



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

## AVRUPA İNSAN HAKLARI MAHKEMESİ

### İKİNCİ BÖLÜM

#### KABUL EDİLEBİLİRLİK HAKKINDA KARAR

Başvuru No. 47226/18

Hamide TOSUN ve diğerleri / Türkiye

*Başkan*

Aleš Pejchal,

*Hâkimler*

Branko Lubarda,

Pauline 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 tarihli başvuruyu, davalı Hükümet tarafından sunulan görüşleri ve başvuranlar tarafından bu görüşlere verilen cevapları dikkate alarak, kapalı oturumda gerçekleştirilen müzakerelerin ardından aşağıdaki kararı vermiştir.

© T.C. Adalet Bakanlığı, 2021. Bu gayri resmî 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. Başvuran taraflar, Ankara Barosuna bağlı Avukat H.T. Ulus tarafından temsil edilmişlerdir.

Türk Hükümeti (“Hükümet”), kendi görevlisi tarafından temsil edilmiştir.

### A. Davanın Koşulları

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

3. Dava, Ankara'nın Çankaya ilçesinde bulunan bir taşınmaz ile ilgilidir.

4. Toplam 26.564 m<sup>2</sup>'lik bir alan üzerinde, başvuranlardan her birinin sahip olduğu hisse aşağıda belirtilmektedir:

- Hamide Tosun : 37 m<sup>2</sup>
- Hamide Tosun ve İrfan Tosun (müştereke) : 82 m<sup>2</sup>
- Mahmut Tosun : 59 m<sup>2</sup>
- Mustafa Atay : 73 m<sup>2</sup> + 41 m<sup>2</sup> = 114 m<sup>2</sup>.

5. Taşınmaz, 9 Mart 1989 tarihinden beri, imar planında, “kamu sağlık tesisi alanı” olarak sınıflandırılmıştır.

6. Başvuranlar, 30 Aralık 2011 tarihinde, Ankara Asliye Hukuk Mahkemesine başvurarak, taşınmazın mülkiyetinin idareye devredilmesine karar verilmesini ve kendilerine ödenmesi gereken tazminat miktarının belirlenmesini talep etmişlerdir.

7. Asliye Hukuk Mahkemesi, 17 Eylül 2013 tarihinde, Ankara İdare Mahkemesi lehine görevsizlik kararı vermiştir.

8. Başvuranlar, Ankara İdare Mahkemesine başvurarak, Asliye Hukuk Mahkemesi önünde dile getirdikleri aynı talebi sunmuşlardır.

9. İdare Mahkemesi, 18 Kasım 2016 tarihli kararla, başvuranların talebini aşağıdaki gerekçelerle reddetmiştir.

10. İdare Mahkemesi öncelikle, ilke olarak, inşa edilemez bir hale getirilen bir mülkün durumu ile ilgili uzun süreli bir belirsizliğin, bu mülkün sahibine özel ve aşırı bir yük yüklediğini ve bir yandan, kamu yararının gerekleri ile diğer yandan, mülkiyete saygı hakkının korunması arasında bulunması gereken adil dengeyi bozduğunu belirtmiştir. İdare Mahkemesi, bu bağlamda, *Hakan Arı/Türkiye* (No. 13331/07, 11 Ocak 2011) kararına atıfta bulunmuştur.

11. İdare Mahkemesi ardından, Belediye tarafından taşınmaza el konulmasının söz konusu olmadığını tespit etmiştir.

12. İdare Mahkemesi son olarak, 1/5000 ölçekli imar planının 14 Temmuz 2015 tarihinde değiştirildiğini ve söz konusu mülkün imar planında “özel sağlık tesisi alanı” haline geldiğini ve bu imar planının taşınmaz üzerinde özel sağlık tesisinin inşa edilmesine, taşınmazın kiralanmasına veya üçüncü kişilere satılmasına imkân verdiğini tespit etmiştir.

13. Dolayısıyla İdare Mahkemesi, ihtilaf konusu sınırlamanın kaldırıldığı kanaatine varmıştır.

14. İdare Mahkemesi, taşınmazın bundan böyle kamusal bir kullanıma değil, özel bir kullanıma tahsis edildiğini kaydetmiş ve dolayısıyla, başvuranların taşınmazının kamulaştırılmasının, artık yasal olarak söz konusu olmadığı kanısına varmıştır.

15. Başvuranlar, bu karara karşı istinaf başvurusunda bulunmuşlardır.

16. Ankara Bölge İdare Mahkemesi, 30 Mart 2017 tarihinde, itiraz edilen kararı bütün hükümleriyle onamıştır.

17. Başvuranlar ardından, Anayasa Mahkemesine bireysel başvuruda bulunmuşlardır.

18. Anayasa Mahkemesi, başvuranlara 30 Mart 2018 tarihinde tebliğ edilen 20 Mart 2018 tarihli kararla, ilgililer tarafından yapılan bireysel başvurunun açıkça dayanaktan yoksun olduğu gerekçesiyle kabul edilemez olduğuna karar vermiştir.

