

KAMULAŞTIRMA İŞLEMİNİN İPTALİ DAVASINDA İLK İNCELEME KONULARI YÖNÜNDEN DEĞERLENDİRMELER VE KAMULAŞTIRMADA YARGISAL SÜRECİN İDARİ YARGIDA BİRLEŞTİRİLMESİNİN OLABİLİRLİĞİ

EVALUATIONS IN TERMS OF FIRST INVESTIGATION ISSUES IN THE CASE FOR CANCELLATION OF EXPROPRIATION PROCESS AND THE POSSIBILITY OF COMBINING THE JUDICIAL PROCESS IN EXPROPRIATION WITH THE ADMINISTRATIVE JURISDICTION

Muhammed Emin AYDEMİR*

ÖZ

Kamulaştırma işlemi özel mülkiyete konu taşınmazların idare mülkiyetine kişilerin iradesi dışında geçmesidir. Doğrudan mülkiyet hakkına müdahale eder nitelikte olması, kamulaştırma işlemlerinin yargı denetimine tabi kılınmasını zorunlu kılmaktadır. Kamulaştırma Kanunu'nda kamulaştırma için öngörülen usullerden bir kısmı idarî sürece ve bir kısmı adlî sürece ilişkindir. İdarî süreç içerisinde yer alan kamulaştırma işlemlerine karşı dava açılmasına dair idarî yargı mercilerinde açılacak davalarda ilk inceleme konularının ele alınması, bazı özel hâllere ilişkin hukuken nasıl bir yol izlenilmesi gerektiğinin saptanması, bunların Danıştay kararlarıyla birlikte değerlendirilmesi önem teşkil etmektedir. Bunun yanında adlî süreci de içeren kamulaştırma işlemlerinin

* İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı
Doktora Öğrencisi, Erzurum İdare Mahkemesi Üyesi
membuska@gmail.com, ORCID ID: 0000-0003-3060-2064

Muhammed Emin AYDEMİR

tek bir çatı altında birleştirilmesi kamulaştırma işlemlerine yönelik uyumsuzlukların hızlı bir biçimde çözümüne katkı sağlayacağından, bu alanda yapılması gereken düzenlemelerin ne olduğu saptanmalıdır. Her hâlükârda iki farklı yargı kolunda devam eden yargılamaların sorunlara neden olabilecek bir durum olduğu açık olup, en kesin çözümün kamulaştırma işlemleri özelinde taşınmaz bedelinin tespiti dava türüne İdarî Yargılama Usulü Kanunu'nda yer vererek sorunun çözümüdür.

Anahtar Kelimeler: Kamulaştırma, İdarî Süreç, Adlî Süreç, İlk İnceleme, Mülkiyet Hakkı

ABSTRACT

Expropriation is the transfer of privately owned property to public administrative ownership against the will of individuals. The fact that it directly interferes with property rights makes it necessary for expropriation procedures to be subject to judicial review. Some of the procedures foreseen for expropriation in the Law on Expropriation are related to the administrative procedure and some to the judicial procedure. It is important to consider the initial examination issues in the cases to be filed in the administrative judicial authorities regarding the filing of a lawsuit against expropriation transactions in the administrative procedure, to determine the legal path to be followed regarding some special cases, and to evaluate them together with the decisions of the Council of State. In addition, since the unification of expropriation procedure, including the judicial procedure, under a single roof will contribute to the rapid resolution of disputes regarding expropriation transactions, the arrangements that need to be made in this area should be determined. In any case, it is clear that the ongoing proceedings in two different jurisdictions is a situation that may cause problems, and the most definitive solution is to solve the problem by including the case type of determining the price of real estate in expropriation transactions in the Administrative Procedure Act.

Keywords: Expropriation, Administrative Process, Process Of Judicial Branch, First Review, Property Right

GİRİŞ

Toplum içinde, bazılarınca taşınmazının değerinin düşük olduğu düşüncesine dayalı olarak olası bir kamu hizmeti kapsamında daha fazla bedelle idarenin alabileceğine yönelik umutla beklediği, bazıla-

rının kendi taşınmazı kapsama alınmasına rağmen karşılığında ödenen bedelden memnun olmadığı, bazılarının geçim kaynağı olan taşınmazına yönelmesi nedeniyle mahvına neden olabileceğini düşündüğü bir hukukî müessese bulunmaktadır: Kamulaştırma. Hangi nedenle olursa olsun, her an ve her zaman bir kamu hizmetinin yürütülmesi çerçevesinde özel mülkiyete konu herhangi bir taşınmaz kamulaştırılma olasılığı ile karşı karşıyadır. İdare için ve bazen malik ya da malikler için zor bir süreç olan kamulaştırma, yöneldiği taşınmazın mülkiyetinin malik ya da maliklerin elinden çıkması ya da tasarruf etme yetkisinin sınırlandırılması sonucunu doğurur. Kamulaştırıldıktan sonra taşınmaz, artık idarenin eline kamu malı olarak geçmiş bulunur.

Kamulaştırma doğrudan mülkiyet hakkına yöneldiğinden hukuk düzeni içerisinde düzenlenmesi gereken başlıca alanlardan birisidir. Temel insan hak ve özgürlükleri içerisinde yer alan mülkiyet hakkının, idareye karşı her an korunaksız bırakılması elbette kabulü mümkün olmayan bir durum olacaktır. Bu sebeptendir ki başta Anayasa olmak üzere, ülkemizde yürürlükte bulunan mevzuat düzenlemelerinde kamulaştırma belli usullere bağlanmıştır. Ancak belli usullere bağlı kılınmış olması kamulaştırmanın tamamen yargı muafiyeti alanında bulunduğundan bahsetmeye yetmeyecektir. Aksine çok sıkı bir usulün bulunması, kamulaştırmanın yöneldiği amaç ve hak ekseninde daha etkili bir yargı denetimini gerektirmektedir.

Ülkemizde 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nda kamulaştırmanın hangi süreçlere ayrıldığı ve bu süreçlerde takip edilmesi gereken usuller ayrıntılı biçimde düzenlenmiştir. Bu şekilde belirlenen süreçlerden sonra ise elbette ki her idarî işlem gibi kamulaştırma işlemine karşı da dava açılabilmesi düzenlenmiştir. Bununla birlikte sadece kamulaştırma işlemine karşı dava açılması ile yetinilmemiş, kamulaştırma işleminde idarî süreç sonunda bedelde uzlaşma sağlanamaması

Muhammed Emin AYDEMİR

hâlinde idareye adlî yargı mercilerinde dava açarak, taşınmazın bedelini tespit ettirip, idare adına tesciline karar verdirebilmesi şeklinde bir dava imkânı da sunulmuştur. Buna göre idarece kamulaştırmadan vazgeçilmedikçe kamulaştırma yapılmasının önünde tek bir engel vardır: Kamulaştırma işlemine karşı idarî yargı mercileri önünde açılacak davalarda yargı denetimi.

Hemen her sürecin idarenin elinde bulunduğu kamulaştırmada bir de uzlaşma sağlanamaması hâlinde adlî yargı mercilerinde dava açma hakkının idareye bırakılmış olması, sürecin birey inisiyatifinde bulunmadığının en açık göstergesidir. İsterse uzlaşma olmasa bile dava açıp bedel tespiti sonrası idare adına tescil yaptırabilme yetkisine haiz olan idarenin, kamulaştırma için atacağı her adımın ne kadar önemli olduğu tartışmasıdır. Hâl böyle olunca kamulaştırma gibi bir müesseseye yargı yolunun açık bırakılması en başta hukuk devletin bir gereği olarak ele alınmalıdır.

Kamulaştırma işlemine karşı dava açılabilmesi mümkün ise de İdare Hukukunun temel özellikleri arasında yer alan öğreti ve içtihat hukuk dalı olmasına bağlı olarak bazı konularda henüz bir görüş birliğinden bahsetmek mümkün değildir. Bu nedenle kamulaştırma işlemine karşı idarî yargı mercilerinde dava açılacaksa de daha ilk inceleme aşamasında bazı ayrışıklıklar göze çarpmaktadır. Bu ise kamulaştırma işlemlerine karşı açılacak davalarda¹ ve yapılacak yargılamalarda daha dikkatli olunmasını gerektirmektedir. Bu nedenle başta Danıştay kararları olmak üzere, kamulaştırma işlemlerine karşı açılan davalarda ilk inceleme konularında göze çarpan ihtilaflı konuların ele alınması önem arz etmektedir.

¹ Hemen belirtmelidir ki Kamulaştırma Kanunu uyarınca kamulaştırma işlemlerine karşı açılacak davalar idarî yargı mercilerinde öncelikli olarak ele alınacaktır.

Bunun yanı sıra belirtildiği gibi idarî süreç tamamlanıp da idare ile malik ya da malikler arasında uzlaşma sağlanamaması durumunda idarenin adlî yargı mercilerinde dava² açma hakkı bulunmaktadır. Kamulaştırmanın birden fazla aşamasından sonra cereyan etmesi gereken ve adlî süreç olarak adlandırılan bu aşamada açılacak davada ilgili yargı yerinin tek yapması gereken ise kamulaştırmaya konu edilen taşınmazın bedelini belirlemek ve belirlenecek bedelin malik ya da maliklere ödenmesine bağlı olarak ilgili taşınmazın idare adına tescil edilmesine karar vermektir. Adlî yargı mercii tarafından başkaca bir karar verilemeyecek olması ve buna karşılık idarî yargı yerinde dava açılması hâlinde kamulaştırma işleminin iptaline karar verilmiş olması hâlinde ise artık ortada iki farklı yargı kolu tarafından verilmiş farklı sonuçlara neden olabilecek yargı kararları bulunmaktadır. Belki kamulaştırma işleminin niteliği gereği bu şekilde iki farklı yargı kolunda yapılacak yargılamayla işlemlerin halledilmesi önemli ise de kamulaştırmanın niteliği ve amaç itibarıyla kamu yararı amacına yönelik olması hususu gözetildiğinde, kamulaştırma işlemi için açılacak davalarda usulün daha da sadeleştirilmesi önem arz etmektedir.

İki farklı yargı kolunda ve iki farklı hukukî durumu ele alan yargılamaların tek bir çatı altında, daha doğrusu tek bir yargı kolu altında birleştirilmesinin mümkün olup olmadığının ve mümkün ise de hangi yargı kolunun diğerine nazaran daha tercih edilebilir olduğu önem teşkil etmektedir. Kamulaştırma Kanunu'nda yer alan yasal düzenlemelerde de iki farklı yargı kolundaki davaların birlikte yürütüleceği öngörülerek, bunlara yönelik hükümlere yer verilmişse de bunların

² İdare tarafından açılacak bu dava “bedel tespit ve tescil” olarak isimlendirilmektedir. Bu davada adlî yargı mercii tarafından sadece kamulaştırmaya konu taşınmazın bedelinin tespiti ve sonrasında taşınmazın idare adına tescili yapılmaktadır. Başka yönde bir karar verme durumu bulunmamaktadır (Şahin, 2017: 635).

Muhammed Emin AYDEMİR

tek başına kamulaştırmanın tamamlanması için yeterli olup olmayacağıı belirlemek esas olmalıdır.

Bu kapsamda çalışmada öncelikle kamulaştırma işlemine karşı idarî yargı mercilerinde açılacak davalarda ilk inceleme konuları yönünden bir kamulaştırma işleminin nasıl ele alınması gerektiği üzerinde durulacaktır. Bu şekilde idarî yargı süreci belirlendikten sonra kamulaştırma kapsamında adlî yargı mercilerinde açılacak bedel tespiti ve tescil davaları ile idarî yargı kolundaki davaların buna etkisi ele alınacaktır. Bu çerçevede idarî yargı mercii ve adlî yargı mercii arasında iki farklı davanın devam etmesinin hukuk sistematığı açısından değerlendirilmesi yapılacak ve sonuçta iki farklı yargı yolunda kamulaştırma işlemleri için öngörülen dava usulünün tek bir yargı kolunda birleştirilip birleştirilemeyeceği incelenmeye çalışılacaktır. Sonuçta ise bazı önerilere yer verilecektir.

Çalışmanın kamulaştırma işlemlerine karşı idarî yargı mercilerinde açılacak davalarda ilk inceleme safhasına yönelik yargı faaliyetine katılanlara yardımcı olacağı değerlendirilmektedir. Bunun yanında varılacak neticenin kanun koyucu için değerlendirilebilir olması ümit edilmektedir. Ayrıca hemen belirtilmelidir ki çalışma kapsamında kamulaştırma kavramı tekil olarak ele alınmıştır. Başka bir kamulaştırma türü olan ve idareye el koyma yetkisi de veren acele kamulaştırma müessesesi için, yeri geldiğinde özellikle belirtilecek durumlar hariç, değinilmeyecektir. Bu nedenle kamulaştırma olarak ifade edilenden acele kamulaştırmanın anlaşılması gerekmektedir.

Bu aşamada belirtilmelidir ki çalışma kapsamında elde edilen yargı kararlarına UYAP sistemi üzerinden erişilmiştir.

