

**T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKU PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**KIRSAL KALKINMA ARACI OLARAK ARAZİ
TOPLULAŞTIRMASI VE
İPTAL DAVASI YOLUYLA YARGISAL DENETİMİ**

Feruzan ŞENOL

**Danışman
Prof. Dr. Oğuz SANCAKDAR**

İZMİR – 2017

TEZ ONAY SAYFASI



YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Kırsal Kalkınma Aracı Olarak Arazi Toplulaştırması Ve İptal Davası Yoluyla Yargısal Denetimi” adlı çalışmanın, tarafımdan, akademik kurallara ve etik değerlere uygun olarak yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

....../....../2017

Feruzan ŞENOL

İmza

ÖZET
Yüksek Lisans Tezi
Kırsal Kalkınma Aracı Olarak Arazi Toplulaştırması ve
İptal Davası Yoluyla Yargısal Denetimi
Feruzan ŞENOL

Dokuz Eylül Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Hukuku Anabilim Dalı
Avrupa Birliği Hukuku Programı
Yüksek Lisans Tezi

Arazi toplulaştırması, ekonomik olarak tarımsal faaliyette bulunmaya imkan vermeyecek biçimde parçalanmış ve bozulmuş parsellerin, modern tarımsal işletmecilik esaslarına uygun şekilde birleştirilmesi ve yeniden düzenlenmesi işlemidir. Avrupa’da yasal düzenlemelere dayalı olarak 18. yüzyıldan bu yana uygulanmakta olan arazi toplulaştırması, tarımsal işletmelerin verimliliğini artırmanın yanı sıra kırsal alanların yaşam kalitesinin yükseltilmesinde de rol oynayan bir kırsal kalkınma aracıdır. Günümüzde arazi toplulaştırması; ulaşım, sulama, drenaj, toprak ıslahı, peyzaj, rekreasyon, doğa koruma gibi faaliyetleri de kapsayan bir kırsal alan düzenlemesi olarak kabul edilmektedir.

Gündem 2000 reformundan sonra Ortak Tarım Politikasından ayrı bir kırsal kalkınma politikası oluşturan Avrupa Birliği, kırsal kalkınma politikalarının temeli oluşturan tüzüklerde yer alan ve doğrudan arazi toplulaştırmasına yer verilen ya da arazi toplulaştırmasını dolaylı olarak destekleyebilecek tedbirler aracılığı ile üye devletlere ve aday ülkelere finansal destek vermektedir.

Hukuksal niteliği itibarıyla bir idari işlem olan ve mülkiyet hakkı ile yakından ilgili olan arazi toplulaştırması, Türk hukuk mevzuatında 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu ve 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu’nda düzenlenmiştir.

Arazi toplulaştırmasının hukuka uygunluğu iptal davası yoluyla denetlenmektedir. Danıştay içtihatlarında özellikle ön koşullar yönünden “kesin ve icrai işlem” olma ve süre aşımı; idari işlemin unsurları yönünden ise şekil yönünden hukuka aykırılık halleri ne çıkmaktadır.

Subjektif bir idari işlem olmasına karşın proje sahasındaki diğer malikleri de etkilemesi bakımından iptal kararlarının uygulanma şekli önem taşımaktadır.

Çalışmanın birinci bölümünde arazi toplulaştırması, kırsal kalkınma boyutu ile ele alınmış; ikinci bölümünde hukuksal niteliği ve yargısal denetimine yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Arazi Toplulaştırması, Kırsal Kalkınma, Avrupa Birliği Kırsal Kalkınma Politikası, Mülkiyet Hakkı, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, İdari İşlem, İptal Davası, Yargı Kararlarının Uygulanması.

ABSTRACT
Master's Thesis
Land Consolidation as a Tool of Rural Development and
Its Judicial Review by Action for Annulment
Feruzan ŞENOL

Dokuz Eylül University
Graduate School of Social Sciences
Department of Public Law
European Union Law Program

Land consolidation is the process of consolidating and reorganizing fragmented and distorted parcels in a way that does not allow to be carried out agricultural activities economically in accordance with modern agricultural management principles. Land consolidation which has been in place since 18th century, based on legal regulations in Europe, is a tool of rural development that not only improves the productivity of agricultural holdings but also plays a role in raising the quality of life in rural areas. Land consolidation today, is accepted as a rural land arrangement which includes activities such as transportation, irrigation, drainage, soil improvement, landscaping, recreation, nature conservation.

After the Agenda 2000 reform, the European Union, which has established a separate rural development policy from the Common Agricultural Policy, provides financial support to the member states and candidate countries through measures that are included in the regulations underlying the rural development policies and that directly involve land consolidation or indirectly support land consolidation.

The land consolidation, which is an administrative act due to its legal nature and which is closely related to the right to property, has been regulated in Law on Agricultural Reform for Land Arrangement in Irrigation Areas No. 3083 and Law on Soil Conservation and Land Utilization No. 5403 in Turkish law.

The legality of land consolidation is supervised through action for annulment. In the case law of the Council of State, in terms of preconditions, particularly “definite and executive proceedings” and time limits on legal action; and with regard to components of administrative act, contradictions to law in terms of rules on form are prominent.

Despite the fact that it is a subjective administrative act, it is important that decrees of annulment are executed in order to affect other owners in the project area.

In the first part of the study, land consolidation was deal with dimension of rural development; in the second part, its legal nature and judicial supervision were handled.

Keywords: Land Consolidation, Rural Development, European Union’s Rural Development Policy, Right to Property, European Convention on Human Rights, Administrative Act, Action for Annulment, Execution of Decrees.

KIRSAL KALKINMA ARACI OLARAK ARAZİ TOPLULAŞTIRMASI VE İPTAL DAVASI YOLUYLA YARGISAL DENETİMİ

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI	ii
YEMİN METNİ	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER	viii
KISALTMALAR	xiii
TABLolar LİSTESİ	xiv
ŞEKİLLER LİSTESİ	xv
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM ARAZİ TOPLULAŞTIRMASI

I. ARAZİ TOPLULAŞTIRMASI KAVRAMI	5
A. Genel Olarak	5
B. Tanım	7
C. Arazi Toplulaştırması ile İlişkili Kavramlar	11
1. Kırsal Alan Düzenlemesi	11
2. Tarla İçi Geliştirme Hizmetleri	17
3. Tarım Reformu	18
II. ARAZİ TOPLULAŞTIRMASININ TARİHSEL GELİŞİMİ	20
A. Dünyadaki Tarihsel Gelişimi	20
B. Türkiye’deki Tarihsel Gelişimi	22
III. KIRSAL KALKINMA ARACI OLARAK ARAZİ TOPLULAŞTIRMASI	25
A. Kırsal Kalkınma Kavramı	25

B. Kırsal Kalkınma ve Arazi Toplulaştırması	30
1. Türkiye ve Avrupa Birliği'nde Kırsal Yapı	30
2. Arazi Toplulaştırmasının Kırsal Kalkınmaya Etkisi	35
a. Tarımsal İşletmeler Üzerindeki Etkisi	37
b. Tarımsal Altyapı Hizmetleri Üzerindeki Etkisi	39
3. Avrupa Birliği Kırsal Kalkınma Politikalarında Arazi Toplulaştırması	42
a. Genel Olarak	42
b. Gündem 2000'den Önce Kırsal Kalkınma Politikası	42
c. 2000-2006 Dönemi Kırsal Kalkınma Politikasında Arazi Toplulaştırması	48
d. 2007-2013 Dönemi Kırsal Kalkınma Politikasında Arazi Toplulaştırması	55
e. 2014-2020 Dönemi Kırsal Kalkınma Politikasında Arazi Toplulaştırması	67
IV. ARAZİ TOPLULAŞTIRMA YÖNTEMLERİ	71
A. İsteğe Bağlı Arazi Toplulaştırması	72
B. Zorunlu Arazi Toplulaştırması	73
C. Kamulaştırma veya Satın Alma Suretiyle Arazi Toplulaştırması	74
D. Geniş Kapsamlı Arazi Toplulaştırması	74
E. Basit ve Hızlandırılmış Arazi Toplulaştırması	75
F. Grup Arazi Toplulaştırması	75
G. Bireysel Arazi Toplulaştırması	75
H. Özel Kültür Alanlarında Toplulaştırma	76
V. ARAZİ TOPLULAŞTIRMASININ TEMEL İLKELERİ	76
A. Eşdeğerlik İlkesi	76
B. Tarımsal Üretime Elverişli Parsel Oluşturulması İlkesi	77
C. Aynı Yerde ve Tek Parsel Verilmesi İlkesi	77
D. Çiftçi Tercihlerinin Belirlenmesi İlkesi	78
E. Kamu Hizmetlerine Katılım İlkesi	78
F. Sabit Tesislerin Korunması İlkesi	78
VI. ARAZİ TOPLULAŞTIRMASININ UYGULAMA AŞAMALARI	79
A. Hazırlık Çalışmaları	79

1. Toplulaştırma Alanının Tespiti ve Etüt Raporunun Hazırlanması	79
2. Uygulama Alanı İlanı	80
3. Toplulaştırma Kararının İlanı ve Toplulaştırma Şeklinin Tespiti	81
4. Tapu Siciline Şerh Verilmesi	81
5. Sabit Tesislerin Tespiti	82
B. Projeleme Hazırlığı	82
C. Arazi Derecelendirmesi	83
D. Projeleme Aşaması	84
1. Ulaşım Sisteminin Planlanması	84
2. Blokların Oluşturulması	85
3. Çiftçi Tercihlerinin Alınması	85
4. Kamu Hizmetlerine Katılma	86
5. Yeni Parselasyon Planının Hazırlanması	86
6. Projenin Kontrolü ve Onayı	87
7. Toplulaştırma Uygulamasında Alınacak Tedbirler	88
E. Uygulama ve Tescil	88
1. Aplikasyon ve Tescil	88
2. Yer Teslimi	89

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK HUKUKUNDA ARAZİ TOPLULAŞTIRMASI VE İPTAL DAVASI YOLUYLA YARGISAL DENETİMİ

I. ARAZİ TOPLULAŞTIRMASININ HUKUKSAL NİTELİŐİ VE DAYANAKLARI	90
A. Hukuksal Niteliőİ	90
1. İdari İşlemin Özellikleri Yönünden Arazi Toplulaştırması	91
a. Kamu İdaresi Tarafından Gerçekleştirilme	92
b. Kamu Hizmeti Amacı Taşıma	94
c. Kamu Gücü Kullanma	98
(1) Tek Taraflı İşlem Yapma Yetkisi	98
(2) Re'sen İcra Yetkisi	100

(3) Hukuka Uygunluk Karinesi	101
2. İdari İşlemin Türleri Yönünden Arazi Toplulaştırması	102
B. Hukuksal Dayanakları	106
1. Anayasa	106
2. Kanun	109
a. 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu	110
b. 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu	113
3. Tarım Arazilerinin Korunması, Kullanılması ve Arazi Toplulaştırmasına İlişkin Tüzük	114
4. Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu Uygulama Yönetmeliği	114
5. Tarım Reformu Genel Müdürlüğü Arazi Toplulaştırması Teknik Talimatı	115
II. AVRUPA İNSAN HAKLARI SÖZLEŞMESİ KAPSAMINDA MÜLKİYET HAKKI VE ARAZİ TOPLULAŞTIRMASI	115
A. Genel Olarak	115
B. Sözleşme ile Korunan Mülkiyet Hakkı	118
C. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarında Arazi Toplulaştırması	123
1. Erkner ve Hofauer/Avusturya Davası	125
2. Wiesinger/Avusturya Davası	128
3. Prötsch/Avusturya Davası	131
III. ARAZİ TOPLULAŞTIRMASININ İPTAL DAVASI YOLUYLA YARGISAL DENETİMİ	134
A. İptal Davasının Genel Özellikleri	134
B. Ön Koşullar Yönünden İnceleme	136
1. Görev ve Yetki Yönünden İnceleme	137
a. Görev	137
b. Yetki	140
2. İdari Merci Tecavüzü	142
3. Ehliyet	145

4. İdari Davaya Konu Olacak Kesin ve Yürütülmesi Gereken Bir İşlem Olup Olmadığı	154
5. Süre Aşımı	160
6. Husumet	171
7. İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 3'üncü ve 5'inci Maddelerine Uygunluk	175
a. Davanın Açılması ve Dava Dilekçesinde Bulunması Gereken Hususlar (İYUK md.3)	175
b. Tek Dilekçe ile Dava Açılması (İYUK md.5)	181
C. İdari İşlemin Unsurları Yönünden Hukuka Aykırılık Halleri	188
1. Yetki Yönünden Hukuka Aykırılık	188
2. Şekil Yönünden Hukuka Aykırılık	192
3. Sebep Yönünden Hukuka Aykırılık	198
4. Konu Yönünden Hukuka Aykırılık	200
5. Amaç Yönünden Hukuka Aykırılık	202
D. Yargı Kararlarının Uygulanması	205
1. İptal Kararlarının Uygulanması	205
2. Yürütmenin Durdurulması Kararlarının Uygulanması	213
SONUÇ	217
KAYNAKÇA	223

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
AİHM	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AİHS	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AYM	Anayasa Mahkemesi
Bkz.	Bakınız
D.	Daire
Dan.	Danıştay
DİDDK	Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu
E:	Esas
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü)
HMK	6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu
İYUK	2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu
K:	Karar
md.	Madde
OECD	The Organisation for Economic Co-operation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü)
OJEC	The Official Journal of the European Communities
OTP	Ortak Tarım Politikası
s.	Sayfa No
ss.	Sayfadan Sayfaya
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
Yarg.	Yargıtay
YHGK	Yargıtay Hukuk Genel Kurulu

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Yıllara Göre Türkiye’de Arazi Toplulaştırma Çalışmaları	s. 25
Tablo 2: Yıllar İtibariyle Toplam Tarım Alanlarının Dağılımı	s. 31
Tablo 3: Tarım Arazilerinin Parçalanma Durumu	s. 32
Tablo 4: AB-28’de Kırsal Nüfus ve Kırsal Alanlar	s. 33
Tablo 5: Arazi Islahı ve Yeniden Parselleme, Köy Yenileme ve Altyapı Önlemlerinin Geliştirilmesi Faaliyetlerinin Uygulandığı Ülkeler	s. 51
Tablo 6: Uygulanan Önlemlere ve Ülkelere Göre 2000 – 2006 Dönemi SAPARD Yardımları	s. 55
Tablo 7: EAFRD Eksenleri	s. 58
Tablo 8: 2014 – 2020 Döneminde EAFRD Tarafından Finanse Edilen Fonların Ülkelere Göre Dağılımı	s. 68

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Tarımsal İşletme Sayısı ve Kullanılan Tarımsal Alan	s. 34
Şekil 2: İşletme Başına Kullanılan Ortalama Tarımsal Alan	s. 35
Şekil 3: Arazi Topplulaştırmasında İş Akışı	s. 79



GİRİŞ

Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal İşler Dairesinin Haziran 2017’de yayımladığı Dünya Nüfus Tahmini Araştırması’na göre 2017 yılı itibariyle 7,5 milyar olan dünya nüfusunun 2050 yılında 9,7 milyara, 2100 yılında ise 11,1 milyara ulaşacağı tahmin edilmektedir¹. Öte yandan Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü’nün (FAO) 2014-2016 yılı verileri, tüm dünyada 795 milyon insanın yetersiz beslenme sorunu ile karşı karşıya olduğunu göstermektedir. Bu oran, her dokuz kişiden birinin yeterli gıdaya ulaşamadığı anlamına geliyor². Dünyadaki hızlı nüfus artışına karşın doğal kaynakların bilinçsizce kullanılarak tüketilmesinin, gelecekte insanlığın varoluşu için ciddi bir tehdit oluşturacağı günümüzde artık yadsınamayacak bir gerçek olarak kabul edilmektedir.

Yeterli gıda üretiminin sağlanmasının önündeki en büyük engellerden birisi, ekilebilir tarım topraklarının gün geçtikçe azalmasıdır. 1959 yılında tüm dünyada kişi başına düşen ekilebilir alan yaklaşık 4,8 hektar iken 2006 yılında bu sayı yaklaşık 2,4 hektara düşmüştür. 2040 yılında ise yaklaşık 1,1 hektara düşeceği tahmin edilmektedir³. 1 santimetre kalınlığındaki bir toprağın oluşumu için 100 ila 400 yıl, tarım yapılabilir nitelikte 100 santimetre derinliğindeki bir toprak katmanının oluşumu içinse 15 bin ila 35 bin yıllık bir zamana ihtiyaç olduğu bilinmektedir⁴. Dolayısıyla kıt bir kaynak olan toprağın çoğaltılması yoluyla tarım alanlarını genişletmek mümkün olmayacağı için mevcut tarım alanlarının korunması ve rasyonel şekilde kullanımı büyük önem arz etmektedir. Bu durum, günümüzde arazi yönetimi ve arazi kullanım planlamasına duyulan ihtiyacı arttırmıştır⁵. Parçalanarak küçülen tarım topraklarının birleştirilmesini ve tarımsal faaliyete uygun şekilde genişletilmesini sağlayan arazi toplulaştırması ile kullanılabilir tarım alanı miktarının

¹ United Nations Department of Economic and Social Affairs, “**World Population Prospects 2017**”, <https://esa.un.org/unpd/wpp/Download/Standard/Population/>, (16.07.2017).

² Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), “**The State of Food Insecurity in the World**”, Rome, 2015, <http://www.fao.org/3/a-i4646e.pdf>, (16.07.2017), s. 8.

³ Jagadeesan Premanandh, “Factors Affecting Food Security and Contribution of Modern Technologies in Food Sustainability”, **Journal of the Science of Food and Agriculture**, Cilt: 91, Sayı: 15, Yıl: 2011, s. 2708.

⁴ “**Evrendeki Yaşam Bağımız: Toprak!..**”, Popüler Bilim Dergisi Online, <http://www.populerbilim.com.tr/%20arsiv/0602/a00.htm>, (16.07.2017).

⁵ Güler Yalçın, “Türkiye’de Kırsal Alanlarda Kadastro ve Sürdürülebilir Gelişme”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 20, Sayı: 3, Yıl: 2011, s. 5.

çoğaltılarak tarımsal üretim ve verimde artış sağlanması amaçlanmaktadır. Ekonomik olarak yaşayabilir bir tarımsal işletme büyüklüğünün belirlenmesi; toprak tipi, arazi durumu, birim alana düşen potansiyel verim, yağış durumu, tarımsal üretim yöntemi, ürünün elverişliliği ve piyasa fiyatlarının göz önüne alınmasını gerektirmektedir⁶. Tarım arazilerinin toplulaştırılmasının odak noktasının, hane halklarının gıda güvenliği⁷ ve buna bağlı olarak da ulusal gıda güvenliği olması gerektiği ifade edilmektedir⁸.

İlk zamanlar sadece tarım topraklarının birleştirilmesi şeklinde uygulanan arazi toplulaştırması, günümüzde kapsamlı kırsal kalkınma önlemlerinin esaslı bir unsuru olarak ele alınmaktadır. Kırsal kalkınma politikalarının bütüncül yaklaşımı içerisinde arazi toplulaştırması, artık sadece tarımsal işletme verimliliğini arttıran bir yöntem değil, aynı zamanda doğal kaynakların korunması, ekolojik dengenin gözetilmesi ve sürdürülebilir kalkınmanın hayata geçirilmesinde de rol oynayan bir araç olarak kabul edilmektedir.

Arazi toplulaştırması; tarım, rekreasyon, ulaşım, peyzaj ve doğa koruma faaliyetleri arasında denge kurmak suretiyle kırsal alanların verimli bir şekilde kullanılabilmesini sağlayan bir uygulama olduğu için Avrupa'nın yanı sıra Çin, Hindistan, Japonya gibi dünyanın bir çok ülkesinde de başvurulan bir yöntemdir⁹. Arazi toplulaştırmasının amacı ve organizasyonu ülkeden ülkeye değişmesine karşın uygulama süreci benzer işlemlerden oluşmaktadır. Buna karşın uygulamada her ülkenin tarihsel, sosyal ve hukuksal yapısının da dikkate alınması gerekmektedir¹⁰.

Kırsal kalkınmada etkili bir araç olmasının yanı sıra arazi toplulaştırması, toprak ve mülkiyet ilişkisini düzenlemesi bakımından da ayrıca önem taşır. Bu sebeple FAO tarafından kabul edilen uygulama ilkelerinde toplulaştırma projelerinin

⁶ Konguka George Odhiambo, "Land Consolidation and Settlement Reorganization The Rwandan Context", **Annual World Bank Conference on Land and Poverty**, The World Bank, Washington DC, 08-11.04.2013, s.2.

⁷ Dünya Gıda Programının tanımına göre gıda güvenliği, insanların sağlıklı ve aktif bir yaşam sürebilmeleri için ihtiyaç duydukları yeterli, güvenli ve besleyici gıdalara her zaman elverişli ve yeterli şekilde ulaşabilmeleri anlamına gelir. Bu kapsamda gıda güvenliğinin üç ana unsuru bulunmaktadır: Gıdanın mevcudiyeti (gıda stoku ve üretimi), gıdaya ulaşım (satın alma, üretim vb. yollarla) ve gıdadan faydalanma. World Food Programme, **"What is Food Security?"**, <https://www.wfp.org/node/359289>, (03.10.2017).

⁸ Odhiambo, s. 2.

⁹ Jana Podhrázká, Antonín Vaishar, František Toman, Jaroslav Knotek, Miloslava Ševelová, Katerina Stonawska, Alona Vasylchenko ve Petr Karasek, "Evaluation of Land Consolidation Process by Rural Stakeholders", **European Countryside**, Cilt: 7, Sayı: 3, s. 146.

¹⁰ Podhrázká, Vaishar, Toman, Knotek, Ševelová, Stonawska, Vasylchenko ve Karasek, s. 146.

katılımcı, demokratik ve topluluk tarafından yönlendirilen bir süreç olarak işlemesi gerektiği vurgulanmaktadır¹¹.

Arazi toplulaştırması, teknik yönden çok aşamalı bir süreci ihtiva eden, disiplinlerarası bir uygulamadır ve farklı disiplinlerden uygulayıcıların bir arada ve eşgüdümlü çalışmasını gerektirmektedir. Proje uygulama aşamasında bu sürecin yürütülmesi, özellikle ziraat ve harita mühendisleri tarafından gerçekleştirilmektedir. Nitekim konu, şu ana dek genel olarak bu bilim dalları çerçevesinde incelenmiş, uygulamada karşılaşılan sorunlara değinilerek çözüm önerileri getirilmeye çalışılmıştır. Ancak arazi toplulaştırması mülkiyet kavramını yakından ilgilendirmesi ve yargısal denetiminin iptal davası yoluyla gerçekleştirilmesi nedeniyle kamu hukuku boyutuyla da incelenmesi gereken bir konudur. Tez konumuzun belirlenmesi aşamasında arazi toplulaştırmasının kamu hukuku boyutuyla ele alındığı ve mülkiyet hakkı kapsamında incelendiği bir çalışmanın henüz yapılmadığı farkedilmiştir. Bu çalışma ile amacımız, hukuk literatüründeki bu boşluğu doldurmaktır.

Bilindiği gibi mülkiyet hakkı, Anayasa'nın 35'inci maddesi ve AİHS'nin 1 No.lu Ek Protokolü'nün 1'inci maddesi ile koruma altına alınmıştır. 19. yüzyıla kadar mutlak ve sınırsız bir hak olarak kabul edilen mülkiyet hakkı, günümüzde sınırlandırılabilen ve malike toplum yararına ödevler de yükleyen Anayasal bir haktır¹². Arazi toplulaştırmasının mülkiyet hakkına müdahale içeren niteliği gereği uygulama ve yargısal denetimi aşamasında Anayasa ve AİHS'de belirlenen genel ilkelere uyulması önem taşımaktadır. Bu bakımdan AİHM'nin 1 No.lu Ek Protokol'ün 1'inci maddesi yönünden yaptığı değerlendirmeler çalışmamıza alınmıştır.

Tez, iki bölümden oluşmaktadır. Arazi toplulaştırmasının genel esasları ve yukarıda kısaca ifade etmeye çalıştığımız kırsal kalkınma ile ilişkisi birinci bölümde ele alınmıştır. Ayrıca Gündem 2000 reformundan sonra Ortak Tarım Politikasından ayrı bir kırsal kalkınma politikası uygulamaya başlayan Avrupa Birliği'nin mevzuatı çerçevesinde arazi toplulaştırmasına atıf yapılan direktif ve tüzüklere yer verilerek

¹¹ Odhiambo, s.2.

¹² Suat Şimşek, "Mülkiyet Hakkının Kapsamı, Sınırlandırma Nedenleri ve Şartları Açısından 1982 Anayasası ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi: Karşılaştırmalı Bir Analiz-1", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı: 91, Yıl: 2010, (Karşılaştırmalı), s.182.

Birlik üyesi devletlere sağlanan finansal desteklerin konusunu oluşturan kırsal kalkınma önlemlerinin arazi toplulaştırması ile ilişkisi açıklanmaya çalışılmıştır.

İkinci bölümde, hukuki niteliği itibariyle bir idari işlem olan arazi toplulaştırması bu yönüyle ele alınmış ve idari işlem teorisi çerçevesinde incelenmiştir. Uygulamada arazi toplulaştırmasından kaynaklanan ihtilaflar, iptal davası yoluyla yargı mercileri önüne getirilmektedir. Çalışmamızda, iptal davası kapsamında ön koşullar ve idari işlemin unsurları yönünden yapılan incelemede arazi toplulaştırması bakımından tartışmalı olabilecek hususlar ve açılan davalarda verilen iptal ve yürütmenin durdurulması kararlarının ne şekilde uygulanması gerektiği öğretideki görüşler ve yargı kararları çerçevesinde açıklanmaya çalışılmıştır. Ancak konu ile ilgili olarak Danıştay tarafından verilmiş gerekçeli kararların sayıca oldukça az ve yayımlanmamış olması sebebiyle yargı kararlarına konu olmamış hususlar da tartışmaya açılarak uygulamada karşılaşılabilecek olasılıklar üzerinde durulmaya çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

ARAZİ TOPLULAŞTIRMASI

I. ARAZİ TOPLULAŞTIRMASI KAVRAMI

A. Genel Olarak

Arazi toplulaştırmasının tanımını vermeden önce “toprak”, “tarım arazisi” ve “tarımsal işletme” kavramları üzerinde durmakta fayda görüyoruz. 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu’nda toprak; mineral ve organik maddelerin parçalanarak ayrışması sonucu oluşan, yeryüzünü ince bir tabaka halinde kaplayan, canlı ve doğal kaynak¹³; tarım arazisi ise toprak, topografya ve iklimsel özellikleri tarımsal üretim için uygun olup, hâlihazırda tarımsal üretim yapılan veya yapılmaya uygun olan veya imar, ihya, ıslah edilerek tarımsal üretim yapılmaya uygun hale dönüştürülebilen araziler olarak tanımlanmıştır. 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu’nun 2’nci maddesinde de benzer bir tanıma yer verilerek orman sınırları dışında kalan, zirai üretim yapılan, çayır, mera, yaylak ve kışlak olarak kullanılan, kullanılma şekillerinden birine tahsis edilen veya ekonomik olarak imar, ihya ve ıslah edilerek üretime açılacak araziler, tarım arazisi olarak tanımlanmıştır. Bu tanımlardan da anlaşıldığı üzere toprak, tarım arazisinin doğal ve bütünleyici bir parçasını oluşturmaktadır.

Kanunlardaki tanımlardan yola çıkarak tarım arazileri, halihazırda tarımsal üretim yapılan araziler; çayır, mera, yaylak ve kışlak olarak kullanılan araziler ve tarımsal üretime açılacak araziler olarak üç grupta toplanmaktadır¹⁴. Halihazırda tarımsal üretim yapılan araziler, emek ve sermaye kullanılarak ekim dikim, bakım

¹³ Arzın yüzeyini örten, çeşitli kayaç ve organik materyalin ayrışmasıyla oluşan, belli oranda su ve hava içeren, iklimin, yaşayan organizmaların, topografyanın yeryüzünün karasallaşma sürecindeki farklı zaman dilimlerinde etkileşimleri sonucunda ortaya çıkan, birbirinden farklı katmanlardan kurulu canlı, dinamik ve üç boyutlu ortam olarak da tanımlanmaktadır. Turgut Sağlam, Metin Bahtiyar, Cemil Cangir ve Hasan Hayri Tok, **Toprak Bilimi**, Tekirdağ, 1993, s. 2.

¹⁴ Fikret Eren ve Veysel Başpınar, **Toprak Hukuku**, 3. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2007, s. 34; Fikret Eren, “**Toprak ve Tarım Reformu Mevzuatının Tarımsal Toprak Mülkiyetine Getirdiği Sınırlamalar (Ödevler)**” (Toprak), Prof. Dr. Osman F. Berki’ye Armağan, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No: 411, Ankara, 1977, s. 325.

yoluyla tarla, bağ ve bahçe tarımının yapıldığı arazilerdir. İkinci grupta yer alan çayır, mera, yaylak ve kışlaklar; insanlar tarafından işlenmeyen, doğal yapıları itibariyle bitki örtüsüne sahip olan, hayvan otlatma ve ot elde etme amacıyla yararlanılan arazilerdir¹⁵. Tarımsal üretime açılacak araziler ise, üzerinde halihazırda tarımsal faaliyette bulunulmayan ancak imar ve ihya suretiyle tarıma açılması mümkün olan, tarımsal üretime elverişli arazilerdir. Bunların dışında kalan ormanlar ve üzerinde toprak bulunmayan çıplak kayalar, daimi karla kaplı alanlar, ırmak yatakları, sahil kumulları, sazlık ve bataklıklar, askeri alanlar, endüstriyel, turizm, rekreasyon, iskân, altyapı ve benzeri amaçlarla planlanmış araziler, tarım dışı alanlar olarak kabul edilmektedir¹⁶.

Tarım arazisi ile birlikte toprak hukuku ve tarım hukuku kapsamında incelenen temel kavramlardan bir diğeri de tarımsal işletme kavramıdır. Tarımsal işletme; toprak, yapı, araç, gereç, hayvan ve diğer sermaye unsurlarından oluşan, tarımsal alanda üretimde bulunan ve belirli bir büyüklüğe sahip olan ekonomik bütün olarak tanımlanmaktadır¹⁷. Tarımsal işletmeyi diğer işletmelerden ayıran en önemli özellik, tarımsal üretim ve toprak unsurudur. Tarımsal üretim; bitkisel üretim (tarla bitkileri üretimi ve bağ-bahçe tarımı), hayvansal üretim (büyükbaş – küçükbaş hayvan yetiştiriciliği, kümes hayvanları, balıkçılık, arıcılık, ipekböcekçiliği vs.) ve bu üretim faaliyetleri sonucunda oluşan tarım ürünlerinin işlenmesi, korunması,

¹⁵ 4342 sayılı Mera Kanunu'nda çayır, *taban suyunun yüksek bulunduğu veya sulanabilen yerlerde biçilmeye elverişli, yem üretilen ve genellikle kuru ot üretimi için kullanılan yerler*; mera, *hayvanların otlatılması ve otundan yararlanılması için tahsis edilen veya kadimden beri bu amaçla kullanılan yerler*; yaylak, *çiftçilerin hayvanları ile birlikte yaz mevsimini geçirmeleri, hayvanlarını otlatmaları ve otundan yararlanmaları için tahsis edilen veya kadimden beri bu amaçla kullanılan yerler*; kışlak, *hayvanların kış mevsiminde barındırılması ve otundan yararlanılması için tahsis edilen veya kadimden beri bu amaçla kullanılan yerler* olarak tanımlanmıştır. Bir yerin mera, yaylak veya kışlak sayılabilmesi için bu amaca özgülendiğine dair bir tahsis belgesine dayanması ya da kadimden beri (öncesi bilinmeyen bir süreden beri) bu amaçla kullanılıyor olması gereklidir. Bunun dışında yaylakları meralardan ayıran özellik, yaylakların çiftçilerin yaz mevsimlerinde hayvanları ile birlikte kaldıkları yerler olması sebebiyle meralardan farklı olarak yaylaklarda hayvanlar için ağıl ve insanlar için ev (dam) yapılmasının mümkün olmasıdır. Kışlakların yaylaklardan farkı ise, kışlakların esas amacının, hayvanların kış soğğundan korunması olması ve insanların barınması amacını taşımamasıdır. Mustafa Reşit Karahasan, **Yeni Türk Medeni Kanunu – Eşya Hukuku - Birinci Cilt**, Beta Basım Yayın, İstanbul, 2002, s. 412 – 437.

¹⁶ 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu'nun 3'üncü maddesinin (i) bendi.

¹⁷ Fikret Eren, **“Medeni Kanun ve Toprak – Tarım Reformu Kanunu Açısından Tarım İşletmelerinin Tahsis Şartları” (Tahsis)**, Ankara Hukuk Fakültesi Ellinci Yıl Armağanı – Cilt: 1, Sevinç Matbaası, Ankara, 1977, s.154; Fikret Eren ve Veysel Başpınar, s. 183; Osman Levent Özey, **Tarım İşletmelerinin ve Arazilerinin Miras Yoluyla İntikali**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2015, s. 31 – 37.

değerlendirilmesi faaliyetlerini kapsar¹⁸. Toprak ise, hem tarımsal üretimin yapıldığı, hem de tarımsal işletmenin kurulduğu alan olarak tarımsal işletmenin esas unsurunu oluşturmaktadır¹⁹. Tarımsal işletme içerisinde tarım arazilerinin yanı sıra konut, depo, bina gibi tarımsal işletmenin amacını gerçekleştirmeye yönelik tarıma elverişli olmayan alanlar da bulunabilir²⁰.

Arazi toplulaştırması, bir tarımsal işletmeye ait parçalanmış arazilerin birleştirilmesi suretiyle modern işletmecilik esaslarına uygun tarımsal işletmeler oluşturulmasını ve tarım arazilerinin rasyonel kullanımını sağlamayı amaçlar. Arazi toplulaştırması ile tarımsal arazi kullanımının optimize edilmesi, ülkelerin tarımsal ve ekolojik yönden kalkınmaları için önemli bir araç olarak görülmektedir²¹. Arazi toplulaştırması, proje sahası olarak belirlenen yerleşim birimlerinin kadastral sınırları içerisinde kalan arazilerde uygulanır. Tarım arazilerinin yanı sıra tarımsal işletmenin bir parçasını oluşturan ev, ahır, samanlık, ağıl, ambar, kuyu gibi yapılar ve ağaçlık araziler de toplulaştırma kapsamında sabit tesis olarak kabul edilmek suretiyle tespitleri yapılır.

B. Tanım

Arazi toplulaştırması, dar ve geniş anlamda olmak üzere iki şekilde ele alınmaktadır. Dar anlamıyla arazi toplulaştırması, dağınık halde bulunan ve ekonomik üretime imkan vermeyecek şekilde parçalanmış tarım topraklarının bir araya getirilerek düzgün şekiller halinde birleştirilmesidir²². Bu anlamı ile toplulaştırma; arazilerin şekilsel düzenlemesi, parçalılığının giderilmesi ve

¹⁸ Fikret Eren ve Veysel Başpınar, s. 184; Özay, s. 39; Ziya Gökçe, “**Tarımsal İşletmenin Tahsisi**”, Prof. Dr. Hayri Domaniç’e 80. Yaş Günü Armağanı – Cilt: 2, İstanbul, 2001, s. 834.

¹⁹ Özay, s. 42; Gökçe, s. 837.

²⁰ Özay, s. 46; Gökçe, s. 839.

²¹ FAO, “**Land Fragmentation and Land Consolidation in the Agricultural Sector – A Case Study from Bulgaria**”, Münih, 25-28.02.2002,

http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/Europe/documents/Events_2002/Land2002/bulgaria_paper.pdf, (06.10.2017), s. 4.

²² Fikret Eren ve Veysel Başpınar, s.170; Şebnem Akipek, **Tapuya Kayıtlı Taşınmazların Bölünmesi-Birleştirilmesi ve Arazi Toplulaştırmasının Genel Esasları**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2010, s.136; Mehmet Kara, **Arazi Toplulaştırması**, Karadeniz Teknik Üniversitesi Yayın No : 111, Trabzon, 1980, s. 46-47; Akın Düren, **Toprak Hukuku Dersleri**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No: 306, Ankara, 1972, s. 108-109; E. Işıl Demirtaş ve Mustafa Sarı, “Arazi Toplulaştırması”, **Derim Dergisi**, Cilt: 20, Sayı: 1, 2003, s. 49; Saadettin Takka, **Arazi Toplulaştırması**, Kültürteknik Derneği Yayınları No: 1, Ankara, 1993, s. 3; Hüseyin Erkan, **Arazi Toplulaştırma (Ders Notları)**, Konya, 1990, s. 4; Hacı Veli Deveci, İlhan İpek ve Sinan Demirbaş, “Arazi Toplulaştırma ve Tarla içi Geliştirme Hizmetleri”, **Türktarım Dergisi**, Sayı: 218, Temmuz-Ağustos/2014, s. 11.

genişliğinin arttırılması suretiyle tarımsal yapının yeniden düzenlenmesini içerir²³. Dar anlamda arazi toplulaştırması, daha ucuz ve az zamana ihtiyaç gösterse de, ıslah çalışmaları yapılmadan ve sulama imkanları dikkate alınmadan uygulandığı için su kaybına, çoraklaşmaya sebep olmakta, arazi toplulaştırmasından beklenen tarımsal üretim artışını sağlayamamaktadır²⁴. Bu sebeple başlangıçta ekonomik ve teknik imkansızlıklar nedeniyle sadece dağınık ve parçalanmış arazilerin bir araya getirilmesi ya da düzgün olmayan parsellerin sınırlarının düzeltilmesi şeklinde uygulanan arazi toplulaştırması, zamanla kırsal alan düzenlemesi kapsamında ele alınarak bugünkü şekline kavuşmuştur²⁵. Bugünkü anlamıyla kavram, dağınık parsellerin birleştirilmesinin yanı sıra zirai, teknik, ekonomik ve sosyal tedbirleri de içermektedir. Bu kapsamda arazi toplulaştırmasından; tarım arazilerinde birim alandan azami verimin elde edilmesi, işgücü verimliliğinin arttırılması ve genel anlamda çiftçinin hayat standartını yükseltecek bütün teknik, sosyal ve kültürel tedbirlerin alınması anlaşılmaktadır²⁶. Bu tedbirleri de kapsayan geniş anlamıyla arazi toplulaştırması, dağınık veya işlemeye uygun olmayan arazilerin, modern tarım işletmeciliği esaslarına göre birleştirilerek verimli kullanıma olanak sağlayacak biçimde genişletilmelerinin yanı sıra ulaşım, sulama, drenaj ve tahliye amaçlı yapıların oluşturulması, toprak ıslahı, arazi tesviyesi, kırsal alanları koruyucu tedbirlerin alınarak yeşil alanların düzenlenmesi, köy yenileme, köy imar planlarının yapılması ve kırsal görünümün biçimlendirilerek tarımsal yapının iyileştirilmesi faaliyetlerini de kapsamaktadır²⁷. Ayrıca parklar, sağlık ocakları, spor sahaları gibi

²³ Sema Gün, “Kırsal Alanın Planlanması ve Toprak Toplulaştırması”, **Tarım Ekonomisi Araştırmaları Dergisi**, Cilt:1, Sayı:2, Yıl: 2015, (Toprak Toplulaştırması), s. 53.

²⁴ Takka, s. 3.

²⁵ Takka, s. 3; İsmet Arıcı, Kemal S. Gündoğdu ve Ş. Tülin Akkaya, “**Arazi Toplulaştırmasında Yasal Düzenleme Ve Yeni Arazi Toplulaştırma Kanun Taslağı**”, <http://tys.home.uludag.edu.tr/kanunt.pdf>, (13.07.2017), s. 1; Gürol Banger ve Aziz Şişman, “Kırsal Alan Düzenlemelerinde Yöneylem Araştırması Tekniklerinin Uygulanması”, **HKM Jeodezi, Jeoinformasyon ve Arazi Yönetimi Dergisi**, Sayı: 87, Yıl: 2001, s. 83; Fikret Ercan, **Türkiye’de Arazi Toplulaştırması (Şimdiye Kadar Yapılan Çalışmalar ve Karşılaşılan Problemler)**, Topraksu Genel Müdürlüğü Yayınları Sayı: 183, Ankara, 1966, s. 5.

²⁶ Gülçin Altıntaş ve Yaşar Akçay, “Arazi Toplulaştırma Uygulamalarında Üreticilerin Toplulaştırmaya Bakış Açılarını Etkileyen Faktörler (Tokat-Erbaa Örneği)”, **Tarım Ekonomisi Dergisi**, Cilt: 15, Sayı: 1, 2009, s. 35; Ercan, s. 5; Takka, s. 5.

²⁷ Zerrin Demirel, **Arazi Toplulaştırma**, 2. Baskı, Yıldız Teknik Üniversitesi Yayın No : YTÜ.İN.DN-99.0486, İstanbul, 1999, s. 7-8; Zeki Boyraz ve Önder Üstündağ, “Kırsal Alanlarda Arazi Toplulaştırma Çalışmalarının Önemi”, **E-Journal of New World Sciences Academy**, Cilt: 3, Sayı: 3, 2008, http://perweb.firat.edu.tr/personel/yayinlar/fua_842/842_49568.pdf, (12.10.2013), s. 565; Gürsel Küsek ve Hacı Veli Deveci, “Ülkemizde Arazi Toplulaştırması”, **Türk Tarım Dergisi**, Sayı: 210, Mart-Nisan/2013, s. 30; İsmet Arıcı ve Tülin Akaya Aslan, **Arazi Toplulaştırması**,

sağlık ve sosyal hizmet tesisleri için gerekli arazi tahsislerinin toplulaştırma projeleri kapsamında kamulaştırma yapılmaksızın gerçekleştirilmesi de geniş anlamda arazi toplulaştırma çalışmaları kapsamında yer almaktadır²⁸. Arazi toplulaştırmasının temelinde yatan düşünce, kırsal gelişim ve kalkınmadır. Kırsal altyapının iyileştirilmesi, üretim ve pazarlama sisteminin yeniden yapılandırılması ve tarımın sürdürülebilirliği için çevresel nitelikli önlemler, arazi toplulaştırması kapsamında değerlendirilmektedir²⁹.

Arazi toplulaştırması, “kırsal alanda üretim, çalışma ve çevresel koşulları iyileştirmek ya da kent, bölge ve ulusal planlama ilkeleri doğrultusunda yapılacak yatırımları gerçekleştirmek için araziye ait mülkiyet yapısının eşdeğerlilik ilkesine göre yeniden düzenlenmesi” şeklinde de tanımlanmaktadır³⁰. Bu tanımda, kent ve kırsal alanın etkileşimi, tarımsal yapıdaki değişimin kentsel yapıyı da etkileyeceği noktasından hareket edilmiş ve taşınmazların konum, biçim ve büyüklüklerinin değiştirilmesi suretiyle mülkiyet kurumuna yapılan müdahale vurgulanmıştır³¹. Benzer şekilde, Aksoy’un karşılaştırmalı bir inceleme yaptığı eserinde, çeşitli ülkelerin öğreti ve yasalarında yer alan arazi toplulaştırması tanımlarından örnekler verilerek, arazi toplulaştırmasının, birden fazla mülkün, öncelikle ortak bir toplama dahil olması, ardından yasal yollarla yeni bir dağıtım tabi tutulması anlamına geldiği belirtilerek arazi malikleri açısından önce bir mülksüzleşme, daha sonra yeni bir mülk edinmenin olduğu vurgulanmıştır³².

Arazi toplulaştırmasının Türk hukuk mevzuatında verilen tanımlarına bakılacak olursa;

Mülga 1757 sayılı “Toprak Ve Tarım Reformu Kanunu” nun³³ “amaç” başlıklı 87’nci maddesinde arazi toplulaştırmasının tanımına yer verilmekteydi. Bu

Planlama ve Projelemesi, 1. Baskı, Dora Yayıncılık, Bursa, 2014, s. 2; Suat Aksoy, **Tarım Hukuku**, Ankara Basım ve Ciltevi, Ankara, 1970, (Tarım), s. 271; Takka, s. 4; Gün, s. 53.

²⁸ Takka, s. 5; Gün, Toprak Toplulaştırması, s. 55.

²⁹ Hacı Duluklu, “Arazi Toplulaştırması Ve Geleceği”, **Türktarım Dergisi**, Sayı: 192, Mart-Nisan/2010, s. 19; Gün, Toprak Toplulaştırması, s. 55.

³⁰ Halil Akdeniz, “Tarım Kesiminin Kalkınmasında Bir Çözüm Olarak Arazi Toplulaştırması”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 36, Sayı: 4, 2003, s. 132.

³¹ Akdeniz, s.128.

³² Suat Aksoy, **Türk Hukuku ile Alman, Fransız ve Belçika Hukuklarında Toprak Toplulaştırılmasının Karşılaştırılmalı Bir İncelemesi**, (Karşılaştırılmalı) Ankara Üniversitesi Ziraat Fakültesi Yayınları: 661, Ankara, 1977, ss. 6-13.

³³ 19.07.1973 tarih ve 14599 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiş ancak Anayasa Mahkemesinin 10.05.1977 tarih ve 1976/48 sayılı kararı ile yürürlükten kaldırılmıştır.

maddeye göre arazi toplulaştırması; toprakların, üretim tekniğinin ekonomik olarak uygulanmasını, toprak muhafaza ve zirai sulama tedbirlerinin alınmasını güçleştirecek derecede parçalanmış, dağılmış ve şekillerinin bozulmuş olduğu hallerde, bir şahsa veya çiftçi ailesine ait arazi parçalarını imkan ölçüsünde az sayıda veya tek parça halinde birleştirmek ve şekillerini düzeltmek suretiyle parsellerde gerekli değışikliklerin yapılması olarak tanımlanmaktaydı.

29.06.1985 tarih ve 18796 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu Uygulama Yönetmeliğı” (Uygulama Yönetmeliğı)’ nin 20’nci maddesinde toplulaştırma, uygulama alanında ekonomik üretime imkan vermeyecek şekilde parçalı ve hisseli arazilerin birleştirilmesinin yanı sıra bu amaçla kamulaştırma, az topraklı veya topraksız çiftçinin topraklandırılması, sahibine bırakılacak arazinin belirlenmesi, köy gelişme ve yeni köy yerleşme alanlarına yer ayrılması şeklindeki hizmetleri de kapsayan bir arazi düzenleme çalışması olarak tanımlanmıştır. Bu tanımda yer alan kamulaştırma, az topraklı ya da topraksız çiftçinin topraklandırılması, sahibine bırakılacak arazinin belirlenmesi, ilk kez söz konusu Yönetmelik ile arazi toplulaştırması kavramı içerisinde ele alınmıştır³⁴.

3083 sayılı Kanun’un arazi toplulaştırmasını düzenleyen 6’ncı maddesinin başlığı “Toplulaştırma” iken 23.02.2011 tarih ve 6171 sayılı Kanun ile “Toplulaştırma ve Tarla İçi Geliştirme Hizmetleri” olarak değıştirilmiştir. Madde gerekçesinde, arazi toplulaştırma çalışmasının, sadece parçalı ve hisseli arazinin birleştirilip bütünleştirilmesinden ibaret mühendislik işlemi olmayıp, bunun yanı sıra toplulaştırma esnasında tarla içi yeni ulaşım yolları, sulama ve drenaj kanallarının projelendirilip inşası, tesviye çalışmalarının yapılması, köy gelişim ve yerleşim alanlarının yeniden düzenlenmesi gibi alt yapıya yönelik birçok çalışmayı da kapsadığı; uygulamada fiilen yapılmak zorunda olan bu çalışmaların mevzuatta açık olarak zikredilmemesi ve dolaylı olarak toplulaştırma ibaresi içinde yer almasının, zaman zaman yetki yönünden bir takım yanlış anlama ve aksamalara yol açtığı belirtilerek maddeye “Tarla İçi Geliştirme Hizmetleri” ifadesinin eklenmesi ile bu sorunun giderilmesinin amaçlandığı ve aynı zamanda toplulaştırma esnasında köy

³⁴ Erkan, s. 100.

gelişme alanı için ihtiyaç duyulan alanların ayrılmasının da sağlanacağı vurgulanmıştır.

5403 sayılı “Toprak Koruma Ve Arazi Kullanımı Kanunu” nda da benzer bir tanıma yer verilerek arazi toplulaştırması;

“Arazilerin doğal ve yapay etkilerle bozulmasını ve parçalanmasını önlemek, parçalanmış arazilerde ise doğal özellikleri, kullanım bütünlüğü ve mülkiyet hakları gözetilerek birden fazla arazi parçasının birleştirilip ekonomik, ekolojik ve toplumsal yönden daha işlevsel yeni parsellerin oluşturulması ve bu parsellerin arazi özellikleri ve alanı değerlendirilerek kullanım şekillerinin belirlenmesi, köy ve arazi gelişim hizmetlerinin sağlanması” olarak tanımlamıştır³⁵.

1757 sayılı Kanun’da yer alan arazi toplulaştırması tanımı, sadece tarım arazilerinin birleştirilmesini ve şekillerinin düzeltilmesini öngördüğü için dar anlamda arazi toplulaştırmasını ifade etmekteydi. Buna karşın 3083 ve 5403 sayılı Kanun’da tarla içi geliştirme hizmetlerine de yer verilerek arazi toplulaştırması geniş anlamıyla kullanılmıştır.

C. Arazi Toplulaştırması ile İlişkili Kavramlar

1. Kırsal Alan Düzenlemesi

Kırsal alanlar, genel olarak, nüfus yoğunluğunun düşük olduğu, ekonomik hayatın daha çok tarım üzerine kurulu bulunduğu, doğal koşulların ve geleneksel değerlerin hayatın şekillendirilmesinde etkin olduğu ve eğitim, sağlık, haberleşme gibi sosyal imkanların yeterince gelişmemiş olduğu, şehirli nüfus ile güçlü sosyal bağları olan ve bu kesim için dinlenme hizmeti sunan, toplumun her kesimi için değerli olan doğal zenginliklere de kaynaklık eden alanlar olarak tanımlanmaktadır³⁶. Kırsal alanlara ilişkin olarak her ülke kendi yapısal özellikleri çerçevesinde

³⁵ 19.07.2005 tarih ve 25880 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5403 sayılı Toprak Koruma Ve Arazi Kullanımı Kanunu’nun 3/ö maddesi; 24.07.2009 tarih ve 27298 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “Tarım Arazilerinin Korunması, Kullanılması Ve Arazi Toplulaştırmasına İlişkin Tüzük” ün 4/e maddesi.

³⁶ Muzaffer Bakırcı, **Türkiye’de Kırsal Kalkınma, Kavramlar-Politikalar-Uygulamalar**, 1. Basım, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2007, s. 25.

tanımlamalar getirirse de,³⁷ genel olarak kır-kent ayrımının, “nüfus yoğunluğu” ve “sosyo-ekonomik” kriterlere göre oluşturulduğunu söyleyebiliriz.

En çok kullanılan kırsallık sınıflandırması olan OECD’nin bölge tipolojisi metodu, yerel birimlerin nüfus yoğunluğunun ve bölge içindeki kent merkezlerinin büyüklüğünün dikkate alındığı üç aşamadan oluşur³⁸: Öncelikle, kilometrekareye düşen nüfus yoğunluğu 150 kişinin altında olan yerel birimler, kırsal yerel birimler olarak tanımlanır. İkinci olarak, kırsal yerel birimlerde yaşayan nüfus yüzdesi dikkate alınarak TL3 bölgeleri (3. bölgesel düzeydeki yerleşim birimleri)³⁹, “kentselliği baskın bölgeler”⁴⁰, “orta seviyedeki bölgeler”⁴¹ ve “kırsallığı baskın bölgeler”⁴² olarak tanımlanır. Son aşamada, TL3 bölgelerindeki kent merkezlerinin büyüklüğüne göre sınıflandırma yapılarak, birinci ve ikinci aşamada “kırsallığı baskın bölge” olarak tanımlanmış bir bölge, bölge nüfusunun en az %25’ine tekabül eden 200 binden fazla kişinin yaşadığı bir kent merkezine sahipse “orta seviyedeki bölge”; birinci ve ikinci aşamada “orta seviyedeki bölge” olarak tanımlanmış bir bölge, bölge nüfusunun en az %25’ine tekabül eden 500 binden fazla kişinin yaşadığı bir kent merkezine sahipse “kentselliği baskın bölge” olarak sınıflandırılır.

Kırsal bölge sınıflandırmasındaki bu üç grup bölgenin sosyo-ekonomik özellikleri şu şekilde sıralanabilir⁴³:

Kırsallığı baskın bölgelerde;

- Tarım büyük önem taşır.
- Verimlilik düşüktür.

³⁷ Örneğin; Avusturya, Fransa ve Portekiz’de kırsal alanlar, kentsel olmayan ya da kent merkezi bulunmayan alanlar olarak tanımlanırken, Yunanistan’da nüfusu 2000’den az olan alanlar olarak tanımlanmaktadır. Finlandiya’da ise kırsal alanlar, gelişmişlik durumuna göre kente bitişik kırsal alanlar, kırsal merkezli alanlar ve çevresel alanlar olmak üzere sınıflandırılmaktadır. OECD, “**Agricultural Policy Reform and the Rural Economy in OECD Countries**”, 1998, http://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/agricultural-policy-reform-and-the-rural-economy-in-oecd-countries_9789264162532-en, (13.07.2017), s. 22.

³⁸ OECD, “**OECD Regional Typology**”, Haziran 2011, https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/OECD_regional_typology_Nov2012.pdf, (13.07.2017), s. 3.

³⁹ OECD, “**Territorial Grids of OECD Member Countries**”, <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/15236001.pdf>, (13.07.2017), s. 40. OECD üyesi ülkelerde bölgeler, TL2 (makro bölgeleri içeren 2. bölgesel düzey) ve TL3 (mikro bölgeleri içeren 3. bölgesel düzey) olarak iki gruba ayrılmaktadır. Türkiye’de TL2 (2. bölgesel düzey), 26 bölgeyi, TL3 (3. bölgesel düzey) ise 81 ili kapsamaktadır.

⁴⁰ Kırsal yerel birimlerde yaşayan nüfusun %15’den az olduğu bölgelerdir.

⁴¹ Kırsal yerel birimlerde yaşayan nüfusun %15 ila %50 arasında olduğu bölgelerdir.

⁴² Kırsal yerel birimlerde yaşayan nüfusun %50’den fazla olduğu bölgelerdir.

⁴³ European Environment Agency, “**Environment in the European Union at the Turn of the Century**”, **Environmental Assessment Report No.2**, 20.06.1999, <https://www.eea.europa.eu/publications/92-9157-202-0>, (13.07.2017), s. 337.

- Biyoçeşitlilik yüksektir.
- Ormancılık, turizm ve tarım dışı faaliyetlere uzanan çeşitlilikte bir arazi kullanımı söz konusudur.
- Zaman veya mekan bakımından uzaklık söz konusudur.
- Nüfusta azalma ve yaşlanma görülür.

Orta seviyedeki bölgelerde;

- Esas arazi kullanım şekli tarımsal faaliyetlere yöneliktir.
- Verimlilik değişkendir.
- Yaşam alanlarında dağınıklık söz konusudur.
- Tarım dışı faaliyet çeşitliliği görülür.
- Sabit/değişken nüfus söz konusudur.

Kentselliği baskın bölgelerde;

- Entansif tarım yapısı.
- Verimlilik yüksektir.
- Kentleşme ve rekreasyon faaliyetleri ön plandadır.
- Trafik akışı yoğundur.
- Artan/sabit nüfus söz konusudur.

Avrupa Komisyonu da 2010 yılından beri OECD'nin bölge sınıflandırmasına benzer bir metot kullanmaktadır. Kilometrekareye düşen nüfus yoğunluğu en az 300 kişi ve nüfusu en az 5 bin kişi olan bölgelerin dışında kalan yerler kırsal kabul edilmekte ve OECD sınıflandırmasının ikinci aşamasında yer alan %15 nüfus oranı, %20 olarak değerlendirilmektedir. Bu kriterlere göre bölgeler, aynı şekilde “kentselliği baskın bölgeler”, “orta seviyedeki bölgeler” ve “kırsallığı baskın bölgeler” olarak sınıflandırılmaktadır⁴⁴.

Ülkemizde de kırsal alanlar, nüfus ve kentsellik (sosyo-ekonomik durum) kriterlerine göre tanımlanmaktadır⁴⁵. Devlet Planlama Teşkilatının “Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi”⁴⁶ nde kırsal alan, 20 bin ve daha fazla nüfusa sahip kentsel yerleşmeler dışında kalan alanlar olarak tanımlanmış, ayrıca çeşitli hukuki

⁴⁴ European Commission, “**Rural Development in the European Union – Statistical and Economic Information Report 2013**”, Aralık, 2013, http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/rural-development/2013/full-text_en.pdf, (29.06.2015), s. 49.

⁴⁵ Sabrina Kayıkçı, **Türkiye’de Kırsal Alan Yönetimi**, 1. Baskı, Sosyal Araştırmalar Vakfı, İstanbul, 2009, s. 35.

⁴⁶ 04.02.2006 tarih ve 26070 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

düzenlemelerde ve istatistiki çalışmalarda yer alan kırsal alan tanımlamalarına yer verilmiştir. Bu konuda yapılan ilk düzenlemelerden olan 442 sayılı Köy Kanunu⁴⁷,na göre nüfusu 2 binden az olan yerler köy, nüfusu 2 bin ile 20 bin arasında olan yerler kasaba, 20 binden fazla nüfusu olan yerler ise şehir olarak tanımlanmaktadır. Bu durumda köy ve kasabalar, Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi kapsamında kırsal alan tanımına dahil olmaktadır. Genel nüfus sayımında, il ve ilçe merkezi belediye sınırları dışında kalan yerlerin, hanehalkı anketlerinde 20 bin ve daha az nüfuslu yerleşim yerlerinin ve tarımsal işletmeler anketinde tüm köyler ve nüfusu 5 binden az olan il ve ilçe merkezlerinin kırsal alan olarak değerlendirildiği görülmektedir⁴⁸. Üretim ilişkileri açısından bakıldığında ise kırsal alan, il ve ilçe merkezleri dışındaki üretime kaynak oluşturan alanlar olarak kabul edilmektedir⁴⁹.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kırsal Kalkınma Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda kırsal alanlar, kentsel yerleşmeler dışında kalan yerler olarak tanımlanmış ve sosyo-ekonomik özellikleri şu şekilde sıralanmıştır⁵⁰:

- Ekonomik faaliyetler, önemli ölçüde doğal kaynakların kullanımına bağlıdır.
- Ekonomik, toplumsal ve kültürel gelişme süreci yavaş işlemektedir.
- Teknolojik gelişmeler, kırsal alanlara kentsel alanlara göre daha geç ulaşmaktadır.
- Yaşam tarzına gelenek ve görenekler hakimdir.
- İnsan ilişkilerinde yüz yüzelik yaygındır.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda 35.014 adet köy ve 40.617 adet bağlı birim, kırsal yerleşme olarak kabul edilmiş ve toplamda 75.631 kırsal yerleşim ünitesinde 14.1 milyon kişinin yaşamakta olduğu tespit edilmiştir⁵¹.

⁴⁷ 07.04.1924 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

⁴⁸ Bülent Gülçubuk, "Kırsal Kalkınma", **Türkiye'de Tarım**, (Ed.Fahri Yavuz), Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, 2005, http://www.tarim.gov.tr/SGB/Belgeler/yayinlar/turkiyede_tarim.pdf, (13.07.2017), s. 68.

⁴⁹ Gülçubuk, s. 68.

⁵⁰ Devlet Planlama Teşkilatı, "**Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kırsal Kalkınma Özel İhtisas Komisyonu Raporu**", Ankara, 2000, <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/zet%20htisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/109/oik538.pdf>, (12.07.2015), (Sekizinci), s. 2.

⁵¹ Devlet Planlama Teşkilatı, "**Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)**", Ankara, 2000, <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/2/plan8.pdf>, (16.07.2015), s. 184.

Kentleşmeye ilişkin değişim oranlarını da gösteren Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), nüfusu 20 binin üzerinde olan yerleşimler kent kabul edilerek hazırlanmıştır. TÜİK verilerine göre hazırlanan plana göre, 2007- 2012 döneminde ülke nüfusu toplamda %7,1 artarken, kırsal nüfus %8,8 oranında azalarak yaklaşık 22,9 milyondan 20,9 milyon kişiye düşmüştür. Böylece kırsal nüfusun toplam içindeki payı %32,5'den %27,7'ye gerilemiştir. 2012 itibarıyla kırsal nüfusun %57'si köylerde, %24'ü beldelerde, %19'u ise ilçe merkezlerinde yaşamaktadır⁵².

Kırsal alan düzenlemesi; arazi ıslahı, arazi toplulaştırması, çiftçi desteklemeleri, tarımsal faaliyetlerin çeşitlendirilmesi, turistik ve zanaat faaliyetlerinin teşviki, tarımsal üretimin ve çevrenin korunması gibi kırsal alanların geliştirilmesine yönelik bütüncül bir yaklaşımı içermektedir⁵³. 24.07.2009 tarih ve 27298 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Tarım Arazilerinin Korunması, Kullanılması ve Arazi Toplulaştırmasına İlişkin Tüzük (Tüzük)'ün 15'inci maddesinde kırsal alan düzenlemesine yer verilmiştir. Bu maddeye göre kırsal alan düzenlemesi;

“Bakanlar Kurulunca ilan edilen proje alanlarında, gerçek ve tüzel kişiler ile kamuya ait tarım arazilerinin parsel sayısının asgariye indirilerek birleştirilmesi ve yeniden düzenlenmesi, gerektiğinde genişletilmesi, toprakların verimli bir şekilde işletilmesi ve bu durumun korunması, ucuz ve kaliteli üretimin artırılmasına imkan sağlayan önlemlerin alınması, toprakların ekonomik bir şekilde işlenmesini sağlamak için yol, sulama ve drenaj şebekelerinin kurulması, arazi tesviyesi, erozyon önleyici tesisler ve yan dere yatağı ıslahının yapılması, arazi yeteneği ve toprak özelliklerine göre çayır, mera dahil tüm bitkisel üretim alanları ile iskân ve sanayi yerlerinin belirlenmesi, mevcut mera alanlarının 25 Şubat 1998 tarih ve 4342 sayılı Mera Kanunu'nun ilgili hükümlerinde öngörülen şekilde düzenlenmesi, çevrenin ve doğanın korunması ve iyileştirilmesi, iskân sahaları ve sosyal ve kültürel kamu tesisleri ile proje sahalarındaki ortak tesislerin kapladığı alanlar için arsa ve arazi ihtiyaçlarının karşılanması ve köy yerleşim yerlerinin düzenli oluşturulmasını” kapsar.

Maddeden anlaşılabacağı üzere geniş anlamda arazi toplulaştırması ile kırsal alan düzenlemesi kavramları arasında bir fark yoktur. Kırsal alana yönelik geniş bir faaliyet alanını kapsamaları sebebiyle arazi toplulaştırması, kırsal alan düzenlemesi

⁵² Kalkınma Bakanlığı, “**Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)**”, Ankara, 2013, <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu%20Kalk%C4%B1nma%20Plan%C4%B1.pdf> (16.07.2015), s. 135.

⁵³ Sabahattin Akkuş ve Tayfun Çay, “**Investigation of the Effects of Rural Land Arrangements on Rural Development**”, FIG Working Week 2011, Marrakech, Morocco, 18-22.05.2011, https://www.fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/fig2011/papers/ts02d/ts02d_akkus_cay_4820.pdf, (05.05.2017), s.2.

adıylada anılmaktadır⁵⁴. Demirel, Avrupa ülkelerinde arazi toplulaştırması yerine kullanılan kırsal alan düzenlemesini; yer yüzeyi ölçümünü kapsayan, çevreyi biçimlendiren, iyelik koşullarını yeniden düzenleyen sonuçları haritalarla sergileyen bir dizi önlemler bütünü ve aynı zamanda bir kadaastro yenileme aracı olarak tanımlamaktadır⁵⁵. Kırsal alan düzenlemesi, tarımsal yapının ve yaşam koşullarının iyileştirilmesini, doğa ve kültür alanlarının korunmasını ve genel anlamda kırsal kalkınmayı⁵⁶ hedefler. Kırsal toprağın bir üretim alanı, yaşam alanı, doğa alanı ve yapılaşma alanı olarak ortaya çıkan işlevleri arasında denge sağılamak önemlidir⁵⁷. Bunu gerçekleştirebilmek için ulaşım, yol yapımı, sulama, toprak koruma, toprak düzenleme, köy yenileme, doğayı koruma, peyzajı geliştirme, sağıksız çevre koşullarını ortadan kaldırma (kirli suların arıtılması gibi); konutları kırsal mekana uygun olarak düzenleme; eğıtim, sağılık, sosyal, kültürel tesisler inşa etme; tarım ürünlerine yönelik üretim, depolama, işleme ve pazarlama olanaklarını iyileştirecek girişimler de bulunma; termal ve kaplıca turizmini geliştirme ve tanıtma, rekreasyon alanları oluşturma, kırsal alan düzenlemesi kapsamında gerçekleştirilen uygulamalardır⁵⁸. Bu kapsamda ülkemizde gerçekleştirilen faaliyetler, sadece arazi toplulaştırması ve tarla içi yollar, tesviye, toprak ıslahı gibi tarla içi geliştirme hizmetlerini ve köy gelişme alanlarında imar planı çalışmalarını kapsamakta olup henüz kırsal alan düzenlemesi boyutuna ulařamamıřtır⁵⁹.

⁵⁴ Akipek, s. 141.

⁵⁵ Demirel, s. 6; Kırsal Alan Düzenlemesi (Arazi Toplulaştırması), tarım alanlarında en uygun tarımsal verimin alınması için taşınmaz sınırlarının ve iyelerinin, belirli ilkeler uygulayarak yeniden düzenlenmesi şeklinde de tanımlanmaktadır. TMMOB Harita ve Kadaastro Mühendisleri Odası, **Arazi Yönetimi Terimleri Sözlüğü**, 2. Baskı, Mattek Matbaacılık, Ankara, 2013, s. 36.

⁵⁶ Bakırcı, s. 33.

⁵⁷ TMMOB Harita ve Kadaastro Mühendisleri Odası, “**Panel – Kırsal Kalkınma ve Arazi Toplulaştırma**”, 23.09.2009, http://www.hkmo.org.tr/resimler/ekler/e840aa9583592e7_ek.pdf, (13.07.2017), s. 16.

⁵⁸ Mehmet Gür, **Kırsal Arazi Yönetimi ve Yönetime Katılımın Tasarımı**, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Yıldız Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul, 2008, s. 50; Demirel, s. 9-14; TMMOB Harita ve Kadaastro Mühendisleri Odası, **Türkiye’de Arazi Toplulaştırması İnceleme Komisyonu Raporu**, Ankara, 1999, s. 9.

⁵⁹ Ali Erdi ve Hüseyin Erkan, “**Kırsal Alan Düzenlemesinde Yeni Yaklaşımlar (Kamulaştırma Amaçlı Arazi Düzenlemesi) Kadaastro İlişkisi**”, II. Kadaastro Kongresi, 2008 http://www.hkmo.org.tr/resimler/ekler/d7a968bb636e258_ek.doc, (19.10.2013), s. 7.

2. Tarla İçi Geliştirme Hizmetleri

Arazi toplulaştırması kapsamında tarım topraklarının toprak ve su özelliklerini iyileştirmeye yönelik teknik önlemler de alınmaktadır⁶⁰. Genel olarak köy içi ve tarla içi yolların oluşturulması, sulama ve drenaj kanallarının açılması, arazi tesviyesi, erozyon kontrol önlemlerinin alınması, çevre koruma ve ıslah çalışmalarının yapılması, yeşil alanların düzenlenmesi, toprak koruma tedbirlerinin alınmasına ilişkin çalışmalar, bu kapsamda değerlendirilmektedir⁶¹. Bu tedbirlerin tümüne birden “kültür-teknik hizmetleri”⁶² ya da “tarla içi geliştirme hizmetleri” adı verilmektedir. Arazi toplulaştırmasının istenilen amaca ulaşabilmesi için tarla içi geliştirme hizmetleri ile birlikte uygulanması önem taşımaktadır⁶³.

3083 sayılı Kanun’un 6’ncı maddesinin başlığı “Toplulaştırma” iken 23.02.2011 tarih ve 6171 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle “Toplulaştırma Ve Tarla İçi Geliştirme Hizmetleri” olarak değiştirilmiştir. 6’ncı maddenin 5’inci fıkrasına göre;

“Toprak ve su kaynaklarının korunması, geliştirilmesi, kırsal alanda su temini ve kullanılmış suların uzaklaştırılması hizmetleri, arazi toplulaştırma ve tarla içi geliştirme hizmetleri ile birlikte planlanır. Tarla içi geliştirme hizmetleri; tarla yolları ve sanat yapıları, açık ve kapalı drenaj, sulama tesisleri, kimyasal maddeler kullanılarak arazi ıslahı, toprak muhafazası ve dere yatağı ıslahı gibi faaliyetleri kapsar.”

⁶⁰ Erkan, s. 8.

⁶¹ FAO, “The Design Of Land Consolidation Pilot Projects In Central And Eastern Europe”, FAO Land Tenure Studies, 2003, <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/Y4954E/Y4954E00.pdf>, (13.07.2017), (Projects), s. 20-21; Demirel, s. 9-14; Akipek, s. 141; Eren ve Başpınar, s. 171; Banger ve Şişman, s. 83; Deveci, İpek ve Demirbaş, s. 11.

⁶² Kara, s. 40, 47; Banger ve Şişman, s.83; Erkan, s. 4; Necat Şengün, “Arazi Toplulaştırma Ve Tarla İçi Geliştirme Hizmetleri Sulama Suyunun Tasarruflu Kullanımına Etkisi Ve Çalışmaları Yürütmesi Gereken Kurumsal Yapıdaki Yanlışlıklar”, TMMOB Su Politikaları Kongresi Bildiriler Kitabı, 21-23.03.2006, s. 436. “Tarım işletmelerinde toprak ve su kaynaklarından en verimli ve en ekonomik şekilde yararlanmayı amaçlayan bu kaynakların geliştirilmesine, muhafazasına yönelik çalışmalara “kültürteknik” ve bu çalışmalar için gerekli kültürel tedbirlere ise “kültürteknik önlemler” denir.”

⁶³ Demirtaş ve Sarı, s. 49; Deveci, İpek ve Demirbaş, s. 13-14. Örneğin, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının GAP bölgesinde uygulamakta olduğu arazi toplulaştırma çalışmaları ile birlikte tarla içi geliştirme hizmetleri kapsamında köy merkezi ile parseller arasında ulaşımı sağlayan köy içi ve tarla içi yollar, atık su şebekesi ve doğal arıtma sistemi, içme suyu şebekeleri ve su depoları inşa edilmiş ve tarlalarda ekim yapılmasına engel olan taşlar toplanarak 1.875 ha alan tarıma kazandırılmıştır.

Tüzük'ün 4'üncü maddesinin (dd) fıkrasına göre tarla içi geliştirme hizmetleri; sulama, drenaj, toprak koruma, toprak ıslahı, tesviye ile ağaç, çalı temizleme, taş toplama, tarla içi yollar ve yan dere ıslahı gibi arazi geliştirme hizmetlerini ifade eder.

3. Tarım Reformu

Kırsal kalkınmanın gerçekleştirilmesinde bir yöntem olan tarım reformu, Türkiye'de planlı kalkınma döneminde pek çok kez ele alınmış ve konuyla ilgili hukuksal girişimlerde bulunulmuştur. Tarım reformu genel olarak iki farklı anlamda kullanılmaktadır⁶⁴. Dar anlamda tarım reformu, büyük tarım topraklarının parçalanarak topraksız veya az topraklı çiftçilere dağıtılmasıdır. Geniş anlamda tarım reformu, tarımsal yapıdaki bozukluktan doğan ekonomik ve sosyal gelişmeyi önleyen engelleri ortadan kaldırmaya yönelik tedbirleri ifade eder. Bu bağlamda tarım arazilerinin toplulaştırılması, tarım işletmelerinin miras yolu ile bölünmelerini önleyici tedbirlerin alınması, tarımsal arazilerin, mera ve ormanların sınır ve tasarruf durumlarını hukuksal olarak düzenleyerek ihtilafların önlenmesi, topraklandırılan çiftçilere işletme, pazarlama ve kredi alanlarında gerekli maddi yardımların yapılması, eğitim ve vergi sisteminin ıslahı, kooperatifler içinde örgütlenme, tarımsal kircacılık ve ortakçılık ilişkilerinin adil bir şekilde düzenlenmesi gibi konular, geniş anlamda tarım reformu kapsamında yer almaktadır⁶⁵. Birleşmiş Milletler, yeterli bir tarım reformunun şu tedbirleri içermesi gerektiğini kabul etmektedir⁶⁶:

- Arazi mülkiyet ve kullanma haklarının düzenlenmesi,

⁶⁴ Eren ve Başpınar, s. 124-127; Eren, Toprak, s. 321; Tarım Bakanlığı, **Toprak Reformu Kanun Tasarısı ve Gerekçesi**, Tarım Bakanlığı Yayınları H-8, Ankara, 1965, s. 17-18; İlhan Öztrak, “**Türk Pozitif Hukukunda Toprak ve Tarım Reformu Konusundaki Gelişmeler**”, Prof. Dr. K. Fikret Arık’a Armağan, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, 1973, s. 372; Geray, s. 88. Literatürde tarım reformu ile birlikte toprak reformu terimi de kullanılmaktadır. Toprak reformu, daha çok dar anlamda tarım reformu tanımına karşılık olarak kullanılmaktadır. Geray’a göre tarım reformu ile toprak reformu birbirini destekleyen kavramlardır. Tarım reformunda tarımsal verimin yükseltilmesi amacı ön plana çıkarken toprak reformunda toprak mülkiyeti sisteminde değişiklik önceliklidir.

⁶⁵ Türk Kooperatifçilik Kurumu, **Çeşitli Ülkelerde Toprak Reformu Uygulamaları, Milletlerarası Çalışma Örgütü 49. Genel Kuruluna Sunulan Rapor**, çev. Harun Pastanoğlu, Türk Kooperatifçilik Kurumu Yayınları No.34, Ankara, 1972, s. 58; Şakir Berki, **Türkiye’de Toprak Davası ve Mevzuat Karşısında Toprak Rejimi**, Yayın No. DPT.880 – TUD:9, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1970, s. 246-254.

⁶⁶ İsmail Şener, **Toprak Reformu ve Tarım Reformu**, Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti Yayınları, İstanbul, 1971, s. 61-62.

- Dağınık arazilerin toplulaştırılması,
- Topraksız veya az topraklı çiftçilerin topraklandırılması,
- Kiracılık ve ortakçılık sistemlerinin düzenlenmesi,
- Arazi vergilerinin ve tarımsal gelir vergisinin ıslahı,
- Çiftçilere düşük faizli kredi sağlanması,
- Çiftçilerin verim ve üretimlerini arttırmak için gerekli girdilerin (gübre, ilaç, makine vs.) sağlanması ve dağıtımı,
- Çiftçilerin teşkilatlanmasının sağlanması,
- Çiftçilerin eğitilmesi,
- Tarımsal araştırma ve yayın hizmetlerinin geliştirilmesi,
- Tarım ürünlerinin üretici ve tüketiciler lehine en uygun şartlarda pazarlanması ve değerlendirilmesi,
- Tarım işçilerinin ücret ve yaşam şartlarının düzenlenmesi,
- Tarımsal kredi kurumlarının geliştirilmesi.

Tarım reformu ile elde edilecek kazanımlar, ekonomik, sosyal ve hukuksal açılardan ele alınabilir⁶⁷: Ekonomik açıdan, tarım reformu ile toprağa kavuşturulan çiftçilerin geliri ve toprağın verimli işletilmesi ile üretim artar, yeni istihdam olanakları yaratılır. Sosyal açıdan, kırsal alandaki nüfusun sanayi ve hizmet sektörüne aktarılması ile kırsal kesimdeki nüfus baskısı azaltılmış olur. Mülkiyet dağılımı ve tasarruf şekli sosyal adalet ilkelerine göre yeniden düzenlenir. Tarım reformu uygulamaları, sosyal barışı sağlamada bir araç olmakla birlikte dar anlamda arazi toplulaştırmasının, arazi sahiplerini değiştirmemesi ya da topraksız çiftçilere toprak dağıtmaması sebebiyle, sosyal açıdan tek başına böyle bir fonksiyonunun olmadığı dile getirilmektedir⁶⁸. Ancak amaçları farklı olsa da arazi toplulaştırması, tarım reformunun bir parçasıdır. Aralarındaki fark, tarım reformunda toprak mülkiyeti açısından sosyal eşitliği sağlamak amacıyla toprağın ulusal ya da bölgesel düzeyde yeniden dağıtımı söz konusu iken arazi toplulaştırması, rasyonel tarımsal kalkınmayı sağlamak üzere arazilerin en uygun şekilde kullanımlarının

⁶⁷ Eren ve Başpınar, s. 138.

⁶⁸ Jian-Ming Zhou, “How To Carry Out Land Consolidation-An International Comparison”, EUI Working Paper ECO No.99/1, European University Institute, 1999, <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/686/ECO99-1.pdf>, (13.07.2017), s. 2.

gerçekleştirilebilmesi için sınırlı bir mekanda yeniden dağıtımını kapsar⁶⁹. Tarım reformunun hukuksal alandaki etkileri ise, mülkiyet kurumunun yeniden düzenlenmesi suretiyle hukuki ihtilafların ortadan kalkması şeklinde dile getirilebilir.

II. ARAZİ TOPLULAŞTIRMASININ TARİHSEL GELİŞİMİ

A. Dünyadaki Tarihsel Gelişimi

Arazi toplulaştırmasının ilk uygulamasının, 1343 yılında Almanya'nın Bavyera eyaletinin Oberalteich köyünde, parsellerin keşişler tarafından değiş tokuş yapılması suretiyle ortaya çıktığı düşünülmektedir⁷⁰. Bir başka görüşe göre ilk arazi düzenlemesi, 14. yüzyılda Finlandiya'da Kral'ın vergilendirme sistemine tepki olarak doğmuş; daha sonra 1435 yılında Hollanda'nın Zwolle şehrinde Agnieten Manastırı üyeleri tarafından 50 hektarlık bir alanda arazilerin birleştirilmesi ile devam etmiştir⁷¹. Arazi toplulaştırmasının anavatanının İngiltere olduğu, ilk uygulamaların 13. yüzyılda parçalanmış meraların birleştirilmesi amacıyla yazılı bir düzenleme olmaksızın ortaya çıktığı ve daha sonra arazi toplulaştırmasına ilişkin ilk yasal düzenlemenin İngiltere Kralı George I tarafından 27.06.1718 yılında gerçekleştirildiği de belirtilmektedir⁷². 14. yüzyılda Tuna Nehri'nin geçtiği sekiz ülkede meydana gelen taşkınların önlenmesi amacıyla nehir yatağının değiştirilmesinin gündeme geldiğini ve buna bağlı olarak köylülerin toprak kaybına uğramamaları için 1343 – 1359 yılları arasında parsel değişimine dayalı arazi düzenleme çalışmaları başlatıldığını ve bunun ilk kalkınma amaçlı arazi toplulaştırması olduğunu belirten kaynaklar da mevcuttur⁷³.

1875 yılında Prusya Krallığı döneminde 1 milyon hektardan fazla arazide toplulaştırma çalışmaları tamamlanmıştır⁷⁴. Daha sonra Almanya'da 1821 yılında

⁶⁹ Demetris Demetriou, **The Development of an Integrated Planning and Decision Support System (IPDSS) for Land Consolidation**, Springer International Publishing, 2014, s. 40.

⁷⁰ Demetriou, s. 40.

⁷¹ Demetriou, s. 40.

⁷² Akdeniz, s. 135.

⁷³ Küsek ve Deveci, s. 35.

⁷⁴ Aksoy, Karşılaştırılmalı, s. 4.

arazi toplulaştırmasına ilişkin ilk yasal düzenleme yapılmıřtır⁷⁵. 1936’da Toprak Düzenleme Yasası çıkartılarak kamulaştırma amaçlı arazi toplulaştırmasına öncelik verilmiştir. 1953 ve 1970 yıllarında yeniden yapılan yasal düzenlemeler ile arazi toplulaştırmasının uygulanmasına yönelik idari yapılanmada değişikliklere gidilmiřtir⁷⁶.

Fransa’da 1865 yılında isteğe bağlı olarak arazi toplulaştırması uygulanmaya bařlanmıřtır⁷⁷. Birinci Dünya Savaşının verdiği zararları ortadan kaldırmak amacıyla 1918 – 1946 yılları arasında Fransa’da 389.000 hektar alanın toplulaştırması yapılmıřtır⁷⁸. Önceleri arazi sahiplerinin isteğiyle gerçekleştirilen arazi toplulaştırma çalışmalarını yürütme yetkisi, 09.03.1941’de kabul edilen yasa ile devlete geçmiş, söz konusu yasa, daha sonra kabul edilecek olan Fransız Tarım Yasası’nın da temelini oluřturmuřtur⁷⁹.

1963 yılına gelindiğinde Batı Avrupa’da tüm ekili alanların 1/4’ ne tekabül eden yaklaşık 38 milyon hektarlık tarım arazisinin toplulaştırmasının tamamlandığı kaydedilmiřtir⁸⁰. Arazi toplulaştırmasına dair ilk yasal düzenlemeler, 1749 yılında İsveç’te ve 1781 yılında Danimarka’da yapılmıřtır⁸¹. Avusturya’da 1960, Belçika’da 1949, Hollanda’da 1924, İspanya’da 1953, İtalya’da 1933, Polonya’da 1923 yılında arazi toplulaştırma yasaları kabul edilmiřtir⁸².

1957 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğu’nun kurulması ve ortak tarım politikasının oluşturulması ile birlikte tarımsal üretimi ve geliri arttırmak ve kırsal kalkınmayı desteklemek amacıyla alınan tedbirler kapsamında arazi toplulaştırması da Topluluk bünyesinde teşvik edilmeye başlanmıştır. Batı Avrupa’da 60’lı ve 70’li yıllarda uygulanan arazi toplulaştırma çalışmalarının temel hedefi, AB politikaları

⁷⁵ Suat Aksoy, **Toprak Reformunun Hukuki Esasları**, Ankara Basım ve Ciltevi, Ankara, 1964, (Reform), s. 121.

⁷⁶ Fatma T z Zehra G lserver şaban, “Avrupa  lkelerinde Arazi Toplulaştırma  rnekleri”, **Türktarım Dergisi**, Sayı: 192, Mart-Nisan/2010, s. 32.

⁷⁷ Aksoy, Karşılaştırılmalı, s. 4.

⁷⁸ şaban, s. 34.

⁷⁹ Aksoy, Karşılaştırılmalı, s. 5.

⁸⁰ Arvo Vitikainen, “An Overview Of Land Consolidation In Europe”, **Nordic Journal Of Surveying And Real Estate Research**, Cilt: 1, Sayı: 1, 2004, <https://journal.fi/njs/issue/view/270>, (13.07.2017), s. 26.

⁸¹ Demetriou, s. 40.

⁸² Bahri  evik, “Türkiye’de Arazi Toplulaştırma Projelerinin Yasal Dayanağı ve Uygulamalarda Gerekli Yeni Yasal ve Kurumsal Düzenlemeler”, Türkiye’de Arazi Toplulaştırması Sempozyumu, Konya, 15-16.09.2005, s.3; Demirel, s. 33-35.

kapsamında ulusal tarım sektörlerinin rekabet edebilirliğini arttırmak olmuştur⁸³. 20. yüzyılın sonlarında ülkelerin arazi toplulaştırmasına ilişkin yasal mevzuatları değişikliklere uğramış ve geleneksel arazi toplulaştırması, altyapı, doğa koruma, peyzaj ve rekreasyon alanlarının oluşturulmasına yönelik projeleri de kapsayan, çevre dostu, sürdürülebilir bir kırsal kalkınma aracı haline gelmiştir⁸⁴.

B. Türkiye’deki Tarihsel Gelişimi

Arazi toplulaştırması Türkiye’de ilk defa 1961 yılında Topraksu Genel Müdürlüğü tarafından Konya ili, Çumra ilçesi, Karkın köyünde uygulanmaya başlamıştır⁸⁵. Çalışmalar, 7457 sayılı Ziraat Vekâleti Toprak Muhafaza ve Zirai Sulama İşleri Umum Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun hükümlerine ve mülga 743 sayılı Medeni Kanun’un 678’ inci maddesine dayanarak yürütülmüştür. Finansmanı Birleşmiş Milletler özel fonu tarafından karşılanan etüt çalışmalarından sonra 1963 yılında Antalya bölgesi Aksu Havzası Alaylı köyünde 1.344 dekarlık alanda ve 1966 yılında Burdur iline bağlı Bucak ilçesinin İncirdere köyünde 6.136 dekarlık alanda toplulaştırma uygulanmıştır⁸⁶. 1965 yılında ise İller Bankası tarafından İzmir - Manisa yöresinde arazi toplulaştırması yapılmıştır. Topraksu Genel Müdürlüğü, kuruluşundan sonra 1961 ve 1966 yılları arasında 1.100 hektarlık alanda 4 toplulaştırma projesi gerçekleştirmiştir⁸⁷.

⁸³ Joachim Thomas, “What’s On Regarding Land Consolidation In Europe?”, XXIII FIG Congress, Munich, 8-13.10.2006, https://www.fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/fig2006/papers/ts80/ts80_03_thomas_0311.pdf, (13.07.2017), s. 2.

⁸⁴ Thomas, s. 3; Vitikainen, s. 27. Örneğin, Hollanda Kırsal Kalkınma Yasası (Wet Inrichting Landelijk Gebied) ve Alman Arazi Toplulaştırma Yasası (Flurbereinigungsgesetz), arazi toplulaştırmasını sadece tarımsal üretimi arttırmak amacıyla sınırlamamakta, kırsal alan düzenlemesini de mümkün kılmaktadır.

⁸⁵ Boyraz ve Üstündağ, s. 565.

⁸⁶ Ercan, s.12-28; Fırat Kalkınma Ajansı, “Arazi Toplulaştırma Faaliyetleri TRB1 Bölgesi (Bingöl, Elazığ, Malatya, Tunceli)”, 2013, http://fka.gov.tr/sharepoint/userfiles/Icerik_Dosya_Ekleri/FKA_ARASTIRMA_RAPORLARI/ARAZI%20TOPLULAMA%20YASASI.pdf, (13.07.2017), s. 19.

⁸⁷ Zerrin Demirel ve Mehmet Gür, “Development In Rural Land Arrangement And Legal Regulations In Turkey”, FIG XXII International Congress, Washington, 19-26.04.2002, https://www.fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/fig_2002/TS7-16/TS7_16_gur_demirel.pdf, (13.07.2017), s.2

1966 yılında Arazi Tevhidi Tüzüğü⁸⁸ çıkartılmış ve Aşağı Gediz Havzası (Manisa)'yı da kapsayan çalışmalar, bu Tüzük'e göre sürdürülmüştür⁸⁹. 1973 yılına kadar Arazi Tevhidi Tüzüğüne göre 41 toplulaştırma projesi uygulanmış ve 9.285 hektarlık alan toplulaştırılmıştır⁹⁰.

17.07.1973 tarihinde 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu, 01.12.1973 tarih ve 14729 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Arazi Toplulaştırma Yönetmeliği ve Arazi Toplulaştırma Talimatı⁹¹ yürürlüğe girmiştir. 1757 sayılı Kanun beş yıl yürürlükte kalmış, daha sonra Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir⁹². Bu Kanun'a göre arazi toplulaştırması, üretim tekniğinin ekonomik olarak uygulanmasını, toprak koruma ve zirai sulama tedbirlerinin alınmasını güçleştirecek derecede toprakların parçalanmış, dağılmış ve şekillerinin bozulmuş olduğu hallerde uygulanmaktaydı. 1757 sayılı Kanun'un iptalinden sonra Bakanlar Kurulunun 24.09.1979 tarih ve 7/18231 sayılı kararı ile Arazi Toplulaştırma Tüzüğü yürürlüğe girmiştir⁹³. Tarımsal sulama yöntemlerinin uygulanmasını, toprak koruma önlemlerinin alınmasını güçleştirecek kadar parsellerin küçülmüş ya da biçimlerinin bozulmuş veya dağılmış olması; proje alanında topografik durumun parsel sınırlarına bağlı kalmadan arazi düzlemesini gerektirmesi; proje alanındaki parsellerden bazılarının yollardan ve kanallardan yararlanmaması ve bir sulama veya toprak koruma projesinin gerektirdiği yeni kanal ve yollarla parsellerin parçalanmak durumunda olması hallerinde bu Tüzük'e göre toplulaştırma yapılabilmekteydi.

⁸⁸ 26.07.1966 tarih ve 12358 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu Tüzük'te arazi toplulaştırması, toprak koruma ve zirai sulama tekniğinin zorunlu kıldığı hallerle sınırlandırılmıştır. Tüzük'ün 3'üncü maddesinde, sulama metotlarının uygulanmasını, toprak muhafaza tedbirlerinin alınmasını ve arazinin işlenmesini ve işletilmesini güçleştirecek kadar parsellerin küçülmüş veya şekillerinin bozulmuş veya dağınık halde bulunmuş olması; proje alanında topografik durumun, parsel sınırlarına bağlı kalmadan arazi tesviyesini gerektirmesi; proje alanında mevcut parsellerden bir kısmının yollardan ve kanallardan faydalanamaması; bir sulama veya toprak muhafaza projesinin gerektirdiği yeni kanal ve yollarla parsellerin parçalanmak durumunda olması halleri, arazi tevhidini zorunlu kılan haller olarak düzenlenmiştir.

⁸⁹ Nazmi Yıldız, "Türkiye'de Arazi Toplulaştırması", **HKM Jeodezi, Jeoinformasyon ve Arazi Yönetimi Dergisi**, Sayı: 41, Yıl: 1977, s. 51.

⁹⁰ Demirel ve Gür, s. 2; Boyraz ve Üstündağ, s. 566. Çalışmalar, Salihli, Turgutlu ve Menemen Ovalarını içine alan Aşağı Gediz Sulama Projesi adı altında uygulanmıştır. Daha sonra Bayramiç-Ezine Ovaları, Gölhisar- Acıpayam , Çukurova, Pamukçu-Aslıhan-Tepecik Ovalarında uygulanmıştır.

⁹¹ Köy İşleri ve Kooperatifler Bakanlığı Topraksu Genel Müdürlüğü, **Arazi Toplulaştırması**, Ülkü Basımevi, Konya, 1974, s. 26-63.

⁹² Anayasa Mahkemesi'nin 19.10.1976 tarih ve E: 1973/42, K: 1976/48 sayılı kararı, 10.05.1977 tarih ve 15933 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Anayasa Mahkemesi, 1757 sayılı Kanunun tümünün biçim yönünden iptaline karar vermiş, esasa yönelik inceleme yapmamıştır.

⁹³ 25.11.1979 tarih ve 16820 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

22.11.1984 tarihinde 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunu kabul edilmiştir⁹⁴. Bu Kanun'a göre toplulaştırma, Bakanlar Kurulu kararı ile tarım reformu uygulama alanı ilan edilen yerlerde yapılmaktadır. Uygulama alanı dışında kalan yerlerde toplulaştırma çalışmaları, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünce 1979 tarihli Tüzük'e göre yürütülmekteydi. Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, 09.05.1985 tarihinde kabul edilen 3202 sayılı Kanun ile kurulmuş, tüzel kişiliği olan, Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığına bağlı bir kurum idi. 13.01.2005 tarihli 5286 sayılı Kanun ile kaldırılmış olup mülga Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün yürüttüğü toplulaştırma projeleri, İl Özel İdarelerine devredilmiştir. 26.02.1985 tarihinde kabul edilen 3155 sayılı Kanun ile uygulama alanlarında toplulaştırma yapmak üzere Tarım Reformu Genel Müdürlüğü kurulmuş, ancak 03.06.2011 tarih ve 639 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kapatılarak görev ve yetkileri Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığına devredilmiştir.

3083 sayılı Kanun dışında arazi toplulaştırmasını düzenleyen diğer bir kanun olan 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu, 03.07.2005 tarihinde kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Bu Kanun'a dayanılarak hazırlanan Tarım Arazilerinin Korunması, Kullanılması ve Arazi Toplulaştırmasına İlişkin Tüzük, 24.07.2009 tarih ve 27298 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak uygulamaya konulmuş ve 1979 tarihli Arazi Toplulaştırma Tüzüğü yürürlükten kaldırılmıştır.

2004 yılı sonuna kadar ülkemizde Topraksu ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlükleri tarafından 507 proje bitirilmiş ve yaklaşık 377.035 hektar alanda toplulaştırma yapılmıştır. Bu çalışmalar sonucunda 365.807 olan parsel sayısı 191.405'e düşmüş, ortalama parsel alanı 10,3 dekardan 19,7 dekara yükselmiştir⁹⁵. Arazi toplulaştırma çalışmaları 2002 yılından sonra hız kazanmıştır. 1961-2002 yılları arasında 450.000 hektar alan toplulaştırılırken, 2003-2012 yılları arasında toplam 2.503.000 hektar alan toplulaştırılmıştır⁹⁶. **(Tablo 1)** Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Tarım Reformu Genel Müdürlüğü; Şanlıurfa, Diyarbakır, Gaziantep, Kilis, Batman, Mardin ve Adıyaman illerinde 2014 yılı sonu itibariyle 2 milyon 430 bin hektar alanda toplulaştırma çalışmalarını tamamlamıştır.⁹⁷

⁹⁴ 01.12.1984 tarih ve 18592 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

⁹⁵ Arıcı ve Aslan, s. 68.

⁹⁶ Küsek ve Deveci, s. 37; Deveci, İpek ve Demirtaş, s. 11.

⁹⁷ Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, **Tarım Reformu Verileri**, Ağustos, 2015, <http://www.tarim.gov.tr/sgb/Belgeler/SagMenuVeriler/TRGM.pdf> (22.09.2015), s. 2.