19. Anayasa Mahkemesi, başvuruların taşınmazının bundan böyle inşa edilebilir olduğunu ve idarenin ilk sınırlamayı kaldırdığını gözlemlemiştir.

20. Anayasa Mahkemesi, özel sağlık tesisi inşa etme yükümlülüğünün, şüphesiz, mülkiyet hakkına ilişkin bir sınırlama olarak değerlendirilebileceğini, ancak bu durumun yine de, başvurulara, kamu yararı gerekleri ile ilgililerin temel haklarının korunmasına ilişkin gereklilikler arasında adil dengeyi bozacak nitelikte, yasaya aykırı ve aşırı bir yük getirdiğinin kabul edilemeyeceğini eklemiştir. Anayasa Mahkemesi, bu bağlamda, *Sporrong ve Lönnroth/İsveç* kararına atıfta bulunmuştur (23 Eylül 1982, A Serisi No. 52).

## **B. İlgili İç Hukuk Kuralları ve Uygulaması**

### *1. Mülkiyet Hakkının Tanınması ve İdarenin Sorumluluğu*

21. 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.”

22. Anayasa'nın 125. maddesinin 1 ve 7. fıkraları uyarınca:

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

(...)

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

23. Bu ilkenin sonucu, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 11 ila 13. maddelerinde tanımlanmaktadır. Bu hükümler uyarınca, idarenin bir eyleminden doğan zarar nedeniyle mağdur olduğu kanaatine varan herhangi bir kişi, iddia edilen eylem tarihinden itibaren bir yıllık süre içinde idareden tazminat talep edebilmektedir. Talebin kısmen veya tamamen reddedilmesi halinde ya da talep hakkında altmış günlük bir süre içinde

cevap verilmediği takdirde, mağdur idare mahkemesinde dava açabilmektedir.

24. Medeni Kanun'un 683. maddesinin 1. fıkrası aşağıdaki şekildedir:

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

2. *Arazi Düzenlemesi Planına ve Kamulaştırmaya İlişkin İlkeler*

a) *Yol Gösterici İlkeler ve İçtihatlar*

25. 3194 sayılı Kanun'un 5 ve 6. maddeleri, nazım imar planını ve uygulama imar planını aşağıdaki gibi tanımlamaktadır:

“Nazım imar planı, uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere düzenlenen, kadastro planlarına dayanan detaylı bir raporla açıklanan ve raporuyla beraber bütün olan plandır. Uygulama imar planı, çeşitli bölgeleri oluşturan unsurları ayrıntılarıyla belirtmektedir (...) Söz konusu plan, aşamalı düzenleme projesinin uygulama aşamalarını belirtmektedir.”

26. Aynı Kanun'un 7. maddesinde, belediyelerin nüfusu on binden fazla olan şehirler için imar planları düzenlemekle yükümlü oldukları belirtilmektedir.

27. Belediyeler, 3194 sayılı Kanun'un 10. maddesi uyarınca, beş yıllık imar planları düzenlemektedirler. İlgili idareler, imar planının kapsadığı beş yıllık süre içinde bu planla kamu hizmetine tahsis edilen alanları kamulaştırmakla ve bu kamulaştırmalar için gerekli ödenekleri bütçelerine dâhil etmekle yükümlüdürler. Diğer yasal hükümler tarafından maliklere tanınan haklar, imar planıyla kamu hizmetine tahsis edilen alan kamulaştırılincaya veya kamu hizmeti projeleri gerçekleştirilinceye kadar yürürlükte kalmaktadır.

28. Anayasa Mahkemesinin 29 Aralık 1999 tarihli kararıyla yürürlükten kaldırılmadan önce (1999/33 Esas, 1999/51 Karar sayılı karar), 3194 sayılı Kanun'un 13. maddesinin 1. fıkrası, resmi kurum, okul, yol, yeşil alan vb. yapımına ayrılan alanlarda inşaat ruhsatları ya da yenileme ruhsatlarının

verilmesini yasaklamıştır. Bununla birlikte, imar planının kabul edilmesinin ardından beş yıl sonra söz konusu durumun yeniden incelenmesinin talep edilmesi mümkündür. Yalnızca yetkili makamın ilgili taşınmazlar üzerinde kamusal bir alan ya da bina inşa etmekten vazgeçmesi durumunda, değiştirilen imar planına göre bir inşaat ruhsatı verilebilmekteydi. Anayasa Mahkemesi, 29 Aralık 1999 tarihinde, 3194 sayılı Kanun'un 13. maddesinin Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varmış ve bu maddeyi iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesi, bu karara varırken, mülkiyet hakkını kullanılamaz bir hale getiren bu türden bir sınırlamanın kamu yararının gerekleriyle haklı gösterilemeyeceği kanaatine vararak, *Sporrong ve Lönnroth* (yukarıda anılan karar) kararına atıfta bulunmuştur.

