



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

AVRUPA İNSAN HAKLARI MAHKEMESİ

İKİNCİ BÖLÜM

KABUL EDİLEBİLİRLİK HAKKINDA KARAR

Başvuru No. 47312/18

Neziha PEKCAN ve diğerleri / TÜRKİYE

Başkan

Aleš Pejchal,

Hâkimler

Branko Lubarda,

Pauliine Koskelo

ve *Bölüm Yazı İşleri Müdür Yardımcısı* Hasan Bakırcı'nın katılımıyla, 22 Haziran 2021 tarihinde Komite halinde toplanan Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (İkinci Bölüm), yukarıda belirtilen 25 Eylül 2018 tarihinde yapılan başvuruyu, davalı Hükümet tarafından sunulan görüşler ile başvuran tarafından bu görüşlere cevaben sunulan görüşleri dikkate alarak gerçekleştirilen müzakerelerin ardından aşağıdaki kararı vermiştir:

© T.C. Adalet Bakanlığı, 2021. Bu gayriresmî çeviri, Adalet Bakanlığı, İnsan Hakları Dairesi Başkanlığı tarafından yapılmış olup, Mahkeme açısından bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Bu çeviri, davanın adının tam olarak belirtilmiş olması ve yukarıdaki telif hakkı bilgisiyle beraber olması koşulu ile Adalet Bakanlığı, İnsan Hakları Dairesi Başkanlığına atıfta bulunmak suretiyle ticari olmayan amaçlarla alıntılanabilir.

OLAY VE OLGULAR

1. Başvuran tarafların listesi ekte yer almaktadır. Türk Hükümeti (“Hükümet”) kendi görevlisi tarafından temsil edilmiştir.

A. Davanın Koşulları

2. Davanın kendine özgü koşulları, taraflarca ifade edildiği şekliyle, aşağıdaki gibi özetlenebilir:

3. Söz konusu dava, Ankara'nın Çankaya ilçesinde bulunan, toplam yüz ölçümü 10.690 m² olan bir taşınmazda başvuranların payını teşkil eden 20 m²'lik bir taşınmaz ile ilgilidir.

4. Başvuranların *murisi (de cuius)* Ali Yılık, belirsiz bir tarihte, söz konusu 20 m²'lik taşınmazı satın almıştır.

5. Ali Yılık, 29 Mart 1987 tarihinde hayatını kaybetmiştir.

6. Dolayısıyla taşınmaz, başvuranlara miras kalmıştır.

7. Söz konusu taşınmaz, 4 Aralık 1989 tarihinde, tapu sicilinde başvuranlar adına tescil edilmiştir. Her başvuranın payı 5 m²'dir.

8. Tapu sicilinde ilgililer adına tescil edildiği sırada söz konusu taşınmaz, 4 Mayıs 1988 tarihinden beri imar planında “sosyokültürel tesis alanı” olarak sınıflandırılmıştır.

9. Başvuranlar, 4 Kasım 2011 tarihinde, Ankara Asliye Hukuk Mahkemesinden taşınmazın mülkiyetinin İdareye devredilmesine karar vermesini ve kendilerine ödenmesi gereken tazminat miktarını belirlemesini talep etmişlerdir.

10. Ankara Asliye Hukuk Mahkemesi, 25 Aralık 2012 tarihinde, başvuranların talebini kabul etmiştir.

11. Yargıtay, 11 Kasım 2013 tarihinde, davanın idare mahkemelerinin yetkisi kapsamına girdiği gerekçesiyle, ilk derece mahkemesinin kararını bozmuştur.

12. Asliye Hukuk Mahkemesi, 29 Mayıs 2014 tarihinde, bunun üzerine Yargıtay kararına uygun şekilde karar vermiş ve idare mahkemeleri lehine davanın esası hakkında karar vermek için görevsiz olduğunu belirtmiştir.

13. Dolayısıyla başvuranlar, Ankara İdare Mahkemesine, Asliye Hukuk Mahkemesi önünde sundukları talebin aynısını sunmuşlardır.

14. İdare Mahkemesi, 27 Ekim 2016 tarihinde, davanın esası hakkında karar vermeksizin bu talebi reddetmiştir.

15. Başvuranlar, bu karara karşı istinaf başvurusunda bulunmuşlardır.

16. Ankara Bölge İdare Mahkemesi, 31 Ekim 2017 tarihinde davanın esasının incelenmesine karar vermiştir.

17. Ankara Bölge İdare Mahkemesi öncelikle, Belediyenin söz konusu taşınmaza el koymadığını tespit etmiştir.

18. Ardından Ankara Bölge İdare Mahkemesi, 9 Eylül 2015 tarihinde uygulama imar planının değiştirildiğini ve dolayısıyla söz konusu taşınmazın imar planında “özel sosyokültürel tesis alanı” olarak sınıflandırıldığını ve bunun, mülk sahipleri veya devir suretiyle 3. kişiler tarafından sosyokültürel tesis inşa edilmesine imkân verdiğini tespit etmiştir.