I. KAMULAŞTIRMA İŞLEMLERİNDE İLK İNCELEME KONULARI

A. Kısaca Kamulaştırma

Türk hukuk sisteminde yürürlükte bulunan düzenlemelerde hâlen kamulaştırmaya yönelik genel bir tanım bulunmamaktadır (Çağlayan, 2011: 454). Halk arasında istimlâk olarak da anılan (Gözler, 2019: 957) kamulaştırma, kamu hizmetlerinin gereği gibi yapılabilmesi için ihtiyaç duyulan özel mülkiyete konu taşınmazların idarî tasarrufla mülkiyetinin kamuya geçirilmesi ya da bunlar üzerinde irtifak kurulması olarak tanımlanabilir (Günday, 2015: 250; Şahin, 2018: 7). Kamulaştırma özünde idarenin mal edinme yöntemlerinden birisidir. İdarî işlemlerin tesis edilmesinde olduğu gibi kamulaştırmada da kamu gücünün tek taraflı olarak kullanılmasına dayalıdır (Karaman, 2015: 6). Ancak kamulaştırma öyle bir idarî tasarruftur ki, yeri geldiğinde kamulaştırmanın tamamlanabilmesi için araya yargı mercileri de girebilmektedir. Zira kamulaştırma esasen mülkiyet hakkına³ yönelik bir müdahaledir (Gözler, 2019: 958). Bu

³ Mülkiyet hakkı, öğretide de kabul edildiği üzere hem Anayasa'da hem uluslararası sözleşmelerde yer verilen temel insan hak ve özgürlüklerinden birisi olup, mevzuat çerçevesinde yapılmış bir tanımla bulunmamaktadır Bkz. (Öztürk, 2019: 6). Öğretide mülkiyet hakkının mutlak bir hak olduğunu belirten görüşler mevcuttur Bkz. (Eren, 2016: 27). Buna karşılık temel insan hak ve özgürlükleri arasında yer alması mülkiyet hakkını önemli kıldığı ve korumayı gerektirdiği gibi, temel hak ve özgürlükler içerisinde düzenleniş biçimi gözetildiğinde mülkiyet hakkının mutlak bir hak olduğunu söylemenin mümkün olmadığı da belirtilmektedir Bkz. (Yılmazoğlu ve Duman, 2018: 517). Anayasa Mahkemesi (AYM) de Anayasa'nın 35'inci maddesinde ifade bulan mülkiyet hakkının mutlak bir hak olmadığını kabul etmektedir Bkz. (Anayasa Mahkemesi, 14.05.2015 Tarih ve E.2014/177, K.2015/49 Sayılı Karar). Buna göre mülkiyet hakkının belli şartlar altında ve özellikle kamu yararı uyarınca sınırlandırılabilmesi kabul edilmelidir (Danıştay 6. Dairesi, 14.12.2021 Tarih ve E.2021/1761, K.2021/13881 Sayılı Karar; Danıştay 6. Dairesi, 02.06.2021 Tarih ve E.2020/5050, K.2021/7622 Sayılı Karar; Danıştay 6. Dairesi, 28.12.2018 Tarih ve E.2018/6286 Sayılı YD Ret Kararı.). Anayasa'nın 35'inci maddesinde de herkesin mülkiyet hakkına sahip olduğu belirtildikten sonra, mülkiyet hakkının kamu yararı amacıyla ve kanunla sınırlanabileceği belirtilmiştir. Bu şekilde bir

Muhammed Emin AYDEMİR

özelliğinden olacak ki 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 46'ncı maddesinde özel biçimde kamulaştırma için belli şartlar ortaya konulmuş ve belirli usuller öngörülmüştür. Anayasa'da özel olarak düzenlenmiş ve belli şartlarla sınırlandırılmış olması, herhâlde mülkiyet hakkına verilen önemin ve mülkiyet hakkının korunması gerekliliğinin bir sonucu olduğu ifade edilebilir⁴. Kamulaştırmanın mülkiyet hakkının sınırlandırılması ve istisnası olması nedeniyle (Şahin, 2018: 14)⁵, kamulaştırma işleminin yöneldiği durum esas alınarak nitelemesinin yapılması, daha doğrusu yöneldiği hak çerçevesinde yargısal korunmanın gerekliliğinin açıklanması önem teşkil etmektedir.

Kamulaştırma, belirtildiği üzere, mülkiyet hakkına ağır bir sınırlama teşkil etmektedir. Hatta öyle ki Anayasa'da ve 2942 sayılı Kamu-

sınırlandırmanın ardından ise mülkiyet hakkının kullanılmasının toplum yararına aykırı olamayacağı belirtilmesi gözetildiğinde, hakkın mutlak bir temel insan hak ve özgürlüğü olarak kabul edilmemesi gerekir. Hâl böyle olunca mülkiyet hakkının Anayasa'da öngörülen sebeplerle sınırlandırılabilmesi kabul edilecekse de bunlar dışında mülkiyet hakkına müdahale kabul edilemeyecektir. Ülkemizin de tarafı olduğu Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin Ek 1 Numaralı Protokolü'nde yer verilerek temel insan hak ve özgürlüğü olarak kabul edilen ve Anayasa'da da "Kişinin hakları ve ödevleri" başlığı altında düzenlenen mülkiyet hakkının korunması da kaçınılmazdır. Bkz. (Anayasa Mahkemesi, 20.12.2018 Tarih ve E.2016/181, K.2018/111 Sayılı Karar, § 27, www.anayasa.gov.tr).

⁴ Anayasa'da kamulaştırma yapmak yetkisi sadece Devlet ve kamu tüzel kişilerine tanınmıştır. Bkz. (Anayasa Mahkemesi, 31.10.2013 Tarih ve E.2013/49, K.2013/125 Sayılı Karar). Kamulaştırmanın yapılabilmesi için kamu yararının gerekli olması koşuluna yer verilmiştir. Ayrıca usul olarak da taşınmazın gerçek karşılığının ve bu karşılığın peşin olarak ödenmesi şartı aranmıştır. Belli hâller haricinde taksitlendirme yapılabilmesine imkân verilmişse de taksitlendirme için kanunda öngörülmeye ile taksitlendirme süresinin beş yılı geçmemesi gerektiği düzenlenmiştir. Yine taksitlendirme hâlinde uygulanacak faiz oranının dahi kamu alacakları için öngörülen en yüksek faiz oranı üzerinden hesaplanacağı belirtilerek, aslında kamulaştırmanın temel şartları ortaya konulmuştur.

⁵ Anayasa Mahkemesi de birçok kararında kamulaştırmanın mülkiyet hakkının sınırlaması olduğunu belirtmiştir. Bkz. (Anayasa Mahkemesi, 13.04.2022 Tarih ve B.No.2019/25096 Sayılı Abdülmecit Selekler ve Diğerleri Kararı).

laştırma Kanunu'nda öngörüldüğü hâliyle kamulaştırma, kişilerin rızası dışında ve zorla, mülkiyetindeki taşınmazların satın alınması ya da üzerinde idarî irtifak kurulabilmesidir (Dönmezer, 1941: 41). Hatta miktarın bile malike dayatıldığı bir sözleşme yapmaya zorlama vardır (Dönmezer, 1941: 49). Bu yönden ele alındığında, kamulaştırmayla genel bir hukuk kaidesi olan sözleşme yapma hürriyetinin aksine kişilerin sözleşme yapma iradesinin dahi göz ardı edildiği bir durumun varlığı gündeme gelmektedir. Bu özelliğinden hareketle hem mülkiyet hakkını hem sözleşme serbestisini ortadan kaldırmasına bağlı olarak öğretilde kamulaştırmanın mülkiyet hakkının özüne ağır bir biçimde dokunan bir durum olduğu da belirtilmektedir (Bilgen, 1999: 2).

Anayasa'da mülkiyet hakkının ancak kanunla ve kamu yararı amacıyla sınırlanabileceği belirtilmiştir. Kamu yararı amacıyla sınırlandırılacak bir hak olma özelliği gösteren mülkiyet hakkının sınırlandırılabilmesi için kanun düzeyindeki normlarla belirlenecek şartlar çerçevesinde sınırlandırma yapılabileceği öngörülmüştür. Anayasa'da mülkiyet hakkına yönelik getirilen bu düzenleme gözetildiğinde kamulaştırma işlemi yönünden durumun ele alınması gerekir. Bu bağlamda Kamulaştırma Kanunu'nun varlığı Anayasa'da öngörülen kanunla düzenlenmiş olması şartını yerine getirmektedir. Ayrıca Kamulaştırma Kanunu'ndaki düzenleme uyarınca kamulaştırma ancak kamu yararı amacıyla sınırlı olarak yapılabilecektir. Anayasa'da öngörülen şartlar çerçevesinde ele alındığında Kamulaştırma Kanunu çerçevesinde ve burada belirlenen şartlara uygun olarak Devlet ya da kamu tüzel kişilerin (idare) ortaya konulabilecek bir kamu yararı ile mülkiyet hakkının sınırlandırılabilmesi mümkün olacaktır.

Muhammed Emin AYDEMİR

Kamulaştırma için özellikle belirtilmesi gereken kamu yararı⁶ gerekçesiyle yapılabilmesidir. Yine kamulaştırma yapılırken özel mülkiyete konu taşınmazın malikinin durumu da önemli değildir. Malik ister fiil ehliyetini haiz birisi, ister mahcur olsun özel mülkiyete konu taşınmaz kamulaştırmaya konu edilebilecektir (Dönmezer, 1941: 65). Belirtilen bu hususlardan da açıkça görüldüğü üzere, kişilerin iradesine mugayir olacak biçimde idarelere kamulaştırma yetkisinin verilmiş olması ve bunun doğrudan mülkiyet hakkını sınırlandırmaya yönelik olması, kamulaştırma işleminin bir an dahi keyfilik içermemesi gerekliliğini ortaya koymaktadır. Sadece ve sırf kamu yararı amacına yönelik olarak mülkiyet hakkı kamulaştırmaya konu edilebilmelidir.

⁶ Kamu yararı kavramının belli bir tanımının olduğunu söylemek güçtür. Kamu yararı çok işlevli bir kavramdır (Akıllıoğlu, 1988: 11). Ayrıca bu kavram zaman, mekân, hizmetin türü ve ihtiyaçlara göre, yasal görüş ve anlayışa göre değişiklik gösterme özelliğinde olup; özel yararı aşan genel bir yarara yöneliktir (Kızıl, 1988: 211). İdare Hukuku bağlamında sıklıkla kullanılan *kamu yararı*, idarenin yürüttüğü faaliyetler çerçevesinde kamunun, yani toplumun menfaatlerinin korunmasını, kamu hizmetinin etkili biçimde ve verimli olarak icra edebilme konusunda ayrıcalık tanınması gereken durumlar olarak tanımlanabilir. Kamu yararı kavramının bir tanımına yer vermek mümkün olmasa bile kamulaştırma özelinde ele alındığında kamu yararını, kamu hizmetlerinin yürütülebilmesi için idarenin ihtiyaç duyduğu hâller olarak nitelendirmek mümkündür. Ancak her ihtiyaç hâli kamu yararının varlığına sebebiyet vermeyecek olup idare, kamu hizmetinin işleyişi için hukuk âleminde korunması gereken hak ve menfaatleri gözeterek hareket etmelidir. Ayrıca kamu yararı gelip geçici olarak var olan durumlara yönelik olabileceksin de idarenin tesis ettiği ve etmek istediği kamulaştırmalarda, sonuçta da kamu yararına uygun hareket edilmiş olması gerekir. Taşınmazın gerçek karşılığı ödenmiş olsa dahi, kamu yararı bulunmadıkça kişinin mülkiyet hakkına müdahale edilemeyecektir (Kızıl, 1988: 210 – 211). Aksi durumda kamulaştırma için güdülen amaç yerine getirilmeksizin, sonradan kamulaştırılan taşınmazın üçüncü kişiye satılması hâlinde mülkiyet hakkı ihlal edilmiş olacaktır (Anayasa Mahkemesi, 21.04.2016 Tarih ve B.No.2013/6151 Sayılı Nusrat Külâh Kararı, § 68). Dönmezer'e (1941: 67) göre kamu yararı, kamulaştırmanın ayrılmaz bir parçasıdır.

Bu hususlar göstermektedir ki mülkiyet hakkına doğrudan sınır-
lama ve kişilere satış yapmaya zorlama getiren kamulaştırma, kamu-
laştırma yapma yetkisini haiz idareye kişilerin rızası gözetilmeksizin
hareket imkânı veren bir durum olması nedeniyle denetim altında tu-
tulması gereken bir müessesedir. Anayasa’da belirlenen esaslar çer-
çevesinde ve Kamulaştırma Kanunu’nda getirilen düzenlemeler kap-
samında kamulaştırma usulleri belirlenmiş bir sürece yayılmış, safa-
hatın tamamlanması şartıyla kamulaştırmanın yapılabilmesi öngö-
rülmüştür. Mevzuatta öngörülen süreç tamamlanmaksızın kamulaş-
tırmanın tamamlanabilmesinin mümkün olmadığı hemen belirtilme-
lidir. İdarî ve adlî süreç olarak iki kısma ayrılabilir (Gözler, 2019:
988; Şahin, 2018: 7; Gürsel, 2009: 304) nitelikte olan kamulaştırma-
nın adlî süreç⁷ olarak kabul edilen ikinci kısmı aslında taşınmazın be-
delinin belirlenmesi ve tescil edilmesine yönelik kısmını ifade etmek
için kullanılır. Bu aşamadan önceye kalan kısımlar⁸ ise genel olarak
idarî süreç olarak ele alınmaktadır. Kanun koyucu tarafından getiri-
len düzenleme esas alınarak öğretide kamulaştırma sürecinin bu şe-
kilde ikili bir ayrımla ele alınmasına göre kamulaştırmanın hem özel
hukuk hem kamu hukukunun kesişim alanında olduğunu söylemek
mümkündür (Şahin, 2018: 15; Yılmazoğlu vd., 2018: 531).

Kamulaştırma Kanunu’nda belirlenen kamulaştırma sürecine
göre kamulaştırma kapsamında kamulaştırmayı yapan idarenin ön-
celikle satın alma usulünü denemesi ve taşınmaz maliki ile uzlaşma-
nın gerçekleşmediği durumlarda adlî sürece başvurulması gerekmektedir.
Bunun öncesindeki, yani kamu yararı kararının alınması, kamu

⁷ Gözler (2019: 996), bu kısmı “yargısal aşama” olarak nitelemektedir.

⁸ Kamu yararı kararının alınması, kamu yararı kararının onaylanması,
kamulaştırmaya yönelik karar alınması, kamulaştırma için kıymet takdir
komisyonu oluşturulması ve uzlaşmaya davet gibi aşamalar idarî süreç
içerisinde yer almaktadır (Şahin, 2018: 31 – 32).

Muhammed Emin AYDEMİR

yararı kararının onaylanması gibi aşamalar esasen bir idarî süreçtir⁹. Özellikle kamulaştırmada güdülen kamu yararının ne olduğu, kamu yararı ile mülkiyet hakkının yarıştığı hâllerden (Günday, 2015: 250) hangisinin korunmaya gerekli olacağı durumu ise idarî süreç olarak ifade edilen kısımda cereyan etmektedir. Bu yönüyle kamulaştırmanın idarî sürecinin mülkiyet hakkı ile doğrudan ilintili olduğunu söylemek mümkün olacaktır. Yani kamulaştırma ile yerine getirilmek istenen kamu yararı ile özel kişilerin mülkiyet hakkının korunması kısmında hangisine üstünlük tanınacağı hususu başta olmak üzere, idarî süreç içerisindeki diğer usullerin Kamulaştırma Kanunu'nda öngörülen şekilde idarece yerine getirilip getirilmediğinin denetlenmesi mülkiyet hakkının korunması için önem teşkil etmektedir. Zira bu aşamalar geçildikten sonra geriye sadece taşınmazın bedelinin belirlenmesi ve tescilinin yapılması aşaması şeklindeki adlî aşama kalmaktadır ki, artık bu aşamada kamu yararının incelenebilmesi veya diğer idarî usullerin gerçekleşip gerçekleşmediğini denetlemek mümkün olmayacaktır.