29. Dahası, Yargıtay Hukuk Genel Kurulu tarafından 15 Aralık 2010 tarihinde verilen kararın ve *Hakan Arı* (yukarıda anılan karar) kararının ardından, mevzuatta birçok değişiklik yapılmış ve imar planında ayrılmış bir yere tahsis edilen mülklerin sahiplerinin yararına vazgeçme hakkı tesis edilmiştir. Böylelikle, imar planı nedeniyle inşa edilemez bir hale gelen bu türden bir mülkün sahibi, beş yıllık bir sürenin geçmesinin ardından mülkünün kamulaştırılmasını talep edebilmektedir.

**b) İmar Yönetmeliği ve Kamulaştırmanın Uygulanma Koşulları**

30. 3 Temmuz 2017 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan İmar Yönetmeliği'nin 4. maddesi, sağlık tesisi alanlarını imar planında sağlık tesisi yapımına tahsis edilen alanlar olarak tanımlamaktadır. Bu hüküm uyarınca, söz konusu plan, bu tahsis için ayrılmış alanın kamusal alana ya da özel alana ait olup olmadığını belirtmelidir. Bu maddeye göre, söz konusu alan, bir hastane, doğumevi, sağlık ocağı, poliklinik, diş bakım merkezi ve fizyoterapi ve rehabilitasyon merkezinin kurulması için kullanılabilir. Sağlık Bakanlığına, özel sağlık tesislerine tahsis edilecek alanların belirlenmesinden önce danışılabilir.

31. 24 Nisan 2001 tarihli 4650 sayılı Kanun'la değiştirildiği şekliyle, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 3. maddesinin somut olayla ilgili kısımları aşağıdaki şekildedir:

### KAMULAŞTIRMA KOŞULLARI

#### Madde 3:

"İdareler, kanunlarla (...) yapmak yükümlülüğünde buldukları kamu hizmetlerinin veya teşebbüslerinin yürütülmesi için gerekli olan taşınmaz malları, kaynakları ve irtifak haklarını; bedellerini (...) peşin olarak (...) ödemek suretiyle kamulaştırma yapabilirler.

(...)

[Ek fıkra: 24/4/2001 - 4650/1 md.] İdarelerce yeterli ödenek temin edilmeden kamulaştırma işlemlerine başlanılamaz."

#### c) Anayasa Mahkemesinin İlgili İctihatları

32. Anayasa Mahkemesinin 1 Mart 2018 tarihli kararının ilgili kısımları (Başvuru No. 2017/29144) aşağıdaki gibidir:

"Mevcut davada, başvuran tarafın taşınmazı imar planında öncelikle, "kamu sağlık tesisi alanı", ardından "özel sağlık tesisi alanı" olarak sınıflandırılmıştır. İmar planında yapılan bu değişiklikler, başvuran tarafın taşınmazının kullanımına getirilen sınırlamalar nedeniyle, mülkiyet hakkına bir müdahale teşkil etmektedir.

İtiraz edilen müdahalenin yasal bir dayanağı bulunmaktadır. Söz konusu müdahale, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 10. maddesinden kaynaklanmaktadır.

Anayasa'nın 35. maddesi uyarınca, mülkiyet hakkı kamu yararı amacıyla sınırlandırılabilir. Bu sınırlama, Anayasa'nın 2. maddesinde ve Anayasa Mahkemesinin kararlarında belirtilen, sosyal devlet ilkesiyle yakından ilişkilidir. Kamu yararı kavramı, sosyal devletin tanımında dikkate alınması gereken unsurlardan biri olarak kabul edilmektedir. Bu bağlamda, idare, sosyal devlet ilkesine saygı gösterilmesini sağlamak için zamanında farklı ekonomik ve sosyal politikaları uygulayabilmektedir. Böylelikle, kamu yararı amacıyla, bu politikaları gerçekleştirmek için mülkiyet hakkına sınırlamalar getirilmesi gerekli olabilmektedir

(Anayasa Mahkemesi, Ek No. 2000/77, 21 Kasım 2000 tarihli ve 2000/49 No.lu karar).

Bireysel menfaatten daha üstün ortak bir menfaat olan kamu yararı, Anayasa'nın 35. maddesi uyarınca mülkiyet hakkının sınırlandırılmasını haklı gösteren bir gerekçeyi teşkil etmektedir.

Bununla birlikte, mülkiyet hakkı, yalnızca kamu yararına sınırlandırılabilir (Yunis Ağlar, 21 Ocak 1999 tarihli 2013/1239 No.lu karar, § 28).

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

İmar planının genel amacı, kamu yararına yasal bir çerçeve düzenlemektir. 3194 sayılı Kanun'un 1. maddesinde, bu yasal çerçevenin imar belgelerine, bilimsel normlara, hijyen kurallarına ve çevresel hükümlere uygun olarak oluşturulması gerektiği belirtilmektedir. Arazi düzenlemesi, kamu hizmetlerine tahsis edilen alanları, özel inşaat alanlarını ve tarımsal kullanım alanlarını yeterli düzeyde öngörmelidir.