19. Ankara Bölge İdare Mahkemesi, dolayısıyla, başvuranların mülkiyet hakkının belirsiz bir süre boyunca kısıtlandığı sonucuna varılmasının mümkün olmadığını değerlendirmiştir. Ankara Bölge İdare Mahkemesi, bundan böyle taşınmazın kamu kullanımına değil özel kullanım için tahsis edildiğini ve sonuç olarak, artık başvuranların mülkünün kamulaştırılmasının söz konusu olmadığını kaydetmiştir. Ankara Bölge İdare Mahkemesi dolayısıyla, talebin reddedilmesi gerektiği kararına varmıştır.

20. Başvuranlar, Anayasa Mahkemesine bireysel başvuruda bulunmuşlardır.

21. Anayasa Mahkemesi, başvuranlara 12 Nisan 2018 tarihinde tebliğ edilen 6 Nisan 2018 tarihli bir karar ile ilgililer tarafından sunulan bireysel

başvurunun, açıkça dayanaktan yoksun olması nedeniyle, kabul edilemez olduğuna karar vermiştir.

22. Anayasa Mahkemesi, aşağıdaki gerekçelerle ilgililerin talebini reddetmiştir.

23. Anayasa Mahkemesi öncelikle, ilke olarak, inşa edilemeyen bir taşınmazın durumuna ilişkin uzun süreli bir belirsizliğin, taşınmazın malikine özel ve aşırı bir yük yüklediğini ve bir yandan kamu yararı gereklilikleri ile diğer yandan mülkiyete saygı hakkının korunması arasında var olması gereken adil dengeyi bozduğunu belirtmiştir. Anayasa Mahkemesi bu bağlamda *Sporrong ve Lönnroth/İsveç* (23 Eylül 1982, A Serisi no. 52) kararına atıfta bulunmuştur.

24. Anayasa Mahkemesi ardından, uygulama imar planının, İdare tarafından değiştirildiğini ve ilgili alanın, imar planında “özel sosyokültürel tesis alanı” haline geldiğini gözlemlemiştir.

25. Anayasa Mahkemesi, taşınmazın böylelikle inşa edilebilir hale geldiği ve ilk kısıtlamanın kaldırıldığı kanaatine varmıştır.

26. Anayasa Mahkemesi, sosyokültürel tesis inşa etme zorunluluğunun, mülkiyet hakkı açısından şüphesiz bir kısıtlama olarak değerlendirilebileceğini, ancak bu durumun, başvuran tarafa, kamu yararı gerekleri ile ilgililerin temel haklarının korunması gereklilikleri arasındaki adil dengeyi bozacak nitelikte, meşru olmayan ve aşırı bir yük getirdiği kanaatine varılamayacağını eklemiştir.

27. Bu kararın ilgili bölümleri aşağıdaki şekildedir:

“Somut olayda, başvuran tarafın arazisi imar planında önce “sosyal kültürel tesis alanı” olarak, sonrasında “özel sosyokültürel tesis alanı” olarak sınıflandırılmıştır. İmar planındaki bu değişiklikler taşınmazın kullanım şekline ilişkin sınırlamalar içerdiğinden başvuran tarafın mülkiyet hakkına müdahale teşkil etmektedir.

İtiraz edilen müdahalenin yasal bir temeli vardır. Söz konusu müdahale, 3194 Sayılı İmar Kanununun 10. Maddesine dayanmaktadır.

Anayasa'nın 35. maddesi uyarınca, mülkiyet hakkı kamu yararı amacıyla sınırlandırılabilir. Mülkiyet hakkının kamu yararı amacıyla

sınırlandırılabilmesi Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen sosyal hukuk devleti ilkesiyle de yakından ilgilidir. Kamu yararı kavramı, sosyal hukuk devletinin tanımlanmasına göz önünde bulundurulması gereken unsurlardan biri olarak nitelendirilmektedir. Bu bağlamda idare, sosyal hukuk devleti ilkesinin hayata geçirilebilmesi için zaman zaman farklı ekonomik ve sosyal politikalar uygulayabilmektedir. Dolayısıyla, bu politikaların uygulanabilmesi için kamu yararı amacıyla mülkiyet hakkına sınırlamalar getirilmesi gerekebilir (Anayasa Mahkemesi, E. 2000/77, K. 2000/49, 21/11/2000).

Bireysel çıkardan farklı, onun üstünde ortak bir yarar olan kamu yararı, Anayasa'nın 35. maddesi kapsamında mülkiyet hakkının sınırlandırılmasını gerekçelendiren bir sebep teşkil etmektedir.

Bununla birlikte mülkiyet hakkı, yalnızca kamu yararı için sınırlandırılabilir (21 Ocak 1999 tarihli *Yunis Ağlar* kararı, no. 2013/1239, § 28).

Kullanılan araçlar ile hedeflenen amaç arasında orantılılık ilişkisi bulunmalıdır (*Sporrong ve Lönnroth/İsveç*, 23 Eylül 1982 tarihli AİHM kararı, § 69).

Genel olarak imar planının amacı kamu yararına hukuki bir çerçeve oluşturmaktır. 3194 sayılı Kanun'un 1. Maddesi bunun, plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun olarak yapılmasını belirtmektedir. Arazi düzenlemesi, kamu hizmetleri için yeterli alanların yanı sıra özel inşa edilebilir alanlar ve tarım alanları öngörmelidir.