Kamulaştırma Kanunu'nda kamulaştırma işlemlerine karşı idarî yargı mercilerinde dava açılabilmesi düzenlenmiştir. Böylece kamulaştırmaya yönelik dava açmanın dayanağının başta Anayasa'da yer verilen mülkiyet hakkının korunması gerekliliği ve sonrasında buna bağlı olarak Kamulaştırma Kanunu'ndaki düzenlemeler olduğu ifade edilebilir. Kamulaştırma işlemlerine karşı dava açma hakkının düzenlenmesinde Kamulaştırma Kanunu'nda bir kısım düzenlemelere de yer verilmiştir. Esasen Kamulaştırma Kanunu'nda kamulaştırma iş-

⁹ Birinci aşamanın sonunda kamulaştırma "işlemi" tamamlanmış olur (Gözler, 2019: 996). Kamulaştırma işlemi ise tipik bir idarî işlemdir (Günday, 2015: 250; Gözler, 2019: 946; Şahin, 2018: 15).

lemlerine karşı açılan davalar için getirilen usul kuralları ile 2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanunu'nun (İYUK) hükümlerinin birlikte değerlendirilmesi gerekeceği açıktır.

B. Kamulaştırma İşlemlerine Karşı İdarî Yargı Mercilerinde Açılan Davalarda İlk İnceleme Safhaları

İYUK'ta idarî yargı mercilerinde açılacak davalarda dava dilekçesi üzerinden ilk incelemenin yapılacağı belirtilmiştir. İYUK'un 14'üncü maddesinde ilk incelemenin sırasıyla; görev, yetki, idarî merci tecavüzü, ehliyet, kesin ve yürütülebilir olması, süre aşımı, husumet ve dava dilekçesinin İYUK'un 3'üncü ve 5'inci maddelerine uygunluğu yönlerinden yapılması öngörülmüştür. Kamulaştırma işlemlerine karşı açılacak davalarda da geçilmesi gereken bir aşama olarak, bu konular yönünden özellikle ihtilaflı olabilecek hususlara değinmekte fayda bulunmaktadır.

1. Görev

İYUK'un 2'nci maddesi uyarınca idarî işlemlerin iptali istemiyle açılacak davalarda idarî yargı kolu görevli kılınmıştır. Buna göre kamulaştırma işleminin iptali istemiyle açılacak davaların, konusuna göre Danıştay veya idare mahkemesinde açılması gerekmektedir. Danıştayın ilk derece mahkemesi sıfatıyla baktığı davalar ile idare mahkemeleri arasında görülen davalar arasında da görev ayrımı vardır (Akyılmaz vd., 2019: 319). Danıştayın ilk derece mahkemesi sıfatıyla bakması gereken kamulaştırma davalarının idare mahkemelerinde açılması ya da tersi durumlarda görev hususuna dair aykırılık sorunu gündeme gelecektir.

2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24'üncü maddesinde Danıştayın ilk derece mahkemesi sıfatıyla baktığı davalar sayma suretiyle belirtilmiştir. Böylece 2575 sayılı Kanun'un 24'üncü maddesi kapsa-

Muhammed Emin AYDEMİR

mında kalanlar dışında Danıştayda dava görülemeyeceği gibi bu kapsamda kalan uyuşmazlıklarda ilk derece mahkemeleri de görevli kabul edilmeyecektir. 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun hükümleri göz önüne alındığında, Cumhurbaşkanı tarafından işlem tesis edilmesi öngörülenler hariç, kamulaştırma işlemlerine karşı açılacak davalarda görevli mahkemenin idare mahkemeleri olduğu söylenmelidir (Gürsel, 2009: 281; Gözler, 2019: 999). Bununla birlikte Danıştay Kanunu'nun 24'üncü maddesinde birden fazla idare mahkemesinin yetki sınırları içerisinde kalan uyuşmazlıklarda özel bir görev düzenlemesine yer verilmiş ve bu türden davaların Danıştayın görevinde kaldığı belirtilmiştir. Bu kurallar bir bütün olarak göz önüne alındığında kamulaştırma işlemlerine karşı açılacak davalarda idare mahkemelerinin görevli olduğu söylenmelidir. Ancak 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24'üncü maddesi uyarınca kamulaştırılacak taşınmazın birden fazla idare mahkemesinin yetki alanı sınırları içerisinde kaldığı hâller ile Cumhurbaşkanlığı kararıyla tesis edilen işlemlere karşı açılacak davalarda uyuşmazlığın görüm ve çözümü Danıştayın görev alanında kalacaktır.

Hemen bu noktada acele kamulaştırma işlemlerinde Cumhurbaşkanınca alınacak kararlara karşı¹⁰ 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24'üncü maddesi uyarınca Danıştayın görevli olduğu belirtilmelidir¹¹. Bununla birlikte özel kanunlarda öngörülen olağanüstü durumlara

¹⁰ Kamulaştırma Kanunu'nun 27'nci maddesi uyarınca olağanüstü hâllerde verilen yetkiye veya Cumhurbaşkanınca alınacak karara ya da ilgili mevzuatı uyarınca öngörülen olağanüstü durumların varlığı hâlinde acele kamulaştırma yapılabilmesine imkân verilmiştir. Olağan kamulaştırmadan, kıymet takdirinin yapılması dışındaki işler sonradan yapılmak üzere, farklı bir usûl içeren bu şekildeki acele kamulaştırma işlemlerine karşı da idarî yargı mercilerinde dava açılabilmesi belirtilmelidir.

¹¹ Danıştay 6. Dairesi, 24.02.2021 Tarih ve E.2021/1263, K.2021/2548 Sayılı Karar. Ayrıca aynı Dairenin birçok kararı da bu yöndedir.

yönelik ilgili idaresince acele kamulaştırma da yapılabilmesi mümkün olabileceğinden, bu gibi durumlarda acelelik kararına dair uyuşmazlığın ilk derece mahkemesi olarak idare mahkemesinde görülmesi gerektiği değerlendirilmektedir. Zira ortada yürürlükteki mevzuat uyarınca idareye verilen bir yetkiye istinaden tesis edilmiş bir idarî işlem bulunmakta, bu işlem için ayrıca Cumhurbaşkanı kararına gerek duyulmamaktadır.

2. Yetki

İYUK'un 32'nci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca idarî yargı mercilerinde görülen davalarda yetki, kamu düzenindendir (Akyılmaz vd., 2019: 451). İYUK'un 32'nci maddesinde genel yetki kuralına da yer verilmiş, devam eden maddelerde ise bir kısım özel yetki kuralları öngörülmüştür. İYUK'un 32'nci maddesinde yer verilen genel yetki kuralı uyarınca idarî işlemlere karşı açılacak davalarda yetkili mahkeme, işlemi tesis eden idarenin bulunduğu yer mahkemesidir. Genel kural bu olmakla birlikte özel yetki hâllerinin bulunduğu durumlarda yetkili mahkemenin özel yetki kuralına göre belirlenmesi gerekeceği de açıktır.

İYUK'un 34'üncü maddesinde taşınmazlara yönelik uyuşmazlıklar için özel bir yetki düzenlemesine yer verilmiştir. Üstelik kamulaştırma için de açık bir biçimde belirleme yapılarak, kamulaştırma işlemleri için özel yetki kuralı saptanmıştır. İYUK'un 34'üncü maddesinin birinci fıkrasında açık bir biçimde kamulaştırma işlemlerine karşı açılacak davalarda, taşınmazın bulunduğu yer idare mahkemesi yetkili kılınmıştır. Fakat hemen belirtilmelidir ki görev hususunda izâh edildiği üzere birden fazla idare mahkemesinin yetki alanında kalan taşınmazların kamulaştırılması hâlinde Danıştay görevli olacağından, bu hâllerde ayrıca yetkinin hangi idare mahkemesinde olduğuna dair bir değerlendirme yapmaya gerek bulunmamaktadır.

Muhammed Emin AYDEMİR

3. İdarî Merci Tecavüzü

İdarî merci tecavüzü, ilgili mevzuatında idareye zorunlu başvuru yolu öngörülen hâllerde, bu yol tüketilmeksizin idarî yargı mercilerinde açılan davalarda gündeme gelen bir konudur. Bunun akla gelen ilk örneği İYUK'un 13'üncü maddesi uyarınca idarî eylemler nedeniyle hakları muhtel olanlar tarafından dava açmadan önce idareye başvuru yaparak ön karar almalarıdır. Bu yola müracaat edilmeksizin idarî yargı mercilerinde açılacak idarî eylemden kaynaklandığı iddiasına dayalı tam yargı davalarında, İYUK'un 15'inci maddesi uyarınca dava dilekçesinin ilgili idarî merciine gönderilmesine karar verilmesi gerekecektir.

Konu kamulaştırma işlemleri bağlamında ele alındığında, Kamulaştırma Kanunu'nda ve başkaca herhangi bir yasal düzenlemede dava açmadan önce idareye zorunlu bir başvuru yolu öngörülmemiştir. Bu nedenle kamulaştırma işlemlerine karşı açılacak davalarda idarî merci tecavüzü kapsamında ele alınabilecek bir durum bulunması mevcut mevzuat yönünden mümkün değildir (Gürsel, 2009: 288).

4. Ehliyet

İdarî işlemlere karşı dava açılabilmesi, ancak menfaatin ihlâl edilmesi şartına bağlıdır. Sübjektif ehliyet olarak (Akylmaz vd., 2019: 553) da adlandırılan bu durum kamulaştırma işlemi için de geçerlidir. Dava konusu edilen işlem ile dava açan kişi arasında aranan menfaat ihlali koşulunun değerlendirilmesi suretiyle ehliyetli olup olunmadığının belirlenmesi gerekmektedir.

Muhammed Emin AYDEMİR

Kamulaştırma işlemlerine karşı dava açabilmek için de davacının menfaatinin ihlal edilmiş olması gerekir. Ancak Kamulaştırma Kanunu'nda yer alan düzenleme ve 4650 sayılı Kanun¹² ile yapılan değişiklikler gözetildiğinde, kamulaştırma işlemlerine karşı açılacak davalarda özel bir menfaat şartının arandığı ifade edilebilir.

Kamulaştırma Kanunu'nun 14'üncü maddesinde kamulaştırmaya konu taşınmaz malın maliki tarafından kamulaştırma işlemine karşı idarî yargı mercileri önünde iptal davası açılabilceği öngörülmüştür. Mülkiyet hakkının etkilenmesine dayalı olarak, taşınmaz malikinin dava açmada ehliyetinin bulunduğu açıktır. Ancak bazı öyle hâller olabilir ki taşınmazın malikinden ziyade başkaca kişilerin hukukî durumları kamulaştırma işlemlerinden etkilenebilir. Mesela taşınmazın kiraya verildiği¹³ ya da başka bir kişi lehine irtifak hakkı tesis edildiği durumlar gündeme gelebilir. Bu gibi hâllerde ne olacağı ise sorun teşkil edecektir.

4650 sayılı Kanun ile değişiklik yapılmadan önce Kamulaştırma Kanunu'nda taşınmazın sahibinin, zilyedinin ve diğer ilgililerin dava açma hakkı olduğuna yönelik düzenleme bulunmakta idi. Ancak yapılan değişiklik sonrasında taşınmazın maliki şeklinde bir sınırlandırma getirilmiştir. Yani kamulaştırma işlemlerine karşı idarî yargı mercileri önünde dava açmak için aranan özel menfaat koşulu kanun koyucu tarafından iyice sınırlandırılarak, sadece malikler yönünden dava açma hakkı tanınmıştır. Kamulaştırma Kanunu'nun 14'üncü

¹² 4650 sayılı Kanun 05.05.2001 tarih ve 24393 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

¹³ Kiracının kamulaştırma işlemine karşı dava açma ehliyeti bulunmadığına ilişkin; bkz. (Danıştay İdarî Dava Daireleri Kurulu, 17.10.2018 Tarih ve E.2018/2549, K.2018/4165 Sayılı Karar). Dava konusu taşınmaz ile arasında mülkiyet ilişkisi bulunmayan derneğin dava açma ehliyeti bulunmadığına dair; bkz. (Danıştay İdarî Dava Daireleri Kurulu, 14.04.2022 Tarih ve E.2022/561, K.2022/1393 Sayılı Karar).

Muhammed Emin AYDEMİR

maddesinde yapılan değişiklik uyarınca malik dışında kalan kişilerin kamulaştırma işlemine karşı dava açma ehliyeti bulunmadığı kolayca söylenebilir. Kanun değişikliğinin gerekçesinde, ehliyetli kabul edilebilecek kişilerin daraltılmasına yönelik özel bir duruma işaret edilmemiştir. Ancak 4650 sayılı Kanun'un genel gerekçesi gözetildiğinde, kamulaştırma işlemlerinde yaşanan gecikmelerin önüne geçme şeklindeki genel bir gerekçenin kanun koyucu tarafından burada da gözetildiği ifade edilebilir. Esasen bu düzenlemenin altında kamulaştırma işlemine karşı yapılan yargılamada yarışan iki çıkarın olduğu ve bunların mülkiyet hakkı ile kamu yararı olduğu şeklinde bir anlayışın bulunduğu düşünmek de mümkündür.

Fakat özellikle paylı mülkiyet ya da elbirliğiyle mülkiyet hâli gibi durumların söz konusu olması hâlinde, bir veya birden fazla paydaş ya da malik kamulaştırma işleminin tesis edilmesini isterken, bir veya birden fazlası istemiyorsa ne olacak sorusu gündeme gelebilir. Yani dava açma ehliyetini haiz kişilerin bir kısmı dava açılmaksızın kamulaştırma işleminin devamlılığını sağlamak isterse ne olacağı hususu önem teşkil edebilir. Bu gibi hâllerde tek bir malikin veya paydaşın dahi mülkiyet hakkının korunması gerekeceğinden hareket edilmesi gerekir. Yani kamulaştırma işleminin iptalini isteyen ortak veya paydaşlar tarafından açılacak davalarda verilecek kararlar, istenmese dahi diğerleri leh ya da aleyhine tatbik edilebilmelidir. Zaten bu husus Kamulaştırma Kanunu'nun 14'üncü maddesinde de öngörülerek, elbirliği veya paylı mülkiyette tek bir malike dahi dava açma hakkı tanınmıştır. Bu şekilde tek bir malike dava açma hakkı verilmiş olması gözetildiğinde, yargılama sonucunda verilecek kararın diğer malikler için de geçerli olması ve verilecek karardan diğer maliklerin de etkileneceği ifade edilmelidir.