Düzenli kentsel gelişimi sağlama yönündeki amacı dışında, [3194 sayılı] Kanun, istihdam ve barınma, mesire alanları, sağlık kuruluşları ve sosyo-kültürel yerler açısından halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamayı hedeflemektedir, zira amaç, vatandaşların toplumsal ihtiyaçlarını karşılamak için yeterli bir alt yapıya sahip sağlıklı ve düzenli bir ortamda yaşamalarına imkân vermektir.

Somut olayda, başvuranların taşınmazının “özel sağlık tesisi alanı” olarak yeniden sınıflandırılması nedeniyle, söz konusu taşınmazın yeni imar planına uyulması şartıyla inşa edilebilir hale geldiğini kabul etmek gerekmektedir. Taşınmaz imar planında “kamu sağlık tesisi alanı” olarak sınıflandırılırken, taşınmaza getirilen ilk sınırlamalar böylelikle kaldırılmıştır.

Yukarıda belirtilen değerlendirmeler ışığında, özel sağlık tesisi inşa etme yükümlülüğünün şüphesiz mülkiyet hakkına yönelik bir sınırlama olarak görülebileceği, ancak bu durumun yine de başvuranlara kamu yararı gereklilikleri ile ilgililerin temel haklarının korunmasının gerekleri arasında adil dengeyi bozacak nitelikte, yasaya aykırı ve aşırı bir yük yüklediğinin değerlendirilemeyeceği kabul edilmelidir.”



## ŞİKÂyetLER

33. Başvuranlar, Sözleşme'ye Ek 1 No.lu Protokol'ün 1. maddesine ve Sözleşme'nin 6. maddesine dayanarak, makamların taşınmazlarını, herhangi bir karşılık ödenmeksizin, sağlık tesisi inşasına tahsis ederek, bu taşınmazla ilgili yapabilecekleri kullanımı sınırlandırdıklarını ve böylelikle, mülkiyete saygı haklarını ihlal ettiklerini iddia etmektedirler.

## HUKUKİ DEĞERLENDİRME

34. Başvuranlar, davanın koşullarının Sözleşme'ye Ek 1 No.lu Protokol'ün 1. maddesini ve Sözleşme'nin 6. maddesini ihlal ettiğini ileri sürmektedirler.

35. Hükümet, bu iddiaya karşı çıkmaktadır. Hükümet, birçok kabul edilemezlik itirazı ileri sürmektedir ve başvurular, bu itirazların uygunluğuna karşı çıkmaktadırlar. Hükümet öncelikle, başvurular tarafından ileri sürülen ilk sınırlamanın kaldırılması nedeniyle, ilgililerin mağdur statüsüne sahip olmadıklarını belirtmektedir. Hükümet ardından, başvuruları ihtilaf konusu imar planına itiraz etmemekle ve bu planın iptal edilmesini talep etmemekle itham ederek, ilgililerin iç hukuk yollarını tüketmediklerini ileri sürmektedir. Hükümet, başvuruların ilgili idareye idari başvuruda bulunmadan ve/veya mülklerinin Hazineye ait olan bir mülkle değiştirilmesini talep etmeden uzun yıllar boyunca tepkisiz kaldıklarını eklemektedir. Hükümet, başvuruların aynı zamanda idare mahkemelerinde tam yargı davası açmaları gerektiğini belirtmektedir. Son olarak Hükümet, başvurular tarafından sunulan şikâyetlerin her halükârda açıkça dayanaktan yoksun olduğu görüşündedir, zira ulusal mahkemeler, ilgililerin bir yandan, genel menfaatin gerekleri ile diğer yandan, mülkiyete saygı hakkının korunması arasında kurulması gereken adil dengeyi bozduğu

iddia edilen özel ve aşırı bir yüke katlandıklarını kanıtlayamadıkları kanaatine varmışlardır.

36. Başvuranlar, şikâyetlerini tekrarlamaktadırlar. Başvuranlar, mülkiyete saygı haklarının ihlal edildiğini iddia etmektedirler. Başvuranlar bu bağlamda, mülklerini olağan bir şekilde kullanamamalarından ve uzun yıllar boyunca taşınmazlarına getirilen sınırlama nedeniyle mülkiyet hakkına ilişkin bütün özelliklerden yararlanamamalarından şikâyet etmektedirler. Başvuranlar, taşınmazlarının bundan böyle imar planında “özel sağlık tesisi alanı“ olarak yeniden sınıflandırılmasının, kendi ifadelerine göre, maruz kaldıklarını belirttikleri, mülkiyetine saygı hakkına yönelik orantısız müdahaleyi ortadan kaldırmadığını ileri sürmektedirler. Başvuranlar, idarenin taşınmazlarını kamulaştırması gerektiğini belirtmektedirler.