3194 sayılı Kanun, düzenli kentsel gelişmeyi sağlamanın yanı sıra, vatandaşların toplumun ihtiyaçlarını karşılayacak yeterli altyapıya sahip, sağlıklı ve düzenli bir ortamda yaşamalarını sağlamak amacıyla, halkın çalışma, konaklama, eğlenme, sağlık, sosyal ve kültürel gibi ortak ihtiyaçlarına çözüm bulmayı amaçlamalıdır.

Somut olayda başvuranların taşınmazının "özel sosyokültürel tesis alanı" olarak yeniden sınıflandırılması sebebiyle, taşınmaz üzerinde imar planı dâhilinde yapılaşmanın mümkün hale geldiği kabul edilmelidir. İmar planında "sosyokültürel tesis alanı" olarak sınıflandırıldığı zaman taşınmazı etkileyen ilk kısıtlamalar dolayısıyla kalkmıştır.

Yukarıdaki değerlendirmelere ışığında, sosyokültürel tesis inşa etme zorunluluğunun, mülkiyet hakkı açısından şüphesiz bir kısıtlama olarak değerlendirilebileceği, ancak bu durumun başvuranlara, toplumun kamu yararının gerekleri ile ilgililerin mülkiyet hakkının korunması arasındaki adil dengeyi bozacak nitelikte, meşru olmayan ve aşırı bir yük getirdiğinin söylenemeyeceği kabul edilmelidir."

B. İlgili İç Hukuk Kuralları ve Uygulaması

1. Mülkiyet Hakkının Tanınması ve İdarenin Sorumluluğu

28. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 35. maddesi aşağıdaki gibidir:

“Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz.”

29. Anayasa'nın 125. maddesinin 1 ve 7. fıkraları aşağıdaki gibidir:

“İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.

(...)

İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür.”

30. Bu ilkenin sonucu, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 11 ila 13. maddelerinde tanımlanmaktadır. Söz konusu hükümler gereğince, idari bir işlemde doğan zarar nedeniyle mağdur olan her kişi, iddia edilen işlem tarihinden itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak tazminat talebinde bulunabilir. Talebin kısmen veya tamamen reddi halinde ya da talep hakkında altmış gün içinde cevap verilmediği takdirde, mağdur, idare mahkemesi önünde dava açabilir.

31. Türk Medeni Kanunu'nun 683. maddesinin 1. fıkrası aşağıdaki gibidir:

“Bir şeye malik olan kimse, hukuk düzeninin sınırları içinde, o şey üzerinde dilediği gibi kullanma, yararlanma ve tasarrufta bulunma yetkisine sahiptir.”

2. İmar Planına ve Kamulaştırmaya İlişkin İlkeler

a) Yol Gösterici İlkeler ve İçtihatlar

32. 3194 sayılı Kanun'un 5 ve 6. maddeleri, nazım imar planını ve uygulama imar planını aşağıdaki gibi tanımlamaktadır:

“Nazım İmar Planı; (...) yine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak çizilen (...) uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere düzenlenen, plan hükümleri ve raporuyla beraber bütün olan plandır. Uygulama İmar Planı; (...) çeşitli

bölgelerin (...) uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren plandır.”

33. 3194 sayılı Kanun’un 7. maddesi, belediyelerin, nüfusu 10.000’i aşan şehirler için imar planları oluşturmakla yükümlü olduğunu hükme bağlamaktadır.

34. 3194 sayılı Kanun’un 10. maddesine göre, belediyeler, beş yılda bir tatbik üzere imar planlarını hazırlamaktadırlar. İlgili idareler, imar planı ile kamu hizmetine tahsis edilmiş alanları, bu planın kapsadığı beş yıllık süre içinde kamulaştırmakla ve bu kamulaştırmalar için gerekli ödenekleri bütçelerine dâhil etmekle yükümlüdürler. Diğer kanuni hükümlerle maliklere tanınan haklar, imar planı ile kamu hizmetine tahsis edilmiş alan kamulaştırılınca veya kamu hizmeti projeleri tamamlanınca kadar yürürlükte kalmaktadırlar.

35. Anayasa Mahkemesinin 29 Aralık 1999 tarihli kararı ile (karar E. 1999/33, K. 1999/51) yürürlükten kaldırılmadan önce 3194 sayılı Kanun’un 13. maddesinin 1. fıkrası, resmî yapılara, okul, yol, yeşil saha ve benzeri hizmetlere ayrılan alanlarda, inşaat ve değişiklik yapılmasını yasaklamaktaydı. Bununla birlikte, imar planının kabulünden beş yıl sonra durumun gözden geçirilmesini talep etmek mümkündü. Yalnızca yetkili idare, ilgili taşınmazlar üzerinde kamuya açık alan veya bina inşasından vazgeçerse, değiştirilen imar planına göre bir inşaat ruhsatı verilebilmekteydi. Anayasa Mahkemesi, 29 Aralık 1999 tarihinde, 3194 sayılı Kanun’un 13. maddesinin Anayasa’ya aykırı olduğuna karar vererek hükmü iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesi, buna yönelik olarak, mülkiyet hakkını kullanılamaz hale getiren böyle bir kısıtlamanın kamu yararı gerekleri ile haklı gösterilemeyeceğini değerlendirerek *Sporrong ve Lönnroth* (yukarıda anılan) kararına atıfta bulunmuştur.