Tablo 1: Yıllara Göre Türkiye’de Arazi Toplulaştırma Çalışmaları

YIL	ALAN (ha)
1961 - 2002	450,000
2003 - 2007	132,000
2008	430,000
2009	103,000
2010	26,000
2011	601,998
2012	1.210,604
2013	1.036,356
2014	992,827
2015	100,000
TOPLAM	5.082,785

Kaynak: <http://www.tarim.gov.tr/Konular/Arazi-ToplulastirmaveTarlaIciGelistirme/Projeler>

III. KIRSAL KALKINMA ARACI OLARAK ARAZİ TOPLULAŞTIRMASI

A. Kırsal Kalkınma Kavramı

Kırsal kalkınma, genel anlamda, kırsal nüfusun yaşam kalitesinin yükseltilmesine yönelik bütün faaliyetleri içerir. En basit şekliyle, kırsal yerleşme veya kırsal alanlardaki sosyal, kültürel ve ekonomik tüm şartların, bu bölgelerde yaşayan insanların refah ve yaşam düzeylerinin, çevre koruma ve sürdürülebilirlik ilkeleri çerçevesinde yükseltilmesine yönelik plan, politika ve uygulamaların bütünü olarak tanımlanabilir⁹⁸. Bu bakımdan kapsamlı ve çok boyutlu bir kavram olan kırsal

⁹⁸ Bakırcı, s. 33; Geray’a göre kırsal gelişme ya da kalkınma, “Kırsal alanlarda yaşayan insan topluluklarının toplumsal, ekonomik, ekin sel açılardan yapısını değiştirecek biçimde üretim, gelir ve refah düzeylerinin geliştirilmesini, insan-toprak ilişkilerindeki dengesizliklerin giderilmesini, kentsel alanlardaki fiziksel ve toplumsal altyapının yaratılmasını, tarımsal ürünlerin daha iyi değerlendirilmesini amaçlayan çok yönlü süreçler, etkinlikler ve örgütlenmelerdir”. Cevat Geray, **Dünden Bugüne Kırsal Gelişme Politikaları**, Phoenix Yayınevi, Ankara, 2011, (Kırsal Gelişme), s. 42; Yıldırak kırsal kalkınmayı “Kırsal alanda yaşayan ve geçimini tarım sektöründen veya benzer kırsal mesleklerden sağlayan birey ve toplulukların, insanca yaşam koşullarına kavuşturulması için onlarda önce bu yönde bir gereksinme duygusu yaratmak, sonra da bu duygu yönünde çaba harcamaları için onlara özdeksel ve tinsel açıdan tüm yardımların yapılması ile demokratik yoldan bu toplulukların kalkınmalarını sağlama savaşı” olarak tanımlamaktadır. Nurettin Yıldırak, “Köy

kalkınma, tarımsal gelişmenin yanı sıra kırsal alanlardaki sosyo-ekonomik altyapı, el sanatları, kırsal sanayi, toplumsal hizmetler ve insan kaynaklarının geliştirilmesini ifade eder⁹⁹.

Singh, kırsal kalkınmayı bir “olgu”, “strateji” ve “disiplin” olarak kavramlaştırmaktadır¹⁰⁰. Bir “olgu” olarak kırsal kalkınma, çeşitli fiziki, teknolojik, ekonomik, sosyo-kültürel ve kurumsal faktörlerin etkileşimlerinin bir sonucudur. Bir “strateji” olarak kırsal kalkınma, yoksul kırsal kesimi ifade eden spesifik bir grubun ekonomik ve sosyal refah düzeyinin iyileştirilmesine yönelik olarak tasarlanmış bir yöntemdir. Bir “disiplin” olarak kırsal kalkınma, ziraat, sosyal bilimler, davranış bilimleri, mühendislik ve yönetim bilimlerinin kesiştiği disiplinler arası bir alandır.

Genel olarak tarım, hayvancılık ve ormancılık ile geçimini sağlayan kırsal kesimin kişi başına düşen geliri, kentsel alanlara göre daha azdır. Bu nedenle kırsal kalkınma tedbirlerine duyulan ihtiyacı ortaya çıkaran faktörlerin başında ekonomik sorunlar gelmektedir. Kırsal kalkınma tedbirleri, ekonomik sorunların yanı sıra sosyal, kültürel ve altyapı sorunlarının çözümüne de odaklanmaktadır. Bu bağlamda eğitim öğretim, sağlık, ulaşım, haberleşme, barınma, turizm, toplumsal cinsiyet eşitliği gibi alanlarda yürütülen çalışmalar da, kırsal kalkınma kavramına dahil olmaktadır¹⁰¹. Başka bir deyişle kırsal kalkınma, birden fazla sektörü içine alan çok boyutlu bir nitelik taşımaktadır.

Matthews, kırsal kalkınmayı, bireylere ve ailelere onurlu bir yaşam sürmelerine imkan tanıyacak yeterli gelir ve istihdam olanakları sağlayan cazip bir yaşam kalitesine sahip, ekonomik, sosyal ve kültürel değişimlere uyum sağlayabilen yaş, gelir ve meslek grupları bakımından dengeli yapıdaki güçlü kırsal topluluklar oluşturma hedefi ve bu hedefi gerçekleştirme yöntemi olarak tanımlamaktadır¹⁰².

Kalkınması ve Türkiye’de Köy Kalkınması Politikası”, TZD Ziraat Dünyası Dergisi, Sayı: 358, s. 6-18’den aktaran Bülent Gülçubuk, **Kırsal Kalkınma Çalışmalarında Türkiye Kalkınma Vakfı’nın Yeri ve İşlevi (Bu Kuruluşun Uzunyayla Uygulaması)**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Ankara, 1997, (Türkiye Kalkınma Vakfı), s. 25.

⁹⁹ Katar Singh, **Rural Development: Principles, Policies and Management**, 3. Baskı, Sage Publications, 2009, s. 3.

¹⁰⁰ Singh, s. 3.

¹⁰¹ Cihan Erdönmez, “**Türkiye’de Kırsal Kalkınma**”, Türkiye 1. Tarım Ekonomisi Kongresi, İzmir, 8-9.09.1994, s. 88; Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, **Tarım ve Köyişleri Bakanlığı II. Tarım Şurası Çalışma Belgesi**, Ankara, 29.11.2004-01.12.2004, s. 370.

¹⁰² Alan Matthews, “Agriculture, Rural Development and Food Safety”, **The Economy of Ireland: National & Sectoral Policy Issues**, (Ed. John O’Hagan, Carol Newman), 9. Baskı, Gill & Macmillian, Dublin, 2005, s. 223.

Kırsal kalkınma, ekonomik kalkınmadan daha fazlasını ifade eder. Kırsal kesimin ekonomik yönden gelişmesinin yanı sıra, sosyal hizmetlere ulaşımın sağlanmasını ve kolektif ihtiyaçların karşılanması, çevrenin korunması, yerel ve bölgesel kültürlerin güçlenmesine yönelik etkili yönetim sistemlerinin ve kurumsal yapıların oluşturulmasını da gerekli kılar¹⁰³. Sadece ekonomik durumun iyileştirilmesi ve geçim gücünün ortadan kaldırılması, kırsal kesimin bulunduğu yerde kalkındırılması için yeterli değildir. Kırsal kesimden kente yapılan göçlerin esas sebebi, geçim gücünün olmasına karşın, bu sorunun çözülmesi ve hayat şartlarının yükselmesi, başka göç sebeplerini de ortaya çıkarmakta, bu bağlamda kültürel faktörlerin etkisi artmaktadır¹⁰⁴.

Kırsal kalkınma özünde tarımsal üretimin geliştirilmesi, tarımsal verimlilik ve kalitenin artırılarak kırsal alanda ekonomik gelişmenin sağlanması olarak anlaşılmakta, bu nedenle zaman zaman “tarımsal kalkınma” ile eşanlamlı olarak kullanılmaktadır. Ancak kırsal kalkınma, tarımsal kalkınmadan daha geniş bir anlam taşır. Tarımsal kalkınmada amaç, tarımsal üretimi arttırmaktır ve bu kapsamda insan, toprak ve sermaye, üretim araçları olarak değerlendirilir. Ayrıca tarımsal kalkınma, tarımsal üretimin yanında gıda arzı, tarımsal altyapı, pazar dağılımı gibi tarımla doğrudan ilgili faaliyetleri de içerir. Buna karşın kırsal kalkınma, sadece tarımın geliştirilmesine bağlı değildir. İnsan – toprak ilişkisinin ve toprak mülkiyetinin yeniden düzenlenmesi, kırsal altyapı yatırımları, kırsal endüstrileşme ve örgütlenme girişimleri de kırsal kalkınmanın sağlanmasında etkin birer araçtır¹⁰⁵. Bu bakımdan kırsal kalkınma, tarım dışında diğer sektörleri de ilgilendirmektedir. Kırsal alanların sadece tarımsal faaliyet alanı olarak kabul edilmemesi ve kırsal alanlara yönelik çok yönlü, bütüncül bir yaklaşım geliştirilmesi zorunludur.

“Toplum kalkınması” ve “köy kalkınması” kavramlarının da zaman zaman kırsal kalkınma yerine kullanıldığı görülmektedir. Birleşmiş Milletler toplum

¹⁰³ Matthews, s. 223; Adem Başbüyük, “Coğrafi Açidan Türkiye’de Kırsal Kalkınma Sorunu”, **Doğu Coğrafya Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 12, 2004, s. 49.

¹⁰⁴ Tarık Çarım, “Köy Kalkınması”, **Sosyoloji Konferansları Dergisi**, Sayı: 6, Yıl: 1965, s. 64.

¹⁰⁵ Japan International Cooperation Agency, “Approaches For Systematic Planning Of Development Projects – Agricultural and Rural Development”, 2005, http://open_jicareport.jica.go.jp/pdf/11788932.pdf, (13.07.2017), s. 6; Gustavo Anriquez ve Kostas Stamoulis, “Rural Development and Poverty Reduction: Is Agriculture Stil the Key?”, 2007, <http://www.fao.org/3/a-ah885e.pdf>, (13.07.2017), s. 19; John M. Cohen, Integrated Rural Development – The Ethiopian Experience and the Debate, **The Scandinavian Institute of African Studies**, Uppsala, 1987, s. 23.

kalkınmasını, “küçük toplulukların içinde bulundukları ekonomik, toplumsal ve kültürel koşulları iyileştirmek amacıyla giriştikleri çabaların devletin bu konudaki çabalarıyla birleştirilmesi, bu toplulukların ulusun tümüyle kaynaştırılması, ulusal kalkınma çabalarına tam biçimde katkıda bulunmalarının sağlanması süreci” olarak tanımlamaktadır¹⁰⁶. Toplum kalkınması ulusun tümüne yönelik değildir, mahalli toplulukların ekonomik, sosyal ve kültürel gelişmeye yönelik gönüllü çabalarının devletçe desteklenmesi ilkesine dayanmaktadır¹⁰⁷. Ancak mahalli toplulukların koşullarının iyileştirilmesi, kuşkusuz ulusal kalkınmaya da katkı sağlamaktadır¹⁰⁸. Devlet Planlama Teşkilatı’nın Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda¹⁰⁹ kırsal kalkınma, toplum kalkınması (köy kalkınması) başlığı altında ele alınmıştır. Buna göre toplum kalkınması (köy kalkınması), toplum yapısını ve değerler sistemini geliştirmeye yönelik hizmet ve çalışmaların halkın ve İdarenin işbirliği ile ve halkın gönüllü katılımı ile gerçekleştirilmesi, tarım bölgelerinde tarım dışında istihdam olanakları yaratılması, üretim tekniğinin düzeltilmesi ve sosyal standartların yükseltilmesi gibi faydalar sağlamayı öngören bir kalkınma metodudur. Gelişmekte olan ülkelerde toplum kalkınması, kırsal alanların sosyal, ekonomik ve kültürel gelişmesini ifade ederken, gelişmiş ülkelerde kent – kır ayrımı olmaksızın genel olarak toplum kalkınmasından söz edilmektedir¹¹⁰. Bu kapsamda toplum kalkınmasının köy kalkınmasında yararlanılan bir yöntem olduğu da söylenebilir. Nitekim toplum kalkınması yöntemi esasen kırsal alanlara yönelik olmakla birlikte

¹⁰⁶ Gökhan Günaydın, **Tarım ve Kırsallıkta Dönüşüm – Politika Transferi Süreci/AB ve Türkiye**, 1. Baskı, Tan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2010, s. 254; Bülent Gülçubuk, **Kırsal Kalkınma Çalışmalarında Türkiye Kalkınma Vakfı’nın Yeri ve İşlevi (Bu Kuruluşun Uzunyayla Uygulaması)**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Ankara, 1997, (Türkiye Kalkınma Vakfı), s. 24; Geray, Kırsal Gelişme, s. 145; Cevat Geray, “Toplum Kalkınmasının Ekonomik ve Sosyal Yönleri”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı: 19, Yıl: 1968, (Sosyal), s.156.

¹⁰⁷ Cevat Geray, “Şehrsel Toplum Kalkınması”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 21, Sayı: 2, Yıl: 1966, (Toplum Kalkınması), s. 236; Geray, Sosyal, s.155.

¹⁰⁸ Cevat Geray, “Toplum Kalkınması Programlarının Ulusal Kalkınma Programları ile İlişkisi”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 19, Sayı: 2, Yıl: 1964, (Ulusal Kalkınma), s. 48.

¹⁰⁹ Devlet Planlama Teşkilatı, **Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıl/1963-1967)**, Ankara, 1963, <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/9/plan1.pdf>, (26.10.2014), s. 101-106.

¹¹⁰ Fehmi Yavuz, “Köy Kalkınması”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 17, Sayı: 2, Yıl: 1962, s.168.

şehirlerde de yararlanılan bir yöntemdir¹¹¹. Dolayısıyla toplum kalkınmasında hedef kitle, köylerde ya da şehirlerde yaşayan küçük, yerel topluluklar olmaktadır¹¹².

Kırsal kalkınma, kırsal alanlarda yoksulluğun ortadan kaldırılarak yaşam düzeyinin iyileştirilmesini, dengeli gelir dağılımının sağlanmasını ve kırsal toplum yaşamının modernizasyonunu öngören toplumsal, kültürel ve ekonomik bir süreçtir¹¹³. Bir başka tanıma göre, *“kent-kır arasındaki sosyo-kültürel ve ekonomik farklılıkların optimum bir dengeye kavuşturulmasını, kırsal nüfusu yerinde kalkındırmayı, bir başka deyişle, göç ve istihdam gibi temel sorunları yerinde çözmeyi amaçlayan çok yönlü politik bir tercihtir”*¹¹⁴. Kırsal alanlardaki gelişmişlik düzeyi ve buna bağlı olarak kırsal göç, tarım politikası ile yakından ilişkilidir. Kırsal göçün önlenmesinde öncelikle tarımsal tedbirler ön plana çıkmaktadır. Uzun vadede ise tarım politikasının yanında ekonomik ve sosyal politikaların geliştirilmesi gerekmektedir¹¹⁵. Kırsal alanlarda yaşam kalitesinin düşük olması, kentsel alanları da etkilemekte, kırsaldan kente yapılan göçler dengesiz bir kentleşmeyi ortaya çıkarmaktadır. Bunun yanında kırsal alanlar tabiat ve doğal kaynakları ile kentsel nüfus için dinlenme ve yaşam alanları da olduğu için kırsal alana yapılan yatırımlar, kentsel nüfus için de kazanımdır¹¹⁶.

Devlet Planlama Teşkilatı’nın “Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi”¹¹⁷nde kırsal kalkınmanın anılan özelliklerine değinilerek kırsal kalkınma;

“Kırsal alanda, sürdürülebilir doğal kaynak kullanımını esas alarak, bir taraftan kırsal kesimin gelir düzeyinin ve yaşam kalitesinin yükseltilmesi yoluyla gelişmişlik farklarının azaltılması amacına yönelik, diğer taraftan çevresel ve kültürel değerlerin korunmasını ve geliştirilmesini gözeten, yerelde farklılaşan sosyal, kültürel ve ekonomik özellikleri, ihtiyaçları, potansiyelleri ve dinamikleri dikkate alarak çok sektörlü yaklaşımla planlanan faaliyetler bütünü” olarak tanımlanmıştır.

¹¹¹ Geray, Toplum Kalkınması, s. 235.

¹¹² Rıfat Miser, “Kalkınma, Toplum Kalkınması Yöntemi ve İnsanın Gelişimi”, **Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi**, Cilt: 32, Sayı: 1, Yıl: 1999, s. 102.

¹¹³ Devlet Planlama Teşkilatı, Sekizinci, s. 3.

¹¹⁴ Bülent Gülçubuk, “GAP Alanı Özelinde Kırsal Kalkınma Politikalarının Etkinliği”, Kırsal Çevre Yılı 2000, Kırsal Çevre ve Ormancılık Sorunları Araştırma Derneği Yayını, Ankara, 2000, s. 33.

¹¹⁵ Ertuğrul Güreşçi, “Kırsal Göç ve Tarım Politikası Arasındaki İlişki”, **Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı: 22, Yıl: 2009, s. 58.

¹¹⁶ Kayıkçı, s. 15-17.

¹¹⁷ 04.02.2006 tarih ve 26070 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

B. Kırsal Kalkınma ve Arazi Toplulaştırması

1. Türkiye ve Avrupa Birliği'nde Kırsal Yapı

Türkiye'de Kırsal Yapı

20 bin nüfusun altında kalan yerleşim birimlerinin kırsal kabul edildiği Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi (2014-2020)¹¹⁸, ne göre, 2007 yılında ülke nüfusunun %32,5'i kırsal alanlarda yaşarken 2012 yılında bu oran, %27,7'ye gerilemiştir. 2007-2012 döneminde ülke nüfusu toplamda %7,1 artarken kırsal nüfus %8,8 oranında azalmıştır. Bu durum, kırsal alanlardan kente göçlerin devam ettiğini göstermektedir. Bu göçlerin sebepleri, kentlerdeki istihdam talebi, yüksek gelir beklentisi, kentlerdeki yaşam koşullarının daha cazip olması, bilişim ve ulaşım imkanları ve kamu hizmetlerinin kentlerde daha nitelikli şekilde sunulmasıdır. 2012 itibariyle kırsal nüfusun %57'si köylerde, %24'ü beldelerde ve %19'u ilçe merkezlerinde yaşamaktadır.

Kırsal alanlardaki en önemli geçim kaynağı tarımdır. Tarım sektörünün Gayri Safi Yurtiçi Hasıla içindeki payı 2007 yılında %8,9 iken 2012 yılında %9,3 olarak tespit edilmiştir¹¹⁹.

Türkiye'de tarımsal işletmelerin¹²⁰ kullanım şekillerine bakıldığında¹²¹; bu işletmelerin %62,3'ünde hem bitkisel üretim hem hayvan yetiştiriciliği, %37,2'sinde yalnız bitkisel üretim, %0,5'inde ise yalnız hayvan yetiştiriciliği yapıldığı

¹¹⁸ 21.02.2015 tarih ve 29274 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

¹¹⁹ Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi (2014-2020), s. 8.

¹²⁰ 5488 sayılı Tarım Kanununda tarımsal işletme, üretim faktörlerini kullanarak bitkisel ve/veya hayvansal ve/veya su ürünlerinin üretimi için tarımsal faaliyet yapan veya sözkonusu tarımsal faaliyete ilave olarak işleme, depolama, muhafaza ve pazarlamaya yönelik faaliyetlerde bulunan işletme; tarımsal üretim ise toprak, su ve biyolojik kaynaklar ile birlikte tarımsal girdiler kullanılarak yapılan bitkisel, hayvansal, su ürünleri, mikroorganizma ve enerji üretimi olarak tanımlanmıştır. 2001 Genel Tarım Sayımına göre tarımsal işletme, yasal durumu ne olursa olsun, sahip olduğu ortakçılık, yarıcılık ya da kiralama şeklinde işlediği arazinin büyüklüğüne bakılmaksızın kendi adına bitkisel üretim yapan ya da küçükbaş veya büyükbaş hayvan besleyen yahut hem bitkisel üretim hem hayvancılık yapan tek yönetim altındaki ekonomik birimdir. Tek yönetim, bir birey ya da hanehalkı; ortaklaşa olarak iki ya da daha çok birey ya da hanehalkları; bir kooperatif, şirket ya da devlet kurumu gibi tüzel kişi olabilir. http://www.tuik.gov.tr/IcerikGetir.do%3Fistab_id%3D56, (09.09.2015).

¹²¹ Türkiye İstatistik Kurumu, **Tarımsal İşletme Yapı Araştırması 2006 Haber Bülteni**, Ankara, 2008, http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt_id=1003 (26.08.2015), s.1-3

görülmektedir. Tarımsal işletmelerin tasarrufunda bulunan arazilerin %69,7'si ekilen tarla, %13,3'ü nadas, %9,4'ü meyve ve diğer uzun ömürlü bitkiler ile içecek ve baharat bitkileri (fidanlık ve örtüaltı dahil), %1,7'si sebze ve çiçek bahçeleri (fidelik ve örtüaltı dahil), %2,5'i daimi çayır, %0,4'ü otlak (mera), %1,3'ü tarıma elverişli olduğu halde kullanılmayan arazi, %1,7'si diğer arazilerdir.

Türkiye’de tarım arazileri ile bunları işletenler arasındaki hukuki ilişkinin kapsamına bakıldığında, tarım arazilerinin kendi sahiplerince işlenmesinin en yaygın işletmecilik şekli olduğu görülmektedir. 2006 yılı Tarımsal İşletme Yapı Araştırması sonuçlarına göre işletilen alanların %71,4’ü yalnız kendi arazisini işletenlerden oluşmaktadır¹²².

Türkiye’de 1928 yılında 6,6 milyon hektar alanda tarım yapılmakta iken bu oran 1950 yılında 25,3 milyon hektara, 1980’lerin sonunda yaklaşık 28 milyon hektar seviyesine ulaşmıştır¹²³. Ancak tarım arazisi alanları, tarım dışı amaçlarla kullanım, yanlış tarımsal faaliyetler, yanlış arazi kullanımı gibi sebeplerle 90’lı yılların başından itibaren daralmaya başlamıştır. (Tablo 2)

Tablo 2: Yıllar İtibariyle Toplam Tarım Alanlarının Dağılımı

YIL	TOPLAM TARIM ALANI (BİN HEKTAR)
1990	42.033
1995	39.212
2000	38.757
2005	41.223
2011	38.247

Kaynak : Kalkınma Bakanlığı, Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Tarım Arazilerinin Sürdürülebilir Kullanımı Çalışma Grubu Raporu, Ankara, 2014, s.8.

Türkiye’de tarım sektöründeki en önemli yapısal sorunlardan birisini arazi parçalanması oluşturmaktadır. Tarımsal arazi parçalanması, bir işletmeye ait arazilerin çok sayıda parsellere bölünmesini ve her birinin farklı yerlerde toplanmasını ifade eder. Arazi parçalanması çeşitli sebeplerle ortaya çıkabilir. En

¹²² Kalkınma Bakanlığı, “Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Tarım Arazilerinin Sürdürülebilir Kullanımı Çalışma Grubu Raporu”, Ankara, 2014, http://tarim.kalkinma.gov.tr/wp-content/uploads/2014/12/Tarim_Arazilerinin_Surdurulebilir_Kullanimi_Calisma_Grubu_Raporu.pdf, (13.07.2017), (Onuncu Kalkınma Planı), s. 11.

¹²³ Kalkınma Bakanlığı, Onuncu Kalkınma Planı, s. 7.

önemli sebepler; coğrafi şartlar, fiziksel ortamda meydana gelen değişimler, tarım dışı kullanım, arazilerin alım satımı ve özellikle de miras yoluyla bölünmesidir¹²⁴. Parçalanmış araziler ekonomik işletme büyüklüğünün altına düşmektedir. Ayrıca işgücü ve sermayenin yetersizliği dolayısıyla ortaya çıkan kiracılık, ortaklık gibi işletmecilik biçimleri, tarımsal nüfustaki hızlı artış, tarım dışı sektörlerdeki istihdam yetersizliği ve kamulaştırmalar da tarım arazilerinin parçalanmasına sebep olmaktadır¹²⁵. Parçalanarak küçülen tarım topraklarında sağlıklı bir şekilde tarımsal faaliyetlerin sürdürülmesi mümkün olmadığı için gelir kayıpları oluşmakta, bu da kırsal alandan kentlere göçleri arttırmaktadır. Bu sebeple Türkiye’de arazi toplulaştırmasına duyulan ihtiyaç da artmaktadır. İstatistiklerde tarımsal işletmelerin parçalılığı, işletme başına düşen ortalama parsel sayısına göre ölçülmektedir.

Tablo 3: Tarım Arazilerinin Parçalanma Durumu

Parça Sayısı	1952		1980		1990		2001	
	İşletme Sayısı (1000 adet)	Dağılım (%)	İşletme Sayısı (1000 adet)	Dağılım (%)	İşletme Sayısı (1000 adet)	Dağılım (%)	İşletme Sayısı (1000 adet)	Dağılım (%)
1	125	6	335	10	578	14	589	19
2-3	515	23	930	26	1.139	29	1.119	37
4-5	525	23	795	22	904	23	615	20
6-9	596	26	790	22	760	19	485	16
10 +	513	23	700	20	586	15	214	7
Toplam	2274	100	3550	100	3967	100	3022	100

Kaynak : İsmet Arıcı ve Tülin Akaya Aslan, Arazi Toplulaştırması, Planlama ve Projelmesi, 1. Baskı, Dora Yayıncılık, Bursa, 2014, s.2.

¹²⁴ Funda Güven ve İsmail Cozoğlu, “Tarım İşletmelerinde Yapısal Sorunlar Ve Çözüm Önerileri”, **Türktarım Dergisi**, Sayı: 210, Mart-Nisan/2013, s. 49; Bülent Gülçubuk, “Türkiye Tarımının Ekonomi-Politik ve Sosyolojik Nitelikleri Açısından Arazi Toplulaştırması”, **Türktarım Dergisi**, Sayı: 210, Mart-Nisan/2013, (Arazi Toplulaştırması), s. 18; Eren ve Başpınar, s. 171; Aksoy, Reform, s. 121-122; Ülkemizdeki tarım arazilerinin satış ya da miras yoluyla küçülerek parçalanmalarının önüne geçebilmek amacıyla 15.05.2014 tarih ve 29001 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 6537 sayılı Kanunla 5403 sayılı Kanun’da değişiklik yapılmış ve “asgari tarımsal arazi büyüklüğü” ile “yeter gelirlili tarımsal arazi büyüklüğü” kavramları tanımlanmıştır. Bölünemez büyüklükteki tarımsal işletmeye ait tarım arazilerinin bir tek mirasçıya devri ve diğer mirasçıların payları oranında belli bir bedelin mirasçılar tarafından ödenmesi, mirasçıların arazileri Türk Medeni Kanunu’nda yer alan aile malları ortaklığına devri, miras payı oranında hissedarı oldukları Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kuracakları bir şirkete devri veya işletmeye ait arazilerin satışı konusunda anlaşabilmeleri öngörülmüştür. Ayrıca ödeme gücü olmayan mirasçının Bakanlar Kurulu Kararı ile ucuz ve uzun süreli kredi almak suretiyle ödeme yapabilmesi sağlanmıştır. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığına Kanunun bu hükümlerinin uygulanması için mahkemeye başvuruda bulunma yetkisi tanınmıştır.

¹²⁵ Güven ve Cozoğlu, s. 49; Gülçubuk, Arazi Toplulaştırması, s.19.

Tablo 3’de görüldüğü gibi parsel sayısı 6-9 ve 10’dan fazla olan işletme sayısının 1980-2001 yılları arasında azalmış olması olumlu bir gelişmedir. Arazi parçalılığına göre illerin bir karşılaştırması yapıldığında; işletme başına düşen parça sayısının en fazla olduğu iller sırasıyla Bolu, Kütahya, Uşak, Ardahan, Eskişehir, Bilecik, Kırklareli, Tekirdağ, Yozgat ve Kastamonu iken, en az olduğu iller sırasıyla Hatay, Düzce, Şanlıurfa, Ağrı, Osmaniye, Mersin, Batman, Diyarbakır, Adana ve Van’dır¹²⁶.

Avrupa Birliği’nde Kırsal Yapı

28 üye ülkeden oluşan AB’nin 2015 yılı verilerine göre kırsal nüfusu toplam nüfusun %19,3’üne tekabül etmekte; AB topraklarının %44,9’u kırsallığı baskın bölge olarak sınıflandırılmaktadır. (Tablo 4)

Tablo 4: AB-28’de Kırsal Nüfus ve Kırsal Alanlar

		Alan (km ²)	Nüfus
		2015	2015
AB-28	Kırsallığı Baskın	1.964,316	97.640,307
	Orta Düzey	1.889,404	182.384,053
	Kentselliği Baskın	520,578	226.288,577
	Toplam	4.374,298	506.312,937
	Kırsallığı Baskın	% 44,9	% 19,3
	Orta Düzey	% 43,2	% 36,0
	Kentselliği Baskın	% 11,9	% 44,7

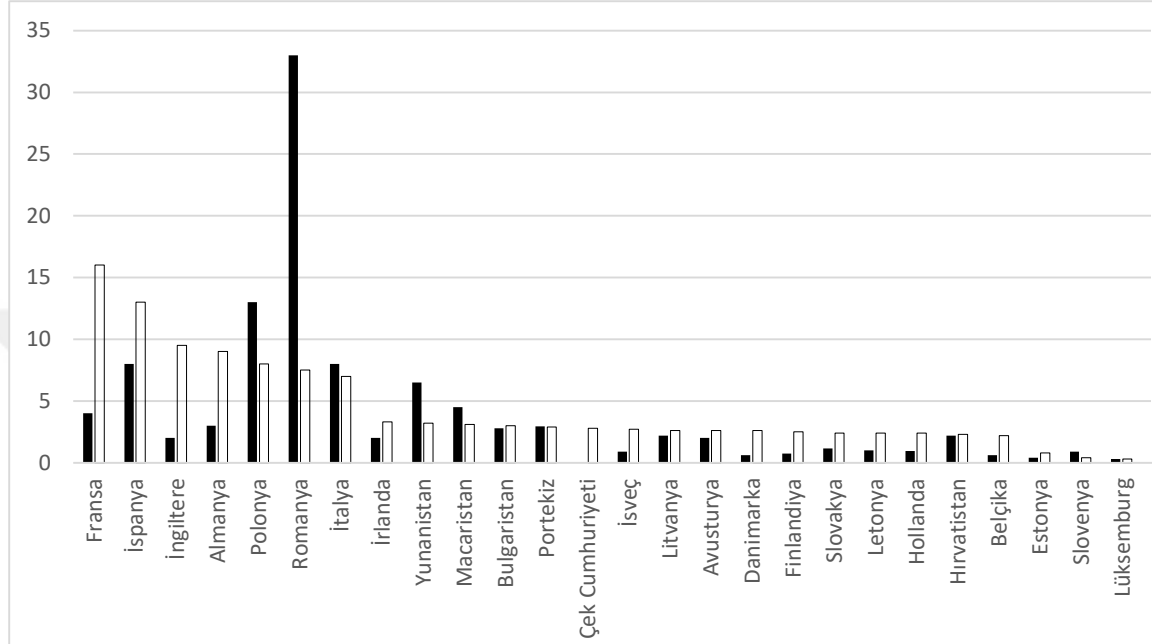
Kaynak: European Commission, “Statistical Factsheet”, Haziran 2017, https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/statistics/factsheets/pdf/eu_en.pdf, (27.09.2017), s. 3.

2013 yılı verilerine göre, AB’de 10.8 milyon tarımsal işletme bulunmaktadır. Kullanılan tarım alanı, tarımsal işletme başına ortalama 16.1 hektar olmak üzere yaklaşık 175 milyon hektardır. Fransa ve İspanya, sırasıyla %15.9 ve %13.3 ile en büyük paya sahip ülkelerdir. Birleşik Krallık ve Almanya’nın kullanılan tarım

¹²⁶ Arıcı ve Aslan, s. 35.

alanları ise %10'un altındadır. Buna karşın en büyük tarımsal işletme sayısı, AB-28'deki tüm tarımsal işletmelerin %33,5'i ile Romanya, ardından %13,2 ile Polonya'dır. (Şekil 1)

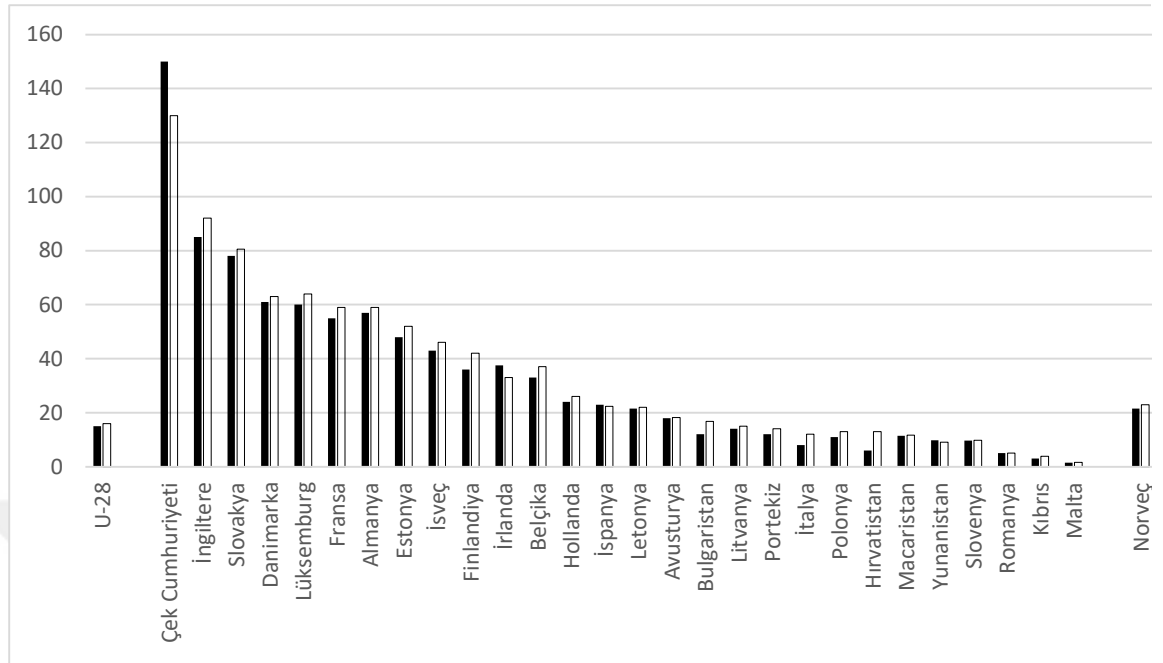
Şekil 1: Tarımsal İşletme Sayısı ve Kullanılan Tarımsal Alan



Kaynak: Eurostat, “Farm Structure Statistics”, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Farm_structure_statistics, (30.09.2017).

Tarımsal işletmelerin ortalama büyüklükleri bakımından 133 hektar ile Çek Cumhuriyeti başta gelirken 94 hektar ile onu Birleşik Krallık takip etmektedir. İşletme büyüklükleri 10 hektarın altında olan Romanya, Kıbrıs ve Malta en düşük ortalamaya sahiptir. Tarımsal işletmelerin ortalama büyüklüğü, 2010 yılında işletme başına 14,4 hektar iken, işletme sayısındaki %11,5’lik ve kullanılan tarım alanındaki %0,7’lik düşüşün sonucunda 2013 yılında 16,1 hektara yükselmiştir. İşletme başına düşen kullanılan tarım alanı 2010 – 2013 yılları arasında üye devletlerin çoğunda artış gösterirken Çek Cumhuriyeti başta olmak üzere Yunanistan ve İrlanda’da düşmüştür. (Şekil 2)

Şekil 2: İşletme Başına Kullanılan Ortalama Tarımsal Alan



Kaynak: Eurostat, “Farm Structure Statistics”, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Farm_structure_statistics, (30.09.2017).

Tarım arazilerinin kullanım şekillerine bakıldığında; ekilebilir arazi, kullanılan tarım arazilerinin 3/5’ine (%59,8); çayır ve otlaklar 1/3’üne (%34,2); üzüm bağı, zeytin ağaçları, meyve bahçesi gibi kalıcı bitkiler %5,9’una ve kalan %0,2’si sebze bahçelerine tekabül etmektedir.

2. Arazi Toplulaştırmasının Kırsal Kalkınmaya Etkisi

Arazi toplulaştırmasının zaman içinde değişen anlamı ve genişleyen kapsamına bakıldığında kırsal kalkınma ile yakından ilişkili olduğu görülmektedir. İlk zamanlar Batı Avrupa ülkelerinde tarım ve ticaret odaklı ele alınan arazi toplulaştırması, zamanla sürdürülebilir kırsal kalkınma ve çevre dostu uygulamalarla birlikte uygulanmaya başlanmıştır¹²⁷. Bu kapsamda arazi toplulaştırması, tarımsal üretimi iyileştirmenin yanı sıra istihdam, altyapı, kamu tesisleri, yerleşim, doğal kaynakların korunması açısından da etkili bir yöntem olarak kabul edilmektedir¹²⁸.

¹²⁷ Giedrus Pasakarnis ve Vida Maliene, “Towards Sustainable Rural Development in Central and Eastern Europe: Applying Land Consolidation”, **Land Use Policy**, Cilt: 27, Sayı: 2, Yıl: 2010, s. 546.

¹²⁸ Pasakarnis ve Maliene, s. 549.

Arazi toplulaştırmasının kırsal alanlarda yarattığı yapıcı değişim ve kırsal kalkınmaya yönelik etkileri doğrudan ya da dolaylı olarak gerçekleşebilir. Dolaylı etkisi, tarım ve kırsal sektörün rekabet edilebilirliğini arttırması ve diğer sektörlerin ve bölgesel ekonominin gelişmesine katkıda bulunmasıdır¹²⁹. Ayrıca bir bütün olarak kırsal alanın yeniden düzenlenerek geliştirilmesi, kırsal alandaki ekonomik faaliyetleri de çeşitlendirmektedir. Bunun yanı sıra tarımla uğraşmayan ve arazisini satmak isteyen arazi sahiplerinin arazilerini satın almak isteyenler için toplulaştırılmış arazilerin tercih sebebi olması, arazi piyasası koşullarını iyileştirerek kırsal ekonomiye katkı saęlamaktadır¹³⁰. Bu nedenle toplulaştırma projeleri uygulanırken tarımla uğraşmayan ve arazilerini satmak isteyen çiftçiler için arazilerini tarımla uğraşan aile fertlerine ya da köyde oturan az topraklı çiftçilere satabilmeleri için imkan sağlanması gerekliliği vurgulanmaktadır¹³¹.

Arazi toplulaştırmasının amaçları, uygulandığı ülkenin yasal, tarihsel, kültürel ve geleneksel özelliklerine göre değişebilmektedir. Örneğin, bu hedefler, Norveç’te balıkçılığa etkili olarak su alanlarının yeniden düzenlenmesi; Almanya ve Fransa’da çiftlik alanlarının ve yolların yeniden düzenlenmesi ile kalabalık köy merkezlerinin azaltılması; Güney Avrupa ülkelerinde erozyonun önlenmesi; İsveç ve Finlandiya gibi ormanlık ülkelerde sürdürülebilir kalkınma ile ormanların dengeli kullanımını sağlamak şeklinde ortaya çıkmaktadır¹³². Ruanda’ da ise arazi toplulaştırması, bir sezonda belli bir ürünü yetiştiren çiftçilerin birbirine komşu arazilerinin toplulaştırması şeklinde uygulanan mevsimlik bir girişim nitelięindedir¹³³. Bunların dışında toplulaştırma ile tarım dışındaki sanayi kollarında iş imkanları yaratılmakta, konut ve çevre şartları iyileştirilmekte, doğadaki bitki örtüsü çeşitliliği korunmaktadır¹³⁴.

Arazi toplulaştırmasının tarım arazilerinin sürdürülebilir kullanımını sağlayarak kırsal alanlarda yarattığı olumlu değişimler, tarımsal işletmeler üzerindeki

¹²⁹ FAO, **Opportunities to Mainstream Land Consolidation in Rural Development Programmes of the European Union**, FAO Land Tenure Policy Series, 2008, <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0091e/i0091e00.pdf>, (13.07.2017), (Opportunities), s. 5; Jarosław Janus ve Iwona Markuszewska, “Land Consolidation – A Great Need to Improve Effectiveness. A Case Study from Poland”, **Land Use Policy**, Cilt: 65, Yıl: 2017, s. 143.

¹³⁰ FAO, Opportunities, s. 5.

¹³¹ Arıcı ve Aslan, s. 155.

¹³² Vitikainen, s. 30.

¹³³ Odhiambo, s. 24.

¹³⁴ Vitikainen, s. 30.

etkileri ve tarımsal altyapı hizmetleri üzerindeki etkileri olmak üzere iki grup da toplanabilir¹³⁵.

a. Tarımsal İşletmeler Üzerindeki Etkisi

İstenmeyen arazi parçalanmasını ortadan kaldırmak ve mülkiyet durumunu değiştirmeden taşınmazın uygun kullanımını sağlamak, arazi toplulaştırması ile mümkündür¹³⁶. Arazi parçalanmasının getirdiği olumsuzluklar; parçalanmış ve şekilsiz arazilerde kullanılabilir tarım alanı miktarının azalması, çalışma süresinin ve işçilik masraflarının artması, tarım makinelerinin arazide verimli şekilde çalışmasının ve teknolojik üretim faktörlerinin kullanımının engellenmesi, ulaşım ve taşıma sorunu ve maliyet artışı olarak özetlenebilir¹³⁷. Özellikle parsel büyüklükleri ve parseller arasındaki uzaklık, tarım yapılan arazinin kalitesinin belirlenmesinde önemli unsurlardır¹³⁸.

Parçalı arazilerde tarla sınırları daha az işlenmekte ve dönüş kayıpları yaşanmaktadır. Arazi toplulaştırması, tarla sınır kayıplarını önleyerek kullanılan tarım alanı miktarında artış sağlamaktadır. Örneğin, yapılan bir araştırma ile toplulaştırmadan önce beş parçadan oluşan 33,8 dekarlık bir arazinin ekilemeyen kısmı 578,7 m² iken toplulaştırma sonrası tek parça haline gelen arazinin ekilemeyen kısmının 22,6 m²'ye düştüğü ve arazi kullanım alanının 356,1 m² arttığı tespit edilmiştir¹³⁹. Kullanılabilir tarım arazisi miktarının artması ile çiftçi gelirlerinde de artış sağlanmaktadır¹⁴⁰. Batı Avrupa ülkelerinde yapılan araştırmalar, arazi

¹³⁵ Küsek ve Deveci, s.31-34; Gülçubuk, Arazi Toplulaştırması, s.21; Demirel, s.18-21; Demirtaş ve Sarı, s.57; Düren, s.109; Küsek, Çiftçi Gelirleri, s.48-49.

¹³⁶ Vitikainen, s.25-26.

¹³⁷ Kara, s. 32-43; Aksoy, Tarım, s. 276-277; Düren, s. 109; Aksoy, Reform, s. 122; Mehmet Kara, Mehmet Şahin ve Ramazan Topak, “Türkiye’deki Arazi Toplulaştırma Çalışmalarında Karşılaşılan Bazı Teknik Uygulama Sorunları”, Türkiye’de Arazi Toplulaştırması Sempozyumu, Konya, 15-16.09.2005, s. 28.

¹³⁸ Juhana Hiironen ve Kirsikka Riekkinen, “Agricultural Impacts and Profitability of Land Consolidations”, *Land Use Policy*, Cilt: 55, Yıl: 2016, s. 314.

¹³⁹ Bahri Çevik, **Konya İli Cumra-Karkın Köyünün Kültürteknik Sorunları ve Bu Sorunların Çözümünde Arazi Toplulaştırmasının Yeri ve Önemi Üzerinde Bir Araştırma**, Çukurova Üniversitesi Ziraat Fakültesi Yayın No: 52, Ankara, 1974’den aktaran Arıcı ve Aslan, s. 7.

¹⁴⁰ Zwi Lerman ve Dragos Cimpoeis, “Land Consolidation as a Factor for Successful Development of Agriculture in Moldova”, http://departments.agri.huji.ac.il/economics/en/publications/discussion_papers/2005/lerman-cimp.pdf, (11.10.2014), s. 6.

toplulaştırmasından sonra Almanya’da %20 – 25, İsviçre’de %10 – 25, İspanya’da %13 – 36, Hollanda’da %10 oranında net gelir artışı sağlandığını göstermiştir¹⁴¹.

İşletme merkezi ile parseller arasındaki mesafenin fazla olması, daha fazla işgücü, zaman ve makine kullanımını gerektirdiğinden üretim maliyetlerini arttıran bir durumdur. Ayrıca çok uzakta bulunan küçük parseller, mesafe dolayısıyla hiç işlenmeden de bırakılabilmektedir. Arazi toplulaştırması ile parsellerin birleştirilmesi ve her parselin yola bağlanması; arazilere her mevsim ulaşabilme imkanı sağlamakta, işgücü, zaman, akaryakıt kaybını azaltmakta ve işletme giderlerinden tasarruf sağlamaktadır¹⁴².

Arazi toplulaştırması sonrasında parsel şekillerinin düzeltilmesi, arazide harcanan çalışma süresini de kısaltmaktadır. Yapılan araştırmalar, dikdörtgen şeklindeki arazide çalışma süresinin 100 birim kabul edilmesi halinde, bu sürenin yamuk şeklindeki arazide 103,4’e, düzensiz tarla şeklinde ise 109,4’e yükseldiğini göstermiştir¹⁴³. Parsel şekillerinin düzeltilmesi, aynı zamanda makineli tarımın yapılmasını da kolaylaştırmakta ve tarım makinelerinin kullanımından kaynaklanan giderleri azaltmaktadır¹⁴⁴.

Kırsal alanda arazi sahipleri arasında ortaya çıkan sınır anlaşmazlıklarının, sulama ya da yolların kullanımından kaynaklı anlaşmazlıkların sıklıkla yargıya taşındığı ya da yerelde kamu kurumlarına bu konuda şikayetler de bulunduğu bilinen bir gerçektir¹⁴⁵. Arazi toplulaştırması, söz konusu şikayetlerin azaltılarak sosyal huzurun sağlanmasında da etkili bir araçtır¹⁴⁶. Mülkiyetin kullanımından kaynaklı bu tür sorunların ortadan kaldırılması, aynı zamanda çiftçilerin toprağa bağlılıklarını artırarak kırsal alanda yaşamı daha cazip hale getirmektedir¹⁴⁷.

s.4; Gürsel Küsek, “Arazi Toplulaştırması ve Çiftçi Gelirleri Üzerindeki Etkisi”, **Türktarım Dergisi**, Mart-Nisan/2010, (Çiftçi Gelirleri), s. 46; Küsek ve Deveci, s. 31.

¹⁴¹ Takka, s. 72.

¹⁴² Takka, s. 66; Arıcı ve Aslan, s. 8; Küsek ve Deveci, s. 31.

¹⁴³ Rüştü Boyacıoğlu, **Arazi Toplulaştırması**, Topraksu Genel Müdürlüğü Yayınları, Tarsus, 1975’den aktaran Arıcı ve Aslan, s. 5.

¹⁴⁴ Küsek ve Deveci, s. 31.

¹⁴⁵ Aksoy (Tarım), s. 277; Vasfi Raşid Seviğ, **Toprak Hukuku Dersleri**, İstiklal Matbaacılık, Ankara, 1953, s. 299.

¹⁴⁶ Arıcı ve Aslan, s. 9; Takka, s.73; Küsek ve Deveci, s. 32.

¹⁴⁷ Arıcı ve Aslan, s. 6.

b. Tarımsal Altyapı Hizmetleri Üzerindeki Etkisi

Tarımla uğraşan çiftçilerin refah düzeyinin yükseltilebilmesi için sulama projelerinden amacına uygun ve etkin şekilde yararlanabilmeleri büyük önem taşır. Dağınık ve şekilsiz parsellerin sulama kanallarına ulaşımının mümkün olmaması, sulama projelerinin istenilen amaca ulaşmasını engellemektedir¹⁴⁸. Bu nedenle sulama şebekelerinden ekonomik biçimde yararlanabilmek ve sulama oranlarını arttırabilmek için arazi toplulaştırması önemli bir araç haline gelmektedir¹⁴⁹.

Arazi toplulaştırması, arazi parçalanmasını azaltarak geniş parseller oluşturulmasına olanak tanıdığı gibi köy yolları, sulama ve drenaj sistemlerinin planlanmasında ve uygulanmasında da kolaylıklar sağlamaktadır. Toplulaştırma uygulanan arazilerin şekilleri düzeltildiği için tüm parsellerin yol, drenaj ve sulama hizmetlerinden yararlanması mümkün hale gelmektedir. Bu sebeple ülkemizde Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü tarafından sulama projelerinin yürütülmesi ve yeni sulama sahalarının oluşturulmasında arazi toplulaştırmasına başvurulmaktadır¹⁵⁰.

Arazi toplulaştırması, aynı zamanda sulama projelerinin maliyetinden de tasarruf sağlamaktadır. Şekilsiz parsel sınırlarından geçirilen sulama hatları gereğinden fazla uzatılmak zorunda kalmakta, bu da maliyeti arttırmaktadır¹⁵¹. Sulama projeleri arazi toplulaştırması ile birlikte uygulandığında hem yatırım masrafları azaltılmakta, hem de suyun ekonomik kullanımı sağlanarak sulama şebekelerinden beklenen fayda gerçekleştirilmektedir¹⁵².

Diğer yandan demiryolu ya da karayollarının inşası gibi fiziki tesislerin sebep olacağı arazi parçalanmalarının olumsuz etkileri de arazi toplulaştırılması ile giderilebilmektedir¹⁵³. Fiziki tesislerin inşası arazi toplulaştırması ile birlikte

¹⁴⁸ Yusuf Uçar ve Mehmet Kara, “Arazi Toplulaştırmasının Su İletim ve Dağıtım Performansına Etkisi”, **Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Fen ve Mühendislik Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 1, Yıl: 2006, s. 117.

¹⁴⁹ Cennet Oğuz ve Zeki Bayramoğlu, “Konya İli Çumra İlçesinde Arazi Toplulaştırması Sonrası Farklı Parsel Genişliklerinin Birim Maliyetler Üzerine Etkisi: Küçükköy Örneği”, **Selçuk Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi**, Cilt: 18, Sayı: 34, Yıl: 2004, s. 70; Takka, s. 57; Arıcı ve Aslan, s. 13.

¹⁵⁰ Arıcı ve Aslan, s. 11.

¹⁵¹ Takka, s. 60.

¹⁵² Ercan, s. 9.

¹⁵³ FAO, Opportunities, s. 5; **Türkiye’de Arazi Toplulaştırması İnceleme Komisyonu Raporu**, s.27.

uygulandığı takdirde arazinin parçalanması nedeniyle oluşan küçük arazi parçaları, maliklerin diğer arazileri ile birleştirilerek atıl kalmaları önlenmiş olmaktadır¹⁵⁴.

Arazi toplulaştırması, çevre korunmasına yönelik faaliyetlerle birlikte uygulandığı bölgenin turizm potansiyelinin arttırılmasında da etkilidir. Toplulaştırma alanlarında verimi düşük ya da tarıma elverişli olmayan arazilerin ayrılarak ağaçlandırılması gibi önlemler, doğanın korunmasına yardımcı olurken kırsal alanlardaki turizm potansiyelini de arttırarak ekonomik faaliyetleri çeşitlendirmektedir¹⁵⁵. Bunun yanı sıra arazi toplulaştırması ile dere yatakları ıslah edilerek tarım arazilerinin, çevre köylerin ve turizm alanlarının taşkınlerden korunması sağlanmaktadır¹⁵⁶.

Köy yerleşim yerlerinin altyapı sorunlarının çözülmesine yönelik olarak köy yenilemesi, birçok ülkede arazi toplulaştırması ile birlikte gerçekleştirilmektedir¹⁵⁷. Mevzuatımızda da 3083 sayılı Kanun kapsamında uygulama alanı ilan edilen yerlerde Tarım Reformu Genel Müdürlüğü tarafından köy gelişme ve yeni köy yerleşme yerlerinin altyapı hizmetlerinin yapılması öngörülmüştür. Yine Tüzük’de tarım arazilerinin birleştirilmesi ve yeniden düzenlenmesinin yanı sıra köy yerleşim yerlerinin oluşturulması da kırsal alan düzenlemesi kapsamındaki faaliyetler arasında sayılmıştır.

Yukarıda belirttiğimiz faydalarının yanı sıra arazi toplulaştırması, çiftçilerin birbirleri ve devlet kurumları ile isteğe bağlı ortak çalışmalarının sağlanması; dağınık haldeki hazine arazileri ve meraların birleştirilmesini sağlaması; kamu kurumları arasında işbirliği yaratılması; arazi maliklerine kamulaştırma bedelleri yerine arazi verilerek topraklarından kopmalarının önlenmesi; kadastrodaki eksikliklerin giderilmesini sağlaması¹⁵⁸ bakımından da önem taşımaktadır¹⁵⁹.

¹⁵⁴ Takka, s. 60.

¹⁵⁵ Arıcı ve Aslan, s. 21.

¹⁵⁶ Atakan Sert, Ali Rıza Ceylan ve İbrahim Burak Yeşiloğlu, “**Doğa Koruma Amaçlı Arazi Toplulaştırma Projesi ‘DSİ Antalya Aksu Deresi Arazi Toplulaştırma Örneği’**”, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası 13. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı, Ankara, 18-22.04.2011, http://www.hkmo.org.tr/resimler/ekler/39c1f58b3fc2377_ek.pdf, (14.09.2016), s. 1.

¹⁵⁷ Arıcı ve Aslan, s. 22.

¹⁵⁸ Tapu ve kadastrodan kaynaklanan sorunların ikinci bir kadasto ile çözülmesinin uzun ve maliyetli bir iş olması sebebiyle aynı sonuca yönelik olarak arazi toplulaştırmasından yararlanılabileceği dile getirilmektedir. Arazi toplulaştırması ile proje sahasındaki sahibi belirsiz parsellerin; parsel sayısı fazla, hisse oranı düşük işletmelerin; tapuda resmi olarak devri yapılmamış ancak mirasçılar arasında taksim edilmiş parsellerin ve tescil harici alanların tespit edilebileceği ve paftaların sayısallaştırılması ile elde edilen alanların tapu alanlarından farklı olmasından kaynaklanan sorunların, arazi toplulaştırması sayesinde çözülebileceği belirtilmektedir. Tahsin Boztoprak, “Recommendations for

Arazi toplulaştırmasının sayılan faydalarından söz edebilmek için sürdürülebilir kalkınma ilkesi çerçevesinde uygulanması zorunluluğunu da vurgulamak gerekir¹⁶⁰. Ekolojik denge gözetilmeksizin yapılan arazi toplulaştırma çalışmaları, biyolojik çeşitliliğe zarar vererek erozyon, kuraklık gibi çevre sorunlarına yol açabilir. Kapsamlı bir şekilde uygulanan arazi toplulaştırması, arazi ve doğal kaynakların korunmasını ve sürdürülebilir yönetimini sağlarken, uygun şekilde yapılmayan arazi toplulaştırması, çalı ve ağaç toplulukları, nehir, göl ve diğer su kaynakları gibi ekolojik yapılara zarar vererek bitki örtüsünün ve doğal yaşam alanlarının yok olmasına sebep olur¹⁶¹. Arazi toplulaştırma projelerinde zorunlu olarak yok edilen ya da azaltılan ekolojik unsurların telafi edilmesi gerekmektedir. Örneğin, Slovenya’da yapılan bir araştırma ile arazi toplulaştırması sonrasında parsel sayısının yaklaşık %60 oranında azaldığı, ancak parsel sınırlarında yer alan bitki örtüsü ve diğer ekolojik unsurların yaklaşık %50’lik bir bölümünün kaybolduğu tespit edilmiştir¹⁶². Bu sebeple arazi toplulaştırma projelerinde ekolojik dengenin, doğal çevrenin, tarihsel ve kültür varlıklarının korunması ve zarar görmelerini engelleyici tedbirlerin alınması büyük önem arz etmektedir¹⁶³. Arazi toplulaştırması, bilinçsiz uygulamalar neticesinde özellikle 80’lerden sonra Avrupa ülkelerinde doğal çevreye zarar veren bir nitelik taşıdığı gerekçesiyle eleştirilmiştir. Günümüzde ise Avrupa ülkelerinde yasal düzenlemeler ile arazi toplulaştırmasının doğaya zarar verici özellikleri telafi edildiği gibi toplulaştırma projeleri, kırsal çevrenin ve ekolojik dengenin korunmasında etkili bir yöntem haline getirilmiştir¹⁶⁴.

Solutions of Certain Problems Resulting from Land Registry and Cadastre Under the Land Consolidation Project”, **Sigma Journal of Engineering and Natural Sciences**, Cilt: 33, Sayı: 2, Yıl: 2015, s. 253-256.

¹⁵⁹ Arıcı ve Aslan, s. 24; Küsek, Çiftçi Gelirleri, s. 49.

¹⁶⁰ Sürdürülebilir kalkınma kavramının en yaygın tanımı, Birleşmiş Milletler’in Brundtland Raporu olarak da bilinen “Ortak Geleceğimiz” (Our Common Future) Raporunda yer almaktadır. Bu raporda sürdürülebilir kalkınma, günümüz ihtiyaçlarının, gelecek kuşakların ihtiyaçlarını karşılama olanaklarından fedakarlık yapılmaksızın karşılanabilmesi süreci olarak tanımlanmaktadır. Raporda nüfus artışı ve ekonomik büyümenin, toprak, su ve hava kirliliği, biyolojik çeşitliliğin azalması gibi ekolojik sorunlarla ilişkisi ortaya konulmuştur. Meltem Sarıbeyoğlu Skalar, **Uluslararası Hukuk ve Sürdürülebilir Kalkınma**, 1. Baskı, Beta Basım Yayın, İstanbul, 2015, s. 27.

¹⁶¹ Anka Lisec ve Marina Pintar, “**Conservation of Natural Ecosystems by Land Consolidation in the Rural Landscape**”, 01.05.2005, <http://aas.bf.uni-lj.si/maj2005/07pintar.pdf>, (14.07.2017), s. 74.

¹⁶² Lisec ve Pintar, s. 77-81.

¹⁶³ Akipek, s. 151; Janus ve Markuszewska, s. 144.

¹⁶⁴ Arıcı, Gündoğdu ve Akkaya, s. 6.

3. Avrupa Birliği Kırsal Kalkınma Politikalarında Arazi Toplulaştırması

a. Genel Olarak

AB, eylem ve politikalarını, üyesi olan bağımsız devletler tarafından imzalanan antlaşmalar ile kurum ve organları aracılığıyla kendine özgü uluslararası yapıları içerisinde yürüten çok partili bir parlamenter demokrasidir¹⁶⁵. AB politikaları; tarım, çevre, sağlık, ekonomi, eğitim, kültür, göç ve sığınma, enerji, turizm gibi farklı alanlara yayılmış geniş bir perspektif oluşturmaktadır. OTP, AB'nin ilk ortak politikası olmasının yanı sıra aynı zamanda en çok bütçenin ayrıldığı politika alanıdır¹⁶⁶. AB'nin OTP'den ayrı olarak özel bir kırsal kalkınma politikası oluşturması, 2000 yılında OTP'nin iki sütun halinde yeniden düzenlenmesiyle uygulanabilir hale gelmiştir. İlk sütunda Ortak Pazar önlemleri, ikincisinde ise çok yıllık kırsal kalkınma programları düzenlenmiştir. Kırsal kalkınma politikası ile AB, üye devletlere çok yıllık ve eş finansmanlı kırsal kalkınma programları aracılığıyla ulusal ya da bölgesel düzeyde uygulanmak üzere AB fonlarından destek sağlamaktadır¹⁶⁷. AB, Gündem 2000 reform hareketine kadar OTP'den bağımsız olmayan bir kırsal kalkınma politikası izlediği için bu tarihe dek olan kırsal kalkınma girişimlerinin OTP kapsamında incelenmesi gerekmektedir.

b. Gündem 2000'den Önce Kırsal Kalkınma Politikası

İkinci Dünya Savaşı'nın sona ermesinin ardından Avrupa'da tarım politikalarının entegrasyonu üzerine tartışmalar başlamış, özellikle gıda kaynaklarının güvenliğinin sağlanması ve tarım sektöründe çalışanların gelirlerinin

¹⁶⁵ Ercüment Tezcan, "Avrupa Birliği'nde Politika Yapımı/Karar Alma", **Avrupa Birliği – Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar**, (Ed. Belgin Akçay ve İlke Göçmen), 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2014, s. 291.

¹⁶⁶ Ahmet Halis Akder, "Tarım Politikası", **Avrupa Birliği – Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar** (Ed. Belgin Akçay ve İlke Göçmen), 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2014, s. 413.

¹⁶⁷ European Commission, "Factsheet: The Common Agricultural Policy: Investing in Rural Europe", (Rural Europe), https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/rural-development-2014-2020/country-files/common/rdp-factsheet_en.pdf, (07.06.2017), s. 1.

yükseltilmesi, bu tartışmaların odak noktasını oluşturmuştur. Ortak bir tarım politikası oluşturulmasına dair tartışmalara, 1956 tarihli Spaak Raporu'nda da yer verilmiş, tarımın dahil olmadığı bir ortak pazarın düşünülemeyeceği vurgulanmıştır¹⁶⁸. Spaak Raporu'nda tarım ürünlerinde ortak bir pazarın oluşturulması için üç koşul öngörülmüştür¹⁶⁹: Birincisi, üye ülkeler arasındaki kota, gümrük vergileri, mevsimlik kısıtlamalar, fiyat belirlemeleri ve ihracat sübvansiyonları gibi ticarete etkili uygulamalar kaldırılacaktır. İkincisi, üye devletler, ulusal tarım politikalarından vazgeçerek ortak bir tarım politikası izleyeceklerdir. Üçüncüsü ise teknik alanlarda, fiyat düzeylerinde ve tarımsal girdi sanayilerinde maliyet farklılıklarına neden olan uygulamalarda uyum için bir geçiş dönemi uygulanacaktır. Spaak Raporu'ndaki bu görüşler, Roma Antlaşması'nın tarımla ilgili hükümlerinin temelini oluşturmuştur. Almanya, Fransa, Belçika, İtalya, Hollanda ve Lüksemburg tarafından 25.03.1957'de imzalanan ve 01.01.1958'de yürürlüğe giren Roma Antlaşması ile OTP açık şekilde düzenlenmiştir.

Roma Antlaşmasının 39' uncu maddesinde; teknik ilerlemeyi geliştirmek, tarımsal üretimi rasyonel biçimde artırmak ve üretim faktörlerini, özellikle işgücünü en iyi biçimde kullanmak suretiyle tarımda verimliliği yükseltmek, böylece özellikle tarımla uğraşanların kişisel gelirini artırarak çiftçilerin iyi bir yaşam düzeyine kavuşmasını sağlamak; piyasalara istikrar kazandırmak; bu ürünlerin arzını güvence altına almak; ürünlerin tüketiciye uygun fiyatlarla ulaşmasını sağlamak, OTP'nin amaçları olarak belirlenmiştir.

Antlaşmada OTP'nin aşamalı olarak gerçekleştirilmesi ve 39'uncu maddede belirtilen hedeflere ulaşılabilmesi için bir ortak tarım pazarı organizasyonu kurulması öngörülmüştür. Antlaşmaya göre, tarım ürünleri piyasalarının düzenlenmesi üç şekilde gerçekleşecektir¹⁷⁰: Bazı ürün grupları için ortak düzenleme yapılmayacak ve bu ürünlerin üye devletler piyasalarında rekabete açık olarak alım satımı yapılacaktır. Bazı ürün grupları için ulusal politika düzenlemeleri devam edecek ancak ülke

¹⁶⁸ Henrik Zobbe, "The Economic and Historical Foundation of Common Agricultural Policy in Europe", 2001, <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/24212/1/ew010012.pdf>, (15.07.2017), s. 4.

¹⁶⁹ Gülcan Eraktan ve Necat Ören, "AB Ortak Tarım Politikası, Reform Süreci ve Türkiye'ye Etkileri", http://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/9ea40e164f970c5_ek.pdf?tipi=14&sube= (15.07.2017), s. 1.

¹⁷⁰ Gülcan Eraktan, "Tarım Politikası", **Lizbon Antlaşması Sonrası Avrupa Birliği: Serbest Dolaşım ve Politikalar**, (Ed. Belgin Akçay ve Gülüm Bayraktaroğlu Özçelik), 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2010, (Serbest Dolaşım), s. 312.

politikaları arasında eşgüdüm sağlanacaktır. Bazı ürün grupları için ise yeni bir ortak piyasa düzenlemesi yapılacaktır.

Antlaşmada OTP'nin amaçlarına ulaşabilmesi için alınabilecek tedbirlere örnekler vermiştir. Bunlar; fiyatların düzenlenmesi, çeşitli ürünlerin üretimi ve pazarlanmasında devlet desteğinin sağlanması, bu ürünlerin depolanma ve devir sistemleri, ithalat veya ihracatın ortak mekanizmalarla istikrara kavuşturulması gibi tedbirlerdir. Antlaşmanın 41'inci maddesi kapsamında, üye ülkelerde bazı ürünlerin yeterli tüketiminin olmaması üreticiyi etkilediği için tüketimi arttırmak amacıyla tüketici sübvansiyonu verilmesi gibi tedbirler uygulamaya konmuştur¹⁷¹.

43'üncü maddede Komisyon'un, Antlaşma'nın yürürlüğe girmesinden sonra üye devletleri, özellikle kaynaklarının ve ihtiyaçlarının bir bilançosunu çıkartarak tarım politikaları arasında karşılaştırma yapabilmeleri için toplantıya çağıracağı belirtilmiştir. Antlaşmanın kabulünden altı ay sonra düzenlenen Stresa Konferansı bu amaca yöneliktir¹⁷². Konferansta belirlenen ilkelerden bazıları; tarım sektörünün sanayi ile paralel bir gelişme izlemesinin gerekliliği, haksız rekabetin önlenmesi, tarımsal yapıda değişiklikler yapılması, üretim-tüketim dengesinin kurulması, aile işletmelerinin korunması, tarımsal istihdamın artırılması olarak özetlenebilir¹⁷³. Ayrıca Stresa Konferansında OTP'nin dayanacağı üç temel ilke belirlenmiştir¹⁷⁴.

- Tek Pazar İlkesi : Tarım ürünlerinin AB üyesi ülkelerde serbest dolaşımını amaçlar. Tek Pazar kapsamında üye ülkelerin birbirleriyle gerçekleştirdikleri ticarete gümrük vergileri, kotalar ve benzeri engellerin aşamalı olarak kaldırılmasını ve tarım ürünlerinin dolaşımına uygulanan kuralların uyumlu hale getirilmesini öngörür¹⁷⁵. Ayrıca Tek Pazar ilkesi, ülkelerin tarım sektörüne ilişkin mevzuatlarının uyumlaştırılmasını ve ortak gümrük tarifesinin uygulanmasını gerektirir¹⁷⁶.
- Topluluk Tercihi İlkesi : Topluluk üyesi ülkelerin ulusal pazarlarında üretilen tarımsal ürünlere öncelik tanınarak Topluluk tarımının üçüncü

¹⁷¹ Eraktan, Serbest Dolaşım, s. 313.

¹⁷² Eraktan, Serbest Dolaşım, s. 314.

¹⁷³ Gürlük ve Turan, s. 53.

¹⁷⁴ Abdullah Aysu, **Avrupa Birliği ve Tarım**, 1. Baskı, Kalkedon Yayınları, 2006, s. 33; Bakırcı, s. 281.

¹⁷⁵ Aysu, s. 33.

¹⁷⁶ Gürlük ve Turan, s. 55.

lkeler karşısında korunmasıdır. Ayrıca iç pazarın düşük fiyatlı ithalata ve dünya pazarında gerçekleşebilecek aşırı fiyat dalgalanmalarına karşı korunması amaçlanır.

- Mali Dayanışma İlkesi : Ortak politikaya yönelik harcamaların ortak bir bütçeden ve bütün ye ülkelerin katılımı ile karşılanmasını; öte yandan OTP çerçevesinde alınan vergilerden sağlanan gelirlerin Topluluğun ortak geliri kabul edilmesi esasına dayanır¹⁷⁷.

Ortaya çıkan üretim fazlası, bunun bütçeye getirdiği yük ve yoğun girdi kullanımından kaynaklanan evre sorunları nedeniyle, tam olarak 1967 yılından sonra uygulanmaya başlanan OTP’de reform yapılması zorunluluğu doėmuřtur¹⁷⁸. OTP’ye ilişkin ilk reform girişimi 1968 tarihli Mansholt Planı olmuştur. Mansholt Planı ile tarım ürünlerinde arz-talep dengesinin sağlanması amacıyla 5 milyon hektar arazinin boş bırakılması, 5 milyon ifti ile küçük işletmelerin üretimden çekilmesi ve mevcut işletmelerin büyüklüklerinin arttırılması ngrlmřt¹⁷⁹. Ancak Mansholt Planı, Fransa ve bazı ye devletlerin tepkisi üzerine kabul edilmemiş,¹⁸⁰ 1972’de Mansholt Planı’nda öngörülen çiftliklerin modernizasyonu, tarımsal faaliyetin sona erdirilmesi ve çiftçilerin eğitilmesine ilişkin konuları kapsayan  direktif yürürlüğe konmuřtur¹⁸¹.

Çiftliklerin Modernizasyonuna İlişkin 72/159 No.lu Konsey Direktifi¹⁸² OTP’nin geliştirilmesinde yapısal reformların önemini vurgulamakta ve çiftliklere, tarım dışı sektörlerdeki gelir ve yaşam koşullarına ulaşabilmeleri için bir kalkınma programı çerçevesinde yardım sağlanmasını ngrmektedir¹⁸³. Kalkınma programları, Direktif’teki esaslar çerçevesinde tarımsal gelir, üretim ve çalışma koşullarını geliştirmeye yönelik olarak iftilerce hazırlanmakta ve ulusal makamların onayına sunulmaktadır. Direktif’te, çiftliklerin modernizasyonuna

¹⁷⁷ Bakırcı, s. 281; Aysu, s. 33.

¹⁷⁸ Akder, s. 413 – 416.

¹⁷⁹ Eraktan ve ren, s. 2; Akder, s. 417.

¹⁸⁰ Eraktan ve ren, s. 2; Bakırcı, s. 284; Aysu, s. 56.

¹⁸¹ European Commission, “**The Crisis Years I : the 1970s**”; http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/crisis-years-1970s/index_en.htm (09.11.2013); Gökhan Kilit, “**Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası ve Reform alışmaları**”, İktisadi Kalkınma Vakfı Değerlendirme Notu, Mayıs 2012, http://ikv.org.tr/images/upload/data/files/degerlendirme_notu_-_52.pdf, (28.01.2014), s. 2.

¹⁸² Council Directive 72/159/EEC of 17 April 1972 on the Modernization of Farms (OJEC, L 96, 23.04.1972).

¹⁸³ FAO, “**Legislation On Productivity In Agriculture – A Comparative Outline**”, Legislative Study No.33, Rome, 1985, s. 35.

yönelik olarak üye devletler tarafından sulama, arazi parselasyonu ve bunlara ilişkin çalışmaları kapsayan projelerin hazırlanabileceği ve bu projelerin tamamlanmasından sonra kullanılan tarım arazisinin en az %40'ının kalkınma planları onaylanan çiftlikler tarafından, ya da en az %70'inin Direktif'in 4'üncü maddesinde belirtilen gelişmişlik seviyesine ulaşmış çiftlikler tarafından işlenmesi şartıyla Birliğin üye devletlerin harcamalarına katkıda bulunması öngörülmüştür.

Tarımsal Faaliyetin Terkedilmesini ve Kullanılan Tarımsal Alanların Yapısal İyileştirme Amacıyla Yeniden Tahsisini Teşvik Etmeye Yönelik Önlemlere İlişkin 72/160 No.lu Konsey Direktifi¹⁸⁴ ile esas geçim kaynağı tarımsal faaliyet olan 55-65 yaş arası çiftçilerden başvuruda bulunarak tarımsal faaliyeti terkedendenlerin yıllık gelir ile desteklenmesi ve boş bırakılan arazilerin Çiftliklerin Modernizasyonuna İlişkin Direktif hükümleri çerçevesinde teşvikten yararlanan çiftçilere kiralanması ya da kalıcı olarak tarımsal faaliyetten çekilip yeniden ağaçlandırma, rekreasyon, kamu sağlığı ya da diğer kamusal amaçlarla kullanılması öngörülmüştür.

Tarımla Uğraşanlara Mesleki Beceri Kazandırma ve Sosyo-ekonomik Rehberlik Sağlanmasına İlişkin 72/161 No.lu Konsey Direktifi,¹⁸⁵ üye devletlere, tarım sektörüyle ilgili çalışanlara sosyo-ekonomik durumlarının geliştirilmesine yönelik olanaklar hakkında bilgilendirme, değişen koşullara uyum sağlamak için bireysel vakıaların analizi, çiftliklerin yetkili danışma birimleri ile iletişim kurmalarının sağlanması, tarımsal faaliyetin devamı, tarım sektörü dışında meslek seçimi ve emeklilik konularında bilgilendirme gibi hizmetleri kapsayan sosyo-ekonomik rehberlik sağlamaya yönelik projeler oluşturma yükümlülüğü getirmektedir. Bunun yanı sıra üye devletlere, tarımla uğraşan seksen yaş ve üzeri çiftçilere yeni tarımsal beceriler kazandırma, mevcut becerilerini geliştirme ve modern tarıma entegre olmalarını sağlamak için mesleki gelişim ve uyumlarını teşvik edici, genel, teknik ve ekonomik nitelikte projeler yürütme ödevi yüklemektedir.

1975 yılında ilk defa “az gelişmiş alanlar” (less favoured areas) kavramı ortaya atılmış ve yasal bir düzenleme yapılarak bölgesel kategoriler oluşturulmuştur.

¹⁸⁴ Council Directive 72/160/EEC of 17 April 1972 Concerning Measures to Encourage the Cessation of Farming and the Reallocation of Utilized Agricultural Area for the Purposes Structural Improvement (OJEC, L 96, 23.04.1972).

¹⁸⁵ Council Directive 72/161/EEC of 17 April 1972 Concerning the Provision of Socio-economic Guidance for and the Acquisition of Occupational Skills by Persons Engaged in Agriculture (OJEC, L 96, 23.4.1972).

1975 tarihli Konsey Direktifi,¹⁸⁶ az gelişmiş alanlarda tarımı teşvik etmek ve tarımsal geliri yükseltmek amacıyla bu alanlara yapılacak yardımları düzenleyen bir sistem öngörmüştür. Bu sayede OTP kapsamında ilk defa bölgesel boyutu olan yapısal önlemler ortaya konmuştur¹⁸⁷.

Üretim fazlasının bütçeye getirdiği yükü azaltmak amacıyla 1979 yılında süt sektörü için ortak sorumluluk vergisi getirilmiştir. Böylece belirlenen miktarın üzerinde üretim yapan üreticilerden alınan vergi sayesinde stokların eritilmesi ve fazla üretimin getirdiği mali yükün üreticiler tarafından karşılanması sağlanmıştır¹⁸⁸. Nisan 1984’de süt üretiminin toplam %8 azaltılmasını hedefleyen kota sistemi uygulanmaya başlamıştır. Kota sistemi ile süt piyasasında arz-talep dengesinin sağlanması, süt sektöründe harcamaların düşürülmesi ve üretim fazlasının azaltılarak üretimin kontrol altına alınması amaçlanmıştır¹⁸⁹.

1985’de Komisyon, Ortak Tarım Politikasında reforma gidilmesi gerekliliğini vurgulamış ve “Yeşil Kitap” (Green Paper) olarak bilinen raporu Konsey’e sunmuştur¹⁹⁰. Raporda, fiyat politikası aracılığıyla fazla üretimin yapıldığı sektörlerde üretimin azaltılması, küçük çiftçi ailelerinin gelir sorunlarının çözüme kavuşturulması, kırsal kalkınmada sosyal dengenin gözetilmesi, çiftçilerde çevre bilincinin artırılması için piyasa düzenlemelerinin reforma tabi tutulması öngörülmüştür¹⁹¹.

1988’de Komisyon, “Kırsal Toplumun Geleceği” adlı bir tebliğ¹⁹² yayımlamıştır. Tebliğ’de kırsal kalkınma için ekonomik ve sosyal bütünleşmenin sağlanması, tarım tekrar düzenlenirken kırsal ekonominin bir bütün olarak ele

¹⁸⁶ Council Directive 75/268/EEC of 28 April 1975 on mountain and hill farming and farming in certain less- favoured areas (OJEC, L 128, 19.05.1975).

¹⁸⁷ Thomas Dax, “**The Redefinition Of Europe’s Less Favoured Areas**”, 3rd Annual Conference- Rural Development in Europe Funding European Rural Development in 2007-2013, London, 15-16.11.2005, https://mpira.ub.uni-muenchen.de/711/1/MPRA_paper_711.pdf, (15.07.2017), s. 1.

¹⁸⁸ Kilit, s. 3.

¹⁸⁹ Çağla Yüksel Kaya Kuyululu, “**Avrupa Birliği’nde Süt Üretiminde Kota Uygulamalarının Gelişimi ve Sistemin Türkiye’ye Uyarlanması**”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Ankara, 2008, s. 79.

¹⁹⁰ European Commission, “**Perspectives For The Common Agricultural Policy**” (Communication Of The Commission To The Council And The Parliament), COM (85) 333 Final, Brussels, 15 July 1985. http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/crisis-years-1980s/com85-333_en.pdf, (04.01.2014)

¹⁹¹ Aysu, s. 58.

¹⁹² European Commission, “**The Future Of Rural Society**” (Commission Communication Transmitted To The Council And To The European Parliament on 29 July 1988), COM (88) 501, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/crisis-years-1980s/com88-501_en.pdf, (05.01.2014), s. 28-29.

alınması, çevrenin ve doğal kaynakların korunması olmak üzere üç temel hedef belirlenmiş¹⁹³ ve kırsal alanların temel sorunlarına yer verilerek çözüm önerileri getirilmiştir. Kırsal alanlardaki küçük işletmelere yardımcı olacak önlemler kapsamında fiziksel altyapının geliştirilmesi, spor, rekreasyon vb. mekanlar oluşturulması, iletişim ve ulaşım için tesisler kurulmasına yönelik olarak Birlik tarafından finansal destek sağlanması öngörülmüştür.

1992 tarihli MacSharry reformu, AB tarım sektöründe rekabeti geliştirmeyi, tarım piyasalarının istikrarını sağlamayı, üretimi çeşitlendirmeyi, çevreyi korumayı ve AB bütçe harcamalarını dengelemeyi hedeflemiştir¹⁹⁴. Bu kapsamda öncelikle tahıl müdahale fiyatları ile et ve yağ ürünlerinde kesintiler yapılmıştır. Destek fiyatlarında yapılan bu kesintiler, tahıllar için hektar başına yapılan ödeme ve büyükbaş hayvanlara yapılan prim ödemelerinin arttırılması ile telafi edilmiştir¹⁹⁵. Müdahale fiyatlarının düşürülmesi ve çiftçi gelirlerindeki kayıpların karşılanmasına yönelik sistem, yapısal reformlarla desteklenmiştir. Bu kapsamda ekonomik ve sosyal bütünleşmenin hızlandırılması, toprağın rasyonel kullanımı, kırsal alanların dengeli kalkınmasının sağlanmasına yönelik tedbirler alınmıştır¹⁹⁶.

c. 2000-2006 Dönemi Kırsal Kalkınma Politikasında Arazi Toplulaştırması

OTP'nin "tarım politikası" ve "kırsal kalkınma politikası" olarak iki ayrı sütun halinde düzenlenmesi, Gündem 2000 reformu kapsamında 17.05.1999 tarihli 1257/1999 sayılı Konsey Tüzüğü¹⁹⁷ ile gerçekleşmiştir.¹⁹⁸ Tüzük'te sürdürülebilir kırsal kalkınmanın sağlanabilmesi için alınması gereken tedbirlere ve Birlik desteğine yer verilmiştir. Tüzükte iki temel hedef belirlenmiştir:

Kırsal kalkınma tedbirlerinin,

¹⁹³ Gökhan Güder, "AB Kırsal Kalkınma Politikaları ve Değişim Eğilimleri", http://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/e406957d45fcb6c_ek.pdf?tipi=14, (15.07.2017), s. 4.

¹⁹⁴ Kilit, s. 3.

¹⁹⁵ Bedriye Tunçsiper, Dilek Sürekçi ve Elif Öznur Kan, "Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası ve Türk Tarımına Yansımaları: Balıkesir İli Örneği", 2. Ulusal İktisat Kongresi, 20-22.02.2008, İzmir, http://www.deu.edu.tr/userweb/iibf_kongre/dosyalar/tuncsiper.pdf, (28.01.2014), s. 3.

¹⁹⁶ Erhun Baş, "Avrupa Birliğinde Ortak Tarım Politikası Alanında 2003 ve 2004 Yıllarında Gerçekleştirilen Reformların Genişleme Süreci Ve Türkiye'nin Adaylığı Gözönüne Alınarak İncelenmesi", Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Uzmanlık Tezi, Ankara, 2004, s. 12.

¹⁹⁷ Council Regulation No.1257/1999, OJEC L 160/80, 26.06.1999.

¹⁹⁸ FAO, Opportunities, s. 8.

1. Az gelişmiş bölgelerin yapısal düzenlemelerini ve gelişimini sağlayan tedbirlerle birleştirilmesi, (Hedef 1)

2. Yapısal güçlüklerle sahip bölgelerin ekonomik ve sosyal dönüşümünü destekleyen tedbirlerle tamamlanması. (Hedef 2)

Tüzük kapsamında uygulanacak kırsal kalkınma desteği, tarımsal ürünlerin işlenmesi ve pazarlanmasına yönelik olarak tarımsal işletmelerdeki yapısal iyileştirmeler; ürün kalitesinin artırılması, yeni teknolojilerin sunumu, tarımsal ürün potansiyelinin geliştirilmesi; gıda dışında üretimi teşvik; ormanların sürdürülebilir kalkınması; faaliyetlerin çeşitlendirilmesi; kırsal alanlardaki mevcut yapının güçlendirilmesi; istihdam yaratmak ve ekonomik faaliyetleri geliştirmek; çalışma ve yaşam koşullarını iyileştirmek; düşük girdili çiftçilik sistemlerini teşvik etmek; doğayı ve çevreyi koruyan tarımı teşvik etmek; özellikle kadınlar tarafından uygulanan projeleri destekleyerek eşitsizlikleri ortadan kaldırmak şeklindeki faaliyetlere yönelik olacaktır.

Üye devletler, ulusal kırsal kalkınma politikaları kapsamında Tüzük'te öngörülen tedbirlerden kendilerine en uygun olanları seçerek AB desteğinden yararlanacaklardır. Burada tedbirin niteliği ve uygulanacağı bölge önem taşımaktadır¹⁹⁹. Tüzük'te öngörülen kırsal kalkınma tedbirleri şunlardır:

- Çalışma ve üretim şartlarının ve tarımsal gelirin iyileştirilmesine yönelik olarak tarımsal işletmelere yapılan yatırımlar,
- Genç çiftçilere destek,
- Çiftçilerin bilgi ve becerilerini geliştirmeye yönelik mesleki eğitimler,
- Erken emeklilik,
- Az gelişmiş ve çevre kısıtlamaları olan alanlarda tarımsal faaliyetini sürdüren çiftçilere ödenecek tazminatlar,
- Çevreyi korumak ve kırsal bölgelerin sürdürülebilirliğini sağlamak üzere tasarlanmış tarımsal üretim metodlarının desteklenmesi,
- Tarım ürünlerinin işleme ve pazarlama süreçlerinin rasyonalizasyonunu ve iyileştirilmesini destekleyen ve böylece bu ürünlerin değerini ve rekabet gücünü arttıran yatırımlar,

¹⁹⁹ Günaydın, s. 222.

- Kırsal alanlarda ormanların ekonomik, ekolojik ve sosyal fonksiyonlarının geliştirilmesini ve korunmasını sağlamaya yönelik olarak ormancılığın desteklenmesi,
- Kırsal faaliyetlere yönelik diğer tedbirler.

33'üncü maddede düzenlenen kırsal faaliyetlere yönelik diğer tedbirler, geniş anlamda arazi toplulaştırması ile ilişkilendirilebilecek tedbirleri de içermektedir. Bunlar;

- Arazi ıslahı,
- Yeniden parselleme,
- Çiftlik yönetim hizmetlerinin ve çiftlik yardımlarının düzenlenmesi,
- Kaliteli tarımsal ürünlerin pazarlanması,
- Kırsal ekonomi ve nüfus için temel hizmetler,
- Kırsal mirasın korunması, köy geliştirme ve köy yenileme,
- Tarımsal su kaynaklarının yönetimi,
- Tarımsal faaliyetlerin çeşitlendirilmesi,
- Tarımsal altyapının geliştirilmesi,
- Turistik ve zanaat faaliyetlerinin teşviki,
- Hayvan refahının iyileştirilmesinin yanısıra tarım, orman ve çevrenin korunması,
- Doğal afetlerden zarar gören tarımsal üretim potansiyelinin eski hale getirilmesi ve uygun önlemlerin alınması,
- Finansal mühendislik olarak sıralanmıştır.

2003 yılı verilerine göre 33'üncü maddede düzenlenen ve geniş anlamda arazi toplulaştırma projesi kapsamına dahil olabilecek “arazi ıslahı ve yeniden parselleme”, “köy yenileme” ve “altyapı önlemlerinin geliştirilmesi” tedbirlerinin uygulandığı AB ülkeleri tabloda gösterilmiştir. (**Tablo 5**)

Tablo 5: Arazi Islahı ve Yeniden Parselleme, Köy Yenileme ve Altyapı Önlemlerinin Geliştirilmesi Faaliyetlerinin Uygulandığı Ülkeler

Ülkeler	Arazi Islahı ve Yeniden Parselleme	Köy Yenileme	Altyapı Önlemlerinin Geliştirilmesi
Avusturya		*	*
Belçika		*	*
Danimarka	*	*	*
Finlandiya		*	
Fransa	*	*	*
Almanya	*	*	*
Yunanistan			
İrlanda			
İtalya	*	*	*
Lüksemburg			
Hollanda	*	*	*
Portekiz			
İspanya	*	*	*
İsveç		*	*
İngiltere		*	*

Kaynak : FAO, Opportunities To Mainstream Land Consolidation In Rural Development Programmes Of The European Union, FAO Land Tenure Policy Series, 2008, <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0091e/i0091e00.pdf>, (13.07.2017), s. 10.

2003 yılında tüm üye devletler tarafından talep edilen tek önlem (tarım-çevre hariç), az gelişmiş bölgelere yönelik olan desteklemelerdir. En çok uygulanan diğer tedbirler ise, “ağaçlandırma”, “ormanlara ilişkin diğer tedbirler”, “tarımsal işletmelere yapılan yatırımlar”, “eğitim”, “tarımsal faaliyetlerin çeşitlendirilmesi” dir. En az başarı sağlayan tedbirler, “finansal mühendislik”, “tarımsal potansiyelin yenilenmesi” ve “çevre kısıtlamaları olan alanlar” olmuştur. Almanya, İtalya, İspanya, Fransa gibi üye devletler hemen hemen tüm tedbirleri tercih ederken

Portekiz, Yunanistan, İrlanda gibi bir kısım devletler ise çok azını tercih etmiştir. Genel olarak üye devletlerin çoğu tüm önlemlerin en az 2/3'ünü tercih etmişlerdir²⁰⁰.

AB üyesi ülkelerin 2000-2006 yılları arasında kırsal kalkınma fonları, Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (EAGGF) aracılığıyla finanse edilmiştir. EAGGF, Garanti ve Yönlendirme olmak üzere iki bölümden oluşmaktadır. Üçüncü ülkelere ihracat iadeleri, tarım piyasası müdahaleleri, Hedef 1 bölgeleri dışında kalan kırsal kalkınma tedbileri, veterinerlik ve bitki sağlığı harcamaları, OTP'ye yönelik bilgi edinme harcamaları fonun Garanti bölümünden; Hedef 1 kapsamındaki bölgelere yönelik kırsal kalkınma harcamaları ise Yönlendirme bölümünden karşılanmıştır²⁰¹. Fon, Komisyon ve üye devletlerin temsilcilerinden oluşan EAGGF Komitesi içerisinde ortak çalışan Komisyon ve üye devletler tarafından idare edilmiştir²⁰².

AB, aday ülkelere de belli programlar aracılığıyla finansal destek sağlamaktadır²⁰³. Bu programlardan birisi olan SAPARD (Tarım ve Kırsal Kalkınma İçin Özel Katılım Programı – Special Accession Programme For Agriculture And Rural Development), Birliğe katılmaya aday Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin²⁰⁴

²⁰⁰ European Commission, “**Rural Development in The European Union – Statistical and Economic Information – Report 2006**”, Ağustos 2006, (Report 2006), https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/statistics/rural-development/2006/rd_report_2006.pdf, (15.07.2017), s. 10.

²⁰¹ Council Regulation No.1258/1999, OJEC L 160/103, 26.06.1999.

²⁰² European Commission, “**The Financing of the Common Agricultural Policy**”, https://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding_en, (18.08.2015).

²⁰³ PHARE ve ISPA, SAPARD ile birlikte AB'nin katılım öncesinde aday ülkelere sağladığı diğer finansal yardım araçlarıdır. Phare (Polonya ve Macaristan : Ekonomilerinin Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Destek Programı – Poland And Hungary: Assistance For Restructuring Their Economies), 1990 yılında uygulanmaya başlamış ve sonraki dönemlerde Polonya ve Macaristan ile birlikte Bulgaristan, Romanya, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Letonya, Litvanya, Slovakya ve Slovenya'yı da kapsamına almıştır. PHARE kapsamındaki yardımlar ile üye devlet kurumlarını Topluluk müktesebatını uygulayabilecek kapasiteye ulaştırmak ve çevre, ulaşım vb. alanlarda yapılacak yatırımlar ile üye devletlerin sanayilerini ve temel altyapılarını Topluluk standartlarına ulaştırmak amaçlanmıştır. 2006 yılında sona eren program kapsamında en fazla yardım alan ülke 3 milyar 607 milyon avro ile Polonya olmuştur. **PHARE Programme** http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/e50004_en.htm, (28.05.2014), Halil Karataş, **Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardımları**, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No. 2010/409, Ankara, 2010, s. 53, European Commission Directorate-General for Enlargement, “**The Enlargement Process and the Three Pre-Accession Instruments : PHARE, ISPA, SAPARD**”, Brussels, 2002, s. 8,12; ISPA (Katılım Öncesi Yapısal Politikalar Aracı – Instrument For Structural Policies For Pre-Accession), 2000-2006 yılları arasında aday ülkelere çevre ve ulaşım sektörlerinde AB mevzuatına uyumlarını hızlandırmak amacıyla oluşturulmuş finansal destek programıdır. Bu program kapsamında 7 yıllık dönem için yaklaşık 7 milyar avro öngörülmüştür.

²⁰⁴ Bulgaristan, Romanya, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Letonya, Litvanya, Slovakya, Slovenya, Macaristan, Polonya.

sürdürülebilir tarımsal ve kırsal kalkınmalarına yönelik olarak finansal ve teknik destek sağlamak üzere hazırlanmış, 2000-2006 tarihleri arasında yedi yıllık dönemi kapsayan bir programdır. SAPARD programı, uygulanış şekli itibariyle aday ülkelere sağlanan Topluluk yardımlarına yeni bir boyut kazandırmıştır. Program, aday ülkelerin SAPARD ajanslarına yetki ve sorumluluklar yüklemekte, genellikle aday ülkenin Tarım Bakanlığı bünyesinde ya da Tarım Bakanlığı gözetimindeki ayrı bir biriminde kurulan SAPARD ajanslarının, projelerin seçimi, yönetimi, denetimi ve finansmanından sorumlu olmalarını sağlayan bir sistem öngörmektedir²⁰⁵. Bu bakımdan SAPARD ajansları, üye ülkelerin ödeme kuruluşlarına benzer biçimde çalışmaktadır. SAPARD, ulusal kırsal kalkınma programının Komisyon tarafından onaylanması, uluslararası finansman anlaşmasının imzalanması ve SAPARD ajanslarının akreditasyonunun onaylanmasından sonra üye devletlere fon aktarımının yapıldığı üç aşamalı bir sistem şeklinde işlemektedir²⁰⁶. SAPARD programının yasal dayanağı, 21.06.1999 tarihli 1268/1999 sayılı Konsey Tüzüğü'dür²⁰⁷. Tüzük'e göre programın temel iki amacı, OTP ve ilgili diğer politikalara ilişkin Topluluk müktesebatının uygulanması konusunda aday ülkelere yardımcı olmak ve aday ülkelerde tarım sektörünün ve kırsal alanların öncelikli sorunlarının çözümünde destek sağlamaktır. Aday ülkelerin kendi belirleyecekleri öncelikleri dikkate alınarak Tüzük'ün 2'nci maddesinde sayılan tedbirlerin bir ya da daha fazlasına yönelik olarak bu ülkelere destek sağlanacaktır. Maddede sayılan tedbirler şunlardır :

- Tarımsal işletmelere yapılacak yardımlar,
- Tarım ve su ürünlerinin işleme ve pazarlanmasının geliştirilmesi,
- Veterinerlik ve bitki sağlığı kontrolleri, gıda kalitesi ve tüketicinin korunmasına ilişkin yapıların geliştirilmesi,
- Çevreyi korumak ve kırsal bölgelerin sürdürülebilirliğini sağlamak üzere tasarlanmış tarımsal üretim metotları,
- Ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesi ve geliştirilmesi
- Çiftlik yardım ve çiftlik yönetim hizmetleri oluşturma,
- Üretici birlikleri oluşturma,

²⁰⁵ European Commission Directorate-General for Enlargement, s. 17.

²⁰⁶ European Commission Directorate-General for Enlargement, s. 17-18.

²⁰⁷ Council Regulation No.1268/1999, OJEC L 161/87, 26.06.1999.

- Kırsal mirasın korunması, köy yenileme ve köy geliştirme,
- Arazi ıslahı ve yeniden parselleme,
- Tapu sicillerinin oluşturulması ve güncellenmesi,
- Mesleki eğitimin geliştirilmesi,
- Kırsal altyapının iyileştirilmesi ve geliştirilmesi,
- Tarımsal su kaynaklarının yönetimi,
- Tarımsal alanların ağaçlandırılması, özel orman sahiplerinin işlettiği orman işletmeleri yatırımları ve orman ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanması faaliyetlerini de içeren ormancılık,
- Tüzükte düzenlenen önlemler için teknik yardımda bulunma.