37. Mahkeme, başvurunun aşağıda belirtilen nedenlerle, her hâlükârda kabul edilemez olması sebebiyle, Hükümet tarafından ileri sürülen ilk itirazların tamamı hakkında karar vermesine gerek olmadığı kanaatine varmaktadır.

38. Mahkeme, *jura novit curia* (“hâkim hukuku kendiliğinden uygular”) ilkesi uyarınca, Sözleşme ve Protokolleri gereğince bir başvuran tarafından ileri sürülen hukuki gerekçelerle sınırlı olmadığını ve bir şikâyeti, başvuran tarafından ileri sürülenler dışındaki Sözleşme maddeleri ya da hükümleri kapsamında inceleyerek, bu şikâyete 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, *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 gibidir:

“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 halel getirmez.”

#### **A. İç Hukuk Yollarının Tüketilmesi Hakkında**

39. Öncelikle, belirli bir imar planının iptal edilmesine ilişkin yargılamayla ilgili olarak, Mahkeme, başvuruların söz konusu imar planının yasaya aykırılığında şikâyet etmediklerini, ancak kamulaştırma prosedürünün idare tarafından uygulanmaması nedeniyle ilgililerin taşınmazlarına getirilen sınırlamaların yol açtığı sonuçlardan şikâyet ettiklerini gözlemlemektedir (*Hakan Arı/Türkiye*, No. 13331/07, § 28, 11 Ocak 2011, *Ziya Çevik/Türkiye*, No. 19145/08, § 27, 21 Haziran 2011, *Rossitto/İtalya*, No. 7977/03, § 19, 26 Mayıs 2009, ve *G.S. ve diğerleri/İtalya (No. 2)* (k.k.), No. 36815/97, 12 Aralık 2002).

40. İkinci olarak, idare mahkemelerindeki tam yargı davasına ilişkin olarak, Mahkeme, bir başvuranın etkin olabilecek birden fazla hukuk yoluna sahip olması halinde, yalnızca bu hukuk yollarından birini kullanmakla yükümlü olduğunu hatırlatmaktadır (*Moreira Barbosa/Portekiz* (kk.), No. 65681/01, 29 Nisan 2004). Mahkeme bu bağlamda, aynı zamanda iç hukuk yollarının tüketilmesi kuralını, usulüne uygun olarak bağlamı dikkate alarak ve aşırı şekilcilik olmaksızın belirli bir esneklikle uyguladığını hatırlatmaktadır. Mahkeme, bir hukuk yolu kullanıldığında, uygulamada aynı amacı taşıyan 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 deyişle, her ne kadar ulusal hukuk, hukukun farklı alanlarına giren birçok benzer başvuru yolunu öngörse de, bu başvuru yollarından biri aracılığıyla Sözleşme'nin iddia edilen bir ihlalinin telafi edilmesini sağlamaya çalışan başvuranın, esasen aynı amacı taşıyan diğer başvuru yollarını mutlaka kullanması gerekmemektedir (*Jasinskis/Letonya*, No. 45744/08 ve 53-54, 21 Aralık 2010). Somut olayda, Mahkeme, idare mahkemelerinin taşınmazlarının bir sağlık tesisinin yapımına tahsis edilmesi nedeniyle başvuranlar tarafından açılan kamulaştırmasız el atma (*de facto*) davasını, Mahkemenin içtihatları ışığında, esasa ilişkin olarak incelediklerini gözlemlemektedir. Anayasa Mahkemesi de dâhil olmak üzere, hiç kimse, bu hukuk yolunun etkinliğine itiraz etmemiştir. Dolayısıyla başvuranlar ayrıca, Hükümet tarafından ileri sürülen diğer hukuk yollarını kullanmakla yükümlü değildirler.

41. Sonuç olarak, Mahkeme, Hükümet tarafından ileri sürülen, iç hukuk yollarının tüketilmediğine dair itirazı bütün yönleriyle reddetmektedir.

## **B. Esas Hakkında**

42. Mahkeme, mülkiyet hakkını özü itibarıyla güvence altına alan Sözleşme'ye Ek 1 No.lu Protokol'ün 1. maddesinin üç ayrı hukuk kuralı içerdiğini hatırlatmaktadır (bk, örnek olarak, *Lekić/Slovenya* [BD], No. 36480/07, § 92, 11 Aralık 2018): Birinci fıkranın birinci cümlesinde belirtilen ve genel bir niteliğe sahip olan ilk kural, mülkiyete saygı ilkesini ifade etmektedir; aynı fıkranın ikinci cümlesinde yer alan ikinci kural, mülkiyetten yoksun bırakmayı ele almakta ve bu durumu bazı koşullara tabi tutmaktadır; ikinci fıkrada yer verilen üçüncü kurala ilişkin olarak, Mahkeme, Sözleşmeciler Devletlere, diğerlerinin yanı sıra, mülklerin kullanımını genel menfaate uygun olarak düzenleme yetkisini tanımaktadır. Mülkiyet hakkının ihlaline ilişkin özel örneklerle ilgili ikinci ve üçüncü hukuk kuralları, birinci kuralda belirtilen ilke ışığında yorumlanmalıdır (bk.,

diğer kararlar arasında, *Ališić ve diğerleri/Bosna Hersek, Hırvatistan, Sırbistan, Slovenya ve eski Yugoslav Makedonya Cumhuriyeti* [BD], No. 60642/08, § 98, AİHM 2014, ve *Broniowski/Polonya* [BD], No. 31443/96, § 134, AİHM 2004-V).