36. Dahası, Yargıtay Hukuk Genel Kurulu’nun 15 Aralık 2010 tarihli kararının ve Mahkemenin *Hakan Arı* (yukarıda anılan) kararının ardından, mevzuatta birçok değişiklik yapılmış ve imar planında ayrılan yer olarak tahsis edilmiş taşınmazın maliklerinin lehlerine vazgeçme hakkı eklenmiştir.

Dolayısıyla, imar planı nedeniyle inşa edilemez hale gelen böyle bir taşınmazın maliki, beş yıllık süre sonunda söz konusu taşınmazın kamulaştırılmasını talep edebilmektedir.

b) Kamulaştırma Yapılması

37. 24 Nisan 2001 tarihinde 4650 sayılı Kanun ile değiştirilen 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 3. maddesinin somut olayla ilgili kısımları aşağıdaki gibidir:

Kamulaştırma Şartları

Madde 3:

“İdareler, kanunlarla ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle yapmak yükümlülüğünde buldukları kamu hizmetlerinin veya teşebbüslerinin yürütülmesi için gerekli olan taşınmaz malları, kaynakları ve irtifak haklarını; bedellerini nakden (...) ödemek suretiyle kamulaştırma

(...)

(Ek fıkra: 24/4/2001 - 4650/1 md.) İdarelerce yeterli ödenek temin edilmeden kamulaştırma işlemlerine başlanılamaz.”

ŞİKÂYETLER

38. Başvuranlar, Sözleşme'ye Ek 1 No.lu Protokol'ün 1. maddesi ile Sözleşme'nin 6. maddesini ileri sürerek, idari makamların, taşınmazlarını tazminat ödemeksizin sosyokültürel tesis alanına tahsis ederek, bu taşınmazın kullanımını kısıtladığını ve mülkiyete saygı haklarını ihlal ettiğini iddia etmektedirler.

HUKUKİ DEĞERLENDİRME

39. Başvuranlar, davaya ilişkin koşulların Sözleşme'ye Ek 1. No.lu Protokol'ün 1. maddesini ve Sözleşme'nin 6. maddesini ihlal ettiğini ileri sürmektedirler.

40. Hükümet, bu iddiaya karşı çıkmaktadır. Hükümet, başvuruların ilgili olmadığını ileri sürdükleri birçok kabul edilemezlik itirazı sunmaktadır. Hükümet öncelikle, başvurular tarafından itiraz edilen ilk kısıtlamanın kaldırılması gerekçesiyle başvuruların mağdur sıfatına sahip olmadıkları kanaatindedir. Hükümet daha sonra, başvuruları ihtilaf konusu imar planına itiraz etmemekle ve planın iptalini talep etmemekle itham ederek ilgililerin iç hukuk yollarını tüketmediklerini ileri sürmektedir. Hükümet, başvuruların ilgili idareye karşı idari başvuruda bulunmadan ve/veya Hazine'ye ait bir taşınmaz ile kendi taşınmazlarının değiştirilmesini talep etmeden uzun yıllar eylemsiz kaldıklarını eklemektedir. Hükümet, başvuruların aynı zamanda idare mahkemeleri önünde tam yargı davası açmaları gerektiği kanaatindedir. Hükümet son olarak, ulusal mahkemelerin, ilgililerin, bir yandan kamu yararının gerekleri ile diğer yandan mülkiyete saygı hakkının korunması arasında bulunması gereken adil dengeyi bozacak nitelikte özel ve aşırı bir yüke katlanmak zorunda kaldıklarını gösteremediklerini değerlendirmeleri sebebiyle, başvurular tarafından sunulan şikâyetlerin her durumda açıkça dayanaktan yoksun olduğu kanaatindedir.

41. Başvurular şikâyetlerini yinelemektedirler. Başvurular, mülkiyete saygı haklarının ihlal edildiğini ileri sürmektedirler. Başvurular, bu bağlamda, uzun yıllar boyunca etkilendiği kısıtlama nedeniyle taşınmazlarını olağan şekilde kullanamamaktan ve mülkiyet hakkına ait tüm özelliklerden yararlanamamaktan şikâyet etmektedirler. Başvurular, taşınmazlarının hâlihazırda imar planında "özel sosyokültürel tesis alanı" olarak yeniden sınıflandırılmasının, kendilerini mağdur olarak gördükleri mülkiyete saygı haklarına kendilerine göre orantısız olan müdahaleyi bertaraf etmediği kanaatindedirler. Başvurular, idarenin taşınmazlarını kamulaştırması gerektiğini ileri sürmektedirler.

42. Mahkeme, aşağıda belirtilen sebeplerle, başvurunun her durumda kabul edilemez olduğundan Hükümet tarafından ileri sürülen tüm ilk itirazlar hakkında karar vermesine gerek olmadığı kanaatindedir.

