kamulaştırma. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi.
- Gür, N. T. (2013). Yargı Kararları Işığında İdare Lehine Kurulan İrtifaklar. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi. İstanbul.
- Gürsoy, K., Eren, F., & Cansel, E. (1984). Türk Eşya Hukuku. Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- Hauth, M. (2019). Vom Bauleitplan zur Baugenehmigung : Bauplanungsrecht - Bauordnungsrecht - Baunachbarrecht. Beck-Rechtsberater (13. Auflage). dtv.
- İmamoğlu, M. A. (2006). Mülkiyet ve Toprak Sistemleri. Ankara: Yazıt Yayıncılık.

- İnce Akman, N., & Öcal Apaydın, B. (2021/2). İsviçre ve Alman Hukuku ile Karşılaştırmalı Olarak Taşınmaz Lehine İrtifak Haklarının İçeriğinin İncelenmesi. Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 813-842.
- Jarass, H., & Pieroth, B. (2023). Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar. München: C.H. Beck.
- Kalabalık, H. (2002). İmar Hukuku (Planlama, Arsa, Yapı, Koruma). Seçkin Yayıncılık.
- Kalabalık, H. (2009). İmar Hukuku Dersleri. Sakarya: Seçkin Yayıncılık.
- Kalabalık, H. (2013). İnsan Hakları Hukuku. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Karagözoğlu, H. F. (1984). Kamulaştırma ve Bundan Doğan Uyuşmazlıkların Çözüm Yolları. İstanbul: Eğitim Yayınları.
- Karal, Ö. (2019). İdare Tarafından Bir Mal Edinme Yöntemi Olarak Kullanılan Terk Uygulaması. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi.
- Karavelioğlu, C., & Karavelioğlu, E. (2010). İmar Kanunu 18. Madde Uygulaması. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Kili, S. (1984). Temel Hak ve Özgürlükler Yönünden 1961 ve 1982 Anayasaları. Anayasa Yargısı Dergisi, 23-28.
- Kment, M. (2022). Öffentliches Baurecht I: Bauplanungsrecht. Schriftenreihe der Juristischen Schulung (8. Baskı). C.H. Beck.
- Kutlu Gürsel, M. (2012). Kamulaştırma Hukuku. Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Metzger, B. (2010). Wertermittlung von Immobilien und Grundstücken. Haufe-Lexware.
- Niron, S. (2024). Yenilikçi Bir Araç İmar Hakkı Transferi. İstanbul Planlama Ajansı: <https://ipa.istanbul/wp-content/uploads/2024/10/SeminNiron.pdf> adresinden alındı
- Oğuzman, M., Seliçi, Ö., & Oktay-Özdemir, S. (2018). Eşya Hukuku, Zilyetlik-Tapu Sicili, Taşınmaz ve Taşınır Mülkiyeti, Kat Mülkiyeti, Sınırlı Ayni Haklar. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Örücü, E. (1976). Taşınmaz Mülkiyetine Bir Kamu Hukuku Yaklaşımı Mülkiyet Hakkının Sınırlanması. İstanbul: İÜHF Yayınları.
- Özay, İ. H. (2004). Gümüşğında Yönetim. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Özden, E. (2004). İmar Hukuku'nda İfraz ve Tevhid İşleri. İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Hukuk Ana Bilim Dalı Kamu Hukuku Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi.

- Özel, S. (2013). Mülkiyet, Kamulaştırma ve Gerçek Karşılık Hakkı. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Özcan, B. (2017). Medeni Hukukun Temel Kavramları. Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları.
- Serdengeçti, Edip, Mülkiyet Rejiminin Gelişimi: Mülkiyetin Toplumsal ve Hukuki Niteliği Hakkında İnceleme, Haz. Emre Partalçı, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2021, s. 9-11. Aktaran: Akkuş, E. F. (2024). 1982 Anayasası Açısından Mülkiyet Hakkı. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Doktora Tezi. Ankara.
- Serozan, R. (1982). Mülkiyet Hakkının Öz, İşlevi ve Sınırları, Prof. Dr. Ümit Yaşar Doğanay'ın Anısına Armağan. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları.
- Sevinç, İ. T. (2019). İmar Uygulamalarının Mülkiyet Hakkına Etkisi. Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Özel Hukuku Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi.
- Sirmen, L. (2014). Eşya Hukuku. Ankara: Yetkin Hukuk Yayınları.
- Stüer, B., & Beckmann, M. (2025). Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts Planung, Genehmigung, Rechtsschutz. C.H.Beck.
- Şehir Planlama Müdürlüğü. (tarih yok). 1/5000 ÖLÇEKLİ TUZLA İLÇESİ AYDINLI MAHALLESİ ÇAMLİBELDE YOLU CADDESİ ÇEVRESİ NAZIM İMAR PLANI: <https://sehirplanlama.ibb.istanbul/wp-content/uploads/2024/01/planraporu.pdf> adresinden alındı
- Tabak, B. (2016). Mülkiyet Hakkı ve Anayasa Mahkemesinin Mülkiyet Hakkına Bakışı. Çankaya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi.
- Tahtalı, M. B. (2012). Türk İmar Hukukunda Düzenleme Ortaklık Payı Uygulaması. Antalya: Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi.
- Tanör, B. Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu, İstanbul, BDS Yayınları, 1994, s.211.
- Türk, Ş., & Ünal, Y. (2011). Arazi ve arsa düzenlemesi metoduna ilişkin olumsuz önyargı. İstanbul: İTÜDERGİSİ/a, 2(1).
- Ünal, M. (2006). "Ferdî (Özel) Mülkiyetin Tarihi, Dini, ve Beşeri Kökenleri", Prof. Dr. Fikret Eren'e Armağan. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Yanık, T., & Suri, L. (2020). İmar Hakkı Transferi. İstanbul Ticaret Üniversitesi Teknoloji ve Uygulamalı Bilimler Dergisi, 2(2), 35-42.
- Yılmaz, M. (2010). İmar Kanunu'nun 18. Maddesi Çerçevesinde Düzenleme Ortaklık Payı Kavramı ve Uygulamaları. İstanbul: Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi.

- Yiğit, B. (2016). İmar Hukukukundan Kaynaklanan Mülkiyet Hakkı Sınırlandırmaları Özelinde, Türk Hukuk Sistemi İçinde Mülkiyet Hakkının Sınırlanmasına İlişkin Esaslar. Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi Sayı 7, 1208.
- Yiğit, S. (2019). Türk Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamulaştırma. İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi.
- Zevkliler, A. (1982). Taşınmaz Malikinin Yetkileri Açısından İmar Kurallarına Aykırı Ve Zarar Verici İnşaat. Ankara: AÜHF Yayınları.



Elektronik Kaynaklar

<https://landesplanung.hessen.de>
<https://landesplanung.nrw.de/>
<https://mevzuat.gov.tr>
<https://www.bmwsb.bund.de/>
<https://www.bundesverfassungsgericht.de/>
<https://www.corpus.com.tr>
<https://www.gesetze-im-internet.de>
<https://www.lexpera.com.tr>
<https://www.mhkbd.nrw>