5. Kesinlik ve Yürütülebilirlik

İdare Hukukunda temel bir ilke olarak kabul edildiği üzere hazırlık işlemleri, görüş bildirici işlemler gibi idarî işlemlerin yargılamaya konu edilebilmesi mümkün değildir. Ancak idare tarafından tek taraflı bir irade açıklaması ile hukuk âleminde etkiler meydana getiren işlemlerin mevcudiyeti hâlinde artık ortada kesinliği ve yürütülebilirliği haiz idarî işlem mevcut olacaktır. Yani kişilerin hukukî durumunda inşâî, tashisî ya da infisahî etkiler doğuran bir tasarruf söz konusu olduğunda yargılamaya konu edilebilme söz konusu olacaktır. Bu nitelikleri haiz olmayan idarî işlemlerin ise dava konusu edilemeyeceği kabul edilmektedir. Bu bağlamda hukuk âleminde etkiler doğuran idarî işlemlerin dava konusu edilmesinden müstesna tutulması, yargı yolunun kapalı tutulduğu durumlar hariç, mümkün olmayacaktır (Akylılmaz vd., 2019: 672).

Öğretide de belirtildiği üzere idarenin hazırlık işlemleri, idarenin bir idarî işlem tesis etmesi için hukukî âlemde etkiler doğurmayan fakat icraî işlem tesis etmek için geçilen safhadır (Özay, 2017: 495; Gözler, 2019: 778). Hazırlık işlemlerinin idarî yargı mercileri önünde dava konusu edilmesi mümkün değildir. Bu nedenle birden fazla safhadan oluşan kamulaştırmanın idarî sürecindeki işlemlerden hangilerinin icraî olduğunu ortaya koymak gerekmektedir.

Kamulaştırma Kanunu'nda düzenlendiğine göre kamulaştırma birden fazla safhadan meydana gelmektedir. İdarî süreç ve adlî süreç olarak yapılacak ayırımdan başka, idarî süreç de kendi içerisinde birden fazla safhadan oluşmaktadır. Buna göre önce kamulaştırma için yeterli bedelin hazırlanması, kamu yararı kararının alınması, kamu yararı kararının onaylanması, kamulaştırılacak taşınmaz veya taşınmazların sınırı, yüzölçümü ile cinsini gösterir ölçekli plânın yapılması, mal sahiplerinin tespit edilmesi ve tapu kaydı olmayan hâllerde

Muhammed Emin AYDEMİR

zilyetlerin belirlenmesi, kamulaştırma kararının alınması, kamulaştırma işleminin tapuda şerh ettirilmesi, kıymet takdir komisyonu kurulması, uzlaşma komisyonu teşekkülü, satın alma usulünün denemesi gibi safhaların geçilmesi gerekmektedir. Ayrıca hemen belirtilmelidir ki onaylı imar plânı ile bakanlıkça onaylı özel plân veya projenin varlığı durumunda ayrıca bir kamu yararı kararı almaya gerek bulunmamaktadır. Kamulaştırma Kanunu'nda öngörülen bu safhaların icra edilmesi gerekmele birlikte, bunlardan hangi aşamadaki işlemlere karşı dava açılabilirliği sorusu gündeme gelecektir. İfade edilmelidir ki idarî sürecin tamamlanması ile kamulaştırma işlemi tamamlanmış olacaktır. Fakat kamu yararı kararının alınması işlemine karşı ya da bu kararın yetkili mercii tarafından onaylanması işlemine karşı dava açılabilip açılmayacağı sorusu akla gelebilir.

Öğretide de tartışma konusu olan bu nokta Danıştay tarafından da ele alınmıştır. Kamulaştırmanın idarî süreci içerisinde kalan safhalarda tesis edilen işlemlerin niteliği ortaya konulmalıdır. Kamulaştırmanın idarî süreci içerisinde kalan kamulaştırma için yeterli ödenek ayrılması, kamulaştırma kararının alınması, tapuya şerh verilmesi, kamulaştırılacak taşınmazın kıymetinin belirlenmesi ve takdiri, malik veya zilyetlerin uzlaşmaya çağırılması¹⁴, uzlaşma olmadığına yönelik tanzim edilen tutanak gibi aşamalar izaha muhtaç bulunmadığı üzere hazırlık işlemleridir. Zira özünde idarî işlem olduğunda duraksama olmayan bu aşamalar kamulaştırma işleminin tesis edilebilmesi için geçilmesi gereken safhalar olup, doğurduğu sonuçlar itibarıyla hukuk âleminde etkileri bulunmamaktadır. Ancak kamu yararı kararının alınması ile bu kararın onaylanmasına dair işlemler yönünden ayrıca inceleme yapılmalıdır¹⁵.

¹⁴ Danıştay 6. Dairesi, 04.11.2004 Tarih ve E.2003/1685, K.2004/5335 Sayılı Karar.

¹⁵ Öğretide belirtildiği üzere kamu yararı kararının onaylanmasından sonra ayrıca bir kamulaştırma kararı da alınmalıdır. (Şahin, 2018: 25 – 27). Ancak

Muhammed Emin AYDEMİR

Danıştayın bir döneme kadarki içtihatlarında, kamu yararı kararının alınması ve bunun onaylanması bir hazırlık işlemi niteliğinde olduğu görüşü benimsenmiştir. Buna göre kamulaştırma yapılmaksızın, yani henüz satın alma usulü denenmeksizin ve adlî yargı mercilerinde idarece dava açılmaksızın kamulaştırma işleminin kesin ve yürütülebilir olduğunu söylemek mümkün olmayacağından, bu safhadan önce kamulaştırma işlemine karşı dava açmanın da mümkün olmayacağı kabul edilmiştir¹⁶. Bu görüşe göre kamulaştırma kararının alınması ve onaylanmasına dair işlemler henüz idarenin kamulaştırma iradesini ortaya koymadığından hareket edilmiş olacak ki kesin ve yürütülebilir işlem olmadığı kabul edilmektedir.

Bununla birlikte Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun (İDDK) 08.11.2018 tarih ve E.2017/1553, K.2018/4648 sayılı kararında;

“[...] Dosyanın incelenmesinden; 2000808574 sayılı IV. gurup madden (kömür) işletme ruhsatı sahası sınırında bulunan, mülkiyeti dava-

uygulamada bu konu idareler tarafından ihmal edilerek, alınan kamu yararı kararının onaylanmasının artık kamulaştırma işlemi için yeterli olduğu şeklinde hareket edilmektedir. Bu durumun öncelikle Kamulaştırma Kanunu’nun lafzına aykırılık teşkil edeceği değerlendirilmektedir. Çünkü Kamulaştırma Kanunu’nda imar plânına ya da Bakanlıkça onaylı projelere dayanan kamulaştırmalarda kamulaştırmanın başladığına dair bir işlem tesis edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Bunun yanında kamu yararı kararı, adından da açıkça görüldüğü üzere kamu yararı alınmasına yöneliktir. Yani kamulaştırmanın amacını ortaya koymaktadır. Bu kararda kamulaştırılacak taşınmaz veya taşınmazlar özel olarak belirtilmiş olabileceği gibi, genel olarak belirlenmesinde de Kamulaştırma Kanunu’na aykırılık bulunmayacaktır. Bu hâliyle kamulaştırmanın hangi taşınmaza özgülendiğini ortaya koymak ve sonraki safhalara geçmek üzere bir kamulaştırma işlemi tesis edilmesi gerekmektedir. Aksi durumda işlemin şekil yönünden hukuka aykırı olacağı değerlendirilmektedir. Bkz. (İzmir Bölge İdare Mahkemesi 3. İdari Dava Dairesi, 26.04.2018 Tarih ve E.2018/324, K.2018/461 Sayılı Karar).

¹⁶ Danıştay 6. Dairesi, 13.09.2013 Tarih ve E.2013/1344, K.2013/4853 Sayılı; 27.05.2011 Tarih ve E.2010/10962, K.2011/1995 Sayılı Kararlar.

Muhammed Emin AYDEMİR

cıya ait, [...] İli, [...] İlçesi, [...] Köyü, 2081 parsel sayılı taşınmazın maddencilik faaliyetlerinin yapılabilmesi amacıyla kamulaştırılmasında kamu yararı bulunduğuna ilişkin Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığınca alınan [...] günlü, [...] Sayılı kamu yararı kararı üzerine, anılan kararın iptali istemiyle bakılan davanın açıldığı, bu aşamada 2942 sayılı Kanun gereğince Asliye Hukuk Mahkemesi'nde bedel tespit ve tescil davasının ise henüz açılmadığı anlaşılmaktadır. [...]

Uyuşmazlıkta, icrai nitelik kazanarak, üçüncü kişiler yönünden hüküm ve sonuçlarını doğurmaya başlayan kamu yararı kararının, doğrudan muhatabı olan davacı açısından, evleviyetle kesin ve yürütülebilir bir işlem olduğunun ve bu tür işlemlere yönelik olarak genel hükümler çerçevesinde yargı yoluna gidilebileceğinin kabulü gerekmektedir. Aksi kabulün, dava açma hakkının, idarenin inisiyatifinde bulunan bedel tespiti ve tescili davasının açılmasına dek ötelenmesi ve uyuşmazlık konusu taşınmazı, kamulaştırma tehdidi altında bırakarak mülkiyet hakkının süresi belirsiz bir biçimde engellenmesi sonucunu doğuracağı açıktır.

Öte yandan, kamulaştırma işlemleri hakkında yapılacak hukuka uygunluk denetiminin idari yargının görev alanı içerisinde yer aldığı dikkate alındığında, kamulaştırma işleminin hukuki denetiminin Asliye Hukuk Mahkemelerinde açılması muhtemel davalara kadar engellenmesinin, yargı tekniği ve verimliliği yönünden uygun olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. [...]"

gerekçesine yer vermek suretiyle, kamu yararı kararının hazırlık işlemi olmadığı ve idarî davaya konu edilebileceği belirtilmiştir¹⁷. Danıştay tarafından verilen bu kararda, taşınmaz özelinde belirleme yapılmaksızın kamu yararı kararı alınmasının tek başına dava konusu edilebileceğini ve

¹⁷ Gürsel (2009: 146) kamu yararı kararı alınmasının kesin ve yürütülebilir nitelikte olmayan bir işlem olduğu görüşündedir.

Muhammed Emin AYDEMİR

bunun aslında adlî yargı safhasına geçmeyi engelleyecek bir duruma da neden olacağı ve böylece yargısal verimliliğin artırılacağı belirtilmiştir. Bu yönüyle kamu yararı kararı alınmasıyla, aslında idare tarafından bir idarî irade açıklanmış olmakla, en azından bu aşamada hangi taşınmazların kamulaştırılabileceği belliyse, bu kişilerin menfaatine yönelik doğrudan kesinlik ve yürütülebilirliği haiz işlem olduğunun kabulü gerekmektedir.

Görüldüğü üzere İDDK tarafından verilen bu kararlar kamu yararı kararının alınması ve bunun onaylanması kesin ve yürütülebilir nitelikte görülmüş ve gerekçede yargılamadaki verimlilik gözetilmiştir. Bu yönüyle verilen kararın 4650 sayılı Kanun'da kamulaştırma işlemlerine karşı açılacak davaların hızlı bir neticeyle sonuçlandırılması amacına uygunluk sağladığı ifade edilebilir. Ayrıca ifade edilmelidir ki artık Danıştay tarafından kamu yararı kararına karşı açılan davaları artık esastan inceleyerek çözüme kavuşturmaktadır¹⁸.

6. Dava Açma Süresi

İYUK uyarınca idare mahkemelerinde açılacak davalarda genel dava açma süresi altmış gündür. Ancak kanunda özel dava açmak için öngörülen hâller müstesna tutulduğundan, özel kanunlarında başka dava açma süresi öngörülmüş hâllerde bu sürelerle göre dava açma süresinin belirlenmesi gerekecektir (Akyılmaz vd., 2019: 699). Kamulaştırma Kanunu'nda kamulaştırma işlemine karşı açılacak davalarda dava açma süresi otuz gün olarak belirlenmiştir. Kamulaştırma işlemi için özel olarak belirlenmiş bu süre ile İYUK'un 7'nci maddesi hükmü nazara alınarak, kamulaştırma işlemlerine karşı ancak otuz gün içerisinde dava açılabilecektir.

¹⁸ Danıştay 6. Dairesi, 10.03.2022 Tarih ve E.2018/5725, K.2022/2915 Sayılı; 04.04.2023 Tarih ve E.2022/1238, K.2023/3348 Sayılı; 28.06.2022 Tarih ve E.2018/7565, K.2022/7519 Sayılı Kararlar.

Muhammed Emin AYDEMİR

İYUK'ta dava açma süresinin hangi tarihten itibaren işletileceği de belirlenmiştir. Buna göre idarî işlemin yazılı bildirimini veya ilân edilmesi gereken hâller için getirilen özel kurallara uygun olarak yapılan ilânı takip eden günden sonra dava açma süresinin işletilmesi gerekmektedir. Kamulaştırma Kanunu'nda en son dava açılabilir tarih dışında, kamulaştırma işlemlerine yönelik olarak dava açma süresinin ne zaman işletilmesi gerekeceğine dair açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Kamulaştırma Kanunu'nda dava açma süresinin işletileceği tarihe yönelik bir düzenleme bulunmaması nedeniyle, otuz günlük dava açma süresinin kamulaştırma işleminin yazılı olarak bildirildiği hâllerde bu tarihi, ilân gereken durumlarda mevzuatta öngörülen şekilde yapılacak ilân tarihinden itibaren otuz gün içerisinde dava açılması gerekmektedir. Ancak yukarıda da belirtildiği üzere kamu yararı kararına ve/veya bu kararın onaylanmasına yönelik işlemlere karşı da dava açılabilmesi mümkün olduğundan birkaç farklı husus yönünden dava açma süresi için değerlendirme yapılması gerekir.

Niteliği itibarıyla birel işlem niteliğinde olmayan kamu yararı kararı alınması ve/veya bu kararın onaylanması işlemlerinin tebliği yönünden bir zorunluluk bulunmadığı ifade edilebilir¹⁹. Bu işlemlerin yazılı bildiriminde zorunluluk olmadığından, bu gibi hâllerde hangi tarihin esas alınacağına yönelik 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre hareket edilmesi mümkün olmayacaktır. Buna göre kamu yararı kararının alınması ve/veya bunun onaylanmasına dair işlemlere muttali olunan tarihten itibaren dava açma sürelerinin işletilmesi gerekmektedir.