SAPARD kapsamında AB, 2000 – 2006 yılları arasında sekiz yeni üyeye²⁰⁸ 1.447.891,000 avro ve Bulgaristan ile Romanya'ya 821.355,000 avro olmak üzere toplam 2.269.245,000 avro mali yardımda bulunmuştur²⁰⁹. En fazla mali yardım alan ülkeler Polonya ve Romanya'dır. SAPARD fonlarından yararlanan ülkelere sadece Çek Cumhuriyeti ve Slovakya tarafından “arazi ıslahı ve yeniden parselleme” tedbirlerini içeren projeler sunulurken; Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan ve Bulgaristan “kırsal mirasın korunması, köy yenileme ve köy geliştirme” önlemlerini içeren projeler ile SAPARD yardımlarından yararlanmışlardır. Bahsi geçen on ülke de “kırsal altyapının iyileştirilmesi ve geliştirilmesi” önlemini içeren projeler ile SAPARD yardımlarından yararlanmışlardır. **(Tablo 6)** Özellikle Çek Cumhuriyeti'nde arazi parçalanması, hisseli mülkiyet, tapu sicil işlemlerinin tamamlanmamış olması ve arazilere fiziksel ulaşım güçlüğü, tarımsal verimliliği ve arazi yatırımlarını engellediği için arazi toplulaştırmasına ve işletmelerin rasyonalizasyonuna ihtiyaç duyulmuş ve SAPARD programında yeniden parselleme önemli bir yer tutmuştur.

²⁰⁸ Çek Cumhuriyeti, Slovenya, Slovakya, Polonya, Litvanya, Letonya, Macaristan, Estonya.

²⁰⁹ European Commission, Report 2006, s. 344.

Tablo 6: Uygulanan Önlemlere ve Ülkelere Göre 2000 – 2006 Dönemi SAPARD Yardımları

	Arazi ıslahı ve yeniden parselleme		Kırsal mirasın korunması, köy yenileme ve köy geliştirme		Kırsal Altyapının iyileştirilmesi ve geliştirilmesi	
	Taahhüt edilen miktar ('000 Euro)	Proje sayısı	Taahhüt edilen miktar ('000 Euro)	Proje sayısı	Taahhüt edilen miktar ('000 Euro)	Proje sayısı
Çek Cumhuriyeti	18.541	309	17.571	125	8.861	75
Estonya	-	-	2.156	183	1.509	99
Letonya	-	-	-	-	8.324	146
Litvanya	-	-	-	-	21.182	184
Macaristan	-	-	15.486	231	38.970	583
Polonya	-	-	-	-	322.421	4.493
Slovenya	-	-	-	-	3.516	36
Slovakya	8.447	110	-	-	13.525	150
Bulgaristan	-	-	17.248	30	14.956	17
Romanya	-	-	-	-	357.802	607

Kaynak: European Commision, Rural Development in The European Union – Statistical and Economic Information – Report 2006, Ağustos 2006, https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/statistics/rural-development/2006/rd_report_2006.pdf, (15.07.2017), s.345-349'daki tablolardan üretilmiştir.

d. 2007-2013 Dönemi Kırsal Kalkınma Politikasında Arazi Toplulaştırması

AB'nin 2007 – 2013 dönemi kırsal kalkınma politikasının temel kurallarını düzenleyen metin, 1698/2005 sayılı Konsey Tüzüğü²¹⁰'dür. Bu dönemde kırsal kalkınma politikası için üç temel amaç belirlenmiştir:

²¹⁰ Council Regulation No.1698/2005, OJEU L 277/1, 21.10.2005.

- Yeniden yapılandırma, geliştirme ve yenilemeyi destekleyerek tarım ve ormancılık sektörlerinin rekabet edilebilirliğini arttırma,
- Arazi yönetimini destekleyerek çevreyi ve kırsalı geliştirme,
- Ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesini teşvik etme ve kırsal alanlardaki yaşam kalitesini yükseltme.

2007 – 2013 dönemi kırsal kalkınma politikası, önceki döneme göre iki farklı özelliğe sahiptir. 2000 – 2006 döneminde kırsal kalkınma önlemlerinin uygulanmasında farklı finansal araçların kullanılması, hem üye devletler hem de Komisyon için idari açıdan zorluk yarattığından bu dönemde OTP’nin ilk sütunu için “Avrupa Tarımsal Garanti Fonu” (EAFG), ikinci sütunu için “Kırsal Kalkınma İçin Avrupa Tarım Fonu” (EAFRD) adıyla tek bir fon oluşturulmuş ve kırsal kalkınma politikasının programlanması, finansmanı, raporlanması ve kontrolüne ilişkin kurallar basitleştirilmiştir²¹¹. Bunun yanı sıra Konsey tarafından 20.02.2006 tarihinde üye devletlerin hazırlayacakları ulusal strateji planlarında dikkate almak zorunda oldukları Kırsal Kalkınma İçin AB Strateji İlkeleri kabul edilmiştir²¹². EAFRD, üye devletlerde kırsal kalkınma programları aracılığıyla uygulanmaktadır. Bu programlar, ülkenin tamamını kapsayabileceği gibi bölgesel de olabilir. Üye devletler, kırsal kalkınma programlarını sunmadan önce ulusal strateji planlarını Komisyon’a gönderirler. Politika önceliklerini belirlemeyi hedefleyen AB Strateji İlkeleri ve bunları gerçekleştirmeye yönelik temel eylemler şunlardan oluşmaktadır:

1. Tarım ve ormancılık sektörlerinin rekabet edilebilirliğini arttırma

- Tarım sektörünün yeniden yapılandırılması, modernizasyonu ve çiftçi eğitimi,
- Tarım-gıda zincirinde bütünleşmeyi geliştirme,
- Araştırma ve geliştirme faaliyetlerine ve yeniliklere erişimin kolaylaştırılması, yeni ürün ve proseslerin tarım-gıda işletmelerine tanıtılması,
- Bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanımını ve yaygınlaştırılmasını teşvik etmek,

²¹¹ European Commission, “**Fact Sheet: The EU Rural Development Policy 2007 – 2013**”, https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/publi/fact/rurdev2007/en_2007.pdf (15.07.2017), (2007 – 2013), s. 19.

²¹² Council Decision 2006/144/EC, OJEU L 55/20, 25.02.2006.

- Genç çiftçilerin işe girişlerini ve girişimciliği teşvik etmek,
 - Tarım ve orman ürünleri için yeni pazarlar geliştirmek,
 - Çiftliklerin ve ormancılığın çevre performansını geliştirmek.
2. Çevreyi ve kırsalı geliştirmek
- Çevre hizmetlerini ve hayvan dostu tarım uygulamalarını geliştirmek,
 - İşlenen kırsal ve ormanları korumak,
 - İklim değişikliği ile mücadele etmek,
 - Organik tarımın katkısını arttırmak,
 - Çevresel/ekonomik girişimleri teşvik etmek,
 - Kent ve kırsal alanlar arasındaki bölgesel dengeyi sağlamak
3. Ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesini teşvik etme ve kırsal alanlardaki yaşam kalitesini yükseltme
- Ekonomik faaliyetleri ve istihdam oranlarını arttırmak,
 - Kadınların işgücü piyasasında yer almalarını teşvik etmek,
 - İş oluşturma, kültürel mirasa yatırım gibi faaliyetleri içeren karma girişimleri teşvik etmek,
 - Küçük ticari faaliyetleri ve el sanatlarını geliştirmek,
 - Yerel ekonominin çeşitlendirilmesi için ihtiyaç duyulan alanlarda gençleri eğitmek,
 - Bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanımını ve yaygınlaştırılmasını teşvik etmek,
 - Yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımını geliştirmek,
 - Turizmin geliştirilmesini teşvik etmek,
 - Özellikle yeni üye devletlerde yerel altyapıyı geliştirmek.
4. Ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesi ve istihdam için yerel kapasitenin oluşturulması
- Beceri edinmeyi ve yerel ortaklık kapasitesini geliştirmek,
 - Özel – kamu sektörü ortaklığını geliştirmek,
 - Yenilikleri ve işbirliğini teşvik etmek,
 - Yerel yönetimleri geliştirmek.
5. Üye devletlerin Ulusal Strateji Planlarını hazırlarken Tüzükte belirlenen

eksenler arasındaki sinerjiyi sağlayarak olası uyumsuzlukları önlemeleri.

6. Üye devletlerin Birlik finansal araçları arasındaki tamamlayıcılık ve uyumu sağlamaları.

Tüzükte EAFRD eksenleri kapsamında düzenlenen kırsal kalkınma tedbirleri (**Tablo 7**) alt başlıklar halinde gruplandırılmıştır. Bunlardan bir kısmı, arazi toplulaştırma çalışmalarını destekleyebilecek nitelikte tedbirlerdir.

Tablo 7: EAFRD Eksenleri

EKSEN 1 Tarım ve ormancılık sektörlerinin rekabet edilebilirliğini artırma	➤ Bilgi ve insan potansiyelinin geliştirilmesi ➤ Yenileşim ve fiziksel kapasitenin geliştirilmesi ve yeniden yapılandırılması ➤ Tarımsal üretimin ve ürünlerin kalitesinin artırılması ➤ Yeni üye devletler için geçici önlemler
EKSEN 2 Çevreyi ve kırsalı geliştirmek	➤ Tarım arazilerinin sürdürülebilir kullanımı ➤ Orman arazilerinin sürdürülebilir kullanımı
EKSEN 3 Kırsal ekonominin çeşitlendirilmesi ve kırsal alanlarda yaşam kalitesinin iyileştirilmesi	➤ Kırsal ekonominin çeşitlendirilmesi ➤ Kırsal alanlarda yaşam kalitesinin iyileştirilmesi ➤ Ekonomik aktörlerin eğitimi ve bilgilendirilmesi ➤ Yerel bir kalkınma stratejisi oluşturmak ve uygulamak için beceri edindirme
EKSEN 4 Kırsal kalkınma için Topluluk girişimi (Leader +)	

Kaynak : FAO, Opportunities To Mainstream Land Consolidation In Rural Development Programmes Of The European Union, FAO Land Tenure Policy Series, 2008, <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0091e/i0091e00.pdf>, (13.07.2017), s. 15.

Eksen 1: Tarım ve ormancılık sektörlerinin rekabet edilebilirliğini artırma

a. Bilgi ve insan potansiyelinin geliştirilmesine yönelik tedbirler

- (i) Gıda, tarım ve ormancılık sektörlerinde çalışan kişilere yönelik bilimsel bilgi ve yeni pratikleri de içeren mesleki eğitim ve bilgilendirme
 - (ii) *Genç çiftçilerin iş kurmaları*
 - (iii) *Çiftçiler ve tarım işçilerinin erken emekliliği*
 - (iv) *Çiftçiler ve orman sahipleri tarafından danışmanlık hizmetlerinin kullanımı*
 - (v) *Ormancılık danışma hizmetlerinin yanı sıra çiftlik yönetimi, çiftlik yardımı ve çiftlik danışma hizmetlerinin oluşturulması*
- b. Yenileşim ve fiziksel kapasitenin geliştirilmesi ve yeniden yapılandırılmasına yönelik tedbirler
- (i) Tarımsal işletmelerin modernizasyonu
 - (ii) Ormanların ekonomik değerini artırma
 - (iii) Tarım ve orman ürünlerine değer katma
 - (iv) Gıda, tarım ve orman sektörlerinde yeni prosesler, ürünler ve teknolojiler geliştirmeye yönelik işbirliği
 - (v) *Tarım ve ormancılığın adaptasyonu ve geliştirilmesine yönelik altyapının iyileştirilmesi*
 - (vi) Doğal afetler nedeniyle zarar görmüş tarımsal üretim potansiyelini eski hale getirmek ve uygun koruma tedbirleri sunmak
- c. Tarımsal üretimin ve ürünlerin kalitesinin artırılması
- (i) Topluluk mevzuatına dayalı standartlara uyum sağlayabilmeleri için çiftçilere yardım etme
 - (ii) Gıda kalite programlarına katılan çiftçilere destek sağlama
 - (iii) Gıda kalite programlarındaki ürünler için tanıtım ve bilgilendirmeye yönelik üretici birliklerine destek sağlama
- d. Çek Cumhuriyeti, Estonya, Kıbrıs, Letonya, Litvanya, Macaristan, Malta, Polonya, Slovenya ve Slovakya için geçici tedbirler
- (i) Yeniden yapılandırılmakta olan yarı geçimlik tarımsal işletmelerin desteklenmesi

(ii) Üretici birlikleri oluşturmaya yönelik destek

Eksen 1 kapsamında düzenlenen bu tedbirler içinde a(ii), a(iii), a(iv), a(v) ve b(v)'de düzenlenenler, doğrudan veya dolaylı olarak arazi toplulaştırması faaliyetlerini destekleyebilecek tedbirlerdir²¹³. b(v)'de yer alan “Tarım ve ormancılığın adaptasyonu ve geliştirilmesine yönelik altyapının iyileştirilmesi” tedbiri, arazi toplulaştırmasının uygulanmasında doğrudan kullanılacak tek tedbirdir. Parselasyon, işletmelerin genişletilmesi, toprak koruma, tarımsal yolların inşası, su ve drenaj sistemlerinin oluşturulması bu kapsamda sayılabilir. Tüzük’ün 30’ uncu maddesinde bu tedbirin, tarım ve orman arazilerine erişim, arazi toplulaştırması ve arazi ıslahı, enerji arzı ve su yönetimini içerebileceği belirtilmiş, böylece arazi toplulaştırması, desteklenecek uygulamalar arasında açıkça zikredilmiştir.

Arazi toplulaştırması, arazi parçalanmasını önlemek için desteklenmenin yanı sıra arazinin geliştirilmesine yönelik diğer faaliyetler için de desteklenmektedir. Örneğin, arazilerini genişleterek daha kolay işlenmelerini sağlamak üzere komşu arazileri kiralayan çiftçiler desteklemeden yararlanabilirler. Bunun yanı sıra arazinin satın alınmasına yönelik projelerde satın almaya ilişkin masraflar da desteklenebilir²¹⁴.

Arazi toplulaştırması uygulanırken yukarıda bahsi geçen tedbirlerden bazılarının kullanılması mümkündür. Genç çiftçilerin iş kurmaları ve erken emekliliğe yönelik önlemler, tarım sektöründe tarım arazilerinin genç ve daha iyi eğitilmiş çiftçilere devredilmesini sağlayarak tarım arazilerinin daha uygun kullanımını ve tarımsal faaliyetlerin daha verimli şekilde yürütülmesini sağlar. Genç çiftçilere yönelik destek, kırk yaşından küçük çiftçilerin ilk defa tarımsal işletme kurmalarını ve sonrasında işletmelerinin yapısal düzenlemelerini yapabilmelerini kolaylaştırmak için öngörülmüştür. Bu destekten yararlanan çiftçiler, tarımsal faaliyetlerini geliştirmek üzere altı aylık süre içerisinde bir iş planı sunmak zorundadırlar. Bu iş planı, tarımsal işletmenin mevcut durumunu belirtmenin yanı sıra işletmenin geliştirilmesine yönelik gerekli olan yatırım, eğitim, danışma gibi faaliyetleri de kapsamaktadır. Genç çiftçilerin arazilerini birleştirmek istemeleri

²¹³ FAO, Opportunities, s. 15.

²¹⁴ FAO, Opportunities, s. 15.

durumunda arazi toplulaştırma faaliyetleri de bu önlemden doğrudan yararlanabilecektir²¹⁵.

Genç çiftçilere yönelik desteği tamamlayıcı nitelikte olan erken emeklilik desteği ise, çiftçilere yıllık ödemeler şeklinde mali teşvik sunarak planlanandan daha erken tarımsal faaliyetlerine son vermelerini ve tarımsal işletmelerini başka çiftçilere devretmelerini sağlamaya yöneliktir. Böylece arazileri devralan genç çiftçilerin arazilerini genişletmeleri mümkün olacaktır. Bu şekilde arazilerini genişletmek isteyen çiftçiler için ilave boş arazi oluşturulduğu için arazi toplulaştırma faaliyetleri de bu tedbir kapsamında doğrudan desteklenebilecektir²¹⁶.

Danışmanlık hizmetleri, çiftçilerin tarımsal işletmelerinin performansını değerlendirebilmelerine ve ne tür iyileştirmeler yapılması gerektiğini belirlemelerine yardımcı olur. Yönetim planları, eğitim kursları, atölye çalışmaları, seminerler gibi faaliyetler, destek kapsamına dahil olabilir. Danışma hizmetleri, işletmelere yapılacak yatırımların getirileri ile ilgili olarak arazi sahiplerinin ve muhtemel alıcıların bilgi almalarını sağlamak suretiyle arazi toplulaştırması için talep oluşmasını saęlayabilir²¹⁷.

Eksen 2 : Çevreyi ve kırsalı geliştirmek

- a. Tarım arazilerinin sürdürülebilir kullanımını hedefleyen tedbirler
 - (i) Dağlık alanlardaki doğa engeli ödemeleri ve engeli olan diğer alanlardaki ödemeler,
 - (ii) *Natura 2000 ödemeleri ve 2000/60 sayılı Direktif ile bağlantılı ödemeler*
 - (iii) Tarım-çevre ödemeleri
 - (iv) Hayvan refahı ödemeleri
 - (v) Verimli olmayan yatırımlar
- b. Orman arazilerinin sürdürülebilir kullanımını hedefleyen önlemler
 - (i) *Tarım arazilerinin ilk kez ağaçlandırılması*
 - (ii) *Tarım arazisinde tarımsal ormancılık sisteminin ilk kez kurulması*
 - (iii) *Tarım dışı arazinin ilk kez ağaçlandırılması*

²¹⁵ FAO, Opportunities, s. 36.

²¹⁶ FAO, Opportunities, s. 37.

²¹⁷ FAO, Opportunities, s. 17.

- (iv) *Natura 2000* ödemeleri
- (v) Orman-çevre ödemeleri
- (vi) Ormancılık potansiyelinin eski hale getirilmesi ve koruma tedbirlerinin tanıtılması
- (vii) Verimli olmayan yatırımlar

Hedef 2 ile belirlenen tedbirler genel olarak, doğal çevrenin ve peyzajın korunmasını, çevresel kaynakların korunarak geliştirilmesini, orman kaynaklarının sürdürülebilir kullanımını, doğal kısıtlamalardan kaynaklı elverişsiz alanlar için yapılacak ödemeler ile tarım arazilerinin terk edilmesinin önlenmesini hedefler²¹⁸. Arazi toplulaştırması, birçok AB ülkesinde doğa ve çevre projelerinde bir araç olarak kullanıldığı için Hedef 2’de sayılan önlemlerin bir kısmı, arazi toplulaştırması ile ilişkilidir.

Natura 2000, Yabani Kuş Türlerinin Korunmasına İlişkin Konsey Direktifi²¹⁹’nde belirlenen kuş koruma alanları ile Yabani Fauna ve Flora ile Habitatlarının Korunmasına İlişkin Konsey Direktifi²²⁰ ile belirlenen özel koruma alanlarından oluşan ve biyolojik çeşitliliğin AB düzeyinde korunmasını öngören doğal çevre koruma ağıdır²²¹. Natura 2000 ödemeleri ve AB Su Çerçeve Direktifi²²² ile bağlantılı ödemeler, bu Direktif ve Natura 2000 ağı kapsamındaki alanların dezavantajlarından kaynaklı masrafları ve vazgeçilen geliri tazmin etmeye yönelik olarak çiftçilere yıllık ödemeler yapılmasını öngörür²²³. Tedbir, arazilerin potansiyel değerlerini ve ekonomik getirilerini arttırmak suretiyle arazi toplulaştırmasını teşvik edeceği için arazi toplulaştırma faaliyetleri, dolaylı olarak önlemden yararlanmış olacaktır²²⁴.

Aynı şekilde ormanların, erozyon gibi doğal afetleri önleyici etkisi, iklim değişikliğinin etkisini azaltması, su kalitesini artırması, biyolojik çeşitliliği ve doğal dengeyi koruması, aynı zamanda turizm merkezi olarak hizmet vererek kırsal

²¹⁸ European Commission, “**Fact Sheet: New Perspectives For EU Rural Development**”, https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/rural-development-previous/2000-2006/docs/2006_en.pdf, (15.07.2017) (New Perspectives), s. 9.

²¹⁹ Council Directive 79/409/EEC, OJEU L 103, 25.04.1979.

²²⁰ Council Directive 92/43/EEC, OJEU L 206, 22.07.1992.

²²¹ Ahmet M. Güneş, “**Biyolojik Çeşitliliğin Avrupa Birliği Hukuku Çerçevesinde Korunması**”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı: 85, Yıl: 2009, s. 39.

²²² Council Directive 2000/60/EC, OJEU L 327, 22.12.2000.

²²³ European Commission, 2007 – 2013, s. 14.

²²⁴ FAO, Opportunities, s. 41.

kalkınmaya katkı sağlaması gibi sebeplerle tarım arazilerinin ilk kez ağaçlandırılması, tarım arazisinde tarımsal ormancılık sisteminin ilk kez kurulması, tarım dışı arazinin ilk kez ağaçlandırılması önlemleri kapsamında ekim, dikim, gübreleme, ilaçlama ve benzeri faaliyetler desteklenmektedir.

Eksen 3 : Kırsal ekonominin çeşitlendirilmesi ve kırsal alanlarda yaşam kalitesinin iyileştirilmesi

a. Kırsal ekonominin çeşitlendirilmesine yönelik tedbirler

(i) *Tarım dışı faaliyetlerin çeşitlendirilmesi*

(ii) Ekonomik yapının geliştirilmesi ve girişimciliğin teşvik edilmesi amacıyla mikro işletmelerin oluşturulmasının ve geliştirilmesinin desteklenmesi

(iii) Turizm faaliyetlerinin teşvik edilmesi

b. Kırsal alanlarda yaşam kalitesinin iyileştirilmesine yönelik tedbirler

(i) Ekonomi ve kırsal nüfus için temel hizmetlerin oluşturulması

(ii) *Köy yenileme ve geliştirme*

(iii) Kırsal mirasın korunması ve iyileştirilmesi

c. Ekonomik aktörlerin eğitimi ve bilgilendirilmesine yönelik tedbirler

d. Yerel bir kalkınma stratejisi hazırlama ve uygulama amaçlı beceri edindirmeye yönelik tedbirler

Kırsal kalkınma, tarım ve diğer sektörler arasındaki etkileşimi güçlendirmeyi gerektirmektedir. Bu bağlamda bir kırsal kalkınma aracı olarak arazi toplulaştırmasının, tarım dışındaki diğer sektörlerle yönelik boş kalan işgücü ve arazi sağlaması, kırsal ekonominin çeşitlendirilmesi önlemlerinden dolayı olarak yararlanmasını sağlamaktadır²²⁵. Genç çiftçilerin iş kurmaları gibi faaliyetlerin desteklenmesi, işgücü ve arazi gibi kaynakları gerektireceğinden arazi toplulaştırmasına duyulan ihtiyaç da artacaktır. Öte yandan köy yenileme ve geliştirme çalışmaları ve köy sınırlarının yeniden düzenlenmesi, genellikle arazi toplulaştırması kapsamında gerçekleştirilen faaliyetlerdir. Ulaşım sisteminin planlanması, altyapı tesislerinin iyileştirilmesi (içme suyu, kanalizasyon vs.), ortak

²²⁵ FAO, Opportunities, s. 48.

tesisler için alan oluşturulması gibi uygulamalar²²⁶ bu kapsamda yer aldığı için arazi toplulaştırma faaliyetlerinin, köy yenileme ve geliştirme önlemi ile doğrudan desteklenmesi mümkündür.

AB, 17.07.2006 tarihli 1085/2006 sayılı Konsey Tüzüğü²²⁷ ile aday ve potansiyel aday ülkelere destek sağlamak amacıyla Katılım Öncesi Yardım Aracı'nı (Instrument for Pre-Accession Assistance – IPA) oluşturmuştur. 2007 yılından itibaren uygulamaya konulan IPA, kendinden önceki PHARE, ISPA, SAPARD finansal yardım araçlarının yerini almıştır. IPA; geçiş dönemi desteği ve kurumsal yapılanma, sınır ötesi işbirliği, bölgesel kalkınma, insan kaynaklarının geliştirilmesi ve kırsal kalkınma (IPARD) olmak üzere beş bileşenden oluşmaktadır. Aday ülkeler olan Türkiye, Arnavutluk, Karadağ, Sırbistan ve Makedonya, IPA'nın beş bileşeninden de yararlanmaktadır²²⁸. Kırsal kalkınma bileşeni olan IPARD ile gıda, tarım, hayvancılık, balıkçılık ve alternatif tarım alanlarında faaliyet gösteren işletmelere, üretici bireylere, kooperatiflere ve üretici birliklerine hibe programları aracılığıyla finansal destek sağlanması öngörülmüştür²²⁹.

Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığınca hazırlanan Türkiye'nin 2007-2013 IPARD Programında yer alan öncelikli amaçları ve desteklemeden yararlanmak üzere kullanacağı tedbirler olarak şunlar belirlenmiştir²³⁰:

Eksen 1 : Tarımsal işletme ve tarım-işleme sanayinin ekonomik performanslarının, rekabet güçlerinin ve sürdürülebilirliklerinin artırılması amacıyla yeniden yapılandırılmaları, aynı zamanda Topluluk standartlarının uygulanması ile çevre koruma, kamu sağlığı, hayvan ve bitki sağlığı, hayvan refahı ve iş güvenliği konularında performansın geliştirilmesi, üretici gruplarının teşvik edilmesi.

²²⁶ Şerife Tülin Akkaya, Kemal Sulhi Gündoğdu ve İsmet Arıcı, “**Bursa-Karacabey-Eskisarıbey Köyü Arazi Toplulaştırma Projesi Çerçevesinde Köy Yerleşiminin İyileştirilmesi Üzerine Bir Çalışma**”, <http://biyosistem.uludag.edu.tr/tulyayin.pdf>, (02.10.2015), s. 3.

²²⁷ OJEU L 210/82, 31.07.2006, Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 Establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA).

²²⁸ European Commission, “**Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)**”, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/ipa/ (04.10.2017).

²²⁹ Avrupa Birliği Bakanlığı, “**Türkiye-AB Mali İşbirliği**”, https://www.ab.gov.tr/files/rehber/08_rehber.pdf, (04.10.2017), s. 20.

²³⁰ Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, “**Katılım Öncesi Yardım Aracı Kırsal Kalkınma (IPARD) Programı (2007-2013)**”, https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/2_turkiye_ab_iliskileri/2_2_adiylik_sureci/2_2_7_turkiye_ab_mali_isbirligi/2_2_7_1_ipa/2_2_7_1_9_ipav_2007_2013/2007_2013_ipard_programi_tr.pdf, (04.10.2017), s. 186.

- ✓ Tarımsal işletmelerin yeniden yapılandırılması ve Topluluk standartlarına ulaştırılmasına yönelik yatırımlar
 - Süt
 - Et
- ✓ Tarım ve balıkçılık ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanmasının yeniden yapılandırılması ve Topluluk standartlarına ulaştırılmasına yönelik yatırımlar
 - Süt ve süt ürünleri
 - Et ve et ürünleri
 - Meyve ve sebze
 - Su ürünleri
- ✓ Üretici gruplarının kurulması
- ✓ Teknik destek

Eksen 2: Tarım – çevre tedbirlerinin uygulanması için hazırlık faaliyetleri ve LEADER tipi tedbir hazırlıkları uygulanarak yerel girişimlerin teşvik edilmesi

- ✓ Çevre ve kırsal peyzaja yönelik faaliyetlerin uygulanmasına hazırlık
 - Erozyon kontrolü
 - Su kaynaklarının korunması
 - Biyolojik çeşitlilik
- ✓ Yerel kırsal kalkınma stratejilerinin hazırlanması ve uygulanması
 - Yetenek kazandırma, harekete geçirme ve yerel kalkınma stratejilerinin hazırlanması
 - Yerel kalkınma stratejilerinin uygulanması
 - Yerel eylem gruplarının faaliyet giderleri
 - İşbirliği projelerinin uygulanması

Eksen 3: Kırsal ekonominin çeşitlendirilmesi, göç ve nüfus azalmasını önlemek amacıyla istihdam ve iş olanaklarının artırılması, kırsal alanlarda yaşam kalitesinin artırılması

- ✓ Kırsal ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesi ve geliştirilmesi
 - Çiftlik faaliyetlerinin çeşitlendirilmesi ve geliştirilmesi
 - Yerel ürünler ve mikro işletmelerin geliştirilmesi
 - Kırsal turizm

➤ Kültür balıkçılığının geliştirilmesi

Tarım- evre etkileşiminden kaynaklanan kimyasal gübre ve zirai ilaç kullanımına bağlı olarak su kaynaklarının kirlenmesi, erozyona sebep olacak şekilde mera alanlarının yanlış kullanımı, toprak kirliliği, fazla sulamaya bağlı olarak toprak kalitesinin ve verimliliğinin düşmesi, Eksen 2’de yer alan  evre ve kırsal peyzaja yönelik faaliyetlerin uygulanmasına hazırlık tedbirinin gerekçeleri arasında sayılmıştır²³¹.

Erozyon kontrolü için otlak yönetimi, kültürel ve teknik tedbirler (gübreleme, tohum ekme, toprak ve su koruma tedbirleri – teraslama, e  yükseltili yarıklar açma, hendek açma vs. – ot yolmak)²³²; su kaynaklarının korunması için kirlenmiş veya kirlenmeye açık alanlarda sulama suyunun ve azot gübrelerinin azaltılması²³³; kırsal ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesi ve geliştirilmesi kapsamında arıcılık, s s bitkileri, tıbbi ve aromatik bitkilerin üretiminin desteklenmesi²³⁴; geleneksel yerel el sanatları ve tipik yerel tarım ve gıda ürünlerinin geliştirilmesine yönelik girişimlerin, o bölgede yaşayan insanlar için ek istihdam kaynağı sağlayan projelere öncelik verilerek desteklenmesi²³⁵; kırsal turizm kapsamında seçilen öncelikli illerde mikro girişimciler veya çiftçiler tarafından kurulacak pansiyon, “yatak ve kahvaltı” konaklama ve restoran hizmetlerinin gelişiminin desteklenmesi, çiftlik turizmi tesislerinin kurulması ve geliştirilmesinin desteklenmesi, turistik rekreasyonel faaliyetler (sportif faaliyetler, doğa gezisi, tarihi geziler gibi) için kurulan tesislerin gelişiminin desteklenmesi²³⁶; kültür balıkçılığının geliştirilmesi kapsamında tatlı sularda kültür balıkçılığı yapan çiftliklerin modernize edilmesi, bu faaliyetin yetersiz olduğu alanlarda kültür balıkçılığının teşvik edilmesi, halihazırda üretimi gerçekleştirilmeyen balık türlerinin üretimine yönelik çeşitlendirmeyi hedefleyen projelere öncelik tanınması²³⁷, ana başlıklar altında  ng r lm ş alt-tedbirleri oluşturmaktadır.

²³¹ Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, s. 258.

²³² Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, s. 262.

²³³ Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, s. 267.

²³⁴ Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, s. 299.

²³⁵ Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, s. 305.

²³⁶ Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, s. 311.

²³⁷ Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, s. 316.

e. 2014-2020 Dönemi Kırsal Kalkınma Politikasında Arazi Topplulaştırması

AB, 1698/2005 no.lu Konsey Tüzüğü'nü yürürlükten kaldıran 1305/2013 no.lu Parlamento ve Konsey Tüzüğü²³⁸ ile 2014 – 2020 dönemi için uzun vadeli üç stratejik hedef belirlemiştir. Bunlar; kırsal kesimdeki işlere yapılacak yatırımlar ile tarımda rekabet edilebilirliği artırmak, yenilenebilir enerji yatırımlarının ve çevre dostu tarım uygulamalarının desteklenmesi gibi yöntemlerle doğal kaynakların ve iklim değişikliğinin sürdürülebilir yönetimini sağlamak, istihdam yaratmak ve sürdürmek de dahil olmak üzere kırsal ekonomilerin ve toplulukların dengeli şekilde bölgesel gelişimini sağlamak olarak ifade edilmiştir. Tüzük'te ayrıca üye devletlerin EAFRD tarafından finanse edilecek 2014 – 2020 dönemi için hazırlayacakları kırsal kalkınma programlarının dayanacağı altı temel politika önceliği belirlenmiştir. Bunlar:

1. Tarım, ormancılık ve kırsal alanlarda bilgi transferinin ve yenileşimin teşvik edilmesi
2. Tarımın her çeşitinde yaşayabilirliğin ve rekabet gücünün artırılması ve yenilikçi çiftlik teknolojileri ile sürdürülebilir orman yönetiminin teşvik edilmesi
3. Gıda zinciri organizasyonunun, hayvan refahının ve tarımda risk yönetiminin teşvik edilmesi
4. Tarım ve ormancılık ile ilgili ekosistemlerin yenilenmesi, korunması ve geliştirilmesi
5. Kaynak verimliliğinin teşvik edilmesi ve gıda, tarım, ormancılık sektörlerinde düşük karbonlu ve iklim esnekliğine sahip ekonomiye geçişin desteklenmesi
6. Kırsal alanlarda yoksulluğun azaltılması, ekonomik gelişmenin ve toplumsal katılımın teşvik edilmesi'dir.

Üye devletler, yukarıda belirtilen önceliklerden en az dördünü temel alarak hazırladıkları kırsal kalkınma programlarında, uygulayacakları önlemleri ve her

²³⁸ OJEU L 347/487, 20.12.2013, Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on Support for Rural Development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and Repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005.

önlem için ayıracakları fon miktarını belirlemişlerdir. 2014 – 2020 döneminde 28 üye devletin 118 kırsal kalkınma programı için EAFRD tarafından finanse edilen toplam fon miktarı 99.586 milyar avro’dur. (**Tablo 8**)

Tablo 8: 2014 – 2020 Döneminde EAFRD Tarafından Finanse Edilen Fonların Ülkelere Göre Dağılımı

Ülke	Fon Miktarı (€ milyon)	Ülke	Fon Miktarı (€ milyon)
Belçika	648	Letonya	1.076
Bulgaristan	2.367	Litvanya	1.613
Çek Cumhuriyeti	2.306	Lüksemburg	101
Danimarka	919	Macaristan	3.431
Almanya	9.446	Malta	97
Estonya	823	Hollanda	765
İrlanda	2.191	Avusturya	3.938
Yunanistan	4.718	Polonya	8.698
İspanya	8.297	Portekiz	4.058
Fransa	11.385	Romanya	8.128
Hırvatistan	2.026	Slovenya	838
İtalya	10.444	Slovakya	1.560
Güney Kıbrıs	132	Finlandiya	2.380
İsveç	1.764	İngiltere	5.200

Kaynak: European Commission, “2014 – 2020 EAFRD Funding Per Member State”, https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/rural-development-2014-2020/country-files/common/funding-per-ms_en.pdf, (06.06.2017).

Yukarıda belirtilen altı politika önceliği, “Odak Alanlar” olarak ifade edilen spesifik alt bölümlere ayrılmıştır. Üye devletlerin kırsal kalkınma programları, odak alanlara yönelik hedefler, bu hedefleri gerçekleştirmek üzere kullanılacak önlemler ve hedeflere ulaşmak için tahsis edilen fonlardan oluşmaktadır. altı politika önceliği kapsamında yer alan odak alanlar şunlardır²³⁹:

²³⁹ European Commission, “**Priority & Focus Area Summaries**”, http://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/rural-development-policy-figures/priority-focus-area-summaries_en, (15.06.2017).

Öncelik 1. Bilgi transferi ve yenileşim

- a. Kırsal alanlarda bilgi tabanının geliştirilmesini, işbirliğini ve yenileşimi teşvik etmek
- b. Tarım, gıda üretimi ve ormancılık ile araştırma ve yenileşim arasındaki bağlantıları güçlendirmek
- c. Tarım ve ormancılık sektörlerinde hayat boyu öğrenim ve mesleki eğitimi teşvik etmek

Öncelik 2. Çiftlik yaşayabilirliği ve rekabetçiliği

- a. Tüm çiftliklerin ekonomik performansını geliştirmek ve yeniden yapılandırma ve modernizasyonlarını kolaylaştırmak
- b. Yeterli niteliklere sahip çiftçilerin tarım sektörüne girişini kolaylaştırmak ve nesiller arası yenilenme

Öncelik 3. Gıda zinciri organizasyonu ve risk yönetimi

- a. Tarımsal gıda zincirine daha iyi entegre etmek suretiyle birincil üreticilerin rekabetçiliklerini arttırmak
- b. Çiftlik risklerinin önlenmesi ve yönetimi için destek sağlama

Öncelik 4. Ekosistemlerin yenilenmesi, korunması ve geliştirilmesi

- a. Biyoçeşitliliğin yeniden tesisi, korunması ve geliştirilmesi
- b. Su yönetiminin geliştirilmesi
- c. Toprak erozyonunun önlenmesi ve toprak yönetiminin geliştirilmesi

Öncelik 5. Kaynak verimliliğine ve iklim esnekliğine sahip ekonomi

- a. Tarımda su kullanım verimliliğinin artırılması
- b. Tarımda ve gıdanın işlenmesinde enerji kullanım verimliliğinin artırılması
- c. Yenilenebilir enerji kaynaklarının tedarikini ve kullanımını kolaylaştırmak
- d. Tarımda sera gazının ve amonyak emisyonunun azaltılması
- e. Tarım ve ormancılıkta karbon tutumu ve korunmasını geliştirmek

Öncelik 6. Toplumsal katılım ve ekonomik gelişme

- a. İş alanları açmanın yanı sıra küçük işletmelerin oluşturulmasını, geliştirilmesini ve çeşitlendirilmesini kolaylaştırma

- b. Kırsal alanlarda yerel kalkınmayı teşvik etmek
- c. Kırsal alanlarda bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanımını, kalitesini ve erişilebilirliğini arttırmak

1305/2013 no.lu Tüzük'ün 17'nci maddesinde fiziksel varlıklara yapılan yatırımlar, üye devletler tarafından başvurulabilecek tedbirler arasında sayılmıştır. 17'nci maddedeki desteklemeden yararlanabilmek için fiziksel varlıklara yapılan yatırımların; tarımsal işletmenin genel performansını ve sürdürülebilirliğini geliştiren, çiftlik ve orman alanlarına erişim, arazi toplulaştırması ve ıslahı, enerji ve su arzı ve tasarrufu da dahil olmak üzere tarım ve ormancılığın geliştirilmesi, adaptasyonu ve modernizasyonuna ilişkin altyapıyı kapsayan yatırımlar olması gerektiği belirtilerek arazi toplulaştırmasına açık şekilde yer verilmiştir.

Öncelik 2/a kapsamında AB'deki toplam 335.000 tarımsal işletmenin (toplam tarımsal işletme sayısının %2.8'i) yeniden yapılandırılması ve modernizasyonu desteklenecektir.²⁴⁰ Üye devletlerin bir kısmının 2014 – 2020 kırsal kalkınma programlarında ulusal ya da bölgesel düzeyde “Öncelik 2/a” kapsamında arazi toplulaştırma projelerine yer verildiği görülmektedir:

Çek Cumhuriyeti'nin kırsal kalkınma programında 3500 çiftliğin (toplam sayının %13.3'ü) modernizasyonu ve tarımsal işletmelerin rekabet edebilirliğini arttırmak ve erozyon riskini azaltmak üzere dört yüz yirmi arazi toplulaştırma projesinin desteklenmesi öngörülmüştür²⁴¹.

Almanya'nın Renanya-Palatina Eyaleti için hazırlanan kırsal kalkınma programında tarımsal işletmelerin %5.8'inin yeniden yapılandırılması ve modernizasyonu için yapılacak yatırımlara destek verilmesi ve tarımsal alanların %7.8'inde verimliliği arttırmak üzere arazi toplulaştırması yapılması; Bavyera, Hessen, Kuzey Ren-Vestfalya ve Tübingiya eyaletlerinin kırsal kalkınma programlarında ise çiftliklerin; yenileşim, genç çiftçiler, organik tarım, hayvan

²⁴⁰ European Commission, “**RDPs 2014 – 2020: Key Facts & Figures, Rural Development Priority 2**”, <https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/priority-2-summary.pdf>, (18.06.2017), s. 1.

²⁴¹ European Commission, “**Factsheet on 2014 – 2020 Rural Development Programme for the Czech Republic**”, https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/rural-development-2014-2020/country-files/cz/factsheet_en.pdf, (11.06.2017), s. 2.

refahı, kaynak verimliliği ve çevre-iklim odak alanlarında ve arazi toplulaştırması ve tarımsal erişim yolları için destekten yararlanması öngörülmüştür²⁴².

Romanya'nın kırsal kalkınma programına göre, 15.000 küçük çiftlik sahibi, tarımsal işletmelerini kalıcı olarak devretmek üzere desteklenerek arazilerin birleştirilmesi teşvik edilecektir²⁴³.

Polonya'nın kırsal kalkınma programı, küçük ve orta büyüklükteki çiftliklerin üretim potansiyelini artırmayı ve mevcut arazi parçalanması nedeniyle tarım dışı sektörlerle yönelimi ve tarımsal hizmetlere erişimi geliştirmeyi hedeflemektedir. Bu kapsamda tarım sektöründen ayrılan çiftçilere yıllık ödemeler şeklinde destek verilecek ve küçük tarımsal işletmelerden 110.000 hektarlık alanın, daha büyük tarımsal işletmelere devri gerçekleştirilecektir²⁴⁴.

IV. ARAZİ TOPLULAŞTIRMA YÖNTEMLERİ

Her uygulama bölgesinin koşulları, imkanları ve uygulamadan beklenen amaç, farklı arazi toplulaştırma yöntemlerini gerektirmektedir. Ancak tüm yöntemlerin şu ortak özellikleri bulunmaktadır²⁴⁵:

- Toplulaştırmanın uygulandığı alan yeniden biçimlendirilir ve düzenlenir.
- Tarım ve orman işletmeciliği ve kırsal alandaki yaşam koşulları iyileştirilir.
- Kültür alanları korunur.
- Kırsal gelişim sağlanır.

²⁴² European Commission, “Country Files: Germany”, https://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/country-files/de_en, (17.06.2017).

²⁴³ European Commission, “Factsheet on 2014 – 2020 Rural Development Programme for Romania”, https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/rural-development-2014-2020/country-files/ro/factsheet_en.pdf, (18.06.2017), s. 3.

²⁴⁴ European Commission, “Factsheet on 2014 – 2020 Rural Development Programme for Poland”, https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/rural-development-2014-2020/country-files/pl/factsheet_en.pdf, (18.06.2017), s. 2-3.

²⁴⁵ Demirel, s. 15.

A. İsteğe Bağlı Arazi Toplulaştırması

İsteğe bağlı arazi toplulaştırması, belirli büyüklük ve sayıdaki arazi sahiplerinin isteği üzerine yapılır²⁴⁶. Arazi toplulaştırmasında çiftçilerin geleneksel bakış açısı, toprağa bağlılıkları gibi sebeplerle isteğe bağlı sistemin esas alınması gerektiği kabul edilmektedir²⁴⁷. Toplulaştırma yönteminin seçiminde ülkenin tarihi, ekonomik ve sosyal şartları göz önünde tutulmalı, çiftçilerin muhtemel tepkileri dikkate alınmalıdır²⁴⁸. Nitekim arazi toplulaştırmasının en zor kısımlarından birisini, topraklarına psikolojik ve geleneksel bir bağlılıkları olan çiftçilere toplulaştırmanın önemini ve bundan sağlayacakları faydayı anlatmak oluşturmaktadır. Bu yüzden eğitim ve yayın çalışmalarının yürütülmesi ve toplulaştırma öncesinde çiftçilere toplulaştırmanın faydalarının ve toplulaştırma sonrası elde edecekleri kazanımların açıklanması önem taşımaktadır.

İsteğe bağlı toplulaştırmada arazi maliklerinin arazilerin yeniden tahsis sürecine katılımı onaylaması gerektiği için sadece arazi maliki sayısının az olduğu toplulaştırma projeleri başarıyla yürütülebilmektedir²⁴⁹. Bu sebeple isteğe bağlı yöntem, sadece küçük çapta toprak parçalanması durumlarında kullanılabilir. Bazı ülkelerde isteğe bağlı toplulaştırma projelerine 10 arazi malikinden daha az katılım sağlanırken, Danimarka gibi ülkelerde proje, yaklaşık 50-100 arazi malikinin katılımı ile tamamen gönüllülük esasına dayalı olarak da uygulanabilmektedir²⁵⁰. Başlangıçta arazi toplulaştırma uygulamalarında mülkiyet hakkının dokunulmazlığı dikkate alınarak tüm arazi sahiplerinin onayı aranırken bu durumun her zaman mümkün olmaması sebebiyle zamanla zorunlu toplulaştırma yöntemi kullanılmaya başlanmıştır.

²⁴⁶ Eren ve Başpınar, s. 172.

²⁴⁷ Aksoy (Tarım), s. 290.

²⁴⁸ Aksoy (Tarım), s. 291.

²⁴⁹ Jan Sonnenberg, “**Fundamentals Of Land Consolidation As An Instrument To Abolish Fragmentation Of Agricultural Holdings**”, FIG XXII International Congress, Washington, 19-26.04.2002, https://www.fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/fig_2002/Ts7-4/TS7_4_sonnenberg.pdf, (14.07.2017), s. 4.

²⁵⁰ FAO, Projects, s. 26.

B. Zorunlu Arazi Toplulaştırması

Zorunlu arazi toplulaştırmasında arazi sahiplerinin onayı aranmamaktadır. Genellikle büyük sulama projeleri ve toprak reformu projelerinde zorunlu arazi toplulaştırması yoluna başvurulmaktadır²⁵¹. Maliklerin onayının alınamadığı ve toplulaştırmanın teknik, ekonomik, sosyal ve hukuki yönlerden mutlaka gerekli olduğu durumlarda kamu yararı gerekçesi ile zorunlu toplulaştırma yapılmaktadır.

Her ülkede farklı uygulamalar olmakla birlikte genelde arazi sahibi çiftçilerin yarısından fazlasının talebiyle arazi toplulaştırmasına karar verilmektedir²⁵². Ülkemizde 3083 ve 5403 sayılı Kanun, toplulaştırmanın isteğe bağı ya da maliklerin muvafakati aranmadan zorunlu olarak yapılmasını öngörmektedir. Uygulama Yönetmeliğı'nin 21'inci maddesine göre, toplulaştırmanın yapılacağı proje alanındaki arazinin yarısından çoğuna malik bulunan ve sayıca maliklerin üçte ikisini teşkil eden arazi sahibi çiftçilerin muvafakati ile isteğe bağı toplulaştırma uygulanmaktadır. 22'nci maddede ise zorunlu arazi toplulaştırması düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, toplulaştırma yapılması uygun görülen yerlerde, arazi malikleri ve bunların sahip oldukları arazi miktarına ait çifte ekseriyetin sağlanamaması halinde Tarım Reformu Bölge Müdürlüğü'nün²⁵³ teklifi ve Tarım Reformu Genel Müdürlüğü'nün onayı ile zorunlu toplulaştırma yapılabilir. 2009 tarihli Tüzük'de aranan çoğunluk farklıdır. Tüzük'ün 16'ncı maddesine göre, arazilerin yarısından çoğuna malik bulunan ve sayıca maliklerin yarısından fazlasını oluşturanların muvafakati üzerine isteğe bağı toplulaştırma; Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının veya Toprak Koruma Kurullarının talebi üzerine kamu yararı gözetilerek Bakanlar Kurulunun kararı ile proje sahası belirlenmek üzere isteğe bağı olmaksızın toplulaştırma yapılabilir.

²⁵¹ Akipek, s. 177.

²⁵² Kara, s. 59; Zhou, s. 6.

²⁵³ 3155 sayılı Tarım Reformu Genel Müdürlüğü'nün Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'a göre kurulan Tarım Reformu Genel Müdürlüğü ve taşra teşkilatını oluşturan Tarım Reformu Bölge Müdürlükleri, 08.06.2011 tarih ve 27958 Mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 639 sayılı Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile kapatılmış, her türlü taşınır, taşıt, araç, gereç ve malzeme, her türlü borç ve alacakları, hak ve yükümlölükleri, yazılı ve elektronik ortamdaki her türlü kayıt ve dokümanları ile istihdam edilen personelleri Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığına devredilmiştir.

C. Kamulaştırma veya Satın Alma Suretiyle Arazi Toplulaştırması

Yol, baraj gibi yapıların inşası esnasında uygulanan toplulaştırma²⁵⁴. Toplulaştırma sahasındaki araziler tekrar dağıtım yapılmak üzere kamulaştırılır ya da arazi sahiplerinden satın alınır. Toplulaştırma sonunda çiftçilere tekrar dağıtım yapılarak arazi almak istemeyenlere arazinin kıymetine göre bedeli ödenir²⁵⁵. Bu yöntem ile, ortaya çıkacak toprak kayıplarının sadece yapının üzerinde bulunduğu toprak sahiplerine değil, daha geniş alandakilere eşit oranda yayılması suretiyle işletmelerin toprak kaybından doğacak zararlarının en aza indirgenmesi ve yol, baraj gibi yapıların kırsal alana olumsuz etkilerinin azaltılması amaçlanmaktadır²⁵⁶.

D. Geniş Kapsamlı Arazi Toplulaştırması

Hem tarımsal alanı hem de köy yerleşim alanını kapsayan kırsal toprak düzenlemesidir. Ulaşım ve sulama önlemleri, toprak koruma önlemleri, genel ve yerel amaçlı ortak yapılar, yolların iyileştirilmesi, sulama ve drenaj kanallarının kurulması, köy yenileme, erozyon kontrol önlemlerinin alınması, çevre ve doğa koruma önlemlerini destekleyen planlar ve uygulamaları kapsar²⁵⁷.

Geniş kapsamlı arazi toplulaştırmasında izlenen prosedür, ülkeden ülkeye değişmekle beraber genel olarak, toplulaştırma projesinin kabul edilmesi, projenin planlanması, mevcut hak ve toprak değerlerinin envanterinin hazırlanması, yeni parselasyon planını gösteren ayrıntılı toplulaştırma planının hazırlanması, planın uygulanması ve son verilerin ortaya konduğu sonuç bölümlerinden oluşmaktadır. Geniş kapsamlı arazi toplulaştırması, Tarım Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Kadastro Müdürlükleri, Çevre, Bayındırlık ve Ulaşım Bakanlıkları gibi merkezi devlet kurumlarının geniş çapta katılımını gerektirir²⁵⁸.

²⁵⁴ Demirel, s.15.

²⁵⁵ Takka, s. 8.

²⁵⁶ Demirel, s. 17.

²⁵⁷ Demirel, s.15; FAO, Projects, s. 21.

²⁵⁸ FAO, Projects, s. 23.

E. Basit ve Hızlandırılmış Arazi Toplulaştırması

Tarımsal altyapı ve ıslah çalışmaları yapılmaksızın üretim koşullarının hızlı bir şekilde iyileştirilmesi amacıyla parsellerin yeniden düzenlenmesidir. Genellikle daha önceden arazi toplulaştırması yapılmış alanlarda uygulanır. Arazi toplulaştırmasının uygulandığı alanlarda zamanla ortaya çıkan parçalanmalar nedeniyle parsellerin tekrar birleştirilmesi gerekebilir. Bu durumda az miktarda proje masrafı ile hızlandırılmış toplulaştırma uygulanır. Hızlandırılmış toplulaştırmanın yeni proje sahalarında uygulanması durumunda ise, öncelikle dağınık parseller birleştirilmekte, tarımsal altyapı ve ıslah çalışmaları ise mülkiyetin dağıtımından sonraya bırakılmaktadır²⁵⁹.

F. Grup Arazi Toplulaştırması

Yol ve sulama ağı, toplulaştırma projesinin uygulandığı sahanın sınırlarını aşıyorsa ve komşu saha ile parsel değişimi yapılması gerekiyorsa söz konusu sahalarda ortak bir düzenleme yapılarak toplulaştırma çalışmalarının birleştirilmesi, grup arazi toplulaştırması ya da havza bazında arazi toplulaştırması olarak adlandırılmaktadır²⁶⁰.

G. Bireysel Arazi Toplulaştırması

Gayri resmi olarak gerçekleşen ve nadir olarak uygulanan bir yöntemdir. Devlet, doğrudan toplulaştırma projesine dahil olmaz ve kamu tesisleri projenin kapsamı dışında tutulur. Devletin rolü, uygun piyasa mekanizmalarının oluşması için gerekli önlemleri almakla sınırlıdır. Ayrıca kira ve ortak arazi kullanım anlaşmaları gibi vasıtalarla toplulaştırmanın teşvik edilmesinde rol üstlenebilir²⁶¹. Bireysel arazi toplulaştırması Moldova'da yaygın olarak kullanılan bir yöntemdir²⁶².

²⁵⁹ Takka, s. 7.

²⁶⁰ Demirel, s. 18.

²⁶¹ FAO, s. 27.

²⁶² Lerman ve Cimpoies, s. 7.

H. Özel Kùltür Alanlarında Toplulaştırma

Özel kùltür bitkilerinin (bağ, sebze meyve, çay, tütün, zeytinlik vb.) yetiştiğı alanların kendi içinde toplulaştırılması yöntemidir²⁶³. Amaç; parsellerin iç ve dış bağlantılarının sağlanarak birleştirilmesi, parsellerin kullanım amacına uygun olarak şekillendirilmesi, yöresel iklim koşullarına uygun önlemlerin alınması, sulama olanaklarının ve toprak yapısının iyileştirilmesi, ürünlerin yenilenmesi ve çoğaltılmasıdır²⁶⁴.

V. ARAZİ TOPLULAşTIRMASININ TEMEL İLKELERİ

Yargı kararlarındaki iptal sebepleri de dikkate alınarak 3083 ve 5403 sayılı Kanun uygulamasında geçerli olan ortak kurallar çerçevesinde arazi toplulaştırmasının temel ilkeleri şu şekilde sıralanabilir:

A. Eşdeğerlik İlkesi

Mülkiyet hakkının korunması açısından arazi sahiplerine toplulaştırma neticesinde verilecek yeni arazilerinin eski arazilerine eşdeğer olması gereklidir. Bu bakımdan eşdeğerlik ilkesi, arazi toplulaştırmasının en önemli ilkesidir. Söz konusu eşdeğerlik, arazi derecelendirmesi ile sağlanmaktadır. Arazi derecelendirmesi ile arazilerin toprak, topoğrafya, yola ve yerleşim yerlerine uzaklık gibi özellikleri karşılaştırılarak verim yetenekleri tespit edilmekte ve parsellerin yeniden düzenlenmesinde arazi sahiplerinin hakediş puanları hesaplanmaktadır²⁶⁵. Eşdeğerlik ilkesine uyulmaması ve arazi sahibine eski arazisine göre daha kötü ve verimsiz bir arazi verilmesi, arazi toplulaştırmasına karşı açılan iptal davalarında en çok karşılaşılan iptal gerekçesini oluşturmaktadır. Danıştay, toplulaştırmada eşdeğer arazi tahsisini hukuki bir zorunluluk olarak kabul etmektedir²⁶⁶. Arazi toplulaştırmasının hukuki bilgi dışında teknik bilgiyi de gerektirmesi sebebiyle iptal davalarında mahkemece bilirkişi incelemesi yapılmasına karar verilmektedir. Projede arazi

²⁶³ Takka, s. 6.

²⁶⁴ Demirel, s. 18.

²⁶⁵ Arıcı ve Aslan, s. 115.

²⁶⁶ Bu konudaki yargı kararları için bkz. s. 194-195.

derecelendirmesine esas teşkil eden verilerin doğru bir şekilde tespit edilmiş olması, yargılama aşamasında bilirkişi incelemesine de yardımcı olması açısından önemli bir husustur²⁶⁷.

B. Tarımsal Üretime Elverişli Parsel Oluşturulması İlkesi

Arazi toplulaştırmasının amacı, parçalanmış arazilerin birleştirilmesi suretiyle ekonomik ve rasyonel kullanıma uygun, sulama ve ulaşım imkanlarından yararlanan tarımsal üretime elverişli parseller oluşturulmasıdır. Toplulaştırma sonucunda arazi sahibine verilen yeni arazinin modern sulama ve tarımsal mekanizasyon tekniklerinin uygulanabileceği nitelikte bir arazi olması, toplulaştırmanın amacına ulaştığını gösterir. Bu kapsamda toplulaştırma ile oluşturulan arazinin zorunlu durumlar dışında dikdörtgen biçimde planlanması, en/boy oranının mevzuata uygun olması, yol ve sudan faydalandırılması gerekmektedir.

C. Aynı Yerde ve Tek Parsel Verilmesi İlkesi

Arazi toplulaştırması ile arazi sahibine ait birden fazla parselin bir araya getirilmesi ve mümkün olduğunca tek parselde birleştirilmesi esastır. Tek parselde birleştirmenin mümkün olmadığı hallerde de arazilerin parçalılık durumunun mümkün olduğunca azaltılması gerekmektedir; toplulaştırmanın amacına aykırı şekilde parçalanmış araziler oluşturulmamalıdır.

Arazi sahibinin isteği de dikkate alınarak arazilerinin yoğun olduğu bölgede ya da en büyük arazisinin etrafında birleştirme yapılmasına dikkat edilmelidir. Danıştay kararlarında, aksi yönde teknik gerekçeleri ortaya konulmadığı sürece arazi sahiplerine yeni arazilerinin, eski kadastral parsellerinin bulunduğu alanda verilmesi gerektiği zorunlu bir ilke olarak kabul edilmektedir²⁶⁸.

²⁶⁷ Arıcı ve Aslan, s. 117.

²⁶⁸ Bu konudaki yargı kararları için bkz. s. 194-195.

D. Çiftçi Tercihlerinin Belirlenmesi İlkesi

Toplulaştırma yapılırken arazi sahiplerinin tercihlerine öncelik tanınmalı ve imkanlar ölçüsünde istekleri yerine getirilmelidir. Tercihlere uygun olarak yapılacak bir planlama, sonraki aşamalarda ortaya çıkacak itirazları da önleyecek ve arazi sahiplerince yargı yoluna başvurulmasına gerek kalmayacaktır. Bu nedenle toplulaştırma projelerinin katılımcı bir anlayışla yürütülmesi önem taşımaktadır.

E. Kamu Hizmetlerine Katılım İlkesi

Proje kapsamında toplulaştırmaya tabi tutulan bütün arazilerin yol, sulama, gölet, baraj, tahliye, elektrik iletim gibi hizmetlerden yararlandırılması gerekmektedir. Bu amaçla inşa edilecek ortak kullanım ve kamu tesisleri için gereken alan, toplulaştırmaya giren tüm arazilerden ortak katılım payı kesintisi yapılmak suretiyle karşılanmaktadır. İhtiyaç duyulan alanın ortak katılım payından karşılanamaması durumunda Hazine arazilerinden ya da Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan arazilerden; bunun da mümkün olmaması durumunda gerçek ve tüzel kişilerden anlaşma veya kamulaştırma yoluyla karşılanması gerekmektedir.

F. Sabit Tesislerin Korunması İlkesi

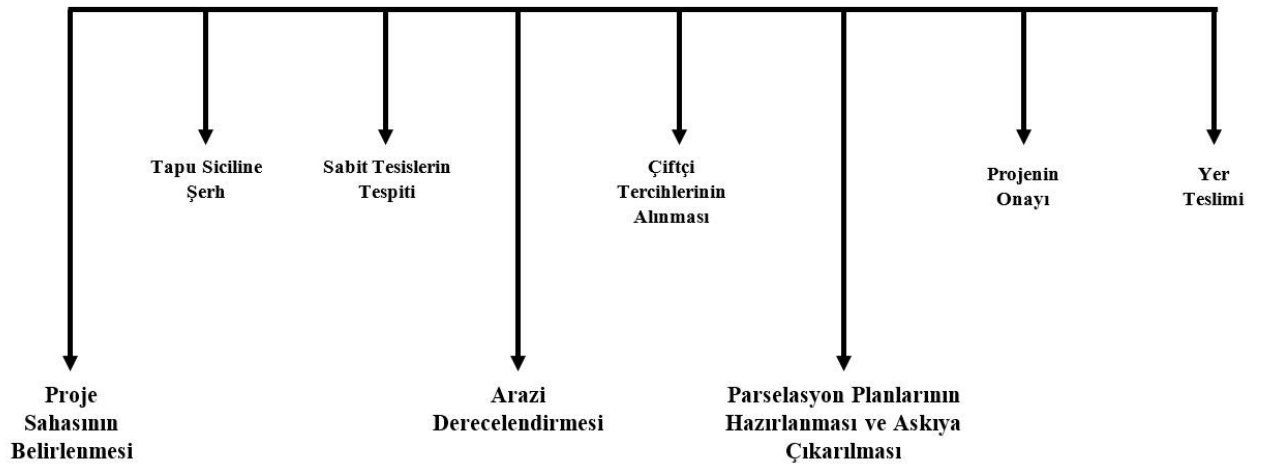
Toplulaştırmada ev, ahır, kuyu, ağaç gibi sabit tesisler maliklerinde kalacak şekilde planlama yapılmalıdır. Birden fazla sabit tesisi bulunan malikin bunlardan birinin etrafındaki toplulaştırma isteği dikkate alınmalıdır. Sabit tesislerin korunmaması halinde bunun teknik gerekçelerinin açıklanabilir olması gerekmektedir. Sabit tesislerin korunması ilkesinin ihlali, toplulaştırma işlemini hukuka aykırı hale getiren bir iptal sebebidir²⁶⁹.

²⁶⁹ Bu konudaki yargı kararları için bkz. s.194-195.

VI. ARAZİ TOPLULAŞTIRMASININ UYGULAMA AŞAMALARI

Arazi toplulaştırmasında genel hatlarıyla iş akışı; arazi toplulaştırmasının uygulanacağı proje sahasının belirlenmesi, tapu siciline şerh konulması, sabit tesislerin tespiti, arazi derecelendirmesi, çiftçi tercihlerinin alınması, parselasyon planlarının hazırlanması ve askıya çıkarılması, projenin onayı ve yer teslimi şeklinde ifade edilebilir. (Şekil 3)

Şekil 3: Arazi Toplulaştırmasında İş Akışı



09.06.2010 tarihli Tarım Reformu Genel Müdürlüğü Arazi Toplulaştırması Teknik Talimatı (Teknik Talimat)²⁷⁰,’nda arazi toplulaştırması; hazırlık çalışmaları, projelendirme hazırlığı, arazi derecelendirmesi, projelendirme aşaması ile uygulama ve tescil olmak üzere beş başlık altında toplanmıştır:

A. Hazırlık Çalışmaları

1. Toplulaştırma Alanının Tespiti ve Etüt Raporunun Hazırlanması

Toplulaştırma, köy, belde veya havza esas alınarak o yerin kadastral sınırları

²⁷⁰ Tarım Reformu Genel Müdürlüğü’nün 18.04.2003 tarihli “Kamulaştırma, Toplulaştırma, Dağıtım ve Kiralama Teknik Talimatı”nın toplulaştırmaya ilişkin maddeleri iptal edilerek 09.06.2010 tarihinde “Arazi Toplulaştırması Teknik Talimatı” yürürlüğe girmiştir.

içerisindeki gerçek ve tüzel kişilere ait arazide uygulanır. Bazı hallerde bir köyün tapulama sınırları içerisinde kalan arazisinin bir bölümünde de toplulaştırma uygulanabilir. Uygulama alanları içinde toplulaştırma yapılması gerekli yerler belirlenerek etüt programına alınması için Bakanlığa teklif edilir.

Gerçek ve özel kişilerce talep edilen veya Bakanlıkça tespit edilen alanlarda toplulaştırma yapmak üzere etüt ve planlama çalışmalarına başlanır. Etüt çalışması, toplulaştırma yapılacak bölgenin tarımsal, ekonomik, sosyal ve diğer altyapı durumunun envanterinin çıkarılmasıdır²⁷¹. Bu aşamada toplulaştırma yapılacak alandaki parsellerin parçalılık ve topoğrafik durumu, sulama ve yol imkanlarından yararlanıp yararlanmadığı hususları tespit edilir ve etüt raporları hazırlanır²⁷². Etüt aşamasında ayrıca coğrafi konum, iklim özellikleri, nüfus, ulaşım, arazi yapısı, sosyo ekonomik yapılar, tapu kadastro durumu, yer üstü ve yer altı su kaynağı varlığı, ürün deseni, toprak dağıtım normu, mülkiyet dağılımı, şahıs, hazine, mera arazileri, yer altı kaynakları, projenin tahmini maliyeti, proje ile sağlanan tasarruf, önlenen arazi kaybı, gelir seviyesindeki artış, diğer sosyo-ekonomik faydalar, toplulaştırma yapılmasının uygunluğu ve benzeri konular araştırılır²⁷³. Etüt çalışmaları, toplulaştırmanın yöntem ve kapsamı konusunda yol gösterecek çalışmalardır. Etüt raporunda ayrıca arazi toplulaştırmasını zorunlu kılan sebeplere de yer verilir.

2. Uygulama Alanı İlanı

Etüt yapıldıktan sonra uygun görülen alanlar Bakanlığa sunulur. Bakanlıkça bu yerlerin uygulama alanı olarak ilan edilmesinde fayda görülürse karar alınmak üzere Bakanlar Kuruluna teklif edilir. Bakanlar Kurulunca uygun görülmesi halinde bu yerler uygulama alanı olarak ilan edilir ve Resmi Gazete’de yayımlanır²⁷⁴.

²⁷¹ Kara, s. 54.

²⁷² Ahmet Ünsal, “Arazi Toplulaştırma Projelerinin Aşamaları”, *Türktarım Dergisi*, Sayı: 192, Mart-Nisan/2010, s. 20.

²⁷³ Ünsal, s. 20; Arıcı ve Aslan, s. 80.

²⁷⁴ Örneğin, 05.10.2010 tarih ve 27720 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan, Ağrı, Bingöl, Diyarbakır’ın bazı köy ve beldelerinin 3083 sayılı Kanun’un 3’üncü maddesine göre uygulama alanı olarak tespitine ilişkin Bakanlar Kurulu kararı.

01.01.2015 tarihi itibariyle 59 ilde, 261 ilçede 4271 uygulama alanında çalışmalar yürütülmektedir²⁷⁵.

3. Toplulaştırma Kararının İlanı ve Toplulaştırma Şeklinin Tespiti

Toplulaştırma alanı olarak uygun görülen yerler, mahallinde 15 gün süreyle ilan edilir ve mahallin en büyük mülki amirine yazılı olarak bildirilir. Söz konusu alan içerisindeki arazi maliki çiftçilerle görüşmeler yapılarak toplulaştırmanın mahiyeti, faydaları, sağlayacağı kazanımlar ayrıntılı şekilde anlatılır. DSİ, Karayolları, Devlet Demiryolları Genel Müdürlüğü gibi kuruluşların o alanda yapacakları hizmetler açıklanır.²⁷⁶

Uygulama Yönetmeliği'ne göre toplulaştırmanın yapılacağı proje alanındaki arazinin yarısından fazlasına malik olan ve sayıca maliklerin 2/3'sini teşkil eden arazi sahibi çiftçilerin muvafakati ile isteğe bağlı toplulaştırma yapılır. Bu karar, proje alanındaki tüm malikleri bağlar. Çifte ekseriyetin sağlanması için arazi maliklerinden yazılı muvafakat istenir. Çifte ekseriyet sağlandığı takdirde söz konusu yer için isteğe bağlı toplulaştırma kararı alınır. Çifte ekseriyetin sağlanamaması halinde Bakanlık onayı ile zorunlu toplulaştırma kararı alınabilir.²⁷⁷

Tarım Arazilerinin Korunması, Kullanılması ve Arazi Toplulaştırmasına İlişkin Tüzük'ün 16'ncı maddesine göre, arazinin yarısından çoğuna malik bulunan ve toplulaştırma alanındaki maliklerin yarısından fazlasını oluşturanların muvafakati ile isteğe bağlı toplulaştırma yapılabilir.

4. Tapu Siciline Şerh Verilmesi

Toplulaştırma alanındaki parsellerin listesi, tapu siciline şerh düşülmesi için Tapu Sicil Müdürlüğüne gönderilir. Şerh tarihinden sonra araziye devralan veya

²⁷⁵ Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, “Tarım Reformu Verileri”, <http://www.tarim.gov.tr/sgb/Belgeler/SagMenuVeriler/TRGM.pdf>, (27.10.2017), s. 2.

²⁷⁶ Ünsal, s. 21.

²⁷⁷ Teknik Talimat, md.7.

üzerinde bir hak iddia eden kimselerin eski malikin yükümlülüklerini aynen kabul etmiş sayılacakları mahallinde alışılmış usullerle duyurulur²⁷⁸.

5. Sabit Tesislerin Tespiti

Teknik Talimat'ın 3'üncü maddesine göre sabit tesisler; ev, ahır, samanlık, ağıl, ambar, kuyu vb. yapılarla bağ²⁷⁹, bahçe²⁸⁰ ve ağaçlık arazi²⁸¹yi ifade eder. Toplulaştırma yapılırken sabit tesisler imkanlar ölçüsünde maliklerine bırakılır. Birden fazla sabit tesisi bulunan malikler bu arazi parçalarından mümkün olduğu kadar birinin etrafında tercih vermek zorundadır. Tüzük'te sabit tesislerle birlikte çevre ve doğaya görünüm güzelliği veren arazi, yapı ve tesislerin de eski maliklerine bırakılacak şekilde planlama yapılması öngörülmüştür. Toplulaştırma ilanından sonra bölgeye gidilerek burada bulunan sabit tesisler tutanakla belirlenir. Toplulaştırma alanı ilanından sonra yapılan sabit tesislerin dikkate alınmayacağı, mal sahiplerinin ileride herhangi bir zarar ziyan talebinde bulunmayacakları ve bunların tazminata konu olamayacağı alışılmış usullerle duyurulur²⁸².

B. Projeleme Hazırlığı

Projeleme hazırlığı kapsamında mülkiyet ve harita bilgileri oluşturulur. Mülkiyete ilişkin bilgiler; nüfus bilgileri ve kadastro parsel bilgilerini kapsamaktadır. Bu kapsamda her parselin alanı, büyüklüğü, parsel numarası, parselin bulunduğu

²⁷⁸ Teknik Talimat, md. 8.

²⁷⁹ Kamulaştırma, Toplulaştırma, Dağıtım ve Kiralama Teknik Talimatı'nın 3'üncü maddesinin 13'üncü bendine göre bağ, dekarında en az 110 omca olacak şekilde kültüre tabi tutulmuş yerleri ifade eder.

²⁸⁰ Kamulaştırma, Toplulaştırma, Dağıtım ve Kiralama Teknik Talimatı'nın 3'üncü maddesinin 14'üncü bendine göre bahçe; dekarında en az aşağıda cinsi ve sayısı yazılı ağaç, ocak veya kök bulunan yerleri ifade eder:

Zeytin - 8 ağaç; antep fıstığı - 8 ağaç; kestane - 5 ağaç; harnup - 10 ağaç; incir - 6 ağaç; armut, elma, trabzon hurması - 10 ağaç; badem, kiraz - 15 ağaç; ayva, nar - 20 ağaç; erik, kayısı, zerdali - 15 ağaç; muşmula, malta eriği - 25 ağaç; şeftali, vişne - 20 ağaç; muz - 30 ağaç; ceviz, dut - 5 ağaç; üvez, hünnap, kızılıçık - 15 ağaç; limon, portakal, greyfurt, turunc - 15 ağaç; mandalina - 20 ağaç; avokado - 10 ağaç; fındık - 40 ocak; gül - 200 kök; çay - 800 fidan.

²⁸¹ Kamulaştırma, Toplulaştırma, Dağıtım ve Kiralama Teknik Talimatı'nın 3'üncü maddesinin 20'nci bendine göre ağaçlık arazi; orman karakteri göstermeyen, kereste veya odunundan yararlanılan, tabii olarak veya emekle yetişen her nevi ağaç ve ağaççıkların topluluk halinde bulunduğu araziye ifade eder. (Sıra halinde bulunan ağaç ve ağaççıkların bulunduğu yerler ağaçlık arazi sayılmaz.)

²⁸² Teknik Talimat, md. 9; Ünsal, s. 22.

bölge, mülkiyete ilişkin hak ve kısıtlamalara ilişkin veriler toplanır²⁸³. Toplulaştırma alanına giren köylerin tapu kütüklerinin bir örneği Tapu Sicil Müdürlüklerinden alınarak bilgisayar ortamında tespitleri yapılır, eski mülkiyet durumunu gösteren haritalar düzenlenip sayısal ve sözel veri tabanı oluşturulur.

C. Arazi Derecelendirmesi

Derecelendirme, arazi maliklerinin eski arazilerinin değeri ile yeni verilecek arazilerinin değerini gösteren ve birbirine eşitliğini sağlayan değer biçme uygulamasıdır²⁸⁴. Arazi değerlerini ve toplulaştırma sonrası arazi sahiplerine verilecek arazi miktarlarını gösterdiği için toplulaştırmanın önemli bir aşamasıdır. Yeni parsellerin planlanması aşamasında arazi sahibinin eski arazisinin değeri düşük ve yeni verilecek arazisinin değeri yüksek ise derecelendirme katsayısı kullanılarak arazi miktarı azaltılır. Eski arazinin değeri yüksek ve yeni verilecek arazinin değeri düşük ise verilecek arazi miktarı artırılarak eski ve yeni arazinin birbirine denkliği sağlanmaya çalışılır²⁸⁵.

Derecelendirme işlemi, derecelendirme komisyonu tarafından yapılır. 3083 sayılı Kanun'a göre derecelendirme komisyonu, biri başkan olmak üzere toplam beş üyeden oluşur. Bakanlıkça biri toprak etüt ve araştırma işlerinde tecrübeli iki ziraat mühendisi görevlendirilir. Köylerde köy muhtarı veya temsilcisi, beldelerde belediye başkanı veya temsilcisi komisyonun tabi üyesidir. Proje alanındaki arazi sahipleri komisyona kendi aralarından bir asıl ve iki yedek üye seçerler. Komisyon başkanı Bakanlıkça belirlenir.

5403 sayılı Kanun'a göre derecelendirme komisyonu, proje biriminden üç asıl, bir yedek üye; köylerde köy muhtarı, belediyelerde belediye başkanının belirleyeceği bir asıl, bir yedek üye, il özel idarelerinde valinin belirleyeceği bir asıl bir yedek üye; proje alanında arazisi bulunan maliklerin kendi aralarından seçecekleri iki asıl, bir yedek üye olmak üzere toplam altı asıl ve üç yedek üyeden oluşur.

²⁸³ Arıcı ve Aslan, s. 86.

²⁸⁴ Gülşen Keskin, "Türkiye'de Arazi Toplulaştırmasında Değer Biçme Uygulamaları", **Tarım Ekonomisi Dergisi**, Cilt: 5, Yıl: 2000, s. 54.

²⁸⁵ Ünsal, s. 22.

Derecelendirmede dikkate alınacak hususlar, 3083 ve 5403 sayılı Kanun'da farklı şekilde belirlenmiştir. 3083 sayılı Kanun'a göre derecelendirme; toprak endeksi ve rayiç bedel endeksine (arazinin tabii verimi, yetiştirilebilecek ürün çeşidi, toprak özelliği, sulama durumu, yola ve sulama kanallarına uzaklığı, köye ve pazara olan mesafesi, ulaşım imkanları dikkate alınarak belirlenir) göre yapılır. 5403 sayılı Kanun'a göre yapılan derecelendirmede toprak endeksi, toprak ve verimlilik etütleri, arazinin yerleşim yerine veya işletme merkezine olan mesafesi dikkate alınır²⁸⁶.

Derecelendirme komisyonu tarafından hazırlanan derecelendirme haritası, mülkiyet listeleri ve derecelerin birbirine denkliğini gösteren tablo, muhtarlık veya belediyede herkesin görebileceği bir yere 15 gün süreyle asılarak ilan edilir. Arazi malikleri, ilan gününden başlayarak 20 gün²⁸⁷ içinde derecelendirme komisyonu Başkanlığına yazılı olarak itiraz edebilirler. Bu süre içinde itiraz etmeyenler derecelendirmeyi kabul etmiş sayılır. Komisyon yapılan itirazları inceler ve en geç 15 gün içinde karara bağlar. Karar, yazılı olarak ilan edilir. İlgililer bu karara karşı ilan tarihinden başlayarak 15 gün içinde Bakanlığa itiraz edebilirler. Bakanlık ziraat mühendislerinden oluşan üç kişilik bir komisyon kurarak mahallinde gerekli incelemeyi yaptırır. Bu komisyonun yazılı olarak hazırlayacağı raporla derecelendirme kesinleşmiş olur. Komisyon 30 gün içinde raporunu hazırlar, komisyon raporunun sonucu yazılı olarak ilgili maliklere ilan edilirdir²⁸⁸.

D. Projeleme Aşaması

1. Ulaşım Sisteminin Planlanması

Tarımsal yollar, arazi maliklerine, başkalarının arazisine müdahale etmek zorunda kalmaksızın kendi arazisini kullanabilme olanağı sağlar ve bu sebeple ortaya çıkabilecek huzursuzlukları önler. Proje alanında tüm parsellere ulaşımı sağlayabilmek, bu şekilde tarım işletmelerinin arazide yapılan çalışmalarını kolaylaştırmak, iş, zaman ve üretim masraflarından tasarruf edebilmek için uygun yol uzunluklarının hesaplanması gerekmektedir. Tarımsal yollar planlanırken en az

²⁸⁶ Keskin, s.53.

²⁸⁷ Bu süre, Tüzüğün 24'üncü maddesinde 15 gün olarak belirlenmiştir.

²⁸⁸ Teknik Talimat, md.15.

masrafla ve tarım arazilerinin en iyi biçimde işlenebileceği şekilde planlanmalıdır. Bunun yanı sıra tarımsal yollar, sulama kanallarına ulaşımı sağlamalı, yüzey akış sularını tahliye edecek biçimde ve arazi kullanım durumu ile tarım şekli dikkate alınarak planlanmalıdır²⁸⁹. Ayrıca proje kapsamında açılacak yolların, kırsal çevrenin bir unsuru haline geleceği dikkate alınarak estetik ve doğal bir görünüm taşımasına dikkat edilmelidir²⁹⁰.

2. Blokların Oluşturulması

Proje sahasında mevcut kalıcı nitelikli yol, dere, kanal ve benzeri sabit tesisler, parsel boyları, sulama uzunluğu, ulaşım, drenaj, yerleşim yerleri arazi kullanım planlaması dikkate alınarak ve proje alanı çevresindeki tesislerle de uyum sağlayacak şekilde blok planları oluşturulur. Gerekğinde ilgili kamu kurum ve kuruluşlarıyla mutabakat sağlanarak araziye uygulanmamış sulama, drenaj ve ulaşım sistemi projelerinde değişiklik yapılabilir. Uygulama esnasında herhangi bir değişikliğe gidilmemesi için bloklar arazide kontrol edilerek blok planlarıyla arazinin birbirine uygunluğu sağlanır. Blok planları oluşturulurken projenin genel coğrafi ve topografik durumu, ortalama parsel büyüklüğü, davalı parseller, altyapı tesisleri, mera ve hazine arazileri, akarsu, göl, gölet, sulak alanlar, doğa koruma ve sit alanları, sabit tesisler, derece farkları, belde, köy veya belediyenin özel ihtiyaçlarına da dikkat edilir²⁹¹.

3. Çiftçi Tercihlerinin Alınması

Blok planlarının hazırlanmasından sonra arazi maliklerinin tercihlerinin alınacağı gün ve yer belirtilerek mahallinde alışılmış usullerle duyurulur. Çiftçi tercihleri işletme bazında alınır ve işletmeyi oluşturan maliklerin tamamı tercih formunu imzalar. Çiftçilerle birebir görüşülerek arazilerini hangi blokta birleştirmek istedikleri sorulur ve tercih formlarına işlenir. Tercih alımı esnasında mülkiyet

²⁸⁹ Arıcı ve Aslan, s.98

²⁹⁰ Arıcı ve Aslan, s.100

²⁹¹ Ünsal, s. 22.

listeleri, halihazır kullanım durumu, sabit tesisler, hissedarlar arasındaki rızai taksimler dikkate alınarak maliklerin yönlendirilmesine ve tercihlerin proje alanına yayılmasına çalışılır²⁹². Mülakatlar ile çiftçilerin toplulaştırma sonrası yeni arazilerini nerede istedikleri belirlendiği gibi tapuda görülmeyen arazi kullanım durumları ve çiftçilerin düşünceleri de dikkate alınmış olur. Arazi malikinin fiilen tarımla uğraşıp uğraşmadığı, arazinin kiralama durumu ve kiraya verilen başka araziler olup olmadığı, hisseli arazilerde hisselerin dağıtımı, katılımcılar arasında husumet ya da huzursuzluk yaratabilecek anlaşmazlıklar olup olmadığı gibi hususlar mülakatlar ile belirlenir. Aynı aile fertlerine ait tercihler bir arada alınarak arazilerin aynı yerde birleştirilmesi amaçlanır²⁹³. Ayrıca teknik imkansızlıklar nedeniyle katılımcıların ilk tercihlerinin yerine getirilememesi durumu göz önünde tutularak alternatif olarak ikinci ve üçüncü tercihler alınır.

4. Kamu Hizmetlerine Katılma

Arazi toplulaştırma projesinin sınırları içinde kalan alanlarda, gerçek kişilerle kamu ve özel hukuk tüzel kişilerine ait araziden projenin özelliğine göre yol ve kanal gibi kamunun ortak kullanacağı yerler için %10'a kadar katılım payı kesilir. Katılım payı için herhangi bir bedel ödenmez. Katılım payı dışında kesilen arazi, öncelikle varsa eşdeğer hazine arazisinden karşılanır. Yoksa kesilen arazi için kamulaştırma işlemi yapılır²⁹⁴.

5. Yeni Parselasyon Planının Hazırlanması

Arazinin topografyası, işletme büyüklükleri, çiftçi tercihleri, sabit tesis durumu, halihazır arazi kullanım durumu, derecelendirme haritası, eski mülkiyet haritası dikkate alınarak hangi işletmelerin hangi bloklara yerleştirileceği belirlenir ve çizimleri yapılır. Parseller yeniden düzenlenirken her arazi sahibine eski arazisine

²⁹² Teknik Talimat, md. 18.

²⁹³ Arıcı ve Aslan, s. 144.

²⁹⁴ Teknik Talimat, md. 17.

eşdeğer, isteğine en uygun tek parsel ya da en az sayıda parsel verilmesi hedeflenir. Yeni parselasyon planlaması yapılırken;

- Sabit tesisler imkanlar ölçüsünde maliklerine verilir. Birden fazla sabit tesisi bulunan malikler bu sabit tesislerden birinin etrafında tercih vermek zorundadır²⁹⁵.
- Her parsel, yol ve sudan faydalanacak şekilde planlanır. Küçük işletmelere ait parseller, yol ve sudan faydalanabilmesi için gerektiğinde hisselendirilir. Umumi yola bitişik olan parseller, imkanlar ölçüsünde aynı yerde verilir²⁹⁶.
- Parsel şeklinin zorunlu durumlar dışında dikdörtgen olmasına ve en/boy oranının 1/3 1/7 arasında olmasına dikkat edilir²⁹⁷.
- Parsellerin yerleştirilmesinde hasım ve hısım ilişkilerine dikkat edilir.
- Düşük dereceli araziler mümkün olduğunca eski sahiplerine bırakılır ya da kendi aralarında toplulaştırılır.
- Hisse uyuşmazlıkları giderilemeyen parsellerin her biri ayrı bir işletme olarak değerlendirilir ve eski maliklerine aynı hisselerle tescil ettirilir. Bu araziden malik ve hisse oranları aynı olanlar bir arada toplulaştırılabilir²⁹⁸.
- Toplulaştırma alanındaki iklim koşulları ya da yetiştirilen özel bitkiler gibi yerel koşullar parseller düzenlenirken dikkate alınır.
- Arazi işleme yönü, makine verimi gibi özellikler göz önünde tutularak büyük parseller oluşturulmasına dikkat edilir.

6. Projenin Kontrolü ve Onayı

Arazi toplulaştırma projesi son şeklini aldıktan sonra kontrolleri yapılır ve on beş gün süreyle mahallinde askıya çıkarılır. Askı süresi içinde yapılan yazılı itirazlar değerlendirilir, gerekli görülen düzeltmeler yapılarak proje yeniden ilan edilir. Arazi

²⁹⁵ Teknik Talimat, md. 19.

²⁹⁶ Teknik Talimat, md. 19.

²⁹⁷ Teknik Talimat, md. 19.

²⁹⁸ Teknik Talimat, md. 19.

maliklerine ayrıca tebliğ yapılmaz. İlandan sonra proje, onaylanmak üzere Bakanlığa gönderilir. Parselasyon planları mahallinde en çok üç kez askıya çıkarılarak son şeklini almış olur²⁹⁹.

Bakanlıkça onaylanan projeler uygulamaya konur ve onaylanan projelerde değişiklik yapılmaz. Ancak askıyı gerektirmeyecek derecede ve elzem olan değişiklikler Bakanlık izni ile yapılabilir³⁰⁰.

7. Toplulaştırma Uygulamasında Alınacak Tedbirler

Toplulaştırma alanında uygulamadan dolayı çiftçilerin zarar görmemesi için hasat zamanı dikkate alınarak ekilecek ürün çeşitleri, kaplayacağı alan ve yeri gibi her türlü gerekli tedbir köy ihtiyar heyeti ile birlikte proje mühendislerince tespit edilir. Alınan kararlar köyde alışılmış usullerle duyurulur. Bu kararlara uymayanlar herhangi bir zarar iddiasıyla tazminat talebinde bulunamazlar. Tescil işlemlerinin uzaması ya da zamanlamasının uygun olmaması nedeniyle çiftçilerin zirai üretim dönemini kaçırmamaları için geçici yer teslimi yapılabilir³⁰¹.

E. Uygulama ve Tescil

1. Aplikasyon ve Tescil

Projede oluşturulan blok ve parseller, zemine uygulanır ve belirlenen noktalar ahşap kazıklarla sabitlenir, geçici yer teslimi yapılarak iki adet yer teslimi tutanağı düzenlenir ve birisi parsel sahibine verilir.

Eski ve yeni durumu gösteren mülkiyet listeleri kontrol ve tescili yapılmak üzere Tapu Kadastro Müdürlüğüne gönderilir. Kadastro kontrolünden sonra proje ile oluşturulan yeni parseller malikleri adına tapuya re'sen tescil edilir ve eski kütük sayfaları kapatılır. Eski sayfalarda kayıtlı bütün hak ve mükellefiyetler yeni sayfalara aktarılır³⁰².

²⁹⁹ Teknik Talimat, md. 20.

³⁰⁰ Teknik Talimat, md. 20.

³⁰¹ Teknik Talimat, md. 21.

³⁰² Teknik Talimat, md.22.

2. Yer Teslimi

Büro kontrolleri yapılan projelere ait noktalar gerekirse zeminde beton bloklarla sabitlenir ve maliklere kesin yer teslimi yapılır ve çaplı yer teslimi tutanağı düzenlenir³⁰³.

Yukarıda açıklanan aşamalardan anlaşılacağı üzere arazi toplulaştırması, uygulama alanındaki yüzlerce taşınmaz malikini ilgilendiren, teknik yönden zor ve karmaşık bir süreçtir. Toplulaştırmanın esas iki aşaması, derecelendirme ve parselasyon planının oluşturulmasıdır. Uygulamada en çok karşılaşılan sorunlar; derecelendirmeye yapılan itirazlar, çiftçilerin tercihlerini belli bir bölgede yoğunlaştırmaları, yer değişikliğinden dolayı miktarı azalan parsellere yapılan itirazlar ve yeni parsellerin çiftçi tercihlerine uygun şekilde istenilen yerden verilememesi şeklinde ortaya çıkmaktadır³⁰⁴. Bu sorunlar; toprak etütleri ile toprağın veriminin doğru analiz edilmesi, çiftçi mülakatlarının bizzat projeyi yürüten mühendisler tarafından yapılması ve itirazların dikkate alınarak değerlendirilmesi, konuyla ilgili arazi maliklerine gerekli bilgilendirmelerin yapılması ve toplulaştırmanın faydalarının anlatılması suretiyle aşılmaya çalışılmalıdır.

³⁰³ Teknik Talimat, md.23.

³⁰⁴ Ünsal, s. 24.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK HUKUKUNDA ARAZİ TOPLULAŞTIRMASI VE İPTAL DAVASI YOLUYLA YARGISAL DENETİMİ

I. ARAZİ TOPLULAŞTIRMASININ HUKUKSAL NİTELİĞİ VE DAYANAKLARI

A. Hukuksal Niteliği

Arazi toplulaştırması, hem özel hukuk hem de kamu hukuku boyutu olan bir “idari işlem” dir. Toplulaştırma ile proje sahasındaki tarım arazileri birleştirilmek suretiyle yeniden düzenlenerek maliklerine konum ve yüzölçümü bakımından farklı, yeni bir arazi tahsis edilir. Dolayısıyla toplulaştırma, taşınmaz mülkiyetine yapılan yasal bir müdahale niteliğindedir. Bu bakımdan 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu kapsamında bir taşınmaz mülkiyeti kısıtlamasıdır³⁰⁵ ve eşya hukukunun da inceleme alanına girer. Türk Medeni Kanunu’nun “kamu hukuku kısıtlamaları” başlıklı 754’üncü maddesine göre;

“Taşınmaz mülkiyeti hakkının kamu yararı için kısıtlanması, özellikle yapı, yangın, doğal afetler ve sağlıkla ilgili kolluk hizmetlerine; orman ve yollara, deniz ve göl kıyılarındaki ana ve tali yollara sınır işaretleri ve nirengi noktaları konulmasına; toprağın iyileştirilmesine veya bölünmesine, tarım topraklarının veya yapıya özgü arsaların birleştirilmesine; eski eserler, doğal güzellikler, manzaralar, seyirlik noktaları ve ender doğa anıtları ile içmeler, ılıcalar, maden ve kaynak sularının korunmasına ilişkin mülkiyet kısıtlamaları, özel kanun hükümlerine tâbidir.”

Ayrıca “Toprağın iyileştirilmesi” başlıklı 755’inci maddede su yollarını düzeltme, sulama, bataklık yerlerini kurutma, yol açma, orman yetiştirme, arazileri toplulaştırma gibi toprağın iyileştirilmesine yönelik işler, kamu hukuku kısıtlamaları kapsamında özel olarak düzenlenmiştir.

³⁰⁵ Akipek, s. 164; Şeref Ertay, “Yeni Türk Medeni Kanunu Hükümlerine Göre Eşya Hukuku”, 4. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2002, s. 351. Taşınmaz mülkiyeti kısıtlamaları kanundan ya da malikin yapmış olduğu hukuki işlemlerden doğar. İmar mevzuatı gereğince belediyelerin belli bölgelerde inşaat yasağı koymaları, bir bölgenin tarihi sit alanı ilan edilerek inşaat yasağı konması taşınmaz mülkiyetinin kanuni kısıtlamalarına örnek olarak gösterilebilir.

Aksoy, toplulaştırma işlemi ile kamulaştırma işleminin birbirine benzemesine karşın farklı nitelikte olduklarını vurgulamıřtır³⁰⁶. Kamulaştırma işleminde de toplulaştırmada olduğu gibi mülkün zorunlu olarak malikin elinden alınması söz konusudur. Ancak bu durumda malın bedeli parasal olarak ödenmektedir. Toplulaştırmada ise arazi malikine elinden alınan arazisinin karşılığında yeni bir arazi verilmektedir. Başka bir deyişle, kamulaştırmada malik, arazisi üzerinde mülkiyet hakkını tamamen kaybederken, toplulaştırmada yeni verilen arazi üzerinde malikin mülkiyet hakkı devam etmektedir³⁰⁷. Bu açıdan kamulaştırma zorunlu bir satış işlemine, toplulaştırma ise zorunlu bir takas işlemine benzemektedir.

Yargıtay, toplulaştırmaya tabi tutulan taşınmazlara ilişkin açılan tapu iptal ve tescil davalarında, toplulaştırma işlemleri sonucunda arazi sahiplerinin eski toprakları yerine yeni topraklar verilip zorunlu bir trampa ilişkisinin kurulduğunu, toplulaştırma işleminin temelinde “*idari tasarruf*” bulunduğunu vurgulamaktadır³⁰⁸.

1. İdari İşlemin Özellikleri Yönünden Arazi Toplulaştırması

Öğretide idari işlemler; idari makamların, kamu hizmetinin yürütölmesi amacıyla kamu gücü kullanarak, tek taraflı irade açıklaması ile gerçekteştikleri hukuki sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamaları olarak tanımlanmaktadır³⁰⁹. Bir

³⁰⁶ Aksoy (Karşılaştırılmalı), s. 11.

³⁰⁷ Akipek, s. 167.

³⁰⁸ Yarg.8.HD. 13.03.2007 tarih, E: 2007/943, K: 2007/1529. Yarg.1.HD. 17.01.2002 tarih, E: 2001/13888, K: 2002/309; Yarg.1.HD. 03.02.2003 tarih, E: 2003/502, K: 2003/1163; Yarg.1.HD. 25.03.2009 tarih, E: 2009/968, K: 2009/3644; YHGK. 21.01.2004 tarih, E: 2004/1-5, K: 2004/15.