43. Mahkeme, “*Hâkim hukuku kendiliğinden uygular*” (*jura novit curia*) ilkesi uyarınca, Sözleşme ve Protokolleri kapsamında bir başvuran tarafından ileri sürülen hukuki gerekçelere bağlı kalmadığını ve bir şikâyeti, başvuran tarafından ileri sürülenler dışındaki Sözleşme maddeleri ya da hükümleri açısından inceleyerek, bu şikâyetin konu edilen olaylara ilişkin yapılacak hukuki nitelendirme hususunda karar verebileceğini hatırlatmaktadır (*Guerra ve diğerleri/İtalya*, 19 Şubat 1998, § 44, *Karar ve Hükümlerin Derlemesi* 1998 I ve *Radomilja ve diğerleri/Hırvatistan* [BD], no. 37685/10 ve 22768/12, § 126, 20 Mart 2018). Olay ve olguların hukuki nitelendirmesi konusunda takdir yetkisine sahip olan Mahkeme, dolayısıyla, başvuranların şikâyetlerinin yalnızca Sözleşme’ye Ek 1 No.lu Protokol’ün 1. maddesi açısından incelenmesinin uygun olduğu kanaatine varmaktadır. Söz konusu madde aşağıdaki şekildedir:

“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.

Yukarıdaki hükümler, devletlerin, mülkiyetin kamu yararına uygun olarak kullanılmasını düzenlemek veya vergilerin ya da başka katkıların veya para cezalarının ödenmesini sağlamak için gerekli gördükleri yasaları uygulama konusunda sahip oldukları hakka hâlel getirmez.”

1. İç Hukuk Yollarının Tüketilmesi Hakkında

44. Mahkeme öncelikle, belirlenen bir imar planının iptaline ilişkin dava ile ilgili olarak, başvuranların, söz konusu imar planının yasaya aykırı olmasından değil, idare tarafından kamulaştırma usulü yapılmaması durumunda taşınmazları üzerindeki kısıtlamaların etkilerinden şikâyet ettiklerini gözlemlemektedir (*Hakan Arı/Türkiye*, § 28, 11 Ocak 2011, *Ziya Çevik/Türkiye*, no. 19145/08, § 27, 21 Haziran 2011, *Rossitto/İtalya*, no. 7977/03, § 19, 26 Mayıs 2009 ve *Scordino/İtalya (n° 2)* (k.k.), no. 36815/97, 12 Aralık 2002).

45. Mahkeme ikinci olarak, idare mahkemeleri önündeki tam yargı davası ile ilgili olarak, bir başvuranın, etkili olabilecek bir hukuk yoluna daha sahip olması halinde, yalnızca bu hukuk yollarından birini kullanmakla yükümlü olduğunu hatırlatmaktadır (*Moreira Barbosa/Portekiz* (k.k.), no. 65681/01, 29 Nisan 2004). Mahkeme aynı zamanda, bu bağlamda, iç hukuk yollarının tüketilmesi kuralını, bağlamı dikkate alarak ve aşırı şekilci olmayarak belirli bir esneklikle uyguladığını hatırlatmaktadır. Mahkeme, bir hukuk yolu kullanıldığında, amacının uygulamada aynı olduğu başka bir hukuk yolunun kullanılmasının gerekli olmadığını yeniden ifade etmektedir (*Kozacıoğlu/Türkiye* [BD], no. 2334/03, §§ 39-43, 19 Şubat 2009 ve *Riad ve Idiab/Belçika*, no. 29787/03 ve 29810/03, § 84, 24 Ocak 2008). Başka bir ifadeyle, ulusal hukukun, farklı hukuk alanlarının birçok benzer başvuru yolunu öngörmesi durumunda, bu başvuru yollarından biri aracılığıyla Sözleşme'nin iddia edilen bir ihlalinin telafisini elde etmeye çalışmış olan başvuran, esasen aynı amacı taşıyan diğer başvuru yollarını mutlak suretle tüketmek zorunda değildir (*Jasinskis/Letonya*, no. 45744/08, §§ 53-54, 21 Aralık 2010). Mahkeme, somut olayda, idare mahkemelerinin, başvuranlar tarafından taşınmazlarının sosyokültürel tesise tahsis edilmesi nedeniyle *kamulaştırmasız el atma (de facto)* için açılan davanın esasını, Mahkeme içtihatları ışığında incelediklerini gözlemlemektedir. Anayasa Mahkemesi de dâhil olmak üzere hiç kimse bu hukuk yolunun etkinliğine itiraz etmemiştir. Başvuranlar dolayısıyla, ek olarak Hükümet tarafından ileri sürülen diğer başvuru yollarını kullanmak zorunda değildir.

46. Sonuç olarak Mahkeme, Hükümet tarafından ileri sürülen iç hukuk yollarının tüketilmediğine dair itirazı her yönden reddetmektedir.

2. Esas Hakkında

47. Mahkeme, içtihatlarına göre, mülkiyet hakkını özü itibarıyla güvence altına alan Sözleşme'ye Ek 1 No.lu Protokolün 1. maddesinin üç farklı kural içerdiğini hatırlatmaktadır (bk. örneğin, *Lekić/Slovenya* [BD], no. 36480/07, § 92, 11 Aralık 2018) : İlk paragrafın birinci cümlesinde

belirtilen ve genel bir niteliğe sahip olan ilk kural, mülkiyete saygı ilkesini açıklar, aynı paragrafın ikinci cümlesinde yer alan ikinci kural, mülkiyetten yoksun bırakılma konusunu ele almakta ve bunun için çeşitli şartlar ortaya koymaktadır; ikinci paragrafta kaydedilen üçüncü kural ise, Devletlere, diğerleri arasında, mülklerin kullanımını genel menfaate uygun olarak düzenleme yetkisi tanımaktadır. Mülkiyet hakkının belirli ihlal örnekleri ile ilgili olan ikinci ve üçüncü kuralların birinci maddede yer alan ilke ışığında yorumlanmaları gerekir (diğerler kararlar arasında bk. *Ališić ve diğerleri/Bosna Hersek, Hırvatistan, Sırbistan, Slovenya, Makedonya Eski Yugoslav Cumhuriyeti* [BD], no. 60642/08, § 98, AİHM 2014 ve *Broniowski/Polonya* [BD], no. 31443/96, § 134, AİHM 2004 V).