¹⁹ İdarenin tesis ettiği işlemlerin doğrudan tarafı olmayan ve bu suretle birel nitelik taşımayan işlemler için tebliğ zorunluluğu bulunmadığından bunlara karşı öğrenmeden sonra dava açılabilirliği hakkında; bkz. (Akyılmaz vd., 2019: 723).

Kamulaştırma işlemine karşı dava açma süresinin işletilmesine yönelik Kamulaştırma Kanunu'nda bir hüküm bulunmamakla birlikte, adlî yargıda açılan dava kapsamında yapılacak meşruhatlı davetiyenin tebliğinden itibaren dava açılması gerektiği öngörülmüştür (Şahin, 2018: 229). Gerçekten de Kamulaştırma Kanunu'nun 14'üncü maddesinde yer verilen madde metninin lafzına ve amacına göre yorum yapıldığında, kamulaştırma işlemlerine karşı dava açma için son sürenin kanunla bu şekilde belirlenmiş olduğu ifade edilebilir. Kendilerine tebligat yapılamayan malik veya malikler yönünden ise tebligat yerine geçmek üzere gazetede yapılacak ilân tarihinin dava açma süresi için esas alınması gerekecektir.

Bu noktada kamulaştırmada öncelikli olarak satın alma usulünün denenmesi gerektiği ve bu kapsamda taşınmaz malikinin satın alma usulünün denendiği anda malikin kamulaştırmadan haberinin olduğu veya olması gerektiğinden 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre muttali olma tarihinden itibaren sürelerin işletilip işletilmemesi gerekeceği akla gelebilir. Ancak Kamulaştırma Kanunu'nda dava açılacak son tarihe dair yer verilen açık hüküm karşısında, bu yöndeki yaklaşımın mümkün olmadığı değerlendirilmektedir. Çünkü malik lehine dava açma süresinin son tarihi olarak bu yönde bir hak tanınmış ve dava açabilmek için son tarih Kamulaştırma Kanunu'nda açıkça belirtilmiştir. Artık bu hüküm karşısında kamulaştırmadan daha önceki bir tarihte muttali olunduğu ve bu tarih esas alınarak otuz gün içerisinde dava açıldığı şeklinde bir değerlendirme yapmak mümkün olmayacaktır.

7. Dilekçe Usulü

İYUK'ta idarî yargı mercilerinde açılacak davalarda dava dilekçelerinin hangi unsurları ihtiva edeceğine ve hangi hâllerde birlikte dava açılacağına yönelik düzenlemelere yer verilmiştir. İYUK'un 3'üncü maddesinde dava dilekçelerinin taşınması gereken aslî unsur-

Muhammed Emin AYDEMİR

lara yer verilmiş, 5'inci maddesinde ise birlikte dava açabilecek kişiler ya da birlikte dava açılacak işlemlerin neler olduğu belirtilmiştir. Belirtilen bu esaslara aykırı olarak tanzim edilmiş dava dilekçelerinin, İYUK'ta belirtilen otuz günlük süre içerisinde yeniden dava açmakta serbest olmak üzere, reddedileceği öngörülmüştür.

İYUK'un 3'üncü maddesi kapsamında değerlendirme yapıldığında, kamulaştırma işlemine dair özellik gösteren bir durum bulunmadığı ifade edilebilir. Bu nedenle idarî yargı mercilerine sunulacak dava dilekçelerinde genel olarak İYUK'un 3'üncü maddesi kapsamında belirtilen esaslara göre tanzim edilecek dava dilekçeleri ile dava açılabilir. Bununla birlikte İYUK'un 5'inci maddesi uyarınca bazı özel durumlara yönelik inceleme yapılması gereklidir.

Taşınmaz mülkiyetini esas alan kamulaştırma işlemi, birden fazla kişinin aynı taşınmazın mülkiyetini elinde bulundurduğu bir hâle yönelik olabilir. Yani bir taşınmazın birden fazla malikinin olduğu ve bunlar arasında elbirliği ya da paylı mülkiyet şeklinde kurulmuş malik olma hâli gündeme gelebilir. Taşınmazın kısmî ya da tamamen kamulaştırılması arasında bir fark bulunmaksızın, kamulaştırma ile netice itibarıyla taşınmazın tüm maliklerinin mülkiyet hakkının sınırlandırılması ve böylece menfaatleri aynı idarî işlemle etkilenmiş olacağından, bu kişiler tek bir dava dilekçesi ile birlikte dava açabilecektir. Elbette, tek bir malik tarafından da kamulaştırma işlemine karşı dava açılabilmesi mümkündür²⁰. Ancak idarî yargı mercilerinde “aynı mahkemede bulunan” dava dosyaları için birleştirme müessesesi olmadığından²¹, aynı taşınmaz üzerinde mülkiyet hakkı bulunan her bir

²⁰ Kamulaştırma Kanunu'nun 14'üncü maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca iştirak ya da müşterek mülkiyet hâllerinde maliklerin her birine ayrı ayrı dava açma hakkı verilmiştir.

²¹ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 12.06.2013 Tarih ve E.2009/187, K.2013/2335 Sayılı Karar.

malik tarafından ayrı ayrı açılan davaların aynı mahkemede bulunması durumunda bunların ayrı ayrı görülmesi gerekecektir (Eraslan, 2021: 250 – 251). Bunun yanında birden fazla idare mahkemesinin bulunduğu yerlerde her bir malik tarafından ayrı ayrı açılarak farklı mahkemelerde görülen davalar hakkında İYUK'ta yer alan bağlantı hükümlerinin tatbik edilmesinin usul ekonomisinin bir gereği olacağı değerlendirilmektedir²². Fakat ilgili idare mahkemelerinin birden fazla malik tarafından ayrı ayrı açılan davalardan haberinin olmaması durumunda, farklı mahkemelerce yargılaması görülmeye devam edilecek tek bir işlemin mevcudiyetine rastlanacaktır²³. Bu nedenle taşınmaz müşterek ya da paylı mülkiyete konu ise artık en tutarlı yol

²² Bağlantılı davaların şartları 2577 sayılı Kanun'da belirtilmiştir. Buna göre –yargılamanın bulunduğu yargı biriminin derecesine dair şartları değiştirmekle birlikte– farklı yargı mercilerinde görülmekte olmakla birlikte aynı maddî veya hukukî sebepten doğan veya biri hakkında verilecek karar diğerini etkileyecek olan uyuşmazlıklarda bağlantılı dava gündeme gelecektir (Candan, 2022: 1322). Kamulaştırma özelinde ele alındığında bir işlemle birden fazla taşınmazın kamulaştırılması mümkün olmakla birlikte, bunlara karşı açıklanacağı üzere ayrı ayrı dava açılması gerekir. Bu gibi hâllerde bağlantı kararı verilerek bir mahkemede dava dosyaları toplanacaksa da bunun sadece bağlantı müessesesinin usûl ekonomisi ilkesi uyarınca dosyalar hakkında en kısa sürede ve en az masrafla dosyanın çözümü amacına katkı sunmaya yönelik olduğu değerlendirilmektedir (Eraslan, 2021: 211).

²³ Bu noktada idarî yargı mercilerinde birleştirme müessesesinin olmadığına yönelik de açıklama yapılmalıdır. 2577 sayılı Kanun'da idarî yargıda birleştirme adı altında düzenlenmiş bir müesseseye yer verilmemiştir. Bu görüşü destekleyecek Danıştayın da kararları bulunmaktadır. Fakat günümüzde birleştirmenin idarî yargı mercilerinde görülen uyuşmazlıklar için de kabul edildiği Danıştay kararlarına rastlanılmaktadır (Eraslan, 2021: 240). 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nda açık bir şekilde yer verilen birleştirme müessesesine İYUK'ta yer verilmemiş olması ve İYUK'ta Hukuk Muhakemeleri Kanunu'na atıf yapılan hükümler arasında da birleştirmeye yer verilmemiş olması nedeniyle, idarî yargıda aynı işlemle birden fazla taşınmazın kamulaştırılması için aynı mahkemede açılmış birden fazla dava dosyası birleştirilerek bir arada değerlendirilemeyecektir. Bununla birlikte idarî yargı mercilerindeki uygulamada “birlikte ele alma” şeklinde bir durum gözletilmektedir. Fakat bunun adı da birleştirme olmadığı gibi, yapılan da 6100 sayılı Kanun'da düzenlenmiş olan birleştirme değildir. Sadece ilgili yargı

Muhammed Emin AYDEMİR

tüm maliklerin tek bir dilekçe ile dava açması ya da tek bir malik veya bir kısım maliklerin birlikte dava açmasıdır. Aksi hâlde aynı işleme karşı birden fazla davanın devam etmesi hâlinde olası farklı kararların verilmesi hususu da gündeme gelecektir.

Bunun yanında belirtilmelidir ki tek bir kamulaştırma işlemiyle birden fazla taşınmazın kamulaştırılabilmesi de mümkündür. Böyle bir durumun varlığı durumunda tüm taşınmazlara yönelik tek bir dilekçeyle dava açılması hâlinde dava dilekçesinin İYUK'un 5'inci maddesine aykırılığı gündeme gelmeyecektir. Fakat bu gibi hâllerde sırf tek bir işlemle kamulaştırıldığından, tüm taşınmazlar için tek bir dava dilekçesi ile dava açılmaması gerektiği değerlendirilmektedir²⁴. Bu durumun gündeme geldiği hâllerde tek bir işlemle kamulaştırılan birden fazla taşınmazın maliklerinin aynı olması veya farklı olmasında da farklılık bulunmadığı düşünülmektedir. Yani sırf malikleri aynı diye tek bir işlemle kamulaştırılan birden fazla taşınmazın tek bir dava dilekçesiyle dava konusu edilebilmesinin mümkün olmadığı ileri sürülebilir ve böyle olması gerektiği de savunulmaktadır. Çünkü kamulaştırma işleminde temelde tek bir amaç olduğu ifade edilebilirse de bu amaç doğrultusunda her bir taşınmazın aynı amaca yönelik kamulaştırılmasının gereklilik olup olmadığına, ancak her bir taşınmaz için ayrı ayrı yapılabilecek değerlendirmeye göre yargılama yapılmasının daha sağlıklı bir sonuca varmaya katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Mesela bir hidroelektrik santrali için yapılacak kamulaştırmada, özel mülkiyete konu olan iki taşınmazın kamulaştırılması ve projesine göre birinin idarî binalara yönelik ve diğerinin santral binasına yönelik olduğu durumlar olabilecektir²⁵. Bu hâlde her ikisi

mercileri tarafından dosyalar arasındaki nitelik uyarınca her birine yönelik ayrı değerlendirme yapmak üzere, somut olayların birlikte ele alınmasıdır.

²⁴ Benzer yönde; bkz. (Öztürk, 2019: 135).

²⁵ Bir idarî işlemle birden fazla taşınmazın kamulaştırıldığı ve velev ki hepsinin aynı kişi adına kayıtlı olduğu taşınmazlar da dahi uygulamada İYUK'un 5'inci

de temelde aynı amaca yönelik olsa da idarî bina için alternatif taşınmazların bulunup bulunmadığının değerlendirilmesi, diğer taşınmazın kamulaştırılmasına yönelik incelemeyi etkilememelidir. Bu bağlamda neticede her bir taşınmaz özelinde ayrı ayrı değerlendirme yapılması, kamulaştırma işleminin dayanağı kamu yararının varlığı ve bu kapsamda ilgili taşınmazın kamulaştırılmasının gerekliliği ayrı ele alınması gereken konular olup, bu şekilde değerlendirme yapılmasının daha sağlıklı bir neticeye varılmasında önem teşkil ettiği ifade edilebilir.

II. KAMULAŞTIRMA İŞLEMİNİN ADLÎ SÜRECİNİN İDARÎ YARGI MERCİLERİNDEKİ UYUŞMAZLIKLARA ETKİSİ VE İDARÎ YARGIDA SÜREÇLERİN BİRLEŞTİRİLMESİNİN OLABİLİRLİĞİ

Belirtildiği üzere Kamulaştırma Kanunu'nda kamulaştırma, birden fazla iş ve işlemten oluşan süreç olarak ve sürecin bir bütün olarak tekâmül ettirildiği bir hukukî konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Öğretide idarî süreç ve adlî süreç olarak ayrılan iki kısım özelinde ele alınan safhada idarî süreçte yer alan ve temel olarak idarece tesis edilen işlemleri ifade etmek için kullanılan safhanın tamamlanmasının ardından, adlî olarak ifade edilen süreç işletilmelidir. Esasen kamulaştırma kapsamında adlî süreç olarak adlandırılan kısmın istisna olduğu ifade edilebilir. Çünkü Kamulaştırma Kanunu uyarınca idarece öncelikle taşınmazın satın alınması usulünün denenmesi gerekmekte,

maddesinin tatbik edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir. Zira bir taşınmazın kamulaştırılması ilgili kamulaştırma yönünden farklı bir kamu yararı taşıyorken, diğer taşınmaz ya da taşınmazlar farklı yönlerden kamu yararı içerebilir. Her birisinin yöneldiği amacın farklı olabileceği ihtimalinden hareketle uygulamada bu yönde hareket edilmektedir. Fakat ayrı dava biçiminde açılması, birlikte ele alınmasına ve farklı mahkemelerde görülen mahkemelerdeki davaların bir mahkemede bağlantı yoluyla birleştirilmesine engel teşkil etmeyecektir.

Muhammed Emin AYDEMİR

bu kapsamda taşınmaz maliki ya da malikleri ile uzlaşma sağlanamaması hâlinde adlî mercilere başvuru yapılması gerekmektedir. Buna göre kamulaştırma kapsamında kamulaştırma yapan idare ile taşınmaz maliki ya da malikleri arasında satın alma usulünde uzlaşma sağlanamaması durumunda, bu husus bir tutanağa bağlanmalı ve ardından idarece yetkili asliye hukuk mahkemesinde bedel tespiti ve tescil davası açılmalıdır.