³⁰⁹ Turgut Candan, **Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu**, 3. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara 2009, s. 64; Kemal Gözler, **İdare Hukuku Cilt-1**, 2. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2009, s. 615; Ramazan Çağlayan, **İdari Yargılama Hukuku**, 3. Baskı, Seçkin Yayıncılık, 2013, (Yargılama) s. 325; şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, **İdare Hukuku Cilt-I Genel Esaslar**, 9. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2013, (Cilt-I), s. 362; Bahtiyar Akyılmaz, **İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2000, s. 30-31; Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, **Türk İdare Hukuku**, 4. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013, s. 347 – 350; Oğuz Sancakdar, **İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2011, (Teorik), s. 291. Öğretide ve yargı kararlarında “idari işlem” yerine “tasarruf”, “muamele”, “karar”, “kural”, “norm”, “düzenleme” gibi terimlerin kullanıldığı da görölmektedir. “...İdari makam ya da mercilerin, idare hukuku alanında görödüğu idari faaliyetlerle ilgili olarak, kamu hukuku kurallarını uygulayarak, kamusal alanda tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikteki hukuki tasarruflar idari işlem olarak tanımlanmaktadır...” (Dan.10.D. 30.04.2008 tarih, E: 2007/6407, K: 2008/3039); “...idari davaya konu edilebilecek idari işlemlerin, idare tarafından bir kamu hizmetinin yürütölmesi dolayısıyla, kamu gücü kullanılarak, tek taraflı iradeyle tesis edilen kesin ve yürütölmesi zorunlu işlemler oldukları tartışmasızdır...” (Dan.3. D. 04.06.1986 tarih, E: 1986/1733, K: 1986/1500); “...Bir işlem ya da kararın idari nitelikte sayılabilmesi için o işlemin veya kararın, bir kamu kurumunca ya da idare örgütü içinde yer alan bir idari makamca verilmiş olması ve idarenin, idare hukuku alanında görödüğu idari faaliyetiyle ilgili bulunması gerekir. İdari makam ve mercilerin

kamu idaresi tarafından yapılmaları, kamu hizmeti amacı taşımaları ve kamu gücü ayrıcalıklarından yararlanılarak gerçekleştirilmeleri, idari işlemlerin temel özelliklerini oluşturmaktadır³¹⁰.

a. Kamu İdaresi Tarafından Gerçekleştirilme

İdari işlemler, kural olarak, kamu idareleri tarafından gerçekleştirilir. Ancak idarenin her işlemi idari işlem olmadığı gibi idare dışında özel hukuk tüzel kişileri de idari işlem yapabilir. Yine yasama ve yargı organlarının da idari işlem sayılabilecek işlemleri vardır. Bir işleme idari işlem niteliğini kazandıran, kamu gücü ayrıcalığına sahip olmasıdır. İşlem, ister kamu tüzel kişisi ister bir özel hukuk tüzel kişisi tarafından yapılsın, kamu gücüne dayanıyorsa idari işlem niteliğinde sayılır³¹¹. İdare, özel hukuk işlemlerinde kamu gücü kullanmadığı için bu tür işlemler, idare tarafından yapılmasına karşın idari işlem değildir. Öğreti ve yargı kararlarında idarenin her işleminin idari işlem olmadığı ve idare dışında kalan yasama ve yargı organlarının da idari işlemleri olabileceği, idari işlemleri ayırt edebilmek için yasama, yürütme ve yargı işlemlerinin organik ayrımının yeterli olmadığı, “*idare işlevi*” kavramına göre idari işlemlerin belirlenmesi gerektiği dile getirilmektedir³¹².

idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri, tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte hukuki tasarruflar olan idari işlemlerin iptali istemiyle açılan davaların idari yargı yerinde görülüp çözümlenmesi gerektiği tartışmasıdır...” (Dan.10. D. 11.04.1996 tarih, E: 1996/855, K: 1996/1945); “...Hukuk aleminde idarenin değişiklik, yenilik doğuran irade açıklamaları şeklinde genel ifadesini bulan “idari işlem”ler, Anayasal sınırlar içinde “görev ve yetki”leri haiz olan idarenin, yükümlülüklerini yerine getirme ve özellikle kamu hizmetlerini görebilmede sahip olduğu başlıca vasıtalardan biridir. Kişilerin, hukuksal durumlarını statülerinin belirlediği idare hukuku alanında bu statülere giriş ve çıkış hep idari işlemler vasıtasıyla olmaktadır. Yasal bir tanımlı olmayan, idari işlemin nitelikleri öğreti ve idari yargı kararlarıyla belirlenmektedir. Buna göre bir tasarruf veya kararın idari işlem sayılabilmesi için, bunun bir kamu kurumunca ya da idare örgütü içinde yer alan bir idari makamca verilmiş olması ve idarenin idare hukuku alanında gördüğü idari faaliyetlerle ilgili bulunması gerekir. Diğer bir deyişle, idarece kullanılan yetki ile serdedilen kamusal irade, etki ve sonuçlarını idare hukuku alanında göstermelidir...” (AYM. 15.04.2004 tarih, E: 2004/26, K: 2004/51).

³¹⁰ Nuri Alan, “İptal Davalarının Ön ve Esastan Kabul Şartları”, **Danıştay Dergisi**, Sayı: 50-51, Yıl: 13, s. 27; Candan, s. 65.

³¹¹ Gözler, s. 660; Akylmaz, s. 35; Candan, s. 68. “...Bir özel hukuk tüzelkişisi olmakla birlikte Adalet Teşkilatını Güçlendirme Vakfının, kurucuları ile organlarının tümüyle kamu görevlilerinden oluştuğu ve genel bütçeli idare bütçesinde yer alan kamu hizmetinin yerine getirilmesi amacıyla kurulduğu dikkate alındığında; vakıf, yapısı ve işlevleri yönünden nitelik itibarıyla kamusal alana taşmakta; lojman tahsisi konusunda Vakıf Konut Yönetmeliğinde belirtilen yetkili komisyonlarca tesis edilen işlemler adalet hizmetiyle birlikte yürüten ve ona bitişik idari nitelik taşımaktadırlar...” (Dan. 5. D. 17.05.2000 tarih, E: 2000/476, K: 2000/1516).

³¹² İlhan Özay, **Günışığında Yönetim**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1992, s. 186; Lütfi Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982, s. 396; Candan, s. 67; Danıştay, bu

İdare tarafından yapılmasına karşın idarenin bazı işlemleri, özel hukuka tabidir ve bundan kaynaklanan uyuşmazlıklar adli yargıda görülür. Bu tür işlemlere idarenin özel hukuk işlemleri denir. İdarenin kendi özel mallarını işletmesine ilişkin işlemler, idarenin özel hukuk sözleşmeleri, KİT’lerin üçüncü kişilerle olan işlemleri idari işlem değil, özel hukuk işlemleridir³¹³.

Arazi toplulaştırması, merkezi idare teşkilatı içinde yer alan Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile mahalli idarelerden olan ve kamu tüzel kişiliğine sahip il özel idareleri tarafından yürütülmektedir. 3083 sayılı Kanun’un 2/j maddesine göre bu Kanun kapsamında ilgili veya uygulayıcı kuruluş, Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığına bağlı Toprak ve Tarım Reformu Genel Müdürlüğüdür. 2011 yılında tekrar yapılandırılan Tarım ve Köyişleri Bakanlığının ve kapatılan Tarım Reformu Genel Müdürlüğünün tüm hak ve yükümlülükleri, 08.06.2011 tarih ve 27958 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “639 sayılı Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” nin geçici 2’nci maddesine göre Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığına devredilmiştir. 3083 sayılı Kanun kapsamında uygulama alanı ilan edilen yerlerde arazi toplulaştırması yapma yetkisi, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığına aittir.

3202 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’un 2’nci maddesine göre Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün de toplulaştırma yapma yetkisi bulunmaktaydı. 5286 sayılı Kanun ile kapatılan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün görev ve yetkileri, İstanbul ve Kocaeli illerinde büyükşehir belediyelerine, diğer illerde il özel idarelerine devredilmiştir.

5403 sayılı Kanun’un 17’nci maddesinde arazi toplulaştırması, köy gelişim ve tarla içi geliştirme hizmetleri ile kırsal alan düzenlemesinin Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından yapılacağı hükme bağlanmıştır. 5403 sayılı Kanun’da 09.02.2007 tarih ve 26429 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe

hususı şöyle açıklamaktadır: “...İdareyi ve idare alanını belirleyen en önemli öge olan “idare işlevi” kavramı, oldukça önemli bir yere sahip olup, idare içinde yer alan birimlerin tüm işlemleri idare işlevine ilişkin olmayabileceği gibi idare dışında yer alan yasama ve yargı organlarının idare işlevine ilişkin işlemleri de bulunabilmektedir. Bu bağlamda olmak üzere, yargı fonksiyonu ile ilgili olmayan işlemlerin, yargıçlardan kurulu organlar ya da mahkemeler ve hatta sadece yargıçlar tarafından yapılması, bunların yargısal işlem sayılmasına dayanak oluşturmaz. İdare işlevine ilişkin olarak yapılan işlemler, hangi makam tarafından yapılırsa yapılsın, idari işlem sayılarak, idari yargının denetimine tabi olması gerekir. Nitekim yargı mercilerinin sırf mahkeme olmalarından dolayı ve bu sıfatla yaptıklarından ayrılabilen faaliyet ve işlemleri, idari faaliyet ve idari işlem teşkil eder...” (Dan. 5. D. 17.05.1996 tarih, E: 1995/4416, K: 1996/1911).

³¹³ Gözler, s. 656-657.

giren 5578 sayılı Kanun ile yapılan değişlikle özel arazi toplulaştırması getirilmiştir. Özel arazi toplulaştırmasının uygulanmasına ilişkin h        , T         17'nci maddesinde yer almaktadır. Bu h         g     il      idareleri, belediyeler ve k       ile tarımsal ama  lı faaliyetlerde bulunan kooperatifler, birlikler gibi t       kişiler veya diğer kamu kuruluşları arazi toplulaştırması yapabileceklerdir³¹⁴. Bu durumda arazi toplulaştırması yapacak t       kişilik veya kuruluşun Bakanlığa toplulaştırmanın gerek  esini ve isteğ   bağ   olup olmadığını belirten raporla birlikte toplulaştırmayı uygulayacak proje birimini bildirmesi gerekmektedir. Gerek  elerin yeterli g      mesi durumunda Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının teklifi ile Bakanlar Kurulu kararı alındıktan sonra başvuran t       kişilik veya kuruluş bu Kanun'a g     toplulaştırma projesini hazırlar ve onay i     Bakanlığa iletir. Toplulaştırma kapsamında yapılan t     faaliyetleri ve parsel planlamalarını i    en uygulama projesi Bakanlık  a onaylandıktan sonra kesinleşir. Maddenin son fıkrasında, Bakanlık tarafından yapılan toplulaştırma projelerinde uygulanan usul ve esasların,      toplulaştırma projelerinde de uygulanacağı belirtilmiştir.

Yukarıda ifade ettiğimiz gibi idari işlemler kural olarak idari makamlar tarafından ger    leştiriliyor olsa da      hukuk t       kişilerinin de idari işlem yapması m      nd    r.      arazi toplulaştırması kapsamında bir      hukuk t       kişisi tarafından arazi toplulaştırması yapılması durumunda, faaliyetin bir kamu hizmeti niteliğinde olması, isteğ   bağ   olmaksızın ger    leştirilebilmesi ve projenin Bakanlık onayı ile kesinleşeceği dikkate alındığında y    t    len faaliyet yine idari bir işlem niteliği taşıyacaktır.

b. Kamu Hizmeti Amacı Taşıma

İdari işlemler, kamu hizmetinin y    t    mesi amacıyla yapılır. İdarenin kamu hizmeti amacı taşımayan      hukuk işlemleri, idari işlem değildir.     neğin, belediyeye ait bir taşınmazın kiralanması ya da il      idaresinin ara   satın alması gibi işlemler idari işlem kabul edilmez.

³¹⁴     neğin, 26.06.2013 tarih ve 28689 sayılı Resmi Gazete'de, 5403 sayılı Kanun'un 17'nci maddesine g     Yozgat ili, Boğazlıyan il  esinin bazı k     ve beldelerinde T         17'nci maddesine g          arazi toplulaştırması kapsamında kamu yararı g    tilerek isteğ   bağ   olmaksızın Devlet Su İşleri 12. B       M    rl  ğ   tarafından zorunlu arazi toplulaştırması uygulanacağı ilan edilmiştir.

Öğretide kamu hizmeti kavramının net bir tanımını yapmanın zor olduğu ifade edilmekte, bu kavramın özellikleri ve sınırlarından yola çıkılarak bir tanıma ulaşılmaya çalışılmaktadır. Bu konuda objektif ve subjektif olmak üzere iki farklı yaklaşım mevcuttur³¹⁵. Objektif yaklaşıma göre, bazı faaliyetler doğası gereği kamu hizmetidir. Toplumsal yaşam için mutlaka gerekli olan ve özel girişim tarafından düzenli ve sürekli olarak yürütülemeyen faaliyetlerin, niteliği gereği kamu hizmeti olduğu kabul edilir. Günümüzde asıl kabul gören subjektif yaklaşım ise bir faaliyetin kamu hizmeti olup olmadığına siyasi otoritenin karar verebileceğini, faaliyetin kamu hizmeti sayılmasının hizmeti kuranların iradesine bağlı olduğunu kabul eder³¹⁶. Subjektif yaklaşıma göre herhangi bir sosyal faaliyet, siyasi otoritenin iradesi ile her zaman kamu hizmetine dönüştürülebilir³¹⁷.

Bir faaliyetin kamu hizmeti kabul edilip edilemeyeceğine karar verirken bazı kriterlerden yola çıkılmaktadır. Bunlardan ilki, kamu yararı kriteridir³¹⁸. Bir faaliyetin gerçekleştirilmesinde kamu yararı varsa, o faaliyet bir kamu hizmetidir. Ancak hangi faaliyetlerin gerçekleştirilmesinde kamu yararı olduğunun tespiti her zaman kolay değildir. Bu açıdan kamu yararı kriteri, tek başına kamu hizmeti kavramını açıklamakta yetersizdir. İkinci kriter, kamu hizmeti faaliyetlerinin, özel hukuk işlemlerinden farklı bir hukuki rejime tabi olmasıdır³¹⁹. Kamu hizmeti olarak öngörülebilecek faaliyetler, özel kesim faaliyetlerinden farklı olarak kamu gücü ve ayrıcalıkları kullanılarak yerine getirilir. Üçüncü kriter, yürütülecek hizmetin özel kesim tarafından yeterli ve devamlı olarak sunulamayacak olmasıdır. Aslolan kamu hizmetinin idare tarafından yürütülmesi olmakla birlikte özel kesim aracılığıyla da yürütülmesi mümkündür. Bu durumda idarenin, hizmeti yürüten özel kişi üzerinde gözetim ve denetim yetkisi bulunmalıdır. İdarenin bu yükümlülüğünü gerektiği

³¹⁵ Dilşat Yılmaz, “Türk Hukukunda Kamu Hizmeti Kavramı ve Kriterleri”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 12, Sayı: 1-2, Yıl: 2008, s. 1220.

³¹⁶ “Kamu hizmeti kavramı zamanla değişen ve hukuki boyutları yanında siyasal boyutları olan bir kavramdır. Siyasal iktidarlar yaptıkları yasalarla kendi siyasal görüşleri yönünden dar veya geniş bir kamu hizmeti sınırı çizerler...” (AYM. 04.04.1991 tarih, E: 1990/12, K: 1991/7).

³¹⁷ Turgut Tan, “Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Hizmeti Yaklaşımı”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, Cilt: 8, Yıl: 1991, s. 235. Anayasa Mahkemesi de 28.11.1985 tarih, E: 1985/2, K: 1985/22 sayılı kararında “...hiç şüphesiz Anayasa kurallarına uygun olmak koşulu ile kamusal ihtiyaçların gerekli kıldığı hallerde yasama organı, herhangi bir alanı yasal statü içine alarak bir kamu hizmeti tesis edebilir...” şeklinde bu hususu vurgulamıştır.

³¹⁸ Yılmaz, s. 1222.

³¹⁹ Yılmaz, s. 1223.

şekilde yerine getirmemesi durumunda idarenin hizmet kusurundan bahsedilebilecektir³²⁰.

Söz konusu kriterler dikkate alınarak kamu hizmeti, genel ve ortak kamusal bir ihtiyacı tatmine yönelik, kamu yararı amacı taşıyan, idare tarafından ya da idarenin gözetim ve denetimi altında özel kişilerce yürütülen faaliyetler olarak tanımlanabilir³²¹. Anayasa Mahkemesi, bir hizmetin kamu hizmeti olup olmadığını tespit ederken niteliğine bakılması gerektiğini kabul etmektedir³²². Anayasa Mahkemesine göre kişilerin su, elektrik gibi ihtiyaçlarının karşılanması, köprü, tünel, baraj, kanalizasyon, otoyol, havalimanı yapılması ve işletilmesi gibi faaliyetler birer kamu hizmetidir.

Arazi toplulaştırması, arazi parçalanmasının yarattığı olumsuzlukları ortadan kaldırmak, tarımsal üretimi ve verimliliği arttırmak ve kırsal kalkınmayı sağlamak amacıyla kamu idareleri tarafından gerçekleştirilen bir kamu hizmetidir. 3083 sayılı

³²⁰ Ender Ethem Atay, **İdare Hukuku**, 3. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2012, s. 577.

³²¹ Metin Günday, **İdare Hukuku**, 10. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2013, s. 332; Candan, s. 70; Atay, s. 574.

³²² Anayasa Mahkemesinin 09.12.1994 tarih, E: 1994/43, K: 1994/42-2 sayılı kararında kamu hizmeti tanımlanmış ve özelliklerinden bahsedilmiştir. "...Kamu hizmeti kavramının belirsizliği konusunda görüş birliği vardır. Bununla birlikte kamu hizmeti çeşitli biçimlerde tanımlanmaya çalışılmıştır. En geniş tanıma göre kamu hizmeti, devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir. Toplumsal yaşamın zorunlu gereksinmelerini karşılayan hizmetler, nitelikleri gereği kamu hizmeti olarak görülmüştür. Düzenlilik ve süreklilik kamu hizmetinin önemli öğelerinden birini oluşturmuştur. Çünkü, bunun yokluğu toplum yaşamını altüst eder. Bir kamu hizmeti, ülke çapında, tüm halkın gereksinmesine yanıt verebileceği gibi; belli bir yörede belli bir topluluğun gereksinmesini de karşılayabilir. Başka bir anlatımla, hizmetin ülkesel, yöresel veya toplumun bir kesimi için söz konusu olması onun kamu hizmeti olma niteliğini etkilemez. "Kamu hizmeti kavramı"nın gerek öğretide gerekse uygulamalarda Devletçe ve öteki kamu tüzel kişilerin genel idare esaslarına göre yürütülen hizmetler alanının dışına taşan ve yayılan bir kapsamı olduğu ve kapsamın da gittikçe genişlediği bir gerçektir. Çağdaş kamu hizmeti kavramına giren hizmetler yalnızca devlet etkinlikleri ile sınırlandırılmaz. Elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımı ile ilgili etkinlikler kamu hizmetidir. Çünkü bu etkinlikler, kamu yararına dönük, toplumun ortak gereksinmesinin karşılanmasına yönelik, düzenli ve sürekli etkinliklerdir. Nitekim Anayasa Mahkemesinin 26.3.1974 günlü, Esas 1973/32, Karar 1974/11 sayılı kararında, "...kişilerin su, elektrik, havagazı gibi ihtiyaçlarının karşılanması önemli kamu hizmetlerindendir" denilerek, elektrik hizmetlerinin kamu hizmeti olduğu açıkça vurgulanmıştır. Öğretide, kamu hizmetini belirlemenin tek geçerli ölçütünün, onu kuranların istenci (iradesi) olduğu ileri sürülmektedir. Daha açık anlatımıyla bir hizmetin kamu hizmeti niteliğine bürünmesinde yasakoyucunun istenci rol oynamaktadır. Kuşkusuz, Anayasa kurallarına uygun olmak koşulu ile, kamusal gereksinimlerin gerekli kıldığı durumlarda yasama organı herhangi bir alanı yasal statü içine alarak kamu hizmeti kurabilir. Ancak, Anayasa Mahkemesinin anayasal denetim görevini yerine getirmesindeki değerlendirmeleri saklıdır. Çünkü etkinliği irdeleyip nitelendirmeden Anayasa kurallarına uygunluğunu ya da aykırılığını saptamanın olanağı yoktur. Bir hizmetin kamu hizmeti olup olmadığı saptanırken, niteliğine bakmak gerekir. Nitelik yönünden kamu hizmeti olan bir hizmetin özel kesimce yürütülmesi, onun niteliğine etkili görülemez. Nitekim, Anayasa'nın 47. maddesinde, "kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler... devletleştirilebilir" denilirken özel teşebbüslerce yürütülen kamu hizmetinin varlığı kabul edilmiştir..."

Kanun kapsamında arazi toplulaştırmasının gerçekleştirileceği uygulama alanı, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulunun kararı ile belirlenmektedir. Kanun'un 3'üncü maddesinde, Resmi Gazete'de yayımlanan Bakanlar Kurulunun bu kararının kamu yararı kararı sayılacağı belirtilmiştir. Toprağın verimli şekilde işletilmesini, işletilmesinin korunmasını, birim alandan azami ekonomik verimin alınmasını, tarım üretiminin sürekli olarak artırılmasını, değerlendirilmesini ve buralarda istihdam imkanlarının artırılmasını sağlama; ekonomik üretime imkan vermeyecek şekilde parçalanmış tarım topraklarının gerektiğinde ve imkanlar ölçüsünde genişletilmesi suretiyle toplulaştırılması, tarım arazisinin ailenin geçimini sağlamaya ve aile iş gücünü değerlendirmeye yeterli olmayacak derecede parçalanmasını ve küçülmesini önleme, 3083 sayılı Kanun'un amaçları arasında sayılmıştır. Arazi toplulaştırmasının düzenlendiği bir diğer kanun olan 5403 sayılı Kanun'un amacı ise, toprağın doğal veya yapay yollarla kaybını ve niteliklerini yitirmesini engelleyerek korunmasını, geliştirilmesini ve çevre öncelikli sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak, plânlı arazi kullanımını sağlamak şeklinde ifade edilmiştir. Tarım arazilerinin korunmasını ve toprağın verimli şekilde işletilmesini sağlamak, Anayasa ile Devlet'e verilmiş görevlerden olup "*kamu yararı*" başlığı altında Anayasa'nın 44 ve 45'inci maddelerinde düzenlenmiştir³²³.

³²³ Anayasa'nın toprak mülkiyeti başlıklı 44'üncü maddesine göre "*Devlet, toprağın verimli olarak işletilmesini korumak ve geliştirmek, erozyonla kaybedilmesini önlemek ve topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçilikle uğraşan köylüye toprak sağlamak amacıyla gerekli tedbirleri alır. Kanun, bu amaçla, değişik tarım bölgeleri ve çeşitlerine göre toprağın genişliğini tesbit edebilir. Topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçiye toprak sağlanması, üretimin düşürülmesi, ormanların küçülmesi ve diğer toprak ve yeraltı servetlerinin azalması sonucunu doğuramaz.*

Bu amaçla dağıtılan topraklar bölünemez, miras hükümleri dışında başkalarına devredilemez ve ancak dağıtılan çiftçilerle mirasçıları tarafından işletilebilir. Bu şartların kaybı halinde, dağıtılan toprağın Devletçe geri alınmasına ilişkin esaslar kanunla düzenlenir."

Anayasa'nın 45'inci maddesine göre, "*Devlet, tarım arazileri ile çayır ve mer'aların amaç dışı kullanılmasını ve tahribini önlemek, tarımsal üretim planlaması ilkelerine uygun olarak bitkisel ve hayvansal üretimi artırmak maksadıyla, tarım ve hayvancılıkla uğraşanların işletme araç ve gereçlerinin ve diğer girdilerinin sağlanmasını kolaylaştırır.*

Devlet, bitkisel ve hayvansal ürünlerin değerlendirilmesi ve gerçek değerlerinin üreticinin eline geçmesi için gereken tedbirleri alır."

c. Kamu Gücü Kullanma

İdare, işlem tesis ederken yasaların kendisine tanıdığı kamu gücünü kullanarak ilgililerin hukuksal durumlarında değişiklik yaratır³²⁴. İdari işlemleri, özel hukuka tabi işlemlerden ayıran en önemli özellik, idarenin kamu gücü kullanması ve bu bağlamda tarafların eşit olmamasıdır³²⁵. İdare hukukunda “kamu gücü” kavramı yerine “kamu gücü ayrıcalıkları” kavramı da kullanılmakta; kamu gücü ayrıcalıkları, özel hukukta görülmeyen, özel hukuku aşan birtakım yetki ve durumlar olarak tanımlanmaktadır³²⁶. İdarenin kamu gücü ayrıcalıklarından yararlanmasının yanı sıra aynı zamanda uymak zorunda olduğu yükümlülükler de bulunmaktadır³²⁷. İdarenin kamu gücü ayrıcalıkları ve yükümlülüklerini sınırlı olarak saymak mümkün değildir³²⁸. Bununla birlikte idarenin tek taraflı işlem yapma yetkisi, re’sen icra yetkisi ve hukuka uygunluk karinesi, idarenin sahip olduğu kamu gücü ayrıcalıklarının en önemlileridir.

(1) Tek Taraflı İşlem Yapma Yetkisi

İdari işlemler, idari makamların tek taraflı irade açıklamalarının ürünüdür. İşlemin tek taraflı olması, karşı tarafın rıza ve onayına ihtiyaç duyulmaması anlamına gelir³²⁹. Özel hukuktakinin aksine idari işlemlerde taraflar eşit değildir ve kamusal iradenin üstünlüğü söz konusudur³³⁰. Tek taraflılık, işlemin tek bir idari makam tarafından yapılması anlamında değildir. İdari işlem, birden fazla mercinin aynı yönde ve aynı amacı gerçekleştirmeye yönelik işlemleri şeklinde de ortaya çıkabilir; bu durum, idari işlemin tek taraflılık özelliğini değiştirmez³³¹. İdari işlem, bireylerin

³²⁴ İsmet Giritli, Pertev Bilgen ve Tayfun Akgüner, **İdare Hukuku**, Der Yayınları, İstanbul, 2001, s. 811; Candan, s. 71; Akyılmaz, s. 43.

³²⁵ Gözler, s. 87; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, s. 353; Candan, s. 72; Sancakdar, Teorik, s. 291.

³²⁶ Gözler, s. 87; İsmail Uçar, “İdare Hukukunda Kamu Gücü Ayrıcalığı Kavramı ve Bir Kamu Gücü Ayrıcalığı Olarak Hukuka Uygunluk Karinesi”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 20, Sayı: 3, Yıl: 2016, s. 341.

³²⁷ Gözler, s. 90; Uçar, s. 341.

³²⁸ Gözler, s. 91.

³²⁹ Duran, s. 394; Günday, s. 124; Gözler, s. 665; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, s. 354; Candan, s. 72; Sancakdar, Teorik, s. 291; Atay, s. 419.

³³⁰ Turgut Tan, **İdare Hukuku**, 2. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2013, s. 227.

³³¹ Murat Sezginer, **İptal Davasının Uygulama Alanı Bakımından Ayrılabilir İşlem Kuramı**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2000, s. 36; Atay, s. 419; Gözler, s. 665.

başvurusu üzerine yapılmış da olabilir. Bu durum, işlemin tek taraflılığını ortadan kaldırmaz. Nitekim burada bireyin başvurusu, sadece idareyi harekete geçirmeye yarayan ve tek başına hukuki etkisi bulunmayan bir usul işlemidir³³². İdarenin talebe uygun olarak ve talepteki tüm unsurları kapsayacak şekilde işlem yapma zorunluluğu yoktur³³³.

Arazi toplulaştırması, uygulandığı proje sahasındaki parsellerin mülkiyet durumunun, idare tarafından kamu gücü kullanmak suretiyle yeniden düzenlenmesi işlemidir. Zorunlu arazi toplulaştırmasında, arazi maliklerinin mülkiyet haklarına müdahale, idarenin tek taraflı beyanı ile gerçekleşmekte, maliklerin rıza ve onayı aranmamaktadır. Bununla birlikte Uygulama Yönetmeliği ve Tüzük hükümlerine göre isteğe bağlı toplulaştırma yapılması da mümkündür. Uygulama Yönetmeliği'ne göre toplulaştırmanın yapılacağı proje alanındaki arazinin yarısından çoğuna malik bulunan ve sayıca maliklerin 2/3'ünü teşkil eden arazi sahibi çiftçilerin muvafakati ile isteğe bağlı toplulaştırma yapılabilir. Tüzük'te isteğe bağlı toplulaştırma için proje sahasındaki arazilerin yarısından çoğuna malik bulunan ve sayıca maliklerin yarısından fazlasını oluşturanların muvafakati aranmıştır. İsteğe bağlı toplulaştırmada adı geçen Yönetmelik ve Tüzük hükümlerine göre belli sayıda arazi malikinin rızası gerekmektedir. Ancak toplulaştırma kararı alındıktan sonra rıza göstermeyen arazi malikleri açısından da toplulaştırma zorunlu hale gelmektedir. Nitekim Uygulama Yönetmeliği'nin 21'inci maddesinde isteğe bağlı toplulaştırma kararının proje alanındaki tüm malikleri bağlayacağı düzenlenmiştir. Yine Yönetmeliğin 22'nci maddesinde, toplulaştırma yapılması uygun görülen yerlerde arazi malikleri ile arazi miktarına ait yukarıda belirtilen çoğunluğun sağlanamadığı durumlarda idareye zorunlu toplulaştırma yapma yetkisi verilmiştir. Dolayısıyla

³³² Akyılmaz, s. 44; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, s. 354; Candan, s. 72. “Tek yanlılık, kavram olarak tek bir irade açıklaması demektir. Buradaki iradenin tek yanlılığı, tek bir kişi ya da organın iradesi anlamında değil; işlemin tek yanlı bir irade açıklaması ile oluşması anlamındadır. Bu nedenle, idari işlemdeki irade, tek bir makam ya da organ tarafından açıklanabileceği gibi birden fazla idari makam ya da organ, tek bir irade açıklaması için biraraya gelebilir. İşte tüm bu hallerde idari işlem tek yanlıdır...” (Dan. 5. D. 17.05.1996 tarih, E: 1995/4416, K: 1996/1911); “Olayda her ne kadar 35, 36, 45 ve 46 parsel sayılı taşınmazların malikleri tarafından hazırlattırılan parselasyon planı ile birlikte belediyeye başvuruda bulunarak parselasyon planının yapılması istenilmiş ise de, sözkonusu başvuruların belediyeleri harekete geçirmeye yönelik başvurular olduğu ve parselasyon planlarının taleple bağlı olunmaksızın belediyelerce re’sen yapılacağı açıktır...” (Dan. 6. D. 28.06.2012 tarih, E: 2011/3367, K: 2012/3902).

³³³ Atay, s. 419.

isteğe bağılı toplulaştırmada da zorunlu toplulaştırmada da uygulama, idarenin tek taraflı iradesi ile gerçekleştirilmektedir.

(2) Re'sen İcra Yetkisi

İdari işlemlerin iptal davasına konu olabilmeleri için icrai nitelikte olmaları gerekmektedir. İdari işlemin icrai niteliği, kamu gücünün üçüncü kişiler üzerinde ayrıca başka bir işlemin varlığına gerek olmaksızın, doğrudan doğruya çeşitli hukuki sonuçlar doğurmak suretiyle etkisini göstermesi şeklinde tanımlanmaktadır³³⁴. İdare tarafından yapılan tek taraflı irade açıklaması, idari işlemin hukuki sonuç doğurması için yeterlidir. Bunun için ayrıca ilgili kişinin kabulüne gerek yoktur³³⁵. Bu nedenle idari işlemin icrai niteliği ile tek taraflılık özelliğinin aynı anlama geldiği de ifade edilmektedir³³⁶.

İdari işlemin icrai niteliği ile idari işlemin re'sen icrası ise birbirinden farklı kavramlardır. İdari işlem, yapılmakla hukuk dünyasında bir yenilik veya değişiklik meydana getirir. Ancak söz konusu yenilik veya değişikliğin maddi olarak da uygulamaya konulabilmesi için idarenin bir eylem ya da faaliyette bulunması gerekmektedir. İdarenin bu şekilde eylem ya da faaliyette bulunarak icrai nitelikteki idari işlemini uygulamaya koyması re'sen icra olarak nitelendirilmektedir³³⁷. Dolayısıyla idari işlemin icrai olması, oluşmasına ilişkin iken re'sen icrası, uygulanmasına ilişkin bir durumdur³³⁸. İcrai nitelikteki her idari işlem, idarenin sahip olduğu re'sen icra yetkisi ayrıcalığından yararlanır ve herhangi bir yargı kararına gerek olmaksızın idare tarafından doğrudan uygulanabilir³³⁹. İdari işlemlerin büyük

³³⁴ Celal Erkut, **İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği**, Danıştay Yayınları No: 51, Danıştay Matbaası, 2015, s. 144; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, s. 356; Candan, s.76; Sancakdar, Teorik, s.292.

³³⁵ Gözler, s. 673; Atay, s. 424.

³³⁶ Gözler, s. 673.

³³⁷ Günday, s. 124; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, s. 356; Gözler, s. 675; Atay, s. 438.

³³⁸ Gözler, s. 675.

³³⁹ Erkut, s. 145; Gözler, s. 88; Aksi yönde görüş için bkz: Duran, ss. 394, 417-420. *Duran*, Danıştay'ın her idari kararı re'sen icra edilebilir işlem saymasını ve bu yetkinin kullanılmasına hiçbir sınır ve şart koymamasını eleştirmekte; Fransız hukukunda hakim kararı olmadan idari işlemlerin doğrudan uygulanabileceği şu üç durumun kabul edildiğini vurgulamaktadır: 1.İdari kararın re'sen icrasına kanunda açık şekilde izin verilmiş olması. 2.Kanunların idari işlem yapılmasına yetki tanıdığı halde buna karşı koyanlar için herhangi bir ceza öngörmemiş olması. 3.Olağanüstü durumlar, kamu güvenliğine ilişkin acele haller ve kesin zorunlulukların var olması. *Duran*, belirtilen durumlar dışında idari işlemin idare tarafından re'sen icrası söz konusu olamayacağı için "idari karar" ibaresi yerine "icrai karar" ibaresinin kullanılmasının hatalı olduğunu belirtmektedir.

çoğunluğu cebir kullanmaksızın yerine getirilmesine karşın idare, koşulları olduğu takdirde cebir kullanmak suretiyle de idari işlemlerini icra edebilir³⁴⁰. İdarenin icrai işlem yapma konusundaki yetkisi genel bir yetki olmasına karşın cebir kullanmak suretiyle re'sen icra yetkisi istisnai bir yetkidir³⁴¹.

Arazi toplulaştırması kapsamında proje alanındaki parsellerin yeni durumlarını gösteren parselasyon planları ve mülkiyet listeleri Bakanlık onayı ile kesinleştikten sonra kesinleşen parselasyon planlarına uygun olarak yeni parseller hak sahiplerine dağıtılır ve parselasyon planları araziye uygulanır. Hazırlanan teknik dosya, ilgili kadastro müdürlüğüne gönderilerek gerekli kontroller yapıldıktan sonra tapu sicil müdürlüğüne re'sen tapuya tescil edilir. Proje alanındaki parsel maliklerinin mülkiyet durumlarını yeniden düzenlemek suretiyle hukuksal sonuç doğuran arazi toplulaştırma işlemi, idare tarafından projenin zemine uygulanması ve parsel maliklerine yeni arazilerinin teslim edilmesi suretiyle re'sen icra edilmiş olur. Teknik Talimat'ta arazi teslimlerinin iki adet çaplı yer teslim tutanağı düzenlenerek tutanaklardan birisinin parsel sahibine verilmesi suretiyle gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. Belirtmek gerekir ki; kesinleşen parselasyon planına göre dağıtılan arazinin parsel maliki tarafından teslim alınmaması ya da malikin eski arazisini kullanmaya devam etmek istemesi, idari işlemin icrailiğini ve re'sen icrasını ortadan kaldıran bir durum değildir. Nitekim böyle bir durumda eski ve yeni arazi malikleri arasında ortaya çıkacak hukuki ihtilafın, idari yargı merci tarafından iptal edilmemiş olması nedeniyle hukuka uygunluk karinesinden yararlanan arazi toplulaştırması işleminin hukuken geçerliliği dikkate alınarak çözümlenmesi gerekecektir.

(3) Hukuka Uygunluk Karinesi

İdarenin tek taraflı irade açıklaması ile sonuç doğuran idari işlemler, aksi ispat edilinceye kadar hukuka uygun kabul edilirler. Başka bir ifade ile idari işlem, yargı kararı ile iptal edilinceye ya da idare tarafından geri alınıncaya ya da

³⁴⁰ Gözler, s. 88; Hasan Dursun, "İdari İşlemlerin İdare Tarafından Re'sen İcrası", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı: 72, Yıl: 2007, s. 253; Atay, s. 439; Yayla, s. 124. İdarenin re'sen icra yetkisini cebir kullanmak suretiyle yerine getirmesi, ancak bunun kanunda öngörülmüş olması ve Anayasa'nın 13'üncü maddesindeki temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasına ilişkin şartlara uyulması ile mümkün olabilir.

³⁴¹ Giritli, Bilgen ve Akgüner, s. 820.

kaldırılıncaya kadar hukuka uygun varsayılarak uygulanmaya devam edilir³⁴². Bu durum, hukuka uygunluk karinesi ya da kanunilik ilkesi³⁴³ olarak ifade edilmektedir. İdari işlemin uygulandığı kişi, idari işlemin hukuka aykırı olduğunu iddia ediyorsa bu işlemin iptali için dava açmak ve iddiasını ispatlamak zorundadır. İdari işleme karşı dava açılması, kural olarak, o işlemin uygulanmasını durdurmaz. Bunun istisnası, İYUK'un 27'nci maddesinin 2'nci fıkrasında düzenlenen yürütmeyi durdurma kararıdır. İlgili maddede belirtilen şartların oluşması durumunda idari yargı merci tarafından yürütmeyi durdurma kararı verilmesi halinde idari işlemin hukuka uygunluk karinesi de ortadan kalkmış olur.

Tüm idari işlemler için geçerli olan hukuka uygunluk karinesi, arazi toplulaştırması için de geçerlidir. İdare tarafından yapılan parselasyon planlaması ve düzenlenen yeni mülkiyet listeleri, mahkemece iptal edilmediği ya da yürütmeyi durdurma kararı verilmediği sürece hukuka uygun olduğu kabul edilerek uygulanmaya devam eder.

2. İdari İşlemin Türleri Yönünden Arazi Toplulaştırması

İdari işlemler çeşitli açılardan sınıflandırılmaktadır³⁴⁴. Bunlar içerisinde arazi toplulaştırması açısından önem arz edebileceğini düşündüğümüz ayırım, idari işlemin maddi açıdan (düzenleyici işlem – bireysel işlem) ve açıklanan irade sayısı açısından yapılan sınıflandırmasıdır.

Düzenleyici işlemler, idarenin kişilik dışı, genel ve soyut nitelikteki işlemleridir. Belli bir kişi ya da nesneye yönelik değildir; genel niteliklidir. Düzenleyici işlemleri bireysel işlemlerden ayıran en önemli özellik, kişilik dışı olması, başka bir deyişle muhatabının ismen belirlenmemiş olmasıdır³⁴⁵. İdare, düzenleyici işlemlerle soyut kurallar koyar. Bu sebeple bu tür işlemler “kural işlem” olarak da adlandırılır. Düzenleyici işlemler, sürekli nitelik taşır, yürürlükten

³⁴² Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, s. 355; Gözler, s. 678; Günday, s. 125; Atay, s. 439.

³⁴³ Sancakdar, Teorik, s. 291. Kanunilik ilkesi, idari işlemlerin aksi ispat edilinceye kadar hukuka uygun kabul edilmesinin yanı sıra, aynı zamanda kanuni bir dayanağının olmasını da ifade eder.

³⁴⁴ İdari işlemler, maddi yönden bireysel işlem ve düzenleyici işlem; açıklanan irade sayısı yönünden tek yanlı idari işlem ve çok yanlı idari işlem; içerikleri yönünden emredici işlem, inşai işlem ve tespit edici işlem; açıklanan irade yönünden sarıh işlem ve zımni işlem; yararlandırıcı olup olmaması yönünden yararlandırıcı işlem ve yükümlendirici işlem; isteğe bağlı olup olmaması yönünden isteğe bağlı işlem ve isteğe bağlı olmayan işlem; icrai olup olmaması yönünden icrai işlem ve icrai olmayan işlem olarak sınıflandırılmaktadır. Sancakdar, s. 308.

³⁴⁵ Gözler, s. 667.

kaldırılıncaya kadar uygulanmaya devam ederler. Kanun hükmünde kararname, tüzük ve yönetmelik Anayasa’da öngörülen düzenleyici işlemlerdir. Ancak düzenleyici işlemlerin tamamı ismen sayılmış değildir. İdarenin karar, tebliğ, ilan, plan, yönerge gibi adsız düzenleyici işlemleri de mevcuttur.

Bireysel işlemler³⁴⁶, düzenleyici işlemlerin belli bir kişi, nesne ya da olaya uygulanması ile ortaya çıkan özel ve somut nitelikteki idari işlemler olarak tanımlanmaktadır³⁴⁷. Bu tür işlemler yeni bir hak veya hukuki durum yaratabileceği gibi mevcut hukuki durumda değişiklik yaratabilir ya da mevcut hukuki durumu sona erdirebilirler³⁴⁸. Bireysel işlemler, kendi içinde “koşul işlem (şart işlem)” ve “subjektif işlem (özel işlem)” olarak ikiye ayrılır. Koşul işlem, bir kişi ya da nesneyi önceden düzenlenmiş belli bir hukuki statüye koyan ya da belli bir hukuki statüden çıkaran idari işlemlerdir³⁴⁹. Örneğin, inşaat için ruhsat verilmesi ya da tarihi binanın eski eser olarak tescili, koşul işlemidir. Subjektif işlem ise, bireysel işlemin doğuracağı sonucun belirlenmesinde öznel yani subjektif durumların etkili olması ve sonucun bunlara bağlı olarak işlemde işleme değişebilmesidir³⁵⁰. Örneğin, kamu görevine atanma koşul işlem iken, kamu görevi süresince her ay tutarı belirlenerek yapılan maaş ödemesi subjektif işlemidir³⁵¹.

Bir idari işlemin düzenleyici işlem ya da bireysel işlem olmasına idari yargılama usulü bakımından farklı sonuçlar bağlanmıştır³⁵²:

- Bireysel işlemlere karşı sadece ilgilisi dava açabilirken, düzenleyici idari işlemlere karşı o düzenleyici işlem kapsamında bulunan herkes dava açabilir.
- Bireysel işlemlere karşı ilgilisi tarafından belli bir süre içinde dava açılabilir. Düzenleyici işlemlere ise yayımlanmalarından itibaren belli bir sürede dava açılabilir gibi bu işlemin ilgiliye uygulanması durumunda uygulama işlemi ile birlikte de dava açılabilir.

³⁴⁶ Öğretide “bireysel işlem” in yanı sıra “birel işlem” terimi de kullanılmaktadır. Özey, birel işlemler sadece insanlara yönelik değil, nesnelere yönelik de yapılmış olabileceğinden “bireysel işlem” teriminin kullanılmasının uygun olmadığını belirtmektedir. Danıştay kararlarında arazi toplulaştırmasının “subjektif nitelikte bireysel bir işlem” olduğu belirtildiği için çalışmamızda “bireysel işlem” terimi tercih edilmiştir. İ. Özey, s. 208.

³⁴⁷ Sancakdar, s. 310; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, s. 366.

³⁴⁸ Atay, s. 444.

³⁴⁹ Sancakdar, s. 316; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, s. 366.

³⁵⁰ Sancakdar, s. 316; İ. Özey, s. 212.

³⁵¹ İ. Özey, s. 214.

³⁵² Gözler, s. 668.

- Genel olarak bireysel işlemlere karşı açılan davalarda idare mahkemesi yetkiliyken düzenleyici işlemlere karşı açılan davalarda ilk derece mahkemesi olarak Danıştay yetkilidir.

Arazi toplulaştırması, hukuksal niteliği bakımından, belirlenmiş bir sahadaki (uygulama alanındaki ya da proje sahasındaki) arazileri kapsayan somut nitelikte bir işlem olduğundan bireysel işlem tanımına yaklaşmaktadır. Ancak derecelendirme haritası ve parselasyon planı, yasal düzenlemelere göre mahallinde askıya çıkarılarak ilan edilmekte; diğer bireysel işlemler gibi ayrıca ilgililerine tebliğ edilmemektedir. Bu bakımdan düzenleyici işlemlere benzetilebilirse de toplulaştırma işlemine konu arazilerin planlamada ayrı ayrı düzenlemeye tabi tutulması, parsel bazında bireysel bir değerlendirme yapılması, soyut ve kural nitelikte olmaması nedeniyle düzenleyici işlemlerden ayrılırlar. Bu tür işlemler öğretide “karma işlem” olarak adlandırılan grupta incelenmektedir. Özey, imar planlarını örnek vererek karma işlemlerin, öznel ya da bireysel nitelik de taşıyabilmekle birlikte genel ve kural yönleri ağır bastığı için bütünü bakımından düzenleyici işlem sayılmaları gerektiğini belirtmektedir³⁵³. Yayla, imar planlarını düzenleyici işlem yapan unsurun, çizimlere ekli rapor olduğunu, aksi halde belli bir arazi kesimi için geçerli olan ve genel olsa bile yeni kurallar getirmeyen bir koşul işlem kabul edilmeleri gerektiğini vurgulamaktadır³⁵⁴. Kuramsal açıdan tartışılabilir olsa da, toplulaştırma işleminin yargısal denetimi açısından bakıldığında; Danıştay toplulaştırma işlemini, “*bir uygulama alanında proje uygulanması şeklinde gerçekleşmesine rağmen kişilerin maliki oldukları taşınmazların her biri açısından subjektif etkiler doğuran bireysel bir işlem*” niteliğinde kabul etmektedir³⁵⁵.

Açıklanan irade sayısı açısından arazi toplulaştırması, idarenin tek yanlı işlemleri kapsamında yer alan zincir işlem, ayrılabilir işlem ve birleşme işlem kavramları açısından da incelenebilir.

Arazi toplulaştırması; proje sahasının belirlenmesi, derecelendirme komisyonu tarafından derecelendirme işleminin yapılması, proje idaresince parselasyon planlarının hazırlanması gibi birden fazla işlemin bir araya gelmesi ile oluşmaktadır. Bu şekilde belirli ve nihai bir sonucu doğurmak amacıyla birbirini

³⁵³ İ. Özey, s. 198.

³⁵⁴ Yayla, s. 119.

³⁵⁵ Dan. 17. D. 01.07.2015 tarih, E: 2015/9490, K: 2015/3116.

takip eden ve tamamlayan bir dizi işlemten oluşan idari işlemler zincir işlem olarak tanımlanmaktadır³⁵⁶. Zincir işlemin halkaları durumundaki işlemler, nihai işlem gerçekleşene kadar süreklilik içerisinde birbirini izler ve bütünlük arz eder. Bu işlemlerin amacı, nihai işlemi ortaya çıkarmak olduğundan nihai işlem öncesindeki işlemler, iptal davasına konu olamaz; ancak nihai işleme karşı açılan iptal davasında bu işlemlerin hukuka aykırılıkları şekil bozukluğu olarak ileri sürülebilir³⁵⁷.

Bazı hallerde zincir işlemin halkalarını oluşturan işlemlerin nihai işlemten bağımsız olarak tek başına hukuksal sonuç doğurması da mümkündür. Bu durumda bu işlemlerin idari prosedürden ayrılarak nihai işlemten bağımsız olarak iptal davasına konu olabilecekleri kabul edilmektedir. Bu tür işlemler, ayrılabilir işlemler kuramı kapsamında açıklanmaktadır. Örneğin, sınav prosedürünün bir halkasını oluşturan “yarışma sınavına katılmaya yeterli adaylar listesi”, “açık olan kadro sayılarının ilanı” ve “sınav jürisinin oluşturulması” işlemlerinin sınav işleminden bağımsız olarak iptal davasına konu edilebilecekleri kabul edilmektedir. Yine kamulaştırma işleminde kamulaştırılacak taşınmaz üzerine şerh konulması işleminin de, ilgilileri üzerinde doğrudan hukuki sonuç doğurma ve nihai işlemi etkileme gücüne sahip olması nedeniyle tek başına iptal davasına konu olabilmesi mümkündür³⁵⁸.

Birleşme işlemler, “*birden fazla idari makam ya da organın aynı konuda ve aynı amaçla biraraya gelerek yaptıkları irade açıklamaları*” olarak tanımlanmaktadır³⁵⁹. Birleşme işlemlerin tipik örneği; ilgili bakan, başbakan ve cumhurbaşkanı imzası ile ortaya çıkan müşterek kararnamedir. Özyay, birleşme işlemleri, gerçek (dar) anlamda birleşme işlem ve geniş anlamda birleşme işlem olmak üzere iki grup da ele almaktadır. Yazar’a göre gerçek anlamda birleşme işlem, “*başta birbirinden tamamen ayrı ve her biri kendi içinde kesin olan işlemlerin sonradan birleşerek hukuk düzenine tek bir işlem şeklinde çıkma halidir*”³⁶⁰. Kamulaştırma ve vesayet onayına bağlı işlemler, gerçek anlamda birleşme işlemidir ve kendi içlerinde kesin bir işlem olarak ortaya çıktıklarından ayrılabilimleri de mümkündür. Geniş anlamda birleşme işlem olan müşterek kararnamede ise şeklen

³⁵⁶ Erkut, s. 148; Sancakdar, s. 312.

³⁵⁷ Sezginer, s.57.

³⁵⁸ Erkut, s. 155.

³⁵⁹ Erkut, s. 32.

³⁶⁰ İ. Özyay, s. 251.

tek bir işlem hukuk düzenine çıktığından ve iradelerden birinin eksik olması durumunda işlem ortaya çıkamayacağından birbirini izleyen ve tamamlayan bu işlemlerin ayrılabilmesi ve bu işlemlere karşı yargı yoluna başvurulabilmesi mümkün değildir³⁶¹. Özyay tarafından gerçek anlamda birleşme işlem ve geniş anlamda birleşme işlem olmak üzere farklı terimler kullanılmış ise de, gerçek anlamda birleşme işleminin, zincir işlemde doğan ayrılabilir işlem olduğu anlaşılmaktadır³⁶².

Erkut'un da vurguladığı gibi, zincir işlemde yer alan halka işlemlerden hangilerinin tek başına hukuki sonuç doğurma gücüne sahip olduğunu, hangilerinin nihai işleme bağlı olduğunu tespit edebilmek için kesin bir kriter yoktur ve idari yargıcın bu konuda geniş bir takdir yetkisi bulunmaktadır³⁶³. Bu bağlamda arazi toplulaştırmasında, parselasyon planlarının kesinleşmesi ve ilgililere yeni bir arazi tahsisi şeklinde ortaya çıkan nihai işlemde önceki aşamalı işlemlerin ayrılabilir işlem olarak kabul edilmesi durumunda ayrıca iptal davasına konu edilmeleri mümkün olacak; aksi takdirde bu işlemlerin hukuka aykırılığı, ancak nihai işlemin iptali istemiyle açılan davada ileri sürülebilecektir.

B. Hukuksal Dayanakları

1. Anayasa

Arazi toplulaştırması, ilgililerin mülkiyet hakkına müdahale eden bir uygulama olduğu için öncelikli hukuksal dayanağı, Anayasa'nın 35'inci maddesinde düzenlenen mülkiyet hakkına ilişkin hükümdür. Bu maddeye göre;

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

Maddede geçen kamu yararı kavramı belirsizlik taşımakla birlikte Anayasa'daki bir kısım hükümlerin kamu yararı amacına yönelik olduğu tartışmasızdır. Nitekim Anayasa, bu hükümleri açık şekilde “*kamu yararı*” başlığı altında toplamıştır. Bunlar; kıyılardan yararlanma (md.43), toprak mülkiyeti (md.44), tarım, hayvancılık ve bu üretim dallarında çalışanların korunması (md.45),

³⁶¹ İ. Özyay, s. 255.

³⁶² Erkut, s. 31.

³⁶³ Erkut, s. 159.

kamulaştırma (md.46), devletleştirme ve özelleştirme (md.47) hükümleridir. Bu hükümler aynı zamanda Anayasa'nın "sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler" kısmında düzenlenmiştir. Ancak söz konusu hükümlerin, temel hak niteliği taşımaktan ziyade kamu yararının ne olduğu ve kapsamı hususlarında fikir verme amacı taşıdığı söylenebilir³⁶⁴.

Anayasa Mahkemesi, birçok kararında kamu yararı kavramına değinmiştir³⁶⁵:

"...sosyal nitelik taşıyan mülkiyet hakkının toplum ve toplum yararı ile doğrudan ve yakından ilgili olması karşısında bu konuda, bireyle toplum yararının karşılaştığı durumlarda, toplum yararının üstün tutulması tartışılmayacak kadar açıktır..."³⁶⁶

"...mülkiyet hakkının niteliğini ve Anayasamızın bu hakkı ne suretle ele almış olduğunu belirtmek gerekir. Mülkiyet hakkı geçen yüz yılın ferdiyetçi doktrinlerinin etkisi altında malikin kişiliğine bağlı, dokunulmaz, kutsal ve doğal haklardan sayılırken günümüzde bu görüş değişmiş ve mülkiyet hakkı, malikine toplum yararına bazı ödevler ve görevler yükleyen sosyal bir hak olarak görülmeye başlanmıştır. Türk Anayasa koyucusu da mülkiyet hakkını bu anlayış açısından ele almış ve Anayasa'nın Temel Haklar ve Ödevler kısmının sosyal haklar ve ödevler bölümünde yer verdiği 36 ncı maddesinde, herkesin mülkiyet ve miras haklarına sahip olduğunu belirttikten sonra ikinci ve üçüncü fıkralarında mülkiyet hakkının kamu yararı amacıyla sınırlanabileceğini ve mülkiyet hakkının kullanılmasının toplum yararına aykırı olamayacağını açıklamıştır. Şu halde kanun koyucu toplum yararı gördüğü hallerde mülkiyet hakkını sınırlayabilir, yeter ki bu sınırlamalar hakkın özüne dokunmasın... Anayasa'mız Devlet'e iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınma yolu ile sosyal adaleti gerçekleştirme ve memleketi kalkındırma ödevini yüklemiştir. Bu ödevin gereklerinden biri de Anayasa'nın mülkiyet hakkını belirten 36 ncı maddesini hemen sonra gelen 37 nci maddesiyle Devlet'e yüklemiş olan toprağın verimli olarak işlenmesini gerçekleştirmek ve toprağı olmayan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçiye toprak sağlamak amaçlarıyla gereken tedbirleri almaktadır. Bu gibi tedbirlerin mülkiyet hakim kayıtlayacağına şüphe yoktur, gün ve sayısı yukarıda açıklanan kararda belirtildiği gibi toprak dağıtımı geniş ölçüde kişisel çıkarları harekete getiren bir kamu hizmetidir. Bu hizmetin aralıksız, düzenli ve çabuk yürütülmesinde kanun koyucunun kamu yararı gördüğü açıktır..."³⁶⁷

"...mülkiyet hakkı Anayasamızda sınırsız bir hak olarak tanınmamış, fert yararı ile toplum yararının karşılaştığı alanlarda, toplum yararı üstün tutulmuştur. Toprak reformunda da toplum yararının üstün tutulduğu reform düşüncesine hâkim olan ana ilkelerin ve Anayasa'nın konu ile ilgili hükümlerinin birlikte incelenmesinden açıkça ortaya çıkmaktadır. O halde, toprak dağıtımını kamu yararı

³⁶⁴ Tekin Akıllıoğlu, "Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Prof. Dr. Lütfi Duran'a Armağan Özel Sayısı, Cilt: 9, Sayı: 1-3, Yıl: 1988, s. 13.

³⁶⁵ Esin Özücü, "**Taşınmaz Mülkiyetine Bir Kamu Hukuku Yaklaşımı – Mülkiyet Hakkının Sınırlanması**", İstanbul Üniversitesi Yayınları No.2132, İstanbul, 1976, s. 73.

³⁶⁶ Mehmet Akif Ertü, **Kamu Hukukunda Mülkiyet Hakkı ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Mülkiyet Hakkına Bakışı**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2009, s. 173; AYM. 21.06.1989 tarih, E: 1988/34, K: 1989/26.

³⁶⁷ AYM. 02.06.1964 tarih, E: 1964/13, K: 1964/43.

amacıyla bazı yükümlere ve koşullara bağlamak ve böylece mülkiyet hakkını kanunla sınırlamak devletin hakkı, yükümlere ve koşullara uymakta toprak sahibinin borcu olmak gerekir...³⁶⁸”

Kamu yararı, bir idare hukuku kavramı olarak kamu hizmetlerinin yöneldiği amaç anlamında kullanılmasının yanı sıra geniş anlamda toplum yararı ya da kamu düzeni anlamları ile de kullanılmaktadır³⁶⁹.

Anayasa’nın “toprak mülkiyeti” başlıklı 44’üncü maddesine göre;

“Devlet, toprağın verimli olarak işletilmesini korumak ve geliştirmek, erozyonla kaybedilmesini önlemek ve topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçilikle uğraşan köylüye toprak sağlamak amacıyla gerekli tedbirleri alır...”

Maddede arazi toplulaştırmasından açıkça bahsedilmese de, arazi toplulaştırmasının toprağın verimli olarak işletilmesini korumak ve geliştirmek için alınmış bir önlem olduğu düşünüldüğünde Anayasa’nın devlete bu konuda yetki verdiği söylenebilir. Nitekim bu maddenin, Anayasanın “sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler” başlığı altında düzenlenmesi de devletin bu konuda bir yükümlülüğü olduğunu göstermektedir³⁷⁰.

3083 sayılı Kanun’un, kamulaştırma, toplulaştırma, arazi değiştirilmesi ve dağıtım işlemlerinin tamamlanması veya tapuya tescili sonuçlandırılınca kadar, gerçek kişilerle özel hukuk tüzel kişilerine ait arazinin mülkiyet ve zilyetliğinin devir ve temlik edilemeyeceğine dair 13’üncü maddesinin Anayasa’nın 35’inci maddesine aykırı olduğu ileri sürülerek iptali istemiyle açılan davada Anayasa Mahkemesi;

“Anayasa'nın 44. maddesine göre, Devletin, toprağın verimli olarak işletilmesini sağlamak, yeterli toprağı olmayan çiftçileri topraklandırmak, tarım işletmelerinin optimum büyüklüklerini belirlemek ve toprağın bölünmesini önlemek üzere reform yapma ödevi bulunmaktadır. Kanun'un çıkarılma nedeni Devletin, Anayasa'nın 44. maddesinde sayılan ödevleri yerine getirmesini sağlamaktır. Bu nedenle, mülkiyet hakkının sınırlandırılması sonucunu doğuran itiraz konusu kuralın, Anayasa'nın 44. maddesinde öngörülen meşru bir amaç gütmek suretiyle kamu yararı doğrultusunda getirildiği, sınırlamadan beklenen kamu yararı ile bireyin hak ve özgürlükleri arasındaki adil dengeyi bozmadığı anlaşılmaktadır...” gerekçesiyle itirazın reddine karar vermiştir³⁷¹.

³⁶⁸ AYM. 28.04.1966 tarih, E: 1966/3, K: 1966/23.

³⁶⁹ Örüçü, s. 76; Akıllıoğlu, s. 18-19.

³⁷⁰ Akipek, s. 162.

³⁷¹ AYM. 03.10.2013 tarih, E: 2013/60, K: 2013/104.

2. Kanun

4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun "toprağın iyileştirilmesi" başlıklı 755'inci maddesinde arazi toplulaştırması düzenlenmiştir:

"Su yollarını düzeltme, sulama, bataklık yerlerini kurutma, yol açma, orman yetiştirme, arazileri toplulaştırma gibi iyileştirme işleri, ancak ilgili maliklerin ortak girişimleriyle yapılabilecekse, arazinin yarısından fazlasına sahip bulunmak koşuluyla maliklerin üçte ikisinin bu yolda karar vermeleri gerekir. Diğer malikler de bu karara uymak zorundadır. Alınan karar, tapu kütüğünün beyanlar sütununda gösterilir. Bu konulara ilişkin özel kanun hükümleri saklıdır."

Bu maddede arazi toplulaştırmasının yapılabilmesi için 2/3 çoğunluk öngörülmüş ve isteğe bağlı toplulaştırma düzenlenmiştir. Türkiye'deki ilk toplulaştırma çalışmaları, Topraksu Genel Müdürlüğü tarafından bu maddeye (743 sayılı eski Medeni Kanun'un 678'inci maddesi) dayanılarak yürütülmüştür. Günümüzde ise 3083 ve 5403 sayılı Kanun olmak üzere arazi toplulaştırmasını düzenleyen iki farklı kanun bulunmaktadır³⁷². 5403 sayılı Kanun ile 3083 sayılı Kanun'un toplulaştırma uygulamaları arasında bazı farklar mevcuttur. Bunlar şu şekilde sıralanabilir:

- Derecelendirme çalışmalarında kullanılan formüller farklıdır.
- Derecelendirme haritasına itiraz süresi, 3083 sayılı Kanun'da 20 gün, 5403 sayılı Kanun'da 15 gün olarak belirlenmiştir.
- İsteğe bağlı toplulaştırma için 3083 sayılı Kanun'da arazi maliklerinin 2/3'ünün muvafakati aranırken, 5403 sayılı Kanun'da maliklerin yarısından fazlasının muvafakati aranmaktadır.
- 3083 sayılı Kanun'a göre toplulaştırma yapma yetkisi sadece Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığına aittir. Buna karşın 5403 sayılı Kanun'a göre Bakanlığın yanı sıra il özel idareleri, belediyeler ve köyler ile tarımsal amaçlı faaliyette bulunan kooperatifler, birlikler gibi tüzel kişilikler veya kamu kuruluşlarının da özel arazi toplulaştırması yapması mümkündür.

³⁷² Ali Erdi, Tayfun Çay ve Gülgün Özkan, "Türkiye'de Arazi Düzenleme Çalışmalarında Hedefler ve Uygulamalar", Selçuk Üniversitesi Jeodezi ve Fotogrametri Mühendisliği Öğretiminde 30. Yıl Sempozyumu, Konya, 16-18.10.2002, s. 299.

a. 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu

Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından arazi toplulaştırma çalışmaları, 3083 sayılı Kanun, Uygulama Yönetmeliği ve Teknik Talimat'a göre yürütülmektedir.

3083 sayılı Kanun ve Uygulama Yönetmeliği, sadece arazi toplulaştırmasını değil; toprak dağıtımı, kamulaştırma, köy gelişme ve yeni köy yerleşme yerlerinin kurulması, Bakanlığın tasarrufuna geçen arazilerin kiralanması gibi tarım reformu önlemlerini de içermektedir. Ancak Kanun ve Yönetmelik'in sistematığı oldukça karmaşıktır. Toplulaştırmayı düzenleyen hükümler arasına kamulaştırma, toprak dağıtımı, sahibine bırakılacak arazilerin tespiti gibi tarım reformu önlemleri de alınmıştır³⁷³. Kanun, saptanan normdan daha fazla toprağa sahip olan büyük toprak sahiplerinin arazilerinin kamulaştırılmasını ve yeterli toprağı olmayan çiftçilerin topraklandırılmasını da öngörmektedir³⁷⁴. Tarım reformu önlemleri ile elde edilmek istenen faydalar, Kanun'un 1'inci maddesinde açıklanmıştır. Bu maddeye göre Kanun'un amaçları şunlardır:

- *Toprağın verimli şekilde işletilmesini, işletilmesinin korunmasını, birim alandan azami ekonomik verimin alınmasını, tarım üretiminin sürekli olarak artırılmasını, değerlendirilmesini ve buralarda istihdam imkanlarının artırılmasını,*
- *Yeterli toprağı bulunmayan ve topraksız çiftçilerin zirai aile işletmeleri kurabilmeleri için Devletin mülkiyetinde bulunan topraklarla topraklandırılmalarını, desteklenmelerini, eğitilmelerini,*
- *Ekonomik üretime imkan vermeyecek şekilde parçalanmış tarım topraklarının gerektiğinde ve imkanlar ölçüsünde genişletilmesi suretiyle de toplulaştırılmasını, tarım arazisinin ailenin geçimini sağlamaya ve aile iş gücünü değerlendirmeye yeterli olmayacak derecede parçalanmasını ve küçülmesini önlemeyi,*
- *Yeni yerleşme yerleri kurmayı, mevcut yerleşme yerlerine eklemeler yapmayı,*
- *Zorunluluk halinde tarım arazisinin diğer amaçlara tahsisini düzenlemeyi,*
- *Dağıtılmayan tarım arazisinin değerlendirilme şeklini belirlemeyi,*

³⁷³ Sema Gün, "GAP Alanında 3083 Sayılı Yasanın Uygulanması ve Sonuçları", GAP II. Tarım Kongresi, Şanlıurfa, 24-26.10.2001, Cilt: 1, s. 578.

³⁷⁴ Tayfun Çay, "Konya Bölgesinde Yapılan Kırsal Alan Düzenlemelerinde Karşılaşılan Problemler", I. Konya Kent Sempozyumu, Konya, 26-27.11.2011, s. 31.

- *Bakanlar Kurulunca gerekli görülen diğer bölgelerde gayrimenkullerin Milli Güvenlik nedeniyle mülkiyet ve tasarruf şekillerinde ve yerleşim yerlerinde düzenlemeler yapmayı, sağlamaktır.*

3083 sayılı Kanun, Bakanlığın teklifi ve Bakanlar Kurulunun kararı ile tarım reformu uygulama alanı ilan edilen alanlarda uygulanır. Bakanlar Kurulunun bu kararı, Resmi Gazete’de yayımlanır.

3083 sayılı Kanun, uygulama alanındaki arazi maliklerinin mülkiyet haklarına ilişkin olarak devir ve temlik yasağı getirmektedir³⁷⁵. En fazla 5 yıl olabileceği öngörülen kısıtlama süresi içinde arazilerin mülkiyet ve zilyetliğinin devredilemeyeceği, ipotek ve satış vaadi işlemlerinin yapılamayacağı düzenlenmiştir³⁷⁶. Kısıtlama süresi içinde arazisini satmak isteyen arazi maliklerinin

³⁷⁵ “Davaya konu 454 ve 441 parsel numaralı taşınmazların bulunduğu Altunkum Köyü 27.12.1992 tarih ve 21448 Sayılı Bakanlar kurulu kararıyla 3083 Sayılı Yasa uyarınca uygulama alanı olarak belirlenmiştir. Mahkemece, dava konusu taşınmazların bulunduğu Altunkum Köyünün 27.12.1992 tarihinde 3083 Sayılı Sulama Alanlarında Tarım Reformu Kanunu kapsamına alındığı, anılan yasanın 13 üncü maddesi gereğince bu yasa kapsamındaki taşınmazların 5 yıl süreyle satış vaadi sözleşmesine konu edilemeyeceğinden davacının tescil isteğinin dayanağı olan satış vaadi sözleşmesinin yok hükmünde olduğu gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiştir. Ancak; kaynağını Borçlar Kanununun 22 nci maddesinden alan satış vaadi sözleşmeleri kişisel hak doğuran sözleşmelerdir. Bir başka deyişle yapılan sözleşmeyle satış vaadine konu taşınmazın mülkiyet durumunda bir değişiklik olmamakta ancak sözleşmeyle taşınmazı satın almayı vaad eden kişiye, sözleşmeden doğan bu hakkını satmayı vaad eden ve onun külli haleflerine karşı ileri sürebilme hakkını vermektedir. Belirtilen nedenle, satış vaadinde bulunan kimsenin o şey üzerinde tasarruf yetkisinin sınırlandırılmış olması borç doğuran bir sözleşmenin yapılamayacağı veya yapılmış bir sözleşmenin geçersizliğini gerektirmez. 3083 Sayılı Yasanın 13 üncü maddesinin getirdiği devir ve temlik yasağı ve bu maddenin son fıkrası hükmü birlikte değerlendirildiğinde yasaklanan şahsi borç doğuran satış vaadi sözleşmesi değil temlik tasarruftur. Yapılan satış vaadi sözleşmesi bu nedenle geçerli bir sözleşmedir. Ancak, anılan yasa hükmü gereğince sözleşmenin yasaklılık süresi içerisinde ifa olanağından söz edilemez. Belirtilen nedenle, eldeki davaya konu satış vaadi sözleşmesi hernekadar yasaklılık süresi içerisinde yapılmış ise de yukarıda açıklanan nedenlerle, geçerli olup yasayla getirilen 5 yıllık süre yargılama aşamasında dolmuş olduğundan sözleşmenin ifa olanağının bulunduğu kabulüyle tescil isteğinin değerlendirilmesi gerekirken yazılı şekilde karar verilmiş olması doğru görülmemiş, hüküm bozmayı gerektirmiştir...” (Y. 14. HD. 30.05.2003 tarih, E: 2003/3696, K: 2003/4446).

³⁷⁶ 3083 sayılı kanunun 13 üncü maddesi şu şekildedir : “Uygulama alanlarında Bakanlar Kurulu kararının Resmi Gazete’de yayımı tarihinden itibaren, kamulaştırma, toplulaştırma, arazi değiştirilmesi ve dağıtım işlemlerinin tamamlanması veya tapuya tescili sonuçlandırılıncaya kadar, gerçek kişilerle özel hukuk tüzelkişilerine ait arazinin mülkiyet ve zilyetliği devir ve temlik edilemez. Bu araziler ipotek edilemez ve satış vaadine konu olamaz. Ancak, bu kısıtlama süresi beş yılı aşamaz. Sulama şebekesi tamamlanıp sulamaya geçinceye kadar da aynı işlemler yapılmaz. Bu kısıtlamada ise süre, beş yılı aşamaz. Ancak, sulama alanlarında toplulaştırma çalışmaları kısıtlama süresi içerisinde sonuçlandırılmadığı takdirde, Tarım Reformu Genel Müdürlüğünün teklifi ile Tarım ve Köy işleri Bakanlığının onayı ile toplulaştırma çalışmalarının sonuçlandırılması amacıyla kısıtlama süresi en fazla beş yıla kadar daha uzatılabilir.

Kısıtlama süresi içerisinde arazisini ve varsa üzerindeki tesisleri satmak isteyen gerçek ve özel hukuk tüzelkişilerin müracaatları halinde, uygulayıcı kuruluş bu kişilere ait tarım toprağını ve varsa üzerindeki tesisleri, altmış gün içinde bu Kanun hükümlerine göre kamulaştırır veya yönetmelikle tespit edilecek esaslar dahilinde bunların başkalarına satışına izin verir.”

Bakanlıktan izin almaları gerekmektedir. Uygulama Yönetmeliği'nin 5'inci maddesine göre, Bakanlar Kurulu kararının Resmi Gazete'de yayımlanması ile birlikte uygulama bölgesindeki Tapu Sicil Müdürlükleri, kısıtlamayı tapu siciline re'sen şerh ederler.

3083 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesinin son fıkrasının 1'inci cümlesi³⁷⁷, Anayasa Mahkemesi'nin 11.04.2012 tarih ve E: 2011/33 K: 2012/54 sayılı kararıyla³⁷⁸ iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi, itiraz konusu kuralın, Anayasa'nın 36'ncı maddesindeki hak arama özgürlüğünü ihlal ettiğine, bu sebeple iptaline karar verirken şu gerekçelere dayanmıştır:

“...İtiraz konusu kural belli sürelerle mahkemelerin ve icra iflas dairelerinin devir ve temlik sonucu doğuran kararlar vermelerini yasaklamaktadır. Devir ve temlik işlemlerinin durdurulma süresi kanunda beş yıl olarak öngörülmüş olmakla birlikte on yıla kadar uzatılması mümkündür. Bu süre boyunca mahkemelere devir ve temlik sonucunu doğuracak karar verme yasağı öngörülmekle birlikte mahkemelerin nasıl karar vereceğine ilişkin bir açıklık getirilmemiştir. Bu durumda mahkemelerin önlerindeki derdest davaları askıya mı alacağı yoksa incelemeye devam ederek devir ve temlike neden olmayan bir karar mı vermek zorunda olduğu konusunda açıklık bulunmamaktadır. Mahkemeler bu seçeneklerden hangisini uygularsa uygulasin davada haklı olmakla birlikte itiraz konusu kural nedeniyle devir ve temlik sonucu doğuracak bir karar verilememesi sonucu hakkını elde edemeyen taraf, uygulama işlemleri tamamlandıktan sonra da haklarını tam olarak elde edemeyecektir. Davayı askıya alma halinde, dava konusu taşınmaz uygulama kapsamında bölünmüş ya da başka bir taşınmaz ile birleştirilmiş veya başka bir kişiye tahsis edilmiş olabileceğinden dava sonunda verilen kararın uygulanma kabiliyeti kalmayacaktır. Dava konusu taşınmazın kamulaştırılmış olması halinde de kamulaştırma bedeli tapuda malik gözüken kişiye ödenmiş olacağından davada haklı olan tarafın kamulaştırma bedeli alması da mümkün olmayacak veya alabilmesi için yeni davalar açması gerekecektir. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 36. maddesinde düzenlenen hak arama özgürlüğünü ihlal edici nitelikte olup Anayasa'ya aykırıdır, iptali gerekir...”

Yukarıda belirtilen süre içinde, bu gibi arazi Tarım Kredi Kooperatifleri ve bankalara ipotek edilebilir.

Bu kısıtlama süresi içerisinde ipoteğin paraya çevrilmesi gerektiğinde ipoteğin paraya çevrilmesi yoluyla yapılan takipte düzenlenecek kıymet takdir raporu uygulayıcı kuruluşa tebliğ edilir. Uygulayıcı kuruluşun bu rapora itiraz ve dava hakkı vardır. Kesinleşen kıymet takdir raporuna göre tespit edilmiş bedeli, bu Kanun hükümlerine göre uygulayıcı kuruluş tarafından uygun görülmesi halinde ipoteğin paraya çevrilmesi yoluyla takip dosyasına ödenerek arazinin Hazine mülkiyetine geçirilmesi sağlanır. Ancak uygulayıcı kuruluş tarafından ihtiyaç duyulmaması halinde, arazinin satışına izin verilebilir. Buna ilişkin esaslar yönetmelikle düzenlenir.

Miras yoluyla intikaller, bu hükmün kapsamı dışındadır.”

³⁷⁷ “Birinci fıkrada belirtilen süreler içinde mahkemeler veya icra iflas daireleri tarafından bu arazi hakkında devir ve temlik gerektiren bir karar verilemez.”

³⁷⁸ 13.10.2012 tarih ve 28440 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Ayrıca 13'üncü maddenin son cümlesinde yer alan “*Ayrıca mahkemeler satış suretiyle miras ortaklığının giderilmesine karar veremezler*” hükmü de 15.05.2014 tarih ve 29001 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 30.04.2014 tarih ve 6537 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 9'uncu maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır.

b. 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu

19.07.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu, arazi mülkiyet hakkının kullanımı, toprak ve arazi varlığının belirlenmesi, toprakların korunması ve arazi kullanımı, tarım arazilerinin amaç dışı kullanımı, arazi toplulaştırması ve dağıtımı, köy gelişimi, büyük ovaların belirlenmesi ve korunması konularını düzenlemektedir. Kanun'un amacı, toprağın doğal veya yapay yollarla kaybını ve niteliklerini yitirmesini engelleyerek korunmasını, geliştirilmesini ve çevre öncelikli sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak, plânlı arazi kullanımını sağlayacak usûl ve esasları düzenlemek olarak belirlenmiştir.

Kanun'a göre, arazinin yarısından çoğuna malik bulunan ve sayıca maliklerin yarısından fazlasını oluşturanların muvafakatı üzerine isteğe bağlı, Bakanlığın veya kurulların talebi üzerine kamu yararı gözetilerek isteğe bağlı olmaksızın arazi toplulaştırması yapılabilir. Toplulaştırma yapılacak proje sahası Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenir. Arazi toplulaştırma projesi, belirlenen yerleşim birimlerinin kadastral sınırları içerisinde kalan arazilerde uygulanır. Toplulaştırma projesi uygulama alanına, bir veya birden çok yerleşim birimine ait araziler de girebilir.

5403 sayılı Kanun'un getirdiği yeniliklerden birisi de özel arazi toplulaştırmasıdır. İl özel idareleri, belediyeler ve köyler ile tarımsal amaçlı faaliyette bulunan kooperatifler, birlikler gibi tüzel kişilikler veya diğer kamu kuruluşları proje idaresi olarak özel arazi toplulaştırması ve tarla içi geliştirme hizmetlerini yapmak istemeleri durumunda toplulaştırmanın gerekçesini ve isteğe bağlı olup olmadığını belirten raporla birlikte toplulaştırmayı uygulayacak proje birimini kurula veya Bakanlığa bildirirler. İsteğin uygun görülmesi durumunda, Bakanlığın teklifi ve Bakanlar Kurulu kararı ile proje alanı kesinleşir ve Resmî Gazete'de ilan edilir.

Bu düzenleme ile Kanun, kurumların kendi personel ve imkanlarıyla toplulaştırma yapmalarına imkan sağlamıştır.

3. Tarım Arazilerinin Korunması, Kullanılması ve Arazi Toplulaştırmasına İlişkin Tüzük

24.07.2009 tarih ve 27298 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Tarım Arazilerinin Korunması, Kullanılması ve Arazi Toplulaştırmasına İlişkin Tüzük, 24.09.1979 tarih ve 7/18231 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konmuş olan Arazi Toplulaştırma Tüzüğü’nü yürürlükten kaldırmıştır. Tüzük’ün toplulaştırmaya ilişkin hükümleri, 5403 sayılı Kanun’un 17’nci maddesine dayanılarak hazırlanmıştır.

Tüzük’te arazi toplulaştırmasına ilişkin hükümlerin yanı sıra tarım arazilerinin amaç dışı kullanımı, büyük ovaların belirlenmesi ve korunması, arazi dağıtımı ve kamulaştırma da düzenlenmektedir. Ayrıca arazi toplulaştırması ve tarla içi geliştirme hizmetlerini de kapsamına alacak biçimde kırsal alan düzenlemesine yer verilmiştir.

Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı dışındaki kamu kurum ve kuruluşları (il özel idareleri, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü) toplulaştırma çalışmalarını 5403 sayılı Kanun’a ve adı geçen Tüzük’e göre yürütmektedir.

4. Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu Uygulama Yönetmeliği

Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu Uygulama Yönetmeliği, 3083 sayılı Kanun’un 25’inci maddesine dayanılarak hazırlanmış ve 29.06.1985 tarih ve 18796 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Yönetmelik, arazi toplulaştırmasının yanı sıra kamulaştırma, toprak dağıtımı ve borçlandırma, köy gelişme ve yeni köy yerleşme yerlerinin seçilmesi, kiralama, tarımsal arazi kullanım planlaması ve tarım arazilerinin tarım dışı amaçla kullanımını da düzenlenmektedir.

5. Tarım Reformu Genel Müdürlüğü Arazi Toplulaştırması Teknik Talimatı

Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı 3083 sayılı Kanun kapsamında uygulama alanı ilan edilen yerlerdeki toplulaştırma çalışmalarını Arazi Toplulaştırması Teknik Talimatı'na göre yürütmektedir. Tarım Reformu Genel Müdürlüğünün 18.04.2003 tarihli “Kamulaştırma, Toplulaştırma, Dağıtım ve Kiralama Teknik Talimatı”nın toplulaştırmaya ilişkin maddeleri iptal edilerek 09.06.2010 tarihinde “Tarım Reformu Genel Müdürlüğü Arazi Toplulaştırması Teknik Talimatı” yürürlüğe konmuştur.

5403 sayılı Kanun kapsamında yapılan toplulaştırmanın usul ve esaslarını düzenleyen Tüzük hükümlerine benzer düzenlemeler, Teknik Talimat'ta da yer almaktadır. Özellikle Tüzük'ün 26'ncı ve Teknik Talimat'ın 19'uncu maddesinde yer alan yeni parselasyon planlarının hazırlanmasında dikkat edilecek hususlar, arazi toplulaştırmasının iptali istemiyle açılan davalarda ileri sürülen hukuka aykırılık hallerinin değerlendirilmesinde en fazla uygulanan hükümlerdir.

II. AVRUPA İNSAN HAKLARI SÖZLEŞMESİ KAPSAMINDA MÜLKİYET HAKKI VE ARAZİ TOPLULAŞTIRMASI

A. Genel Olarak

03.09.1953 tarihinde yürürlüğe giren ”İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunması Sözleşmesi” (kısaca Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi olarak anılmaktadır), Türkiye tarafından 18.05.1954 tarihinde onaylanmıştır.

AIHS'de yer alan temel hak ve özgürlükler, farklı tarihlerde kabul edilen ek protokollerin bir kısmı ile genişletilmiş³⁷⁹, bir kısım ek protokollerle de kurumsal

³⁷⁹ Şeref Gözübüyük ve Feyyaz Gölcüklü, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması**, 6. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2005, s.10-11. Sözleşmenin toplam 11 ek protokolü bulunmaktadır. Sözleşmede yer alan temel hak ve özgürlükler, yaşam hakkı; işkence, insanlık dışı ve onur kırıcı davranışta bulunma ve ceza verme yasağı; kölelik, kulluk, zorla çalıştırma ve angarya yasağı; kişi özgürlüğü ve güvenliği; adil yargılanma; suç ve cezaların kanuniliği; özel hayata ve aile hayatına, konut ve haberleşme özgürlüğüne saygı; düşünce, vicdan ve din özgürlüğü; toplantı ve örgütlenme özgürlüğü; evlenme ve aile kurma hakkı; hak arama özgürlüğü'dür. 1. Protokol ile mülkiyet hakkı, eğitim ve öğrenim hakkı, serbest seçim hakkı; 4. Protokol ile borçtan dolayı özgürlüğünden yoksun bırakılma yasağı, serbest dolaşım özgürlüğü, vatandaşların sınır dışı edilme yasağı, yabancıların topluca sınır dışı edilme yasağı; 6. Protokol ile savaş veya yakın savaş tehlikesi zamanında işlenmiş

hükümlerde değişiklikler yapılmıştır. AİHS'nin en önemli özelliği, bireysel başvuru hakkını tanıyarak temel hak ve özgürlükleri devlet tarafından ihlal edilen bireylere AİHM'e başvurabilme yolunu açması ve bireyleri uluslararası hukukta hak sahibi yapmasıdır³⁸⁰.

Anayasa'nın 90'ıncı maddesinin son fıkrasında yer alan uluslararası antlaşmalar ile ilgili hüküm gereğince Türk hukukunda AİHS, kanun hükmündedir ve Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülemez. Dolayısıyla Anayasa'ya aykırı olsa bile uygulanmak zorundadır³⁸¹. AİHS ile kanun hükümlerinin aynı konuda birbirinden farklı hükümler içermesi nedeniyle ortaya çıkacak uyuşmazlıklarda AİHS hükümleri esas alınır. Ulusal yargı makamları önüne gelen bir davada uygulanacak kanun hükmü, AİHS'ye aykırılık teşkil ediyorsa, yargıç tarafından bu kanun hükmünün ihmal edilerek Sözleşmeye göre karar verilmesi gerekecektir³⁸². Bu sebeple AİHS, Türk iç hukukunun bir parçası olarak doğrudan uygulanabilir niteliktedir³⁸³. Bireyler, AİHS'den doğan haklarını ulusal yargı makamları önünde ileri sürebilirler ve Sözleşme hükümleri ulusal yargı makamlarınca dikkate alınmak zorundadır³⁸⁴.

AİHS'nin 1'inci maddesine göre taraf devletler, kendi yetki alanları içinde bulunan herkesin Sözleşmedeki hak ve özgürlüklerden yararlanmalarını sağlamak zorundadırlar. Bu konudaki esas yükümlülük taraf devletlere aittir. Bununla birlikte taraf devletlerin Sözleşme hükümlerini ihlal ettiğine yönelik bir iddia var ise bu konudaki denetim AİHM tarafından gerçekleştirilir. AİHM'ye bireysel başvuru yapabilmenin şartları, Sözleşmenin 35'inci maddesinde belirtilmiştir. Buna göre, iç hukuk yollarının tüketilmesi ve iç hukuktaki kesin karar tarihinden itibaren 6 aylık süre içerisinde başvuru yapılmış olması gerekmektedir.

fiiller hariç ölüm cezasının kaldırılması; 7. Protokol ile bir ülkede yasal olarak bulunan yabancının keyfi surette sınır dışı edilmesi yasağı, cezai konularda iki dereceli yargılanma hakkı, adli hata halinde tazminat hakkı, aynı suçtan dolayı iki kez yargılanmama ve cezalandırılmama hakkı, evlilikte eşler arasında eşitlik; 12. Protokol ile ayrımcılığın genel olarak yasaklanması; 13. Protokol ile ölüm cezasının her durumda kaldırılması; Sözleşmeye eklenmiştir.

³⁸⁰ Gözübüyük ve Gölcüklü, s. 14.

³⁸¹ Yargı makamlarının iç hukuk kurallarını, özellikle de Anayasa'yı yok sayarak doğrudan uluslararası sözleşme hükmünü uygulamakla yükümlü tutulmasının, egemen devlet anlayışı ile bağdaşmayacağı belirtilerek eleştirilmektedir. Bkz: Osman Ermumcu, "Türk (İdari) Yargısında Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Uygulaması", **Danıştay Dergisi**, Sayı: 138, Yıl: 2015, s.42.

³⁸² Ermumcu, s. 40.

³⁸³ Gözübüyük ve Gölcüklü, s. 21.

³⁸⁴ Rıza Türmen, "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin İç Hukukumuza Etkileri", **Anayasa Yargısı Dergisi**, Cilt:17, Yıl: 2000, s. 33.

Sözleşmenin 46'ncı maddesi gereğince AİHM'nin verdiği kesinleşmiş kararlar bağlayıcıdır; davalı devlet, kararın gereklerini yerine getirmekle yükümlüdür. AİHM, Sözleşmenin ihlal edildiğine karar vermiş ise davalı devlet, ihlali durdurmak, ihlalin sonuçlarını gidermek ve ihlalin tekrarını önlemekle; bireysel ve/veya genel tedbirler almakla yükümlüdür³⁸⁵. Saptanan ihlalin ve bundan kaynaklanan sonuçların ortadan kaldırılarak ihlalden önceki durumun iadesi (restitutio in integrum) mümkün değil ise başvurucuya tazminat ödenmesi söz konusu olacaktır³⁸⁶. AİHM kararlarının icrasının bir başka yolu da iç hukukta öngörülmüş ise yargılamanın yenilenmesidir³⁸⁷. Adil yargılanma hakkının ihlali ya da ulusal mahkemelerce verilen hükümlerin Sözleşmeye aykırı olması durumlarında yargılamanın yenilenmesi yoluna gidilebilir³⁸⁸. Bu bireysel tedbirlerin yanı sıra AİHM'nin tespit ettiği ihlal, ulusal mevzuatın Sözleşmeye aykırı olmasından kaynaklanıyorsa mevzuat hükmünün değiştirilerek Sözleşmeye uygun hale getirilmesi gerekecektir³⁸⁹. Sözleşmeyi ihlal eden ve değiştirilmesi gereken mevzuat, Anayasa olabileceği gibi kanun, tüzük, yönetmelik veya düzenleyici idari işlem de olabilir³⁹⁰.

Sözleşmenin 46'ncı maddesine göre, AİHM kararlarının yerine getirilip getirilmediğini denetleme yetkisi Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesindedir. İhlal kararı verildiği takdirde AİHM, dosyayı Bakanlar Komitesine gönderir. Bakanlar Komitesi, ilgili devlet ile kararın nasıl uygulanacağı ve ileride ortaya çıkabilecek benzer ihlallerin nasıl engellenebileceği konusunda önlemleri belirler³⁹¹. Bu önlemlerin davalı devlet tarafından yerine getirilmemesi durumunda Bakanlar

³⁸⁵ Osman Doğru, "İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarının İç Hukuklara Etkileri", **Anayasa Yargısı Dergisi**, Cilt:17, Yıl: 2000, s. 196.

³⁸⁶ Şeref Ünal, "Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarının Türk İç Hukukuna Etkileri", **Anayasa Yargısı Dergisi**, Cilt: 17, Yıl: 2000, s. 63; Ergin Ergül, **Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Uygulaması**, 2. Baskı, Yargı Yayınevi, Ankara, 2004, s. 83; Doğru, s. 198.

³⁸⁷ Ergül, s. 86; Ünal, s. 63; Gözübüyük ve Gölcüklü, s. 124; Türmen, s. 37. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 53/1-i, 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 311/1-f ve 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 375/1-i maddelerinde, mahkemelerin vermiş olduğu kararların AİHS ve eki protokollerin ihlali suretiyle verildiğine dair AİHM'nin kesinleşmiş kararının bulunduğu durumlarda yargılamanın yenilenmesi yoluna gidilebileceği düzenlenmiştir.

³⁸⁸ Doğru, s. 200-204.

³⁸⁹ Gözübüyük ve Gölcüklü, s. 127; Ergül, s. 87; Türmen, s. 38.

³⁹⁰ Doğru, s. 209; Gözübüyük ve Gölcüklü, s. 22.

³⁹¹ Council of Europe, **"50 Soruda Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi"**, Strasbourg, 2012, http://www.echr.coe.int/Documents/50Questions_TUR.pdf, (28.09.2017), s. 10.

Komitesi konuyu tekrar gündemine alarak ilgili hükümete mektup gönderir ve iç tüzüğün verdiği diğer olanakları kullanır³⁹².

B. Sözleşme ile Korunan Mülkiyet Hakkı

Mülkiyet hakkı, 18.05.1954 tarihinde yürürlüğe giren Ek 1 No.lu Protokol'ün 1'inci maddesi ile Sözleşmeye dahil olmuştur. Madde metni şu şekildedir:

“Her gerçek ve tüzel kişinin mal ve mülk dokunulmazlığına saygı gösterilmesini isteme hakkı vardır. Bir kimse, ancak kamu yararı sebebiyle ve yasada öngörülen koşullara ve uluslararası hukukun genel ilkelerine uygun olarak mal ve mülkünden yoksun bırakılabilir.

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

AİHM önüne gelen uyuşmazlıkta söz konusu maddenin uygulanabilmesi için öncelikle bu kapsama giren bir “mal ve mülk³⁹³” olup olmadığının tespiti gerekmektedir. Mal ve mülk kavramı, taşınır ve taşınmaz mallar ile birlikte hisse senetleri, alkol satış izni, kira geliri elde etme hakkı, mahkeme ilamından doğan borç, bir zarardan doğan tazminat hakkı, tahkim kararları, patent ve fikri mülkiyet hakları, emeklilik maaşı hakkı, müşteri çevresi gibi maddi varlığa sahip olmayan hak ve menfaatleri de kapsamaktadır³⁹⁴. Burada önemli olan, dava konusu hak veya menfaatin elde edilmiş, somut olarak belirlenebilen iktisadi bir değer olmasıdır³⁹⁵. Gerçekleşmesi kuvvetli, meşru bir beklentinin dışında kalan ihtimaller, bu kapsamda mal ve mülk kabul edilmemektedir³⁹⁶. Ayrıca belli bir menfaatin ulusal yasalarda mal ve mülk olarak tanımlanmaması, 1'inci madde kapsamında da mal ve mülk

³⁹² Türmen, s. 37; Ergül, s. 87.

³⁹³ Sözleşmenin Türkçe metninde “mal ve mülk” olarak ifade edilen kavramın İngilizce metindeki karşılığı “possessions”dır.

³⁹⁴ David Harris, Michael O'Boyle ve C Warbrick, **Law of the European Convention on Human Rights**, Butterworths, London, 1995, s. 517; Ralph Beddard, **Human Rights and Europe**, 3. Baskı, Grotius Publications, Cambridge, 1994, s. 104; Laurent Sermet, **“The European Convention on Human Rights and Property Rights”**, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 1998, s.13; Gözübüyük ve Gölcüklü, s. 418; Ergül, s. 280; Ertü, s. 207-213; Şimşek, Karşılaştırmalı, s. 219.

³⁹⁵ Harris, O'Boyle ve Warbrick, s. 517; Gözübüyük ve Gölcüklü, s. 418.

³⁹⁶ Harris, O'Boyle ve Warbrick, s. 517; Gözübüyük ve Gölcüklü, s. 419.

olarak kabul edilemeyeceği anlamına gelmemektedir³⁹⁷. Bu bakımdan Sözleşme kapsamında mal ve mülk, ekonomik değer taşıyan her türlü hak ve menfaati kapsayan geniş kapsamlı ve otonom bir kavramdır³⁹⁸. AİHM'nin Sözleşmede yer alan kavramları otonom biçimde yorumlaması, taraf devletin iç hukuklarında kavrama verdikleri anlamla kendisini bağlı görmemesi ve kavramın içeriğini özerk biçimde belirlemesi anlamına gelmektedir³⁹⁹. Buradaki mal ve mülk kavramı da AİHM tarafından taraf devletlerin iç hukukunda taşıdığı anlam ve kapsamdan bağımsız olarak yorumlanmaktadır.

AİHM, *Sporrong ve Lönnroth/İsveç* kararında mülkiyet hakkına getirilen korumanın üç ayrı kuralı içerdiğini vurgulamıştır⁴⁰⁰:

“Birinci fıkranın birinci cümlesinde yer alan ve genel nitelikteki birinci kural, mülkiyete saygı ilkesini dile getirmektedir. Aynı fıkranın ikinci cümlesinde yer alan ikinci kural, mülkiyetten yoksun bırakmayı içermekte ve bunu belirli koşullara bağlamaktadır. İkinci fıkrada yer alan üçüncü kural ise taraf devletlere, özellikle, sahip olunan mallardan yararlanma hakkını genel menfaate uygun şekilde düzenleme yetkisi vermektedir...Bununla beraber, sözü edilen kurallar birbirlerinden kopuk ve birbirleriyle ilgisiz de değildirler. İkinci ve üçüncü kural, mülkiyet hakkının maruz kalabileceği müdahalelere dair iki özel örneğe ilişkindir; bu nedenle söz konusu müdahale hallerinin birinci kuralın içerdiği ilke ışığında yorumlanması gerekir...”⁴⁰¹

AİHM, söz konusu kararında vurguladığı ve yerleşik içtihat halini alan değerlendirmesine göre Ek 1 No.lu Protokol'ün 1'inci maddesinde yer alan üç kuralı;

- Mal ve mülk dokunulmazlığı (1'inci maddenin 1'inci cümlesi)
- Mal ve mülkten yoksun bırakılma (1'inci maddenin 2'nci cümlesi)
- Mal ve mülkün kullanımının kontrolü (1'inci maddenin 2'nci paragrafı) şeklinde belirlemiştir.

Mahkeme önüne gelen uyuşmazlıkta 1'inci maddenin 1'inci cümlesinde yer alan mal ve mülk dokunulmazlığına saygı gösterilmesi şeklindeki birinci kurala

³⁹⁷ Ronald St. J. Macdonald, Franz Matscher ve Herbert Petzold, **The European System for the Protection of Human Rights**, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1993, s. 517; Harris, O'Boyle ve Warbrick, s. 517.

³⁹⁸ Tekin Akıllıoğlu, “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarında Mülkiyet Hakkı ve Kazanılmış Hak Üzerine Bazı Gözlemler”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Cilt: 15, Sayı: 2, Yıl: 2012, s. 10, 14; Sermet, s. 11; Harris, O'Boyle ve Warbrick, s. 518; Etgü, s. 204.

³⁹⁹ Oğuz Sancakdar, “AİHM Kararlarının Türk İdare Hukukuna Etkileri Konusunda Genel Gözlemler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 38, Sayı: 1, Yıl: 2005, (AİHM), s. 90.