43. Mahkeme aynı zamanda, yerleşik içtihatlarına göre, bir taşınmazın, imar planında, daha sonra kamulaştırılması amacıyla kamuya açık bir tesisin yapımına tahsis edilmesi sebebiyle inşaat yapma yasağına tabi tutulmasının, Sözleşme'ye Ek 1 No.lu Protokol'ün 1. maddesinin birinci cümlesi kapsamına giren bir müdahaleyi teşkil ettiğini hatırlatmaktadır (yukarıda anılan *Hakan Arı* kararı, § 37, ve yukarıda anılan *Ziya Çevik* kararı, § 46).

44. Sözleşme'ye Ek 1 No.lu Protokol'ün 1. maddesi, her şeyden önce ve özellikle, kamu makamının mülkiyete saygı hakkından yararlanmaya yönelik müdahalesinin yasaya uygun olmasını gerektirmektedir, zira demokratik bir toplumun temel ilkelerinden biri olan hukukun üstünlüğü, Sözleşme'nin maddelerinin tamamında yer almaktadır (*Eski Yunanistan Kralı ve diğerleri/Yunanistan* [BD], No. 25701/94, § 79, AİHM 2000-XII).

45. Somut olayda, arazi düzenlemesine ilişkin genel politikadan kaynaklanan müdahalenin yasaya uygunluğu ve amacı, herhangi bir sorun yaratmamaktadır. Bu bağlamda, Mahkeme, arazi düzenlemesi kadar karmaşık ve zor bir alanda, Sözleşmeciler Devletlerin imar politikalarını yürütmek 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.l./İtalya*, No. 37710/97, § 77, AİHM 2001-IX, *Saliba ve diğerleri/Malta*, No. 20287/10, § 45, 22 Kasım 2001, ve *Terazzi S.r.l./İtalya*, No. 27265/95, § 85, 17 Ekim 2002). Açıkça keyfi veya mantıksız bir seçimin yapılmaması nedeniyle, Mahkeme, bu politikanın amaçladığı sonuçların ulusal düzeyde elde edilmesi için en uygun araçlara ilişkin olarak ulusal makamların değerlendirmesinin yerine kendi değerlendirmesini koyamayacaktır

(*Galtieri/İtalya* (kk.), No.72864/01, 24 Ocak 2006 ve *Campanile ve diğerleri/İtalya* (kk.), No. 32635/05, § 31, 15 Ocak 2013). Ayrıca, arazi düzenlemesi kapsamında, mevzuata getirilen değişiklik genel olarak kabul edilmekte ve uygulanmaktadır. Nitekim her ne kadar parasal alacakla ilgili hak sahipleri, genel olarak, kesin ve soyut haklardan yararlanabilseler de, farklı nitelikteki haklarla ilgili olan ve özünde gelişen alanlar olan, imar veya arazi düzenlemesi konularında aynı durum geçerli olmamaktadır (*Gorraiz Lizarraga ve diğerleri/İspanya*, No. 62543/00, § 70, AİHM 2004-III ve yukarıda anılan *Galtieri* kararı).

46. Mahkeme, davanın koşullarında, başvuruların taşınmazına Belediye tarafından el konulmasının söz konusu olmadığını tespit etmektedir. Başka bir ifadeyle, başvurular mülklerinden resmi olarak yoksun bırakılmamışlardır, zira ilgililerin mülkiyet haklarına yasal olarak dokunulmamıştır. Bununla birlikte Mahkeme, Devletin davranışının Sözleşme'ye Ek 1 No.lu Protokol'ün 1. maddesine uygun olup olmadığını değerlendirmek için Sözleşme'nin "somut ve etkin" hakları korumayı amaçladığını göz önünde bulundurarak, söz konusu çeşitli menfaatlere ilişkin kapsamlı bir inceleme yapmalıdır. Mahkeme, görünüşün ötesine geçmeli ve *ihtilaf konusu* durumun gerçekliğini araştırmalıdır (*Brumărescu/Romanya* [BD], No. 28342/95, § 76, AİHM 1999-VII).

47. Mahkeme, söz konusu mülkün "kamu sağlık tesisi alanı" olarak sınıflandırılmasının ve inşa edilemez bir hale getirilmesinin ardından, "özel sağlık tesisi alanı" olarak yeniden sınıflandırıldığını saptamaktadır. Söz konusu yeniden sınıflandırma, bununla birlikte inşaatın yerel imar planında hedeflenen amaca uygun olması koşuluyla, bu mülkü inşa edilebilir hale getirmiştir. Başka bir deyişle, taşınmazın kullanımına yönelik sınırlama azaltılmıştır.