Görüldüğü üzere esasen adlî süreç olarak ifade edilen kısım, idare tarafından tesis edilen işlemlerin tamamlanmasından sonra cereyan eden safhadır. Ancak bu safhadan önceye denk gelen idarî süreçteki idarî işlemlere yönelik idarî yargı mercilerinde dava açılması mümkündür. Hâl böyle olunca yetkili asliye hukuk mahkemesinde açılan bedel tespiti ve tescil davası kapsamında yapılan meşruhatlı davetiyeden sonra otuz gün içerisinde idarî yargı mercilerinde kamulaştırma işleminin iptali talebiyle dava açılması durumunda, ortada kamulaştırmanın iki farklı safhasına yönelik ve farklı yargı kollarında görülen, niteliği birbirinden farklı iki dava bulunacaktır. Bir tarafta kamulaştırma işleminin yetki, şekil, sebep, konu veya amaç yönlerinden hukuka aykırı olduğu iddiasıyla açılmış idarî yargı yerindeki dava devam ederken; diğer tarafta henüz dava aşamasında olmakla birlikte, hukuka uygunluk karinesinden yararlanan kamulaştırma işlemi nedeniyle adlî yargı yerince görülen taşınmazın bedelinin tespiti ve idare adına tescili davası devam ediyor olacaktır.

Öncelikle belirtilmelidir ki Kamulaştırma Kanunu'nda kamulaştırmanın hızlı bir şekilde sonuçlandırılması için gerekli olan düzenlemelere yer verilmiş ve hatta bu kapsamda 4650 sayılı Kanun'la yapılan değişikliklerle bir kısım önlemler alınmaya çalışılmıştır. Hatta öyle ki kamulaştırmanın bir an önce tamamlanması için adlî yargı mercilerinde açılacak davalarda safahatın tamamlanması için yapıla-

cak usul işlemlerine yönelik belli sürelerle yer verilerek, davaların nihayetinde dört ay içerisinde sonuçlandırılmasına yönelik düzenleme ihdas edilmiştir. Böylece kamulaştırmanın mümkün olan en hızlı biçimde sonuçlandırılması amaçlanmıştır. Ancak kamulaştırma kapsamında idarî ve adlî yargı mercilerinde aynı anda iki farklı davanın bulunmasının birçok sorunu gündeme getirebileceği ve aslında kamulaştırma işlemlerinde yavaşlamaya neden olacağı değerlendirilmektedir. Zaten kanun koyucu tarafından da sorunların ortaya çıkabileceği değerlendirilmiş olacak ki idarî yargı ve adlî yargı mercilerinde aynı anda iki farklı dava bulunması hâlinde nasıl hareket edilmesi gerekeceğine yönelik düzenleme yapılmıştır.

Kamulaştırma Kanunu'nun 10'uncu maddesinin on dördüncü fıkrasında idarî ve adlî yargı mercilerinde aynı anda devam eden davalar için yürütmenin durdurulması kararı alınması yönünden belirleme yapılmıştır. Buna göre idarî yargı merci tarafından yürütmenin durdurulmasına karar verilmesi hâlinde adlî yargı merciin bekletme kararı vermesi ve idarî yargı merciindeki davanın sonucunun beklenilmesi gerekmektedir²⁶. Bunun dışında idarî ve adlî yargı mercilerinde aynı anda görülen davalara yönelik farklı bir düzenleme Kamulaştırma Kanunu'nda veya başka bir mevzuatta yer almamaktadır. Kamulaştırma Kanunu'nda yer alan bu düzenlemenin tam bir çözüm sunduğunu söylemek herhâlde güç olacaktır. Bu nedenle bazı özel durumlara yönelik değerlendirme yapılması, sorunun oldukça büyük olduğunu ortaya koyacaktır.

Kamulaştırma Kanunu'nda idarî yargı mercilerinde açılan dava kapsamında verilen yürütmenin durdurulması kararı üzerinde adlî yargı merciin idarî yargıdaki davanın sonucunu beklemesi yasal ge-

²⁶ Yargıtay 5. Hukuk Dairesi, 21.04.2015 Tarih ve E.2014/26553, K.2015/8676 Sayılı Karar.

Muhammed Emin AYDEMİR

rekliliktir. Bununla birlikte malik ya da malikler tarafından kamulaştırma işlemine karşı idarî yargı merciinde dava açıldığının ve yürütmenin durdurulması kararı verildiğinin adlî yargı merciine haber verilmemesi ihtimal dâhilindedir. İdarî yargı merciinde açılan davanın kamulaştırma işlemine yönelik yürütmenin durdurulması talep edilmediği ya da idarî yargı mercii tarafından kamulaştırma işleminin yürütmenin durdurulmasını gerektirecek açık bir hukuka aykırılık hâli olmadığının veya telafisi güç yahut imkânsız zararların doğmayacağı²⁷ değerlendirildiği durumlar olabilir. Yine idarî yargı merciinde açılan dava devam etmekte iken davacının ya da davacılarından biri veya tamamının öldüğü hâller gündeme gelebilir. Bu gibi durumlarda Kamulaştırma Kanunu'nun 18'inci maddesinin dokuzuncu fıkrasındaki hüküm gereği adlî yargı mercii tarafından bedel tespiti ve tescil davasının görüm ve çözümüne devam edilmesi ve davanın sonuçlandırılması gerekecektir. Ancak netice itibarıyla idarî yargı merciinde dava konusu edilmiş kamulaştırma işleminin dava sonucunda iptaline karar verilmesi hâlinde, belki de dört ay gibi bir süreyle sınırlandırılmış²⁸ adlî yargı mercilerinde görülecek bedel tespiti ve tescil davası sonuçlandırılmış olacaktır. Yani artık ortada hukuka aykırılığı

²⁷ Bilindiği üzere yürütmenin durdurulması için açık bir hukuka aykırılık ve işlemin uygulanması hâlinde telâfisi güç ya da imkânsız bir zararın meydana gelebileceği bir hâlin mevcudiyeti birlikte aranır. Ancak kanun koyucu tarafından yapılmış olan düzenleme gereği idarî yargı mercilerinin telafisi güç bir durum olduğu yönünde değerlendirme yapması “zorunluluğu” altında bulunduğu ifade edilmelidir. Esasen olağan kamulaştırmada, acele kamulaştırma usulünde olduğu gibi bir el atma olmadığından, telâfisi güç bir zararın varlığından bahsedilmesi mümkün olmayabilir (Şahin, 2018: 231). Kamulaştırma Kanunu ile getirilen böyle bir zorlama olmasının, İYUK'ta düzenlenen yürütmenin durdurulması müessesesinin özüne uygun düşmediği ifade edilebilir.

²⁸ Kamulaştırma Kanunu'nda bedel tespiti ve tescil davası için öngörülen dört aylık sürenin, uyulması mutlak suretle zorunlu bir süre olmadığı değerlendirilmektedir. Zira Kamulaştırma Kanunu'nda bu sürelerde sonuçlandırılmayan davalarda, aşan süre için kanunî faiz uygulanacağı

yargı kararıyla tespit edilmiş kamulaştırma işlemine dayalı olarak taşınmazın mülkiyeti tapuda idare adına tescil edilmiş olacaktır. Bu şekilde bir aşamadan sonra ne olacağı ise tartışmalı olacaktır ve mevzuatta bunun çözümüne yönelik bir düzenleme de getirilmemiştir.

Kamulaştırma işleminin iptal edilmesi hâlinde yolsuz tescil davası açılabilir, yargı mercileri arasındaki aykırı hükümlerin giderilmesi için Uyuşmazlık Mahkemesine müracaat edilmesi (Çağlayan, 2011: 462)²⁹, yargılanmanın yenilenmesinin talep edilmesi

belirtilmiş olup, sadece bedel tespiti ve tescil davasının hızlı bir şekilde sonuçlandırılması için bu şekilde bir süre öngörüldüğü ifade edilebilir.

- ²⁹ 2247 sayılı Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanun'un 24'üncü maddesinin birinci fıkrasında, 2247 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinde gösterilen yargı mercileri tarafından, görevle ilgili olmaksızın kesin olarak verilmiş veya kesinleşmiş, aynı konuya ve sebebe ilişkin, taraflarından en az biri aynı olan ve kararlar arasındaki çelişki yüzünden hakkın yerine getirilmesi olanaksız bulunan hâllerde hüküm uyuşmazlığının varlığı kabul edileceği belirtilmiştir. Aynı maddenin üçüncü fıkrasında ise hüküm uyuşmazlığının giderilmesinin Uyuşmazlık Mahkemesinden talep edileceği öngörülmüştür. Kamulaştırma işlemine karşı iptal davası devam etmekte iken, adli yargı mercii tarafından bedel tespit ve tescil davasının sonuçlandırılmış olması ve sonrasında idarî yargı mercii tarafından kamulaştırma işleminin iptaline hükmedilmesi üzerine hüküm uyuşmazlığına dayalı başvuru yapıp yapılamayacağı ele alınmalıdır. Hüküm uyuşmazlığı yoluna müracaat edilebilmesi için 2247 sayılı Kanun'da bazı şartlar öngörülmüştür. Hüküm uyuşmazlığının, görevle ilgili olmayan konularda aynı "konuya" ve aynı "sebebe" ilişkin olması gerekir. Bununla birlikte iki farklı yargı mercii tarafından çelişkili hüküm kurulmuş olmalıdır. Çelişki yüzünden de hakkın yerine getirilmesinin olanaksız olması gerekir. İdarî yargı mercii önünde kamulaştırma işlemine yönelik yürütülen uyuşmazlık bir iptal davası olup, adli yargı merciiinde görülen bedel tespit ve tescil davasının sebebi olarak nitelendirilmelidir. Yani bu iki dava arasında sebep aynılığı bulunmayıp, aksine kamulaştırma işlemi davasının sonucu adli yargı merciiinde görülen davanın sebebidir. Bunun yanında çelişkili hüküm bulunması hâlinde hüküm uyuşmazlığının giderilmesi istenebilecektir. Gerçekten kamulaştırma işleminin iptaline karar verilmiş olması ile bundan önce adli yargı mercii tarafından bedel tespit ve tescil davasının sonuçlandırılmış olması hâlinde iki hüküm arasında bir çelişki olacaktır. Ancak dava türünün aynı olmaması, yöneldiği talep sonucunun farklı durumlara ilişkili olması gözetilerek, aynı talebe yönelik olmayan iki davaya ilişkin hükümler arasında çelişkiden bahsedilemeyeceği değerlendirilmektedir. İdarî işlemlerin hukuka uygunluk

Muhammed Emin AYDEMİR

(Çağlayan, 2011: 462)³⁰ gibi durumlardan bahsedilmektedir. Ayrıca malikin idarî yargı merciiinde açılan dava ve verilen yürütmenin dur-

karinesinden yararlanması ilkesi kapsamında adlî yargı mercii tarafından görülmüş ve sonuçlandırılmış bedel tespiti ve tescil davasında verilen hükmün, sonradan kamulaştırma işleminin iptaline idarî yargı mercii tarafından karar verilmiş olmasına dayalı olarak çelişkili duruma düştüğünden bahsetmek mümkün olmasa gerekir. Bunun yanında hükümler arasındaki çelişkinin, hakkın yerine getirilmesini engelliyor olması gerekmektedir. Ancak öğretide de kabul edildiği üzere yolsuz tescil davasına konu edilebilecek bir konuya yönelik hakkın yerine getirilmesini engelleyen bir durumun varlığından söz etmek mümkün olmamalıdır. Bu hususlar gözetildiğinde 2247 sayılı Kanun'un 24'üncü maddesi uyarınca hüküm uyumsuzluğu yoluna müracaat edilebilmesinin, idarî yargı mercii tarafından sonradan iptaline hükmedilen kamulaştırma işlemi kapsamında mümkün olmadığı ifade edilebilir. Kaldı ki bu şartların iki farklı yargı kolu arasında verilen hükümler için yeterli olduğu bir an için düşünülecek olsa dahi, Uyuşmazlık Mahkemesine müracaat edilmesi ve neticede buradan karar alınması gibi bir yolun alacağı yargılama süresi uzun olacaktır. Bu ise mülkiyet hakkının etkin kullanımı ve korunmasına yönelik makul sürede yargılanmayı etkileyen bir durum olarak ele alınabilecek bir sorun teşkil edecektir.

- ³⁰ Yargılamanın yenilenmesi, 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'ndaki karşılığıyla yargılamanın iadesi nedenleri ilgili Kanun'un 375'inci maddesinde sayma suretiyle sınırlı biçimde belirtilmiştir. Kamulaştırma kapsamında idarî yargı merciiinde açılan davada mahkemece kamulaştırma işleminin iptaline karar verilmiş ve bu karar verilmeden önce adlî yargı mercii tarafından bedel tespiti ve tescil davasının sonuçlandırılmış olması ihtimalinin sınırlı biçimdeki şartlar yönünden değerlendirilmesi gerekecektir. Yargılama sırasında aleyhine hüküm verilen tarafın elinde olmayan nedenlerle elde edilemeyen bir belgenin kararın verilmesinden sonra ele geçirilmiş olması hâli, yargılama sırasında bir "belge" elde edilememiş olmasına, yani delillere yönelik bir durumdur. Oysa kamulaştırma işlemine karşı idarî yargı mercilerde görülen davada bir belge bulunmayıp, neticede idarî yargı mercii tarafından verilen karar da delil niteliğinde olmayacaktır. Bu bağlamda bu şart yönünden yargılamanın iadesi durumunun mümkün olmayacağı değerlendirilmektedir. Karara esas alınan bir hükmün kesinleşmiş başka bir hükümle ortadan kalkmış olması durumunda ise ortada adlî yargı mercii tarafından verilen karara esas alınmış bir başka yargı hükmü bulunması gerekli iken, idarî yargı mercii tarafından sonradan karar verildiği hâlde zaten adlî yargı mercii tarafından kamulaştırma işlemine yönelik yargı mercii tarafından verilmiş bir hükmün esas alınmış olduğundan bahsedilemeyecektir. Bu şart yönünden de yargılamanın iadesi yolunun kullanılması mümkün değildir. Bir dava sonunda verilen hükmün kesinleşmesinden sonra tarafları, konusu ve sebebi aynı olan ikinci davada,

durulması kararını adlî yargı merciine bildirmemesi nedeniyle sorumluluğa kendinin katlanması (Çağlayan, 2011: 463), idarî yargı merciince verilen kararın uygulanmasının imkânsız olduğunu ileri sürme gibi durumlardan bahsedilmektedir (Çağlayan, 2011: 464 – 465). Ancak neticede Anayasa gereği koruma altında olan ve kamu yararı amacıyla sınırlandırılabilir olan mülkiyet hakkı, idarî yargı mercii tarafından verilen kararla malik ya da malikler aleyhine bir kere bozulmuş olacaktır. Taşınmazın idare adına tescilinden sonra kamulaştırma işlemi iptal edilmiş ise artık mülkiyet hakkı korunması gereken malik ya da malikler mülkiyet hakkının korunması için hukukî imkânlarla başvurma zorunluluğu altına sokulmuş olacaktır. Mülkiyet hakkı korunması gereken malik ya da maliklerin yolsuz tescil davası açması ya da Uyuşmazlık Mahkemesine müracaat etmesi veya yargılamanın yenilenmesini talep etmesi gibi bir yükümlülük altında bırakılması ise hukuk devleti ilkesiyle bağdaşır olmayacaktır. Gerçekten mer'î mevzuat çerçevesinde başka bir yol olmayışı karşısında bu yollardan herhangi birine müracaat ederek kamulaştırmaya konu taşınmazın, hukuka aykırılığı nedeniyle yargı kararıyla iptaline hükmedilen kamulaştırma işlemi bağlamında geri alınması zor bir süreci be-

öncekine aykırı bir hüküm verilmiş ve bu hükmün de kesinleşmiş olması şartı yönünden ise öncelikle dava türünün esas alınması gerekeceği şüphesizdir. Zira Kanun metninin amir hükmünde “konusu” aynı ikinci bir davadan bahsedilmekle, idarî yargı merciinde görülen dava iptal davası iken, adlî yargı mercii önünde görülen dava bedel tespiti ve tescil davası olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle bu şart yönünden de yargılamanın yenilenmesi sebeplerinin olduğundan bahsetmek mümkün olmayacaktır. Geriye Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ile Anayasa Mahkemesine yapılan bireysel başvurular yönünden alınacak kararlar üzerine yargılamanın iadesi durumları kalmaktadır ki, bu gibi hâllerin ne kadar uzun zaman alacağı ve birçok safhadan geçeceği açıktır. Ayrıca Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi veya Anayasa Mahkemesine yapılacak başvuruların, yargı mercilerine getireceği iş yükü de şüphesiz olacaktır.