48. Mahkeme aynı zamanda, yerleşik içtihatlarına göre, bir taşınmazın, imar planında, daha sonra kamulaştırılması amacıyla sosyal tesis inşaatına tahsis edilmesi sebebiyle üzerine inşaat yapılmasının yasaklanmasının, Sözleşme'ye Ek 1 No.lu Protokol'ün 1. maddesinin birinci cümlesi uyarınca bir müdahale teşkil ettiğini hatırlatmaktadır (yukarıda anılan *Hakan Arı* kararı, § 37 ve yukarıda anılan *Ziya Çevik*, § 46).

49. Sözleşme'ye Ek 1 No.lu Protokol'ün 1. maddesi, her şeyden önce ve özellikle, mülkiyete saygı hakkının kullanımına kamu makamının müdahalesinin yasal olmasını gerektirmektedir, zira demokratik bir toplumun temel ilkelerinden biri olan hukukun üstünlüğü ilkesi Sözleşme'nin tüm maddelerinde yer almaktadır (*Eski Yunan Kralı ve diğerleri/Yunanistan* [BD], no. 25701/94, § 79, AİHM 2000 XII).

50. Somut olayda, arazi düzenlemesine ilişkin genel bir politikadan kaynaklanan müdahalenin yasallığı ve de amacı sorun yaratmamaktadır. Mahkeme bu bağlamda, arazi düzenlemesi gibi karmaşık ve zor bir alanda, Sözleşmeciler Devletlerin imar politikalarını yönetmek için geniş bir takdir yetkisine sahip olduklarını hatırlatmaktadır (*Sporrong ve Lönnroth/İsveç*, 23 Eylül 1982, § 69, A serisi no. 52, *Mellacher ve diğerleri/Avusturya*, 19 Aralık 1989, § 55, A serisi no. 169, *Chapman/Birleşik Krallık* [BD], no. 27238/95, § 104, AİHM 2001 I, *Elia S.r./İtalya*, no. 37710/97, § 77, AİHM

2001 IX, *Saliba ve diğeri/Malta*, no. 20287/10, § 45, 22 Kasım 2001 ve *Terazzi S.r./İtalya*, no. 27265/95, § 85, 17 Ekim 2002). Mahkeme, açıkça keyfi veya makul olmayan seçimlerin yokluğunda, söz konusu politikanın hedeflediği sonuçlara ulusal düzeyde ulaşmak için en uygun araçlara ilişkin olarak kendi değerlendirmesini ulusal makamların değerlendirmesinin yerine koyamaz (*Galtieri/İtalya* (k.k.), no. 72864/01, 24 Ocak 2006 ve *Campanile ve diğeri/İtalya* (k.k.), no. 32635/05, § 31, 15 Ocak 2013). Ayrıca, arazi düzenlemesi çerçevesinde, mevzuatın değiştirilmesi veya tadili yaygın olarak kabul edilmekte ve uygulanmaktadır. Nitekim maddi alacak hak sahipleri, genelde, kati ve gayri maddi haklardan faydalanabilirken farklı nitelikteki haklarla ilgilenen ve özünde gelişen alanlar olan imar ve arazi düzenlemesi konusunda durum böyle değildir (*Gorraiz Lizarraga ve diğeri/İspanya*, no. 62543/00, § 70, AİHM 2004 III ve yukarıda anılan *Galtieri* kararı).

51. Mahkeme, bu davanın koşullarında, Belediyenin söz konusu taşınmaza el koymadığını belirtmektedir. Başka bir ifadeyle, başvurular resmen taşınmazlarından yoksun bırakılmamışlardır, zira mülkiyet hakları hukuken bozulmamıştır. Bununla birlikte Mahkeme, Devletin tutumunun Sözleşme'ye Ek 1 No.lu Protokol'ün 1. maddesine uygunluğunu değerlendirmek için Sözleşme'nin "somut ve etkili" hakları korumayı amaçladığını akılda tutarak söz konusu çeşitli menfaatlerin kapsamlı bir incelemesini yapmalıdır. Mahkeme, görünenin ötesine geçmeli ve ihtilaf konusu durumun gerçekliğini aramalıdır (*Brumărescu/Romanya* [BD], no. 28342/95, § 76, AİHM 1999 VII).

52. Mahkeme, söz konusu taşınmazın, "sosyokültürel tesis alanı" olarak sınıflandırıldıktan ve inşa edilemez hale getirildikten sonra "özel sosyokültürel tesis alanı" olarak yeniden sınıflandırıldığını tespit etmektedir. Bu sınıflandırma, bununla birlikte, insanın yerel imar planında hedeflenen amaca uygun olması koşuluyla, taşınmazı inşa edilebilir hale getirdiğini belirtmektedir. Başka bir ifadeyle, taşınmazın kullanımına ilişkin kısıtlama hafifletilmiştir.