⁴⁰⁰ *Sporrong ve Lönnroth/İsveç*, 23.09.1982 tarih ve 7151/75 Başvuru No.lu karar.

⁴⁰¹ Gözübüyük ve Gölcüklü, s. 419; Sermet, s. 8; Macdonald, Matscher ve Petzold, s. 516.

aykırılık olup olmadığını saptamak için öncelikle 1'inci maddenin 2'nci cümlesinde yer alan ikinci kural ile 2'nci fıkrasında yer alan üçüncü kurala aykırılık olup olmadığı saptanmalıdır⁴⁰². Birinci kural, diğer kuralların uygulanamadığı hallerde uygulanabilecek genel bir kuraldır⁴⁰³.

AIHM, *Sporrong ve Lönnroth/İsveç* kararında, başvuruçuların taşınmazları üzerinde uygulanan 23 yıl ve 8 yıl süren kamulaştırma izni ve 25 yıl ve 12 yıl süren inşaat yasağını, de facto bir kamulaştırma olmadığı için başvuruçuların mülkleri ellerinden alınmamakla birlikte uygulamada mülkiyet haklarını kullanmalarının zorlaştırıldığı ve mülklerinin geleceği konusunda belirsiz bir durumda bırakıldıkları gerekçesiyle birinci kural kapsamında değerlendirmiş ve mülkiyet hakkının ihlal edildiğine karar vermiştir⁴⁰⁴. De facto elkoyma durumlarında mülk sahibi, resmi olarak hak sahipliğinden yoksun bırakılmamakta, ancak mülkiyet hakkından yararlanması esas itibariyle engellenmektedir⁴⁰⁵. AIHM, bu tür durumları mal ve mülkten yoksun bırakma olarak kabul etmemekte; birinci kural kapsamında ele almaktadır⁴⁰⁶. Mal ve mülkten yoksun bırakmanın söz konusu olabilmesi için malikin mal ve mülkü üzerindeki yasal hak sahipliğinin kesin olarak sona ermesi gerekmektedir. Bu bağlamda kamulaştırma, tazminatsız olarak malikin mal ve mülkünün devlete intikali ikinci kural kapsamında değerlendirilmektedir⁴⁰⁷. Buna karşın, mülkiyetin devlete intikali, kanuna aykırı malların müsaderesi ya da ahlaka aykırı eserlere el konulması gibi bir amaçla gerçekleştirilmişse bu durum, üçüncü kural kapsamında mal ve mülkün kullanımının kontrolü olarak kabul edilmektedir⁴⁰⁸.

İkinci kural kapsamında yer alan mal ve mülkten yoksun bırakılmanın şartları, Sözleşmede belirlenmiştir. 1'inci maddenin 2'nci cümlesine göre bir kimse, ancak kamu yararı sebebiyle ve yasada öngörülen koşullara ve uluslararası hukukun genel ilkelerine uygun olarak mal ve mülkünden yoksun bırakılabilir. 1'inci maddenin 2'nci fıkrasında ise devletlerin, mülkiyet hakkının genel menfaate uygun olarak kullanılmasını sağlamak için (vergilerin ya da başka katkıların veya para

⁴⁰² Suat Şimşek, “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin Mülkiyet Hakkıyla İlgili Davaları İnceleme Yöntemi: Üç Kural Analizi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 88, Yıl: 2013, (Üç Kural), s. 30; Gözübüyük ve Gölçüklü, s. 419.

⁴⁰³ Ertü, s. 219; Macdonald, Matscher ve Petzold, s. 529; Harris, O'Boyle ve Warbrick, s. 521.

⁴⁰⁴ Ertü, s. 220; Sancakdar, AIHM, s. 92; Şimşek, Üç Kural, s. 34.

⁴⁰⁵ Harris, O'Boyle ve Warbrick, s. 528.

⁴⁰⁶ Sermet, s. 28; Harris, O'Boyle ve Warbrick, s. 524.

⁴⁰⁷ Şimşek, Üç Kural, s. 32.

⁴⁰⁸ Şimşek, Üç Kural, s. 39.

cezalarının ödenmesi) gerekli düzenlemeleri yapabilecekleri, bir başka deyişle, mal ve mülkün kullanımını kontrol edebilecekleri belirtilmiştir⁴⁰⁹. İkinci ve üçüncü kuralın metinlerinde dikkat çeken özellik, ikinci kuralda “*kamu yararı*” ndan (public interest) bahsedilmiş olmasına karşın üçüncü kuralda “*genel menfaat*” (general interest)’den bahsedilmesidir. Kamu yararı kavramı, teorik düzeyde ele alındığında toplumun tüm üyelerinin çıkarlarını ifade etse de AİHM içtihatlarında bu kavram, geniş kapsamlı ve otonom bir kavram olarak ele alınmaktadır ve AİHM içtihatları ile belirlenmiş bir sınırı yoktur⁴¹⁰. AİHM, *James ve diğerleri/Birleşik Krallık* kararında⁴¹¹, kiracılara oturdukları evleri kazanma hakkı tanıyan Kira Reform Kanunu gereğince taşınmazlarını özel şahıslara devretmek zorunda kalan başvuruçuların durumunu değerlendirirken başvuruçuların, mülkiyetin özel bir şahsa devredilmesinin kamu yararı sayılamayacağı yönündeki iddiaları ile ilgili olarak;

“Mahkeme, mülkiyetten yoksun bırakmanın, özel bir şahsa özel bir menfaat sağlamak için gerçekleştirilmesi halinde, bunun "kamu yararı"na olmayacağına dair başvuruçuların görüşüne katılmaktadır. Bununla birlikte bazı koşullarda, bir kimsenin özel mülkiyetinin başka bir kimseye zorunlu devri, kamu yararının gerçekleştirilmesi için meşru bir araç olabilir. Bu bağlamda, Sözleşmeci Devletlerin anayasalarında, yasalarında veya içtihatlarında, "kamunun kullanımı amacıyla" gibi ifadelerin yer aldığı metinlerde bile, kamu yararı kavramının, özel şahıslar arasında mülkiyetin zorunlu devrini hukuk dışı saydığı ortak bir prensip tespit edilememiştir... "kamu yararına" (in the public interest) şeklindeki İngilizce deyimden, devredilen mülkiyetin genel olarak kamunun kullanımına açılması ve hatta toplumun önemli bir bölümünün bu devirden doğrudan yararlanması gerektiği anlamı da çıkmaz. Sosyal adaleti sağlamayı amaçlayan bir politika gereğince mülkiyetin elden alınması da, pek tabi "kamu yararına" olarak nitelendirilebilir. Özel tarafların sözleşme veya mülkiyet haklarını düzenleyen bir hukuk sisteminin adilliği, kamu düzenini ilgilendiren bir mesele olup, bu konuya adalet getirmek isteyen yasal tedbirler, bir kimsenin mülkiyetinin diğer bir kimseye zorunlu devrini sağlasa bile, "kamu yararı" niteliğinde olabilir...Bu gerekçelerle Mahkeme, Komisyon ile aynı sonuca varmaktadır: Meşru sosyal, ekonomik ve diğer politikalar gereğince mülkiyetin elden alınması, alınan mülkiyetten toplumun bütün kesimleri doğrudan yararlanmasa veya mülkü kullanmasa bile, "kamu yararına" olabilir. O halde kira reform yasası, sırf bu sebeple Birinci Protokolün 1. maddesini ihlal etmemektedir⁴¹²...” sonucuna ulaşmıştır.

⁴⁰⁹ Gözübüyük ve Gölcüklü, s. 422; Etkü, s. 223.

⁴¹⁰ H. Burak Gemalmaz, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde Mülkiyet Hakkı*, Beta Basım Yayın, İstanbul, 2009, s. 476; Gözübüyük ve Gölcüklü, s. 423; Sermet, s. 33.

⁴¹¹ James ve diğerleri/Birleşik Krallık, 21.02.1986 tarih ve 8793/79 Başvuru No.lu karar. Karar çevirisi için bkz. <http://ihami.anadolu.edu.tr/aihmgooster.asp?id=107>, (30.09.2017).

⁴¹² Sermet, s. 33.

Söz konusu davada başvuruçular, kamu yararı ile genel menfaat terimlerinin farklı anlamlar taşıdığını, mülkiyetin kontrolünün genel menfaatin sağlanmasına yönelik olmasının devletlere daha geniş bir serbesti sağladığını, buna karşın mal ve mülkten yoksun bırakma gibi ağır sonuç doğuran bir müdahalenin kamu yararı şartına bağlanmasının devletlerin hareket serbestisini önemli ölçüde azalttığını iddia etmişlerse de AİHM, iki kavram arasında dava konusu olay bakımından fark yaratacak bir ayrım olmadığını vurgulamıştır⁴¹³.

AİHM, kamu yararı kavramını geniş olarak yorumlamakta ve ulusal makamlara geniş bir takdir marjı tanımaktadır⁴¹⁴. AİHM'e göre kendi toplumları ile doğrudan temas halinde olan ulusal makamlar, toplumun ihtiyaçları bakımından neyin kamu yararına olduğunu belirleme konusunda uluslararası yargıçtan daha yetkilidirler⁴¹⁵. Bu nedenle AİHM, kamu yararı konusunda ulusal makamların yapmış olduğu değerlendirmeyi çoğu zaman olduğu gibi kabul etmektedir⁴¹⁶. Buna karşın ulusal makamların kamu yararına ilişkin kararları açık bir şekilde makul dayanaktan yoksun ise bu durumda Mahkeme Sözleşmenin ihlaline karar vermektedir⁴¹⁷. AİHM, özellikle devletlerin izledikleri sosyal politikalar kapsamında gerçekleştirdikleri mülkiyet hakkına yönelik müdahalelerde, çevrenin korunması, şehir planlaması, kamulaştırma, tarım arazilerinin verimliliğinin sürdürülmesi, ahlakın korunması, suçla mücadele konularında devletlerin geniş takdir marjı kapsamında kamu yararı/genel menfaat bulunduğuna karar vermektedir⁴¹⁸.

Ek 1 No.lu Protokol'ün 1'inci maddesinin uygulanmasında madde metninde açıkça belirtilmemiş olsa da, Mahkeme içtihatlarıyla geliştirilmiş bir başka şart da "orantılılık (ölçülülük)" veya "adil denge" ilkesidir⁴¹⁹. AİHM, mülkiyet hakkına

⁴¹³ Gemalmaz, s. 476.

⁴¹⁴ Gemalmaz, s. 482; Gözübüyük ve Gölcüklü, s. 423; Etgü, s. 227; Şimşek, Üç Kural, s. 35; Macdonald, Matscher ve Petzold, s. 523; Harris, O'Boyle ve Warbrick, s. 522.

⁴¹⁵ Gemalmaz, s. 482; Gözübüyük ve Gölcüklü, s. 428; Etgü, s. 227; Şimşek, Üç Kural, s. 36.

⁴¹⁶ Gözübüyük ve Gölcüklü, s. 423.

⁴¹⁷ Gözübüyük ve Gölcüklü, s. 428; Etgü, s. 227.

⁴¹⁸ Gemalmaz, s. 483; Etgü, s. 228.

⁴¹⁹ Gözübüyük ve Gölcüklü, s. 425; Etgü, s. 242; Macdonald, Matscher ve Petzold, s. 523. AİHM'e göre; "...tazminat şartları, tehlikeye giren çeşitli menfaatler arasında adil bir denge kurulup kurulmadığının ve özellikle mal veya mülkünden yoksun bırakılan bir kimseye orantısız bir külfet yüklenip yüklenmediğinin değerlendirilmesinde esaslı bir unsurdur...mülkiyetin değeriyle orantılı bir miktar ödemeksizin mülkiyetin elden alınması, normal şartlarda, 1'inci Protokolün 1'inci maddesi bakımından haklı görülemeyecek orantısız bir müdahale oluşturur. Bununla birlikte 1'inci Protokolün 1'inci maddesi, her durumda tazminatın tam olarak ödenmesi hakkını güvence altına almamaktadır; çünkü ekonomik reform tedbirlerinin veya daha geniş bir sosyal adaleti gerçekleştirmeye yönelik

yapılan müdahalelerde toplumun genel menfaatinin/kamu yararının gerekleri ile bireyin temel haklarının korunmasının gerekleri arasında adil dengenin sağlanıp sağlanmadığını da araştırmaktadır⁴²⁰. Orantılılık ya da adil denge, Sözleşmenin tamamına hakim olan bir ilkedir ve 1'inci madde kapsamında mülkiyet hakkına yapılan her türlü müdahalede dikkate alınmak zorundadır⁴²¹. Genel menfaat/kamu yararı amacıyla mülkiyet hakkına yapılan müdahale, mülkiyet hakkı ihlal edilen kişiyi orantısız ve aşırı bir külfet altında bırakıyorsa adil dengenin bozulduğu kabul edilmektedir⁴²². Yine madde metninde açıkça yer almamasına karşın Mahkeme, mülkiyet hakkına müdahalede bulunan başvurularda tazminat ödenip ödenmediğini de dikkate almaktadır. Başvurucular, zararlarının tazminini isteme imkanına sahip değiller ise bu durumda adil dengenin bozulduğu kabul edilmektedir⁴²³. Bunun yanı sıra ödenen tazminat miktarının da yeterli olması gerekmektedir. *Akkuş/Türkiye* davasında AİHM, başvurucuya 17 ay gecikme ile ödenen kamulaştırma bedelinin, paranın enflasyon karşısında değerini kaybetmesi nedeniyle yetersiz kaldığına ve bu nedenle mülkiyet hakkının korunması ile genel menfaatin gerekleri arasındaki dengenin bozulduğuna karar vermiştir⁴²⁴.

C. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarında Arazi Toplulaştırması

AİHM, arazi toplulaştırma işlemleri kapsamında yapılan geçici arazi devirleri nedeniyle mülkiyet haklarının ihlal edildiği ve uğradıkları verim kaybının karşılığında tazminat alamadıkları iddiasıyla şikayette bulunan başvurulardan durumunu değerlendirirken öncelikle Ek 1 No.lu Protokol'ün 1'inci maddesinde yer alan "üç kural" yönünden tespit de bulunmaktadır. AİHM'e göre, arazi devrinin geçici nitelikte olması ve nihai plan onaylanmadığı takdirde başvurulardan arazilerini geri alabilme imkanlarının bulunması karşısında mal ve mülkten yoksun bırakılmayı düzenleyen ikinci kuralın uygulanması mümkün değildir. Öte yandan

tedbirlerin izlediği "kamu yararı" meşru amacı, tam piyasa değerinden daha az bir ödeme yapılmasını gerektirebilir..." (Lithgow ve diğerleri/Birleşik Krallık, 08.07.1986 tarih ve 9006/80 Başvuru No.lu karar), karar çevirisi için bkz. <http://ihami.anadolu.edu.tr/aihmgooster.asp?id=113>, (01.10.2017).

⁴²⁰ Gözübüyük ve Gölcüklü, s. 425; Gemalmaz, s. 521; Etkü, s. 242.

⁴²¹ Sermet, s. 35.

⁴²² Gözübüyük ve Gölcüklü, s. 425; Gemalmaz, s. 521.

⁴²³ Gözübüyük ve Gölcüklü, s. 426; Etkü, s. 244.

⁴²⁴ Akkuş/Türkiye, 09.07.1997 tarih ve 19263/92 Başvuru No.lu karar. Gözübüyük ve Gölcüklü, s.427; Sermet, s. 40; Sancakdar, AİHM, s. 95.

AİHM, toplulaştırma kapsamında geçici devirlerin, arazilerin kullanımını kontrol etmek ya da kısıtlamak amacıyla yapılmadığını, geçici mülk sahiplerinin rasyonel bir tarım yapabilmelerini sağlamak amacıyla gerçekleştirildiğini vurgulayarak mal ve mülkün kullanımının kontrolünü düzenleyen üçüncü kuralın da bu durumda uygulanamayacağını; başvurucuların durumunun, mal ve mülkün dokunulmazlığını düzenleyen birinci kural kapsamında değerlendirilmesi gerektiğini kabul etmektedir.

Erkner ve Hofauer/Avusturya ve *Poiss/Avusturya* davalarında AİHM, geçici devir işleminin üzerinden 16 ve 24 yıl geçmesine ve başvurucular toplulaştırma planına itirazda bulunmalarına karşın mevzuatta nihai plan kabul edilinceye kadar başvurucuların konumunun değiştirilmesine ya da maruz kalacakları zararların karşılanmasına yönelik bir yol öngörülmediğini belirterek 1'inci maddenin ihlal edildiğine karar vermiştir.

Ortner/Avusturya davasında, Sözleşmenin 6/1 maddesinin ihlaline karar vermekle birlikte, toplulaştırma ile elde edilmek istenen genel menfaat ile bireyin hakları arasında bir dengesizlik söz konusu olduğunda, bir başka deyişle kişiye orantısız bir külfet yüklendiği durumlarda Ek 1 No.lu Protokol'ün 1'inci maddesinin ihlalden söz edilebileceğini; başvurucunun bu konudaki şikayetini kanıtlayamadığı ve orantısız bir külfete maruz kaldığını gösteren bir argüman sunamadığı hallerde sadece toplulaştırma işlemlerinin uzunluğunun Ek 1 No.lu Protokol'ün 1'inci maddesinin ihlal edildiğini göstermek için yeterli olmadığını kabul ederek 1'inci madde açısından Sözleşmenin 35'inci maddesine göre açıkça dayanaktan yoksun olan başvurunun reddine karar vermiştir⁴²⁵.

Wiesinger/Avusturya davasında, başvurucuların toplulaştırmaya gönüllü olarak katıldıklarını ve geçici olarak kendilerine devredilen yerleri ekip biçtiklerini, arazilerinin daha sonrasında arsaya dönüştürülerek inşaat izni verilmesine kadar itirazda bulunmadıklarını; idarenin, toplulaştırma planlamasında önceki arazilerinin 9.680 metrekaresini yeniden başvuruculara tahsis ettiğini vurgulayarak planlama kesin olarak onaylandığında başvurucuların eski arazilerinin bir kısmının kendilerine verilmesinin söz konusu olabileceğini, bu sebeple *Erkner ve Hofauer/Avusturya* ve *Poiss/Avusturya* davalarından farklılık arz eden bu davada 1'inci maddenin ihlal edilmediğine karar vermiştir. AİHM, bu davada ayrıca iki hususa daha dikkat

⁴²⁵ Ortner/Avusturya, 31.05.2007 tarih ve 2884/04 Başvuru No.lu karar.

çekmiştir. Öncelikle toplulaştırma kapsamında iç hukuka uygun olarak alınmış önlem, bireyi geçici olarak dezavantajlı duruma düşürüyorsa, o önlem, elde edilmesi beklenen amaçla orantısız olmadığı takdirde genel menfaat açısından haklı görülebilir. İkinci olarak, genel menfaat açısından gerekli olan önlemlerin belirlenmesinde, yöresel durumla doğrudan temas halinde olan tarımdan sorumlu Avusturya makamlarının, zorunlu adil dengenin sağlanması şartıyla takdir marjı bulunmaktadır.

AIHM, Prötsch/Avusturya davasında ise geçici arazi devir işleminin, *Erkner ve Hofauer/Avusturya* ve *Poiss/Avusturya* davalarından farklı olarak toplamda 6 yıl sürdüğünü ve bu sürenin makul kabul edilebileceğini; ayrıca yerel makamların, başvuruçuların, geçici arazi tahsisinden doğan zarar iddialarını inceleyebildiklerini ve bunun sonucunda başvuruçuların toplulaştırma önlemleri nedeniyle herhangi bir zarar görmediklerine, aksine başvuruçuların kullandıkları arazi sayısının önemli ölçüde azaltılmış olması gibi bazı açık avantajlarının bulunduğu, başvuruçuların arazilerinin sayısının 17'den 9'a indirildiği ve eski arazileri ile yeni arazileri arasındaki değer farkının %1'e bile ulaşmadığı gerekçesiyle itirazlarının reddedildiğini dikkate alarak 1'inci maddenin ihlal edilmediğine karar vermiştir.

AIHM'nin arazi toplulaştırmasına ilişkin kararlarında Ek 1 No.lu Protokol'ün 1'inci maddesi bakımından yaptığı değerlendirmelere aşağıda yer verilmiştir.

1. Erkner ve Hofauer/Avusturya Davası

Başvuruçular Johann Erkner, eşi Theresia Erkner, damatları Josef Hofauer ve kızları Theresia Hofauer; Pöndorf, Yukarı Avusturya'da ikamet eden Avusturyalı çiftçilerdir. Ocak 1969'dan beri arazilerinde sürdürülmekte olan toplulaştırma işlemleri nedeniyle şikayetçi olmuşlardır. Başvuruçular, 1970 yılında gerçekleştirilen arazilerinin geçici devrinin, mülkiyet haklarına müdahale oluşturduğunu; mevzuat uyarınca hak sahibi oldukları arazi için tazminat alamadıklarını, 1971-1984 yılları arasında 50.000 şilin, sonrasında da 30.000 şilin değerinde yıllık verim kaybına uğradıklarını iddia etmişlerdir.

AIHM'e göre, 1 No.lu Ek Protokolün 1'inci maddesi üç farklı kuraldan oluşmaktadır. Birinci paragrafın ilk cümlesinde yer alan ilk kural, mal ve mülk dokunulmazlığını içeren genel nitelikte bir kuraldır. Aynı paragrafın ikinci

cümlesinde yer alan kural, belirtilen koşullar altında mal ve mülkten yoksun bırakılmayı içermekte; ikinci paragrafta yer alan üçüncü kural ise devletlerin, diğer şeylerin yanı sıra, kamu yararı gereğince mülkiyetin kullanımını kontrol etme yetkisine sahip olduğunu ifade etmektedir. AİHM, ilk kurala uyulup uyulmadığına karar vermeden önce son iki kuralın uygulanabilirliğini değerlendirmektedir. Ancak üç kuralın birbirinden bağımsız olmadığını; ikinci ve üçüncü kuralın, mal ve mülk dokunulmazlığına müdahaleye ilişkin belirli durumlarla ilgili olması sebebiyle ilk kuralda belirtilen genel ilke ışığında yorumlanması gerektiğini de vurgulamaktadır.

AİHM'e göre, olayda Avusturya makamları, resmi ya da fiili olarak bir kamulaştırma işlemi gerçekleştirmemişlerdir. Ağustos 1970'de yapılan arazi devri, geçici niteliktedir ve ancak toplulaştırma planının yürürlüğe girmesi halinde kesinlik kazanacaktır. Bu nedenle, arazi toplulaştırmasının ilk aşamalarında yapılan dağıtım, nihai plan ile onaylanmadığı takdirde, başvuruçuların arazilerini geri almaları mümkün olabilecektir. Bu durumda 1'inci maddenin 1'inci paragrafının 2'nci cümlesi kapsamında başvuruçuların kesin olarak "mal ve mülklerinden yoksun bırakıldıklarını" söylemek mümkün değildir. Geçici devir, esasen, arazinin kullanımını kontrol etmek ya da kısıtlamak için değil; geçici mülk sahipleri tarafından rasyonel bir tarım yapılabilmesi amacıyla toplulaştırma sahasının önceden yapılandırılmasını sağlamak amacıyla tasarlanmıştır. Bu nedenle devir işlemi, 1'inci maddenin 1'inci paragrafının ilk cümlesi kapsamında ele alınmalıdır. Bu hükmün amaçları doğrultusunda, toplumun genel menfaati ile bireysel temel hakların korunması gerekliliği arasında dengenin sağlanıp sağlanmadığı araştırılmalıdır.

Geçici devir işleminin üzerinden 16 yıldan fazla zaman (10.08.1970 – 24.03.1987) geçmesine karşın başvuruçular, nihai toplulaştırma planı kapsamında kanunda öngörülmüş olan arazilerinin karşılığını alamamışlardır. Hükümete göre, AİHM, Sözleşmenin 6'ncı maddesinin 1'inci fıkrasının ihlaline karar vermiş ise, bu durumda toplulaştırma işlemlerinin uzunluğu, 1 no.lu protokolün 1'inci maddesi kapsamında dikkate alınacak bir husus olmamalıdır. Ancak AİHM, böyle bir argümanın, aynı olayın Sözleşme ve Protokollerin birden fazla hükmüne aykırı olabileceğine dair Mahkeme içtihatları ile çeliştiği düşüncesindedir. Bu bağlamda kararda, Sözleşmenin 6'ncı maddesinin 1'inci fıkrası uyarınca yapılan başvurunun, 1 No.lu Ek Protokolün 1'inci maddesine ilişkin başvurudan ayırt edilebileceği;

birincisinde sorunun, toplulaştırma işlemlerinin sũresinin makul sũreyi açıp aşmadığının belirlenmesi olduğu; ikincisinde ise, makul sũreyi açıp aşmadığına bakılmaksızın, toplulaştırma işlemlerinin sũresinin, diğer unsurlarla birlikte, ihtilaflı devir işleminin mũlkiyet hakkı gũvencesi ile uyumlu olup olmadığının belirlenmesi açısından önem taşıdığı belirtilmiştir. Ayrıca ilgili mevzuatın, başvurucular toplulaştırma planına karşı yaptıkları başvurudan olumlu sonuç almış olmalarına karşın, geçici devrin yeniden ele alınmasına izin vermediği de vurgulanmıştır. İlgili mevzuat, geçici devir işlemine istinaden arazileri daha değersiz olanla zorunlu olarak değiştirilmiş olmasına karşın, başvuruculara maruz kaldıkları maddi kayıplar için tazminat imkanı da sağlamamaktadır.

Ancak AİHM, yasama organının endişeleri karşısında kayıtsız olmadığının; yasama organının, toplulaştırma sũrecinin ilk aşamalarında geçici devir işlemine izin vermekle söz konusu arazinin, arazi sahiplerinin ve toplumun menfaatleri doğrultusunda devamlı ve ekonomik olarak ekilip biçilmesini sağlamak amacı taşıdığını; ayrıca başvurucuların 1970’de gerçekleştirilen devir işleminde dolay arazilerini kaybettiklerini ancak memnun olmasalar da yerine başka bir arazi aldıklarını belirttikten sonra, yine de uygulanan sistemin, toplulaştırma planı yũrũrlũęe girmeden önce arazi sahiplerinin konumunun değiştirilmesine ya da nihai karar verilinceye kadar maruz kalacakları zararların karşılanmasına yönelik bir yol öngörmemesi sebebiyle esneklikten yoksun olduğunu vurgulamıştır.

Bu açıklamalar doğrultusunda AİHM, mevcut davanın koşulları bakımından, mũlkiyet hakkının korunması ile kamu yararının gerekleri arasındaki dengenin sağlandığından söz edilemeyeceğini; başvurucuların, mũlklerinin nihai akıbetinin belirsiz kalmasından dolay orantısız bir kũlfet taşımak zorunda bırakıldıklarını, o nedenle bu aşamada başvurucuların gerçek bir zarara uğrayıp uğramadığını belirlemeye gerek olmadığını belirterek 1 No.lu Ek Protokolũn 1’inci maddesinin ihlal edildiğine karar vermiřtir⁴²⁶.

⁴²⁶ Erkner ve Hofauer/Avusturya, 23.04.1987 tarih ve 9616/81 Başvuru No.lu karar. AİHM, 1 No.lu Ek Protokolũn 1’inci maddesinin ihlal edildiğine karar verdiği Poiss/Avusturya, 23.04.1987 tarih ve 9816/82 Başvuru No.lu kararında da aynı gerekçelere dayanmıştır.

2. Wiesinger/Avusturya Davası

Konrad Wiesinger ile eşi Klara; Hartkirchen, Yukarı Avusturya’da ikamet eden çiftçilerdir ve Temmuz 1975’den beri arazilerinde uygulanan toplulaştırma önlemlerinden dolayı şikayetçi olmuşlardır. Başvurucular, 13.10.1978’de gerçekleştirilen geçici devrin mülkiyet haklarına haksız bir müdahale oluşturduğunu, özellikle 1980’de eski tarım arazilerinin arsa olarak belirlenmesinden sonra bu müdahalenin haksızlığının açıkça ortaya çıktığını, mağduriyetlerini telafi edecek şekilde karşılığında arazi alamadıklarını ve maddi tazminat da ödenmediğini iddia etmişlerdir. Hükümete göre; başvurucuların parsellerini gönüllü olarak teslim etmelerinden çok sonra ortaya çıkan parsellerdeki değer artışı, başvurucuların mal ve mülk dokunulmazlığına saygı gösterilmesi haklarını etkilememektedir.

AİHM, kararda şu hususları tespit etmiştir:

Erkner ve Hofauer/Avusturya ile *Poiss/Avusturya* davalarındaki başvuruculardan farklı olarak, Wiesinger davasındaki başvurucular, arazilerinin tarım arazisi olarak kalacağını varsayarak planlama taslağını açıkça kabul etmişler, geçici devir işlemine itiraz etmemişler ve kendilerine geçici olarak tahsis edilen çiftliklerinin yakınındaki arazileri kabul ederek tarımsal faaliyete başlamışlardır. 1980 yılında eski arazilerinin yerel otoriteler tarafından tekrar düzenlenmesi, baştaki dengeyi bozarak mevcut duruma yeni bir faktör eklemiştir. Bunun sebebi, 1979 tarihli Kanun’un 14’üncü maddesinin, tarımdan sorumlu yetkililere, nihai toplulaştırma planını kabul ederken davadakine benzer bir değer değişimini dikkate almaları yükümlülüğünü getirmesidir. Bu sebeple taslak planlamada yer alan ve ilgili taraflarca kabul edilen arazi tahsisleri kesin değildir ve başvurucuların talep ettiği şekilde yeni koşullara uyarlanması gerekmiştir. Bu bağlamda henüz nihai bir karar verilmemiş olmasına karşın revize edilen parselasyon planı ile başvurucuların eski arazilerinin bir kısmının kendilerine verilmesinin öngörüldüğü kaydedilmelidir. 1980’de arazinin yeniden düzenlenmesinden itibaren buradaki durum, daha önce bahsi geçen Avusturya davalarındakilerle karşılaştırılabilir duruma gelmektedir. *Erkner ve Hofauer/Avusturya* davasında olduğu gibi şu ana dek nihai bir kararla mevzuatta öngörülen aynı tazminatı alamamışlardır.

Bu durumda 1 No.lu Ek Protokolün 1'inci maddesinin ihlal edilip edilmediğinin belirlenmesi gerekmektedir. Bu hükmün yapısı ve unsurları arasındaki ilişki bakımından AİHM yerleşik içtihatlarına atıf yapmaktadır. Bu bağlamda AİHM, 1'inci maddenin 1'inci paragrafının 2'nci cümlesi kapsamında mal ve mülkten yoksun bırakmanın söz konusu olmadığını; Ekim 1978'de yapılan arazi devrinin geçici olduğunu ve başvuruçuların toplulaştırma projesi yürürlüğe girdiği zaman parsellerinin en azından bir bölümünü geri alabileceklerini; *Erkner ve Hofauer/Avusturya* kararına atıf ile geçici devrin, 1'inci maddenin 2'nci paragrafında belirtildiği şekilde arazinin kullanımını kontrol etmek ya da kısıtlamak için değil, geçici mülk sahipleri tarafından rasyonel bir tarım yapılabilmesi amacıyla toplulaştırma sahasının önceden yapılandırılmasını sağlamak üzere tasarlandığını, bu sebeple devir işleminin, 1'inci maddenin 1'inci paragrafının ilk cümlesi kapsamında ele alınması gerektiğini vurgulamıştır.

AİHM'e göre, iç hukuka uygun olarak alınan önlem, bireyi geçici olarak dezavantajlı duruma düşürüyorsa, o önlem ile elde edilmesi beklenen amaçla orantısız olmadığı takdirde söz konusu önlem, genel menfaat açısından haklı görülebilir. İlgili mevzuata göre, toplulaştırmanın amacı, ortak tesisler oluşturarak ve arazileri yeniden dağıtarak tarımsal işletmelerin şeklini ve altyapısını geliştirmektir. Böylece tarımsal faaliyeti rasyonalize etmek ve işletmelerin kârlılığını arttırmak suretiyle bir bütün olarak hem toplumun hem de ilgili arazi sahiplerinin menfaatine hizmet etmektedir. Başvuruçular, toplulaştırma planının uygulanması için atılan ilk adımların genel menfaat amacı taşıdığını inkar etmemektedirler. Hatta arazilerini gönüllü olarak teslim etmişler, İdare Mahkemesine göre karşılığında istedikleri arazileri de almışlardır. 1978'den beri bu arazileri istedikleri şekilde ekip biçmektedirler. Bunun yanısıra taslak planlamanın, ilgili arazi sahiplerinin hemen hemen hepsinden onay aldığı görülmektedir. Buna karşın başvuruçular, eski arazilerinin sonradan arsa olarak tahsis edilmesi sebebiyle arazi toplulaştırma işlemlerinin ilk zamanlardaki meşru amacını kaybettiğini iddia etmektedirler.

Bu bağlamda AİHM, öncelikle toplulaştırma planının en az 67 kişinin sahip olduğu yaklaşık 172 hektarlık alanı kapsadığını, bunun sadece başvuruçulara ait 2,5 hektarlık kısmında anlaşmazlık bulunduğu dikkat çekmiştir. İkinci olarak, 17.11.1983'de verdiği karar ile İl Kurulu, amacına ulaşmak için, arsa olarak yeniden

belirlenmesine karşın söz konusu arazilerin planlamaya dahil edilmesi gerektiğini dikkate almıştır. 18.11.1984'deki bir sonraki kararında aynı Kurul, arazilerin geçici devrinin, planlamaya dahil olan arazinin nihai dağıtımına zarar vermeksizin şimdilik tahsislerinin değiştirilmesini engellediğine dikkat çekmiştir.

AİHM, Avusturya kanunlarına uygun olarak alınan bu kararların yetersiz ve orantısız olarak kabul edilemeyeceği, tekrarlanan değişikliklere izin verilmesinin, esas amacı toplulaştırma alanının geçici dönemde sürekli ve rasyonel bir biçimde ekilip biçilmesini sağlamak olan geçici devir işlemine zarar vereceği görüşündedir. AİHM, genel menfaat açısından gerekli olan önlemlerin belirlenmesinde, yöresel durumla doğrudan temas halinde olan tarımdan sorumlu Avusturya makamlarının, zorunlu adil dengenin sağlanması şartıyla takdir marjı bulunduğunu kabul etmiştir.

Komisyon'a göre, şikayet edilen durumun sınırlı bir süre boyunca sürdürülmesi haklı kabul edilebilirse de, buradaki süre, sınırı aşmaktadır. AİHM, *Erkner ve Hofauer/Avusturya* ile *Poiss/Avusturya* davalarında olduğu gibi başvuruçuların şikayetçi oldukları müdahalenin uzun süre devam ettiğini gözlemlemiştir. Buna karşın bu davada Sözleşmenin 6'ncı maddesinin 1'inci paragrafının ihlal edildiği yönündeki karar, mülkiyet hakkına müdahale yönünden belirleyici değildir. Buradaki sorun, mülkiyet hakkının özü ile ilgilidir, sadece olayın süresi dikkate alınarak karar verilmesi mümkün değildir, diğer unsurların da dikkate alınması gerekir. Özellikle Bay ve Bayan Wiesinger'ın geçici devir işlemini kabul ettikleri ve karşılığında verilen parselleri kullandıklarını hatırlamak gerekmektedir. Durum, 1980 yılında imar planı değişikliğinin yapılması ve inşaat izni verilmesinden sonra değişmiştir. Buna karşın başvuruçular, 10.08.1982 tarihine kadar itirazda bulunmamışlardır. 23.08.1983'deki başvurularından sonra İl Kurulu, İlçe İdaresine, 17.11.1983'de arsaya dönüştürme ve inşaat ruhsatı verilmesi işlemlerine izin verilmemesi yönünde talimat vermiştir. Mevzuatı ve başvuruçuların itiraz tarihini dikkate alan İl Kurulunun, bu konuyla ilgili olarak derhal tepki gösterdiği söylenebilir. Ayrıca 16.07.1986'da İlçe İdaresi, toplulaştırma planlamasında önceki arazilerinin 9.680 metrekaresini yeniden Wiesinger'lara tahsis etmiş ve İl Kurulu da, dostane çözüm müzakerelerinin başarısızlığının ardından Ocak 1990'da durumlarını iyileştirmiştir. Bu sebeple, planlama kesin olarak onaylandığında başvuruçuların eski arazilerinin bir kısmının kendilerine verilmesi söz konusu olabilecektir. Bu

sebeplerle, bu davadaki durum, önceki Avusturya davalarındaki durumdan farklılık arz etmektedir.

Mevcut davanın koşulları bakımından, AİHM, başvuruçuların mülkiyet hakkına yapılan müdahalenin toplulaştırma ile sağlanan genel menfaatin gerekleri ile orantısız olmadığı gerekçesiyle 1 No.lu Ek Protokolün 1'inci maddesinin ihlal edilmediğine karar vermiştir⁴²⁷.

3. Prötsch/Avusturya Davası

Bay ve Bayan Prötsch, geçici olarak kendilerine tahsis edilen araziler nedeniyle uğradıkları ürün kaybı karşılığında maddi tazminat alamadıklarını belirterek 1 No.lu Ek Protokolün 1'inci maddesinin ihlal edildiği gerekçesiyle şikayetçi olmuşlardır. Başvuruçular, geçici devir işlemlerinin sonucunda kendilerine önceki arazilerinden daha değersiz bir arazi verildiği, yıllık 30.000 şilin olmak üzere 7 yılda toplam 210.000 şilin tutarında kayıp yaşadıklarını iddia etmişlerdir.

Başvuruçular, uğradıkları zararın karşılığı olarak mevzuatın maddi tazminat öngörmediğini beyan etmişlerdir. Her ne kadar mevzuat değişikliği yapılmış ise de bu değişiklik Ocak 1994'de yürürlüğe girmiştir. Başvuruçuların maddi tazminat hakları konusundaki durumları, 1 no.lu Protokolün 1'inci maddesinin ihlaline karar verilen *Erkner ve Hofauer/Avusturya* ile *Poiss/Avusturya* davalarındaki ile aynıdır. Komisyon'un görüşüne göre, başvuruçuların davası, adı geçen diğer arazi toplulaştırma davalarındakilerden çok farklı değildir. Mevcut davada geçici arazi devri ile toplulaştırma planının yürürlüğe girmesi arasında geçen süre oldukça kısa olmasına rağmen Komisyon, tazminat için dava açılmadığı takdirde 6 yıllık sürenin, Sözleşmeye aykırı olarak başvuruçulara yüklenmiş aşırı bir külfet olduğu görüşündedir.

Duruşmada Komisyon delegesi, mevcut davanın, Bay ve Bayan Prötsch'den farklı olarak başvuruçuların toplulaştırmaya gönüllü olarak katıldıkları ve geçici devir işlemine itiraz etmedikleri *Wiesinger/Avusturya* davasından farklı olduğunu ileri sürmüştür.

Hükümete göre, başvuruçular geçici devir işleminden dolayı herhangi bir maddi zarar görmemişlerdir. Bu sebeple tazminat davası açıp açmadıkları konusu, bu

⁴²⁷ Wiesinger/Avusturya, 30.10.1991 tarih ve 11796/85 Başvuru No.lu karar.

dava ile tamamen ilgisizdir. Ayrıca arazi toplulaştırma işlemlerinin dayandığı genel menfaat gereklilikleri açısından, özellikle Avusturya makamlarının incelemek zorunda olduğu son derece karmaşık sorunlar da dikkate alındığında 6 yıllık sürenin makul olmadığı söylenemez.

1 No.lu Ek Protokolün 1'inci maddesinin yorumunda AİHM, yerleşik içtihatlarına atıf yapmıştır. Başvurucuların itiraz ettikleri arazi devri, geçici nitelikte olmasından dolayı 1'inci maddenin 1'inci paragrafının 2'nci cümlesi kapsamında “mal ve mülkten yoksun bırakılma” anlamına gelmez. Ayrıca geçici devir işlemi, arazinin kullanımını kısıtlamak ya da kontrol etmek için değil, geçici mülk sahipleri tarafından rasyonel bir tarım yapılabilmesi amacıyla toplulaştırma sahasının önceden yapılandırılmasını sağlamak amacıyla getirilmiştir. Bu nedenle devir işlemi, 1'inci maddenin 1'inci paragrafının ilk cümlesi kapsamında ele alınmalı; toplumun genel menfaatinin gerekleri ile temel hakların korunması gerekliliği arasında uygun dengenin kurulup kurulmadığı araştırılmalıdır.

İç hukuka uygun olarak alınan önlem, bireyi geçici olarak dezavantajlı duruma düşürüyorsa, o önlem ile elde edilmesi beklenen amaçla orantısız olmadığı takdirde söz konusu önlem, genel menfaat açısından haklı görülebilir. İlgili mevzuata göre, toplulaştırmanın amacı, ortak tesisler oluşturarak ve arazileri yeniden dağıtarak tarımsal işletmelerin şeklini ve altyapısını geliştirmektir. Böylece tarımsal faaliyeti rasyonalize etmek ve işletmelerin kârlılığını arttırmak suretiyle bir bütün olarak hem toplumun hem de ilgili arazi sahiplerinin menfaatine hizmet etmektedir. İddialarını, geçici devir işleminin yetersiz şekilde yürütüldüğü ve makul olmayan sürede gerçekleştirildiği iddialarına dayandıran başvurucular, buna itiraz etmemektedirler.

Başvurucuların beyanlarında belirtilen, kendilerine verilen arazilerin düşük verimlilikte olması ve bu nedenle maddi zarara uğramaları ile sonuçlanan prosedürün yetersizliliğine gelince; AİHM, toplulaştırma planı ilan edildikten sonra Bay ve Bayan Prötsch'ün dağıtım işleminin yasallığına itiraz etme imkanlarının doğduğunu; nitekim bu imkanı kullanarak Ekim 1983'de ilk toplulaştırma planına itiraz ettiklerini; Kurul tarafından itirazlarının, kendilerine tahsis edilen arazilerin önceki arazileri ile hemen hemen aynı değerde olduğu, arazinin yeni durumdaki tarımsal performansının en az önceki kadar iyi olduğu gerekçesiyle reddedildiğini; ancak Kurul'un, 2.2 hektarlık küçük bir arazinin şeklinin, daha fonksiyonel hale getirilmesi

için İlçe İdaresi tarafından yeniden incelenmesi gerektiğini kabul ettiğini; Ocak 1986'da başvurucuların değiştirilen toplulaştırma planına karşı yeni bir itirazda bulunduklarını; Kurul'un, başvurucuların arazilerinin sayısının 17'den 9'a indirildiği, eski ve yeni araziler arasındaki değer farkının %1'e bile ulaşmadığı gerekçesiyle itirazı reddettiğini; ayrıca toplulaştırma önlemlerinin, küçük dezavantajları telafi edecek şekilde verimde artışı sağladığına karar verdiğini kaydetmiştir.

AİHM, toplulaştırma işlemlerinin süresi ile ilgili olarak, dava konusu olayların, *Erkner ve Hofauer/Avusturya* ile *Poiss/Avusturya* davalarındakinden açıkça ayırt edilebileceğini belirtmiştir. Bu davalarda Mahkeme karar verdiği esnada nihai toplulaştırma planı henüz kabul edilmemiş olmasına ve parsellerin geçici devrinin uzun bir zaman boyunca devam etmesine karşın mevcut davada ilk toplulaştırma planı, geçici devir işleminden hemen 3 yıl sonra ilan edilmiştir. Bay ve Bayan Prötsch'ün itirazlarının ardından başvurucular açısından bazı iyileştirmeleri de içeren nihai plan 3 yıl sonra yürürlüğe girmiştir. Geçici devir işlemi, yukarıda anılan davalardaki sürelerin (16 ve 24 yıl) çok altında olmak üzere toplamda 6 yıl devam etmiştir. AİHM'e göre, bu şartlar altında geçici devrin yasal amacı dikkate alındığında 6 yıllık sürenin makul olmayan bir şekilde uzun olduğunu kabul etmek mümkün değildir. Ayrıca yerel makamlar, başvurucuların, esasen toplulaştırma planından kaynaklanan duruma karşılık gelen geçici arazi tahsisinden doğan zarar iddialarını inceleyebilmektedirler ve başvurucuların toplulaştırma önlemleri neticesinde herhangi bir zarar görmediklerine karar vermişlerdir. Aksine, başvurucuların kullandıkları arazi sayısının önemli ölçüde azaltılmış olması gibi bazı açık avantajlarının olduğunu belirtmişlerdir.

Yukarıda bahsedilen tüm koşullar göz önünde tutulduğunda, AİHM, başvurucuların mülkiyet haklarına yapılan müdahalenin, toplulaştırma işlemlerini kapsayan genel menfaatin gereklilikleri ile orantısız olmadığına ve Ek 1 No.lu Protokolün 1'inci maddesinin ihlal edilmediğine karar vermiştir⁴²⁸.

⁴²⁸ Prötsch/Avusturya, 15.11.1996 tarihli ve 15508/89 Başvuru No.lu karar.

III. ARAZİ TOPLULAŞTIRMASININ İPTAL DAVASI YOLUYLA YARGISAL DENETİMİ

A. İptal Davasının Genel Özellikleri

İptal davaları, hukuka aykırı olan idari işlemlerin geçmişe etkili olarak ortadan kaldırılması için açılan idare hukukuna özgü bir dava çeşitidir. İptal davaları, idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı oldukları gerekçesiyle menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılır. İdari işlemin hukuka aykırı olup olmadığının tespiti, hukuka aykırı ise ortadan kaldırılması iptal davalarının konusunu oluşturur⁴²⁹. Tam yargı davalarından farklı olarak ilgilinin uğradığı zararın giderilmesi iptal davası ile mümkün değildir⁴³⁰.

İdarenin işlemlerinin yerindeliği iptal davasına konu olamaz. İptal davası ile bir idari işlemin tümünün ya da bir bölümünün iptal edilmesi sağlanır. İdari yargı merci, idarenin yerine geçerek iptal ettiği idari işlemin yerine işlem tesis edemez, idari işlem niteliğinde yargı kararı veremez⁴³¹. Bu kuralın dayanağı, Anayasa'daki kuvvetler ayrılığı ilkesidir⁴³². İptal davasının bu özellikleri, İYUK md.2/2'de şu şekilde ifade edilmiştir:

“İdari yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. İdari mahkemeler; yerindelik denetimi yapamazlar, yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı veremezler.”

İptal davalarının amacı, idarenin hukuka aykırı işlemlerini ortadan kaldırarak hukuka bağlılığını sağlamak ve objektif hukuk düzenini korumaktır⁴³³. Yargılama hukukunda iptal davalarının objektif niteliğine bağlı sonuçlar şu şekilde sıralanabilir:

⁴²⁹ Özkan Tikveş, “İdari Dava Kavramı Üzerine Bir İnceleme”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No.465, Seha L. Meray’a Armağan, Ankara, 1981, s. 261; Ethem Atay, “İptal Davasının Nitelikleri ve İptal Kararlarının Uygulanması”, Danıştay ve İdari Yargı Günü 139. Yıl Sempozyumu, 11.05.2007, Danıştay Matbaası, 2008, (İptal Davası), s. 22.

⁴³⁰ Atay, İptal Davası, s. 37; Tikveş, s. 261.

⁴³¹ Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, **İdare Hukuku Cilt-2, İdari Yargılama Hukuku**, 6. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2013, (Cilt-2), s. 265; Tikveş, s. 262.

⁴³² Atay, İptal Davası, s. 41.

⁴³³ Ali Ülkü Azrak, **İptal Davalarının Objektif Niteliği Üzerine Düşünceler**, İstanbul Üniversitesi Yayınları No.2354, Onar Armağanı, İstanbul, 1977, s. 146; Çağlayan, Yargılama, s. 322; Gözübüyük ve Tan, Cilt-2, s. 264; Atay, İptal Davası, s. 22. “Hukuk devletinin başlıca amacı, kamu gücü

➤ İptal davalarında re'sen araştırma ilkesi uygulanır. Mahkeme, davacının ve idarenin iddialarıyla bağlı olmayıp gerekli gördüğü her çeşit incelemeyi re'sen yapar. Örneğin taraflarca ileri sürülmemiş olsa da yetki sakatlığı halini re'sen dikkate alır⁴³⁴. “Her çeşit inceleme” kavramı, idari işlemin dayandığı maddi olayların hukukten ve fiilen varolup olmadığını, maddi olayın hukuki nitelendirmesini, uygulanacak hukuk kuralının araştırılmasını, davada ihtilafı olmayan konulardaki araştırmaları, delillerin elde edilmesiyle ilgili olarak yapılan araştırmaları, dilekçelerde ilk inceleme esnasında bulunması gereken hususlara uyulup uyulmadığı yönündeki araştırmaları kapsar⁴³⁵. İptal davaları, idarenin işlemlerine karşı açıldığı için davaya ilişkin tüm belgeler, idarenin elindedir ve bu durum, iki taraf arasında eşitsizlik yaratmaktadır. Re'sen araştırma ilkesi, idari yargı hakiminin bu eşitsizliği dengelemesini sağlar⁴³⁶.

➤ İptal davalarında idare, davanın tarafı konumunda değildir. Yargılamanın konusunu idarenin kendisi değil, işlemi oluşturur⁴³⁷. Nitekim İYUK'a göre davanın hasım gösterilmeden ya da yanlış hasım gösterilerek açılması halleri, davanın reddi için sebep teşkil etmez.

➤ İptal davası açılmış olması, dava konusu işlemin yürütmesini durdurmaz. Mahkeme, ancak belli şartların gerçekleşmesi durumunda yürütmeyi durdurma kararı verebilir. Bunun sebebi, iptal davalarının esas olarak, objektif hukuk düzenini koruyor olmasıdır⁴³⁸.

karşısında kişinin hak ve özgürlüklerini korumaktır. Bu amaca ulaşabilmek için kullanılan araçlar aynı zamanda hukuk devleti kavramının öğeleridir. Bunlardan en önemlileri, devletin değişik işlevlerinin ayrı organlar eliyle gördürülmesi anlamına gelen "kuvvetler ayrılığı" ilkesi bağlamında idarenin hukuka bağlılığı ile zarar verici işlem ve eylemlerinden sorumlu tutulması ve yargı güvencesidir. Hukuk devletinde, yönetimin tüm eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğu zorunludur. Bu nedenle hukuk devletinin vazgeçilmez koşullarından birisi, "idarenin yargısal denetimi" dir. Yönetimsel işlemlerin hukuka uygunluğunun denetiminde iptal davası yolu asıldır. İptal davaları, kişilerin kendi yararlarına sonuç almalarını amaçlamakla birlikte genelde hukuka uygunluğu sağlayarak kamu yararını gerçekleştirir..." (AYM. 01.10.1991 tarih, E: 1990/40, K: 1991/33).

⁴³⁴ Azrak, s.147.

⁴³⁵ Süheyla Şenlen, “İdari Yargılama Usulüne Hakim Olan İlkeler ve Bu İlkeler Karşısında İdari Yargı Hakimi”, **Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi** 75. Yıl Armağanı, Cilt: 2, Sayı: 1, Yıl: 1998, s. 288.

⁴³⁶ Şenlen, s. 284.

⁴³⁷ Azrak, s. 148.

⁴³⁸ Azrak, s. 149.

B. Ön Koşullar Yönünden İnceleme

İptal davalarında uyuşmazlığın esasına geçmeden önce dava dilekçesi üzerinde ön koşullar yönünden ilk inceleme yapılır. Davanın esasının incelenebilmesi için öncelikle ön koşullar yönünden bir eksiklik olmadığı tespit edilmelidir. İlk incelemenin usulü, İYUK md.14’de açıklanmıştır. Buna göre dilekçeler; bölge idare, idare ve vergi mahkemelerinde, evrak bürosu tarafından kaydedilerek ilgili mahkemelere havele edilir; Danıştay’da evrak müdürlüğünce kaydedilerek genel sekreterlik tarafından görevli dairelere havale edilir. Danıştay’da daire başkanının görevlendireceği bir tetkik hakimi, idare ve vergi mahkemelerinde ise mahkeme başkanı veya görevlendireceği bir üye tarafından sırasıyla;

- Görev ve yetki
- İdari merci tecavüzü
- Ehliyet
- İdari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı
- Süre aşımı
- Husumet
- İYUK 3. ve 5. maddelerine uygunluk yönlerinden incelenir.

İlk incelemeyi yapan hakim, yukarıda belirtilen ön koşullar yönünden uygunsuzluk olduğunu tespit ederse bir rapor düzenleyerek mahkemeye bildirir. Kurulda yapılan görüşme ve oylamada dava dilekçesinin ön koşulları sağlamadığına karar verilirse İYUK md.15’e göre karar verilerek taraflara bildirilir⁴³⁹. İlk incelemeyi yapan hakim, ön koşullar yönünden bir eksiklik tespit etmezse ya da hazırlanan rapor mahkemeye yerinde görülmezse dilekçe tebligata çıkarılır. Tek hakimle görülecek davalarda ilk inceleme raporu düzenlenmez; hakim, ön koşullar yönünden uygun gördüğü dava dilekçesini tebligata çıkarır, aksi takdirde İYUK md.15’e göre karar verir⁴⁴⁰. İlk incelemenin ve ilk inceleme üzerine yapılacak işlemlerin 15 gün içerisinde sonuçlandırılması gerekmektedir. İYUK md.14/6’ya

⁴³⁹ Celal Işıklar, “İdari Yargılamada İlk İncelemenin Sıra, Düzen ve Usulü”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 6, Yıl: 2, Temmuz 2011, (İlk İnceleme), s.74.

⁴⁴⁰ Işıklar, İlk İnceleme, s. 74; Candan, s. 481.

göre, ön koşullar yönünden uygunsuzluk, ilk incelemeden sonra tespit edilirse davanın her aşamasında 15'inci maddeye göre karar verilir.

İlk incelemenin kanunda belirtilen sırayla yapılması zorunludur. Ön koşullardan biri yönünden uygunsuzluk tespit edilmişse, sıradakine geçilemez. İlk tespit edilen uygunsuzluk yönünden İYUK md.15'e göre karar verilmesi gerekir⁴⁴¹.

1. Görev ve Yetki Yönünden İnceleme

a. Görev

Yargılama hukukunda görev, bir yargı yerinin konusu itibarıyla bir davaya bakmaya yetkili olup olmadığını ifade eder⁴⁴². Mahkemelerin görev alanının belirlenmesi kamu düzeni ile ilgili olduğu için tarafların anlaşarak görevli mahkemeyi değiştirebilmeleri mümkün değildir⁴⁴³. İdari yargı yerlerinde açılan davaların görev ön koşulu yönünden kabul edilebilmesi için öncelikle uyuşmazlığın idari yargı düzeninin görev alanına girmesi; ikinci olarak davanın açıldığı idari yargı yerinin (Danıştay, İdare Mahkemesi ya da Vergi Mahkemesi) görevleri arasında yer alması gerekmektedir⁴⁴⁴. Uyuşmazlığın adli yargı koluna ya da idari yargı koluna ait mahkemede çözümlenmesi gerektiği ile ilgili yapılacak itiraz, yargı yolu itirazıdır ve görev itirazından farklıdır⁴⁴⁵. Görev incelemesinden önce uyuşmazlığın idari yargı koluna dahil olup olmadığını tespit edilmesi gerekmektedir.

İYUK md.15/1-a'ya göre, açılan dava adli veya askeri yargının görev alanına giriyorsa davanın reddine; idari yargının görev alanına giren dava görevli olmayan mahkemede açılmışsa bu durumda da davanın görev yönünden reddi ile dava dosyasının görevli mahkemeye gönderilmesine karar verilir. İYUK md.9/1'e göre,

⁴⁴¹ Işıklar, İlk İnceleme, s. 126; Candan, s. 480. "2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 'Dilekçeler Üzerine İlk İnceleme' başlıklı 14'üncü maddesinin 3'üncü fıkrasında, sırasıyla incelenecek hususlar sayılmış ve 'ehliyet', 'süre aşımı' hususundan önce yer almıştır. Bu bakımdan, Mahkemece, ehliyet hususunun süre aşımından önce incelenerek, bu konuda hüküm tesis edilmesi gerekirken, anılan husus aşımak suretiyle davanın süre aşımı yönünden reddinde isabet bulunmamaktadır..." (Dan. 7. D. 23.11.2004 tarih, E: 2002/4458, K: 2004/3012).

⁴⁴² Candan, s.486; Gözübüyük ve Tan, Cilt-2, s. 112.

⁴⁴³ Gözübüyük ve Tan, Cilt-2, s. 113.

⁴⁴⁴ Candan, s. 486.

⁴⁴⁵ Hakan Pekcanitez, Oğuz Atalay ve Muhammet Özekes, **Medeni Usul Hukuku**, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2001, s. 85; Saim Üstündağ, **Medeni Yargılama Hukuku Cilt 1-2**, 5. Baskı, Yaylacık Matbaası, İstanbul, 1992, s. 23.

Danıştay, idare veya vergi mahkemesinde açılması gerekirken adli veya askeri yargı yerinde açılmış davanın görev yönünden reddine karar verilmesi durumunda, bu kararın kesinleşmesini izleyen günden itibaren 30 gün içinde görevli mahkemede dava açılması gerekmektedir⁴⁴⁶.

Anayasa'nın 142'nci maddesine göre "Mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişi ve yargılama usulleri kanunla düzenlenir." Anayasa'nın bu düzenlemesine uygun olarak kanunlar, idari yargının görev alanını belirleyen

⁴⁴⁶ "Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin 36533/04 başvuru numaralı Mesutoğlu-Türkiye kararında özetle; mahkemeye erişim hakkının mutlak olmadığını, bazı sınırlamalara tabi olabildiğini, bununla birlikte, getirilen kısıtlamaların, hakkın özünü ortadan kaldıracak ölçüde, kişinin mahkemeye erişimini engellememesi gerektiğini, ...mahkemelerin yargılama usullerini uygularken bir yandan davanın hakkaniyetine halel getirecek kadar abartılı şekilcilikten, öte yandan, kanunla öngörülmüş olan usul şartlarının ortadan kalkmasına neden olacak kadar aşırı bir gevşeklikten kaçınmaları gerektiğinin belirtildiği, davanın idare mahkemesi tarafından görülmesine karar verenin Asliye Hukuk Mahkemesi olduğu, esasa ilişkin olarak ihtilaflı yargılamanın sonucunun ne olacağı konusunda yorumda bulunmaksızın, davanın istisnai koşullarına bakıldığında, başvuranların dava dosyasının görevsizlik kararı veren Asliye Hukuk Mahkemesi tarafından İdare Mahkemesine gönderilmesi ile İdari Yargılama Usulü Kanununun 9. maddesi ile öngörülen ayrıntı ve usullere sıkı sıkıya bağlı kalarak başvuranların İdare Mahkemesine başvurması arasında alınacak sonuç açısından hiçbir fark bulunmadığı, hangi yöntem aracılığı ile olursa olsun, mevcut davada ulaşılmak istenen amacın, davanın yetkili bir mahkemede görülmesi olduğu, davada 9. maddenin kati surette uygulanması gerektiği farz edilse dahi ihtilaflı yargılamanın hemen başında ve İdare Mahkemesinin ara kararının hemen ardından başvuranların, tam anlamıyla İdari Yargılama Usulü Kanununun hükümlerine uygun olarak yeni bir başvuruda bulunduğunu, İdari Yargılama Usulü Kanununun 4. maddesi ile birlikte 9. maddesinin koyuluş nedeninin idare mahkemelerine erişimi kolaylaştırmak olduğu, oysa mevcut davada, başvuranları, esas bakımından dilekçelerinin incelenmesinden yoksun bırakan usuli muameleye ilişkin bir gerekliliğin yorumunun söz konusu olduğu, bu durumun mahkemeler ve yüksek yargı organları tarafından sağlanan etkin koruma hakkına yönelik bir ihlal oluşturacak nitelikte olduğu, söylenenler ışığında, İdari Yargılama Usulü Kanununun 9. maddesini çok katı bir şekilde uygulayan Türk idare mahkemelerinin aşırı şekilci davrandığı ve başvuranları mahkemeye erişim haklarından ve AİHS'nin 6/1. maddesi uyarınca adil yargılanma haklarından yoksun bıraktığı kanaatine varıldığı belirtilerek Sözleşmenin 6/1. maddesinin ihlal edildiği sonucuna ulaşılmıştır...Olayda; davacının Türkeli Asliye Hukuk Mahkemesine açmış olduğu davada anılan Mahkemenin 23.12.2009 tarih ve E:2009/94, K:2009/202 sayılı kararıyla; 3194 sayılı İmar Kanununun 18. maddesi uyarınca kesilen düzenleme ortaklık payının aynı Kanunun 18/3. maddesinde belirlenen amaçlar için kullanılmaması nedeniyle açılan tapu iptali ve tescil davasının dayanağının idari işlem (parselasyon işlemi) olduğu, bu itibarla uyumsuzluğun görüm ve çözümünün idari yargının görevine girdiği gerekçesiyle görevsizlik kararı verilmiş, tarafların söz konusu kararı temyiz etmemesi üzerine karar kesinleşmiştir. Türkeli Asliye Hukuk Mahkemesinin söz konusu kararının davacıya tebliği üzerine davacı dosyanın görevli Samsun İdare Mahkemesine gönderilmesini adı geçen Asliye Hukuk Mahkemesinden talep etmiş, ancak dosya görevli İdare Mahkemesine gönderilmemiştir. Yukarıda yer verilen mevzuat ve açıklamalar ile birlikte yargı kararları dikkate alındığında, dava konusu işlemin öğrenilmesi üzerine davacının yasal süresi (altmış gün) içinde Türkeli Asliye Hukuk Mahkemesi nezdinde dava açması, anılan Mahkemenin uyumsuzluğun görüm ve çözümünün idari yargı mercilerine ait olduğu gerekçesiyle verdiği görevsizlik kararı üzerine davacı tarafından, dosyanın görevli İdare Mahkemesine gönderilmesi talebini içeren dilekçenin otuz günlük dava süresi içinde Mahkemeye verilmiş olması karşısında, davacının dava dosyasını görevli İdare Mahkemesine gönderilmesi için Asliye Hukuk Mahkemesine yaptığı başvuru tarihinin Samsun İdare Mahkemesine başvurma tarihi olarak kabulü gerekmektedir. Bu durumda, davanın süre aşımı yönünden reddi yolunda verilen kararda hukuki isabet görülmemiştir..." (Dan. 6. D. 27.09.2012 tarih, E: 2012/4525, K: 2012/4622).

hükümler getirmiştir. 2575 sayılı Danıştay Kanunu, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu ve 1602 sayılı Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kanunu idari yargının görev alanını belirleyen kanunlardır.

İdari yargı düzeni, idarenin hukuka uygunluğunun yargısal denetimi için kurulan yargı yerlerinin oluşturduğu yargı düzenidir⁴⁴⁷. Bir uyuşmazlığın çözümünde idari yargı yerinin görevli olabilmesi için; idare ile idare edilenler arasında idarenin idari nitelikli bir faaliyetinden, başka bir deyişle kamu hizmetinin yürütülmesine ilişkin bir faaliyetinden doğan *"idari bir uyuşmazlık"* sözkonusu olmalı ve bu uyuşmazlığın çözümünün adli yargının denetimine bırakılmamış olması gerekmektedir. İYUK md.2'ye göre idari uyuşmazlıklar; idari işlem, idari eylem ya da idari sözleşmelerden kaynaklanabilir ve iptal davaları, tam yargı davaları ve idari sözleşmelerden doğan davalar olarak üç şekilde idari yargı yeri önüne getirilebilir. İdari yargının görev alanı, bu dava türleri ile sınırlıdır⁴⁴⁸.

Arazi toplulaştırması, idarenin kamu hizmeti amacı taşıyan faaliyetinden doğan ve kamu gücü ayrıcalıklarından yararlanarak gerçekleştirdiği idari bir işlemdir ve bundan doğan uyuşmazlıkların çözümü idari yargı düzeninin görev alanına girmektedir.

2576 sayılı Kanun'un 5' inci maddesine göre, ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'ın, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi ve vergi mahkemelerinin görev alanına girmeyen tüm idari uyuşmazlıklarda görevli mahkeme, idare mahkemeleridir. Bir başka deyişle, idari yargı sistemimizde idare mahkemeleri genel görevli mahkemeler olarak kabul edilmiştir⁴⁴⁹. 2575 sayılı Kanun'un 24' üncü maddesinde Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak baktığı davalar sayılmıştır. Bu maddeye göre;

a) Bakanlar Kurulu kararlarına,

b) Başbakanlık, bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının müsteşarlarıyla ilgili müsterek kararnamelere,

c) Bakanlıklar ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlere,

⁴⁴⁷ Candan, s. 488.

⁴⁴⁸ Candan, s. 492.

⁴⁴⁹ Gözübüyük ve Tan, Cilt-2, s. 744.

- d) Danıştay İdari Dairesince veya İdari İşler Kurulunca verilen kararlar üzerine uygulanan eylem ve işlemlere,
 - e) Birden çok idare veya vergi mahkemesinin yetki alanına giren işlere,
 - f) Danıştay Yüksek Disiplin Kurulu kararları ile bu Kurulun görev alanı ile ilgili Danıştay Başkanlığı işlemlerine karşı açılacak davalar,
 - g) Tahkim yolu öngörülmemeyen kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan idari davalar,
- ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülür.

Arazi toplulaştırma işlemine karşı açılan iptal davaları, 2575 sayılı Kanun'un 24' üncü maddesinde sayılan ve Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak baktığı idari davalardan hiçbirisine girmediği için bu davaların görüleceği yargı yeri genel görevli olan idare mahkemeleridir.

Öte yandan, arazi toplulaştırması kapsamındaki parselasyon işlemleri ile birlikte taşınmazların bulunduğu alanın 3083 sayılı Kanun kapsamında uygulama alanı ilan edilmesi ya da 5403 sayılı Kanun kapsamında arazi toplulaştırması yapılmasına dair Bakanlar Kurulu kararının da iptali için dava açılmış ise; bir başka deyişle, hem düzenleyici işlemin hem de buna dayanılarak tesis edilen uygulama işleminin birlikte iptali istenmiş ise, bu durumda davanın, ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülmesi gerekmektedir⁴⁵⁰.

b. Yetki

Yetki, bir mahkemenin belli bir coğrafi alan içerisinde bakabileceği davaları

⁴⁵⁰ “Davacı tarafından; uygulama işlemi ile birlikte işleme dayanak alınan yönetmelik hükmünün de dava konusu edilmiş olması karşısında, İdare Mahkemesince, davanın görev yönünden reddine karar verilerek dosyanın Danıştay'a gönderilmesi gerekirken, uyuşmazlığın adli yargı mercilerince çözümlenmesi gerektiği gerekçesiyle verilen görev ret kararında hukuka uygunluk bulunmamaktadır...Açıklanan nedenlerle, Danıştay Başsavcılığı tarafından yapılan kanun yararına temyiz isteminin kabulü ile Ankara 1. İdare Mahkemesi'nin 23.2.2007 tarih ve E:2005/1015, K:2007/445 sayılı kararının...kanun yararına bozulmasına...” (Dan. 10. D. 23.12.2013 tarih, E: 2009/6665, K: 2013/9317). Candan, düzenleyici işlem ile birlikte uygulama işlemine karşı aynı dava dilekçesi ile Danıştayda dava açılmayacağı; düzenleyici işlemin Danıştayda, uygulama işleminin ise duruma göre idare veya vergi mahkemesinde dava konusu edilmesi gerektiği görüşündedir. Candan, s. 269; Düzenleyici işlem ile uygulama işlemi arasında sebep-sonuç ilişkisi olduğu için aynı mahkemede dava açılması gerektiği, aksi takdirde Danıştay ve idare mahkemesinin birbiriyle çelişen kararlar vermesinin söz konusu olabileceği yönündeki görüş için bkz: Çınar Can Evren, “İdari Yargıda Uygulama İşlemi”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 17, Sayı: 1-2, Yıl: 2013, s. 1410.

ifade eder⁴⁵¹. İYUK md.32'ye göre genel yetkili mahkeme, dava konusu idari işlemi yapan idari mercinin bulunduğu yerdeki idare mahkemesidir⁴⁵². Başka bir deyişle İYUK'da ya da başka bir özel kanunda yetkili mahkeme özel olarak gösterilmemişse, idari işlemi yapan idarenin bulunduğu yer mahkemesi yetkili olacaktır. İYUK md.34, taşınmaz mallara ilişkin davalar için özel yetki kuralı getirmiştir. Buna göre, imar, kamulaştırma, yıkım, işgal, tahsis, ruhsat ve iskan gibi taşınmaz mallarla ilgili mevzuatın uygulanmasında veya bunlara bağlı her türlü haklara veya kamu mallarına ilişkin idari davalarda yetkili mahkeme, taşınmaz malların bulunduğu yer idare mahkemesidir.

İYUK md.15/1-a'ya göre, idari yargının görev alanına giren dava yetkili olmayan mahkemede açılmışsa davanın yetki yönünden reddi ile dava dosyasının yetkili mahkemeye gönderilmesine karar verilir.

Arazi toplulaştırmasının iptali davaları, taşınmaz mallar üzerindeki mülkiyet hakkına ilişkin olduğu için bu davalarda yetkili mahkeme, toplulaştırmaya tabi tutulan dava konusu taşınmazın bulunduğu yer idare mahkemesidir. Davanın yetkisiz mahkemede açılması durumunda İYUK md.15/1-a'ya göre dava yetki yönünden reddedilerek dosya, arazi toplulaştırmasına tabi tutulan taşınmazın bulunduğu yer mahkemesine gönderilir⁴⁵³.

⁴⁵¹ Candan, s. 546.

⁴⁵² "Anılan yasal düzenlemeden, lisansın, 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu uyarınca Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından, anılan Kanun kapsamındaki piyasa faaliyetlerinin yapılabilmesi için verilen belge niteliğinde ve faaliyete ilişkin olduğu, taşınmaz mallara bağlı olarak verilen ruhsat veya taşınmaz mallarla ilgili mevzuatın uygulanmasına ilişkin olmadığı görülmektedir. Dosyanın incelenmesinden, davacının, S. S. Petrol Turizm Nakliyat İnşaat Gıda Sanayi ve Ticaret Limited Şirketi'ne verilen bayilik lisansının iptali isteminin zımnen reddine ilişkin Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu işleminin iptali istemiyle açılan davanın görüm ve çözümünde yukarıda belirtilen yasal düzenleme uyarınca dava konusu işlemi tesis eden Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun bulunduğu yer idare mahkemesi olan Ankara İdare Mahkemesi'nin görevli ve yetkili olduğu anlaşıldığından, davanın yetki yönünden reddi ile dava dosyasının Ankara İdare Mahkemesi'ne gönderilmesi gerekirken, uyuşmazlığın esasının incelenmesi suretiyle verilen temyize konu İdare Mahkemesi kararında hukukî isabet bulunmamıştır..." (Dan. 13. D. 26.10.2010 tarih, E: 2009/6656, K: 2010/7292).

⁴⁵³ "Denizli ili, ...ilçesi, ...köyü, 2701 sayılı parselin maliki olan davacı tarafından, taşınmaz üzerinde davacıya ait bulunan sabit tesis niteliğindeki unsurların toplulaştırma çalışmalarında korunması talebinin reddine dair tesis edilen ...tarih ve ...sayılı işlemin iptali istenilmektedir...2577 sayılı Kanun'un 34. maddesinin 1. fıkrasında; 'imar, kamulaştırma, yıkım, işgal, tahsis, ruhsat ve iskan gibi taşınmaz mallarla ilgili mevzuatın uygulanmasında veya bunlara bağlı her türlü haklara veya kamu mallarına ilişkin idari davalarda yetkili mahkeme, taşınmaz malların bulunduğu yer idare mahkemesidir.' kuralına yer verilmiştir. Dava dosyasının incelenmesinden, dava konusu taşınmazın Denizli ilinde bulunduğu, bu nedenle yukarıda anılan mevzuat uyarınca davanın görüm ve çözümünde Denizli İdare Mahkemesi'nin yetkili olduğu sonucuna varılmaktadır. Açıklanan nedenlerle, 2577 sayılı Kanun'un 15/1-a maddesi uyarınca davanın yetki yönünden reddine, dava

2. İdari Merci Tecavüzü

İdari yargı yerinde dava açılmadan önce idari bir kuruma itirazda bulunulması kanunda öngörölmüşse, idari itiraz yapılmaksızın dava açılmasına idari merci tecavüzü denir⁴⁵⁴. Kanunda idari başvuru için bir zorunluluk getirilmemişse ve "başvurulabilir", "itiraz edilebilir" şeklinde ifadeler kullanılmışsa başvuru sahibine bir tercih hakkı tanındığı kabul edilmektedir⁴⁵⁵. Buna karşılık kanunda idareye başvuru zorunlu tutulmuşsa idareye başvurmaksızın doğrudan dava açılması idari merci tecavüzü oluşturur.

İdari başvuru süresinde idareye başvurulması durumunda idarenin başvuru üzerine verdiği karara karşı iptal davası açılabilir. İlgili, idari başvuru süresi içinde idareye başvurmak yerine doğrudan idari yargı yerinde dava açmış ise, bu durumda İYUK md.15/1-e uyarınca idari merci tecavüzü nedeniyle dosya görevli idari merciye gönderilir⁴⁵⁶. Bu durumda Danıştay veya ilgili mahkemeye başvuru tarihi, idareye başvuru tarihi olarak kabul edilir. İlgili, kanunda öngörölen idari başvuru süresini geçirdikten sonra dava açarsa, bu durumda dosya, idari merciye gönderilmeksizin davanın reddine karar verilir. Yine idari başvuru süresi geçirildikten sonra idareye başvurulması durumunda, başvuru idare tarafından reddedilir ve bu red kararı üzerine dava açılırsa, idari başvuru yolunun tüketilmemesi nedeniyle davanın reddine karar verilir⁴⁵⁷.

dosyasının yetkili Denizli İdare Mahkemesi'ne gönderilmesine..." (Aydın 1. İdare Mahkemesi, 11.07.2013 tarih, E: 2013/832, K: 2013/967).

⁴⁵⁴ Kazım Yenice ve Yüksel Esin, **Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü**, Arısan Matbaacılık, Ankara, 1983, s. 442; Çağlayan, Yargılama, s. 219; Mutlu Kağıtçıoğlu, "İdari İşlem Teorisi Çerçevesinde İdari Merci Tecavüzü Kavramının Değerlendirilmesi", **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Sayı: 30, Yıl: 7, Nisan 2017, s. 238.

⁴⁵⁵ Yasin Sezer ve Hüseyin Bilgin, "Danıştay Kararlarında İdari Başvurular", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 57; Sayı: 4, s.358; Çağlayan, Yargılama, s. 220; Kağıtçıoğlu, s. 246.

⁴⁵⁶ "Aktarılan mevzuat hükümleri uyarınca, ihalenin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süre içerisinde ihale makamı tarafından yapılan işlemlere karşı, istekli veya istekli olabilecekler tarafından doğrudan dava açılmayacağından, bu işlemlere karşı, anılan Kanun hükümlerinde öngörölen usullere göre ihaleyi yapan idareye yapılacak şikayet başvurusundan sonra, Kamu İhale Kurumu'na yapılacak itirazın şikayet başvurusu sonucu Kamu İhale Kurulu tarafından verilen kararlara karşı dava açılabilmesi mümkündür...Bu itibarla, 4734 sayılı Kanun'da öngörölen usul izlenerek, İdari dava açılmadan önce tüketilmesi zorunlu başvuru yolu olan şikayet ve itirazın şikayet başvurusu üzerine Kamu İhale Kurulu'nca verilen kararın iptali istenebileceğinden, şikayet başvurusunun reddedilmesi sonrasında yetkili İdari merci olan Kamu İhale Kurulu'na başvuru yapılmadan ve Kurul'un başvuru hakkında henüz bir kararı bulunmaksızın açılan davada, idari merci tecavüzü bulunduğundan 2577 sayılı Kanun'un 15. maddesi uyarınca, dava dilekçesinin Kamu İhale Kurumu'na tevdi gerekmemektedir..." (Dan. 13. D. 28.11.2016 tarih, E: 2016/4032, K: 2016/3894);

⁴⁵⁷ Gözübüyük ve Tan, Cilt-2, s. 324.

Arazi toplulaştırmasını düzenleyen mevzuatta idari yargı yoluna başvurmada n önce  ng r lm ş zorunlu bir idari başvuru yolu bulunmamaktadır. Bu nedenle açılan iptal davalarında idari merci tecavüzü nedeniyle dosyanın görevli idari merciye gönderilmesi yönünde bir karar verilmesi söz konusu olmayacaktır. 3083 sayılı Kanun ve ilgili mevzuata baktığımızda, Uygulama Yönetmeliği ile Teknik Talimat'ta öngörülen itiraz usulünün, zorunlu bir başvuru yolu olmadığı anlaşılmaktadır. Teknik Talimat'ın 20'nci maddesine göre;

“Arazi toplulaştırması son şeklini aldıktan ve ilgili şube müdürlüğünce kontrol edildikten sonra 15 gün süreyle mahallinde askıya çıkarılır. Askı süresi içinde yapılan yazılı itirazlar incelenir ve kontrol ünitesince tutanağa bağlanarak gerekli düzeltmeler yapılır. Proje ve tutanak mahallinde ikinci kez ilan edilir. Tüm askılar için bu husus bütün maliklere tebliğ niteliği taşır. Ayrıca yazılı itirazlara cevap verilmez. Parselasyon planları mahallinde en fazla 3 kez askıya çıkarılarak son şeklini almış olur...”

Maddede  ng r len parselasyon planı askılarına yapılacak itirazlar, isteğe bağlı olup zorunlu bir başvuru yolu olarak düzenlenmemiştir. Plan askılarına itiraz etmeyen ilgili de, parselasyon planının iptali için idare mahkemesine başvurabilecektir. Benzer bir düzenleme derecelendirme işlemi için de getirilmiştir. Uygulama Yönetmeliği'nin 26'nci maddesine göre;

“Toplulaştırmaya konu olan malikler, derecelendirme haritası, liste ve tabloya itirazlarını, ilan gününden başlayarak 20 gün içinde derecelendirme komisyonu başkanlığına yazılı olarak yapabilirler. Bu müddet içinde itiraz etmeyenler derecelendirmeyi kabul etmiş sayılır. Komisyon, yapılan itirazları inceler ve en geç 15 gün içinde karara bağlar. Karar ilgililere yazılı olarak ilan edilir...”

5403 sayılı Kanun ve ilgili mevzuatta da zorunlu bir başvuru yolunun olmadığı görülmektedir. Tüzük' n 24'üncü maddesinin 2'nci fıkrasına göre;

“Arazi malikleri ve diğer ilgililer, arazi derecelendirme haritası ile liste ve tablosuna ilişkin itirazlarını, ilan süresinin bitiminden itibaren on beş gün içinde yazılı olarak arazi derecelendirme komisyonuna yapabilirler. Arazi derecelendirme komisyonu, yapılan itirazları en geç on beş gün içinde karara bağlayarak ilgililere yazılı olarak bildirir ve yeniden on beş gün süre ile askıya çıkararak ilan eder. Arazi malikleri ve diğer ilgililer ilan süresinin bitiminden itibaren on beş gün içinde, proje idaresine itiraz edebilirler. Proje idaresi bu itirazları otuz gün içinde karara bağlar. Proje idaresinin kararı kesin olup ilgililere yazılı olarak bildirilir.”

Aynı maddenin 3'üncü fıkrasında süresi içinde itiraz edilmeyen arazi derecelendirmelerinin kesinleşeceği hükmüne bağlanmıştır. Tüzük'ün 27'nci maddesinin 1'inci fıkrasına göre;

“Proje idaresince arazi derecelendirmeleri esas alınarak yapılan veya yaptırılan yeni parselasyon planı ve yeni mülkiyet listeleri mahallinde on beş gün süre ile askıya çıkarılarak ilan edilir. Arazi malikleri ve diğer ilgililer ilan süresinin bitiminden itibaren on beş gün içinde proje idaresine itiraz edebilirler, itirazlar en geç otuz gün içinde karara bağlanır. Yeni parselasyon planı ve yeni mülkiyet listeleri Bakanlığın onayı ile kesinleşir.”

Uygulama Yönetmeliği ve Tüzük'te öngörülen, belirtilen sürelerde derecelendirmeye itiraz edilmemesi durumunda derecelendirmenin kabul edilmiş sayılacağı ve kesinleşeceği yönündeki ifadeler, idari yargı yerince toplulaştırma işleminin iptali isteminin esastan incelenmesine engel teşkil etmemektedir. Derecelendirme işlemine itiraz edilip edilmeyeceği hususu, ilgililerin takdirine bırakılmış olup zorunlu bir idari başvuru kuralı getirilmemiştir. Süresi içinde derecelendirmeye itiraz edilmemesi hallerinde de, iptal davasında derecelendirme işlemi yine esastan incelenebilecektir. Böyle bir hükmün getiriliş amacı, idari yargı yerince değil, idarece yapılacak incelemeye sınırlama getirmek olabilir. Başka bir deyişle, derecelendirmeye itiraz etmeyen ilgililerin derecelendirme işlemine yönelik talepleri idari yargı yerince incelenebilecek ancak parselasyon aşamasında bu hususta idareye yapılacak başvurular dikkate alınmayacaktır. Danıştay, konuya ilişkin aynı yöndeki görüşünü, toplulaştırma işlemi ve bu işleme dayanak teşkil eden derecelendirme haritasının iptali istemiyle açılan ve idare mahkemesince derecelendirme haritasına yönelik olarak davanın süre aşımı nedeniyle reddine; toplulaştırma işlemine yönelik olarak ise esastan inceleme yapılarak reddine karar verilen davaya ilişkin bozma kararında şu şekilde gerekçelendirmiştir :

“Uyuşmazlıkta derecelendirme haritalarının 09/07/2010 – 23/07/2010 tarihleri arasında askıya çıkartılmak suretiyle ilan edildiği, davacı tarafından dağıtım sonucunda oluşan parselasyon haritasına yapılan itirazın reddi üzerine toplulaştırma işlemi ile birlikte derecelendirme haritalarının da iptali istemiyle bakılan davanın açıldığı görülmektedir.

Derecelendirme haritalarının ilan edildiği aşamada davacıların derecelendirme haritalarına itiraz etmemeleri dağıtım sonucunda yeni verilen parselin derecelendirmesini kabul ettiği sonucunu ortaya çıkarmayacaktır. Maliki oldukları taşınmazların hangi taşınmazlara dağıtımının yapılacağı belli olmadığından, dağıtım sonucunda eşdeğer arazi tahsisi yapılmadığı iddiası

çerçevesinde derecelendirme haritalarının da incelenmesi gerekmektedir. Bu anlamda, derecelendirme haritalarına yönelik olarak davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen mahkeme kararında bu açıdan da hukuki isabet bulunmamıştır⁴⁵⁸.”

Askıya çıkarılarak ilan edilen derecelendirme haritaları, maliklerin mevcut parsellerinin derecelendirme puanlarını göstermektedir. Arazi malikleri, ancak parselasyon planları hazırlandıktan sonra eski ve yeni arazilerinin derecelendirme puanlarını karşılaştırma imkanı bulabilmektedirler. Bu sebeple Danıştay’ın, derecelendirme haritası ilan edildiğinde arazi maliklerinin eski taşınmazları yerine tahsis edilecek yeni taşınmazlarını bilme imkanları olmadığından yeni verilen taşınmazın derecelendirmesini kabul etmiş sayılamayacakları yönündeki görüşü isabetlidir. Nitekim uygulamada da derecelendirmeye itiraz, ancak parselasyon planlarının hazırlanması ve arazilerin dağıtımının gerçekleşmesinden sonra söz konusu olmaktadır.

3. Ehliyet

Ehliyet, haklara sahip olma, hakları kullanabilme, görev ve sorumluluk yüklenebilme, borçlanabilme yeteneği olarak tanımlanmaktadır⁴⁵⁹. İYUK md.31, bu kanunda hüküm bulunmayan hallerde ehliyet konusunda Hukuk Muhakemeleri Kanunu’nun uygulanacağını belirtmektedir. Ehliyet, HMK md.50 ve devam maddelerinde düzenlenmiştir. HMK md.50, medeni haklardan yararlanma ehliyetine sahip olanların davada taraf ehliyetine de sahip olacağını; HMK md.51, dava ehliyetinin medeni hakları kullanma ehliyetine göre belirleneceğini düzenlemiştir. Medeni haklardan yararlanma ehliyeti, hak ehliyeti; medeni hakları kullanma ehliyeti ise fiil ehliyeti olarak ifade edilmektedir.

Taraf ehliyetine sahip olabilmek için hak ehliyetine sahip olmak gerekir. Hak ehliyeti, kişinin haklara ve borçlara sahip olabilme yeteneğidir⁴⁶⁰. TMK.md.8’e göre

⁴⁵⁸ Dan. 17. D. 30.05.2016 tarih, E: 2015/7943, K: 2016/4169 (Yayımlanmamış Karar).

⁴⁵⁹ Candan, s.715

⁴⁶⁰ Aydın Zevkliler, Beşir Acarbey ve Emre Gökyayla, **Medeni Hukuk**, 6. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 1999, s.230; Necip Bilge, **Hukuk Başlangıcı**, 14. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2000, s.228; Bilge Umar, **Hukuk Başlangıcı**, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi Yayınları No: 79, İzmir, 1997, s.164. Gerçek kişilerin yanısıra tüzel kişilerin de taraf ehliyeti bulunmaktadır. Tüzel kişiler, amaçları hukuka ve ahlaka aykırı olmamak koşuluyla, kendileri ile ilgili özel hükümler uyarınca kurulduklarında tüzel kişilik kazanırlar. Özel kanunlarına göre belirlenen durumların ortaya çıktığı, tasfiyelerinin tamamlandığı ya da kayıtlı oldukları sicilden silindikleri

tüm insanlar hak ehliyetine sahiptir. Bütün insanlar, hukuk düzeninin sınırları içinde, haklara ve borçlara ehil olmada eşittirler. Hak ehliyetine sahip olabilmek için kişinin bir işlem yapması ya da eylemde bulunması gerekmez. Kişiliğin kazanılması ile hak ehliyeti elde edilir⁴⁶¹. Hak ehliyeti, yani kişilik, doğumla başlar, ölümle sona erer. Kişiye bağlı haklar ölümle ortadan kalkar, diğer haklar ise mirasçılara geçer⁴⁶². Eğer davanın taraflarından birisi taraf ehliyetine sahip değilse, örneğin davadan önce ölmüşse, bu durumda açılan davanın reddi gerekir. Ölen kişiye karşı açılan davaya mirasçılarına karşı dahi devam edilemez⁴⁶³.

Fiil ehliyeti, kişinin kendi fiiliyle hak sahibi olabilmesi, borç altına girebilmesi, bunlara son verebilmesi ve yeni hukuki durumlar yaratabilmesi olarak tanımlanmaktadır⁴⁶⁴. Fiil ehliyetinin usul hukukundaki karşılığı, dava ehliyetidir ve bir davada, davacı ya da davalı olarak usul işlemleri yapabilme ehliyetini ifade eder. Fiil ehliyetine sahip olanlar dava ehliyetine de sahiptir. Reşit, temyiz kudretine sahip ve kısıtlı olmayanlar, fiil ehliyetine ve dava ehliyetine sahiptir. Temyiz kudretine sahip olmayan kişinin fiilleri hukuki sonuç doğurmaz. Temyiz kudretine sahip küçük

tarihte tüzel kişilikleri sona erer. Tüzel kişiler, cins, yaş, hısımlık, gibi yaratılış gereği insana özgü niteliklere bağlı olanlar dışındaki bütün haklara ve borçlara ehildirler. (TMK.md.48)

⁴⁶¹ Candan, s.716; Bilge, s.228; Umar, s.165; Kişilik, çocuğun sağ olarak tamamıyla doğduğu anda başlar ve ölümle sona erer. Sağ olarak doğması koşuluyla, çocuk, hak ehliyetini ana rahmine düştüğü andan başlayarak elde eder. (TMK.md.28)

⁴⁶² Mustafa Dural, **Türk Medeni Hukukunda Gerçek Kişiler**, 3. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1987, s.7

⁴⁶³ Üstündağ, s.279; Pekcanitez, Atay ve Özekes, s.186; “Dava, ... ili, ... İlçesi, ... beldesi, ... pafta, ... parsel sayılı taşınmazı kapsayan alanda 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca imar uygulaması yapılmasına ilişkin işlem ile bu işlemin dayanağı imar planının iptali istemiyle açılmış; İdare Mahkemesince, dosyanın incelenmesinden, davacının dava konusu işlemde en geç 4.12.2003 gününde haberdar olduğu sonucuna varıldığından, bu tarihi izleyen günden itibaren açılması gereken davanın yasal süreler geçirildikten sonra 5.10.2004 gününde açılmış olması nedeniyle süre aşımı yönünden reddine karar verilmiş, bu karar davacı vekili tarafından temyiz edilmiştir...Dosyanın incelenmesinden, 1978 yılında ölmüş bulunan ... adına avukatı aracılığı ile 5.10.2004 gününde bu davanın açıldığı, dosyada davacı tarafından davacı vekiline verilmiş bir vekaletname bulunmadığı, mahkemenin de uyuşmazlığın esasını inceleyerek davanın süre aşımı nedeniyle reddine karar verdiği anlaşılmaktadır. Ölmüş bir kişinin taraf ehliyeti bulunduğundan söz edilemeyeceğine göre, davanın açıldığı tarihten önce ölmüş olan kişi adına dava açılması mümkün değildir. Ayrıca, müvekkilin ölümü ile vekalet son bulduğundan, sağlığında düzenlediği vekaletname ile davacı vekili kılınmış olsa bile avukatın müvekkilinin ölümünden sonra onun adına dava açması olanağı bulunmamaktadır. Bu durum karşısında, davanın 2577 sayılı Yasanın 15/1-b maddesi uyarınca reddedilmesine ilişkin idare mahkemesi kararında sonucu itibarıyla isabetsizlik bulunmamaktadır...” (Dan. 6. D. 07.10.2005 tarih, E: 2005/3011, K: 2005/4518).

⁴⁶⁴ Zevkililer, Acarbey ve Gökyayla, s. 239; Dural, s. 49; Bilge, s. 229.

ve kısıtlıların kendi filleriyle borç altına girebilmeleri ise yasal temsilcilerinin rızası ile mümkündür. Taraf ve dava ehliyeti, objektif ehliyet olarak ifade edilmektedir⁴⁶⁵.

İYUK md.26'da davanın taraflarının kişilik veya niteliğinde değişiklik olması durumunda mahkemece yapılacak işlemler düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, gerçek kişi olan davacının ölümü halinde, ölen kişinin mirasçıları davayı takip etmek üzere mahkemeye başvuruncaya dek dosya işleminden kaldırılır. Davayı takip etme hakkının mirasçılara geçebilmesi için davanın konusunun terekeye dahil bir hak ya da borca ilişkin olması gereklidir⁴⁶⁶. Aksi takdirde yalnızca ölenin şahsını ilgilendiren davalara ait dilekçelerin iptaline karar verilir. Davacı tüzel kişi ise, tüzel kişiliğin sona ermesi ya da fiil ehliyetinin sınırlandırılması durumlarında da, davayı takip etme hakkı kendisine geçen başvurusuna kadar dava dosyası işleminden kaldırılır⁴⁶⁷.

3083 sayılı Kanun kapsamında yapılan toplulaştırma işleminin iptali istemiyle açılan davada, dava açıldıktan sonra davacıya istediği yerden taşınmaz verilmiş olması nedeniyle konusu kalmayan dava hakkında karar verilmesine yer olmadığına dair karar veren yerel mahkeme kararının temyiz incelemesinde Danıştay;

“Dava; davacı tarafından, ...ili, ...ilçesi, ...köyünde bulunan 403 parsel sayılı taşınmazla ilgili olarak 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunu uyarınca yapılan toplulaştırma işleminin iptali istemiyle açılmıştır.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 26. maddesinin 1. fıkrasında; 'Dava esnasında ölüm veya herhangi bir sebeple tarafların kişilik veya niteliğinde değişiklik olursa, davayı takip hakkı kendisine geçen başvurusuna kadar; gerçek kişilerden olan tarafın ölümü halinde, idarenin mirasçılar aleyhine takibi yenilemesine kadar dosyanın işleminden kaldırılmasına ilgili mahkemece karar verilir. Dört ay içinde yenileme dilekçesi verilmemiş ise, varsa yürütmenin durdurulması kararı kendiliğinden hükümsüz kalır' hükmüne yer verilmiş, aynı maddenin 2. fıkrasında da, yalnız öleni ilgilendiren davalara ait dilekçelerin iptal edileceği belirtilmiştir.

Dosyanın incelenmesinden ve Ulusal Yargı Ağı Projesi (UYAP) portalı üzerinden davacının nüfus kayıt örneğinin araştırılmasından, davacı'ın 01.05.2012 tarihinde vefat ettiği anlaşılmaktadır.

Bu durumda, Mahkemece yukarıda metnine yer verilen 2577 sayılı Kanun'un 26. maddesine göre yeniden bir karar verilmesi gerekmektedir.

Açıklanan nedenlerle,İdare Mahkemesinin temyize konu kararının bozulmasına, dosyanın yeniden bir karar verilmek üzere anılan Mahkemeye

⁴⁶⁵ Candan, s. 716; Şenol Coşkun, “İptal Davalarında Menfaat İhlali Koşulu (Danıştay ve AYİM Kararları Işığında)”, **Terazi Hukuk Dergisi**, Sayı: 46, Yıl: 5, 2010, s. 141.

⁴⁶⁶ Candan, s. 613.

⁴⁶⁷ Candan, s. 619.

gönderilmesine...⁴⁶⁸” karar vermiş; bozma kararı üzerine yerel mahkemece davacının mirasçıları tarafından başvuru yapılınca dek dosyanın işlemde kaldırıılmasına karar verilmiştir.

Dava konusu taşınmazın mülkiyetinin değişmesi durumunda davacı tarafın değişmesi de İYUK md.26 kapsamında değerlendirilmektedir⁴⁶⁹. Arazi toplulaştırmasının iptali istemiyle açılan davalar da taşınmaza bağlı mülkiyet ilişkisinden doğan davalar olduğu için davanın devamı esnasında toplulaştırmaya tabi tutulan taşınmazın mülkiyetinin değişmesi durumunda İYUK md.26 kapsamında yeni malik tarafından davanın takibi için başvuru yapılınca dek dosyanın işlemde kaldırılması gerektiği kabul edilmelidir.