Muhammed Emin AYDEMİR

raberinde getirecektir. Bu kapsamda bir sorun olarak hâlen yürürlükte bulunan mevzuat çerçevesinde düzenleme yapılmasının önemli olduğu izahtan varestedir.

Görüldüğü üzere oldukça sorunlu olan bu alanın Kamulaştırma Kanunu'nun 18'inci maddesinin dokuzuncu fıkrası uyarınca sadece yürütmenin durdurulması isteminin kabulü kararına bağlı kılınması, Anayasa'da koruma altına alınmış olan ve özel bir düzenlemeyle belli usullere bağlı kılınmış olan kamulaştırma işlemi karşısında mülkiyet hakkı sahiplerinin haklarını doğrudan etkileyebilecektir. Bu nedenle iki farklı yargı kolunda görülen bu davalar kapsamında bir kısım çözümler üretilmesi gerekir.

Öncelikle ifade edilmelidir ki adlî yargı mercilerinde yürütülen bedel tespit ve tescil davasından sonra idarî yargı mercii tarafından kamulaştırma işleminin iptaline hükmedilmiş olması durumunda mer'î mevzuata göre müracaat edilebilecek en tutarlı yol, yolsuz tescile dayalı olarak adlî yargı merciinde dava açılmasıdır. Kamulaştırma işlemine dayalı olarak mülkiyetin tescille idareye geçmesi nazara alındığında, adlî yargı mercii tarafından verilecek kararla yapılacak tescil artık yolsuz olarak kabul edilmelidir. Böylece de yolsuz tescile ilişkin hükümler tatbik edilerek, adlî yargı mercilerinde kamulaştırma işleminin yargı kararıyla iptaline dayalı olarak yolsuz tescilin silinmesi istenmelidir. Mevcut mevzuat düzenlemesinde bu yolun en tutarlı yol olduğu kabul edilebilecekse de belirtilmelidir ki kamulaştırma kapsamında giderilmesi gereken en temel ayrışıklık idarî ve adlî yargı mercileri arasında aynı anda farklı davaların bulunmasının önlenmesinden geçmektedir. Çünkü kamulaştırma işleminin tesis edilmesine yönelik safhada satın alma usulü dışında bir katkısı olmayan kişilerin, idarî yargı merci tarafından kamulaştırma işleminin iptal edilmesi sonrasında mülkiyet hakkının korunması için belli yönde

hareket etmeye mecbur edilmesi hukuk devleti ilkesiyle bağdaşır nitelikte olmayacaktır. Bu nedenle önerilecek çözümün, temelde bu sorunun giderilmesine ilişkin olması gerektiği değerlendirilmektedir.

İdarî ve adlî yargı mercilerinde kamulaştırmaya yönelik aynı anda iki farklı dava olmasının engellenmesine yönelik çözüm olabilecek bir yöntem, idarî yargı mercilerindeki dava türlerini belirleyen İYUK'un 2'nci maddesi kapsamında yapılacak bir değişiklikte sırf kamulaştırma davaları özelinde bedel tespiti davasının idarî yargı mercilerinin görev alanına bırakılmasıdır³¹. Benzer şekildeki değişikliğin Kamulaştırma Kanunu'nda da yapılması gerektiği kuşkusuz olup, İYUK'ta böyle bir değişiklik yapıldıktan sonra Kamulaştırma Kanunu'nda yapılacak değişiklikle idarî yargı mercii tarafından verilecek bedelin de tespit edilmiş olduğu karar sonrasında, bu bedelin idarece ödeneceğine dayalı olarak adlî yargı merciinde tescil davası açabilmesine cevaz verilmesidir. Daha doğrusu bu davanın açılmasının idarî yargı merciinde davanın sonuçlandırılmasına bağlı kılınmasıdır. Bu durumda idarî yargı mercilerinde tespit davası şeklinde bir dava

³¹ İdarî yargıda görülen iptal davasının temel amacı idarenin hukuka uygunluğunun sağlanması ve hukuka aykırı olan idarî işlemlerin varlığının hukuk âleminden silinmesidir. Bu temel amaçla kişilerin menfaati de iptal davalarıyla korunmuş olacaktır. Adlî yargı mercilerinde görülen davalarda temel amaç kişiler arasında hakkâniyetin tesisi ve teslimi olmakla birlikte, iptal davalarında böyle bir amaç bulunduğu söylenemez. Buradan hareketle iptal davalarının bu temel amacı çerçevesinde bedel tespiti davasının idarî yargıda görüm ve çözümünün amaca aykırı olduğu akla gelebilir. Fakat sırf bu yönde temel bir ayırım olması, kamulaştırma işlemleri özelinde bedel tespitinin yapılamayacağı gibi bir kabulü gerektirmeyeceği değerlendirilmektedir. Zira tam yargı davalarında güdülen amacın da taraflar arasında hakkâniyetin tesisi ve teslimi noktasında toplandığı gerçeğinden hareketle, idarî yargı mercilerinin sırf işlemin iptali davalarında bedel tespitini yapmasının önünde bir engel bulunduğundan söz edilemez. Aksine kamulaştırma işlemlerinde bedel tespiti yapması ve bunda da hukuka uygun davranması gereken idarenin, bu yolla kişilerin menfaatleri aleyhine hukuka uygun kıstaslar yönünde değerlendirme yapmamış olması doğrudan idarî yargının amacı kapsamında değerlendirilebilecektir.

Muhammed Emin AYDEMİR

türü bulunmaması hâli gündeme gelecek bir sorun olabilecek ve böylece idarî yargının görev alanının genişlemesi sorunu doğabilecektir. Ancak sırf kamulaştırma müessesesinin hızlı sonuçlandırılmasına dayalı olarak ve sadece bedel tespiti ile sınırlı olarak yapılacak bu düzenlemenin, idarî yargı kolunun görev alanının genişlemesi sorununa neden olmayacağı açıktır. Bu durumda da tescil davasının adlî yargı merciine bırakılmasının süreci uzatan bir durum olabileceği düşünülebilirse de esasen artık idarî yargı mercii tarafından verilmiş bir yargı kararı bulunduğu gözetildiğinde, adlî yargı merciinde görülecek davanın uzun bir sürece yayılmayacağı değerlendirilmektedir. Bunun yanında tapu tescillerine yönelik olarak 4721 sayılı Türk Medenî Kanunu hükümleri uyarınca adlî yargı mercilerinin görevli olması karşısında, tescil davasının da idarî yargı merciin görev alanına dâhil edilmesinin farklı sorunlara neden olabilecek olmasından dolayı tescile yönelik yargılamanın adlî yargı mercilerinde görülmesinin en tutarlı yol olduğu kanaatine varılmaktadır.

Her ne kadar kanun koyucu tarafından kamulaştırmada mülkiyet hakkının korunması görevi adlî yargı mercilerinin görevine bırakılmışsa (Şahin, 2018: 149 – 150) da bu noktada idarî yargının görevli kılınması ile mülkiyet hakkının zedelenmeyeceği açıktır. Böylece kamulaştırma sürecine yönelik hâlen Kamulaştırma Kanunu'nda öngörülmüş mevcut dava türleri arasında bir ayrıksılık olmaksızın, kamulaştırma kapsamında idare ile malik ya da maliklerin uzlaşması safhasının geçilmesinden önce veya sonra kamulaştırma işleminin iptali istemiyle idarî yargı mercilerinde açılan davalarda, idarî yargı mercii tarafından taşınmazın kamulaştırılmasına esas bedelin tespiti zorunlu kılınmış olacaktır. İdare ile malik ya da maliklerin uzlaşma safhasından önce açılmış olsa dahi, dava sürecinin alacağı süreç gözetilerek, bu sürecin idarî yargı mercii tarafından bedelin tespiti kapsamında keşif ve bilirkişi incelemesi yapılmasına değin geçirilmiş olacağı da

açıkır. Zaten idarî yargı mercii tarafından kamulaştırma işleminin yetki, şekil, sebep, konu ve amaç unsurları yönünden hukuka aykırılık bulunduğu yönünde değerlendirme yapılması hâlinde usul ekonomisi ilkesi uyarınca keşif ve bilirkişi incelemesi yoluna müracaat edilmeksizin davayı sonuçlandırması gerekeceği de açıktır. Bu sayede adlî yargı mercisinin zaman ve emeği de korunarak, sonradan idarî yargı mercii tarafından iptaline karar verilecek kamulaştırma işlemi için keşif ve bilirkişi incelemesi yaptırılmasının da önüne geçilmiş olacaktır.

Bu durumun tam tersi, yani kamulaştırma işlemine yönelik açılacak iptal davalarının adlî yargı mercilerinin görev alanına bırakılması da akla gelebilir. Ancak iptal davaları, niteliği itibarıyla ve uyuşmazlığın çözümü noktasında İYUK'ta var olan re'sen araştırma ilkesi kapsamında salt bir idarî işlem³² olmasına bağlı olarak idarî yargı mercilerince çözümlenmesi gereken bir uyuşmazlık konusudur. İdarî yargının hukuka uygunluğun temin edilmesi yönündeki amacı da gözetildiğinde, tamamen idare hukuku ilkelerine göre çözümlenmesi gereken kamulaştırma işlemine karşı açılacak davaların yargılama usulü, tamamen farklı ve idare hukuku ilkeleri ile bağdaşması güç adlî yargı mercilerine bırakılmasındansa, idarî yargı mercileri tarafından da çözümlenebilecek bir durum olan taşınmaz bedelinin tespitiyle sınırlı biçimde idarî yargının kamulaştırma için görevli kılınması, usul hukuku bağlamında da en tutarlı yol olarak değerlendirilmektedir.

Getirilen çözüm önerisiyle, öncelikle aynı anda tek bir kamulaştırma işlemine karşı ve tek bir kamulaştırmadan dolayı iki farklı yargı kolunda dava açılması önlenmiş olacaktır. Böylece kamulaştırmanın hızlı bir biçimde sonuçlandırılmasına da katkı sunularak, tek bir yargı mercii

³² Danıştay, 4650 sayılı Kanun ile Kamulaştırma Kanunu'nda yapılan değişiklikten sonra kamulaştırmanın salt bir idarî işlem olmaktan çıktığını ve bir süreç olarak kabul edilmesini gerektiğini belirtmektedir Bkz. (Danıştay 6. Dairesi, 10.09.2015 Tarih ve E.2015/7660, K.2015/5138 Sayılı Karar).

Muhammed Emin AYDEMİR

önünde görülen davada hem kamulaştırma işleminin iptali hem kamulaştırmaya konu taşınmazın bedeli belirlenerek, gerekiyorsa keşif ve bilirkişi incelemesi tek bir seferde yapılmış olacaktır. Bu noktada belirtilmelidir ki kamulaştırma işleminin iptali istemiyle açılan davalarda çözümlenmesi gereken konulardan birisi de taraflarca ileri sürülsün veya sürülmesin, ilgili kamulaştırmada güdülen kamu yararı için en uygun taşınmaz veya taşınmazların seçilmiş olmasının gerekliliğidir. Bu yöndeki durumun tespiti her zaman idarî yargı mercii için hukuk bilgisiyle çözümlenebilecek duruma yönelik olmayıp, gerektiğinde özel ve teknik uzmanlık gerektiren hâllere yönelik de keşif ve bilirkişi incelemesi yaptırılmalıdır. İki farklı yargı yerinde birisi iptal ve birisi bedel tespit ve tescil davası şeklinde davalarda her iki yargı mercii tarafından da keşif ve bilirkişi incelemesi yaptırılması ise yargı mercilerinin fazladan emek ve mesai harcamasına neden olacaktır. Ayrıca aynı taşınmaza yönelik keşif harcı, keşif giderleri ve bilirkişi ücretleri şeklinde yargılama giderlerinin de artması sonucunu doğuracaktır. Bu nedenle getirilen çözüm önerisinin bu sorunu da ortadan kaldırarak, sadece idarî yargı mercii tarafından yaptırılacak keşif ve bilirkişi incelemesine bağlı olarak uyuşmazlıkların çözümlenmesi faydasını sağlayacaktır.

Ayrıca bu şekilde yasal değişiklik yapılmasının işlemin iptaline karar verilmiş olması hâlinde ayrıca adlî yargı mercileri önünde, gereksiz yere fazladan dava açılmamış olması sonucunu doğuracağı açıktır. Bu sayede yargı yükünün de azalmış olacağı kuşkusuzdur.