48. Mahkeme, başvuruların, bu müdahale tedbirlerinin kamu yararı gerekleri ile ilgililerin temel haklarının korunmasının gerekleri arasında "adil bir denge" kurmadığını ileri sürerek, ulusal mahkemelere

başvurduklarını kaydetmektedir. İlgililerin tazminat talebi, ulusal mahkemeler tarafından usulüne uygun olarak incelenmiş ve ulusal mahkemeler, Mahkemenin ilgili içtihatları ışığında ve tarafların iddialarını çekişmeli olarak dinledikten ve ilgili bütün unsurları inceledikten sonra, ilgililerin tazminat hakkını doğuran bir zarara uğramadıkları kanaatine varmışlardır. Mahkeme, ulusal mahkemelerin kararlarının keyfi veya açıkça mantıksız olduğu sonucuna varılmasını sağlayacak herhangi bir unsur tespit etmemektedir.

49. Nitekim Mahkeme, ulusal mahkemelerin bunu vurguladığı gibi, imar planı değişikliğinin ilk sınırlamanın azaltılmasına neden olduğunu gözlemlemektedir. Söz konusu mülk, bundan böyle, inşaatın özel bir sağlık tesisiyle ilgili olması koşuluyla, inşa edilebilir olarak sınıflandırılan bir alanda bulunmaktadır. Taşınmaz, aynı zamanda, bu türden bir yatırım yapmak isteyen herhangi bir kişiye satılabilmekte veya kiralanabilmektedir.

50. Bu bağlamda, Mahkeme, daha önce *Verga ve Cannarella/İtalya* ((k.k.), No. 20984/08, 15 Kasım 2016 [Komite]) davasında benzer bir şikâyeti incelediğini ve bu şikâyetin kabul edilemez olduğuna karar verdiğini kaydetmektedir (ayrıca, aynı doğrultuda, 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]).

51. Davanın koşullarında, Mahkeme, davanın esasına bakan mahkemeler ve Türk Anayasa Mahkemesi gibi, söz konusu menfaatler arasında kurulması gereken adil dengenin korunduğu kanısına varmaktadır.

52. Nitekim bu hususta, Mahkeme, ulusal mahkemeler önündeki davanın konusunun taşınmazın mülkiyetinin idareye devredilmesiyle ve başvuranlara ödenmesi gereken tazminat miktarının hesaplanmasıyla ilgili olduğunu gözlemlemektedir. Hâlbuki idare, imar planını değiştirmesinin ardından, ihtilaf konusu alanın bundan böyle kamu sağlık tesisinin yapımına ayrılan bir alan olarak kabul edilmemesi, ancak özel sağlık tesisinin inşasına

ayrılan bir alan haline gelmesi nedeniyle, başvuruların mülkünü kamulaştırmakla yasal olarak yükümlü değildir.

53. Mahkeme ayrıca, başvuruların taşınmaz üzerinde yapı inşa etme niyetlerini hiçbir zaman belirtmediklerini, - örnek olarak, ilgililerin özellikle 1989 tarihli imar planıyla getirilen sınırlamayı ileri sürerek, idareden imar planına ilişkin bir değişiklik talep etmediklerini veya inşaat ruhsatı almak amacıyla idari işlem başlatmadıklarını kaydetmektedir. Başvuranlar, idarenin taşınmazlarını kamulaştırmasını itiraz etmeden beklemekle yetinmişlerdir ve yaklaşık yirmi iki yıl sonra, başvurular, taşınmazlarının idareye devredilmesi karşılığında bu taşınmazın değeri tutarında tazminat ödenmesi için ulusal mahkemelerde dava açtıklarında, idare cevap vermiş ve ilgililerin ileri sürdükleri sınırlamayı büyük ölçüde azaltarak, taşınmazla ilgili belirsizliğe çözüm getirmiştir. Mahkemeye göre, başvuruların bundan böyle hâlihazırda mülkiyetlerinin durumuna ilişkin olarak tam bir belirsizlik içinde olmamaları nedeniyle, *Hakan Arı* (yukarıda anılan karar) ilke kararıyla dikkate değer bir farklılık söz konusudur.

54. Başvuranlar bununla birlikte, kamu sağlık tesisi yapımına ayrılan bir alanın özel sağlık tesisi yapımına ayrılan bir alana dönüştürülmesinin, kendi durumlarını değiştirmediklerini ileri sürmektedirler.

55. Mahkeme, bu görüşü paylaşmamaktadır. Mahkeme, başvuruların, taşınmazlarının değerinin azaldığını, mülklerini halen olağan bir şekilde kullanmadıklarını ve özellikle normal piyasa koşullarında taşınmazı satma veya kiralama olanağını kaybettiklerini ileri sürmekten ibaret olan iddialarının spekülâtif kaldığı, zira ilgililerin bu bağlamda somut unsurlarla desteklenen herhangi bir ikna edici açıklama sunmadıkları kanaatine varmaktadır.