İdari yargıda iptal davası açabilmek için taraf ve dava ehliyetine, başka bir deyişle objektif ehliyetle sahip olmanın yanı sıra iptal davalarına özgü subjektif ehliyetle de sahip olmak gerekir. Subjektif ehliyet⁴⁷⁰, iptali istenen idari işlemin

⁴⁶⁸ Dan. 8. D. 16.06.2014 tarih, E: 2013/10607, K: 2014/5301 (Yayımlanmamış Karar).

⁴⁶⁹ “Dosyanın incelenmesinden, Balıkesir, Erdek ilçesi, Halitpaşa mahallesi, ...MI pafta,ada, ...parsel sayılı uyuşmazlık konusu taşınmazın 25.09.2003 günlü, 2459 yevmiye ile ...oğlu ...'e satıldığı anlaşılmaktadır. Bu durumda davanın devamı sırasında uyuşmazlığa konu edilen taşınmazın maliki değiştiğinden bu husus gözetilerek karar verilmesi gerekirken eski maliklerden olan davacı adına uyuşmazlığın sonuçlandırılarak karar verilmesinde isabet görülmemiştir... Karşı oy : Dava, taşınmaz üzerinde ruhsata aykırı yapıldığı belirtilen kısmın yıkımı ile davacı adına para cezası verilmesine ilişkin belediye encümeni kararının iptali istemiyle açılmıştır. İmar hukukunda, taşınmaza yönelik olarak tesis edilen işlemlerde asıl olan taşınmazın kendisidir. Uyuşmazlık konusu olayda, yıkım işlemi taşınmaza yönelik bir işlem niteliği taşımaktadır. Dava konusu belediye encümeni kararıyla ruhsatlı yapıda ruhsatına aykırı olarak inşai faaliyette bulunma fiilinin davacı tarafından işlendiği belirtilerek, adına verilen para cezası taşınmazdan ayrı olarak şahsa yönelmektedir. Davanın görüşümü sırasında taşınmazın el değiştirmesi durumunda, kişiye yönelik olarak tesis edilen para cezası işlemi yönünden 2577 sayılı Yasanın 26. maddesinin 1. fıkrasının uygulanmasına olanak bulunmadığından, temyiz istemine konu mahkeme kararının bu kısmı yönünden işin esasının incelenerek karar verilmesi gerektiği oyuyla dava konusu işlemin para cezasına yönelik kısmına katılmıyoruz” (Dan. 6. D. 01.05.2006 tarih, E: 2004/2958, K: 2006/2316); “Olayda imar planı değişikliğine konu taşınmazları satın alan kişinin mülkiyetin el değiştirmesi üzerine davayı takip hakkının kendisine geçtiğinden bahisle yaptığı başvurunun 2577 sayılı Yasa'nın 26. maddesi uyarınca dikkate alınması suretiyle idare mahkemesince yeniden taraf teşkil ettirilmesi gerektiği açıktır. Diğer taraftan, imar planları gibi mülkiyet ilişkisine dayalı uyuşmazlıklarda malikin dava sonuna kadar taşınmazla olan hukuki bağına dolayısıyla davada taraf olma ehliyetini koruyup korumadığı hususu da önem arz etmektedir. Bu itibarla, taşınmazla mülkiyet ilişkisi sona eren ilk malikin davada taraf olma ehliyetinin devam ettiğinin kabulü suretiyle yukarıda belirtilen hususlar göz önünde bulundurulmaksızın verilen idare mahkemesi kararında yasal isabet görülmemiştir.” (Dan. 6. D. 23.10.2009 tarih, E: 2009/6686, K: 2009/10260); Oğuz Sancakdar, **Belediyenin İmar Planı Yapması-Değiştirmesi ve İptal Davası**, Yetkin Yayınları, Ankara, 1996, s. 180, “İmar planı iptali davasında davacı şirket davanın devamı sırasında taşınmazı başka bir şirkete satmış ve yeni şirket de davanın kaldığı yerden yürütülmesini istemiş bulunduğu göre taşınmazı devralan şirketin davacı olarak kabulü ile işin esasının karara bağlanması gerekirken mahkemece eski malikin taşınmazla menfaat ilişkisi kalmadığı nedeniyle davanın reddine karar verilmesinde isabet bulunmadığı...” (Dan. 6. D. 24.12.1986 tarih, E: 1986/1114, K: 1986/1197)

⁴⁷⁰ Onur Karahanoğulları, “Birel İşlemlere Karşı Açılan İptal Davalarında İlgi Bağı Sorunu”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 62, Sayı: 3, Yıl: 2007, s. 209. Karahanoğulları, davaya ehil olmak ile ehil olduğu dava hakkını kullanabilmek için dava konusu ile

davacının menfaatini ihlal etmesi anlamına gelmektedir. Menfaat ihlali, iptali istenen idari işlemle davacı arasındaki makul ve ciddi ilişki olarak tanımlanmaktadır⁴⁷¹. Menfaat ihlalinin sözkonusu olabilmesi için dava konusu idari işlemin, davacıyı doğrudan ya da dolaylı olarak olumsuz etkilemesi gerekmektedir. Burada aranan menfaat, maddi ya da manevi, önemli ya da önemsiz olabilir⁴⁷².

Anayasa Mahkemesi, menfaat ihlalinin şu şekilde açıklamaktadır :

“İptal davaları, kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki idari işlemler hakkında açılabilir. Böyle bir idari işlemin iptalinin istenebilmesi için davacının menfaatinin ihlal edilmiş olması gerekir. Yargı kararlarında ve öğretide menfaat, davacı ile iptalini istediği idari işlem arasındaki bağı, ilgiyi anlatır. İdari işlem ile dava açan kişi arasında meşru, güncel ve ciddi bir ilişki sözkonusu ise davada menfaat bağı bulunduğu kabul edilmektedir. Bunun dışında nesnel (subjektif) bir hakkın ihlal edilmesi koşulu araştırılmaz. Tam yargı davalarının aksine iptal davalarında davacı olabilmek için menfaat ihlalinin yeterli sayılması, idarenin hukuka uygun davranmasını sağlamak amacına yöneliktir. Her ne kadar bu amacın tam olarak gerçekleşebilmesi için menfaat ihlali koşulunun aranması düşünülebilirse de, bu durumda idari işlemlerle ilgisi bulunmayan kişilerin dava açması sonucu idare devamlı dava tehdidi altında kalır ve böylece idarenin işleyişi olumsuz yönde etkilenir. Dava ehliyeti için aranan menfaat ihlali koşulu, her olaya özgü irdelenmiş ve dava konusu işlemin davacıyı etkilemiş olması idari yargıda menfaat ihlalinin varlığı için yeterli sayılmıştır...”⁴⁷³”

Anayasa Mahkemesi kararında da vurgulandığı gibi iptal davalarında davacının menfaatinin ihlal edilmiş olması yeterli olup ayrıca hak ihlali şartı aranmaz. Hak ihlalinin gidermeye yönelik davalar, genellikle özel hukuk alanına giren ve ihlal edilen hakkın aynen veya tazminat olarak davacıya verilmesini sağlayan

yeterli bir ilgiye sahip olmanın farklı durumlar olduğunu vurgulayarak subjektif ehliyet terimini kullanmanın uygun olmadığını, ‘ilgi bağı’ teriminin kullanılmasının daha uygun olacağını belirtmektedir.

⁴⁷¹ Murat Yaman, **İdari Yargı Dava Rehberi**, 2. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2011, s. 371; Çağlayan, Yargılama, s. 345; Gözübüyük ve Tan, s. 327; Candan, s. 105; Candan’a göre, ciddi ve makul ilişki, davacı ile iptali istenen idari işlem arasında değil, bu idari işlemin konusunun değişiklik yaptığı hukuki durum arasında aranır ve idari işlemin değişiklik yarattığı ya da doğmasına engel olduğu hukuki durumla ciddi ve makul ilişkisi olan herkesin, bu idari işlemin iptal edilmesinde menfaati olduğu kabul edilmelidir.

⁴⁷² E. Yasemin Özdek, “İptal Davasında Menfaat Koşulu”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 24, Sayı: 1, Yıl: 1991, s. 103.

⁴⁷³ AYM. 21.09.1995 tarih, E: 1995/27, K: 1995/47 (10.04.1996 tarih ve 22607 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır).

davalar olup hak ihlali şartının arandığı idari dava türlerinden olan tam yargı davaları da adli yargıda görülen edim davalarına benzemektedir⁴⁷⁴.

Öğretide ve yargı kararlarında, menfaatin meşru, kişisel ve güncel (aktüel) olması gerektiği kabul edilmektedir.

Menfaatin meşru olması, hukuksal bir durumdan kaynaklanmasını ifade eder. Hukuka aykırı bir durumun korunması için dava açılması durumunda menfaatin meşru olduğundan söz edilemez⁴⁷⁵.

Menfaatin kişisel olması, idari işlemin doğrudan ya da dolaylı olarak davacının menfaatinin etkilemesi anlamındadır⁴⁷⁶. İdari işlemde menfaati etkilenmeyen kişinin iptal davası açabilmesi mümkün değildir. Menfaatin kişisel olup olmadığı hususunda yapılacak yorum, iptal davasının uygulama alanını daraltacak ya da genişletecektir⁴⁷⁷. Danıştay'ın menfaat ihlali konusundaki yorumu, somut olayın özelliklerine göre değişmekte olup içtihat birliğinden bahsetmek zordur. Buna karşın menfaat hususunda belli kuralların oluştuğundan söz edebiliriz. Örneğin; çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren konularda Danıştayın, subjektif ehliyet koşulunun, idari işlemlerin hukuka uygunluğunun iptal davası yoluyla denetlenmesini engelleyecek biçimde yorumlanmaması gerektiği yönündeki kararları yerleşik içtihat niteliği kazanmıştır⁴⁷⁸. Danıştay bu tür davalarda somut olaya göre,

⁴⁷⁴ Mustafa Koçak, "Hukuk Devleti Kavramı Açısından İdari İptal Davalarında Menfaat İhlali veya Hak İhlali Koşulu", **Hukuk Araştırmaları Dergisi**, Cilt: 10, Sayı: 1-3, Yıl: 1996, s. 124; Gözübüyük ve Tan, Cilt-2, s. 614.

⁴⁷⁵ Gözübüyük ve Tan, Cilt-2, s. 336.

⁴⁷⁶ Gözübüyük ve Tan, Cilt-2, s. 338; Alan, s. 32.

⁴⁷⁷ Gözübüyük ve Tan, Cilt-2, s. 339.

⁴⁷⁸ "İdarenin hukuka uygun davranmasını sağlayan en önemli denetim araçlarından olmakla birlikte her idari işleme karşı herkes tarafından iptal davası açılmasının idari işlemlerde istikrarsızlığa neden olmaması ve İdarenin işleyişinin bu yüzden olumsuz etkilenmemesi için, dava konusu edilecek işlem ile dava açacak kişi arasında belli ölçüler içinde menfaat ilişkisi bulunmasını öngören yasakoyucu, iptal davaları için "menfaat ihlali"ni, subjektif ehliyet koşulu olarak getirmiştir. İptal davalarındaki subjektif ehliyet koşulunun, doğrudan doğruya hukuk devletinin yapılandırılmasına ve sürdürülmesine ilişkin bir sorun olması dolayısıyla, idari işlemlerin hukuka uygunluğunun iptal davası yoluyla denetlenmesini engellemeyecek bir biçimde anlaşılması gerekmektedir. Nitekim çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren konularda subjektif ehliyet koşulunun, bu durum dikkate alınarak yorumlanması gerektiğine ilişkin Danıştay kararları yerleşik içtihat niteliği kazanmıştır. Bu itibarla Konya İli, Meram İlçesi, Hacı İsa Efendi Mahallesi, 16 K I pafta, 37361 ada, 1-2-3 nolu parseller ve çevresinin yeniden düzenlenmesine yönelik 1/5000 nazım imar planı değişikliğinin onaylanmasına ilişkin 14/01/2011 günlü, 48 sayılı Konya Büyükşehir Belediye Meclisi kararının iptali istemiyle, anılan imar planı değişikliğinin bölgede nüfus yoğunluğu, trafik ve çevre sorunlarına yol açacağı iddialarıyla, söz konusu parsellere komşu taşınmaz malikleri tarafından açılan bu davada, davacıların subjektif dava ehliyetinin bulunduğu

milletvekillerinin, belde sakinlerinin, köy tüzel kişiliğinin, sivil toplum örgütlerinin ve siyasi partilerin, üyelerinin ortak çıkarlarını ilgilendirmesi halinde kooperatiflerin, derneklerin, vakıfların, sendikaların, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının dava açabileceğini kabul etmektedir⁴⁷⁹.

Danıştayın bir kararında da vurguladığı gibi;

“İptal davaları; bireysel hakları ihlal eden, somut, subjektif nitelikteki idari işlemlere veya ortada herhangi bir hak ihlali olmaksızın bireyin menfaat ilgisinin kurulabildiği kamu yararını yakından ilgilendiren işlemlere karşı açılabilir. Bireysel hakkın ihlaline dayanmayan kamu yararını yakından ilgilendiren konularda açılan iptal davaları, objektif ve somut nitelikte olup; bütünüyle kamu yararını amaçlamaktadır⁴⁸⁰.”

İmar planı ile bu plan doğrultusunda yapılan parselasyon işlemi, nitelik ve menfaat ihlali yönünden karşılaştıran Danıştay;

“İptal davaları; kural olarak ilgililerin haklarını ve çıkarlarını korumanın yanında, yürütme ve idarenin hukuka uygun davranmasını gerçekleştirmeye yönelik, objektif ve soyut nitelikte bir dava türü olarak teoride genel olarak ifade edilmekle birlikte istisnai olarak uygulamada subjektif ve somut nitelikte örnekler de içeren idari bir dava türüdür...Davacı, uyuşmazlık konusu bölgedeki imar planlarına karşı açtığı iptal davalarının esası hakkında karar verildiğini ileri sürerek parselasyon işlemine karşı açılan davanın da esasının incelenmesi gerekeceğini iddia etmekte ise de, imar planları kamu yararını ilgilendiren genel nitelikte düzenleyici işlemler olduğundan semt sakini (komşuluk) sıfatıyla menfaatinin ihlal edildiğinden bahisle

kabulü gerekmekte olup aksi yöndeki idare Mahkemesi kararında hukuki isabet görülmemiştir...” (DİDDK. 22.11.2016 tarih, E: 2014/3433, K: 2016/3062). Ancak Danıştay, bir başka kararında, İzmir, Çeşme ilçesi, Alaçatı, Liman mevki, ...pafta üzerine işlenen kıyı kenar çizgisinin iptali istemiyle açılan davada, üçüncü kişilere ait olan taşınmazdan geçen kıyı kenar çizgisinin belirlenmesinin genel düzenleyici bir işlem niteliğinde olmadığı, subjektif bir işlem olduğu, iptali istenilen kıyı kenar çizgisi ile davacı arasında aktüel, kişisel ve meşru bir ilişki oluşmadığı, bu nedenle davacının dava açma ehliyetinin bulunmadığı gerekçesiyle idare mahkemesi kararının bozulmasına karar vermiştir. (Dan. 6. D. 21.09.2007 tarih, E: 2007/3388, K: 2007/5344).

⁴⁷⁹ Candan, s. 100. Örneğin; Özelleştirme Yüksek Kurulu kararı ile kabul edilen Derince Limanı İmar Planı değişikliğinin iptali istemiyle Türkiye Liman, Deniz, Tersane ve Depo İşçileri Sendikası (Liman-İş) tarafından açılan davada, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu; *davacı sendikanın dava açma ehliyetinin bulunup bulunmadığının tespit edilebilmesi için, öncelikle davaya konu edilen imar planı değişikliğinin, kamu yararını yakından ilgilendiren bir konu olup olmadığının belirlenmesi gerektiğini* vurguladıktan sonra yapılan değişikliğin, planlama bölgesini şehircilik ve çevre yönlerinden etkileyeceği, dolayısıyla kamusal nitelikli bir sonuç doğuracağı, bu nedenle davacı Sendikanın dava açmakta subjektif ehliyetinin (menfaat koşulunun) bulunduğu sonucuna vararak Danıştay 6. Dairesinin, Sendikanın dava açma ehliyeti bulunmadığı gerekçesiyle davanın reddine dair kararının bozulmasına karar vermiştir. (DİDDK. 15.10.2015 tarih, E: 2015/3346, K: 2015/3526).

⁴⁸⁰ Dan. 10. D. 11.05.2011 tarih, E: 2010/13350, K: 2011/1738. Dava, tarım arazisi üzerinde çimento fabrikası kurulması istemiyle yapılan başvurunun Toprak Koruma Kurulu tarafından kabul edilmesi üzerine, davacı Güney Marmara Doğal ve Kültür Çevreyi Koruma Derneği tarafından Toprak Koruma Kurulu kararının iptali istemiyle açılmış; idare mahkemesinin, dava konusu işlemin iptaline dair kararı, tesisin üzerine kurulacağı tarım arazisinin niteliğinin belirlenmesi amacıyla keşif ve bilirkişi incelemesi yapılmadığı gerekçesiyle bozulmuştur.

dava açma hakkı olan davacının aynı sıfatla subjektif nitelikteki parselasyon işlemi için kişisel menfaatinin ihlal edildiğinden bahisle dava açma hakkı olduğunu kabule hukuken olanak bulunmamaktadır...⁴⁸¹” demek suretiyle kamu yararını ilgilendiren genel nitelikteki düzenleyici işlemler ile subjektif etki doğuran bireysel işlemlerde menfaat ihlalinin farklı değerlendirilmesi gerektiğini vurgulamıştır.

Arazi toplulaştırmasının iptali davalarında, toplulaştırmaya tabi tutulan dava konusu parselin tapuda kayıtlı malikinin, dava konusu işlem ile menfaat ilişkisinin olduğu kabul edilmektedir. Danıştay kararlarında da vurgulandığı üzere, arazi toplulaştırması mahiyeti itibarıyla bir uygulama alanında proje uygulanması şeklinde gerçekleşmesine rağmen kişilerin maliki oldukları taşınmazların her biri açısından subjektif etkiler doğuran bireysel bir işlemdir⁴⁸². Parselasyon işlemlerinde menfaat ilişkisinin tapuda kayıtlı malikler ile sınırlandırılarak dar bir yoruma tabi tutulması, bu işlemlerin subjektif etki yaratan bireysel nitelikte işlemler olmasından kaynaklanmaktadır. Örneğin, 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 18’inci maddesi kapsamında gerçekleştirilen parselasyon işlemlerinin iptali istemiyle açılan pek çok davada da Danıştay, menfaat ihlali şartını, diğer iptal davalarına göre daha dar yorumlamaktadır⁴⁸³.

⁴⁸¹ Dan. 6. D. 23.09.1999 tarih, E: 1998/4164, K: 1999/4196.

⁴⁸² Dan. 17. D. 01.07.2015 tarih, E: 2015/9490, K: 2015/3116; Dan. 17. D. 24.03.2015 tarih, E: 2015/9249, K: 2015/841.

⁴⁸³ Cafer Ergen, **Açıklamalı-İçtihatlı-En Son Değişikliklerle Arazi ve Arsa Düzenlemeleri**, 3. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013, ss. 446-452. “*Davacı tarafından davaya konu taşınmazın tapusunun iptali ve kendi adına tescili istemiyle Gazipaşa Asliye Hukuk Mahkemesinde dava açıldığı ve bu davanın devam ettiği, parselasyon işleminin kurulduğu tarihte tapuda kayıtlı malikler adına tesis edildiği, kaldı ki, söz konusu taşınmazın hiçbir zaman davacı adına tescilinin de olmadığı anlaşılmıştır. Bu durumda 3194 sayılı Yasa’nın 18. maddesi uyarınca parselasyon işlemleri arsa ve arazilerin malikleri veya diğer hak sahiplerinin muvafakati alınmaksızın tesis edilebileceğinden bu işlemlere karşı açılan davaların da tapuda kayıtlı malikler veya diğer hak sahipleri tarafından açılabilmesi, malik olmayıp ancak taşınmaz üzerinde hak iddia edenlerin ise taşınmazın tapu kaydını adlarına tescil ettirmeleri üzerine dava açabilecekleri göz önüne alındığında davacının dava konusu işlemde yasal ve güncel bir menfaat ilişkisinin bulunmadığı sonucuna ulaşılmış, işlemin iptali yolundaki idare mahkemesi kararında isabet görülmemiştir...*” (Dan. 6. D. 14.06.2011 tarih, E: 2010/10709, K: 2011/2200; Benzer yönde Dan. 6. D. 26.09.2013 tarih, E: 2013/729, K: 2013/5306); “*Dava, ... 297 parsel sayılı taşınmazın 3194 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca parselasyon işlemine tabi tutulmasına ilişkin 21.12.1993 günlü, 990 sayılı, 04.03.1994 günlü ve 156 sayılı belediye encümeni kararlarının iptali istemiyle açılmış, idare mahkemesince; dava konusu işlemle düzenlemeye alınan taşınmazlarda müstakil veya hisseli mülkiyeti bulunmayan, davacının, dava dilekçesine, ... İnşaat Taahhütleri ve Yatırım A.Ş. ile imzaladığı anılan şirkete ait ... ada, 297 sayılı parseldeki 278-828 nolu arsanın 120/20320 hissesinin kendisine satılmasına ilişkin sözleşmeyi eklediği, 3194 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yapılan parselasyon işlemlerinin tapuda kayıtlı taşınmazlarla ilgili olması, tapu maliklerini ilgilendirmesi nedeniyle tapu ile ilişkisi olmayan davacının harici satış vaadi sözleşmesine dayanarak parselasyon işlemi dava konusu yapmasının mümkün bulunmadığı gerekçesiyle davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmiş, bu karar davacı vekili tarafından temyiz edilmiştir. Davanın yukarıda özetlenen gerekçeyle ehliyet yönünden reddi yolundaki temyize konu İstanbul 5. İdare Mahkemesinin 17.11.1994 günlü, E:1994/1002, K:1994/1690 sayılı kararında,*

Öte yandan Danıştay, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18'inci maddesine göre gerçekleştirilen parselasyon işleminin iptali için taşınmaz zilyedinin dava açma ehliyeti bulunmadığını kabul etmekte ise de⁴⁸⁴; davacılar murisi adına tapuda kayıtlı olan tarla içindeki Hazine arazisinin, toplulaştırma projesi kapsamında söz konusu taşınmazdan ayrılarak ihdasen Hazine adına kaydedilmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada;

“....davacıların maliki olduğu taşınmazın da dahil olduğu alanda yapılan toplulaştırma çalışmaları kapsamında her ne kadar davacıların mülkiyetindeki taşınmazın yerinin değiştirilmesi söz konusu değil ise de, taşınmaz üzerindeki Hazine hissesinin başka bir parselde taşınmak suretiyle yapılan planlamanın, söz konusu araziye ecrimisil ödemek suretiyle kullanan davacıların oluşan fiili durum nedeniyle Hazine arazisi üzerindeki zilyetliklerinin sona ereceği dikkate alındığında, dava konusu işlem de davacıların başvurusu üzerine davacılara hitaben tesis edildiğinden, anılan işlemin iptalini istemekte korunmaya değer menfaatleri bulunduğu açık olup, işin esasının incelenmesi sonucu bir karar verilmesi gerekirken, davacıların subjektif ehliyeti bulunmadığı gerekçesiyle davanın incelenmeksizin reddi yolunda verilmiş olan İdare Mahkemesi kararında hukuka uygunluk bulunmamaktadır...⁴⁸⁵” şeklinde karar vererek Hazine arazisini fuzuli şağil sıfatıyla kullanan zilyetin, toplulaştırma kapsamında Hazine hissesinin başka bir parselde taşınmasına ilişkin işlemin iptalini isteyebileceğine hükmetmiştir.

Arazi toplulaştırmasının subjektif etki doğuran niteliği gereği, bir parsel malikinin sadece kendi parsellerinde yapılan toplulaştırma işleminin iptalini istemesi mümkündür. Bunun dışında diğer parsel malikleri yönünden de sonuç doğuracak biçimde toplulaştırma işleminin tamamının iptalini talep etmesi mümkün değildir. Davacının, dava dilekçesinde, maliki olduğu ve işlemin iptalini talep ettiği parsellerine yönelik iptal sebeplerini açıklamakla birlikte proje alanındaki toplulaştırma işleminin iptalini talep ettiği durumlarda mahkemece verilecek iptal

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 49. maddesinin 1. fıkrasında sayılan bozma nedenlerinden hiçbirisi bulunmadığından bozma istemi yerinde görülmeyle anılan mahkeme kararının onanmasına...” (Dan. 6. D. 13.11.1995 tarih, E: 1995/410, K: 1995/4427).

⁴⁸⁴ Ergen, s. 445; Dan. 6. D. 16.1.2002 tarih, E: 2000/6212, K: 2002/355.

⁴⁸⁵ Dan. 17. D. 16.3.2015 tarih, E: 2015/9475, K: 2015/594 (Yayımlanmamış Karar). Kararın muhalefet şerhinde, davacıların parsellerinde bulunan Hazine taşınmazını ecrimisil ödeyerek fuzuli şağil olarak kullanıyor olmasının fiili duruma hukukilik kazandırmayacağı ve davacıların Hazine arazisi üzerinde mülkiyet veya zilyetlik iddiasında bulunamayacakları, Hazine mülkiyetindeki taşınmazın davacıların parselinden çıkarılıp ayrı bir parselde taşınması konulu işlem her ne kadar davacıların fiilen menfaatini ihlal etmekte ise de, davacıların hukuken korunabilir meşru bir menfaatleri bulunmadığından subjektif ehliyet yokluğundan davanın ehliyet yönünden reddi yolunda verilen yerel mahkeme kararının onanması gerektiği yönünde görüş bildirilmiştir.

kararının, sadece dilekçede belirtilen ve yargı yerince incelemesi yapılan davacıya ait parseller yönünden sonuç doğuracağı kabul edilmelidir⁴⁸⁶.

Menfaatin güncel (aktüel) olması, idari işlem ile ihlal edilen menfaatin dava açıldığı anda mevcut olmasını ifade eder. İptal davalarının objektif niteliği ve amacı dikkate alındığında, menfaatin, dava açıldığı anda mevcut olması yeterli olup ayrıca dava süresince devam etmesi gerekmez⁴⁸⁷. Buna karşın Danıştay içtihatlarında genel olarak, menfaatin, davanın açıldığı tarihte var olması, dava süresince devam etmesi ve davanın karara bağlandığı tarihte de mevcut olması gerektiği kabul edilmektedir⁴⁸⁸.

4. İdari Davaya Konu Olacak Kesin ve Yürütülmesi Gereken Bir İşlem Olup Olmadığı

İdari işlemin iptal davasına konu olabilmesi için kesin ve yürütülmesi gereken (icrai) bir işlem niteliği kazanmış olması gerekmektedir. Danıştay, kesin ve yürütülmesi gereken işlemi şu şekilde tanımlamaktadır⁴⁸⁹:

“Bir idari işlemin kesin ve yürütülmesi zorunlu sayılabilmesi hukuk düzeninde varlık kazanabilmesi için gerekli prosedürün son aşamasını geçirmiş bulunmasına, başka bir idari makamın onayına ihtiyaç göstermeksizin hukuk

⁴⁸⁶ Anayasa Mahkemesinin, acele kamulaştırılmaya yetki tanıyan Bakanlar Kurulu kararının yürütmesinin durdurulması kararı dikkate alınmayarak kamulaştırma işlemlerinin tamamlanması ve taşınmazların Hazine adına tescil kararı verilmesi nedeniyle mülkiyet haklarının ihlal edildiği iddiasına yönelik olarak inceleme yaptığı bireysel başvuru kararının muhalefet şerhinde kamulaştırma işlemi ile ilgili şu hususlara değinilmiştir: “Olayda EPDK tarafından tesis edilmiş olan kamulaştırma kararı tek bir işlem formatında aynı gerekçe ile tesis edilmiş olsa da, kararda belirtilen her bir parsel açısından, ayrı ayrı sonuç doğurucu tekil işlem niteliğindedir. Bu bakımdan, ilkece, birçok parselle ilgili olarak alınan bir kamulaştırma kararının iptali istemiyle, belli bir parselin sahibi/sahipleri tarafından açılacak olan bir davada anılan parselin sahibinin/sahiplerinin iptalini isteyebileceği husus, söz konusu kamulaştırma işleminin kendi parsellerine ilişkin kısmı olacaktır. Bunun ötesinde, kamulaştırma işleminin tamamının iptalini isteyebilmesi için, başkalarına ait parsellerle olan menfaat bağını ortaya koyması gerekir. Bunun yapılmadığı durumlarda, iptal davalarındaki menfaat koşulu gereğince, belli bir parsel sahibi tarafından kamulaştırma işleminin tümünün iptali istemiyle açılan bir davada verilecek olan iptal kararının, sadece davayı açanlara ait parsel ile ilişkin olduğunun kabulü gerekir. İptal kararının gerekçesinin dava konusu işlem açısından genel bir hukuki gerekçe olması, iptal hükmünün yalnızca davacılar açısından sonuç doğuracağı gerçeğini değiştirmez. İşlemin niteliği gereğince, iptal hükmü, davanın tarafı olmayan ama işlemde etkilenen diğer kişilere uygulanmaz...” (Anayasa Mahkemesinin 16.02.2017 tarih ve 2015/17451 Başvuru No.lu kararının karşı oy gerekçesinden)

⁴⁸⁷ Cemil Kaya, “İptal Davalarında Menfaatin Aktüel Olması Şartının Anlamı ve Kapsamı”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 16, Sayı: 1, Yıl: 2008, (Aktüel), s. 125; Alan, s. 32.

⁴⁸⁸ Hüseyin Bilgin, “Danıştay Kararları Işığında İptal Davalarında Menfaatin Güncel Olması”, **Terazi Hukuk Dergisi**, Sayı: 30, Yıl: 2009, s. 138; Kaya, Aktüel, s. 125.

⁴⁸⁹ Dan. 3. D. 17.10.1991 tarih, E: 1989/4241, K: 1991/2649.

düzeninde değişiklikler meydana getirebilmesine, başka bir anlatımla idare edenlerin hukukunu şu ya da bu yönde etkileyebilmesine bağlıdır...”

Danıştay kararlarında işlemin kesin olması ile yürütülmesinin gerekli olması (icrai olması) birlikte ele alınmasına karşın ikisi birbirinden farklı kavramlardır⁴⁹⁰. Yürütülmesi gereken (icrai) işlemler, ilgilinin hukuksal durumunda değişiklik yapan işlemlerdir⁴⁹¹. İdari işlemin icrai niteliği, kamu gücünün üçüncü kişiler üzerinde, ayrıca başka bir işlemin varlığına gerek olmaksızın, doğrudan doğruya çeşitli hukuki sonuçlar doğurmak suretiyle etkisini göstermesi şeklinde tanımlanmaktadır⁴⁹². Bu şekilde idari makamın iradesi ile hukuk düzeninde bir değişiklik yaratılmış olur. İdarenin tesis ettiği işlemi uygulamamayı tercih etmesi de, işlemin icrailik niteliğini ortadan kaldırmaz. Kesin işlemler ise, idari karar alma sürecinde başkaca bir aşamadan geçmesine gerek kalmayan, hukuki sonuç yaratabilmesi için bir başka idari makamın onayına ihtiyaç duymayan nihai nitelikte işlemlerdir⁴⁹³. İdari işlemin geçerli hale gelebilmesi için hiyerarşik makamın ya da vesayet makamının onayı gerekiyorsa ancak bu onaydan sonra idari işlem kesinlik kazanır⁴⁹⁴. Ayrıca yasalarda

⁴⁹⁰ Cemil Kaya, “Türk İdare Hukukunda İcrai Olmayan İdari İşlemler”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 1-2, Yıl: 2004, s. 256; Candan, s. 74.

⁴⁹¹ Gözübüyük ve Tan, Cilt-2, s. 291; Candan, s. 76. “Bir idari işlemin iptal davasına konu olabilmesi için kesin ve yürütülmesi zorunlu olması gerekmektedir. Kesin ve yürütülmesi zorunlu işlem, hukuk düzeninde bir sonuç doğuran, başka bir makamın onayına ihtiyaç göstermeyen ve ilgilinin hukukunda değişiklikler meydana getiren işlemdir. Bir idari işlemin kesin ve yürütülebilir hale gelmesi için işlemdeki iradenin yaptırımsal içeriğe sahip olması yeterli olup, işlemin icrasına henüz başlanmamış olması ya da daha önceden tesis edilen ve kesinleşen bir idari işleme dayanması, yaptırımsal içeriğe sahip işlemin kesin ve yürütülebilir nitelikte olmadığı anlamına gelmez. Dosyanın incelenmesinden; ...nın 13/11/2013 günlü, 13976 sayılı işlemi ile; İstanbul İli, Silivri İlçesi, Cumhuriyet Mahallesi, 248 ada, 230 parsel üzerinde bulunan yapıların ruhsata ve projeye aykırı imalatlarının tespitine dair 30/12/2011 günlü, 2011/5-22 sayılı Yapı Tatil Tutanağı düzenlendiği ve bu yapıların yıkımının 28/11/2013 Perşembe günü gerçekleştirileceği bildirilmiş, davacı tarafından da bu işlemin iptali istemiyle bakılan davanın açıldığı anlaşılmaktadır. Bu durumda; dava konusu işlemde ilgisine belirli bir edim yüklendiği ve bu edimin yerine getirilmemesi durumunda nasıl bir yaptırım ile karşı karşıya kalınacağı belirtilmediği dikkate alındığında, ilgilinin hukukunda etki ve sonuç doğuran, idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülmesi gerekli bir işlem olduğu sonucuna varıldığından, İdare Mahkemesince uyuşmazlığın esasının incelenmesi suretiyle bir karar verilmesi gerekirken, davanın incelenmeksizin reddi yolundaki temyize konu kararın bu kısmında hukuki isabet görülmemiştir...” (Dan. 14. D. 06.02.2017 tarih, E: 2014/6661, K: 2017/520) İdarenin birey veya nesnelerin hukuksal durumlarını etkilemeyen ve hukuk alanında bir değişiklik meydana getirmeyen işlemleri icrai olmayan işlemlerdir ve genel olarak, görüş beliren işlemler, hazırlık çalışmaları (raporlar, teklifler, mütalaalar, tutanaklar vb.), danışma işlemleri, uygulamaya ilişkin işlemler, idarenin iç yapısı ve işleyişi ile ilgili kararlar olmak üzere beş grupta incelenmektedir.

⁴⁹² Erkut, s. 144; Atay, s. 435; Çağlayan, Yargılama, s. 229.

⁴⁹³ Candan, s.74.

⁴⁹⁴ Candan, s.75; “Dosyanın incelenmesinden, Ankara Büyükşehir Belediye Meclisinin 14.1.2005 günlü, 210 sayılı kararıyla Ulus Tarihi Kent Merkezi Koruma İslah İmar Planını da içine alan Ulus Tarihi ve Kültürel Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Proje alanı teklifi onaylanarak söz konusu alanda davacıya ait parselleri de kapsayacak şekilde daha önce onaylanmış KPA5, KPA6 ve Belediye Meclisi

öngörölmüş zorunlu bir idari başvuru yolu varsa işlemin kesinleşmesi için söz konusu idari başvuru yolunun tüketilmesi gerekmektedir⁴⁹⁵.

Açılan davada İYUK md.14/3-d'ye göre idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütölmesi gereken bir işlemin olmadığı tespit edildiği takdirde İYUK md.15/1-b uyarınca davanın reddine karar verilir.

Arazi toplulaştırmasının da idari yargı denetimine tabi tutulabilmesi için kesin ve yürütölmesi gereken bir işlem niteliği kazanması gerekmektedir. Teknik Talimat'ın 20'nci maddesine göre;

“Arazi toplulaştırması son şeklini aldıktan ve ilgili şube müdürlüğünce kontrol edildikten sonra 15 gün süreyle mahallinde askıya çıkarılır. Askı süresi içinde yapılan yazılı itirazlar incelenir ve kontrol ünitesince tutanağa bağlanarak gerekli düzeltmeler yapılır. Proje ve tutanak mahallinde ikinci kez ilan edilir. Tüm askılar için bu husus bütün maliklere tebliğ niteliği taşır. Ayrıca yazılı itirazlara cevap verilmez. Parselasyon planları mahallinde en fazla 3 kez askıya çıkarılarak son şeklini almış olur. Kesinleşen planlar, Bölge Müdürlüğünün tasdikinden sonra tetkik ve onaylanmak üzere 3 (üç) nüsha olarak Genel Müdürlüğe gönderilir...”

22 ve 23'üncü maddelere göre;

“Kesinleşen arazi toplulaştırma projesinde oluşturulan ada (blok) ve parsellerin köşe noktaları, yer kontrol noktalarına dayanılarak zemine uygulanır. Belirlenen noktalar ahşap kazıklarla sabitlenir ve geçici yer teslimi yapılarak, iki adet çaplı yer teslimi tutanağı düzenlenerek, biri parsel sahibine verilir.

Eski ve yeni durumu gösteren mülkiyet listeleri ile Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün yürürlükteki yasalarına uygun olarak hazırlanan teknik dosya, 3083 sayılı kanunun 6. ve Uygulama Yönetmeliğinin 28. maddesi gereğince mahalli Kadastro teşkilatına kontrol ve tescili yapılmak üzere gönderilir.

Proje zemine uygulandıktan sonra zemindeki işaretlerin korunması için gerekli tedbirler Bölge Müdürlüğünce alınır. Kadastro kontrolünden sonra toplulaştırma sonucunda oluşan parseller malikleri adına ilgili Tapu Sicil Müdürlüğünce tapuya re'sen tescil edilir ve eski kütük sayfaları kapatılır. Eski sayfalarda kayıtlı bütün hak ve mükellefiyetler yeni sayfalara aktarılır...”

“Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün yürürlükteki yasaları uyarınca, büro kontrolleri yapılan projelere ait noktalar gerekirse zeminde beton bloklarla sabitlenir maliklere kesin yer teslimi yapılır ve çaplı yer teslimi tutanağı düzenlenir.”

kararıyla onaylı 1/5000 ve 1/1000 ölçekli tüm planların iptaline karar verildiği ancak söz konusu kararın 2863 sayılı Kanun'un yukarıda bahsedilen 17. maddesi gereğince Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulunca onaylanmadığı anlaşılmaktadır. Bu itibarla ortada henüz Koruma Kurulunca onaylanarak kesinleşmiş bir belediye meclisi kararının bulunmaması karşısında Mahkemece söz konusu kararla Ulus Tarihi Kent Merkezi Koruma İslah İmar Planının iptal edildiğinden bahisle anılan plana dayanılarak tesis edilen dava konusu parselasyon işleminin iptaline karar verilmesinde isabet görülmediğinden...” (Dan. 6. D. 23.02.2007 tarih, E: 2006/5047, K: 2007/1095)

⁴⁹⁵ Gözübüyük ve Tan, Cilt-2, s. 316.

5403 sayılı Kanun kapsamında yapılan arazi toplulaştırması için de benzer bir hüküm, Tüzük'ün 17'nci maddesinde yer almaktadır:

“Proje idaresince arazi derecelendirmeleri esas alınarak yapılan veya yaptırılan yeni parselasyon planı ve yeni mülkiyet listeleri mahallinde on beş gün süre ile askıya çıkarılarak ilan edilir. Arazi malikleri ve diğer ilgililer ilan süresinin bitiminden itibaren on beş gün içinde proje idaresine itiraz edebilirler, itirazlar en geç otuz gün içinde karara bağlanır. Yeni parselasyon planı ve yeni mülkiyet listeleri Bakanlığın onayı ile kesinleşir.

Kesinleşen parselasyon planına uygun olarak yeni parseller hak sahiplerine dağıtılır. Bu konuda doğabilecek anlaşmazlıklar yeni duruma göre sonuçlandırılır.”

Teknik Talimat ve Tüzük hükümlerine göre, parselasyon planları, askıya çıkarılarak ilan edildikten sonra onaylanmak üzere Bakanlığa gönderilmektedir. Teknik Talimat'ın ifadesiyle son askı ile toplulaştırma projesi kesinleşmektedir. Askı sürecinden sonra, Bakanlık onayına gönderilmeden önce arazi maliklerine son askı planında belirlendiğı şekilde geçici yer teslimi yapılmaktadır. Teknik Talimat'ta son askı ile projenin kesinleşmesinden bahsedilmişse de, idari yargılama usulü bakımından arazi toplulaştırma işleminin idari davaya konu olabilecek şekilde kesin bir işlem halini alması, projenin Bakanlık tarafından onaylanmasından sonra olmaktadır. Kanaatimizce Bakanlık tarafından onaylanan parselasyon planının aynı zamanda yürütülmesi gereken (icrai) bir işlem niteliğı kazandığının da kabulü gerekir. Her ne kadar bu aşamada ilgililerin hukuksal durumunda değışiklik yaratacak biçimde yeni parseller tapuya tescil edilmemiş olsa da, onaylanan projede artık değışiklik yapma imkanı söz konusu olmadığından ve projenin mevcut haliyle tapuya tescili gerçekleşeceğinden yürütülmesi gereken (icrai) işlem niteliğı kazandığı kabul edilmelidir. Ancak Danıştay 17. Dairesi, aksi görüştedir. Davacı tarafından, taşınmazının bulunduğu alanda yapılan arazi toplulaştırması kapsamında parselasyon planının ve yer teslimi işleminin iptali istemiyle açılan davada Danıştay, yerel mahkemenin, parselasyon planının henüz Bakanlıkça onaylanmaması nedeniyle kesinleşmediğı ve yer teslimi işleminin de geçici nitelikte olduğu ve kesinleşmediğı gerekçesiyle idari davaya konu edilebilecek nitelikte kesin ve yürütülmesi gerekli bir işlem bulunmadığını belirterek “davanın incelemeksizin reddine” dair verdiği kararının davacı tarafından temyiz edilmesi üzerine vermiş olduğu bozma kararında;

“Toplulaştırma işleminin mülkiyet hakkıyla sıkı sıkıya ilişkili olduğu dikkate alındığında, ilgililerin mülkiyetinde bulunan taşınmazları kullanamama sonucu doğurma ihtimali olan bu işlemlerin her aşamasının idari yargı denetimine açık tutulmasının, dar anlamda hukuki güvenlik prensibi ve geniş anlamda hukuk devleti ilkesinin bir gereği olduğu açıktır.

Her ne kadar bakılan olayda, toplulaştırma projesi kapsamında hazırlanan parselasyon planının bölge müdürlüğü onayından geçtiği ancak dava tarihi itibarıyla Genel Müdürlükçe onaylanmadığı, bu itibarla söz konusu planların davacının mülkiyetinde bulunan taşınmazın başka bir taşınmazla değiştirilmesi, bu değişikliğin tapu siciline işlenmesi sonucunu doğurmayacağı, başka bir ifadeyle mülkiyet hakkının sona erdirilmesi sonucunu doğurmayacağı açık ise de, kesinleşmeyen parselasyon planı uyarınca, Arazi Toplulaştırması Teknik Talimatının 21. maddesi uyarınca geçici yer teslimlerinin yapıldığı ve bu suretle davacının taşınmazı üzerindeki mülkiyet hakkını fiilen kullanmasını engelleyen bir durum yaratıldığı gözetildiğinde, mülkiyet ve zilyetlik hakkının özüne dokunma olasılığı olan bu işlemin idari davaya konu olabilecek nitelikte bir işlem olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda, iptali istenilen parselasyon planının ve bu plana dayalı olarak yapılan geçici yer teslimine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davanın esasının incelenmesi suretiyle bir karar verilmesi gerekmekte olup, aksinin kabulüyle davanın 2577 sayılı Kanunun 15. Maddesinin 1/b bendi uyarınca incelenmeksizin reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet bulunmamaktadır...⁴⁹⁶” şeklinde görüşünü bildirmiştir.

Danıştay 17. Dairesinin; idari işlemin kesinleşmediği, ancak geçici yer teslimi ile davacının taşınmazı üzerindeki mülkiyet hakkını fiilen kullanmasını engelleyen bir durum yaratıldığı, bu nedenle davaya konu idari işlemin kesin ve yürütülmesi gereken (icrai) bir işlem olduğu yönündeki yorumu, mülkiyet hakkının korunması açısından düşünüldüğünde hakkaniyete uygun görünse de, idari işlemin kesinliği ve icrailiği hususunda yapmış olduğumuz açıklamalara uygun düşmemektedir. Daha önce de belirttiğimiz gibi, idari işlemin kesin olması ile yürütülmesi gerekli (icrai) olması birbirinden farklı kavramlardır. İdari işlemin idari davaya konu olabilmesi için hem kesinleşmiş olması hem de yürütülmesi gerekli (icrai) bir işlem niteliğini kazanması zorunludur. Yüksek Mahkeme’nin kararında vurgulandığı şekilde geçici yer teslimi ile davacının taşınmaz üzerindeki mülkiyet hakkını fiilen kullanmasını engelleyen bir durum ortaya konması, idari işlemin yürütülmesi gerekli (icrai) bir işlem olup olmadığı açısından tartışılabilir. Buna karşın Bakanlıkça onaylanmayan projenin henüz kesinleşmiş bir işlem olarak kabul edilemeyeceği açık olup bu aşamada açılan davanın esasa girmeden reddi gerektiği düşüncesindeyiz.

⁴⁹⁶ Dan. 17. D. 11.06.2015 tarih, E: 2015/9018, K: 2015/2755 (Yayımlanmamış Karar).

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 17. Dairenin bu konudaki görüşünü kısmen benimsemektedir. Parselasyon işlemi ile birlikte yer teslimi işleminin de iptali istemiyle açılan bir başka davada İdare Mahkemesinin, parselasyon planının Bakanlıkça henüz onaylanmamış olması ve yer teslimi işleminin de geçici nitelikte olması nedeniyle davanın incelenmeksizin reddine dair verdiği karar, Danıştay 17. Dairesi tarafından yukarıda yer verdiğimiz aynı gerekçelerle bozulmuştur. İdare Mahkemesinin Danıştayın bozma kararına uymayarak verdiği ısrar kararının temyiz incelemesinde Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, ısrar kararının parselasyon işlemine yönelik “davanın incelenmeksizin reddine” ilişkin kısmını hukuka uygun bularak onamış, yer teslimi işlemi yönünden ise;

“Her ne kadar dava konusu yer teslimi işlemi geçici nitelikte ise de; Daire kararında da belirtildiği üzere, Arazi Topplulaştırması Teknik Talimatının 21. maddesi uyarınca yapılan bu işlem ile davacının taşınmazı üzerindeki mülkiyet hakkını fiilen kullanmasını engelleyen bir durum yaratıldığı açık olup, mülkiyet hakkının özüne dokunma olasılığı olan geçici yer teslimi işleminin idari davaya konu olabilecek nitelikte olduğu sonucuna varılmıştır.

Bu itibarla geçici yer teslimi işlemi yönünden uyumsuzluğun esasına girilerek bir karar verilmesi gerekirken, söz konusu işlemin kesin ve yürütülmesi gerekli olmadığından bahisle davanın incelenmeksizin reddine ilişkin işlemde hukuki isabet bulunmamıştır.

Açıklanan nedenlerle, ...İdare Mahkemesinin....ısrar kararının parselasyon planına ilişkin kısmının onanmasına,...geçici yer teslimine ilişkin kısmı yönünden bozulmasına...⁴⁹⁷” karar vermiştir.

Parselasyon planlarının askı süreci devam ederken açılan davanın da kesin ve yürütülmesi gerekli bir işlem olmadığından esasa girmeksizin reddi gerekmektedir. Davacının taşınmazlarının bulunduğu alanın 3083 sayılı Kanun kapsamında uygulama alanı olarak belirlenmesine ilişkin Bakanlar Kurulu kararının, kararın dayanağı olan Bakanlık işleminin ve parselasyon haritasına yapılan itirazın reddine ilişkin Valilik işlemi ile parselasyon planının iptali ve yürütmenin durdurulması istemiyle açılan davada Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, parselasyon planlarının 3 askı yapılarak ve her bir aşamada askıya çıkarılarak ilan edilmesi ve itirazların alınması suretiyle parselasyonun tamamlanması nedeniyle, dava konusu edilen 1. askı parselasyon haritasına yapılan itirazın reddine ilişkin işlemin ve parselasyon planının idari davaya konu edilebilir kesin ve yürütülmesi zorunlu işlem

⁴⁹⁷ DİDDK. 10.04.2017 tarih, E: 2015/3851, K: 2017/1595 (Yayımlanmamış Karar).

niteliğinde olmadığı sonucuna varmış ve Danıştay 17. Dairesinin “yürütmenin durdurulması istemi hakkında kısmen karar verilmesine yer olmadığına, kısmen yürütmenin durdurulması isteminin kabulüne” ilişkin kararını kaldırarak davacıların yürütmenin durdurulması istemlerinin reddine karar vermiştir⁴⁹⁸.

5. Süre Aşımı

İYUK md.7’ye göre, idari işlemlere karşı dava açma süresi, özel kanunlarda ayrıca bir süre gösterilmemişse, Danıştay’da ve idare mahkemelerinde 60 gün, vergi mahkemelerinde 30 gündür. Bireysel idari işlemlere karşı açılacak idari davalarda dava açma süresi, idari işlemin ilgiliye yazılı olarak bildirildiği tarihi; ilanı gereken düzenleyici işlemlerde ise ilan tarihini izleyen günden itibaren başlar. Öğretide ve Danıştay kararlarında, genel olarak, idari yargıdaki dava açma süresinin ”hak düşürücü süre” olduğu kabul edilmektedir⁴⁹⁹. Bunun sonucu olarak, davanın süresinde açılıp açılmadığı mahkemece re’sen dikkate alınır ve davalı taraf da davanın süresinde açılmadığını yargılamanın her aşamasında ileri sürebilir⁵⁰⁰.

İYUK md.10’a göre, ilgililer, haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurabilirler. Bu durumda dava açma süresi bakımından dört olasılık söz konusu olabilir⁵⁰¹:

- İdare 60 günlük süre içerisinde ilgiliye olumlu ya da olumsuz bir cevap verebilir. Bu durumda dava açma süresi, olumsuz cevabın ilgiliye tebliğ edildiği tarihten itibaren başlar.
- İdare, 60 günlük süre içerisinde başvuruya cevap vermezse istek reddedilmiş sayılır. “Zimni red” adı verilen bu işleme karşı, 60 günlük sürenin bitiminden itibaren, dava açma süresi içerisinde dava açılabilir.

⁴⁹⁸ Danıştay 17. Dairesinin 09.03.2016 tarih ve E: 2015/14111 sayılı kararının kaldırılarak yürütmenin durdurulması isteminin reddine dair Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 25.05.2016 tarih ve YD İtiraz No: 2016/277 sayılı kararı.

⁴⁹⁹ Gözübüyük ve Tan, Cilt-2, s. 813; Gürsel Kaplan, **İdari Yargıda Dava Açma Süreleri**, 3. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2011, (Dava Açma Süreleri), s. 49; Yahya Kazım Zabunoğlu, **İdare Hukuku Cilt-2**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2012, s. 521; Mustafa Kuş, “İdari Yargıda Süre Kavramı ve Sürelerin İhyası”, **Terazi Hukuk Dergisi**, Sayı: 47, Yıl: 2010, s. 132; Mithat Sancar, “İdari Yargılama Usulü Kanununun 10 ve 11. Maddeleri Bağlamında İptal Davalarında Süre”, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı: 23/1, Yıl: 1990, s. 71; Şeref Gözübüyük, “İdari Yargıda Dava Açma Süresi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 4, Yıl: 1969, s.4; Çağlayan, Yargılama, s. 231; Candan, s. 320; Alan, s. 34.

⁵⁰⁰ Gözübüyük, s. 4.

⁵⁰¹ Gözübüyük ve Tan, Cilt-2, ss. 835-840; Çağlayan, Yargılama, s. 238; Alan, s. 36.

- 60 günlük süre içinde idarenin başvuruya verdiği cevap kesin değilse, ilgili bu cevabı, isteminin reddi sayarak dava açabileceği gibi, kesin cevabı da bekleyebilir. Bu takdirde dava açma süresi işlemez. Ancak, bekleme süresi başvuru tarihinden itibaren 6 ayı geçemez.
- İdare kendiliğinden ya da ilgilinin tekrar başvurusu üzerine zımni red süresi geçtikten sonra cevap verebilir. Bu durumda da üç olasılıktan söz edilebilir:⁵⁰²

İdare, zımni red süresi geçtikten sonra, ancak dava açma süresi dolmadan cevap verebileceği gibi zımni red süresi ile birlikte dava açma süresi geçtikten sonra da cevap verebilir. Bu hallerde dava açma süresi, idarenin cevap verdiği tarihten itibaren yeniden işlemeye başlar⁵⁰³. Dava açma süresi geçtikten sonra açılan davanın

⁵⁰² Gözübüyük ve Tan, Cilt-2, s. 839; Gözübüyük, s. 8; Sancar, s. 77; Alan, s. 36.

⁵⁰³ “Dava açma süresi içinde idareye yapılan başvurunun, altmış gün içinde yanıtlanmaması durumunun zımni ret sayılması, idarenin keyfi olarak vatandaşın başvurusunu bekletmesine karşı getirilmiş bir güvence olup, idarenin yanıt verme yükümlülüğünü kaldıran bir durum değildir.

Zımni ret sonunda dava açma hakkını kullanmayan birinin, idarenin sonradan vermiş olduğu ret cevabı üzerine dava açma hakkını kullanması Anayasa’nın 74 ve 125. maddelerinin vermiş olduğu hakkın bir gereğidir.

Zımni ret müessesesi, idarenin keyfi olarak cevap vermemek suretiyle dava açma hakkının engellenmesi nedeniyle getirilmiştir. İdari yargıda, idarenin iptal davası ile denetlenmesi esas olup, İdarenin cevap vermemek suretiyle, hak arama özgürlüğünün kullanılmasına engel olması zımni ret müessesesi ile ortadan kaldırılmıştır.

Zımni ret süresi sonundan itibaren başlayan dava açma süresi geçtikten sonra idareden gelen açık cevap üzerine süresi içinde dava açılabilir olup, Anayasanın 125. maddesinin üçüncü fıkrası gereği bu duruma herhangi bir yasal engel bulunmamaktadır.

2577 sayılı Kanunun “Üst makamlara başvurma” başlıklı 11. maddenin 3. bendinde isteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde dava açma süresinin yeniden işlemeye başlayacağı düzenlenmiştir. Burada reddedilme veya reddedilmiş sayılma durumu söz konusudur. Buradan anlaşılması gereken; idare dava açma süresi içinde yapılan başvuruya açıkça ret cevabı verebilir. Bu cevap dava açma süresini başlatır. Bu cevabın altmış günlük dava açma süresi içinde verilmemesi nedeniyle oluşan zımni retten sonra idarenin vermiş olduğu açık ret cevabının dava açma hakkı vermeyeceği şeklinde hükmü yorumlamak, hükmün bir kısmını uygulanamaz hale getirmektedir. Böyle yorumlandığında hükmün “veya” bağlacından önceki kısmının anlamı kalmamaktadır. İdari işleme karşı dava açmadan önce idareye başvuran kişilere, Anayasanın 74.maddesine göre idarenin yanıt vermesi zorunlu olduğundan, idarenin açık yanıtının zımni ret süresi içinde gelmesi gerektiğine dair bir sınırlama madde metninde yer almamaktadır. Madde metni bu yorumda bulunulmayacak kadar açıktır.

Dava açma süresi içinde yapılan başvuruya idarenin altmış içinde cevap vermemesi nedeniyle oluşan zımni retten sonra dava açma hakkı olduğunu bilmeyen, idareye olan güven nedeniyle idarenin cevap vermesini bekleyen kişiye zımni ret süresinden sonra idarece verilen ret cevabı üzerine dava açma hakkı veren 2577 sayılı yasanın 11. maddesi hak arama özgürlüğünün bir gereğidir.

Buna göre, idarenin Anayasadan doğan yükümlülüğünü zamanında yerine getirmeyerek, 2577 sayılı Kanunun 11. maddesinde belirtilen sürenin geçmesinden sonra başvurunun ilgili makama ulaştırılmasından veya başvurunun sonucunun süresinden sonra ilgiliye bildirilmesinden doğan sorumluluğu başvuru sahibine yüklemek mümkün değildir. Başvuruya, yetkili organ tarafından sonradan verilen cevap üzerine, ilgilisinin cevabın tebliğinden itibaren süresi içerisinde dava açabileceği açıktır.

süre aşımından reddedilmesinden sonra idare cevap verir ise, dava açma süresi, bu durumda da, idarenin cevabı üzerine yeniden işlemeye başlar.

Sürelerle ilgili diğer bir düzenleme, “Üst Makamlara Başvurma” başlığı altında İYUK md.11’de yer almaktadır. Bu maddeye göre, ilgililer idari dava açmadan önce idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılmasını üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapan makamdan dava açma süresi içerisinde isteyebilirler. Yapılan bu başvuru, işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durdurur. İdare 60 gün içerisinde başvuruya cevap vermezse istek reddedilmiş sayılır. Başvurunun reddi ya da reddedilmiş sayılması halinde dava açma süresi yeniden işlemeye başlar ve başvurma tarihine kadar geçmiş olan süre de hesaba katılır. İYUK md.11’de düzenlenen başvurunun, İYUK md.10’daki başvurudan farkı, idarenin daha önce yapmış olduğu bir idari işlemin varolmasıdır⁵⁰⁴. İlgililer, idarenin daha önce yapmış olduğu bir idari işlemi düzeltmesi, ortadan kaldırması ya da yeni bir işlem yapması için dava açmadan önce İYUK md.11 kapsamında idareye başvuru yapabilirler. İYUK md.11’de düzenlenen başvurunun amacı, idarenin yapmış olduğu işlemi yargı yoluna gidilmeden önce tekrar gözden geçirmesini ve amaca uygunluk bakımından içsel denetimini yapmasını sağlamaktır⁵⁰⁵. İYUK md.10’daki başvuruda ise idarece daha önceden yapılmış bir işlem ya da eylem yoktur. İlgililer, İYUK md.10 kapsamındaki başvuruları ile

Aksine bir yaklaşım idarenin zımni ret süresi geçtikten sonra ve bu sürenin geçtiğini bile bile kendiliğinden tesis etmiş olduğu bu işlemi, dava konusu edilebilecek nitelikte işlem olma özelliğinden çıkarır ki, bir hukuk devletinde bu yaklaşımın, mülkiyet hakkına ilişkin işlemin sonuçları da dikkate alındığında kabulü uygun görülmemiştir.

Bu değerlendirmeler ışığında, ilgilinin askı süresi içerisinde yapmış olduğu itirazın yanıtlanmayarak reddi üzerine süresi içerisinde dava açabileceği gibi, zımni ret işlemi yerine idarece sonradan tesis edilecek ve idarenin gerçek iradesini ortaya koyan işleme karşı da dava açma süresi içerisinde dava açabilmesi mümkündür.

Bu kapsamda itirazın reddine ilişkin işlemin davacıya tebliğinin zorunlu olduğu, davacıya usulüne uygun tebliğ yapılmaması halinde ise işlemi öğrenme tarihinin dava açma süresinin başlama tarihi olarak kabul etmek zorunludur.

Uyumsuzluğa konu olayda, davacının taşınmazı ile ilgili olarak parselasyon planına askı tarihleri içinde itiraz ettiği, davalı idare tarafından itirazın reddine dair 12.02.2015 tarihli, 126 sayılı meclis kararının davacıya tebliğ edilip edilmediği araştırılmadan, davanın parselasyon işlemine ilişkin kısmının süre aşımı nedeniyle reddine karar verilmesinde isabet görülmemiştir...” (Dan. 6. D. 07.12.2015 tarih, E: 2015/6329, K: 2015/7246)

⁵⁰⁴ Candan, s. 402; Sancar, s. 73-74.

⁵⁰⁵ Candan, s. 403; Sancar, s. 81.

idareye ilk kez işlem yaptırma ya da idarenin eylemde bulunmasını sağlama amacı taşırlar⁵⁰⁶.

⁵⁰⁶ Kaplan, Dava Açma Süreleri, s. 235; "...2577 sayılı Kanun'un 10. maddesine göre idareye yapılacak başvuru, kural olarak, ilgisinin Anayasa'nın 74. maddesinde tanınan dilekçe hakkına dayanarak, hakkında bir işlem tesis edilmesi talebiyle yapmış olduğu bir "ilk" başvurudur. Ortada henüz idarece tesis edilmiş bir işlem bulunmamaktadır ve madde hükmü, ilgilinin belirttiği şekilde idari makama başvurusuna yanıt alamaması veya olumsuz yanıt alması üzerine dava açma süresini belirlemektedir. Aynı Kanun'un 11. maddesinde ise, yapılmış bir itiraz söz konusudur. Başvuru yine anayasal düzeyde bir hak olan dilekçe hakkının bir uzantısı olarak yapılmıştır. Ancak, öncesinde idarenin tesis ettiği bir işlem bulunmaktadır ve bu işlem nedeniyle hakkı veya menfaati ihlal edilen ilgili kişiye, uyuşmazlığı yargı önüne getirmeden önce idareyi var olan işlemi kaldırması, geri alması, kendi yararına değiştirmesi veya yeni bir işlem yapması yönünde ikaz ederek sulh yolu ile çözmeye, netice alamaması halinde ise belirtilen süreler içinde dava açmasına imkan sağlayan düzenlemelere yer verilmiştir.

Bakılan uyuşmazlığın çözümü için ise, ilgililerin, 2577 sayılı Kanun'un 10. maddesi uyarınca haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem tesis edilmesi için idareye yaptıkları başvurunun açıkça veya zımnen reddi üzerine oluşan işleme karşı ayrıca aynı Kanun'un 11. maddesinde düzenlenen itiraz yoluna başvurup başvuramayacağını, başka bir deyişle Kanun'un, 11. maddede düzenlenen itiraz yolunun işletilmesinde, idari işlemin idarece kendiliğinden veya ilgilinin başvurusu üzerine tesis edilmiş olması açısından bir ayırım gözetip gözetmediğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

Bilindiği üzere hukuk devleti idarenin tüm eylem ve işlemlerinin hukuk kurallarına uygunluğunun ödün verilmez bir ilke olarak benimsendiği bir devlet türüdür. İdarenin, özellikle işlemlerinin hukuka uygunluğunun denetlenmesi ise asıl olarak idari yargıda açılan iptal davaları aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Yönetimin tesis ettiği işlemler yönünden hukuka bağlılığının sağlanmasına işlerlik kazandıran iptal davaları ise, temelde kendisi de hem bir Anayasal hak ve özgürlük, hem de diğer temel hak ve özgürlüklerin sağlanmasında etkin bir güvence olan hak arama özgürlüğünün kullanımı olan dava açma hakkı ile de ilgilidir.

Dolayısıyla, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun aynı zamanda idari dava açma süresiyle ilgili düzenlemeler getiren 10. ve 11. maddelerinin hem hak arama özgürlüğü ve hukuk devleti ilkesi ile yakından ilgili olması, hem de anayasal düzeyde bir hak olan dilekçe hakkının kullanımı ile ilgili olması nedeniyle, Kanun'da açıkça aksi öngörülmediği sürece geniş yorumlanması, idarenin yargısal denetimini, kısıtlayıcı, daraltıcı ve en genel anlamda hak arama özgürlüğünü sınırlandırmayacak şekilde yorumlanması ve uygulanması gerekmektedir.

Bu çerçeveden bakıldığında, 2577 sayılı Kanun'un, ilgililere haklarını veya menfaatlerini ihlal eden idari işlemlere karşı dava açmadan önce yönetsel başvuru imkanını tanıyan 11. maddesinde, daha önce idarece tesis edilen bir işlemin varlığı ve başvurunun dava açma süresi içinde yapılması şart koşulmuş, ancak bu işlemin daha önce ilgisinin başvurusu üzerine veya idarece resen tesis edilmiş olması açısından bir ayırıma gidilmemiştir. Ayrıca maddelerin düzenlenme sistematigi de incelendiğinde, 11. maddenin 10. maddeden sonra düzenlenmiş olması ve madde metninde, Kanun'un 10. maddesi kapsamında tesis edilen işlemler yönünden uygulanamayacağına dair bir kısıtlamanın da öngörülmemiş olması karşısında, 11. madde uyarınca öngörülen başvurunun 10. madde uyarınca tesis edilen işlemler bakımından da geçerli olduğu, dolayısıyla uygulanmasına engel bulunmadığı sonucuna varılmıştır.

Bu bağlamda, davacının Fırat Havzası, Keban Barajı Gölü üzerinde gerçekleştirmek istediği Çayırşuyu HES projesine onay verilmesi istemiyle 2577 sayılı Kanun'un 10. maddesi uyarınca 15/10/2007 tarihinde davalı idareye yaptığı başvurunun reddine ilişkin 25/12/2007 günlü işlemin tebliğ edildiği 04/01/2008 tarihinden sonra, talebinin yeniden değerlendirilmesi istemiyle aynı Kanun'un 11. maddesi uyarınca 17/01/2008 tarihinde yaptığı itirazın zımnen reddi üzerine, 11. maddede öngörülen dava açma süresi içinde 02/05/2008 tarihinde açılan davada süre aşımı bulunmadığı sonucuna varıldığından, İdare Mahkemesince işin esasının incelenmesi gerekirken, davanın süre aşımı yönünden reddi yolunda verilen ısrar kararında hukuki isabet görülmemiştir..." (DİDDK. 02.04.2014 tarih, E: 2011/2470, K: 2014/1407)

Anayasa'nın 125'inci maddesinin 3'üncü fıkrasına göre; “İdari işlemlere karşı açılacak davalarda süre, yazılı bildirim tarihinden başlar.” Danıştay kararlarında, Anayasa'nın söz konusu hükmü uyarınca, sübjektif işlemlere karşı açılacak davalarda dava açma süresinin idari işlemin ilgisine yazılı olarak bildirildiği tarihten itibaren başlayacağı⁵⁰⁷; yazılı bildirimin olmadığı durumlarda ise ilgililerin idari işlemi öğrendikleri tarihten itibaren başlayacağı kabul edilmektedir⁵⁰⁸.

⁵⁰⁷ Kaplan, Dava Açma Süreleri, s. 177; “Anayasanın 125 inci maddesinde ve 2577 sayılı Kanunun 7 inci maddesinde, idari işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin hesabında başlangıç tarihi olarak yazılı bildirimin esas alınacağı kurala bağlanmış olduğundan, sübjektif işlemlere karşı açılacak idari davalarda, dava açma süresinin işlemeye başlayabilmesi için idari işlemin ilgisine yazılı olarak bildirim (tebliği) zorunludur.

Bu kural, yönetilenlere menfaatlerini ihlal eden nitelikteki işlemlerin idare tarafından açık ve anlaşılabilir bir biçimde duyurularak bir yandan onlara bu işlemlere karşı idari yollara veya dava yoluna başvurmaları konusunda inceleme ve düşünme imkanı sağlamak, öte yandan, gereksiz, belirsiz ve mükerrer başvurulara meydan vermemek amacını taşımaktadır. Ancak bu kural idarenin, yazılı bildirimde bulunmadan uygulama yapması veya ilgili belgeyi dosyaya ibraz edememesi halinde, uygulama, uygulamanın sonuçları, dosyada mevcut bilgi ve belgelerin, dava konusu işlemin ve bununla ilgili diğer işlemlerin özelliği değerlendirilerek bunların yazılı bildirimde kârîne olarak alınmasına ve belli bir tarihin yazılı bildirimin yapıldığı en son tarih olarak kabul edilmesine engel değildir...” (Dan. 4. D. 31.10.2006 tarih, E: 2006/2314, K: 2006/2052); “...3194 sayılı İmar Kanununun 18. maddesi uyarınca parselasyon planlarında ve dağıtım cetvellerinde kapsadıkları alan içindeki her taşınmaz mala karşılık sahiplerine verilecek bağımsız veya şüyu lu imar parsellerinin parsel büyüklükleri, hisse miktarı, parsellerin konumu gibi hususlar ayrı ayrı gösterildiğinden bu planların düzenlemeye konu olan taşınmazın sahipleri için sübjektif ve kişisel işlemler oldukları kuşkusuzdur.

Dosyanın incelenmesinden; dava konusu işlemin ilan tebliği yoluna başvurulmadan önce davacının adresine tebligat yapıldığına ilişkin bir belge veya bilgi bulunmadığı, bu hususun idare mahkemesince de araştırılmadığı anlaşıldığından parselasyon işleminin ilan tarihinin işlemi öğrenme tarihi olarak alınması suretiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddedilmesine ilişkin idare mahkemesi kararı açıkça hukuka aykırı olmaktadır...” (Dan. 6. D. 24.10.1994 tarih, E: 1994/2996, K: 1994/3721)

⁵⁰⁸ “Dava dosyasının incelenmesinden; davacının Kocaeli ili, İzmit ilçesi, Orhan Mahallesi, 105 pafta, 989 ada, 18 sayılı parselde yer alan taşınmazının da bulunduğu alanda 08.08.1996 tarihli, 2206 sayılı ve 30.01.1997 tarihli, 307 sayılı belediye encümeni kararlarıyla dava konusu parselasyon planının kabul edildiği, bu işlem sonucunda davacıya 3491 ada, 6 sayılı parsel ile 3493 ada, 2 sayılı parselin tahsis edildiği, davacı tarafından söz konusu parselasyon planına itiraz edilmediği ve 22.01.2001 tarihinde imzaladığı emlak beyannameleri ile kendi adına tahsis edilen 3491 ada, 6 sayılı parsel ile 3493 ada, 2 sayılı parselde yer alan taşınmazlar için idareye bildirimde bulunduğu, daha sonra davacı tarafından taşınmazının imar durumunu öğrenebilmek amacıyla 16.05.2012 tarihli dilekçe ile yapılan başvuruya cevaben verilen 20.06.2012 tarihli yazı ile parselasyonun öğrenildiği iddiasıyla 10.07.2012 tarihinde parselasyonun iptal edilmesi ve taşınmazların eski haline getirilmesi istemiyle yapılan başvurunun reddine ilişkin 18.07.2012 tarihli, 5120 sayılı işlemin iptali istemiyle bakılmakta olan davanın açıldığı anlaşılmaktadır.

Belirtilen gelişim sürecine göre davacının parselasyon işleminden emlak vergisi verdiği tarihte haberdar olduğu, alanda daha sonra yeni bir parselasyon işleminin yapılmadığı, 10.7.2012 tarihinde başvurunun ve bu isteme verilen cevabın ilk işlemin devamı niteliğinde olup dava açma süresini canlandırmayacağı sonucuna ulaşılmıştır...” (Dan. 6. D. 10.03.2014 tarih, E: 2013/2162, K: 2014/1811); “...Yasa koyucu, idari işlemlerin sürekli bir biçimde dava açma tehdidi altında kalmasını engelleyebilmek için, idari işlemlerin ilgililerince ve belli sürede dava konusu edilebileceğini öngörerek kamu hizmetinin hızlı ve etkin biçimde yürütülmesini sağlamak istemiştir. Yukarıda belirtildiği üzere idari davalarda dava açma süresinin başlangıç tarihi idari işlemin tebliği, yayın veya ilan tarihidir. Ancak yasada öngörülen bu durumların söz konusu olmadığı hallerde, davacının dava konusu işlemi öğrenme tarihinin iyi niyet kuralları çerçevesinde, olayın özelliği ve

Yazılı bildirimin dava açma süresine başlangıç kabul edilebilmesi için açık ve anlaşılır şekilde yapılması ve gerekçeli olması gerekmektedir⁵⁰⁹.

İmar Kanunu kapsamında hazırlanan parselasyon planlarına karşı açılan iptal davalarında dava açma süresinin, planın ilan tarihine göre mi yoksa Anayasa'nın 125'inci maddesindeki “İdari işlemlere karşı açılacak davalarda süre, yazılı bildirim tarihinden başlar” hükmü gereği yazılı bildirim tarihine göre mi hesaplanacağı

niteliği göz önünde tutulmak suretiyle yargı organınca belirleneceği kuşkusuzdur. Başka bir anlatımla, yazılı bildirimle ilgililerin idari dayaya konu edecekleri işlemde haberdar olmaları amaçlanmış olduğundan, yazılı bildirimin bulunmadığı hallerde dava açma süresinin, ilgililerin işlemde haberdar oldukları tarihten itibaren hesaplanması gerekmektedir. Nitekim 2577 sayılı Yasada ilgililerin idari işlemi öğrenmeleri üzerine dava açmalarını engelleyen bir hüküm de bulunmamaktadır...iptali istenilen 25.6.2005 tarihli Maliye Bakanlığı işleminin ise, İzmir Valiliğine hitaben tesis edilmiş bir işlem olması nedeniyle, doğrudan davacıya tebliği gereken bir işlem niteliğinde olmadığı, ancak davacının haricen öğrendiği bu işlemi ilgi tutarak 8.7.2005 tarihinde Maliye Bakanlığına itirazda bulunduğu, yaptığı itirazın zımnen reddi üzerine de hem 25.6.2005 tarihli Maliye Bakanlığı işleminin hem de dayanağı Yönetmelik hükmünün iptali istemiyle 25.11.2005 tarihinde bu davayı açtığı anlaşılmaktadır.

Her ne kadar iptali istenilen 25.6.2005 tarihli Maliye Bakanlığı işlemi davacıya tebliğ edilmemiş ise de, davacının en geç, Maliye Bakanlığına itirazda bulunduğu 8.7.2005 tarihinde, anılan işlemde haberdar olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu haliyle, davacının 2577 sayılı Yasanın 11. maddesi uyarınca 8.7.2005 tarihinde yaptığı başvurunun zımnen reddi üzerine, en geç 5.11.2005 tarihinde davasını açması gerekirken, bu sürenin geçirilmesinden çok sonra 25.11.2005 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle incelenme olanağı bulunmamaktadır...” (Dan. 10. D. 31.01.2006 tarih, E: 2005/9189, K: 2006/664); “....idari davalarda dava açma süresinin başlangıç tarihi; idari işlemin tebliğ, yayın veya ilân tarihidir. Ancak yasanın öngörülen bu durumların söz konusu olmadığı hallerde, davacının dava konusu işlemi öğrenme tarihinin iyiniyet kuralları çerçevesinde, olayın özelliği ve niteliği gözönünde tutulmak suretiyle yargı organınca belirleneceği kuşkusuzdur. İdari işlemin usulüne uygun tebliği ve bütün unsurlarıyla ilgililer tarafından öğrenilmesi; ilgililerin dava açma haklarını kullanmalarını ve açılan davanın da gereği gibi yargı mercileri önüne getirilebilmesini doğrudan etkiler. Bu anlamda; bir idari işlemin iptali istemiyle açılan davada usul ve esas yönünden hukuki denetim yapılabilmesi; işlemin içeriğinin tebliğe veya duyuruya ilişkin olarak düzenlenen belgeden kuşkuya yer vermeyecek şekilde açıkça anlaşılabilmesi halinde mümkündür.

Dava dosyasının incelenmesinden; Ordu ili, Fatsa ilçesi, Ilıca Beldesi, Kayaköy Mah. Tepecik ve Yeşilköy sınırları içerisinde ... İnş. Tic. ve San. A. Ş. tarafından yapılması planlanan ...Taş Ocağı ve Konkasör Tesisi projesi için verilen dava konusu Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir kararının Fatsa Kaymakamlığı'nda 18.07.2011-01.08.2011 tarihleri arasında 15 gün süreyle ilan edildiği, davacıların, ...adlı kişi tarafından yapılan 09.02.2012 günlü bilgi edinme başvurusuna davalı idarece cevaben tesis edilen 17.02.2012 gün ve 1041 sayılı işlemde uyumsuzluk konusu işlemi öğrendiklerini beyan ederek 04.04.2012 tarihinde kayda giren dilekçe ile bu davanın açıldığı görülmektedir.

Olayda; söz konusu taş ocağı ve konkasör tesisinin Ilıca Beldesi'nde kurulacak olması nedeniyle bu tesisten yöre halkının etkileneceği açık olduğundan dava konusu kararın yöre halkına uygun araçlarla duyurulması ve duyurunun da bu beldede yapılması gerekmektedir.

Dava konusu işlemin, yukarıda anılan Yönetmelik hükmü uyarınca davalı idare tarafından usulüne uygun bir şekilde ilanının yapılmaması nedeniyle, bölgede yaşayan davacıların dava konusu işlemi Kaymakamlık tarafından ilçede yapılan ilanla öğrendiklerinin kabulüne imkan bulunmamaktadır.

Bu durumda; davacıların dava dilekçesinde tebliğ tarihi olarak belirttiği tarihten itibaren dava açma süresi içinde açılan davada süre aşımı bulunmadığından, davanın bölgede yaşayan davacılar yönünden esasının incelenmesi suretiyle İdare Mahkemesince yeniden bir karar verilmesi gerekmektedir...” (Dan. 14. D. 03.06.2014 tarih, E: 2014/2688, K: 2014/6362)

⁵⁰⁹ Kaplan, Dava Açma Süreleri, s. 190; Gözübüyük, s. 6; Gözübüyük ve Tan, s. 822; Alan, s. 34.

hususunda Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu 12.02.1970 tarih ve E: 1969/2, K: 1970/1 sayılı kararı ile Anayasa'nın temel hukuk kuralları dışında bir konuyu ayrıntılarıyla düzenlemesi ve bu hükmün daha önceki kanunlarda bulunup aynı konuyu düzenleyen hükümlere aykırı olması halinde, konuyu yeniden düzenleyen Anayasa hükmünün uygulanması gerektiği, bu nedenle ilan tarihinin dava açma süresine başlangıç kabul edilemeyeceği, yazılı bildirimin esas alınması gerektiğine karar vermiştir.

Arazi toplulaştırmasına karşı açılan iptal davalarında da Danıştay, arazi toplulaştırmasının subjektif bir işlem olması nedeniyle ilan tarihinin dava açma süresine başlangıç kabul edilemeyeceği, parselasyon işleminin ilgiliye tebliğ edilmesi gerektiğini belirterek parselasyon planlarının ilan tarihlerini esas almak suretiyle davaların süre aşımından reddine karar veren yerel mahkeme kararlarını bozmaktadır:

“İdari davalarda dava açma süresi, idari istikrarın sağlanması anlamında kamu düzeninin bir gereği olarak öngörülen bir usul kuralıdır. Diğer taraftan dava açma süresinin değerlendirilmesinde hukuki uyumsuzluğun tarafı olan davacıların bilgiye erişim hakkı da dikkate alınarak değerlendirme yapılması gerekmektedir. Davalı idareler, tesis ettikleri idari işlemlerin hukukilik karinesinden yararlanması anlamında davacılara nazaran daha ayrıcalıklı bir konumdadır. Bilgiye erişim hakkının bir gereği olarak, uyumsuzluğun özünü ilgilendiren hususlarda muhatapların dava konusu işlemin tüm unsurlarıyla öğrenilmesi, bu konuda bilgi sahibi olmasını sağlama konusunda davalı idarelerin sorumlulukları bulunmaktadır...

Uyumsuzluk konusu olayda, tesis edilen arazi toplulaştırması işlemi, özü itibariyle Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile temel bir insan hakkı olarak öngörülen mülkiyet hakkı ile yakından ilgilidir. Diğer taraftan, niteliği itibariyle teknik bir konu olması bağlamında, mühendislik uygulamalarını da içeren uygulamanın, ne şekilde gerçekleştiğinin muhataplarınca tam olarak öğrenilmesinin sağlanması adına, davalı idarece işlemin tüm unsurlarıyla davacılara tebliğ edilmesi, açıklanması gerekmektedir.

Yukarıda anılan mevzuat hükümlerinin birlikte değerlendirilmesinden, tarımsal işletme verimliliğinin arttırılması, optimum tarımsal arazi büyüklüklerinin sağlanması adına arazi toplulaştırmasının yapılabileceği, arazi toplulaştırma sürecinin; uygulama alanı belirlenmesi, arazi derecelendirmesinin yapılması, mülkiyet durumunun tespiti ile parselasyon yapılarak yeni parsellerin oluşması şeklinde gerçekleştiği, anılan süreçte tesis edilen işlemlerin tebliği konusunda ilan yönteminin öngörüldüğü ve itiraz süreleri tanındığı görülmektedir.

Diğer taraftan; arazi toplulaştırma işleminin mahiyeti itibariyle; bir uygulama alanında proje uygulanması şeklinde gerçekleşmesine rağmen, kişilerin maliki oldukları taşınmazların her biri açısından subjektif etkiler doğuran bireysel işlem niteliğinde olduğu; aynı zamanda kişilerin malik oldukları taşınmazlar üzerinde tasarrufta bulunulması konusunda idarelere yetki tanınması anlamında

mülkiyet hakkını doğrudan ilgilendirdiği; hukuki uyumsuzlukların da adil yargılanma hakkı çerçevesinde çözümlenmesi gerektiği açıktır.

Uyumsuzlukta, parselasyon işleminin, muhatabına tebliğ edilmediği, davacıya tahsis edilen taşınmazın ada ve parsel numarasının değiştiği, bu değişikliğin ilan edilip edilmediğinin net olmadığı, değişikliklerin ne şekilde tebliğ edildiği yolunda herhangi bir bilgi ve belge bulunmadığı, davalı idare tarafından davacının itirazı üzerine yapılan yeni işlemle ilgili olarak bilgilendirme yapıldığı belirtilmesine rağmen dava konusu arazi toplulaştırması işleminin tüm unsurlarıyla davacı tarafından öğrenildiğinin açıkça ortaya konulamadığı, davacının ilk talebi üzerine yapılan dava konusu yeni düzenlemeden haberdar olduğu anda tekrar davalı idareye başvuruda bulunulduğunun davacı tarafından belirtildiği, tapu tescilinin yapıp yapılmadığının belirlenemediği görülmektedir.

Bu durumda, uyumsuzluğun mülkiyet hakkıyla ilgili olması, arazi toplulaştırmasının subjektif bir işlem olması anlamında ilan tebliğinin dava açma süresi başlangıcına esas alınamayacağı, işlemin teknik bir yönünün bulunması hususu da dikkate alındığında, tüm unsurlarıyla davacı tarafından öğrenilemediği, değişikliklerin davacıya bildirilmediği, davalı idarece yapılan bilgilendirmelerin yetersiz olduğu ve davacıların bilgiye erişim hakkının tam anlamıyla sağlanmadığı, dava açma süresinin geçirildiği yorumunun, mahkemeye erişim hakkının özünü ihlal edeceği görüldüğünden, işin esası incelenmek suretiyle karar verilmesi gerekirken davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen kararda hukuki isabet bulunmamıştır...⁵¹⁰”

Danıştay 17. Dairesi, arazi toplulaştırmasının iptali davalarında, parselasyon planlarının ilan tarihlerinin, dava açma süresinin başlangıcı olarak kabul edilemeyeceği yönünde kararlar vermekte ise de; bu konuda Danıştay 8. Dairesinin farklı görüşte olduğu görülmektedir. Danıştay 8. Dairesinin 14.03.2012 tarih ve E: 2012/702, K: 2012/914 sayılı kararı ile onanan yerel mahkeme kararında;

“Olayda; davacının askı süresi içerisinde yaptığı itirazlar değerlendirilerek hazırlanıp onaylanan toplulaştırma planının son kez 25.08.2009 – 11.06.2009 tarihleri arasında ilan edildiği, bu süre içerisinde itiraz etmediği, 15.10.2009 tarihli dilekçeyle kendisine tahsis edilen 843 ada 1 parselin tesviyesinin yapılarak mağduriyetinin giderilmesi istemiyle davalı idareye başvurduğu, ilan süresi içerisinde toplulaştırma işleminden haberdar olmasa bile en geç 15.10.2009 tarihinde 843 ada 1 parselin davacıya verildiğini öğrendiğinin kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; toplulaştırma sonucunda kendisine 843 ada 1 parselin verildiğini en geç 15.10.2009 tarihinde öğrenen davacının altmış gün içerisinde doğrudan veya 2577 sayılı Yasa'nın 11. maddesinde yer alan itiraz usulü işletilerek dava açması gerekirken bu süreler geçirdikten sonra 24.03.2010 tarihli başvurunun zımnen reddi üzerine açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine

⁵¹⁰ Dan. 17. D. 01.07.2015 tarih, E: 2015/9490, K: 2015/3116. Dan. 17. D. 07.04.2015 tarih, E: 2015/5922, K: 2015/1057 (Yayımlanmamış Karar); Dan. 17. D. 25.03.2015 tarih, E: 2015/9074, K: 2015/882 (Yayımlanmamış Karar); Dan. 17. D. 24.03.2015 tarih, E: 2015/9249, K: 2015/841 sayılı kararlar da aynı yöndedir.

olanak bulunmamaktadır. Açıklanan nedenlerle; 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 15/1-b maddesi uyarınca süre aşımı yönünden davanın reddine..." karar verilmiştir⁵¹¹.

Danıştay 8. Dairesinin 26.02.2014 tarih ve E: 2013/9709, K: 2014/1379 sayılı kararı ile onanan bir başka yerel mahkeme kararında;

"Olayda, davacı başvurularının esas itibariyle Bakanlık onayı ile kesinleştirilip yer teslimleri yapılan ve mahallinde ilan edilen parselasyon planının iptaline ilişkin olduğunun anlaşılması karşısında; söz konusu parselasyon planına karşı en geç yer teslimlerinin yapıldığı 12.12.2011 tarihinden itibaren altmış gün içinde ya doğrudan veya 2577 sayılı Yasanın 11. maddesinde belirtilen usule uygun olarak bu sürede yapılan başvuruların reddi üzerine dava açılması gerekirken, bu süreler geçirildikten çok sonra yapılan 09.05.2012 tarihli başvurunun reddi üzerine 04.02.2013 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmamaktadır. Açıklanan nedenlerle, süre aşımı yönünden davanın reddine..." karar verilmiştir.

Kanaatimizce arazi toplulaştırmasının mülkiyet hakkı ile ilişkili bir idari işlem olması ve Anayasa'nın idari işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihi itibariyle başlayacağı yönündeki açık hükmü dikkate alındığında, parselasyon planlarının ilan tarihlerinin, dava açma süresine başlangıç kabul edilemeyeceği yönündeki Danıştay kararları isabetlidir. Ancak somut olayda, yazılı bildirimden beklenen amacın gerçekleştiği tespit edilebiliyorsa, bu durumda ilgililerin toplulaştırma işleminden haberdar oldukları tarihten itibaren dava açma süresinin başladığı kabul edilmelidir. Burada dikkat edilmesi gereken husus, öğretide de kabul edildiği üzere ilgililerin, idari işlemin hukuka uygun olup olmadığını incelemelerine yetecek kadar bilgilendirilmiş olmalarıdır⁵¹². Arazi malikinin idareye yapmış olduğu başvuru üzerine idarenin ilgiliye vermiş olduğu cevap, bu bağlamda önem taşımaktadır. Uygulamada sıklıkla rastlanan, arazi malikine eski arazisinin bulunduğu konumdan farklı bir yerde arazi verilmesi ya da sabit tesisinin

⁵¹¹ Danıştay 8. Dairesinin 16.11.2012 tarih ve E: 2012/5529, K: 2012/9528 sayılı kararı ile, davacının karar düzeltme isteminin reddine karar verilmiştir. Dan. 8. D. 28.03.2014 tarih, E: 2013/11843, K: 2014/2480 sayılı karar da aynı yöndedir: "...davalı idare tarafından 14.02.2013-28.02.2013 tarihleri arasında ilan edilen toplulaştırma sonucu ortaya çıkan parselasyon planına karşı davacı tarafından itiraz edilmeden doğrudan doğruya 02.05.2013 tarihinde iptali istemiyle dava açıldığı, yukarıda anılan mevzuat hükümleri uyarınca askı süresinin son günü olan 28.02.2013 tarihini izleyen 60 gün içerisinde dava açmak suretiyle yapılan toplulaştırma uygulamasının iptaline karar verilmesi istenilmesi gerekirken, belirtilen süre geçirilerek 02.05.2013 tarihinde açılan davada süre aşımı bulunduğundan, davanın esasının incelenmesine hukuken olanak bulunmamaktadır..." (Yayımlanmamış Karar)

⁵¹² Gözübüyük ve Tan, Cilt-2, s. 822; Kaplan, Dava Açma Süreleri, s.192; Çağlayan, Yargılama, s.233

korunmamış olması gibi hususlar, idarenin vermiş olduğu cevaptan ya da ilgilinin idareye yapmış olduğu başvurudan anlaşılabiliriyorsa bu durumda idarenin cevabının ilgiliye ulaştığı tarih ya da ilgilinin idareye başvuru tarihinin dava açma süresinin başlangıcı olarak kabul edilmesi gerekir. Öte yandan, idarenin cevabının açık ve anlaşılır olmadığı durumlarda, onaylanan parselasyon planlarına göre yapılan yer teslimi ile ilgilinin idari işlemi tüm unsurlarıyla öğrendiği ve dava açma süresinin başladığı kabul edilmelidir. Bununla birlikte, idari yargı yerince yapılan incelemede, ilgililerin, dava konusu yapmış oldukları hususlarla ilgili olarak tam ve açık şekilde bilgilendirildikleri yönünde bir şüphe mevcut ise bu durumda idarenin süre aşımı iddiasının kabul edilmemesi gerektiği düşüncesindeyiz.

Arazi toplulaştırmasının iptali davalarında üzerinde durulması gereken bir husus da, İYUK md.11 kapsamındaki başvurulardır. Bu madde kapsamında yapılan geçerli bir başvurudan söz edilebilmesi için başvurunun üst makama, üst makam yoksa işlemi tesis eden makama yapılması gerekmektedir. 3083 sayılı Kanun kapsamında İl Gıda Tarım ve Hayvancılık Müdürlükleri tarafından gerçekleştirilen arazi toplulaştırması işlemine karşı yapılan itirazın, İYUK md.11 kapsamında geçerli bir başvuru kabul edilerek dava açma süresini durdurabilmesi için hangi makama yapılması gerekmektedir? Kanaatimizce bu durumda itiraz dilekçesinin, doğrudan işlemi tesis eden İl Gıda Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğüne verilebileceği gibi Valilik ya da Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığına da verilebileceği kabul edilmelidir. Nitekim 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 4'üncü maddesine göre;

“İl genel idaresinin başı ve mercii validir. Bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre illerde lüzumu kadar teşkilat bulunur. Bu teşkilatın her birinin başında bulunanlar il idare şube başkanlarıdır. Bunların emri altında çalışanlar ilin ikinci derecede memurlarıdır. Bu teşkilat valinin emri altındadır.”

Aynı Kanun'un 9'uncu maddesine göre;

“Vali, ilde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır...”

“Bakanlıklar ve tüzelkişiliği haiz genel müdürlükler, il genel idare teşkilatına ait bütün işleri doğrudan doğruya valiliklere yazarlar. Valilikler de illere ait işler için ilgili Bakanlık veya tüzelkişiliği haiz genel müdürlüklerle doğrudan doğruya muhaberede bulunurlar. Ancak valiler hesabata ve teknik hususlara ait işlerde idare şube başkanlarına vali adına imza yetkisi verebilirler.”

Öte yandan, Anayasa'nın 123'üncü maddesinde, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı belirtilmiştir. Merkezden yönetimin özelliği, tek bir devlet tüzel kişiliğinin olması ve devlet tüzel kişiliğinin hizmet alanlarına göre bakanlıklar şeklinde örgütlenmiş olmasıdır. Bakanlıkların ayrı tüzel kişilikleri yoktur ve kendi görev alanlarında devlet tüzel kişiliğini temsil ederler⁵¹³. Aynı şekilde 5442 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesine göre valilikler de devlet tüzel kişiliğini temsil etmektedir. Bakanlıkların taşra teşkilatları ise valiliklerin emri altında bulunmakta ve bakanlık ile yazışmalar, bakanlık il müdürlerine imza yetkisi verildiği haller dışında valilikler tarafından yapılmaktadır. Bu nedenle aynı tüzel kişilik içerisinde bulunan birimlerden birisine yapılmış başvurunun, İYUK md.11 kapsamında geçerli bir başvuru olduğu kabul edilmelidir⁵¹⁴.

⁵¹³ Gözler, s. 144.

⁵¹⁴ Kaplan, Dava Açma Süreleri, s. 290; Gözler, yetkisiz makam da yetkili makam ile aynı tüzel kişilik içinde yer aldığı ve yetki tüzel kişilik adına kullanıldığı için gerçek anlamda yetkisiz bir makama yapılmış başvurudan söz edilemeyeceğini belirtmektedir, Gözler, s. "İdare Mahkemesi; dava dosyasının incelenmesinden, davacının 10.01.1994 tarihinde Çınar Kaymakamlığına uğranılan zararın tazmini istemiyle başvuruda bulunduğu, ancak davalı idare olan İçişleri Bakanlığına başvurulmadan ve bu konuda davalı idareden bir ön karar alınmadan dava açıldığının anlaşıldığı gerekçesiyle dava dilekçesinin 2577 sayılı Yasanın 15/1-e maddesi uyarınca İçişleri Bakanlığına tevdiine karar vermiştir...Anayasa'nın 123. ve 126. maddelerinde genel olarak, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda da ayrıntılı olarak, idarenin kuruluş ve görevlerine ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Bu düzenlemelerde, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olan idarenin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri doğrultusunda kamu hizmetini sürdüreceği; Türkiye'nin merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetinin gereklerine göre illere; illerin ilçelere ve ilçelerin de bucaklara ayrılacağı belirtilmektedir.

Öte yandan, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 9, 11, 27 ve 31. maddelerinde, valilerin ve kaymakamların hukuki durumları, görev ve yetkileri düzenlenmiştir. Anılan maddelerin incelenmesinden, valinin, ilde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanın mümessili ve idari, siyasi yürütme vasıtası olduğu, ilin genel idaresinden sorumlu bulunduğu, suçun işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenini korumak için gereken önlemleri almakla görevli ve yetkili olduğu; kaymakamın ilçe genel idaresinin başında, hükümetin temsilcisi konumunda, ilçe genel idaresinden sorumlu bulunduğu, kaymakamların ilçenin işleri hakkında bağlı oldukları valilerle iletişim kuracakları, suçun işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenini sağlamakla ilçede kaymakamların görevli ve yetkili olduğu anlaşılmaktadır.

Dava dosyasının incelenmesinden; davacının 26.10.1993 tarihinde uğrandığı ileri sürülen zararın tazmini istemiyle 10.01.1994 tarihinde kayda geçen dilekçeyle Çınar Kaymakamlığı'na başvurduğu, başvuruya cevap verilmemesi üzerine 17.03.1994 tarihinde dava açıldığı anlaşılmaktadır.