Doktrinde bir görüş idarî yargı merciiinde dava açılmış olması hâlinde, yürütmenin durdurulması kararı ile bağlı kalınmaksızın, bu davanın bekletici mesele yapılabileceği ve buna engel bir durum olmadığını ileri sürmektedir (Karaman, 2015: 150). Öncelikle belirtilmelidir ki hâlen yürürlükte bulunan mevzuat çerçevesinde yürütmenin durdurulması kararı verilmeksizin adlî yargı merciiince idarî yargı merciiinde de-

vam eden dava yönünden bekletici mesele yapılabilmesi hukuken mümkün değildir. 4650 sayılı Kanun ile Kamulaştırma Kanunu'nda yapılan değişiklik nazara alındığında amaç kamulaştırma sürecinin bir bütün olarak hızlı biçimde sonuçlandırılması ise de bekletici mesele yapmanın sadece yürütmenin durdurulmasına karar verildiği hâllerle sınırlandığı açıktır. Ayrıca Kamulaştırma Kanunu'nun 18'inci maddesinin dokuzuncu fıkrasında yapılan yasal değişiklikle adlî yargı mercilerinin idarî yargı mercilerinde açılmış olan iptal davalarının sonuçlanmasını beklemekle yükümlü kılınabilmesi de mümkün iken yapılmamış olmasının da bu hususu ortaya koyduğu sabittir.

Bu noktada kanun koyucunun taşınmazlarda birden fazla malik olması durumuna dayalı olarak idareye adlî yargı mercilerinde dava açma yükümlülüğü getirdiği söylenebilir. Böylece idarece açılacak davalarda tüm maliklerin kamulaştırma işleminden haberinin olacağı ve buna göre idarî yargı mercilerinde dava açabileceğini düşündüğü ifade edilebilir. Gerçekten bir taşınmazın birden fazla malikinin olması ve kural olarak her birinin dava açma hakkı olduğunda duraksama bulunmamaktadır. Bununla birlikte Kamulaştırma Kanunu gereği tek bir malikin açtığı davadan diğer maliklerin yararlanacağı da açık olmakla, bir malik tarafından iptal davasıyla birlikte taşınmazın bedelinin tespiti davasının idarî yargı mercilerinde açılmış olması hâlinde verilecek karara istinaden idarece adlî yargı mercilerinde tescil davası açılmasıyla diğer maliklerin de durumdan haberdar olacağı açıktır. Zaten idarî yargı mercilerinde açılan davada kamulaştırmanın iptaline karar verilmişse getirilen çözüm önerisindeki taşınmazın bedelinin tespiti aşamasına geçilemeyecektir. Fakat dava sonucunda kamulaştırma işleminin hukuka ve mevzuata uygun olduğu değerlendirmesi yapılması hâlinde, artık zaten diğer malikler tarafından dava açılmasının da sonucu değiştirmeyeceği açıktır. Zira bilindiği üzere idarî yargı mercilerinde re'sen araştırma ilkesi geçerli olup,

Muhammed Emin AYDEMİR

kural olarak idarî yargı mercileri tarafından taraflarca ileri sürülen sebepler ve bunların dışında kalan sebeplerle dava konusu edilen işlemin hukuka uygunluk denetimi yapılacaktır. Bu bağlamda kanun koyucu tarafından idarece adlî yargı mercilerinde dava açılmasıyla tüm maliklerin kamulaştırmadan haberinin olması gibi bir amaç güdülmüşse dahi getirilen çözüm önerisiyle birlikte idarî yargı mercilerinde açılacak iptal ve bedel tespiti davasından sonra verilecek karardan sonra yine idarece adlî yargı mercilerinde açılacak davada tüm maliklerin taşınmazın kamulaştırıldığından haberinin olacağı bir durum içerisinde bulunacağı açıktır. Bu nedenle getirilen çözüm önerisinin bu yönüyle de bir kolaylık içerdiği söylenebilir.

SONUÇ

Kamulaştırma niteliği itibarıyla mülkiyet hakkını doğrudan etkiler. Bu nedenle hem Anayasa'da hem Kamulaştırma Kanunu'nda ayrıntılı düzenlemelere yer verilerek, kişilerin koruma altında tutulan mülkiyet hakkının ihlal edilmemesi amaçlanmıştır. Kamulaştırmanın kişilerin mülkiyet hakkına yönelik sınırlandırma olması, hem anayasal hem yasal düzenlemelerle sıkı ve belli usullere bağlı kılınmasını gerektirmiştir.

Öğretide kamulaştırmanın idarî ve adlî olmak üzere iki safhası bulunduğu kabul edilmekle birlikte, her iki safha yönünden de mülkiyet hakkının korunması çerçevesinde malike dava hakkı tanınmıştır. İdarî sürece yönelik kısımlar yönünden kamulaştırma işleminin yetki, şekil, sebep, konu ve amaç unsurları yönünden idarî yargı denetimine tabi tutulabileceği belirtilmiştir. Bununla birlikte, öncelikle idare tarafından satın alma usûlünün denenmesi ve bundan uzlaşma çıkmaması hâlinde taşınmazın bedelindeki uyuşmazlıkların giderilmesi noktasında da mülkiyet hakkının korunması için idareye dava açma hakkı tanınmıştır.

Kamulaştırmada, idarî sürece yönelik kısımlar çerçevesinde idarî yargı mercilerinde kamulaştırma işleminin iptali istemiyle dava açılabilir. Öncelikli olarak görülmesi Kamulaştırma Kanunu'nun gereği olan idarî yargı mercilerinde kamulaştırma işlemlerine karşı açılacak iptal davalarında, diğer idarî işlemlere yönelik yürütülen iptal davalarında gözetilmesi gereken usûl kurallarına genel anlamda uygunluk bulunduğu söylenebilir. Bununla birlikte dava açma süresi noktasında, genel usûl kuralından farklı olarak, süre otuz gün olarak belirlenmiştir. Ayrıca kamulaştırmanın niteliği ve safahatı gözetildiğinde, kamu yararı kararının alınması veya bunun onaylanmasına dair işlemlerin kesin ve yürütülebilir olmadığı kabul edilmesi, mülkiyet hakkının korunması ile bağdaşır olmayacaktır. Zaten Danıştay da bu konuda içtihat değişikliğine giderek, bu işlemlerin de dava konusu edilebileceğine karar vermeye başlamıştır.

Bununla birlikte kamulaştırma kapsamında en büyük sorunun idarî ve adlî yargı mercilerinde aynı anda iki farklı dava bulunmasında kendisini gösterdiğini söylemek gerekir. Çünkü kamulaştırma işlemine karşı idarî yargı merciinde açılan davada kamulaştırma işleminin iptaline karar verilmesi hâlinde, artık adlî yargıda görülmüş davanın bir anlamı kalmayacaktır. Bunun yanında idarî yargı merciinde görülen davada karar verilmeden adlî yargıda görülen bedel tespiti ve tescil davasının sonuçlanmış ve idare adına taşınmazın tapuda tescil edilmiş olduğu durumlar gündeme gelebilecektir. Bu gibi hâllerde ise başkaca farklı sorunlar oluşacaktır.

Kanun koyucu tarafından kamulaştırmada hedef tutulan özel mülkiyete konu taşınmazlar üzerindeki mülkiyet hakkının korunması çerçevesinde bu şekilde ikili bir denetim mekanizması getirildiği açıktır. Ancak temelde adlî yargı mercilerinde görülecek bedel tespiti ve tescil davası adından da anlaşılacağı üzere taşınmazın bedeli üzerindeki uyuşmazlığı gidermeye ve sonuç olarak belirlenen bedel üzerinden değerlendirme

Muhammed Emin AYDEMİR

yapılarak taşınmazın idare adına tapuda tescil edilmesine dayalıdır. Başkaca bir ihtilafı gidermeye yönelik olmayan adlî yargıda görülen taşınmazın bedelinin tespiti ve idare adına tescili davalarının bedel tespitine yönelik kısmının, idarî yargı mercilerince de yaptırılabilir keşif ve bilirkişi incelemesi sonucu çözüme kavuşturulabilmesi gibi basit bir şekilde çözümü mümkündür. Bu kapsamda İYUK ve Kamulaştırma Kanunu'nda yapılacak değişiklikle kamulaştırma işleminin adlî sürecine yönelik kısmı idarî yargı mercilerinde iptal davası açılması ve bedelin tespit edilmesi şeklinde ele alınarak, iki farklı yargı kolunda gördürülen uyuşmazlıkların tek bir yargı kolunda çözümünü sağlayacaktır. Böylece taşınmazın bedeline dair bilirkişi raporu aldırılması çerçevesinde çözümlenmesi ise usûl ekonomisi açısından ve yargılama birliği açısından en tutarlı yol olacaktır. Aksi durumda iki farklı yargı kolunun, taraflarca ileri sürülmemesi veya başkaca olasılıklar çerçevesinde birbirinden bağımsız bir biçimde nihayete erdireceği uyuşmazlıklarda, fazladan zaman ve emek harcanmış olacaktır. Bu çerçevede yargılama yükünün hafifletilmesi için de avantajlı olacağı açık olan ve bu sayede kamulaştırma için gözetilmesi gereken hızlılığın daha kolay sağlanacağı bir şekilde yasal değişiklik yapılmasının hem vatandaş hem idareler hem yargı mercileri üzerinde olumlu etkileri olacağı gözetilmelidir.

KAYNAKÇA

- Akıllıoğlu, Tekin (1988). Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*. IX(1-3), 11-22.
- Akyılmaz, Bahtiyar; Sezginer, Murat ve Kaya, Cemil (2019). Açıklamalı İçtihatlı Türk İdari Yargılama Hukuku. Ankara: Savaş Kitabevi.
- Bilgen, Pertev (1999). Kamulaştırma Hukuku. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Candan, Turgut (2022). Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu. Ankara: Yetkin Yayınları.

Muhammed Emin AYDEMİR

- Çağlayan, Ramazan (2011). Kamulaştırma İşleminin İptali ve Mülkiyetin Âkibeti. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*. LXIX(1), 453-466.
- Dönmezer, Sulhi (1941). İstimlâk Hukuku. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*. VII(1), 40-94.
- Eren, Fikret (2016). Mülkiyet Hukuku (4. Baskı.). Ankara: Yetkin Yayınevi.
- Eraslan, Yunus (2021). Türk İdari Yargı Sisteminde Davaların Birleştirilmesi Usulü Üzerine Bir İnceleme. *Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. XI(2), 209-259.
- Gözler, Kemal (2019). İdare Hukuku. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Günday, Metin (2015). İdare Hukuku. (10. Baskı). Ankara: İmaj Yayınevi.
- Karaman, Buket (2015). Acele Kamulaştırma. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Erkelli Kızıl, Neşe (1988). Kamulaştırma Fenomeni. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*. IX(1-3), 209-216.
- Kutlu Gürsel, Meltem (2009). Kamulaştırma Hukuku. (1. Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Özay, İl Han (2017). Günışığında Yönetim. (3. Baskı). İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Öztürk, Hanife Ebru (2019). *Türk Hukukunda Acele Kamulaştırma Usulü ve Yargısal Denetimi* [Yüksek Lisans Tezi]. İstanbul Medipol Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Şahin, Cenk (2017). Kamulaştırma. İ. H. Özay içinde, *Günışığında Yönetim*. İstanbul: Filiz Kitabevi.

Muhammed Emin AYDEMİR

Şahin, Cenk (2018). Acele Kamulaştırma. (1. Baskı). İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.

Yılmazoğlu, Yunus Emre ve Duman, Özgür (2018). Acele Kamulaştırmanın Mülkiyet Hakkı Bakımından Yol Açtığı Meseleler: Anayasa Mahkemesi'nin 'Ali Ekber Akyol ve Diğerleri' ile 'Ali Hıdır Akyol ve Diğerleri' Kararlarının Analizi. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*. S. 11, 513-583.

YARGI KARARLARI

Anayasa Mahkemesi Kararları

Anayasa Mahkemesi, 14.05.2015 Tarih ve E.2014/177, K.2015/49 Sayılı Karar.

Anayasa Mahkemesi, 20.12.2018 Tarih ve E.2016/181, K.2018/111, Sayılı Karar, § 27, www.anayasa.gov.tr.

Anayasa Mahkemesi, 31.10.2013 Tarih ve E.2013/49, K.2013/125 Sayılı Karar.

Anayasa Mahkemesi, 13.04.2022 Tarih ve B.No.2019/25096 Sayılı Abdülmacit Selekler ve Diğerleri Kararı.

Anayasa Mahkemesi, 13.04.2022 Tarih ve B.No.2019/25096 Sayılı Abdülmacit Selekler ve Diğerleri Kararı.

Anayasa Mahkemesi, 21.04.2016 Tarih ve B.No.2013/6151 Sayılı Nusrat Külâh Kararı, § 68.

Danıştay Kararları

Danıştay 6. Dairesi, 14.12.2021 Tarih ve E.2021/1761, K.2021/13881 Sayılı Karar.

Danıştay 6. Dairesi, 02.06.2021 Tarih ve E.2020/5050, K.2021/7622 Sayılı Karar.

Muhammed Emin AYDEMİR

Danıştay 6. Dairesi, 28.12.2018 Tarih ve E.2018/6286 Sayılı YD Ret Kararı.

Danıştay 6. Dairesi, 24.02.2021 Tarih ve E.2021/1263, K.2021/2548 Sayılı Karar.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 17.10.2018 Tarih ve E.2018/2549, K.2018/4165 Sayılı Karar.

Danıştay İdarî Dava Daireleri Kurulu, 14.04.2022 Tarih ve E.2022/561, K.2022/1393 Sayılı Karar.

Danıştay 6. Dairesi, 04.11.2004 Tarih ve E.2003/1685, K.2004/5335 Sayılı Karar.

Danıştay 6. Dairesi, 13.09.2013 Tarih ve E.2013/1344, K.2013/4853 Sayılı Karar.

Danıştay 6. Dairesi, 27.05.2011 Tarih ve E.2010/10962, K.2011/1995 Sayılı Karar.

Danıştay 6. Dairesi, 10.03.2022 Tarih ve E.2018/5725, K.2022/2915 Sayılı Karar.

Danıştay 6. Dairesi 04.04.2023 Tarih ve E.2022/1238, K.2023/3348 Sayılı Karar.

Danıştay 6. Dairesi 28.06.2022 Tarih ve E.2018/7565, K.2022/7519 Sayılı Karar.

Danıştay İdarî Dava Daireleri Kurulu, 12.06.2013 Tarih ve E.2009/187, K.2013/2335 Sayılı Karar.

Danıştay 6. Dairesi, 10.09.2015 Tarih ve E.2015/7660, K.2015/5138 Sayılı Karar.

Muhammed Emin AYDEMİR

Yargıtay Kararı

Yargıtay 5. Hukuk Dairesi, 21.04.2015 Tarih ve E.2014/26553, K.2015/8676 Sayılı Karar.

İzmir Bölge İdare Mahkemesi Kararı

İzmir Bölge İdare Mahkemesi 3. İdari Dava Dairesi, 26.04.2018 Tarih ve E.2018/324, K.2018/461 Sayılı Karar.