56. Ayrıca, bu spekülâtif değerlendirmeleri incelemek, şüphesiz, Mahkemenin görevi değildir. Ulusal makamlar, toplumları ve ihtiyaçları hakkında doğrudan bilgi sahibi olmaları sayesinde, ilke olarak, "kamu yararını" içeren hususu belirlemek için uluslararası hâkime göre daha iyi bir



konumda bulunmaktadır. Sözleşme tarafından oluşturulan koruma mekanizmasında, dolayısıyla, mülklerden yoksun bırakılmayı ve mülklerin iadesini içeren tedbirler de dâhil olmak üzere, mülkiyet hakkının kullanılması alanında uygulanabilir tedbirleri haklı gösteren genel menfaate ilişkin bir sorunun varlığı hakkında öncelikle karar verme görevi ulusal makamlara aittir. Bu nedenle, ulusal makamlar, Sözleşme'nin güvencelerinin uzandığı diğer alanlarda olduğu gibi, belirli bir takdir yetkisinden yararlanmaktadırlar (*Jahn ve diğerleri/Almanya* [BD], No. 46720/99 ve diğer 2 başvuru, § 91, AİHM 2005-VI).

57. Bu bağlamda, Mahkeme, ulusal makamların ekonomik ve sosyal bir politika yürütmek için geniş bir serbestliğe sahip olmalarının normal olduğu kanısına varmaktadır ve ulusal makamların kararlarının açıkça makul bir dayanaktan yoksun olduğu ortaya çıkmadığı sürece, makamların “kamu yararı” gereklerini kavrama şekline saygı duymaktadır.

58. Hâlbuki somut olayda, bu türden bir durum söz konusu değildir. Modern şehir planlaması, özellikle büyük kentsel alanlarda bazen zor etki ve değerlendirmeleri gerektirmekte ve bu planlamanın uygulanması genellikle önemli bir zaman almaktadır. Aynı şekilde, bir kentsel gelişim projesinin planlanması ve hazırlanmasının toplumun inanç ve beklentilerinin gelişimi açısından değişebileceğine pek itiraz edilemez. Somut olayda, Ankara şehrinin Çankaya ilçesinde yerel imar planında yapılan değişiklik bunun bir göstergesini sunmaktadır.

59. Mahkeme, adil dengenin araştırılmasında, aynı zamanda, maliklerin mevcut hukuki ve fiili durumunu dikkate almaktadır. Başvuranlar, taşınmazın malikleri olarak kalmaktadırlar. Başvuranlar, herhangi bir imar projesine bağlı sınırlar dâhilinde bu taşınmazdan yararlanma hakkına sahiptirler. Dahası, yoğun nüfuslu şehirlerde bulunan taşınmazların sahiplerinin, burada, söz konusu olan türden resmi kararlardan başka faktörlere bağlı oldukları göz ardı edilmemelidir. Örnek olarak, somut olayda, taşınmazın toplam alanına nazaran küçük olan başvuranların payının

büyüklüğü (yukarıda 3-4. paragraflar), diğerlerinin yanı sıra, ilgililerin mülklerinin kullanımını sınırlandıran bir faktördür. Her halükârda, makamların, kendi yetkileri altındaki alanlarda bulunan arazi ve binaların gelecekteki kullanımına ilişkin olarak niyetlerini açıkladıklarında, malikler, başvuranların bu durumda şikâyetçi oldukları etkiler gibi zarar verici etkilere maruz kalabilmektedirler. Sözleşme'ye Ek 1 No.lu Protokol'ün 1. maddesi, bu bağlamda, bir mülkün piyasa değerini etkileyebilecek, Devlet tarafından yürütülen bütün faaliyetlere karşı bir güvence sunmamaktadır. Dahası, davanın koşullarında, başvuranlar, satın alınmasından bu yana, ihtilaf konusu taşınmazın, kentsel gelişme nedeniyle değerini kaybettiğini kanıtlamamışlardır.

60. Böylelikle, yukarıda belirtilen değerlendirmeler ışığında, Mahkeme, idare tarafından getirilen ve başvurular tarafından ileri sürülen sınırlamanın, ilgililerin mülkiyet hakkının korunması ile Sözleşme'ye Ek 1 No.lu Protokol'ün 1. maddesi anlamında kamu yararı arasında kurulması gereken adil dengeyi bozmadığı kanısına varmaktadır.

61. 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

TOSUN VE DİĞERLERİ / TÜRKİYE KARARI

**EK**

No.	Adı SOYADI	Doğum Yılı	Uyruğu	İkamet Yeri
1.	Hamide TOSUN	1945	Türk	Ankara
2.	Mustafa ATAY	1936	Türk	Ankara
3.	İrfan TOSUN	1965	Türk	Ankara
4.	Mahmut TOSUN	1936	Türk	Ankara