53. Mahkeme, başvuruların, bu müdahale tedbirlerinin, kamu yararı gerekleri ile kendi temel haklarının korunması arasında “adil bir denge” gözetmedikleri iddiasıyla, ulusal mahkemelere başvurduklarını kaydetmektedir. İlgililerin tazminat talebi ulusal mahkemeler tarafından gerektiği şekilde incelenmiş ve ulusal mahkemeler, Mahkemenin ilgili içtihatları ışığında, tarafların iddialarını çekişmeli olarak dinledikten ve bütün ilgili unsurları inceledikten sonra, başvurular tarafından maruz kalınan zararın bir tazminat ödenmesini gerektirmediği kanaatine varmışlardır. Mahkeme, yerel makamların kararlarının, keyfi veya açıkça dayanaktan yoksun olduğu sonucuna varılmasına izin verecek hiçbir unsurun bulunmadığı kanaatindedir.

54. Nitekim Mahkeme, ulusal mahkemelerin vurguladığı gibi, uygulama imar planına getirilen değişikliğin, ilk kısıtlamayı hafifletme amacıyla olduğunu gözlemlemektedir. Taşınmaz bundan böyle, inşaatın sosyokültürel tesis ile ilgili olması koşuluyla, inşa edilebilir olarak sınıflandırılan bir alandır. Taşınmaz aynı zamanda, bu türden bir yatırım yapmak isteyen kişilere satılabilir veya kiralanabilir durumdadır.

55. Mahkeme, bu bağlamda, daha önce *Verga ve Cannarella/İtalya* ((k.k.), no. 20984/08, 15 Kasım 2016, [Komite]) davasında benzer bir şikâyeti incelediğini ve kabul edilemez olduğuna karar verdiğini kaydetmektedir (yine aynı anlamda bk. *Reale/İtalya* (k.k.), no. 16430/13, §§ 35-37, 15 Eylül 2020 [Komite] ve *Şahin/Türkiye* (k.k.), no. 14732/19, 20 Nisan 2021 [Komite]).

56. Mahkeme, bu davanın koşullarında, esasa bakan mahkemelerin ve Anayasa Mahkemesinin kararlarında belirtildiği gibi, söz konusu menfaatler arasında kurulması gereken adil dengenin sağlandığı kanaatindedir.

57. Nitekim Mahkeme, bu konuda, yerel mahkemeler önündeki davanın konusunun, taşınmazın mülkiyetinin İdareye devredilmesi ve başvurulara ödenen tazminat miktarının hesaplanması olduğunu gözlemlemektedir. Ancak idare, imar planında değişiklik yaptıktan sonra, ihtilaf konusu alanın artık sosyokültürel tesis alanına ayrılmış bir alan olarak değerlendirilmemesi

ve özel sosyokültürel tesis alanı haline gelmesi nedeniyle, başvuruların mülkünü yasal olarak kamulaştırmakla yükümlü değildir.

58. Mahkeme ayrıca, başvuranların, taşınmaz üzerine inşaat yapma niyetlerinden hiçbir zaman bahsetmediklerini, örneğin özellikle 1988 tarihli imar planının dayattığı kısıtlamayı ileri sürerek, idareden uygulama imar planının değiştirmesini talep etmediklerini veya inşaat ruhsatı almak için idari işlem başlatmadıklarını kaydetmektedir. Başvuranlar, idarenin taşınmazlarını kamulaştırmasını eylemsiz bir şekilde beklemekle yetinmişlerdir ve taşınmazlarının tapu siciline kendi adlarına tescilinden yaklaşık yirmi iki yıl sonra, taşınmazın idareye devredilmesi karşılığında ortaya çıkan değerın tazmin edilmesi için yerel mahkemeler önünde dava açtıklarında, idare tepki vermiş ve şikâyet ettikleri kısıtlamayı önemli ölçüde hafifleterek taşınmaza ilişkin var olan belirsizliği gidermiştir. Mahkeme'ye göre bu dava, başvuranlar, artık taşınmazlarının durumu konusunda tam bir belirsizlik içinde olmadığı için, *Hakan Arı* (yukarıda anılan) ilke kararından önemli ölçüde farklıdır (*ibidem*, §§ 42-43).

59. Bununla birlikte başvuranlar, sosyokültürel tesis alanına ayrılmış bir alanın özel sosyokültürel tesis alanı haline gelmesinin durumlarını değiştirmediğini ileri sürmektedirler.

60. Mahkeme bu görüşü paylaşmamaktadır. Mahkeme, başvuranların taşınmazlarının değerinin düştüğü, taşınmazlarını halen olağan bir şekilde kullanamadıkları ve özellikle normal piyasa koşullarında taşınmazı satma veya kiralama olasılığını kaybettikleri yönündeki iddialarının, ilgililerin bu konuda somut unsurlara dayanan ikna edici bir açıklama yapmaması sebebiyle kurgusal olduğu kanaatindedir.