Yukarıda yer verilen yasa maddelerinin değerlendirilmesinden, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olan, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkesi doğrultusunda kamu hizmetlerini yerine getiren idarenin, belirtilen idari yapısı içinde ilçe genel idaresinin başında görev yapan, suç işlenmesini önlemek, ilçede kamu düzen ve güvenini sağlamakla görevli ve yetkili bulunan, görevini valiyle haberleşme içinde sürdüren, valinin emirlerini yerine getirmekle ödevli olan kaymakamlığa yapılan başvuru, 2577 sayılı Yasa'nın 13. maddesinde belirtilen ilgili idareye yapılan başvuru niteliğinde olup, bu başvurunun İçişleri Bakanlığına yapılmış kabul edilmesi gerekmektedir.

Yukarıda bahsetmiş olduğumuz görüşün, arazi toplulaştırmasının iptali davalarında Danıştay tarafından da benimsendiği görülmektedir. Davacıya ait parsellerin toplulaştırılmasına ilişkin İl Gıda Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü işleminin iptali istemiyle açılan davada, İdare Mahkemesi, 2577 sayılı Kanun'un 11'inci maddesi uyarınca hiyerarşik bir üst makam varken işlemi yapan makama yapılan başvurunun dava açma süresini durdurmayacağına kurala bağlandığı, dava konusu işlemin düzeltilmesi istemiyle aynı idareye yapılan itirazın kabulünün mümkün olmadığı gerekçesiyle dava konusu işlemin tebliğinden itibaren 60 günlük sürede açılmayan davanın süre aşımı nedeniyle reddine karar vermişse de; Danıştay şu gerekçelerle yerel mahkeme kararının bozulmasına karar vermiştir:

“Olayda; davacıya toplulaştırma işleminin bildirilmesine ilişkin 10.07.2012 günlü yazıda, yeniden tesis edilen bu işleme karşı hangi sürede, nerede dava açılacağı ve hangi idareye itiraz başvurusunda bulunulabileceği konusunda bir bilginin yer almadığı, davacı tarafından da belirtilen yazının 17.07.2012 tarihinde tebliğ edilmesinin ardından, 08.08.2012 tarihinde, işlemi tesis eden aynı idari birim olan ...Valiliği Gıda Tarım ve Hayvancılık İl Müdürlüğü'ne anılan işlemin düzeltilmesi ve mağduriyetinin giderilmesi istemiyle itirazda bulunulduğu görülmektedir.

Bu durumda, davaya konu 10.07.2012 tarihli yazıda yukarıda belirtildiği üzere dava açma süresi, yeri ve itiraz yapılacak idareye ilişkin bilgilere yer verilmemesinin, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 36. maddesinde ifadesini bulan hak arama hürriyetini sınırlayıcı bir sonuç doğurduğu tartışmasızdır.

Öte yandan, itirazda bulunulan ...Valiliği Gıda Tarım ve Hayvancılık İl Müdürlüğüne davacı tarafından söz konusu işleme yapılan itirazın üst makama gönderilebileceği de tabiidir.

Bu haliyle, davacı tarafından işlemin düzeltilmesi istemiyle yapılan başvurunun 2577 sayılı Kanunun 11. maddesi kapsamında başvuru olduğunun kabulü gerekmekte iken, davacı tarafından yapılan itirazın 2577 sayılı Kanunun 11. maddesi kapsamında kabul edilmeyerek davanın süre aşımı yönünden reddine ilişkin İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet görülmemiştir...⁵¹⁵”

6. Husumet

Dava dilekçeleri üzerinde ön koşullar yönünden yapılacak bir diğer inceleme

Bu durumda, kaymakamlığa yapılan başvuru nedeniyle davada idari merci tecavüzü bulunmadığından, dava dilekçesinin İçişleri Bakanlığı'na tevdiine karar verilmesinde hukuki isabet görülmemiştir...” (Dan. 10. D. 07.05.1998 tarih, E: 1996/9699, K: 1998/1942, Kaplan, Dava Açma Süreleri, s. 290).

⁵¹⁵ Dan. 8. D. 24.12.2013 tarih, E: 2013/5422, K: 2013/10695 (Yayımlanmamış Karar).

husumet yönündendir. İdari yargıda husumet, davalının davada taraf olabilme ve kendisine karşı açılmış olan davayı yürütebilme yeteneğini ifade eder⁵¹⁶. Daha önce de ifade ettiğimiz gibi⁵¹⁷, İYUK md.31, ehliyet yönünden HMK hükümlerine atıf yapmaktadır. HMK'daki "ehliyet" terimi, " tarafların ehliyetleri" başlığı altında, hem davacı hem de davalı tarafın ehliyetini ifade etmekte ise de, idari yargılama hukukunda "ehliyet", davacının davada taraf olabilme ve dava açabilme yeteneğini ifade etmektedir⁵¹⁸. Dolayısıyla İYUK md.31'de ehliyet yönünden HMK'ya yapılan atıf, davacı tarafın ehliyeti yönünden geçerlidir. Davalı tarafın ehliyeti yönünden ise İYUK md. 14/3-f'de "husumet" terimi kullanılmış olup husumet sorunu, idare hukuku kuralları çerçevesinde çözümlenmektedir⁵¹⁹.

Açılan davada davalının doğru gösterilip gösterilmediği, mahkemece yargılamanın her aşamasında kendiliğinden incelenir⁵²⁰. Davanın hasım gösterilmeden ya da yanlış hasım gösterilerek açılması durumunda, İYUK md.15/1-c uyarınca dava dilekçesi, mahkemece tespit edilecek gerçek hasma tebliğ edilir⁵²¹. Dolayısıyla davacının dava açarken hasım göstermemesi ya da yanlış hasım göstermesi, dilekçenin ya da davanın reddi sebebi değildir. Bu nedenle husumet sorunu, esasen davacı yönünden değil, davalı ve mahkeme yönünden önem taşımaktadır. Öncelikle açılan davada, dava konusu işlemin sebep unsurunun belirlenmesi ve buna ilişkin bilgi ve belgelerin mahkemeye sunulması, yargılama açısından önem taşımaktadır. Bu nedenle husumetin, idari işlemi tesis eden ve buna ilişkin bilgi ve belgeleri elinde bulunduran gerçek davalıya yöneltilmesi

⁵¹⁶ Gürsel Kaplan, "İdari Yargıda Ehliyet ve Husumet Sorunu Üzerine Düşünceler", **Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı: 2008/2, Yıl: 2008, (Husumet), s. 26; Celal Işıklar, "659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname Sonrası İdari Yargıda Husumete İlişkin Esaslar", **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Sayı: 10, Yıl: 3, Temmuz 2012, s. 383; Çağlayan, Yargılama, s. 246.

⁵¹⁷ Bkz. İkinci Bölüm, III/B-3.

⁵¹⁸ Kaplan, Husumet, s. 24.

⁵¹⁹ Kaplan, Husumet, s. 26; Işıklar, Esaslar, s. 389.

⁵²⁰ Gözübüyük ve Tan, Cilt-2, s.787.

⁵²¹ "Yukarıda yer alan hükümler dikkate alındığında; davacı tarafından dava konusu edilen işlemin, bu işlemi tesis eden kurumun, bunlara bağlı olarak husumet yöneltilen tarafın adının işlemin aslı ya da bir örneğinin dosyaya sunulmak suretiyle açık ve kesin bir şekilde dava dilekçesinde belirtileceği, bu sürecin ardından yargı yerince yapılan inceleme sonucunda davanın konusu esas alınmak suretiyle davalı tarafın hatalı gösterilmiş olması halinde idari davanın niteliği gereğince husumetin düzeltilmesine re'sen karar verileceği ve dava konusu işlemi tesis etmemiş olan bir kurumun husumetten çıkartılarak davanın doğru hasım belirlenerek görülmesine karar verileceği belirtilmekte olup, davaya konu uyumsuzluğun incelenmesi ve sonuçlandırılması ancak davanın taraflarının doğru olarak tespit edilmesine bağlı olması nedeniyle husumete yönelik yasal hükümlere aykırılık taşıyan bir kararın bu yönden usul hükümlerine aykırılık taşıyacağı açıktır..." (Dan. 14. D. 26.12.2013 tarih, E: 2009/9009, K: 2013/10268)

gerekmektedir. Öte yandan, idari işlemin iptal edilmesi durumunda iptal kararı, davalı idare tarafından uygulanacağı için doğru hasmın belirlenmesi idare tarafından önem taşımaktadır⁵²². Davanın doğru hasma yöneltilmediği, dosya tekemmül ettikten ve karar aşamasına geldikten sonra farkedilse dahi, mahkemece dava dilekçesinin gerçek hasma tebliğ edilmesi ve o ana dek yapılmış tüm usul işlemlerinin yeniden yapılması gerekmektedir⁵²³.

İptal davalarında davalı, idaredir; gerçek kişilerin davalı olması mümkün değildir. Davanın yöneltilebileceği bir kamu tüzel kişiliği var ise davanın, bu kamu tüzel kişiliğine karşı yürütülmesi; tüzel kişinin bulunmadığı durumlarda ise idari işlemi kesin surette tesis ve icra etme yetkisine sahip idari kuruluşa karşı yürütülmesi gerektiği kabul edilmektedir⁵²⁴. Bu bağlamda husumetin, dava konusu işlemi yapan ve yürüten idari birime ya da onun en üst makamına yöneltilmesi gerekir⁵²⁵. Ancak idari kuruluşun karar ve yürütme organları birbirinden farklı ise, bu durumda husumet, işlemi yürüten idari birime yöneltilmelidir⁵²⁶. Örneğin, üniversite senatosunun kararına karşı üniversite rektörlüğüne; belediye encümeni kararına karşı yürütme organı olan belediye başkanlığına karşı dava açılır⁵²⁷.

Arazi toplulaştırmasının iptali istemiyle açılan davalarda husumete ilişkin değerlendirmenin yapıldığı bir Yüksek Mahkeme kararına rastlamamış olmakla birlikte, bu davalarda husumetin yöneltileceği kamu kuruluşları açısından; bakanlıkların, bağlı veya ilgili kuruluşlarının ve taşra teşkilatının hasım olma durumuna değinmekte fayda görüyoruz.

5403 sayılı Kanun'un 17'nci maddesinde düzenlenen özel arazi toplulaştırması kapsamında Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü gibi bağlı kuruluşlar tarafından arazi toplulaştırması yapılması durumunda bu bağlı kuruluşlar davalı olarak gösterilir, bunların bağlı olduğu bakanlıkların ayrıca davalı olarak gösterilmesine gerek yoktur. Öte yandan, 17'nci maddede bahsi geçen kurum ve kuruluşlar tarafından yapılacak özel arazi toplulaştırma projelerinin de Gıda Tarım

⁵²² Alan, s. 33.

⁵²³ Gözübüyük ve Tan, Cilt-2, s. 788; Işıklar, Esaslar, s. 385.

⁵²⁴ Kaplan, Husumet, s. 50; Alan, s. 33.

⁵²⁵ Yenice ve Esin, s. 501.

⁵²⁶ Yenice ve Esin, s. 501; Gözübüyük ve Tan, Cilt-2, s. 788; Işıklar, Esaslar, s. 401; Çağlayan, Yargılama, s. 247.

⁵²⁷ Gözübüyük ve Tan, Cilt-2, s.788; Çağlayan, Yargılama, s. 247.

ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından onaylanarak kesinleşeceği hükmüne bağlandığından söz konusu bağlı kuruluşlar ile birlikte Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının da davalı olarak gösterilmesi gerekmektedir. İl özel idareleri yönünden ise; 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda il özel idareleri, kamu tüzel kişiliğine sahip mahalli idareler olarak düzenlendiğinden bunlar tarafından yapılan toplulaştırma işlemlerinin iptali istemiyle açılacak davalarda ilgili il özel idaresi davalı olarak gösterilmelidir.

3083 sayılı Kanun kapsamında tesis edilen toplulaştırma işlemlerine karşı açılan davalar, genel olarak, yargı yerlerince Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı hasım gösterilmek suretiyle görülmekle birlikte, ilgili valilik ya da hem Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı hem de ilgili valilik birlikte davalı olarak kabul edilmek suretiyle sonuçlandırılan davalar da bulunmaktadır. Öğretide vali ve kaymakamların kesin olarak yapmış oldukları işlemlere karşı açılacak davalarda işlemi yapan valilik ya da kaymakamlığın davalı olarak gösterileceği kabul edilmektedir⁵²⁸. Bu bağlamda Bakanlık tarafından onaylanarak kesinleşen ve iptal davasına konu edilebilecek kesinleşmiş bir idari işlem halini alan toplulaştırma işleminin iptali istemiyle açılan davayı Bakanlık husumetiyle görüp sonuçlandıran idare mahkemesi kararlarının isabetli olduğu düşüncesindeyiz. Diğer taraftan, 5442 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinde yer alan, illerin idaresinin yetki genişliği esasına dayandığı ve 9'uncu maddesinde yer alan, valinin ilde devletin ve hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtası olduğuna dair kanun hükümleri dikkate alındığında; toplulaştırma işleminin düzeltilmesi istemiyle yapılan başvurunun, İl Gıda Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğünce reddedilmesi üzerine söz konusu red işleminin ve toplulaştırma işleminin iptali istemiyle açılan davalarda, Valiliğin davalı olarak gösterilmesi de mümkündür. Buna karşın idare mahkemelerince aynı tüzel kişiliği temsil eden Bakanlık ve Valiliğin birlikte davalı olarak gösterilmesinin uygun olmadığı düşüncesindeyiz. Daha önce de ifade ettiğimiz gibi, iptal davalarında davalının doğru bir şekilde belirlenmesi, davacı açısından değil; mahkeme ve davalı açısından önem taşımaktadır. Dava konusu edilen toplulaştırma işleminin teknik gerekçelerinin açıklanarak buna ilişkin tüm bilgi ve belgelerin eksiksiz bir şekilde mahkemeye sunulması, uyuşmazlığın adil,

⁵²⁸ Gözübüyük ve Tan, Cilt-2, s. 791; Çağlayan, Yargılama, s. 249.

etkin ve hızlı bir şekilde sonuçlandırılabilmesi bakımından önemlidir. İdarenin merkez ve taşra teşkilatının birlikte davalı olarak gösterilmesi, bu açıdan yargılamaya bir katkı sağlamayacağı gibi yargı kararını uygulayacak davalıların aynı idare olması sebebiyle de bir anlam ifade etmeyecektir.

7. İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 3’üncü ve 5’inci Maddelerine Uygunluk

Ön koşullar yönünden yapılacak ilk incelemenin son aşaması, davanın İYUK 3 ve 5’inci maddelerine uygun şekilde açılıp açılmadığı yönünde yapılacak incelemedir. İYUK md.3’de davanın açılması ve dava dilekçesinde bulunması gereken hususlar; İYUK md.5’de ise tek dilekçe ile dava açmanın koşulları düzenlendiğinden aşağıda her iki madde de ayrı ayrı incelenmiştir.

a. Davanın Açılması ve Dava Dilekçesinde Bulunması Gereken Hususlar (İYUK md.3)

İYUK md.1/2’de belirtildiği üzere, Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemelerinde yazılı yargılama usulü uygulanır ve inceleme evrak üzerinde yapılır. Davalar; Danıştay, idare mahkemesi ve vergi mahkemesi başkanlıklarına hitaben yazılmış imzalı dilekçelerle açılır. Dava dilekçesinde bulunması zorunlu hususlar şunlardır :

Taraflar: Tarafların ve varsa vekil ya da temsilcilerinin isim ve adresleri ile gerçek kişilere ait Türkiye Cumhuriyeti kimlik numarası, dava dilekçesinde belirtilmeli; vekaletnamenin aslı ya da onaylı örneği dava dilekçesine eklenmelidir⁵²⁹. Gerçek kişi olan davacı, küçük ya da kısıtlı ise, kanuni temsilcisinin isim ve soyadı yazılarak davanın velayeten ya da temsilen açıldığının belirtilmesi gerekmektedir⁵³⁰. Davacı, tüzel kişi ise kanuni temsilcisinin isim ve soyadı ile adresi

⁵²⁹ “...dava dilekçesinin davacı vekili olarak Av. E...İ... tarafından imzalandığı, Av. E...İ...’in davacı şirket vekili olduğuna dair vekaletnamenin dilekçe ekinde yer almadığı, dava konusu işlemin tebliğ tarihinin belirtilmediği, işlemin aslı veya onaylı örneğinin dava dilekçesine eklenmediği anlaşılmaktadır. Bu durumda, Av. E...İ...’in davacı şirket vekili olduğunu gösteren usulüne uygun olarak düzenlenmiş vekaletname ile dava konusu işlemin aslı veya onaylı örneği eklenmek ve dava konusu edilen işlemin tebliğ tarihi gösterilmek suretiyle karşı taraf sayısından bir fazla düzenlenecek dilekçe ile dava açılması gerektiğinden dava dilekçesi bu haliyle 2577 sayılı Kanun’un 3. maddesine uygun bulunmamaktadır. Açıklanan nedenlerle;...dava dilekçesinin reddine...” (Dan. 13. D. 20.06.2011 tarih, E: 2011/1017, K: 2011/2964)

⁵³⁰ Candan, s. 244.

yazılarak temsile yetkili olduğunu gösteren yetki belgesi de dilekçeye eklenmelidir⁵³¹.

Ehliyetli olan şahsın, kendi adına dava açmak üzere avukat olmayan bir vekil tayin etmesi mümkün değildir; bu durum dilekçenin reddi sebebidir⁵³².

Davanın Konusu, Sebepleri ve Dayanılan Deliller: Davanın konusu, dilekçede açık biçimde belirtilmelidir. Davanın iptal davası mı yoksa tam yargı davası mı olduğu hususunda şüphe uyaran istemlere ya da terditli taleplere yer verilmemelidir⁵³³. İptal davaları açısından; dava dilekçesi, iptali istenen işleminin hangisi olduğu anlaşılacak şekilde düzenlenmeli; iptali istenen idari işlem ilgiliye tebliğ edilmişse, dava dilekçesinde işlemi yapan idare, işlemin tarih, sayı ve konusu

⁵³¹ Candan, s. 244; Işıklar, İlk İnceleme, s. 108; “Dava dosyasının incelenmesinden; dava dilekçesini şirket adına imzalayan şahsın kimliğinin dava dilekçesinde belirtilmediği gibi şirketi temsile yetkili olup olmadığına ilişkin imza sirkülerinin de dilekçeye eklenmediği anlaşılmaktadır. Bu durumda; usulüne uygun olarak düzenlenmiş imza sirküleri eklenerek, davacı şirketi temsile yetkili olan kişi tarafından imzalanan dilekçeyle dava açılması gerektiğinden, dava dilekçesi bu haliyle 2577 sayılı Kanun’un 3. maddesine uygun bulunmamaktadır. Açıklanan nedenlerle...dava dilekçesinin reddine...” (Dan. 13. D. 27.05.2011 tarih, E: 2011/1118, K: 2011/2402). Ancak Danıştayın, dava dilekçesine eklenmeyen imza sirkülerinin mahkemece ara kararı istenebileceği, dilekçe ret kararı verilmemesi gerektiği yönünde de kararı mevcuttur: “Olayda, dava açma tarihi itibarıyla şirketi temsile yetkili olan kişileri gösterir imza sirkülerinin ara kararı ile istenebilmesinin mümkün olması karşısında vergi mahkemesince dilekçe ret kararı verilmesinde hukuki isabet bulunmadığından, dilekçe ret kararı üzerine açılan davanın süre aşımı yönünden reddedilmesinde hakkaniyete uygunluk görülmemiştir. Kaldı ki yenilenen dava dilekçesine ekli imza sirkülerinden ilk dava dilekçesini imzalayan şahsın, şirketi temsil yetkisinin devam ettiği anlaşıldığından, ilk davanın da şirketi temsile yetkili şahıs tarafından açıldığı, dolayısıyla ortada dilekçe ret kararı verilmesini gerektirir bir durum olmadığı da anlaşılmıştır...” (Dan. 9. D. 11.03.2014 tarih, E: 2013/11035, K: 2014/908)

⁵³² “...davacı şirketi temsile yetkili şirket müdürü M... Ş... tarafından verilen genel vekâletname ile, resmi dairelerde iş takibi için şirketi temsil etmeye yetkili olmak üzere İ... A...’in vekil tayin edildiği; davacı şirket adına avukat olmayan İ... A...’in imzaladığı dilekçe ile görülmekte olan davanın açıldığı anlaşıldığından, otuz gün içinde bizzat veya bir avukat vasıtasıyla dava açılmak üzere dilekçenin reddi gerekmektedir...” (Dan. 13. D. 01.03.2010 tarih, E: 2010/495, K: 2010/1733)

⁵³³ “Dava, ...parsel sayılı taşınmazı da kapsayan alanda yapılan imar uygulamasına ilişkin işlemin iptali, iptal istemi uygun görülmediği takdirde bu işlemten dolayı uğranıldığı iddia edilen ...lira zararın yasal faiziyle birlikte tazminine karar verilmesi istemiyle açılmış, idare mahkemesince, davacının ...günlü dilekçesinin ‘işlemin iptalinin mi yoksa zararın tazmininin mi istenildiğinin açık olarak belirtilmeyip şartlı istemlerde bulunulduğu’ gerekçesiyle dava dilekçesinin reddine karar verildiği, ...dilekçenin reddedilmesi üzerine yenilenen dava dilekçesinde aynı durumun tekrarlanması nedeniyle 2577 sayılı Yasanın 15/5 maddesi uyarınca davanın reddine karar verilmiş, bu karar davacı vekilince temyiz edilmiştir...bozma istemi yerinde görülmeyle anılan mahkeme kararının onanmasına...” (Dan. 6. D. 29.04.1999 tarih, E: 1998/1719, K: 1999/2361, Ergen, s. 402); “Dava dosyasının incelenmesinden...Yönetmeliğin 4. maddesinin iptali ve yürütmesinin durdurulması, Anayasa’nın 48. ve 124. maddelerine aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi’ne başvurulması, iptal talebinin reddi halinde ise maruz kaldıkları 600.000 TL zararın tazmini istemiyle bakılmakta olan davanın açıldığı anlaşılmaktadır. Bu haliyle, Yönetmeliğin hangi maddesinin iptalinin istendiği belirtilmiş ise de iptal talebinin reddi halinde tazminat istemine yer verilerek taleplerin kademelendirildiği, terditli dava açıldığı görüldüğünden dava dilekçesi yukarıya aktarılan Kanunun 3. maddesine aykırı bulunmaktadır. Açıklanan nedenlerle...dava dilekçesinin reddine...” (Dan. 15. D. 20.04.2017 tarih, E: 2017/708, K: 2017/1869)

belirtilmelidir⁵³⁴. İlgilinin idareye başvurusunun, zımnen reddedilmesi durumunda ise davanın konusu, ilgilinin başvurusunun içeriğine göre belirlenir⁵³⁵. Dava dilekçesinde idari işlemin iptalinin istendiği açık biçimde belirtilmelidir, İYUK md.2/2'ye aykırı olarak mahkemenin idari işlem niteliğinde bir karar vermesi talep edilemez.

İdari işlemin hangi unsurlar (yetki, şekil, sebep, konu ve maksat) yönünden hukuka aykırı olduğu iddia ediliyorsa buna ilişkin hukuka aykırılıklar dava dilekçesinde açıklanmalı ve buna ilişkin delillere yer verilmelidir. 3'üncü maddenin 3'üncü fıkrası gereğince, dava konusu kararın ve belgelerin asılları veya örnekleri, karşı taraf sayısından bir fazla olacak şekilde dava dilekçesine eklenmelidir⁵³⁶. Bunun dışında, dava konusu işleme dair idarenin elinde bulunan belgelerin davacı tarafından dava dilekçesine eklenememiş olması dilekçenin reddi için sebep

⁵³⁴ Alan, s. 38; Çağlayan, Yargılama, s. 193; “İptal davalarında iptali istenilen işlem ya da işlemlerin sayı, tarih, tebliğ tarihi belirtmek ve menfaat bağı kurulmak suretiyle işlemin tamamının mı, yoksa belli kısımlarının mı iptalinin istenildiğinin hukuka aykırılık sebepleriyle birlikte açıkça gösterilmesi gerekmektedir. Dava dilekçesindeYönetmeliğin 2. maddesi ve ilgili maddelerinin iptali istenilmekle birlikte, anılan Yönetmeliğin hangi maddelerinin davacının menfaatini nasıl ve ne şekilde ihlal ettiği ile hukuka aykırılık sebeplerinin dava dilekçesinde açıklanmadığı, dolayısıyla dava konusu Yönetmeliğin hangi madde (ibare, kısım vb.) veya maddelerinin iptali istendiğinin menfaat ilgisi de kurulmak suretiyle açıkça ve tereddüde yer bırakmayacak şekilde dilekçede gösterilmediği anlaşılmaktadır. Açıklanan nedenlerle, 2577 sayılı Kanunun 15/1-d maddesi uyarınca bu kararın tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içerisinde 3. maddeye uygun şekilde düzenlenmek ve noksanı tamamlanmak suretiyle, harç yatırılmaksızın yeniden dava açmakta serbest olmak üzere dava dilekçesinin reddine, aynı Kanunun 15/5. maddesi hükmüne göre yeniden verilen dilekçede aynı yanlışlıklar yapıldığı takdirde, davanın reddedileceğinin davacıya bildirilmesine...” (Dan. 15. D. 05.11.2015 tarih, E: 2015/8040, K: 2015/7066); “Dosyanın incelenmesinden, dava dilekçesinin davanın konusu ve talep kısımlarında Bursa, Osmangazi, 1. Bölge TSM, Çaybaşı Köyü, Çapraz Mevkii, 155 ada, 2 parsel sayılı taşınmaza ilişkin olarak 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 27. maddesi uyarınca davalı idarece alınan acele kamulaştırma kararının iptali istemine ek olarak "devam edecek kamulaştırma" işlemlerinin iptali istemine de yer verildiği, ancak idari yargıda henüz tesis edilmemiş ve kişilerin hukuki durumunda değişiklik yaratacak nitelikte bulunmayan işlemlerin iptali istemiyle dava açılmasının mümkün olmadığı dikkate alındığında dava dilekçesinde iptali istenen işlemin net olarak ortaya konulamadığı anlaşıldığından yukarıda hükmüne yer verilen yasa maddesi uyarınca dava dilekçesinin reddi gerektiği sonucuna varılmıştır. Açıklanan nedenlerle...dava dilekçesinin...reddine...” (Dan. 6. D. 11.08.2010 tarih, E: 2010/791, K: 2010/7851)

⁵³⁵ Alan, s. 38.

⁵³⁶ “Dava dosyasının incelenmesinden; dava dilekçesinin tek örnek olduğu, dava konusu işlemin aslı veya onaylı örneğinin ve dava konusu işleme itiraz edildiği belirtilmesine karşı başvuru tarihi ve başvuru dilekçesinin dava dilekçesine eklenmediği anlaşılmaktadır. Bu durumda, dava konusu işlem ve bu işleme karşı yapılan itiraza ilişkin belgeler eklenmek suretiyle karşı taraf sayısından bir fazla düzenlenecek imzalı dilekçe ile dava açılması gerektiğinden, dava dilekçesi bu haliyle 2577 sayılı Kanun'un 3. maddesine uygun bulunmamaktadır. Açıklanan nedenlerle...dava dilekçesinin reddine...” (Dan. 13. D. 04.07.2011 tarih, E: 2011/1350, K: 2011/3287)

sayılmamalıdır⁵³⁷. Davacının, dava dilekçesinde söz konusu belgelerin mahkeme aracılığıyla ilgili yerlerden istenilmesini talep etmesi yeterlidir⁵³⁸.

Arazi toplulaştırmasının iptali istemiyle açılan davalarda, dava dilekçesinde davacının maliki ya da hissedarı olduğu "...ili,ilçesi,köyü/mahallesinde bulunan,parsel sayılı taşınmazlarda yapılan toplulaştırma işleminin iptalinin" istendiği açık şekilde belirtilmelidir⁵³⁹. Dava açılmadan önce söz konusu toplulaştırma işleminin iptali ya da düzeltilmesi talebiyle idareye başvuru yapılmış ve idare tarafından talep reddedilmiş ise, toplulaştırma işleminin hangi yönlerden hukuka aykırı olduğu dava dilekçesinde açıklanmak suretiyle "idarenintarih vesayılı red işleminin iptalinin" istendiği de talep sonucunda belirtilebilir. Örneğin, Danıştay 8. Dairesinin 14.03.2012 tarih ve E: 2012/702, K: 2012/914 sayılı onama kararına konu dava; davacının, toplulaştırma işlemi sonucu kendisine tahsis edilen taşınmaza ilişkin olarak yaptığı 24.03.2010 tarihli başvurusunun zımnen reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılmış olup yerel mahkemenin süre aşımı nedeniyle davanın reddine dair kararı Danıştay tarafından onanmıştır.

Davacının, tapu kaydı ile birlikte arazi toplulaştırmasının iptali istemiyle idareye yaptığı başvuruya ait dilekçesini ve varsa idarenin yazılı cevabını dava dilekçesine eklemesi İYUK md.3/3 kapsamında yeterli görülmelidir. Bunun dışında toplulaştırma işlemine ait diğer tüm bilgi ve belgeler (derecelendirme haritası, çiftçi tercih formları, parselasyon planlarına ait askı ilan ve tutanakları vs.) idarenin elinde bulunduğu ve ilgililere de tebliğ edilmediği için dava dilekçesi ekinde mahkemeye sunulmasını beklemek uygun olmayacaktır. Önemli olan, dava dilekçesinden, davacının belirtmiş olduğu parsellerinde yapılan toplulaştırma işleminin iptalinin

⁵³⁷ Işıklar, İlk İnceleme, s. 109; Çağlayan, s. 197.

⁵³⁸ Ergen, s. 401.

⁵³⁹ "Dava dilekçesinde, ...ili, ...ilçesi, ...köyü, ...mevkiinde davacıya ait olduğu belirtilen 228 ada 7 parsel sayılı taşınmazı da içine alacak şekilde 14.12.2012 tarih ve 5752 yevmiye numaralı işlemle yapılan toplulaştırma işleminin iptalinin istenildiği görülmekle birlikte, davalı idarelerce dosyaya sunulan savunma dilekçelerinde, dava konusu arazi toplulaştırma işleminin, mülga ...İl Özel İdaresi Tarımsal Hizmetler Müdürlüğü tarafından Bakanlar Kurulu'nun 2003/6436 sayılı kararına istinaden 2005 yılında ihalesinin yapılarak 2006 yılında uygulamaya konulduğu, 06.07.2006 tarihinde ...köyünde askıya çıkarıldığı ve 15.11.2006 tarihinde kesin tasdikinin yapıldığı, son olarak ...Tapu Sicil Müdürlüğünün 14.12.2012 tarih ve 5752 yevmiye no.lu işlemiyle tescil işleminin tamamlandığı ve davacıya tahsis edilen yerin 228 ada 7 parsel olduğunun belirtildiği görüldüğünden; dava konusu edilmek istenilen işlemin toplulaştırma işlemi mi yoksa tapu tescil işlemi mi olduğu hususunda tereddüte yol açıldığı ve bu nedenle de bakılan davanın usulüne uygun açılmadığı anlaşıldığından...dava dilekçesinin reddine..." (Aydın 2. İdare Mahkemesi, 26.05.2015 tarih, E: 2015/297, K: 2015/344 sayılı kararı).

istendiğinin anlaşılabilmesi ve uyuşmazlık konusunun tereddüte yer bırakmayacak şekilde yargı yerince tespit edilebilmesidir. Nitekim Danıştay da Kanun'daki dilekçenin reddine ilişkin usul hükümlerinin mahkemeye erişim hakkını kısıtlayacak şekilde davacı aleyhine yorumlanmaması gerektiği görüşündedir :

"Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının "Anayasanın bağlayıcılığı ve üstünlüğü" başlıklı 11. maddesinde; Anayasa hükümlerinin, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kuralları olduğu ifade edilmiş, "Hak arama hürriyeti" başlıklı 36. maddesinde de: "Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı ve davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir." üst hukuk normlarına yer verilmiştir.

Öte yandan; Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 6/1. maddesinde: "Herkes davasının, medeni hak ve yükümlülükleriyle ilgili uyuşmazlıklar ya da cezai alanda kendisine yöneltilen suçlamaların esası konusunda karar verecek olan, yasayla kurulmuş, bağımsız ve tarafsız bir mahkeme tarafından, kamuya açık olarak ve makul bir süre içinde görülmesini isteme hakkına sahiptir." kuralı yer almıştır.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin 36533/04 başvuru numaralı ve 14.10.2008 tarihli Mesutoğlu-Türkiye kararında özetle; mahkemeye erişim hakkının mutlak olmadığını, bazı sınırlamalara tabi olabildiğini, bununla birlikte getirilen kısıtlamaların, hakkın özünü ortadan kaldıracak ölçüde, kişinin mahkemeye erişimini engellememesi gerektiğini, mahkemeye erişim hakkına getirilen bu tür sınırlamaların ancak meşru bir amaç güdüldüğü takdirde ve hedeflenen amaç ile başvuru alan araçlar arasında makul bir orantı olması halinde Sözleşmenin 6/1. maddesi ile bağdaşabileceğini, bu ilkelerden, dava açma hakkının doğal olarak yasayla belirlenen şartları mevcut olmakla birlikte, mahkemelerin yargılama usullerini uygularken bir yandan davanın hakkaniyetine halel getirecek kadar abartılı şekilcilikten, öte yandan, kanunla öngörülmüş olan usul şartlarının ortadan kalkmasına neden olacak kadar aşırı bir gevşeklikten kaçınmaları gerektiği belirtilmiştir.

Dosyanın incelenmesinden, idare mahkemesince, iptali istenen işlemin tarih ve sayısının dava dilekçesinde gösterilmediği ve işlemin bir nüshasının dava dilekçesine eklenmediğinden bahisle dilekçenin reddine karar verilmiş ise de, dava konusu parselasyon işleminin davacılara tebliğ edildiğine dair herhangi bir bilgi ya da belge bulunmadığı, ilk dava dilekçesinde davacıların, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca yapılan imar uygulamasının iptalini istedikleri, mahkemenin dilekçe ret kararı üzerine kararda belirtilen eksikliklerin giderilmesi için davalı idareye yaptıkları başvuruda da, taşınmazlarını kapsayan alanda yapılan parselasyon işlemine ilişkin bilgi ve belgeleri istedikleri, davacıların dava konusu parselasyon işleminden haberdar olmadıkları, dolayısıyla dava konusu parselasyon işleminin tarih ve sayısını belirtmeleri ve işlemi dava dilekçesine eklemelerinin söz konusu olmadığı anlaşılmaktadır.

Olayda, ilk dava dilekçesinde davacılar, davanın konusunu ve uyuşmazlıkla ilgili taleplerini açıkça ortaya koyarak yasal süre içinde 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca yapılan imar uygulamasının iptalini istediklerinden, usule aykırı olarak verilen dilekçe ret kararı üzerine davanın süresinde yenilenmediğinden bahisle süre aşımı nedeniyle reddine karar verildiği

tespit edilmiş olup; Mahkemece yapılan usuli hata nedeniyle davacıların dava açma hakkının, dolayısıyla mahkemeye erişim hakkının engellendiği sonucuna varılmıştır.

Bu durumda, davanın süresinde yenilenmediği gerekçesiyle, davanın süre aşımı nedeniyle reddine ilişkin kararda hukuki isabet görülmemiştir...⁵⁴⁰”

İdari İşlemin Bildirim Tarihi: İdari işlemin ilgiliye yazılı olarak bildirildiği tarihin dava dilekçesinde gösterilmesi gerekmektedir⁵⁴¹. Zımni red işlemi üzerine dava açılıyorsa, bu durumda ilgilinin idareye başvuru yaptığı tarih, dilekçede belirtilmelidir⁵⁴². İdari yargıda dava açılmadan önce adli yargıda dava açılmış ve görevsizlik kararı verilmiş ise, görevsizlik kararının bildirim tarihinin de dilekçede belirtilmesi gerekir⁵⁴³.

Sonuç ve İmza : İdari Yargılama Usulü Kanunu’nda açık hüküm bulunmamakla birlikte dava dilekçesinde “istem sonucu” nun yer alması gerektiği kabul edilmektedir⁵⁴⁴. Davacının istemi, hem tarafları hem de yargı yerini bağlar; mahkeme, talebi aşacak şekilde karar veremez⁵⁴⁵. Dava dilekçesinde konu ve

⁵⁴⁰ Dan. 6. D. 18.11.2013 tarih, E: 2013/3385, K: 2013/7004. Benzer yönde bir diğer karar: “...davacı tarafından düzenlenen her üç dava dilekçesinde de açıkça, köy korucusu olarak görev yapmakta iken şehit olan eşinden dolayı kendisine şehit dul ve yetimlerine bağlanan aylığın bağlanması gerektiği, bu nedenle, eşinin sadece sigortalı hizmetleri kabul edilerek tesis edilen dul aylığı bağlama işleminin iptal edilmesinin istenilmesine karşın; dava konusu talebin anlaşılacağı, tarih ve sayısının belirtilmediği, idari işlem tesisi şeklinde talepte bulunulduğu gerekçesine dayanılarak verilen dilekçe ret kararları üzerine yenilenen dilekçede de aynı yanlışlıkların yapıldığından söz edilerek, dava açma hakkının kullanılmasına engel oluşturacak bir şekilde davanın reddine karar verilmesinde usul kuralları açısından hukuka uyarlık görülmemiştir...” (Dan. 11. D. 27.06.2012 tarih, E: 2011/2554, K: 2012/4889).

⁵⁴¹ “Dava dilekçesinin incelenmesinden, dava konusu işlemin tebliğ ya da öğrenme tarihinin gösterilmediği anlaşıldığından, dava konusu işlemin tebliğ ya da öğrenme tarihi gösterilmek suretiyle dava açılması gerekmektedir. Açıklanan nedenlerle, ...dava dilekçesinin reddine...” (Dan. 13. D. 07.02.2006 tarih, E: 2006/387, K: 2006/874).

⁵⁴² Gözübüyük ve Tan, Cilt-2, s. 899; Çağlayan, Yargılama, s. 195.

⁵⁴³ Gözübüyük ve Tan, Cilt-2, s. 899; Çağlayan, Yargılama, s. 195; Candan, s. 247.

⁵⁴⁴ Gözübüyük ve Tan, Cilt-2, s. 902; Çağlayan, Yargılama, s. 196; Candan, s. 253. Bu konuda İYUK’da hüküm bulunmamakla birlikte HMK’nın dava dilekçesinde bulunması gereken hususları düzenleyen 119’uncu maddesinde “açık bir şekilde talep sonucu” na yer verilmesi gerektiği belirtilmiştir.

⁵⁴⁵ Gözübüyük ve Tan, Cilt-2, s. 902. “...İdare Mahkemesinin 28.07.2010 gün ve E:2010/1285, K:2010/1356 sayılı dilekçe ret kararı üzerine hazırlanan ve Mahkemeye sunulan 25.06.2010 tarihli dava dilekçesinde; ... İli, İlçesi, Cumhuriyet Mahallesi, 396 ada, 5 parsel sayılı taşınmaz üzerinde bulunan baz istasyonunun, 3194 sayılı İmar Kanunun 32. maddesi uyarınca yıkımına ve aynı Kanunun 42. maddesi uyarınca imar para cezası verilmesine ilişkin 02.06.2010 tarih ve 656 sayılı Belediye Encümeni kararının sadece imar para cezası verilmesine ilişkin kısmı ile encümen kararının dayanağı olan 30.04.2010 tarihli yapı tatil zaptının iptali isteminde bulunulduğu, ancak İdare Mahkemesince; dava konusu edilmediği halde 02.06.2010 tarih ve 656 sayılı Belediye Encümeni kararının yıkıma yönelik kısmı hakkında da hüküm kurulduğu anlaşılmaktadır...Bu durumda; İdare Mahkemesince, netice-i taleple bağlı kalma ilkesi gereğince sadece iptali talep edilen 02.06.2010 tarih ve 656 sayılıBelediye Encümeni kararının imar para cezası verilmesine ilişkin kısmı ile encümen kararının dayanağı olan 30.04.2010 tarihli yapı tatil zaptının yargısal denetimi yapılmak suretiyle hüküm kurulması gerekirken, istemi aşar şekilde dava konusu edilmeyen 02.06.2010 tarih ve 656 sayılı

sebeplerin açıklandığı bölüm ile dilekçenin sonuç kısmında belirtilen istemin birbiriyle çelişmemesine dikkat edilmelidir⁵⁴⁶.

Son olarak; dava dilekçesi, davacı veya vekili ya da kanuni temsilcisi tarafından imzalanmalıdır⁵⁴⁷. Birden fazla davacı var ise, dilekçenin bunların tamamı tarafından imzalanması gerekmektedir⁵⁴⁸.

b. Tek Dilekçe ile Dava Açılması (İYUK md.5)

İYUK md.5’de “Aynı Dilekçe ile Dava Açılabilecek Haller” başlığı altında iki ayrı durum düzenlenmiştir: İlki, birinci fıkrada yer alan aynı şahsın tek dilekçe ile birden fazla idari işleme karşı dava açması; ikincisi, ikinci fıkrada yer alan birden fazla şahsın aynı dilekçe ile dava açması durumudur.

Kural olarak her idari işleme karşı ayrı ayrı dava açılır. Ancak aralarında maddi veya hukuki yönden bağıllık veya sebep-sonuç ilişkisi bulunması durumunda aynı şahsın birden fazla işleme karşı tek dilekçe ile dava açması da mümkündür. Maddi yönden bağıllık, idari işlemlerin aynı maddi olaydan doğmasını ifade eder⁵⁴⁹. Hukuki yönden bağıllık ise, idari işlemlerin aynı hukuki düzenlemelere tabi olduğu ve biri hakkında karar verebilmek için diğ erinin de incelenmesinin gerektiği durumlarda söz konusudur⁵⁵⁰. İdari işlemlerden birisi yapılmasaydı diğ erinin de

....Belediye Encümeni kararının yıkıma ilişkin kısmının da yargısal denetimi yapılarak hüküm kurulmasında isabet bulunmamaktadır...” (Dan. 14. D. 09.10.2012 tarih, E: 2011/12209, K: 2012/6816).

⁵⁴⁶ Gözübüyük ve Tan, Cilt-2, s. 903.

⁵⁴⁷ “Dosyanın incelenmesinden; dava dilekçesi ile örneğinin imzasız olduğu anlaşılmaktadır. Bu durumda, karşı taraf sayısından bir fazla düzenlenecek imzalı dilekçe ile dava açılması gerektiğ inden, dava dilekçesi bu haliyle 2577 sayılı Kanun’un 3. maddesine uygun bulunmamaktadır...” (Dan. 13. D. 22.06.2011 tarih, E: 2011/2249, K: 2011/3021); “...davalı idareye tebliğ edilmek üzere bir fazla örnek olarak verilen dava dilekçesindeki imzanın fotokopi olduğu ve imzanın dilekçenin sonunda bulunması gerekirken, davacının isminin yanında yer aldığı anlaşıldığından, dava dilekçesinin 2577 sayılı Kanun’un 3. maddesine uygun olmadığı sonucuna varılmıştır. Bu durumda, her ikisi de usulüne uygun şekilde imzalanmış dilekçelerle dava açılması gerekmektedir. Açıklanan nedenlerle;...dava dilekçesinin reddine...” (Dan. 13. D. 30.12.2005 tarih, E: 2005/9973, K: 2005/6304).

⁵⁴⁸ “Davacı olarak H...Ş...A.... ve Y...N... gösterilmesine karşılık dava dilekçesinin yalnızca H...Ş... A... tarafından imzalandığı, dava konusu işlemin aslı veya onaylı örneğinin dava dilekçesine eklenmediği, dilekçenin istem kısmında iptal ve tam yargı davası açıldığı belirtilmesine karşılık sonuç kısmında idari para cezası verilmesine ilişkin işlemin iptalinin istenildiği anlaşılmaktadır. Bu durumda; davanın konusu ve sebepleri ile dayandığı deliller açıkça belirtilmek, dava konusu işlemin aslı veya onaylı bir örneği dava dilekçesine eklenmek suretiyle her iki davacı tarafından imzalanacak dilekçe ile dava açılması gerekmektedir. Açıklanan nedenlerle;...dava dilekçesinin reddine...” (Dan. 13. D. 09.03.2009 tarih, E: 2009/440, K: 2009/2781).

⁵⁴⁹ Oğuz Sancakdar, “İdari Yargıda Tek Dilekçe ile Dava Açma (Karşılaştırmalı Hukuki Analiz)”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 2, Yıl: 2007, (Tek Dilekçe), s.228.

⁵⁵⁰ Sancakdar, Tek Dilekçe, s. 229; Candan, s. 263-264; Gözübüyük ve Tan, Cilt-2, s. 908.

yapılmayacağı söylenebiliyorsa bu durumda da iki işlem arasında sebep-sonuç ilişkisi olduğu kabul edilmektedir⁵⁵¹.

Öğreti ve Danıştay içtihatlarına göre, birden fazla idari işleme karşı tek dilekçe ile dava açılabilmesi için bu işlemlere karşı açılacak davaların aynı yargı yerinin görevi içerisinde olması,⁵⁵² işlemlerin her biri için dava açma süresinin geçirilmemiş olması, her işlem için açılacak davanın davalılarının aynı olması, her işlem için verilecek kararın aynı kanun yoluna tabi olması gerekir⁵⁵³. Diğer taraftan, idari işlemlerden birisine karşı açılacak davanın kurul halinde; diğerine karşı açılacak davanın tek hakimle çözümlenmesi gerekiyorsa bu işlemlere karşı yine tek dilekçe ile dava açılması mümkün değildir⁵⁵⁴.

⁵⁵¹ Sancakdar, Tek Dilekçe, s. 231. “Uyuşmazlık konusu olayda, davacının 2011 yılı Temmuz ayı maaşının eksik ödenmesi, raporlu olduğu süreyi kapsayacak şekilde ücretsiz izninin idarece resen uzatılmasına ilişkin işlemde kaynaklandığından dava konusu işlemler arasında sebep-sonuç ilişkisi bulunduğu açıktır. Bu durumda, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 5. maddesi uyarınca aralarında sebep-sonuç ilişkisi bulunan iki ayrı idari işlemin tek bir dilekçe ile dava konusu edilmesi mümkün olduğu halde aksi bir yaklaşımla dava dilekçesinin reddinde hukuki isabet bulunmamaktadır...” (Dan. 12. D. 03.10.2012 tarih, E: 2012/4577, K: 2012/5649)

⁵⁵² “...kamu hizmetinin yürütülmesini teminen tek yanlı olarak tesis edilen, ilgilinin hukukunda değişiklik yapan ve idari işlem niteliğinde bulunan 29.12.2011 tarih ve 9653 sayılı ... Elektrik Dağıtım A.Ş. Genel Müdürlüğü Eskişehir İl İşletme Müdürlüğü işleminin yargısal denetiminin idari yargıda yapılması gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır...Öte yandan,...özel hukuk sözleşmesi niteliğinde bulunan abonman sözleşmeleri ve bu sözleşmeler uyarınca düzenlenen faturalardan doğan uyuşmazlıkların adli yargıda görülmesi gerekmektedir. Bu itibarla, abonelik işlemi ile 29.01.2012 tarih ve 32.209,70-TL bedelli elektrik faturasının iptali istemlerinin görüm ve çözümünün adli yargının görevinde olduğu sonucuna varılmaktadır. Dolayısıyla, aralarında maddi veya hukuki yönden bağıllık ya da sebep-sonuç ilişkisi bulunmayan davacı istemlerine yönelik olarak ayrı ayrı dava açılması gerekmektedir. Bu itibarla, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 15/1-d maddesi uyarınca dava dilekçesinin, 30 gün içerisinde 29.12.2011 tarih ve 9653 sayılı ... Elektrik Dağıtım A.Ş. Genel Müdürlüğü Eskişehir İl İşletme Müdürlüğü işleminin iptali için ayrı, abonelik işlemi ile 29.01.2012 tarih ve 32.209,70-TL bedelli elektrik faturasının iptali için ayrı dilekçe ile dava açılmak üzere reddine karar verilmesi gerekirken, davanın görev yönünden reddine ilişkin olarak verilen İdare Mahkemesi kararında usul kurallarına uygunluk bulunmamaktadır...” (Dan. 13. D. 06.02.2013 tarih, E: 2012/1871, K: 2013/276); “2577 sayılı Yasaya göre olayda, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu uyarınca büyükşehir belediye meclisi ile il genel meclisi tarafından kabul edilen 1/25000 ölçekli Çeşme Çevre Düzeni Planına karşı işlemi tesis eden idarenin bulunduğu yer idare mahkemesinde dava açılabilir. İptali istenen ve 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 5491 sayılı Yasayla değişik 9/b maddesi ile 4856 sayılı Yasanın 2/h ve 10/c maddeleri uyarınca Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından onaylanan Manisa-Kütahya-İzmir Planlama Bölgesi 1/100.000 ölçekli Çevre Düzeni Planına karşı ise Danıştay'da dava açılması gerekmektedir. Dosyanın incelenmesinden, büyükşehir belediyesi ve il özel idaresi tarafından tesis edilen imar planı ile Bakanlığın düzenleyici işlemlerinden olan imar planının iptali istemiyle aynı dilekçeyle davanın açıldığı anlaşılmaktadır. Ayrı yargı yerlerince değerlendirilip sonuçlandırılması gereken işlemlerin iptali istemiyle aynı dilekçeyle dava açılmasına olanak bulunmamaktadır. Açıklanan nedenlerle...dava dilekçesinin...reddine...” (Dan. 6. D. 24.01.2011 tarih, E: 2011/561, K: 2011/79).

⁵⁵³ Sancakdar, Tek Dilekçe, s. 230-231; Candan, s. 268-271; Gözübüyük ve Tan, Cilt-2, s. 910-913.

⁵⁵⁴ Sancakdar, Tek Dilekçe, s. 230; Candan, s. 270. “2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 5 inci maddesinin 1 inci fıkrasında, aralarında maddi veya hukuki yönden bağıllık ya da sebep-sonuç ilişkisi bulunması halinde birden fazla idari işlemin bir dilekçe ile idari davaya konu edilebilmesine olanak tanıyan düzenlemenin amacı; aynı yargı yerinin görevine giren ve çözümleri ayrı emek

Danıştay, İmar Kanunu'nun 18'inci maddesi kapsamında yapılan parselasyon işlemlerine karşı açılan davalarla ilgili olarak; aynı parselasyon işlemine tabi tutulan aynı şahsa ait parseller için tek dilekçe ile dava açılabileceğini kabul etmektedir⁵⁵⁵. Buna karşın aynı şahsa ait parseller farklı imar uygulamasına tabi tutulmuşsa bu durumda her bir parsel için ayrı ayrı dava açılması gerekmektedir.

İYUK md.5/2'ye göre, birden fazla şahsın aynı dilekçe ile dava açabilmesi için hak veya menfaatlerinde iştirak bulunması ve davaya yol açan maddi olay veya

gerektirmeyen idari uyumsuzlukların aynı dava içerisinde görülmeleri sağlanarak, gereksiz zaman israfı ile masrafın önlenmesi ve farklı kararların verilebilmesi riskinin ortadan kaldırılmasıdır. Ancak; aralarında maddede aranan biçimde bağlılık ya da ilişki bulunsa bile, birden fazla idari işlemin aynı dilekçeyle idari davaya konu edilebilmesi için; bu durumun, kamu düzeni için öngörülen usul ve görev kurallarını; bu kurallarla korunan ve Anayasa'nın 37 nci maddesinde öngörülen "kanuni hakim ilkesi"ni ihlal ediyor olmaması da gereklidir. Örneğin; bu nedenle, Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak görevine giren davaya konu edilebilecek nitelikteki bir işlemle, idare veya vergi mahkemelerinin görevine giren davalara konu olması gereken bir işlemin; idare ve vergi mahkemelerince kurul halinde çözümlenmesi gereken davaya konu edilebilecek işlemle, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluş Ve Görevleri Hakkında Kanunun 7 nci maddesi uyarınca, bu mahkemelerin hakimlerinden biri tarafından görülebilecek nitelikteki davaya konu edilmesi gereken işlemin, aralarında açıklanan nitelikteki bağlılık veya ilişkiye karşın; birlikte ve aynı dilekçe ile aynı yargı yerinde idari davaya konu edilmeleri olanaklı değildir. Böyle bir duruma, kamu düzeniyle ilgili olan görev kuralını ve "kanuni hakim ilkesi"ni ihlal edici sonuçları nedeniyle izin verilemez. Aynı nedenle, her biri ayrı idari davaya konu edildiğinde idare ve vergi mahkemelerinin hakimlerinden biri tarafından çözümlenmesi gereken; yani yarattıkları idari uyumsuzlukların çözümü tek hakim görevine giren birden fazla işlemin konu unsurunu oluşturan meblağların toplamının tek hakim görevinin sınırını oluşturan miktarı aşıyor olmasına bakılarak; bu işlemlerin, davanın idare ve vergi mahkemelerinin kurul halindeki oluşumuyla çözümlenmesini gerektirecek ve bu davalarda verilecek kararların tabi oldukları olağan kanun yolunun değişmesi sonucunu yaratacak biçimde birlikte ve aynı dilekçe ile idari davaya konu edilmeleri uygun görülemez...." (Dan. 7. D. 03.10.2005 tarih, E: 2002/1593, K: 2005/2219).

⁵⁵⁵ "Dava, ... ili, İlçesi, Mahallesi, 101 ada 1 parsel, 105 ada 2 parsel, 106 ada 1 parsel, 107 ada 1 parsel, 108 ada 1 parsel, 109 ada 1 parsel, 110 ada 1 parsel, 112 ada 1 parsel, 115 ada 1 parsel ve 116 ada 1 parsel, sayılı mülkiyeti Hazineye ait taşınmazları kapsayan alanda 3194 sayılı Kanunun 18. maddesi ile 2981 sayılı Kanunun Ek 1. maddesi uyarınca parselasyon yapılmasına ilişkin ... Belediye Encümeninin 21/01/2015 tarihli 03/35 sayılı kararının iptali istemiyle açılmış, İdare Mahkemesince, dava konusu parsellerin farklı adalarda bulunması da dikkate alındığında her parsel yönünden ayrı ayrı hukuki inceleme ve değerlendirme yapılması gerektiğinden, her bir parsel için ayrı ayrı dilekçeleri ile davanın açılması icap ettiği, bu durumda tek bir dilekçe ile dava açılmasında 2577 sayılı Kanun'un 5. maddesi hükmüne uygunluk bulunmadığı gerekçesiyle dilekçenin reddine karar verildiği, yenilenen dilekçede de anılan parsellere karşı tek dilekçe ile dava açıldığı, dolayısıyla aynı yanlışların tekrarlandığı gerekçesiyle davanın 2577 sayılı Kanunun 15. maddesinin 5. fıkrası uyarınca reddine karar verilmiş, bu karar davacı vekili tarafından temyiz edilmiştir...dava konusu parselasyon işlemiyle aynı düzenleme alanı sınırı içindeki taşınmazlarla ilgili olarak düzenleme yapıldığına ve aynı iddialara dayanılarak dava açıldığına göre, parselasyon işleminin bütün halinde incelenmesinin bu yolla mümkün olması karşısında, tek bir dilekçe ile davanın açılmasında 2577 sayılı Kanunun 5. maddesine aykırı bir yön bulunmadığı, dolayısıyla mahkemece önce dilekçenin reddine karar verilip, bilahare aynı yanlışlığın tekrarlandığından bahisle davanın reddine hükmedilmesinde usul hükümlerine uyarlık görülmemiştir..." (Dan. 6. D. 02.02.2016 tarih, E: 2015/9290, K: 2016/336).

hukuki sebeplerin aynı olması gerekir⁵⁵⁶. Örneğin kamulaştırma işleminin iptali davası, taşınmazda iştirak veya müşterek mülkiyet hakkına sahip paydaşlar tarafından aynı dilekçe ile açılabilir⁵⁵⁷. Bu kapsamda paylı mülkiyete tabi taşınmazda yapılan imar uygulamasına karşı da paydaşlar tarafından tek dilekçe ile dava açılabileceği kabul edilmektedir⁵⁵⁸.

Arazi toplulaştırmasının iptali davalarında, aynı uygulama alanındaki toplulaştırma projesi kapsamında işleme tabi tutulan aynı şahsa ait parseller için tek dilekçe ile dava açılabilmesi mümkündür. Danıştay, davacının her parseli için ayrı ayrı dava açması gerektiği yönündeki idare mahkemesinin dilekçe red kararına da değindiği bir kararında, aynı uygulama alanı sınırları içerisinde kalan taşınmazlara yönelik olarak parsel bazında ayrı ayrı dava açma gerekliliği bulunmadığını vurgulamıştır:

“Dava, ...ili, ...ilçesi, ...köyünde bulunan davacı adına kayıtlı taşınmazlarla ilgili olarak 3083 sayılı Kanun uyarınca yapılan toplulaştırma işleminin iptali istemiyle açılmıştır...Uyumsuzlukta, davacı tarafından dava dilekçesinde 1228, 2882, 2885, 3795 ve 3796 parsel sayılı taşınmazlara yönelik olarak dava konusu işlemin iptalinin talep edildiği, Mahkeme tarafından 19.01.2012 tarihli, E: 2012/24, K: 2013/50 tarihli kararla her parsel için ayrı ayrı dava açılması gerektiği belirtilerek dava dilekçesinin reddine karar verildiği, söz konusu parsellerin aynı uygulama alanı sınırları içerisinde yer aldığı, komşu parsel niteliğinde olduğu, davacı tarafından hazırlanan yenileme dilekçesinde 3796 parsel sayılı taşınmaza yönelik olarak dava konusu işlemin iptalinin talep edildiği, dava dilekçesinde 2882, 2885,

⁵⁵⁶ “Dosyanın incelenmesinden; İstanbul İli, Sultangazi İlçesi, Cebeci Mahallesi, 4/14-17 pafta, 2316 ada, 4 parsel sayılı taşınmaz üzerinde bulunan yapının ruhsatsız olduğundan bahisle, hissedarı olan davacılar, ad ve soyadları ile hisse oranları belirtilmek suretiyle, 3194 sayılı Kanun’un 42. maddesi uyarınca para cezası verilmesine ilişkin encümen kararı ile bu karar uyarınca ruhsatsız yapının yıkılması gerektiğine, aksi takdirde 3194 sayılı Kanun’un 32. maddesi uyarınca yıkım kararı alınacağına ve ikinci kez para cezası verilebileceğine ilişkin belediye başkanlığı işleminin tesisi üzerine bakılmakta olan davanın açıldığı, Mahkeme tarafından her bir davacı tarafından ayrı ayrı dava açılmak üzere dilekçenin reddine karar verildiği anlaşılmaktadır. Dava konusu edilen işlemler; davacıların hissedarı olduğu yapının tamamının ruhsatsız olarak yapıldığının tespit edildiğinden bahisle tesis edilen bir işlem olup; uyumsuzluğun çözümü, yapının tamamının ruhsatsız olarak yapıp yapılmadığının ortaya konulmasını gerektirdiğinden, davacıların tümünün ortak menfaatini ilgilendirdiği gibi; olayda, davaya yol açan maddi olay ve hukuki sebeplerin aynı olması koşulu da gerçekleşmiş bulunmaktadır. Bu durumda; İdare Mahkemesince, aralarında hak ve menfaatte iştirak bulunan davacıların ayrı ayrı dava açması gerektiği gerekçesiyle dava dilekçesinin reddine ilişkin olarak verilen kararda yürürlükteki hukuka uyarlık bulunmamaktadır...” (Dan. 14. D. 07.02.2013 tarih, E: 2012/4889, K: 2013/706).

⁵⁵⁷ Sancakdar, Tek Dilekçe, s. 241.

⁵⁵⁸ Ergen, s. 406. “...farklı kişilere ait olan 65, 66 ve 25 sayılı parseller aynı parselasyon işlemine tabi tutulmuş olsalar bile her parselin durumunun parselasyon işlemi çerçevesinde diğer parsellerden bağımsız olarak değerlendirilerek uyumsuzluk konusu yapılması dolayısıyla her parsel için ayrı ayrı dava açılması gerekmektedir...” (Dan. 6. D. 18.10.2000 tarih, E: 1999/3205, K: 2000/5204, Ergen, s. 406).

3795 ve 3796 parsel sayılı taşınmazlara yönelik olarak tahsis edilen 117 ada 8 parsel sayılı taşınmazın eşdeğer nitelikte olmadığı, kadastral parsellerinin bulunduğu alandan tahsis yapılmadığı, mülkiyet hakkının ihlal edildiği, kendisine ait taşınmazların bulunduğu yerlerin başkalarına tahsis edildiği hususlarının belirtildiği görülmektedir.

Arazi toplulaştırmasının niteliği dikkate alındığında uygulama alanı kapsamında taşınmazları bulunan maliklerin parçalı nitelikte olan arazilerinin tek parsel etrafında birleştirilerek tarımsal üretim verimliliğinin artırılmasının amaçlandığı, bu anlamda aynı uygulama alanı sınırları içerisinde kalan taşınmazlara yönelik olarak parsel bazında ayrı ayrı dava açılma gerekliliği bulunmadığından, maliklerin taşınmazlarının bütüncül olarak değerlendirilmesi ve birleştirme talepleriyle birlikte dağıtımın incelenmesi gerekmektedir.

Bakılmakta olan davada, davacı tarafından aynı uygulama alanı sınırları içerisinde kalan taşınmazlarına yönelik olarak dava konusu arazi toplulaştırmasının iptalinin talep edildiği, Mahkemece usul hükümleri davacının aleyhine yorumlanarak dava dilekçesinin reddine karar verildiği, yenilenen dava dilekçesi üzerine ise arazi toplulaştırması sonucunda kendisine ait olan kısmın 117 ada 7 parsel olarak farklı kişilere tahsis edildiği hususu açıklanmasına rağmen Mahkemece sadece 3796 parsel sayılı taşınmaza yönelik olarak inceleme yapılarak, bulunduğu yerden eşdeğer tahsis yapıldığından bahisle davanın reddedildiği görüldüğünden, adil yargılanma hakkının bir gereği olarak dava dilekçesi ile yenileme dilekçesinde yer alan iddialar çerçevesinde davacının maliki olduğu taşınmazlara yönelik olarak bütüncül bir inceleme yapılması gerekmektedir...⁵⁵⁹”

Diğer taraftan, proje alanındaki farklı parsellerin maliklerinin, parselasyon planının iptali için aynı dilekçe ile dava açamayacakları kabul edilmelidir. Nitekim hazırlanan parselasyon planı, tek olsa da toplulaştırma işleminin niteliği gereği, her parsel maliki açısından farklı sonuç doğuran subjektif bir etki yaratmaktadır. Bu nedenle aynı idari işlem veya eylemin farklı hak veya menfaat ihlaline sebep olduğu durumlarda hak veya menfaati ihlal edilenlerin tek dilekçe ile dava açamayacakları kabul edilmektedir⁵⁶⁰.

Tek dilekçe ile dava açılmasının bir başka hali, İYUK md.7/4’de düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, düzenleyici işlemin uygulanması durumunda ilgililer, uygulama işlemi ile birlikte düzenleyici işlemin de iptalini isteyebilirler. Düzenleyici işlemin ilan tarihinden itibaren dava açma süresi geçmiş olsa bile, uygulama işleminin dava açma süresi içerisinde, uygulama işlemi ile birlikte iptal davasına konu edilmesi mümkündür⁵⁶¹. Ancak bu durumda uygulama işleminin, iptal

⁵⁵⁹ Dan. 17. D. 17.05.2016 tarih, E: 2015/7873, K: 2016/3763 (Yayımlanmamış Karar).

⁵⁶⁰ Sancakdar, Tek Dilekçe, s. 242.

⁵⁶¹ Candan, s. 376; Gözübüyük ve Tan, Cilt-2, s. 845; Evren, s. 1411. “2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 7. maddesinde, ilanı gereken düzenleyici işlemlerde dava süresinin ilan tarihini izleyen günden itibaren başlayacağı, ancak bu işlemlerin uygulanması üzerine ilgililerin düzenleyici

davasına konu edilen düzenleyici işlemin uygulanması ile tesis edilen bir işlem olması gerekmektedir⁵⁶². İYUK md.7/4 kapsamında, ilgilinin, parsellerinde uygulanan toplulaştırma işlemi ile birlikte toplulaştırma işleminin dayanağını oluşturan 3083 sayılı Kanun kapsamında uygulama alanı ilanı ya da 5403 sayılı Kanun kapsamında proje sahası ilanına ilişkin Bakanlar Kurulu kararının iptali istemiyle toplulaştırma işleminin dava açma süresi içerisinde Danıştay'da dava açması mümkündür.

Yukarıda açıklamış olduğumuz İYUK md.3 ve 5'de düzenlenen hükümlere aykırılığın ilk incelemede tespit edilmesi durumunda, İYUK md.15/1-d maddesi uyarınca "dilekçenin reddine" karar verilir. Aynı maddenin 4'üncü fıkrasına göre, dilekçenin reddi kararına karşı kanun yoluna başvurulması mümkün değildir⁵⁶³. Davacı, dilekçenin reddine dair kararın kendisine tebliğini izleyen günden itibaren 30

işlem veya uygulanan işlem yahut her ikisi aleyhine birden dava açabilecekleri hüküm altına alınmakla, ilanı gereken düzenleyici işlemler yönünden ilgililere uygulama üzerine dava açma olanağı tanındığı tartışmasızdır. 1/1000 ölçekli planların uygulamaya esas planlar olması nedeniyle bu planlara dayanılarak parselasyon, ruhsat, kamulaştırma gibi uygulama işlemlerinin yapılması zorunluluğu karşısında, sübjektif uygulama işlemleri üzerine açılacak iptal davalarında 1/1000 ölçekli planın da iptalinin istenebileceği açıktır. Bu durumda, Mahkemece yapılacak araştırma sonucunda davacı tarafından parselasyon işlemine karşı süresinde dava açıldığı anlaşıldığı takdirde; uyuşmazlık konusu imar planları yönünden de davanın süresinde açıldığının kabulü gerekeceğinden, İdare Mahkemesince davanın imar planlarına yönelik kısmı yönünden de süre aşımı nedeniyle reddi yolunda karar verilmesinde isabet görülmemiştir..." (Dan. 6. D. 07.12.2015 tarih, E: 2015/6329, K: 2015/7246).

⁵⁶² Candan, s.376. "...düzenleyici işlemlerin, esas itibarıyla ilan tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlayan altmış günlük dava açma süresi içinde davaya konu edilmesi; ilan tarihini izleyen günden itibaren dava açma süresi içerisinde idari davaya konu edilmeyen düzenleyici işlemlerin, bu tarihten sonra davaya konu edilebilmeleri için, ilgili hakkında düzenleyici işleme dayalı uygulama işlemi yapılmış olması gerekmektedir. Bu bağlamda, idarece tesis edilen bireysel işlemin, uyuşmazlık konusu düzenleyici işlemin uygulaması niteliğinde bulunması zorunludur. Dolayısıyla, düzenleyici işlemin uygulanması suretiyle tesis edilen ve dava açma süresine başlangıç oluşturabilecek herhangi bir uygulama işleminin bulunmadığı hallerde, düzenleyici işlemin Resmi Gazete'de yayımlandığı tarihi izleyen günden itibaren dava açma süresinin başlayacağını kabulü gerekmektedir..." (Dan. 13. D. 14.05.2014 tarih, E: 2013/1880, K: 2014/1879); "Davacıya 140 ihtar puanı verilmesine ilişkin işlem Sağlık Bakanlığına Bağlı İlçe Devlet Hastanelerinde Entegre Sağlık Hizmeti Sunulmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönergeye kaynaklanmamaktadır. Dolayısıyla, davacıya 140 ihtar puanı verilmesine ilişkin işlemin, iptali istenilen Yönerge yönünden bir uygulama işlemi kabul edilmesine olanak bulunmamaktadır. Belirtilen durum karşısında, 2011 yılında yürürlüğe girerek hukuki sonuçlarını doğurmuş olan Yönergeye karşı dava açma süresi içinde dava açmayan davacının, dava açma süresinin geçirilmesinden sonra, sözü edilen Yönerge kapsamında verilmeyip, Aile Hekimliği Ödeme ve Sözleşme Yönetmeliğine göre verildiği açık olan ihtar puanı işlemi dava açma süresini yeniden başlatmayacağından, anılan Yönergenin kimi maddelerinin iptali için 28.10.2015 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenemeyeceği sonucuna ulaşılmıştır..." (Dan. 5. D. 23.02.2016 tarih, E: 2015/6118, K: 2016/890).

⁵⁶³ "Uyuşmazlığın esasını hukuki çözüme bağlayarak davayı sona erdirmeyen ve hakim in davadan el çekmesi sonucunu da doğurmayan, bu niteliği itibarıyla de anılan kanunun 15 inci maddesinin 4 üncü fıkrası karşısında temyizi kabil kararlardan olmayan dilekçe ret kararının temyizen incelemesine olanak bulunmamaktadır. Bu nedenle, temyiz isteminin incelenmeksizin reddine..." (Dan. 4. D. 12.05.1999 tarih, E: 1999/392, K: 1999/1948).

gün içerisinde kararda belirtilen eksiklikleri tamamlayarak 3 ve 5'inci maddeye uygun şekilde düzenlediği dilekçe ile davasını yenileyebilir. Yeniden düzenlenen dilekçeler için ayrıca harç alınmaz. 30 günlük süre geçirildikten sonra dilekçenin yenilenmesi durumunda davanın süre aşımından reddine karar verilir⁵⁶⁴. Yenilenen dilekçelerde aynı yanlışlıkların yapılması durumunda ise İYUK md.15/5 uyarınca “davanın reddine” karar verilir. Bu karara karşı kanun yoluna başvurulması mümkündür. Davanın reddi kararına karşı itiraz ya da temyiz yoluna başvurulması durumunda dilekçenin reddine dair kararın da hukuka uygunluğu incelenir⁵⁶⁵.

Ehliyetli olan şahsın avukat olmayan vekili tarafından dava açılmış ise, İYUK md.15/1-d uyarınca 30 gün içerisinde bizzat veya avukat vasıtasıyla dava açılmak üzere dilekçenin reddine karar verilir.

⁵⁶⁴ Candan, s.559. “...12.12.2005 tarih ve E:2005/7975, K:2005/5852 sayılı kararımızla 2577 sayılı Kanun'un 15/1-d maddesi uyarınca, bu kararın tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde 3. ve 5. maddelere uygun şekilde dava açmak üzere dilekçenin reddine karar verilmiştir. Anılan kararımız 04.01.2006 tarihinde davacı vekiline tebliğ edilmiş, bu kararın tebliğinden itibaren otuz gün içerisinde dava dilekçesinin yenilenmesi zorunlu iken bu süre geçirildikten sonra 03.05.2006 tarihinde dava dilekçesi yenilenmiştir. Bu durumda, otuz günlük süre geçirilerek açılan davanın süre aşımı nedeniyle incelenmesine olanak bulunmamaktadır. Açıklanan nedenle, davanın süre aşımı nedeniyle reddine...” (Dan. 13. D. 22.06.2006 tarih, E: 2006/2013, K: 2006/2660); “...İdare Mahkemesinin 22.05.2014 tarih ve E:2014/608 K2014/415 sayılı dilekçe ret kararının, davacının iş yerinde, 7201 sayılı Tebligat Kanunu ve Tebligat Kanununun Uygulanmasına Dair Yönetmelik hükümleri uyarınca, davacının amirine tebliğ edilmesi gerekirken, hukuka aykırı olarak bilgisayar işletmeni Ü...O...’e 12.06.2004 tarihinde tebliğ edildiğinin anlaşılması karşısında; davacının anılan kararı öğrendiği 18.07.2014 tarihinden itibaren 30 gün içerisinde ve 22.07.2014 tarihinde mahkeme kayıtlarına alınan yenileme dilekçesiyle açtığı dava süresinde olup, Mahkemece, uyuşmazlığın esası yönünden inceleme yapılarak karar verilmesi gerekirken, yazılı gerekçeyle davanın süre aşımı yönünden reddi yolunda verilen kararda isabet görülmemiştir. Açıklanan nedenlerle, davacının temyiz isteminin kabulüyle.....İdare Mahkemesinin 20.08.2014 tarih ve E:2014/815, K:2014/897 sayılı kararının...bozulmasına...” (Dan. 16. D. 09.03.2015 tarih, E: 2015/200, K: 2015/567); Dilekçe ret kararına karşı kanunen öngörülmeleyen temyiz yoluna gidilmiş olmasının 30 günlük dilekçe yenileme süresini kesmeyeceğine ilişkin karar (Dan. 6. D. 03.12.2002 tarih, E: 2001/5708, K: 2002/5757).

⁵⁶⁵ Candan, s.561. “Olayda; Av. ...’ı, davacı Şirket adına 12.10.2004 tarihinde vekil tayin eden ... adlı kişinin, anılan tarih itibarıyla, Şirketi temsil yetkisinin devam ettiği hususu tartışmasızdır. Dosyada, anılan Avukat ile Şirket arasında kurulan vekalet ilişkisinin sona erdirildiğine dair herhangi bir belge ve bilgi mevcut değildir. Bu bakımdan; davacı Şirketle olan vekalet ilişkisinin devam ettiği açık bulunan adı geçen Avukat tarafından açılan davanın esasının incelenerek karara bağlanması gerekirken, usul hükümlerine aykırı olarak verilen dava dilekçesinin reddine dair karar üzerine, yenilenen davada aynı yanlışlıkların yapıldığı gerekçeyle davanın reddi yolunda verilen kararda hukuka uyarlık görülmemiştir. Açıklanan nedenle, temyiz isteminin kabulüne ve mahkeme kararının bozulmasına...” (Dan. 7. D. 09.03.2009 tarih, E: 2008/5114, K: 2009/1342).

C. İdari İşlemin Unsurları Yönünden Hukuka Aykırılık Halleri

İYUK md.2'ye göre, idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı oldukları iddiasıyla iptal davası açılabilir. İdari işlemin iptalinde yargı yerlerince benimsenen bu hukuka aykırılık durumlarına iptal sebepleri denir⁵⁶⁶.

1. Yetki Yönünden Hukuka Aykırılık

Yetki; Anayasa ve kanunlarla belli bir kişi, organ, kurul ya da makama tanınan idare adına karar alabilme ve işlem yapabilme gücüdür⁵⁶⁷. Yetki, kamu düzeni ile ilgilidir ve yetkisizlik, taraflarca ileri sürülme bile yargı yerlerince kendiliğinden incelenir⁵⁶⁸. İdare hukukunda yetki; kişi, konu, yer ve zaman bakımından yetki olmak üzere dört grup da incelenmektedir⁵⁶⁹.

Kişi yönünden yetki, idari işlem yapma yetkisinin hangi idari makama ait olduğunu gösterir⁵⁷⁰. İdare adına irade açıklamasında bulunmaya yetkili makamlar kanunlarla belirlenmiştir. İdare adına karar alma yetkisi, merkezi idarede Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Bakanlara; taşra teşkilatında yetki genişliği ilkesi gereğince valilere aittir. Kanunda açıkça öngörülen hallerde kaymakamlar da merkezi idare adına karar almaya yetkilidir⁵⁷¹.

⁵⁶⁶ Gözübüyük ve Tan, Cilt-2, s. 386.

⁵⁶⁷ Candan, s. 121; Çağlayan, Yargılama, s. 363; Atay, s. 453; Günday, s. 134.

⁵⁶⁸ Gözübüyük ve Tan, Cilt-2, s. 408.

⁵⁶⁹ Gözübüyük ve Tan, Cilt-2, s. 410; Çağlayan, Yargılama, s. 369; Atay, s. 455; Günday, s. 135; Gözler, Cilt-1, s.793.

⁵⁷⁰ Gözübüyük ve Tan, Cilt-2, s. 420; Çağlayan, Yargılama, s. 370; Atay, s. 455; Günday, s. 136; Gözler, Cilt-1, s. 794. “Davacının, Ankara İl Emniyet Müdürlüğü TEM Şube Müdürlüğü emrinde polis memuru olarak görev yapmakta iken, Karşıyaka Karakoluna naklen atanmasına ilişkin 14.11.2002 günlü, B05.İEGM.4.06.0071.02.6221/2002 sayılı işlemin; dava konusu atama işleminin Valilik makamı tarafından il idare şube başkanı olan İl Emniyet Müdürüne verilen yetki çerçevesinde tesis edildiği, 5442 sayılı Yasanın 9/b maddesi ile hesabata ve teknik hususlara ait işlerde Valiye imza yetkisini devredebilme olanağı tanındığı, aynı Yasanın 8/c maddesinde açıkça Valinin görevleri arasında sayılan ve imza devri konusunda dayanağını Kanundan almayan devir yetkisi verilmek suretiyle kurulan işlemde yetki yönünden hukuka uyarlık bulunmadığı...” (Dan. 5. D. 12.04.2006 tarih, E: 2003/6429, K: 2006/2015).

⁵⁷¹ Günday, s. 136; Gözler, Cilt-1, s. 794.

Konu bakımından yetki; idari makamın hangi konuda karar almaya yetkili ise o konuda karar alabilmesini ifade eder⁵⁷². Bir idari makamın görev alanına giren konuda başka bir idari makamın karar alması durumunda konu bakımından yetkisizlik hali söz konusu olur⁵⁷³. *Duran*, bu kapsamda yetkilerin yatay ve dikey ayrımı yoluna gitmektedir. Devlet idaresi ile mahalli idareler ve diğer kamu kurumları arasındaki görev paylaşımını yatay yetki ayrımı; idarenin makam ve görevlileri arasındaki hiyerarşik yetkiyi ise dikey yetki ayrımı olarak nitelendirmektedir⁵⁷⁴.

Yer yönünden yetki, idari makamların yetkilerini kullanabilecekleri kişi, olay, durum ve eşyanın bulunduğu veya meydana geldiği yer, bölge gibi coğrafi alanı ifade eder⁵⁷⁵. Merkezi idare teşkilatının yetkileri, tüm ülke sınırlarında geçerli iken; yerel yönetimler ya da merkezi idarenin taşra teşkilatının yetkisi bulundukları alanla sınırlıdır.

Zaman yönünden yetki, kamu görevlilerinin görev süreleriyle sınırlı olarak karar alabilmelerini ya da kanunda yetkinin belli bir zaman ile sınırlı olarak kullanılması öngörülmüş ise o süre zarfında kullanılabilmesini ifade eder⁵⁷⁶. Kamu

⁵⁷² Gözübüyük ve Tan, Cilt-2, s. 417; Çağlayan, Yargılama, s. 371; Atay, s. 456; Günday, s. 136; Gözler, Cilt-1, s. 801.

⁵⁷³ “*Dava dosyasının incelenmesinden; Belediye Meclisi'nin 24.05.2013 gün ve 6/74 sayılı kararı ile konut dışı katı atık toplama ve taşıma giderleri karşılığı olarak faaliyet türlerine göre alınacak ücretlerin yeniden belirlendiği anlaşılmaktadır. Buna göre; 06/12/2012 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 6360 sayılı Kanunun 1. maddesinin ikinci fıkrası ile il mülki sınırlarının Büyükşehir Belediyesi sınırları içine dahil edilmesi uygulamasının 30 Mart 2014 tarihinde yürürlüğe girmiş olması sebebiyle 30 Mart 2014 tarihine kadar katı atık ücret tarifesi belirleme yetkisinin Büyükşehir belediyesi sınırları içinde bulunmayan Torbalı ilçe belediyesinde olduğu görülmektedir. Bu durumda; davacıdan katı atık ücreti istenmesine ilişkin dava konusu Torbalı Belediye Meclisi kararında yetki yönünden hukuka aykırılık, dava konusu işlemin iptali yolundaki Mahkeme kararında ise hukuki isabet bulunmamaktadır..*” (Dan. 14. D. 06.02.2017 tarih, E: 2015/1356, K: 2017/528).

⁵⁷⁴ *Duran*, s. 401.

⁵⁷⁵ *Duran*, s. 404; Turan Yıldırım, **İdari Yargı**, 2. Baskı, Beta Basım Yayın, İstanbul, 2010, s. 208; Gözübüyük ve Tan, Cilt-2, s.410; Çağlayan, Yargılama, s.372; Atay, s.458; Günday, s.137; Gözler, Cilt-1, s.802; Candan, s.128. “*İmar Kanunu, imar planlarının yapılması hususunda ilgili idarenin yetkisini yer yönünden sınırlandırmış bulunmaktadır. Buna göre, belediyelerin kendi sınırları dışında, bir başka belediye sınırlarındaki alanları kapsayacak biçimde imar planı yapmaları mümkün değildir. Bu durumda, Keçiören Belediyesinin, Yenimahalle Belediyesi sınırlarındaki bir alanı da kapsayacak biçimde yaptığı uyuşmazlık konusu imar planında yetki yönünden hukuka uyarlık bulunmadığından, davanın reddi yolundaki İdare Mahkemesi kararında isabet bulunmamaktadır...*” (Dan. 6. D. 16.03.2004 tarih, E: 2002/5591, K: 2004/1595).

⁵⁷⁶ Atay, s. 459; Günday, s.138; Çağlayan, Yargılama, s. 373; Candan, s. 129; Gözler, Cilt-1, s. 803. “*5216 sayılı Yasanın 7/b maddesinin ikinci kısmı, nazım imar planlarının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde ilçe ve ilk kademe belediyelerine uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak yükümlülüğü getirmekte, belirlenen süre içinde yapılmaması halinde ise, uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak görevini büyükşehir belediyesine vermektedir. Bu görevin kapsamına, sadece ilk kez yapılacak nazım imar planı değil, plan yapım usulüne tabi olan*

görevlilerinin emeklilik, istifa gibi sebeplerle görevlerinin sona ermesi durumunda ya da hastalık, izin ve benzeri sebeplerle fiilen görev başında olmamaları durumunda yetkilerini kullanmaları halinde idari işlem yetki yönünden hukuka aykırı olur⁵⁷⁷.

Yetki yönünden hukuka aykırılık; fonksiyon gasbı, yetki gasbı ve yetki tecavüzü (aşımı) olmak üzere üç şekilde ortaya çıkabilir.

İdarenin, yürütme alanı dışına çıkarak yasama veya yargı organının yetki alanında işlem yapması anlamına gelen fonksiyon gasbı, yetki unsuru bakımından en ağır hukuka aykırılık halidir ve idarenin bu tür bir işlemi yok hükmündedir⁵⁷⁸. Örneğin yasama organının yetkisi dahilindeki vergi koyma işleminin idare tarafından yapılması fonksiyon gasbidir⁵⁷⁹.

İdare adına irade açıklamaya yetkili olmayan kişilerce işlem yapılması durumunda yetki gasbı ortaya çıkar⁵⁸⁰. Örneğin, belediye başkanının başkanlığında belde sakinlerinin toplanarak belediye meclisi yerine karar alması durumunda yetki gasbı söz konusu olur⁵⁸¹. Yetki gasbında idareye atfedilebilecek bir iradede bahsedilemeyeceğinden ve ortada idari bir karar da söz konusu olmadığından bu tür işlemlerin yok hükmünde olduğu ve iptal davasına konu olamayacağı kabul edilmektedir⁵⁸².

Yetki tecavüzü ise, idari makamların hangi yetkilerini, ne zaman ve nerede kullanacaklarını belirleyen kuralları ihlal etmeleri durumunda ortaya çıkar. Yukarıda açıklamış olduğumuz konu bakımından yetkisizlik, yer bakımından yetkisizlik ve zaman bakımından yetkisizlik, yetki tecavüzü hallerindendir⁵⁸³.

nazım imar planı revizyonu ile değişikliği de girmektedir. Dosyanın incelenmesinden, uyuşmazlık konusu parsel ile nazım imar planı değişikliğinin büyükşehir belediye meclisinin 18.01.2008 günlü, 226 sayılı kararı ile kabul edilerek yürürlüğe girmesinden sonra 5216 sayılı Yasanın 7/b maddesinde öngörülen bir yıllık süre dolmadan dava konusu uygulama imar planı değişikliğinin büyükşehir belediye meclisinin 12.05.2008 günlü, 1282 sayılı kararı ile kabul edildiği anlaşılmaktadır. Bu durumda, 5216 sayılı Yasanın 7/b maddesinde öngörülen süre dolmadan büyükşehir belediyesinin uygulama imar planı yapmak veya yaptırmak görevinin bulunmaması karşısında, yetki yönünden hukuka aykırı olan dava konusu işlemin iptali yolundaki temyize konu mahkeme kararında sonucu itibarıyla isabetsizlik görülmemiştir...” (Dan. 6. D. 21.03.2012 tarih, E: 2009/12094, K: 2012/1191).

⁵⁷⁷ Atay, s. 459; Günday, s. 138.

⁵⁷⁸ Ragıp Sarıca, **İdari Kaza – Cilt 1 – İdari Davalar**, Kenan Matbaası, İstanbul, 1949, s.58; Yıldırım, s. 211; Zabunoğlu, s. 279.

⁵⁷⁹ Sarıca, s. 59; Yıldırım, s. 211.

⁵⁸⁰ Zabunoğlu, s. 279; Yıldırım, s. 210.

⁵⁸¹ Sarıca, s. 57.

⁵⁸² Sarıca, s. 58.

⁵⁸³ Zabunoğlu, s. 282.

Arazi toplulaştırma işleminin aşamalarını oluşturan; uygulama alanının ya da proje sahasının belirlenmesi, arazi derecelendirme işlemlerinin yapılması, parselasyon planlarının hazırlanması ve toplulaştırma projesinin onaylanması işlemlerinin hangi makam, kurul ya da idari birimler tarafından yapılacağı 3083 ve 5403 sayılı Kanunlar ile belirlenmiştir. Bu kapsamda, belli yerleşim birimlerinin uygulama alanı ya da proje sahası olarak tespiti Bakanlar Kurulu kararı ile yapılması gerekmektedir. Arazi derecelendirme işlemlerinin, kanunlarda belirtilen şekilde oluşturulan derecelendirme komisyonları tarafından yapılması ve hazırlanan parselasyon planları ile mülkiyet listelerinin Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından onaylanması gerekmektedir. Kanunlarda öngörölen bu yetki kurallarına aykırılık halinde toplulaştırma işleminin yetki yönünden iptali söz konusu olacaktır.

3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu'na göre toplulaştırma alanlarında % 10 katılım payı dışında kalan kesintiler için yapılacak kamulaştırma işleminin hangi kurum tarafından yürütöleceği, Tarım Reformu Genel Müdürlüğüne sabit tesis sayılan mütemmim cüzlerin, maliklerine verilen eşdeğer arazinin hesabında dikkate alınıp alınamayacağı, eşdeğer araziye mütemmim cüz karşılığı bir ilave yapılmayacaksa mütemmim cüzler için ödenecek zarar ziyan bedelinin hangi kurumca karşılanması gerektiği konularında düşölen duraksamanın giderilmesi amacıyla Danıştay'dan iştişari göröş istenmiş; Danıştay, yetki konusunda düşölen tereddüt ile ilgili olarak;

“3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu'nun 2'nci maddesinin (j) bendinde, ilgili veya uygulayıcı kuruluşun Tarım ve Köyişleri Bakanlığına bağlı Tarım Reformu Genel Müdürlüğüne ifade ettiği, 3'üncü maddesinde, bu Kanun'un uygulama alanının, ilgili Bakanlığın teklifi ve Bakanlar Kurulunun kararı ile belirtilen alanlar olduğu, Bakanlar Kurulunun bu kararının kamulaştırma ve diğer işlemler bakımından kamu yararı kararı sayılacağı ve Resmi Gazete'de yayımlanacağı, 4'üncü maddesinin (b) bendinde, uygulama alanlarında gerçek veya özel hukuk tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan arazi ve diğer gayrimenkullerin kamulaştırma ile uygulayıcı kuruluşun tasarrufuna geçeceği, 5'inci maddesinin 6'ncı fıkrasında, arazi ve mevcut ise üzerindeki diğer gayrimenkullerin bedel tespitinin, ilgili kuruluşça kendi teşkilatından görevlendirilecek üç ve mahallin en büyük mülki amirince görevlendirilecek iki bilirkişiden oluşan bedel takdir komisyonunca yapılacağı, son fıkrasında da, bu Kanun'da hüküm bulunmayan hallerde yapılacak kamulaştırmalara 4.11.1983 tarih ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu hükümlerinin uygulanacağı, 6'ncı maddesinin üçüncü ve devamı fıkralarında ise, toplulaştırma alanlarında gerçek kişilerle kamu ve özel hukuk tüzelkişilerine ait araziden projenin özelliğine göre, yol ve kanal gibi kamunun ortak kullanacağı yerler için % 10'a kadar katılım payı kesileceği, toplulaştırma nedeniyle

kapanan yollarla, yol fazlalıklarının da aynı amaç için kullanılacağı, katılım payı için herhangi bir bedel ödenmeyeceği, ancak, katılım payı dışında kesilen arazinin, öncelikle varsa eşdeğer. Hazine arazisinden karşılanacağı, yoksa, kesilen arazi için kamulaştırma yapılacağı, toplulaştırma sonunda dağıtılan veya sahibine bırakılan tarım arazisinin, malikleri adına, geriye kalan arazinin ise Hazine adına, uygulayıcı kuruluşun talebi ile tapuya tescil edileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda açıklanan hükümlerin değerlendirilmesinden, Tarım Reformu Genel Müdürlüğünün, toplulaştırma için belirlenen uygulama alanlarında gerçek kişilerle kamu ve özel hukuk tüzelkişilerinin mülkiyetinde bulunan araziden % 10 katılım payını keseceği, katılım payı dışında kalan kamulaştırılması gerekli arazinin bütünüyle parçalan ile birlikte kamulaştırma işlemlerini yapacağı bu arazilerin 4 üncü maddede belirtildiği gibi anılan Genel Müdürlüğün tasarrufuna geçeceği, anlaşılmaktadır.

Ayrıca 3083 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesi, toplulaştırma sonunda dağıtılan veya sahibine bırakılan tarım arazisinin malikleri adına; geriye kalan arazinin ise Hazine adına Tarım Reformu Genel Müdürlüğünün talebi ile tapuya tescil edileceğini, katılım payı için herhangi bir bedel ödenmeyeceğini hükme bağladığından, bedel ödenmeksizin Hazine adına tescil edilen taşınmazlar üzerindeki herhangi bir yapı, bağ, bahçe, ağaç ve kuyu gibi unsurların eski maliklerine aidiyetinden söz etmek olanaklı değildir. Bu nedenle eski malikleri tarafından bunlara yönelik bir zararın varlığından söz edilerek tazmin talebinde bulunulmasının hukuki dayanağı olmadığından ilgili kamu kuruluşunca herhangi bir bedel ödenmesinin söz konusu olamayacağı açıktır.

Diğer taraftan, Tarım Reformu Genel Müdürlüğünce sulama tesisi yapımının gerçekleştirilmesi için Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğüne teslim edilen yer, % 10' luk katılım payından oluşan ya da bu oranın aşılması gerektiğinde kamulaştırması yapılmış bir arazi olduğuna ve bu arazi de Hazine adına tescil edilmiş bulunduğu göre, bu arazi üzerindeki eklentilerin bedelinin, takdir edilip kamulaştırma bedeli içine dahil edilip edilmeyeceği ya da eşdeğer arazinin hesabında dikkate alınıp alınmayacağı konusunda işlem tesis etmeye Tarım Reformu Genel Müdürlüğü yetkilidir...⁵⁸⁴” şeklindeki görüşü ile 3083 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesi kapsamındaki kamulaştırma işlemlerinin Tarım Reformu Genel Müdürlüğünce yapılacağını belirtmiştir.

2. Şekil Yönünden Hukuka Aykırılık

Şekil, idari işlemlerde idarenin irade açıklamasının dış dünyaya yansıma biçimi, idari işlemin görünüşü olarak tanımlanmaktadır⁵⁸⁵. Bu anlamda şekil; idari işlemlerin yazılı olmasını, kanunda öngörülen gerekli bilgileri içermesini, gerekçeli olmasını⁵⁸⁶ ve yetkili makamın imzasını taşımasını ifade eder⁵⁸⁷. Şekil kuralları,

⁵⁸⁴ Dan. 1. D. 07.04.2004 tarih, E: 2004/24, K: 2004/38.

⁵⁸⁵ Günday, s. 144; Yıldırım, s. 225.

⁵⁸⁶ Gerekçe, idari işlemin maddi ve hukuki sebeplerini açıklayan metindir. Her idari işlemin mutlaka bir sebebi vardır. Buna karşın her idari işlemde gerekçe bulunmaz. Bu bakımdan idari işlemin sebep

ilgililerine hukuki anlamda güvence sağlaması bakımından önem taşımaktadır⁵⁸⁸. İYUK md.2’de belirtilen iptal nedeni olarak şekil, aynı zamanda idari işlemin yapılmasında izlenen yol ve yöntemleri ifade eden usulü de kapsamaktadır⁵⁸⁹. Usul kuralları, bazı idari işlemlerde daha basit iken bazılarında daha karmaşık bir süreci gerektirebilir. Örneğin, kamulaştırma işleminde; kamu yararı kararı, kroki, bedel takdiri, kamulaştırma işleminin bildirilmesi gibi birden fazla işlemin bir arada olması gerekmektedir⁵⁹⁰. Aynı şekilde arazi toplulaştırması da; uygulama alanının ya da proje sahasının belirlenmesi, sabit tesislerin tespiti, arazi derecelendirme işlemlerinin yapılması, çiftçi tercihlerinin alınması, parselasyon planlarının hazırlanması, toplulaştırma projesinin onaylanması gibi çok sayıda işlemin kanunda öngörülen usule uygun olarak gerçekleştirilmesini gerektirmektedir. Kanunda öngörülen bu usul kurallarına uyulmaması idari işlemin şekil yönünden hukuka aykırı olması sonucunu doğurur.

Teknik Talimat’ın 19’uncu ve Tüzük’ün 26’ncı maddesinde parsellerin yeniden düzenlenmesinde uyulacak kurallar belirlenmiştir. Genel olarak Teknik Talimat’ta yer alan bu kurallardan;

“Maliklere mümkün olduğu ölçüde eski arazisine eşdeğer ve tek parselde arazi verilmeye çalışılır.

Maliklerin istekleri dikkate alınarak arazisinin yoğun olduğu bölgede veya en büyük parselinin etrafında toplanarak arazi verilmeye çalışılır.