61. Dahası, bu kurgusal değerlendirmelere girmek kesinlikle Mahkeme'nin görevi değildir. Ulusal makamların, toplum ve ihtiyaçları hakkında doğrudan bilgi sahibi olmaları sayesinde, kural olarak "kamu yararının" ne olduğunu tanımlamak için uluslararası hâkime göre daha iyi bir konumda oldukları kabul edilmelidir. Sonuç olarak, Sözleşme tarafından oluşturulan koruma mekanizmasında, mülkiyetten yoksun bırakmayı ve

mülkiyetin iadesini içeren önlemler de dâhil olmak üzere, mülkiyet hakkının kullanılması alanına uygulanabilecek önlemleri gerekçelendiren kamu yararına ilişkin bir sorununun varlığı hakkında ilk olarak karara varma zorunluluğu ulusal makamlara aittir. Bu sebeple ulusal makamlar, Sözleşme güvencelerinin kapsadığı diğer alanlarda olduğu gibi burada da belirli bir takdir yetkisine sahiplerdir (*Jahn ve diğerleri/Almanya* [BD] (no. 46720/99 ve 2 diğer karar, § 91, AIHM 2005 VI).

62. Mahkeme, bu bağlamda, ulusal makamların, ekonomik ve sosyal politika uygulamak için geniş bir serbestliğe sahip olmasının normal olduğu kanaatindedir ve kararlarının makul bir temelden yoksun olduğu açıkça tespit edilmedikçe, “kamu yararı” zorunluluklarını kavrama biçimine saygı duymaktadır.

63. Bununla birlikte somut olayda, bu durum söz konusu değildir. Modern imar planlamaları, özellikle büyük kentsel alanlarda, zaman zaman zor düşünce ve değerlendirmeler gerektirmektedir ve çoğu zaman uygulanması oldukça zaman almaktadır. Aynı şekilde, bir şehir planlama projesinin planlanması ve hazırlanmasının, toplumun fikirleri ve beklentileri değiştikçe değişebileceği tartışılmaz. Somut olayda, Ankara ilinin bir ilçesi olan Çankaya’daki yerel imar planında yapılan değişiklik bunu göstermektedir.

64. Mahkeme ayrıca, adil dengenin araştırılmasında, maliklerin mevcut hukuki ve fiili durumunu göz önünde bulundurmaktadır. Başvuranlar taşınmazın maliki konumundadırlar. Başvuranlar, her imar projesinde bulunan sınırlar içinde tasarrufta bulunma hakkına sahiptirler. Üstelik nüfusu yoğun şehirlerde bulunan taşınmazların maliklerinin burada söz konusu olan türdeki resmi kararlardan başka birçok faktöre tabi olduğu unutulmamalıdır. Örneğin, somut olayda, taşınmazın toplam yüz ölçümüne kıyasla başvuranların payının yüz ölçümü küçük kalmaktadır (toplamda 20 m²) (yukarıdaki 3 ve 4. paragraflar) ve bu, diğer faktörler arasında, taşınmazın kullanımını kısıtlayan bir faktördür. Malikler, her durumda, yetkililer, kendi alanlarında bulunan arazi ve taşınmazların gelecekteki

kullanımına ilişkin niyetlerini açıklar açıklamaz, somut olayda başvuranların şikâyet ettiği gibi olumsuz etkilere maruz kalabilmektedirler. Sözleşme'ye Ek 1 No.lu Protokol'ün 1. maddesi, bu bağlamda, Devletin bir taşınmazın piyasa değerini etkileyebilecek tüm faaliyetlerine karşı bir güvence oluşturmamaktadır. Ayrıca, davanın koşullarında, başvuranlar, alınmasından bu yana ihtilaf konusu taşınmazın kentsel gelişim nedeniyle değer kaybettiğini göstermemişlerdir.

65. Dahası, yukarıdaki değerlendirmeler ışığında Mahkeme, idare tarafından getirilen ve başvuranların şikâyet ettiği kısıtlamanın, Sözleşme'ye Ek 1 No.lu Protokol'ün 1. maddesi anlamında ilgililerin mülkiyet haklarının korunması ile kamu yararının gerekleri arasında kurulması gereken adil dengeyi bozmadığı kanaatindedir.

66. Dolayısıyla başvuru, açıkça dayanaktan yoksundur ve Sözleşme'nin 35. maddesinin 3. fıkrasının a) bendi ve 4. fıkrası uyarınca reddedilmelidir.

Bu gerekçelerle, Mahkeme, oy birliğiyle,

Başvurunun kabul edilemez olduğuna *karar vermiştir*.

İşbu karar, Fransızca dilinde tanzim edilmiş olup, 15 Temmuz 2021 tarihinde yazılı olarak bildirilmiştir.

Hasan Bakırcı
Yazı İşleri Müdür Yardımcısı

Aleš Pejchal
Başkan

PEKCAN VE DİĞERLERİ/TÜKRİYE KARARI

EK

No.	Ad Soyad	Doğum Tarihi	Uyruđu	İkamet Yeri
1.	Neziha PEKCAN (YILIK)	1971	Türk	Ankara
2.	Merdan YILIK	1973	Türk	Ankara
3	Muammaer YILIK	1968	Türk	Ankara
4.	Remziye YILIK	1946	Türk	Ankara