Toplulaştırma alanındaki işletme yapı ve tesisleri ile bağ, bahçe vb. sabit tesisler imkan ölçüsünde maliklerine verilir. Birden fazla sabit tesisi bulunan malikler bu arazi parçalarından mümkün olduğu kadar birinin etrafında tercih vermek zorundadır. Her parsel yol ve sudan faydalanacak şekilde planlanır. Küçük

unsuru ile gerekçesi birbirinden farklı kavramlardır. İdari işlemlerde gerekçe gösterilmesini zorunlu kılan genel bir yasal düzenleme bulunmamaktadır. (Gözler, Cilt-1, s.839)

⁵⁸⁷ Candan, s. 140; Günday, s. 144; Atay, s. 481.

⁵⁸⁸ Atay, s. 480, “İdari işlemlerde şekil, işlemin hukuken geçerlik kazanmasının önemli öğelerinden birisini oluşturmaktadır. O kadar ki, bir işlemin tesisinde, yasanın, düzenleyici tasarrufların veya yerleşmiş içtihatların öngördüğü koşullara uyulmamış olması o işlemi hükümsüz kılabilir veya iptaline neden olabilir. Özel hukukta, şekil serbestliği ve irade özgürlüğünün asıl olmasına karşılık idari işlemlerde yazılı şekil esastır. İdarenin işlemlerinde yazılı şekle bağlılık, idareleri daha dikkatli bir incelemeye, görüşüp tartışmaya ve bu suretle hukuka uygun bir karar tesisine götürür. İlgiler yönünden ise, şekle bağlılık idareye ve işleme güveni sağlar. Bir idari işlemin tesisinde hangi şekle uyulacağına Anayasa, yasa, tüzük veya yönetmelikçe belirlenmiş olması durumunda, işlemin bu şekle uygun olarak tesis edilmesi idare yönünden zorunluluk taşır. Şeklin bu önemi ve işlemin hukuki geçerliliği üzerinde etkili bir öğe olması nedeniyle ki 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2.maddesi, idari işlemlerin, yasa veya diğer düzenleyici tasarruflarla öngörülen şekle uyulmadan tesis edilmeleri halini bu işlemlerin iptalini gerektiren nedenlerden biri olarak saymış bulunmaktadır...” (Dan. 5. D. 22.11.1988 tarih, E: 1988/2845, K: 1988/2749).

⁵⁸⁹ Günday, s. 144; Gözübüyük ve Tan, Cilt-1, s. 390; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, s. 387.

⁵⁹⁰ Yayla, s. 91.

işletmelere ait parseller, yol ve sudan faydalanabilmesi için, gerektiğinde şuyulandırılır. (hisselendirilir)

Hisse uyuşmazlıkları giderilemeyen parsellerin her biri ayrı bir işletme olarak değerlendirilir ve eski maliklerine aynı hisselerle tescil ettirilir. Bu araziden malik ve hisse oranları aynı olanlar bir arada toplulaştırılabilir” hükümlerine uyulmadığı gerekçesiyle iptal davaları açılmaktadır.

Arazi toplulaştırmasında maliklerin eski parselleri ile toplulaştırma sonucunda verilen yeni parselleri arasında değer farkı olmaması ve eşdeğer tahsisin sağlanması, temel kuraldır⁵⁹¹. Ancak Danıştay, toplulaştırma neticesinde maliklere eski arazilerine eşdeğer arazi verilmesini yeterli görmemekte; aksi yöndeki teknik gerekçeleri ortaya konulmadığı sürece eski arazilerinin bulunduğu alanda tahsis yapılmasını zorunluluk olarak kabul etmektedir:

“3083 sayılı Kanun uyarınca uygulama alanı belirlenen yerlerde, Kanunda öngörülen toprağın verimli şekilde işletilmesini sağlama, ekonomik üretime imkan vermeyecek şekilde parçalanmış tarım topraklarının gerektiğinde ve imkanlar ölçüsünde genişletilmesi suretiyle de toplulaştırılmasını, tarım arazisinin ailenin geçimini sağlamaya ve aile iş gücünü değerlendirmeye yeterli olmayacak derecede parçalanmasını ve küçülmesini önleme amaçlarıyla arazi toplulaştırması yapılabilmektedir. Anılan amaç çerçevesinde yapılacak uygulamaların ne şekilde olacağı Yönetmelik ve davalı idarece hazırlanan teknik talimatta belirlenmiştir. Söz konusu düzenlemeler uyarınca Kanunda anılan, verimliliğin artırılması, optimum büyüklüğün sağlanması, işletme bütünlüğünün tesis edilmesi amaçlarıyla, teknik gereklilikler ortaya konularak kişilere farklı alanlarda taşınmaz tahsisleri yapılabilecektir.

Ancak bu uygulama idareye sınırsız bir şekilde uygulama alanı kapsamında kalan taşınmazların yerlerini değiştirebilme hakkı tanımamaktadır. Bu anlamda idarelerce farklı alanlardan yapılan tahsislerin teknik gereklilikleri açık bir şekilde ortaya konulmalıdır. Sadece tahsis edilen taşınmazın aynı verimliliğe sahip olan eski kadastral taşınmazının bulunduğu yerden tahsis yapılmaması, kişilerin mülkiyet haklarının göz ardı edilerek mülkiyetlerin farklı kişilere devrine imkan tanımak sonucunu doğuracaktır. Aynı verimlilikte eşdeğer tahsis yapılması ise bir gerekçe değil, hukuki bir zorunluluktur.

Uyuşmazlıkta, davacının maliki olduğu kadastral taşınmazların bulunduğu alanda parsel oluşturulmasına rağmen, davacıya eski parsellerinin olduğu yerin doğusunda oluşturulan parselden tahsis yapıldığı, 3795, 2885 ve 2282 parsel sayılı taşınmazlarının bulunduğu alanda oluşturulan 117 ada, 7 parselin ise 2898 parsel sayılı taşınmazın maliklerine tahsis edildiği, bu durumun teknik gerekçelerinin ortaya konulmadığı, bilirkişilerce de tahsis edilen taşınmazın aynı verimlilikte olduğu belirtilerek yapılan tahsisin eşdeğer olduğu ifade edilmesine rağmen

⁵⁹¹ Danıştay 8. Dairesinin 20.11.2014 tarih ve E: 2014/355, K: 2014/8940 sayılı kararı ile onanan yerel mahkeme kararında toplulaştırma işlemi sonucunda davacıya tahsis edilen yerlerin reel olarak toplulaştırma öncesi ile aynı değerde olmadığı, her iki taşınmaz arasında sınıf farklılığının olduğu gerekçesiyle dava konusu işlemin iptaline karar verilmiştir.

bulunduğu yerden tahsis yapılmama gerekçelerinin açıklanamadığı, aynı verimlilikte ve eşdeğer nitelikte tahsis yapılmasının hukuken zorunluluk teşkil ettiği, bu zorunluluğun gerekçe kabul edilerek taşınmazların farklı kişilere tahsis edilemeyeceği, farklı alandan yapılan tahsislerin teknik gerekçelerinin bulunması gerekli görüldüğünden, anılan hususlar dikkate alınmadan tesis edilen dava konusu arazi toplulaştırmasının davacıya ait taşınmazlar yönünden iptali gerekirken, davanın reddi yolunda verilen Mahkeme kararında hukuki isabet bulunmamıştır...⁵⁹²”

Arazi toplulaştırmasında maliklerin farklı parsellerdeki hisselerinin birleştirilmesi yönündeki tercihlerinin dikkate alınmaması, toplulaştırmanın amacına uygun olarak toprağın verimli şekilde işletilmesini sağlayacak büyüklükte parseller oluşturulmaması ve hisseli parseller için ayrı değerlendirme yapılmamış olması da toplulaştırma usul ve esaslarına aykırı kabul edilmektedir:

“Davaya konu uygulama kapsamında yapılan dağıtımda, davacının maliki ve hissedarı olduğu 417 m², 346 m², 2625 m², 4550 m² büyüklüğündeki taşınmazların kamu ortaklık payı kesintileri yapıldıktan sonra kalan kısımlarının aynı hissedarlarla hisseli oluşturulan taşınmazlara tahsis edildiği, toplulaştırma kapsamında davacının hisseli taşınmazlarının birleştirilme taleplerinin değerlendirilmediği, değerlendirilmemesine yönelik gerekçelerin tespit edilemediği, oluşturulan parsellerde büyüklük açısından herhangi bir standart bulunmadığı, davacıya yeni oluşturulan taşınmazların da hisseli bir şekilde oluşturulduğu görülmektedir.

3083 sayılı Kanun kapsamında yapılacak uygulamalarda, toprağın verimli şekilde işletilmesini sağlama amacına yönelik olarak parsellerin oluşturulması gerekmektedir. Bu amaç doğrultusunda oluşturulacak parsellerin büyüklüğü ve hisse durumu gözetilerek tahsis edilen kişilerin toplulaştırma öncesi durumlarından daha verimli bir şekilde tarımsal faaliyet yürütme imkanlarının artırılması gerekmektedir.

Bu anlamda, herhangi bir standartı olmayan küçük taşınmazlar oluşturulmaması, maliklerin taşınmazlarını verimli bir şekilde kullanmasına engel

⁵⁹² Dan. 17. D. 17.05.2016 tarih, E: 2015/7873, K: 2016/3763 (Yayımlanmamış Karar). Aynı yönde *“Sadece tahsis edilen taşınmazın aynı verimliliğe sahip olduğu belirtilerek, teknik gerekçeleri ortaya konulmadan aynı verimliliğe sahip olan eski kadastral taşınmazının bulunduğu yerden tahsis yapılmaması, kişilerin mülkiyet haklarının göz ardı edilerek mülkiyetlerin farklı kişilere devrine imkan tanımak sonucunu doğuracaktır. Uyuşmazlıkta, davacının maliki olduğu kadastral taşınmazlardan kısmen yol geçmesine rağmen geri kalan kısımlarda yeni parsel oluşturulduğu, ancak davacıya eski parselinin olduğu yerde oluşturulan yeni parsellerden tahsis yapılmadığı, söz konusu taşınmazların farklı kişilere tahsis edildiği, bu durumun teknik gerekçelerinin ortaya konulamadığı, bilirkişilerce de tahsis edilen taşınmazın aynı verimlilikte olduğu belirtilerek, fiziki ötelenmenin arazi toplulaştırmasının gereği olduğu ifade edilmesine rağmen söz konusu gerekliliğin açıklanamadığı görüldüğünden, hukuka uyarlık bulunmayan dava konusu işlemin iptali gerekirken, davanın reddi yolunda verilen Mahkeme kararında hukuki isabet bulunmamıştır...”* (Dan. 17. D. 28.04.2015 tarih, E: 2015/7846, K: 2015/1522) (Yayımlanmamış Karar); *“...bilirkişilerce tahsis edilen taşınmazın daha fazla eğime sahip olduğu, düzeltme yapılması gerektiği ifade edilmesine rağmen tahsisin eşdeğer kabul edildiği, bulunduğu yerden tahsis yapılmama gerekçelerinin açıklanamadığı, aynı verimlilikte ve eşdeğer nitelikte tahsis yapılmasının hukuken zorunluluk teşkil ettiği, bu zorunluluğun gerekçe kabul edilerek taşınmazların farklı kişilere tahsis edilemeyeceği...”* (Dan. 17. D. 30.05.2016 tarih, E: 2015/8470, K: 2016/4168) (Yayımlanmamış Karar).

olacak nitelikte hisseli bir mülkiyet yapısının oluşturulmaması, kişilerin uygulama kapsamında farklı taşınmazları bulunması halinde malik olduğu bir taşınmaz etrafında diğer taşınmazlarının toplanması taleplerinin değerlendirilerek optimum büyüklüğün sağlanması hususları arazi toplulaştırması uygulamasının gereklilikleri arasındadır. Söz konusu durumlar dikkate alınmadan, sadece kamu ortaklık payı kesintisi yapılarak taşınmaz tahsis yapılması uygulamanın amaçlarına uygun bir yaklaşım olmayacaktır....

Bu durumda, uyumsuzluğa konu taşınmazları da kapsayan alanda yapılan uygulamanın dağıtım ilke ve esaslarına uygun olmadığı, Kanunda öngörülen amaçları sağlamaya imkan vermeyecek şekilde parsel oluşturularak hisseli dağıtım yapıldığı, birleştirme taleplerinin dikkate alınmadığı anlaşıldığından, hukuka uyarlık bulunmayan dava konusu işlemin iptali gerekirken davanın reddi yolunda verilen Mahkeme kararında hukuki isabet görülmemiştir...⁵⁹³”

“Davacı tarafından, taşınmazının bulunduğu ...ili, ...ilçesi, ...köyü, ...mevkii 1686 parsel ile aynı yer ...mevkii 1430 sayılı parsellerle ilgili olarak yapılan toplulaştırma işleminin iptali istemiyle açılan davada, ...İdare Mahkemesince; uyumsuzluğa konu 1686 parsel ile 1430 nolu parselin 28 nolu parselde birleştirilmesinin uygun olmadığı, 1430 nolu parseldeki maliklere ayrı bir parsel tahsis edilerek 1686 parseldeki hissesiz durum ile 1430 nolu parseldeki hisseli durumun ayrı ayrı değerlendirildikten sonra 418 nolu blokta 1686 parsel için ayrı bir parsel ve 1430 nolu parsel için ... ile birlikte ...'a müstereken ayrı bir parselin verilmesi gerekmekte iken verilmediği anlaşıldığından, dava konusu toplulaştırma işleminde hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle dava konusu işlemin iptali yolunda verilen kararın, temyizden incelenerek bozulması istenilmektedir.

Temyizen incelenen karar usul ve hukuka uygun olup, dilekçede ileri sürülen temyiz nedenleri kararın bozulmasını gerektirecek nitelikte görülmediğinden, temyiz isteminin reddi ile ...İdare Mahkemesinin ...kararının onanmasına...⁵⁹⁴”

Toplulaştırma usul ve esaslarına aykırılık sebebiyle iptal kararlarının verildiği bir diğer durum, yeni parseller oluşturulurken sabit tesislerin dikkate alınması yönündeki kuralın ihlalidir:

“Olayda, uyumsuzluğa konu 269 parsel sayılı taşınmazla birlikte davacının maliki olduğu 3924, 4050 ve 4048 kadastral parsel sayılı taşınmazlardan gelen hisselerle birlikte söz konusu taşınmazların bulunduğu bölgeye yakın bir alanda oluşturulan 144 ada, 5 parsel sayılı taşınmazın müstakil olarak tahsis edildiği, davacı tarafından 269 parsel sayılı davaya konu edilen taşınmazda 200 adet ağaç bulunduğu, bunların sabit tesis olarak kabul edilmesi gerektiği, eşdeğer tahsis yapılmadığının ifade edildiği, dosyada bulunan harita incelendiğinde 269 parsel sayılı taşınmazın dere kenarında bulunduğu, parsel içerisinde ağaçların yer aldığı, parselin ağaç bulunduğu belirtilen kısımlarında 144 ada, 10 parsel sayılı taşınmazın oluşturularak 363, 365, 366, 3995 ve 3996 parsel sayılı taşınmazın maliki olan kişiye tahsis edildiği, Mahkemece mahallinde yaptırılan keşif ve bilirkişi incelemesi sonucunda düzenlenen raporda, ‘dağıtımın uygun olduğu, mümkün mertebe

⁵⁹³ Dan. 17. D. 30.05.2016 tarih, E: 2015/7950, K: 2016/4170 (Yayımlanmamış Karar).

⁵⁹⁴ Dan. 10. D. 14.10.2016 tarih, E: 2016/5849, K: 2016/3736 (Yayımlanmamış Karar).

bulunduğu yerde oluşturulan parselin müstakil olarak tahsis edildiği, sabit tesisler konusunda öngörülen kriterlerin dikkate alındığı' ifade edilmesine rağmen, ağaçların sabit tesis olarak kabul edilmemesi ve ağaçları da kapsayacak şekilde 269 parsel sayılı taşınmazın bulunduğu kadastral alanda parsel oluşturulmaması konularında yeterli inceleme yapılmadığı görülmektedir.

Bu durumda, Mahkemece ağaçların sabit tesis olarak kabul edilmesi gerekip gerekmediği, 269 parsel sayılı taşınmazın bulunduğu alanda ağaçları da kapsayacak şekilde parsel oluşturma imkanı bulunup bulunmadığı konularında bilirkişilerden ek rapor alınarak belirtilen hususlar açıklığa kavuşturulduktan sonra dava konusu işlem hakkında yeniden bir karar verilmesi gerekmektedir.

Açıklanan nedenlerle;...temyiz isteminin kabulü ile idare mahkemesi kararının bozulmasına...⁵⁹⁵ ”

Arazi toplulaştırmasında sabit tesislerin korunması ve maliklerin arazilerinin birleştirilerek tek parselde arazi verilmesi kural olmakla birlikte teknik açıdan zorunluluk arz eden durumlarda sabit tesisin bir başka parselde bırakılması ya da parçalı arazi verilmesi hukuka uygun kabul edilmektedir:

“Ek raporda, 3083 sayılı Kanunun uygulama yönetmeliğinde, ruhsatlı ve faal kuyuların imkanlar ölçüsünde korunacağından bahsetmekte ise de, rapora ekli projede görüleceği üzere D.S.İ tarafından belirlenen onaylı T6 tahliye kanalı güzergahının içerisinde bulunması nedeni ile davacıya ait kadastral 399 parselde yer alan kuyunun ve kuyunun bulunduğu arazi parçasının toplulaştırma sonrasında davacıya tahsis edilmemesinin, projenin bütünlüğünün uygulanması açısından doğru bir işlem olduğu hususunun altı çizilmiştir... Bu durumda, uyuşmazlık konusu toplulaştırma uygulamasının davacı taşınmazlarına ilişkin kısmında, toplulaştırma mevzuatına ve hukuka aykırılık görülmemiştir. Açıklanan nedenlerle; davanın reddine...⁵⁹⁶ ”

“Olayda davacılar 1207 parselin toplulaştırma sonucu ikiye bölündüğü, tüzüğün yukarıda zikredilen hükmü uyarınca kendilerine bir parsel verilmesi gerektiğini ileri sürmüşler ise de; dava dosyasında mevcut bilgi ve belgelere göre, 1207 no.lu parselin D.S.İ tarafından planlaması ve uygulaması yapılan kanalet ve drenaj kanalı projesi nedeniyle ikiye bölündüğü, tahsis edilen 506 ve 507 blok içindeki toprağın aynı kaliteye (1. ve 2. derece toprak) sahip olduğunun anlaşılması

⁵⁹⁵ Dan. 17. D. 28.04.2016 tarih, E: 2015/7913, K: 2016/3401 (Yayımlanmamış Karar); Danıştay 8. Dairesinin 20.11.2014 tarih ve E: 2014/261, K: 2014/8938 sayılı kararı ile onanan yerel mahkeme kararında meyve ağaçlarının sabit tesis olarak dikkate alınmadığı gerekçesiyle dava konusu işlemin iptaline karar verilmiştir. Aynı yönde Dan. 17. D. 11.11.2015 tarih, E: 2015/11552, K: 2015/4695 (Yayımlanmamış Karar); Dan. 17. D. 28.04.2016 tarih, E: 2015/7847, K: 2016/3406 (Yayımlanmamış Karar) “...uyuşmazlık konusu toplulaştırma işlemi sonucunda davacıya tahsis edilen yerlerin reel olarak toplulaştırma öncesi ile aynı değerde olmasına rağmen; davacının taşınmazı üzerindeki işletmenin bütünleyici unsuru olan trafo tesisinin korunması gerekirken korunmaması, umumi yola bitişik olan parselin yine imkanlar ölçüsünde aynı yerde verilmesi gerekirken verilmemesi, davacı tarafından kurulan tarımsal nitelikli tesisin anayol cephesi kapatılarak ulaşım imkanlarının kısıtlanması nedeniyle tesis edilen işlemin hukuka aykırı olduğu sonuç ve kanaatine ulaşılmıştır. Açıklanan nedenlerle, dava konusu işlemin iptaline...”

⁵⁹⁶ Danıştay 17. Dairesinin 12.04.2016 tarih ve E: 2015/7114, K: 2016/2618 sayılı kararı ile onanmıştır (Yayımlanmamış Karar).

karşısında, davacıların bu iddiası arazi toplulaştırma işlemini kusurlandırıcı nitelikte görülmemiştir...Açıklanan nedenlerle, davanın reddine...⁵⁹⁷”

Toplulaştırma neticesinde tahsis edilen parsellerin yol ve sudan faydalanacak şekilde planlanması zorunludur. Bu kuralın dikkate alınmaması durumunda da toplulaştırma işleminin iptaline karar verilmektedir :

“...toplulaştırma uygulamasında uygulamaya giren bütün taşınmazların yola cepheli parsel haline getirilmesi amaçlanmasına rağmen, davacıya nihai olarak verilen 8 no.lu parselin yola cephesi olmayan parsel olarak verildiği, böylelikle eşitlik ilkesine aykırı olarak bir kısım parsellerin yola cephesiz olarak üretilmesi, ayrıca kullanımı rantabl olmayan 5000 m² nin altında parsel üretilmek suretiyle mevzuata aykırı işlem yapılmış olması nedeniyle dava konusu toplulaştırma işleminin hukuka aykırı olduğu sonuç ve kanaatine ulaşılmıştır. Açıklanan nedenlerle, dava konusu işlemin iptaline...⁵⁹⁸”

3. Sebep Yönünden Hukuka Aykırılık

İdari işlemin sebep unsuru, idareyi bu işlemi yapmaya sevkeden hukuki veya fiili durumlardır⁵⁹⁹. İdari işlemler, kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla yapıldığı için bu amacı gerçekleştirmeye elverişli bir sebebe dayanmak zorundadırlar⁶⁰⁰. Bu sebep, kanunda açıkça gösterilmiş olabileceği gibi “kamu düzeni”, “ihtiyaç” vb. genel kavramlarla da ifade edilmiş olabilir⁶⁰¹. Sebebin kanunda hiç gösterilmediği hallerde ise idarenin mutlak ve sınırsız olmamak kaydıyla takdir hakkının bulunduğu kabul edilir⁶⁰². İdari işlemler, hukuki ve maddi sebeplere dayanır. Hukuki sebep, idareyi o işlemi yapmaya sevkeden soyut hukuk kuralıdır⁶⁰³. Maddi sebepler ise, idarenin o işlemi tesis etmesini gerektiren fiili durumlardır. Bu fiili durumların somut

⁵⁹⁷ Danıştay 8. Dairesinin 28.12.2012 tarih ve E: 2009/9185, K: 2012/11548 sayılı kararı ile onanmıştır (Yayımlanmamış Karar).

⁵⁹⁸ Danıştay 17. Dairesinin 16.06.2016 tarih ve E: 2015/8495, K: 2016/4664 sayılı kararı ile onanmıştır (Yayımlanmamış Karar). “...uyuşmazlık konusu toplulaştırma işlemi sonucunda davacıya tahsis edilen yerlerin reel olarak toplulaştırma öncesi ile aynı değerde olmasına rağmen; davacının taşınmazı üzerindeki işletmenin bütünleyici unsuru olan trafo tesisinin korunması gerekirken korunmaması, umumi yola bitişik olan parselin yine imkanlar ölçüsünde aynı yerde verilmesi gerekirken verilmemesi, davacı tarafından kurulan tarımsal nitelikli tesisin anayol cephesi kapatılarak ulaşım imkanlarının kısıtlanması nedeniyle tesis edilen işlemin hukuka aykırı olduğu sonuç ve kanaatine ulaşılmıştır. Açıklanan nedenlerle, dava konusu işlemin iptaline...” (Danıştay 8. Dairesinin 22.09.2014 tarih ve E: 2013/6950, K: 2014/6584 sayılı kararı ile onanmıştır) (Yayımlanmamış Karar).

⁵⁹⁹ Sarica, s. 65.

⁶⁰⁰ Günday, s.153.

⁶⁰¹ Günday, s.154; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, s. 393; Yayla, s. 100.

⁶⁰² Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, s. 395; Yayla, s.100.

⁶⁰³ Candan, s. 150.

olayda gerçekleşip gerçekleşmediği, mahkemece idari işlemin sebep unsuru yönünden yapılacak incelemenin konusunu oluşturacaktır.

Yayla'nın vurguladığı gibi idari işlemin sebep unsurunun önem taşıdığı esas nokta; araştırma, inceleme, bilimsel değerlendirme yapılmak suretiyle idari işlemin tesis edildiği durumlarda ortaya çıkmaktadır⁶⁰⁴. Bu tür durumlarda idarenin yaptığı değerlendirmenin hatalı olması, işlemi sebep yönünden sakat kılacaktır. Arazi toplulaştırması işleminin sebep unsurunu oluşturan hukuki ve maddi olgular; toplulaştırmanın uygulanacağı alanların ve proje sahalarının belirlenmesine yönelik olarak yapılan etüd çalışmaları ve bunun sonucunda tesis edilen Bakanlık işlemi ve Bakanlar Kurulu kararıdır. Ayrıca 3083 sayılı Kanun ya da 5403 sayılı Kanun ve ilgili mevzuatı, toplulaştırma işleminin hukuki sebebini oluşturmaktadır. Uygulama Yönetmeliği'nin 20'nci maddesinin 2'nci fıkrasında, toplulaştırmanın uygulanacağı yerlerin; teknik, ekonomik, sosyal ve hukuki faydalar göz önünde bulundurularak Bölge Müdürlüğünün teklifi ve Genel Müdürlüğün onayı ile belirleneceği; toplulaştırma yapılması uygun görülen yerlerin Bölge Müdürlüğünce alışılmış usullerle ilgililere ilan edileceği düzenlenmiştir. Tüzük'ün 16'ncı maddesinde ise; tarım kesiminde yaşayabilir işletmeler kurmak ve tarım arazilerinin rasyonel kullanımını sağlamak amacıyla parsel büyüklüklerinin optimum ölçülerde oluşması, mevcut parsel deseninin parseller arası ulaşım, modern sulama ve tarımsal mekanizasyon tekniklerinin gereksinimlerine göre yeniden düzenlenmesi ve gerekli olması durumunda tarla içi geliştirme hizmetlerinin yapılması için isteğe bağlı veya Bakanlığın veya Toprak Koruma Kurulu'nun talebi üzerine kamu yararı gözetilerek isteğe bağlı olmaksızın, arazi toplulaştırması yapılmak üzere Bakanlar Kurulu kararı ile proje sahasının belirleneceği, Bakanlar Kurulu'nun bu kararının kamu yararı kararı sayılacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla arazi toplulaştırması işleminin gerçekleştirilebilmesi için öncelikle toplulaştırmaya ihtiyaç bulunduğu dair teknik, ekonomik, sosyal ve hukuki fayda yönünden bir değerlendirme yapılması gerekmektedir. İdarenin yapacağı bu değerlendirme neticesinde toplulaştırma işlemi gerçekleştirilecektir. Söz konusu değerlendirmede yapılacak hata, toplulaştırma işlemini sebep yönünden sakat kılacaktır.

⁶⁰⁴ Yayla, s. 101.

Diğer taraftan, düzenleyici idari işlemlere dayanarak tesis edilen bireysel uygulama işlemleri, düzenleyici idari işlemin ilan edilmediği ya da yayınlanmadığı durumlarda da sebep unsuru yönünden sakat olacaktır; nitekim bu durumda bireysel işlem, uygulanabilir bir hukuki dayanaktan yoksun bulunmaktadır⁶⁰⁵. Bu yönden de toplulaştırma yapılmasına yönelik olarak alınan Bakanlık kararının ya da Bakanlar Kurulu kararının ilan edilmemesi veya yayınlanmaması, toplulaştırma işlemini hukuki dayanaktan yoksun bırakacak ve yine sebep unsuru yönünden sakat kılacaktır.

4. Konu Yönünden Hukuka Aykırılık

İdari işlemin konusu, doğurduğu hukuki sonuç, hukuk alanında meydana getirdiği değişikliktir⁶⁰⁶. Örneğin; kamulaştırma işleminin konusu, özel şahsın mülkiyetinden çıkarılan taşınmazın idarenin uhdesine geçmesidir⁶⁰⁷. İdari işlemlerin konusu, kanunlarla önceden belirlenmiştir. İdare, sebepleri gerçekleştiği takdirde mevzuatta önceden belirlenmiş olan konuda işlem yapmak mecburiyetindedir⁶⁰⁸.

İdari işlemlerin konusu, mümkün ve meşru olmalıdır⁶⁰⁹. Kanunlarda açıkça yasaklanan bir konuda işlem yapılması, idari işlemin konu yönünden iptaline yol açacaktır. Bu sebeple konu yönünden hukuka aykırılık, kanunun ihlali ya da esasa ilişkin hukuk kuralına aykırılık olarak da ifade edilmektedir⁶¹⁰.

Arazi toplulaştırmasının konusu, toplulaştırma alanı ya da proje sahası olarak belirlenen yerlerin kadastral sınırları içerisinde kalan gerçek ve tüzel kişilere ait arazilerin yeniden düzenlenmesidir. Dolayısıyla Bakanlık işlemi ile toplulaştırma alanı olarak tespit edilen ya da Bakanlar Kurulu kararı ile proje sahası olarak ilan edilen yerlerin sınırları dışında kalan arazilerde toplulaştırma uygulanması durumunda yapılan işlem, konu yönünden hukuka aykırı olacaktır.

Kanunlarda özel bir rejime tabi tutulan taşınmazlarla ilgili olarak kanunun öngördüğü kuralların ihlali, toplulaştırma işleminin konu yönünden hukuka aykırı olmasına yol açabilir. Örneğin, mera alanlarının, 4342 sayılı Mera Kanunu

⁶⁰⁵ Yayla, s. 92.

⁶⁰⁶ Günday, s. 157; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, s. 395; Gözler, Cilt-1, s. 930.

⁶⁰⁷ Sarica, s. 77.

⁶⁰⁸ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, s. 396.

⁶⁰⁹ Günday, s. 157.

⁶¹⁰ Gözler, Cilt-1, s. 933; Gözübüyük ve Tan, Cilt-2, s. 487.

kapsamında tahsis amacı değişikliği yapılmaksızın toplulaştırma projesi kapsamında dağıtım tabi tutulması, toplulaştırma işleminin iptalini gerektiren bir sebeptir. Nitekim Mera Kanunu'nun 4 ve 14'üncü maddelerinde, meraların tahsis amacı değişikliği yapılmadığı sürece amacı dışında kullanılamayacağı açıkça belirtilmiştir. Meraların tahsis amacı değiştirilmeksizin toplulaştırma kapsamında dağıtım tabi tutulması, Kanun'un açık hükmüne aykırılık nedeniyle toplulaştırma işlemini konu yönünden hukuka aykırı hale getirecektir. Aynı şekilde 3998 sayılı Mezarlıkların Korunması Hakkında Kanun hükümleri gereğince mezarlıkların asli gayesi dışında başka bir amaca tahsis edilmesi mümkün değildir. Bu bakımdan mezarlıkların toplulaştırma projesine dahil edilerek diğer araziler gibi dağıtım tabi edilmesi iptal sebebidir.

Kamulaştırma işlemleri tamamlanmış taşınmazların tarım arazisi olarak kabul edilmek suretiyle toplulaştırmaya dahil edilmesi de, Danıştay tarafından hukuka aykırı bulunmuştur:

“Uyuzmazlıkta, davacı tarafından elektrik iletim ve dağıtım hizmetlerinde kullanılmak üzere kamu yararı kararı alınarak acele kamulaştırma işlemleri tamamlanan taşınmazların 3083 sayılı Kanun uyarınca yapılan arazi toplulaştırma işleminde dikkate alınmadığı, söz konusu taşınmazların tarım arazisi vasfında kabul edilerek dağıtım tabi tutulduğu görülmektedir.

Olayda, arazi toplulaştırmasında yapılan dağıtımda tapu kayıtlarının esas alınması gerektiği, tapu kayıtlarında kamu yararı kararlarının şerh edilmiş olması ve Asliye Hukuk Mahkemesi kararlarıyla acele kamulaştırma işlemlerinin tamamlanmış olması karşısında davalı idarece arazi toplulaştırması uygulaması yapılırken söz konusu hususların dikkate alınması gerektiği, proje kapsamında elektrik iletim ve dağıtım hizmetlerine ayrılan ve bu amaçla kamulaştırmaları tamamlanan taşınmazların tarım arazisi kabul edilerek tarımsal amaçlı kullanılmak üzere dağıtımının yapılmasında hukuka uyarlık bulunmadığı görülmektedir.

Bu durumda, dağıtım ilke ve esaslarına uyarlık bulunmayan dava konusu işlemin iptali gerekirken, Mahkemece, idarelerin şerhleri dikkate alma yükümlülüğü bulunmadığı, 34 adet parsel için toplulaştırmanın iptal edilmesi halinde ortaya çıkacak kamu külfeti ile davacının kamu külfeti karşılaştırıldığında yapılan uygulamada kamu yararı bulunduğu gerekçeleriyle davanın reddi yolunda verilen kararda hukuki isabet bulunmamıştır...⁶¹¹”

⁶¹¹ Dan. 17. D. 19.04.2016 tarih, E: 2015/11408, K: 2016/2936.

5. Amaç Yönünden Hukuka Aykırılık

Amaç (maksat) unsuru, idari işlemi yapan makamın o idari işlem den beklediği nihai sonucu ifade eder⁶¹². İdari işlemin amaç unsurundaki sakatlığın tespit edilebilmesi için işlemi yapan kamu görevlisinin o işlemi yapmaktaki niyet ve arzusunun ne olduğunun ortaya konması gerekmektedir. Bu bakımdan idari işlemin amaç unsuru, sübjektif bir nitelik arz eder ve bu yönüyle diğer unsurlardan ayrılır⁶¹³.

Bütün idari işlemlerin değişmeyen genel amacı, kamu yararadır. Ancak kamu yararı kavramının net bir tanım ve içeriğinin olmaması sebebiyle belli durumların gerçekleşmesi halinde idarenin kamu yararı amacından uzaklaştığı kabul edilir.⁶¹⁴ İdari işlemin kişisel amaç ile, üçüncü kişileri korumak amacı ile ya da siyasi amaç ile yapılmış olması durumlarında amaç yönünden hukuka aykırılık söz konusu olacaktır⁶¹⁵.

İdari işlemin amacı, mevzuatta açıkça belirtilmiş olabilir. Belirtilen bu özel amaç, genel amaç olan kamu yararının sınırları belirlenmek suretiyle somutlaştırılmış halidir⁶¹⁶. Örneğin, kanunlarda yer alan genel ahlak, milli güvenlik, genel sağlık gibi ifadeler, idari işlemin özel bir amacı olduğunu gösterir⁶¹⁷. Bu durumda idare, mevzuatta belirtilen özel amacı gerçekleştirmek üzere işlem tesis etmek zorundadır. Bu özel amacın dışında kamu yararına yönelik olsa bile başka bir amaçla hareket etmesi işlemi hukuka aykırı hale getirir⁶¹⁸. İdarenin kanunla belirlenmiş özel amacın dışına çıkarak başka bir amacı gerçekleştirmek için işlem tesis etmesi, *amaç saptırması*⁶¹⁹ ya da *yetki saptırması*⁶²⁰ olarak adlandırılmaktadır.

Yetki saptırmasının özel bir türü olduğu da ifade edilen *usul (yöntem) saptırması* ise, idarenin belli bir işlem için konulmuş usulü başka bir işlemi

⁶¹² Sarıca, s. 91; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, s. 400; Günday, s. 160.

⁶¹³ Sarıca, s. 91; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, s. 401; Gözler, Cilt-1, s. 977.

⁶¹⁴ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, s. 402.

⁶¹⁵ Gözübüyük ve Tan, Cilt-2, s. 497-499; Atay, s. 497; Gözler, Cilt-1, s. 980.

⁶¹⁶ Sarıca, s. 92; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, s. 402.

⁶¹⁷ Gözler, Cilt-1, s. 982.

⁶¹⁸ Gözübüyük ve Tan, Cilt-2, s. 500; Gözler, Cilt-1, s. 982.

⁶¹⁹ Candan, s. 156.

⁶²⁰ Gözler, Cilt-1, s. 978.

gerçekleştirmek için kullanmasıdır⁶²¹. Usul saptırmasının klasik örneği, idarenin kamulaştırma usulünü uygulamak yerine geçici işgal usulüne başvurusudur⁶²².

Arazi toplulaştırmasının genel amacı, diğer idari işlemlerde olduğu gibi kamu yararını gerçekleştirmektedir. Anayasa'nın "Kamu Yararı" başlığı altında düzenlenen 44'üncü maddesine göre; Devlet, toprağın verimli olarak işletilmesini korumak ve geliştirmek, erozyonla kaybedilmesini önlemek ve topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçilikle uğraşan köylüye toprak sağlamak amacıyla gerekli tedbirleri almak; 45'inci maddesine göre, tarım arazileri ile çayır ve maraların amaç dışı kullanılmasını ve tahribini önlemekle yükümlüdür. Anayasa'nın 44 ve 45'inci maddelerindeki yükümlülükleri yerine getirmek üzere çıkarılan 3083 sayılı Kanun ve 5403 sayılı Kanun'da arazi toplulaştırmasının özel amacı belirtilmiştir. Bu Kanun hükümlerine göre; toprağın verimli şekilde işletilmesi, birim alandan azami ekonomik verimin alınması, ekonomik üretime imkan vermeyecek şekilde parçalanmış tarım topraklarının birleştirilmesi ve arazilerin rasyonel kullanımını sağlamak üzere optimum ölçüde parsel büyüklükleri oluşturulması amacıyla arazi toplulaştırması yapılabilir. Belirtilen bu amaçlar dışında kamu yararını

⁶²¹ Gözübüyük ve Tan, Cilt-2, s. 502; Gözler, Cilt-1, s. 989. "Dava, taşınmazda bulunan yapının 6785 sayılı Yasanın 50. maddesi uyarınca yıktırılmasına ilişkin belediye encümeni kararının iptali ve bu yıkım kararının uygulanması sonucu uğranılan maddi ve manevi zararın davalı idareden tazmini istemiyle açılmış, ...dava dosyasının incelenmesinden, davacılar aitt yapıyla ilgili olarak 16.9.1985 günü düzenlendiğinden söz edilen statik rapor uyarınca yıkım için 19.9.1985 günlü, belediye encümeni kararı alınarak aynı gün tebliğ edildiği ve yapının 22.9.1985 gününde davalı idarece yıktırıldığı anlaşıldığı, davalı idarenin yıkım işlemini Haliç'in temizlenmesi amacıyla tesis ettiğinin bilindiği, ilkçağdan günümüze kadar konumu ve işlevi açısından çok önemli olan Haliç'in temizlenmesi ve eski güzelliğine kavuşturulmasının tartışmaya konu yapılamayacağı ancak, Anayasanın 2.maddesinde de belirttiği üzere Türkiye Cumhuriyetinin bir Hukuk Devleti olduğu ve Hukuk Devletin en belirgin özelliğinin de devletin bütün faaliyetlerinde hukukun hakim ve bütün faaliyetlerinin hukuk kurallarına uygun olması olarak ortaya çıktığı, idare gerçekleştirmek istediği amaçta haklı olsa bile, belli durumların oluşması halinde yapacağı işlemin usulünü gösteren ve bu hususta yetki veren bir yasa hükmünün, bu durumlar meydana gelmeden başka bir amaç için kullanılmasının usul saptırması olup ağır bir hukuka aykırılık teşkil etmesi nedeniyle idarenin bu tür işlemlerinin iptal edilmesinin Hukuk Devleti anlayışının bir gereği olduğu belirtilmiş, bu görüş doğrultusunda olaya bakıldığında, aynı davacılar tarafından aynı yapı için açılan davada yaptırılan bilirkişi incelemesi sonucu düzenlenen raporda yapının taşıyıcı elemanlarını olumsuz yönde etkileyen herhangi bir de formasyon bulunmadığı yapının uzun süre daha fonksiyonunu yerine getireceği ve yapının 6785 sayılı Yasanın 50.maddesinde belirtilen yıkılacak derecede tehlikeli bir yapı olmadığı belirtildiği, bu raporun dava konusu yıkım kararı alınmadan ve yıkım gerçekleştirilmeden önce davalı idareye tebliğ edildiği davalı idarece usulüne uygun olarak kamulaştırma yapılmak suretiyle amaca ulaşılması gerekirken Haliç'in temizlenmesi amacına sığınarak fakat yıkılma eğilimli olduğundan bahisle yapının yıktırılması yoluna gidilmesinin usul saptırmasını oluşturduğu ve dava konusu yıkma işleminin açıkça hukuka aykırı olduğu nedeniyle iptaline..." karar verilmiş; karar, Danıştay 6. Dairesinin 27.05.1987 tarih ve E: 1987/451; K: 1987/590 sayılı kararı ile onanmıştır.

⁶²² Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, s.405; Gözler, Cilt-1, s. 990.

gerçekleştirmek üzere yapılmış olsa dahi, başka bir amaçla yapılan arazi toplulaştırması, amaç yönünden hukuka aykırı hale gelecektir.

Danıştay kararına konu bir olayda; davacı, otoyol projesi güzergahı üzerinde yer alan, kendi taşınmazının da bulunduğu alanın idare tarafından kamulaştırma yapmaktan kaçınmak için uygulama alanı olarak belirlendiği ve toplulaştırma yapılmasına karar verildiği iddiasıyla uygulama alanı belirlenmesine yönelik Bakanlar Kurulu kararı ile bu kapsamda başlatılan toplulaştırma işleminin iptali istemiyle dava açmıştır. Kararda açıkça belirtilmemişse de; davacının kamulaştırma yerine arazi toplulaştırması yoluna başvurulduğu yönündeki iddiası, usul saptırması nedeniyle hukuka aykırılık halini içermektedir. Söz konusu davada, Danıştay 17. Dairesinin 2015/12056 Esas sayılı dosyasında;

“Dava konusu işlemin 3083 sayılı Kanun uyarınca toprağın verimli işletilmesini, ekonomik verimliliğin arttırılmasını, çiftçilerin topraklandırılmasını, parçalanmış toprakların toplulaştırılmasını, parçalanmasının önlenmesini sağlamak amacıyla tesis edilmediği, otoyol güzergahına tahsis edilerek kamulaştırma maliyetlerinin azaltılmasının hedeflendiği, 3083 sayılı Kanun’un amacına, Anayasa’nın 35’inci maddesi ile AIHS’nin Ek 1 No.lu Protokolü’nün 1. maddesinde öngörülen mülkiyet hakkına aykırı olduğu...3083 sayılı Kanunun 1. maddesinin (e) bendinde öngörülen, zorunluluk halinde tarım arazisinin diğer amaçlara tahsisine ilişkin düzenlemenin, kanunun genel yapısına ve tarım reformu (iyileştirme) kavramına uygun olarak tahsisi gerektirdiği, kamulaştırma bedellerini ödemekten kaçınmak için toplulaştırma yapılmasının tarımda reform (iyileştirme) anlayışına uygun bir yaklaşım olmadığı...”

gerekçesiyle verilen 18.11.2015 tarihli yürütmenin durdurulması kararı⁶²³, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu’nun 14.04.2016 tarih ve 2016/199 itiraz no.lu

⁶²³ Karar, oyçokluğu ile alınmıştır. Karşı oy şu şekildedir: “Davalı idarelerin savunmalarının incelenmesinden; Karayolları ile Tarım Reformu Genel Müdürlüğü arasında yapılan protokole istinaden otoyol projelerinin geçtiği alanlarda aynı zamanda arazi toplulaştırması da yapılarak tarım arazilerindeki parçalılık giderilerek düzenli ve ideal parsel şekilleri oluşturulacağı, tapu kadastro şekilleri kayıtlarının yenilenmiş olacağı, her parselin yola kavuşacağı, otoyol yapılması planlanan güzergahlarda arazi toplulaştırma projelerinin de uygulanması ile ekonomik üretime imkan vermeyecek şekilde parçalanmış tarım arazilerinin toplulaştırılacağı, eğer arazi toplulaştırması yapılsaydı ve otoyol güzergahında kamulaştırma yapılsaydı kamulaştırma sonrası otoyol güzergahının sağında ve solunda tarıma elverişsiz şekilsiz ve artık parseller oluşacağı ve çiftçilerin bu arazileri kullanamayacağı, toplulaştırma sayesinde bu artık parsellerin proje kapsamında değerlendirileceği ve kullanıma kazandırılacağı, bu sayede hem çiftçi hem de milli ekonominin kazanacağı, arazi toplulaştırma projeleri kapsamında yapılacak olan ve vatandaşın kullanacağı tarla içi yol, drenaj kanalı, sulama kanalı gibi tarımsal amaçlı altyapı hizmetleri için projeye giren tüm parsellerden 3083 sayılı Kanuna istinaden en fazla % 10’a kadar bir kesinti yapılabildiği halde otoyol güzergahı için çiftçilerden böyle bir kesinti yapılmayacağı belirtilmiştir. Bu itibarla 07.11.2012 günlü, 2846 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 12.10.2012 günlü, 2012/3857 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı’na ekli (1) sayılı listede yer alan yerleşim birimlerinin ‘Uygulama Alanı’ olarak tespitinde 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair

kararı ile kaldırılarak davacının yürütmenin durdurulması isteminin reddine karar verilmiştir:

“Davalı idarelerce; Karayolları Genel Müdürlüğü ile Tarım Reformu Genel Müdürlüğü arasında yapılan protokol doğrultusunda otoyol projesinin bulunduğu alanlara ilişkin toplulaştırma çalışmalarına öncelik verildiği, toplulaştırma ve otoyol projelerinin birlikte yürütülmesi suretiyle, otoyol projeleri nedeniyle tarım arazilerinin parçalanmasının önlenmesi, dağınık ve modern tarıma elverişsiz hale gelen arazilerin toplulaştırma projeleri ile proje kapsamında değerlendirilerek kullanıma kazandırılması, yapılacak toplulaştırma ile parsellerin her birinin yola cepheli hale gelmesiyle ulaşım ulaşım ve kullanım kolaylığı ve sulama olanağının sağlanmasının amaçlandığı, arazilerden kesinti yapılarak otoyol için arazi elde edilmediğinin belirtildiği görülmektedir.

Buna göre; Karayolları Genel Müdürlüğü ile Tarım Reformu Genel Müdürlüğü arasında yapılan protokol doğrultusunda otoyol projelerinin geçtiği alanlarda yapılacak toplulaştırma projelerine öncelik verilerek toplulaştırma ve otoyol projelerinin birlikte yürütülmesi sonucunda, uyumsuzluğa konu alanların uygulama alanı olarak belirlenmesi ile tarım arazilerinin otoyol projesi nedeniyle parçalanması ve kullanılamaz hale gelmesi önlenerek, otoyol alanında kalan arazilerin karşılığında çiftçiye arazi verilmesi suretiyle, çiftçinin tarımsal faaliyetine devam etmesi, toprağın verimli şekilde işletilmesi ve işletilmesinin korunması sağlanacağından, dava konusu Bakanlar Kurulu kararı ile 3083 sayılı Kanun’un 3. ve 8. maddeleri uyarınca uyumsuzluğa konu alanın uygulama alanı olarak belirlenmesinde Anayasaya ve anılan Kanun’un 1. Maddesinin (a) ve (e) bendinde öngörülen amaçlara ve kamu yararına aykırılık bulunmadığı, dolayısıyla mülkiyet hakkına yapılan müdahalenin Kanuna dayalı olarak, meşru ve kamu yararı amacıyla yapıldığı sonucuna varıldığından, dava konusu işlemlerde hukuka aykırılık görülmemiştir.

Açıklanan nedenlerle;...davalı idarenin itirazının kabulüne ve Danıştay Onyedinci Dairesince verilen 18/11/2015 günlü, E: 2015/12056 sayılı yürütmenin durdurulması kararının kaldırılmasına, davacının yürütmenin durdurulması isteminin reddine...”

D. Yargı Kararlarının Uygulanması

1.İptal Kararlarının Uygulanması

Anayasa’nın 138’inci maddesinin 4’üncü fıkrasında yer alan “Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine

Tarım Reformu Kanunu’nun 1’inci maddesinde öngörülen amaca aykırılık bulunmadığı sonucuna ulaşıldığından, yürütmenin durdurulması isteminin reddi gerektiği oyuyla çoğunluk kararına katılmıyoruz.”

getirilmesini geciktiremez” hükmü, hukuk devleti ilkesinin gereği olarak idarenin hukuka bağlılığını ve yargı kararlarını uygulama zorunluluğunu ifade etmektedir⁶²⁴. İYUK md.28/1’e göre; Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararları, idare tarafından gecikmeksizin yerine getirilmek zorundadır. Kararların uygulanma süresi, kararın idareye tebliğinden itibaren otuz günü geçemez. Madde hükmünde yer alan otuz günlük süre, idarenin mahkeme kararını yerine getirmesi için öngörülmüş olan sürenin üst sınırıdır. Bu sürenin otuz günden fazla uzatılması mümkün değildir⁶²⁵. İdare, şartları olduğu takdirde yargı kararını otuz günlük sürenin bitimini beklemeden derhal yerine getirmek zorundadır⁶²⁶. Ancak, yargı kararının uygulanması için tesis edilecek idari işlemin belli prosedür ve aşamalardan geçmesi

⁶²⁴ “...Mahkeme kararlarının uygulanması da, yargılama sürecini tamamlayan ve yargılamanın sonuç doğurmasını sağlayan bir unsurdur. Kararın uygulanmaması halinde yargılamanın da bir anlamı kalmayacaktır. Bu nedenle yargı kararlarının uygulanması "mahkemeye erişim hakkı" kapsamında değerlendirilmektedir. Buna göre, yargılama sonucunda mahkemenin bir karar vermiş olması yeterli olmayıp ayrıca bu kararın etkili bir şekilde uygulanması da gerekir. Hukuk sisteminde, nihai mahkeme kararlarını, taraflardan birinin aleyhine sonuç doğuracak şekilde uygulanamaz hale getiren düzenlemelerin bulunması veya mahkeme kararlarının icrasının herhangi bir şekilde engellenmesi hallerinde, "mahkemeye erişim hakkı da anlamını yitirir. Mahkeme kararlarının bağlayıcılığını ve gecikmeksizin uygulanmasını sağlayacak etkili tedbirlerin alınması hukuk devletinin asgari gereklerindendir. Yargı kararının geciktirilmeksizin uygulanması, Anayasa'nın 138. maddesinin dördüncü fıkrasında mahkemelerin bağımsızlığının bir parçası olarak görülmekte ve Devlete yargı kararlarını değiştirmeden ve geciktirmeden uygulama yükümlülüğü getirilmektedir. Anayasa'nın 138. maddesinin son fıkrasında düzenlenen yargı kararlarının geciktirilmeksizin uygulanması yükümlülüğü, hukukun genel ilkelerinden biri olarak da kabul edilen kesin hükme saygı ilkesinin de bir gereğidir. Çünkü bir hukuk sisteminde yargının verdiği ve bağlayıcı olan kesin hüküm zarar gören taraflardan biri açısından işlevsiz duruma getirilmişse adil yargılanma hakkının sağladığı güvencelerin bir anlamı kalmayacaktır...” (AYM 22.04.2015 tarih, E: 2015/28, K: 2015/42)

⁶²⁵ Candan, s. 668.

⁶²⁶ “2577 sayılı Kanunun 28. maddesinde sözü edilen, idarelerin kararın icaplarına göre gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya ve bu sürenin hiç bir şekilde kararın idareye tebliğinden itibaren otuz günü geçemeyeceğine ilişkin olarak getirilen süre, kararın uygulanması için idareye tanınan nihai süre olup başlangıç süresi değildir. Uyuşmazlığın tarafı idarenin aleyhine sonuçlanan davada verilen ve objektif uygulanabilir nitelikte bulunup başka makamların ara işlemi ve onayına tabi olmayan kararları kendisine tebliğden itibaren derhal uygulaması esastır. Anılan Kanunda zikredilen otuz günlük süre, idarenin kendi iç bünyesinde kararın yerine getirilmesine yönelik varsa alması gereken ara zincir işlem kararları için lazım olan süreler de dahil edilerek belirlenmiş idareye tanınan en son süredir. Aksi düşüncenin kabulü halinde idarenin kendisine tanınan otuz günlük sürenin son gününden başlamak üzere bir takım ara ve usulî işlemler yapmak suretiyle yargı kararlarını yerine getiriyormuş görüntüsüyle süresi belli olmayan biçimde yargı kararının gereklerini yerine getirmekten kaçınmaya olanak tanımak olur ki bu durum Anayasanın 138. ve 2577 sayılı Kanunun 28. maddelerinde öngörülen kararların icaplarının gecikmeksizin yerine getirilmesi gerektiğini şart koşan yaklaşım ve hukuk devleti ilkeleriyle bağdaşmaz. İdari yargı yerlerince verilen yürütmenin durdurulması ve iptal kararlarının idare tarafından derhal uygulanması hukuk devleti ilkesinin doğal bir gereği ve Anayasanın 138. ve 2577 sayılı Kanunun 28. maddesi hükümlerinin buyruğudur. Yargı kararlarının uygulanmadığı ve uygulanmakta ihmal gösterildiği takdirde hukuka, Anayasa düzenine aykırı hareket edilmiş ve hukuk devleti ilkesi zedelenmiş olur...” (Dan. 11. D. 17.09.2015 tarih, E: 2012/6879, K: 2015/4223).

gerekiyorsa, bu durumda işlemin otuz günlük süreyi aşmakla birlikte makul bir sürede tamamlanmış olması, yargı kararının uygulanmaması olarak kabul edilmemektedir⁶²⁷. Bu tür durumlarda idarenin yargı kararını uygulamak amacıyla kararın tebliğinden sonra derhal harekete geçerek işlemleri başlatmış olması yeterlidir⁶²⁸.

Esasa ilişkin kararlar, idari yargı yerlerinin ilk derece mahkemesi olarak baktıkları davalarda verdikleri, maddi uyuşmazlığı sonlandıran ve yargı yerinin elini dosyadan çekmesi sonucunu doğuran, nihai nitelikte kararlardır⁶²⁹. İptal davalarında davanın reddi yolunda verilen kararlar, dava konusu edilen işlemin geçerliliğine hiçbir etkide bulunmazlar. Davanın reddi yönündeki kararların uygulanması söz konusu olmadığından idarenin sorumluluğu da gündeme gelmez⁶³⁰. İptal kararları ise, kendiliğinden sonuç doğurabileceği gibi idarenin aksi yönde işlem yapmasını ya da ilgililerin hukuksal durumunda değişiklik yapmasını gerektirebilir⁶³¹.

⁶²⁷ Yaşar Güçlü, **Danıştay ve Yargıtay İçtihatları Işığında İdari Yargı Kararlarının Uygulanması**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2010, s. 79; Cemil Kaya, **İdari Yargı Kararlarının Uygulanması Konusunda Danıştay'ın Yaklaşımı (İYUK Madde 28 Üzerine Bir İnceleme)**, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2011, (Danıştay), s. 49; Zehreddin Aslan, **İdari Yargı'da Yürütmenin Durdurulması**, 2. Basım, Alfa Yayınları, İstanbul, 2001, s. 91. "İdarelerin gereklerine göre işlem yapmaları zorunlu olan yargı kararları olma bakımından yürütmenin durdurulması kararıyla iptal kararları arasında hiçbir fark yoktur. Bu kararların, maddi koşullarının elverdiği ölçüde, derhal uygulanması idare hukukunun genel ilkelerindendir. Hukukumuzda ise söz konusu kararların 'makul süre' içinde uygulanması zorunluluğu yerleşmiş İdare Hukuku içtihadı olup 'makul süre' kararların uygulanması için gerekli idari işlem veya usullerin yerine getirilebilmesi için idarelerin gereksinim duyabilecekleri süredir...Yürütmenin durdurulması kararları, karara ilişkin bulunduğu olayın konusuna, durumuna, başka bir anlatımla maddi koşullarına göre herhangi bir süreye gereksinme duyulmadan yerine getirilebilecek bir durum göstermekte ise kararın uygulanmasının geciktirilmesi ve altmış günün dolmasının beklenmesi iyi niyet kurallarıyla bağdaşmaz..." (Dan. 1. D. 08.10.1987 tarih, E: 1987/367, K: 1987/352); "Dosyanın incelenmesinden, dava konusu taşınmazı da kapsayan alanda yapılan 732 sayılı parselasyon işlemine ilişkin 16.8.1994 günlü, 1870 sayılı belediye encümeni kararının iptali yolundaki İzmir 4. İdare Mahkemesinin 2.10.1996 günlü, E:1994/2463, K:1996/650 sayılı kararının Danıştay 6. Dairesinin 9.3.1998 günlü, E:1997/417, K:1998/1259 sayılı kararıyla onandığı ve karar düzeltme isteminin de 21.4.1999 günlü, E:1998/4980, K:1999/2113 sayılı kararla reddedilmesi üzerine anılan kararın kesinleştiği anlaşılmaktadır. Bu durumda dava konusu parselasyon işleminin iptali yolunda verilen karardan sonra makul bir süre içinde yeniden bir parselasyon işlemi tesis edilmesi gerektiğinden olayda yeniden bir parselasyon işlemi yapıp yapılmadığı yapılmış ise davacının yapısının yapılan bu parselasyon işlemi kapsamında korunup korunmayacağı hususunun göz önünde bulundurulması suretiyle yeniden bir karar verilmesi gerekmektedir..." (Dan. 6. D. 19.10.1999 tarih, E: 1998/4313, K: 1999/4953).

⁶²⁸ Güçlü, s. 80.

⁶²⁹ Evren Altay, **İdari Yargı Kararlarının Uygulanmamasından Doğan Uyuşmazlıklar**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2004, s. 11; Candan, s. 653.

⁶³⁰ Altay, s. 11.

⁶³¹ Gözübüyük ve Tan, Cilt-2, s. 560-563.

İptal, idari işlemdeki sakatlığın yargı organı tarafından saptanmasıdır⁶³². İptal kararları; dava konusu işlemi, geçmişe etkili olarak, tesis edildiği andan itibaren sonlandıran ve iptal edilen işlemin hiç yapılmamış sayıldığı, işlemin tesisinden önceki hukuka aykırı olmayan durumun geri gelmesini sağlayan kararlardır⁶³³. İşlemin tesisinden önceki durum, kendiliğinden geri gelebileceği gibi idarenin bunun için işlem tesis etmesi de gerekebilir⁶³⁴. Örneğin, düzenleyici işlemin iptali ya da kişiler için yasak getiren işlemin iptali durumunda idarenin hareketsiz kalması yeterlidir⁶³⁵. Buna karşın atanma isteminin reddi yönündeki idari işlemin iptal edilmesi durumunda idarenin atama için işlem tesis etmesi gerekir⁶³⁶. İptal edilen işlemin hiç yapılmamış sayılması, işlem nedeniyle ilgilinin uğradığı hak kayıplarının önüne geçilmesini sağlamaktadır⁶³⁷. Örneğin, görevden uzaklaştırma işleminin yargı yerince iptal edilmesi durumunda ilgilinin göreve dönmesi, işlemin tesisinden önceki durumun geri gelmesidir. Ancak ilgilinin görevden uzaklaştırıldığı dönemdeki hak kayıplarının da karşılanması gerekmektedir. “İptal edilen işlemin hiç yapılmamış

⁶³² Yıldırım Uler, **İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No: 281, Sevinç Matbaası, Ankara, 1970, s. 13.

⁶³³ Uler, s. 16; Altay, s. 11; Ramazan Çağlayan, **İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması**, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2001, (İdari Yargı Kararları), s. 129-133. “...idare, bir idari işlemin iptaline ilişkin yargı kararına uymak zorundadır. Bu zorunluluğun, duraksama konusu yönünden idareye ne gibi yükümlülükler getirdiğinin saptanabilmesi için iptal kararlarının sonuçlarının belirlenmesi gerekli bulunmaktadır. İdari işlemin yargısal bir kararla iptali halinde, bu iptal kararının işlemin yapıldığı sırada unsurlarında bulunan sakatlıkları saptadığı, işlemi, yapıldığı andan başlayarak ortadan kaldırdığı, bu özelliğiyle geriye yürüten sonuçlar doğurduğu, başka bir anlatımla, işlemin tesis edildiği tarihten önceki hukuki durumun geçerliliğini sağladığı, idare hukukunun bilinen ilkelerindendir. Yukarıda anılan Anayasa hükmü ve idare hukuku ilkesi karşısında, idare, iptal kararının amaç ve anlamına göre yeni bir işlem yapmak, iptal edilen işlemten doğan sonuçları ortadan kaldırmak, işlemin hiç yapılmamış sayılması ilkesi gereği olarak, önceki hukuki durumu yürürlüğe koymakla yükümlüdür. Karar uygulanmasa bile ilgilinin zararının tazminat ödemekle giderilebileceğini düşünmek de olası değildir. Çünkü yargı kararlarının uygulanması konusunda Anayasa ve yasalarda ve ademi infaz nedeniyle açılan davalarda yargı yerlerince verilen kararlarda idareye bir seçenek tanınmamıştır. Başka bir anlatımla idarenin, isterse kararı uygulaması istemezse hukuki ve fiili imkansızlıktan söz ederek tazminat ödeme yolunu seçmesi de kabul edilmemektedir...” (Dan. 1. D. 14.06.1991 tarih, E: 1991/86, K: 1991/101); “Anılan düzenlemelerden idarenin iptal kararının gerekleri doğrultusunda işlem ya da işlemler tesis ederek iptal edilmiş olan idari kararın doğurduğu tüm etki ve sonuçları ortadan kaldırmak zorunda olduğu, bir başka anlatımla, iptal edilen işlemin tesis edildiği tarihe kadar geri gidilerek, o işlem tesis edilmemiş olsaydı nasıl bir hukuki durum oluşacaktı ise İdarece o durumun iade edilmesinin zorunlu olduğu sonucuna ulaşılmaktadır...” (Dan. 5. D. 24.11.2015 tarih, E: 2014/7703, K: 2015/9418).

⁶³⁴ Kaya, Danıştay, s. 19; Gözübüyük ve Tan, Cilt-2, s. 560.

⁶³⁵ Çağlayan, İdari Yargı Kararları, s. 133.

⁶³⁶ Çağlayan, İdari Yargı Kararları, s. 132.

⁶³⁷ Uler, s. 29.

sayılması” ilkesi sayesinde ilgilinin söz konusu hak kayıplarının da idarece karşılanması zorunluluğu doğmaktadır⁶³⁸.

İdari işlemin yetki ya da şekil unsurlarındaki hukuka aykırılık ya da eksik araştırma yapılmış olması sebebiyle iptal edilmesi durumunda, idare, yargı yerince tespit edilen hukuka aykırılığı gidererek ya da yeniden araştırma yaparak aynı sonucu doğuran yeni bir karar alabilir⁶³⁹:

“...Mahkemece mahallinde yaptırılan keşif ve bilirkişi incelemesi sonucunda düzenlenen raporda, ‘dağıtımın uygun olduğu, mümkün merteye bulunduğu yerde oluşturulan parselin müstakil olarak tahsis edildiği, sabit tesisler konusunda öngörülen kriterlerin dikkate alındığı’ ifade edilmesine rağmen, ağaçların sabit tesis olarak kabul edilmemesi ve ağaçları da kapsayacak şekilde 269 parsel sayılı taşınmazın bulunduğu kadastral alanda parsel oluşturulmaması konularında yeterli inceleme yapılmadığı görülmektedir...Mahkemece ağaçların sabit tesis olarak kabul edilmesi gerekip gerekmediği, 269 parsel sayılı taşınmazın bulunduğu alanda ağaçları da kapsayacak şekilde parsel oluşturma imkanı bulunup bulunmadığı konularında bilirkişilerden ek rapor alınarak belirtilen hususlar açıklığa kavuşturulduktan sonra dava konusu işlem hakkında yeniden bir karar verilmesi gerekmektedir...”⁶⁴⁰”

İptal davalarında işlemin hukuka uygunluğu, kural olarak, yapıldığı tarihteki duruma göre değerlendirilir. Ancak Danıştay'ın aksi yönde kararları da mevcuttur⁶⁴¹. Arazi toplulaştırmasının iptali davalarında da, dava devam ederken davacının talebi

⁶³⁸ Uler, s. 31.

⁶³⁹ Gözübüyük ve Tan, Cilt-2, s. 561; Çağlayan, İdari Yargı Kararları, s. 156-160.

⁶⁴⁰ Dan. 17. D. 28.04.2016 tarih, E: 2015/7913, K: 2016/3401 (Yayımlanmamış Karar).

⁶⁴¹ Çağlayan, İdari Yargı Kararları, s. 134. “Dava, davacıya ait inşaatın ruhsatsız olduğundan bahisle 3194 sayılı Yasanın 32.maddesi uyarınca yıktırılmasına ilişkin Belediye Encümeni kararının iptali istemiyle açılmış, İdare Mahkemesince; davacı tarafından ruhsatsız inşaat yapıldığının 8.2.1989 günlü, yapı tatil tutanağı ile tesbit edildiği, yasal süre içinde davacının söz konusu yapı için ruhsat talebinde bulunmadığının anlaşıldığı, her ne kadar ara kararına verilen cevap 3.1.1990 günlü başvurusu üzerine 19.1.1990 gününde davacının inşaat ruhsatı aldığı belirtilmiş ise de, İdare Mahkemelerinin dava konusu edilen idari işlemleri tesis edildikleri andaki durumları itibariyle hukuka uygunluk denetimine tabi tuttukları, davanın açıldığı günde ise dava konusu yapının ruhsatsız olduğu, 3194 sayılı yasanın 32.maddesinde öngörülen süreler geçirildikten sonra yapının ruhsatlı hale getirilmesinin verilecek kararda bir etkisinin olamayacağı gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiş, bu karar davacı vekili tarafından temyiz edilmiştir. Dava dosyasının incelenmesinden, davacının yapısının ruhsatsız olması nedeniyle yıktırılmasına karar verildiği, 3194 sayılı Yasanın 32.maddesinde belirlenen süreler geçirildikten sonra ruhsata bağlandığı, bu durumun ara kararına verilen cevapla da doğrulandığı anlaşılmaktadır. İdari yargı denetiminin idari işlemlerin tesis edildikleri gündeki hukuki durumlarının gözönüne alınarak yapılacağı kuşkusuzdur. Ancak bu ilkenin tüm idari işlemlerde uygulanamayacağı ve uyumsuzluğun niteliğinin de nazara alınması gerektiği açıktır. Dava konusu uyumsuzlukta inşaatın yıktırılmasına karar verilmesinin nedeni inşaatın ruhsatsız olmasıdır. Mahkemenin karar verdiği tarihte ise inşaatın ruhsatlı hale getirildiği, dolayısıyla işlemin neden unsurunun ortadan kalktığı tartışmasız olduğuna göre davanın reddine karar verilmesinde isabet görülmemiştir. Aksi yoldaki bir düşünce binanın yıkılıp yeniden yapılmasını gerektirir ki, bunun kabulü mümkün değildir...” (Dan. 6. D. 16.04.1992 tarih, E: 1990/2731, K: 1992/1655).

doğrultusunda yeniden parselasyon yapılması durumlarında iptal kararı verilmemektedir:

“Dava dosyasının incelenmesinden, ...ili, ...ilçesi, ...Mahallesinde bulunan ve davacı kurumun hissedarı olduğu 123 ada 1 parsel sayılı taşınmazdakiisimli şahsa ait 1.297 m² lik hissedarlığın kaldırılarak bağımsız parsel haline dönüştürülmesi istemiyle yapılan başvurunun reddine dair ...İl Gıda Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğünün ...tarih ve ...sayılı işleminin iptali istemiyle bakılan davanın açıldığı, ancak ...İl Gıda Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğünce dosyaya ibraz edilen ... ve ...tarihli yazılardan, dava konusu 123 adanın Kadastro Müdürlüğünce yapılan tescil çalışmaları sonucu yeni ada numarası alarak 174 adaya dönüştüğü ve 174 ada 1 parsel dönüşen dava konusu taşınmaz hisseli ikenisimli şahsın hissesinin ayrılarak 149 ada 1 parselde planlandığı ve davacı kuruma ait dava konusu 174 ada 1 parselin (123 ada 1 parsel) hisseli olmaktan çıkarılarak davacı kuruma tahsis edildiği, anılan değişikliğe yönelik toplulaştırma projesinin onaylanarak kesinleştiği, dolayısıyla davacı kurumun talebi doğrultusunda müstakil parsel tahsisi yapıldığı anlaşıldığından, bakılan davanın dava konusu işlem yönünden konusuz kaldığı anlaşılmaktadır.

*Açıklanan nedenlerle, konusuz kalan dava hakkında karar verilmesine yer olmadığına...*⁶⁴²”

İptal kararlarının uygulanma şekli dava konusuna göre farklılık arz ettiği için kararın ne şekilde uygulanacağı hususunda idareye yol göstermesi bakımından kararların gerekçesi önem taşımaktadır. Anayasa’nın 141’inci maddesinde mahkemelerin her türlü kararlarının gerekçeli olarak yazılması gerektiği belirtilmiştir. İYUK md.24’de de idari yargı kararlarında bulunması zorunlu hususlar arasında “*kararın dayandığı sebepler ile gerekçesi*” sayılmıştır. Gerekçe, kararın esaslı bir unsurudur ve hüküm fıkrası ile birlikte dikkate alınmak zorundadır⁶⁴³.

Arazi toplulaştırmasının iptali istemiyle açılan davalarda verilen iptal kararlarının uygulanma şeklinin kararın gerekçesine göre belirlenmesi

⁶⁴² İzmir Bölge İdare Mahkemesi 5. İdare Dava Dairesinin 21.02.2017 tarih ve E: 2017/41, K: 2017/203 sayılı kararı ile, İdare Mahkemesi kararının kaldırılması istemiyle yapılan istinaf başvurusunun reddine kesin olarak karar verilmiştir (Yayımlanmamış Karar).

⁶⁴³ Altay, s. 63. “Bir yargı yerince yasada gösterilen usullere göre verilen karar, itiraz ve temyiz yollarından geçerek veya itiraz ve temyiz süreleri sona ererek kesinleştikten sonra yargılamanın iadesi gibi bazı istisnaların dışında artık değişmez bir nitelik kazanır, hiç bir makam, merci, hatta kararı vermiş olan yargı yeri dahi başka bir kararıyla onu değiştiremez. İşte yargı kararlarının bu değişmezlik kuvvet ve niteliğine kesin hüküm (muhkem kaziye) denilmektedir. Yine kesin hüküm halini alan bir yargı kararının sadece hüküm fıkrası itibarıyla değil aynı zamanda gerekçesi itibarıyla de en başta davanın taraflarını bağladığı, bunların kesin hükme bağlanan bir uyumsuzluğun yeniden tartışılmasını hukuken mümkün kılacak bir olanağa sahip bulunmadıkları ve yargı yerinin de kesin hükümle çözümlenen uyumsuzluk hakkında yeniden karar veremeyeceği açıktır...” (Dan. 5. D. 06.11.2002 tarih, E: 1999/2310, K: 2002/4242).

gerekmektedir. Uygulama Yönetmeliği'nin 28'inci maddesinin 5'inci fıkrasında; *“Proje uygulamasına başlandıktan sonra uyuşmazlıkların çözüme bağlanması halinde, haklı çıkan tarafa projenin bütünlüğünü bozmamak kaydıyla mevcutsa arazi aynen iade edilir. Aynen iadenin mümkün olmaması veya eşdeğer arazi verilememesi halinde, haklı çıkan tarafa bu Yönetmelik hükümlerine göre kamulaştırma bedeli ödenir”* hükmü yer almaktadır.

Arazi toplulaştırmasının bireysel nitelikte subjektif bir işlem olması sebebiyle, açılan davalarda toplulaştırma işleminin davacıya ait araziler yönünden iptaline karar verilmektedir. Bu durumda mahkeme kararının gerekçesinde belirtilen hukuka aykırılık giderilmek suretiyle dava konusu taşınmazların yeniden düzenlenmesi ile mahkeme kararı yerine getirilmiş olmaktadır. Söz konusu düzenleme, kararın gerekçesine göre, toplulaştırma ile yapılan parselasyonda dava konusu taşınmazın sınırları dışında bırakılan sabit tesisin korunarak yeniden parselasyon yapılması şeklinde olabileceği gibi parsel şeklinin düzeltilmesi, eski arazisinin bulunduğu yerde tekrar planlama yapılması ya da parsellerdeki hisselilik durumunun değiştirilmesi şeklinde de olabilir :

“...bilirkişi raporunda, davacılarla birlikte M...K... ve yedi arkadaşına hisseli olarak tahsis edilen 217 blok 1 numaralı parselin 10 köşeli bir şekilde düzenlenmiş olması, anılan taşınmazda makinalı tarımı olabildiğince zorlaştırması, işletme masraflarını arttırması dolayısıyla elde edilen üretimin düşmesine neden olduğundan, yapılan işlemin toplulaştırmanın amacına ve toplulaştırma mevzuatına aykırı olduğu, toplulaştırma öncesi 101 ada 30, 31 ve 33 parsel numaralı kadastro parsellerinin mülkiyeti hisseli olarak M...K...ve yedi arkadaşına ait iken, toplulaştırma sonrasında bu üç parseli birleştirip bir parsel halinde düzenleyip yine M...K... ve yedi arkadaşına tahsis etmek gerekirken, 101 ada 30 ve 31 parselleri 217 blok 1 parsel sınırları içine katarak davacılar hisseli olarak tahsis edilmesi, 33 parselin ise 101 ada 24 parseldeki B.R..N...payının ve 101 ada 25 parseldeki B.L..N...payının 24 ve 25 parsel sınırları dışına taşınarak 217 blok 3 parselde katılması ve 3 parselin B.R..N..., B.L..N... ve M...K... ve yedi arkadaşına hisseli olarak tahsis edilmesi nedenleri ile toplulaştırmanın amacına ve toplulaştırma mevzuatına aykırı olduğu, davacılar ait 3 ve 441 parsel yönünden ise toplulaştırma işleminin mevzuata uygun olduğunun belirtildiği, bilirkişi raporu doğrultusunda 14.05.2008 günlü, E: 2007/55, K: 2008/682 sayılı kararla, toplulaştırma işleminin iptaline karar verildiği, iptal kararı sonrasında idarece yeniden düzenleme yapılması üzerine bakılmakta olan davanın açıldığı anlaşılmaktadır.

Son yapılan uygulamaya ilişkin olarak getirilen işlem dosyasında; davacılar ait 101 ada, 25, 26, 27 ve 29 parsellere karşılık olarak 217 blok 1 parselin tamamen davacılar tahsis edildiği, H...N....ve hissedarlarına ait 101 ada, 30, 31 ve 33 parsellere karşılık olarak 217 blok 3 parselin tahsis edildiği, yine B.L..N...ve B.R..N...'in 101 ada, 24 ve 101 ada, 25 parseldeki hisselerine karşılık olarak 217

blok 4 parselin tahsis edildiği, daha önceki uygulamada davacılara hisseli olarak verilen 217 blok 1 parselin 10 köşeli olmasına karşın yeni uygulama sonucu 217 blok 1 parselin 8 köşeli hale getirildiği görülmektedir. Buna göre, Mahkememizin 14.05.2008 günlü iptal kararının gerekçesinde belirtilen mevzuata aykırı hususların giderilmesi suretiyle yeni toplulaştırma işleminin yapıldığı sonucuna varılmakla yargı kararının uygulanması çerçevesinde tesis edilen dava konusu işlemde hukuka aykırılık görülmemiştir.

Davacılarca yeni oluşturulan 217 blok 1 parselin 8 köşeli olmasının da makineli tarımı zorlaştırdığı iddia edilmekte ise de; Toplulaştırma Tüzüğü'nün 9/a maddesinde, arazi sahibinin isteğinin olanaklar ölçüsünde yerine getirileceğine yönelik hüküm karşısında anılan iddia yerinde görülmemiştir...

Açıklanan nedenlerle, davanın reddine...⁶⁴⁴”

İptal kararlarının yerine getirilmesinde dikkat edilmesi gereken husus, kararın gerekçesinde belirtilen mevzuata aykırılığın giderilmesi ve yeniden yapılacak parselasyonun toplulaştırma ilke ve esaslarına uygun olmasıdır. İptal kararından sonra yapılacak yeni parselasyona karşı dava açılması durumunda mahkeme kararındaki mevzuata aykırılık giderilmiş olmakla birlikte teknik gerekçe ve zorunlulukların açıklanamadığı bir başka mevzuata aykırılık tespit edilmesi durumunda yapılan parselasyonun yeniden iptali gündeme gelebilecektir.

Diğer taraftan; yol, kanal gibi ortak kullanım alanları için %10'a kadar kesilmesi öngörülen katılım payının hatalı hesaplanması ya da yasada öngörülen %10 sınırının üzerinde uygulanması sebebiyle toplulaştırma işleminin iptaline karar verilmesi durumunda söz konusu hukuka aykırılık proje sahasındaki tüm parselleri ilgilendirdiği için toplulaştırma işleminin tamamının iptal edilerek yasaya uygun şekilde yapılacak kesinti ile tüm parsellerin yüzölçümlerinin yeniden hesaplanması ve düzenlenmesi gerekecektir.

Arazi toplulaştırmasının mahkeme kararı ile iptaline ilişkin olarak karşılaşılabilecek bir başka olasılık, uygulama alanı ya da toplulaştırma proje sahasının belirlenmesine yönelik Bakanlar Kurulu kararının iptali olabilir. Bakanlar Kurulu kararının iptal davasına konu olabilmesi, bu karara dayanılarak yapılan parselasyon işleminin de iptalinin istenmesi halinde söz konusu olabilir. Nitekim Resmi Gazete'de yayımlandığı tarihten itibaren dava açma süresinin geçirilmiş olması halinde Bakanlar Kurulu kararına karşı tek başına dava açılması mümkün olmayacaktır. Parselasyon işlemi ile birlikte dava açılan Bakanlar Kurulu kararının

⁶⁴⁴ Danıştay 8. Dairesinin 18.12.2014 tarih ve E: 2014/262, K: 2014/10492 sayılı kararı ile yerel mahkeme kararının onanmasına karar verilmiştir (Yayımlanmamış Karar).

iptali durumunda ise parselasyon işlemi dayanaksız kalmış olacağından onun da iptaline karar verilmesi gerekecektir⁶⁴⁵.

2. Yürütmenin Durdurulması Kararlarının Uygulanması

Yargı kararlarının uygulanması ile ilgili olarak üzerinde durulması gereken bir diğer husus, yürütmenin durdurulması kararlarıdır. İYUK md.28’de yer alan yargı kararlarının en geç 30 günlük sürede uygulanması gerektiğine ilişkin kural, sadece esasa ilişkin kararları değil, yürütmenin durdurulması kararlarını da kapsamaktadır. İdari işlemlere karşı iptal davası açılması, kural olarak, bu işlemlerin uygulanmasını durdurmaz. Bunun sebebi, idari işlemlerin hukuka uygunluk karinesinden yararlanmasıdır. Yürütmenin durdurulması kararı verildiğinde idari işlemin hukuka uygunluk karinesi de geçici olarak askıya alınmış olur⁶⁴⁶. İYUK md.27’ye göre, Danıştay veya idare mahkemeleri, idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda, yürütmenin durdurulması kararı verebilirler. Yürütmenin durdurulması kararlarında idari işlemin hangi gerekçelerle hukuka açıkça aykırı olduğu ve işlemin uygulanması halinde doğacak telafisi güç veya imkansız zararların neler olduğunun belirtilmesi zorunludur. Yürütmenin durdurulması kararları, mahkemece idari işlemin uygulanmasının dava sonuna kadar ertelenmesini sağlayan geçici bir önlem niteliğindedir⁶⁴⁷. Buna karşın tıpkı iptal kararları gibi, idari işlem yapılmadan önceki hukuki durumun geri gelmesini sağlar

⁶⁴⁵ “İptal davasının konusunu düzenleyici bir işlemin oluşturması halinde, verilen kararın bu düzenleyici işleme dayalı olarak tesis edilen bireysel işlemler üzerinde benzer şekilde hukuki etki ve sonuç yaratması kaçınılmazdır. Dava konusu işlemin de bu açıklamaların ışığı altında değerlendirilmesi gerekmektedir. Dava konusu işlemlerle kazanılmış hakka dönüştüğü kabul edilen bireysel işlemler, dayanağı Yönetmelik maddelerine yönelik olarak verilen karar nedeniyle hukuki geçerliklerini yitirmişlerdir. Bu haliyle hukuk düzeni tarafından korunabilecek bir hakkın varlığından söz etme olanağı bulunmamaktadır. Düzenleyici işleme yönelik olarak verilen karar bu işlemin yayımı tarihinden itibaren hüküm ifade edeceğinden, bu tarih itibarıyla kazanılmış hak yaratacak bir işlemin varlığından söz edilemeyeceği gibi böyle bir işlem hukuken kabul edilebilir de değildir...” (Dan. 8. D. 07.06.2006 tarih, E: 2006/1249, K: 2006/12490).

⁶⁴⁶ Çağlayan, İdari Yargı Kararları, s. 198.

⁶⁴⁷ Aslan, s. 27; Şeref Gözübüyük, **Yönetmelik Yargısı**, 17. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003, (Yönetmelik), s. 452; Tan, s. 1074.

ve idari işlem hiç yapılmamış gibi geriye dönük etki doğurur⁶⁴⁸. Danıştay'ın görüşü de bu yöndedir:

“Danıştay'ın istikrar kazanmış içtihatlarına göre, yürütmenin durdurulması kararları dava konusu idari işlemin uygulanmasını durduran, başka bir deyimle onun icraîlik niteliğini askıya alan ve söz konusu işlemin tesisinden önceki hukuki durumun geri gelmesini sağlayan geçici nitelikte kararlardır. Eğer bireysel bir idari işlemin yürütülmesi yargı kararı ile durdurulmuş ise kural olarak idare, bireyin eski hukuki durumunu kazanması için gereken işlemleri yapmakla yükümlüdür. Ancak bir işlemin hukuka aykırılığının tespit edilerek yürütülmesinin durdurulması ile bu kararın uygulanma şeklini her olayın özelliğine göre inceleyip değerlendirmek gerekmektedir...”⁶⁴⁹”

Yürütmenin durdurulması kararlarının geriye yürüyeceği ve ilgilinin hukuki durumunun idari işlemin tesisinden önceki hale getirilmesi gerektiği yönündeki görüş, genel olarak kabul edilmekle birlikte aksi yönde görüşler de mevcuttur⁶⁵⁰. Onar'a göre, yürütmenin durdurulması kararları, sadece kararın icrasını sağlayan işlem ve eylemleri dava sonuna kadar durdurur. Bunun dışında yürütmenin durdurulması kararı verilmeden önce yapılmış olan işlem ve eylemler henüz verilmiş bir iptal kararı olmadığı için geçerliliğini korur⁶⁵¹. Bu konudaki diğer bir görüş, idari işlemin eyleme dönüşüp dönüşmediği yönünde yapılan ayrımı esas almaktadır⁶⁵². Eğer idari işlem eyleme dönüşmüş ve maddi alemde etkisini göstermiş ise bu durumda yürütmenin durdurulması kararı eski hali geri getirmez. Örneğin, inşaatın yıkımına başlanmış ise, yürütmenin durdurulması kararının alınması ile inşaatın yıkımı o andaki hali ile durdurulur ve eski hale iadesi mümkün olmaz. İdari işlem, eyleme dönüşmemiş ve bir defada icra edilecek işlemlerden değil ise bu durumda işlemin geri alınması gerekecektir. Örneğin, atama işlemi, bir defada icra edilen kararlardan olmadığı ve geriye dönüşü mümkün olduğu için yürütmenin durdurulması kararı geriye dönük olarak uygulanabilecektir⁶⁵³.

Öğretideki tartışmalar ve yargı kararları ışığında, arazi toplulaştırmasının iptali istemiyle açılan davalarda parselasyon işlemleri ve askı süreci devam ederken yürütmenin durdurulması kararı verilmesi durumunda kararın uygulanması

⁶⁴⁸ Aslan, s. 33; Gözübüyük ve Tan, Cilt-2, s. 942; Çağlayan, İdari Yargı Kararları, s. 204.

⁶⁴⁹ Dan. 5. D. 18.03.1997 tarih, E: 1997/230, K: 1997/605.

⁶⁵⁰ Çağlayan, İdari Yargı Kararları, s. 205.

⁶⁵¹ Sıddık Sami Onar'dan aktaran Aslan, s. 81.

⁶⁵² Çağlayan, İdari Yargı Kararları, s. 205.

⁶⁵³ Aslan, s. 83.

bakımından iki olasılık söz konusu olabilir: Yürütmenin durdurulması kararının idareye tebliği ile davanın konusunu oluşturan parselle yönelik olarak yapılacak müteakip işlemler durdurulabilir ya da yapılan düzenleme geri alınarak parsel sahibine eski arazisi verilerek proje sahasındaki diğer parseller yönünden toplulaştırmaya devam edilebilir. Danıştayın yukarıda da alıntılanadığımız yerleşik içtihatları dikkate alınırsa işlemin tesisinden önceki durumun geri getirilmesi gerekeceği için parsel sahibine eski arazisinin verilmesi gerekecektir. Diğer taraftan, Danıştay, kararlarında somut olayın özelliğine göre farklı uygulamaların söz konusu olabileceğini de belirtmektedir. Örneğin, İmar Kanunu kapsamında yapılan parselasyon işlemlerinde yürütmenin durdurulması kararlarının nasıl uygulanacağı ile ilgili olarak; idare mahkemesinin, dava konusu işlemin tesis edildiği andan itibaren tüm sonuçları ile birlikte kaldırılması gerektiği, fiili ya da hukuki bir imkansızlık söz konusu ise idarece iptal edilen işlemde zarar görenlerin zararının karşılanması zorunluluğunun doğduğu, bu bağlamda düzenleme işleminin ıslahı mümkünse yeniden işlem yapılması, değil ise zararın karşılanması suretiyle yürütmenin durdurulması kararının uygulanması gerektiği, bu nedenle inşaatın durdurulması yönündeki idare işleminin hukuka uygun olmadığı gerekçesiyle iptaline dair verdiği karar, Danıştay tarafından şu gerekçelerle bozulmuştur:

“İdari işlemin iptali istemiyle açılan davalarda mahkemelerce verilen yürütmenin durdurulması kararları iptal kararları gibi, işlemin tesisinden önceki hukuki ve fiili durumun geri gelmesini sağlar, hukuka aykırı idari işlemi ortaya çıkacak zararların önlenmesi açısından askıya alır. Bu nedenle yürütmenin durdurulması kararlarının hemen yerine getirilmesi gereklidir.

Olayda da 762 sayılı kadastro parselinin hissedarlarından biri tarafından parselasyon planına karşı açılan davada anılan parselde yapılan düzenlemenin imar mevzuatına aykırı olduğu gerekçesiyle İdare Mahkemesince verilmiş olan yürütmenin durdurulması kararının gereğinin yerine getirilebilmesi, imar mevzuatına aykırı düzenleme nedeniyle daha fazla zarar ortaya çıkmaması için söz konusu düzenlemeye dayanılarak davacı kooperatif tarafından bu yerde yapılan inşaatın kısmen temel hafriyatı ve ahşap askısı yapılmış halde iken durdurulması yolunda davalı idarece tesis edilen dava konusu işlem hukuka uygun bulunmaktadır...”⁶⁵⁴

Kanaatimizce parselasyon işlemlerinin askı süreci devam ederken verilen yürütmenin durdurulması kararları, parsel sahibine eski arazisi iade edilmek suretiyle uygulanmalıdır. Yürütmenin durdurulması kararları ile amaçlanan, dava sonuçlanana

⁶⁵⁴ Dan. 6. D. 30.01.1992 tarih, E: 1990/933, K: 1992/394.

dek bireylerin idari işlemlerden zarar görmelerini önlemek ve idari işlemlere karşı bireyleri korumak olduğu için⁶⁵⁵ hukuki ve fiili imkansızlık söz konusu değil ise idari işlemin tesisinden önceki duruma geri dönülmelidir. Burada inşaatın yıkılmasında olduğu gibi geriye dönüşü mümkün olmayan bir idari işlem de söz konusu değildir. Nitekim parselasyon sürecinde maliklerin talep ve itirazları doğrultusunda parselasyon planlamaları değiştirilmektedir. Yürütmenin durdurulması kararı verilmesi ile idarece dava konusu parsel açısından yeniden bir düzenleme yapılması imkan dahilindedir. Bu durumda yürütmenin durdurulması kararlarının, iptal kararları gibi geriye dönük sonuç doğuracağı yönündeki genel kabul dikkate alınarak dava sonuna dek parsel sahibinin arazisi eski haline iade edilmeli, diğer parseller yönünden toplulaştırmaya devam edilmelidir. Öte yandan, bu tür bir uygulama proje bütünlüğünü bozacak ya da komşu parsel maliklerinin mağduriyetine sebep olabilecek nitelikte ise o halde idarece son yapılan planlama bırakılarak müteakip işlem yapılmamak suretiyle yürütmenin durdurulması kararının uygulanması en uygun çözüm olacaktır.

⁶⁵⁵ Gözübüyük, Yönetmelik, s. 451.

SONUÇ

Çalışmamızın birinci bölümünde arazi toplulaştırması kırsal kalkınma boyutuyla ele alınmıştır. Ekonomik üretime imkan vermeyecek düzeyde parçalanmış ve bozulmuş tarım topraklarının modern işletmecilik esaslarına uygun şekilde birleştirilmesi olarak tanımlanan arazi toplulaştırması, sadece tarım sektörüne yönelik bir uygulama olarak değil, kırsal alanların sürdürülebilir kalkınma ilkelerine uygun şekilde yeniden yapılandırılmasında da etkili bir araç olarak kabul edilmektedir. Özellikle Türkiye gibi arazi parçalanmasının ciddi bir sorun olduğu ülkelerde bundan kaynaklanan olumsuzlukların ortadan kaldırılması bakımından toplulaştırma projeleri büyük önem taşımaktadır. Günümüzde arazi toplulaştırmasının, tarımsal üretim kapasitesinin ve verimliliğin artırılmasının yanında sulama, drenaj gibi altyapı hizmetleri, toprak ıslahı, ulaşım, peyzaj, doğa koruma, rekreasyon gibi faaliyetleri de kapsamı gerektiği kabul edilmekte ve arazi toplulaştırması, kırsal alan düzenlemesi ile aynı anlamda kullanılmakta ya da kırsal alan düzenlemesinin bir unsuru olarak ele alınmaktadır.

Türkiye’de arazi toplulaştırmasının yasal dayanağını oluşturan iki temel kanundan 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu ile 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu’nun arazi toplulaştırmasını geniş anlamıyla kabul ettiği anlaşılmaktadır. Uygulama Yönetmeliği’nde toplulaştırmanın, parçalı ve hisseli arazilerin birleştirilmesinin yanı sıra bu amaçla kamulaştırma, az topraklı veya topraksız çiftçinin topraklandırılması, sahibine bırakılacak arazinin belirlenmesi, köy gelişme ve yeni köy yerleşme alanlarına yer ayrılması gibi arazi düzenlemesine dair diğer hususları da kapsadığı belirtilmiştir. 5403 sayılı Kanun’a dayanılarak çıkarılan Tarım Arazilerinin Korunması, Kullanılması ve Arazi Toplulaştırmasına İlişkin Tüzük’te ise arazi toplulaştırması, arazilerin doğal ve yapay etkilerle bozulmasını ve parçalanmasını önlemek, parçalanmış arazilerde ise doğal özellikleri, kullanım bütünlüğü ve mülkiyet hakları gözetilerek birden fazla arazi parçasının birleştirilip ekonomik, ekolojik ve toplumsal yönden daha işlevsel yeni parsellerin oluşturulması ve bu parsellerin arazi özellikleri ve alanı değerlendirilerek kullanım şekillerinin belirlenmesi, arazi geliştirme hizmetlerinin sağlanması olarak tanımlanmış ve

toplulaştırma; yol, sulama ve drenaj şebekelerinin kurulması, arazi tesviyesi, erozyon önleyici tesisler, yan dere yatağı ıslahının yapılması, arazi yeteneği ve toprak özelliklerine göre çayır, mera dahil tüm bitkisel üretim alanları ile iskân ve sanayi yerlerinin belirlenmesi, mevcut mera alanlarının düzenlenmesi, çevrenin ve doğanın korunması ve iyileştirilmesi, iskân sahaları ve sosyal ve kültürel kamu tesisleri ile proje sahalarındaki ortak tesislerin kapladığı alanlar için arsa ve arazi ihtiyaçlarının karşılanması ve düzenli köy yerleşim yerlerinin oluşturulması faaliyetleri ile birlikte kırsal alan düzenlemesinin bir unsuru olarak yer almıştır. Ancak ülkemizdeki arazi toplulaştırma projeleri, tarla içi geliştirme hizmetlerini içermekle birlikte henüz kırsal alan düzenlemesi boyutuna ulaşamamıştır.

Kırsal altyapının oluşturulmasının yanı sıra arazi toplulaştırma projeleri ile arazilerin büyüklük, şekil, konum ve mülkiyet durumları da yeniden düzenlenmektedir. Bu bakımdan toplulaştırma projeleri, devlet yetkilileri ile proje sahasındaki malikler arasında sürekli istişare yapılmasını gerektiren katılımcı bir uygulama olmalıdır. Uygulama aşamasında bunun dikkate alınması, arazi sahiplerinin mülkiyet haklarının korunması açısından önemli olduğu gibi toplulaştırma işlemlerine karşı açılacak davaların sayısının azaltılması açısından da önemlidir. Ayrıca çalışmamızda belirlediğimiz toplulaştırma ilkelerine uyulması, toplulaştırmanın hukuka uygunluğunun sağlanması ve kamu idarelerinin iptal kararlarıyla karşı karşıya kalmamaları açısından önemlidir.

Tarım topraklarının birleştirilmesi amacıyla 19. yüzyıldan bu yana Avrupa’da uygulanmakta olan arazi toplulaştırmasına yönelik ilk çalışmalar, Türkiye’de 1961 yılında gerçekleştirilmiş ve günümüze kadar farklı kanunlar ve kamu kurumları nezdinde uygulanagelmiştir. Ancak ülkemizde toplulaştırma çalışmaları, ancak 2000’li yıllarda hız kazanabilmiştir.

28 üye ülkeden oluşan ve 1999 yılında Türkiye’ye de adaylık statüsü tanınarak katılım müzakerelerinin başlatıldığı AB, Gündem 2000 reform hareketi ile OTP’den bağımsız bir kırsal kalkınma politikası oluşturmuş ve Tüzüklerle belirlenen kırsal kalkınma tedbirlerini uygulayan üye devletlere destek vermeye başlamıştır. AB’nin üç dönem halinde ele alınan kırsal kalkınma politikalarında (2000-2006/ 2007-2013/ 2014-2020) yer alan tedbirler arasında doğrudan arazi toplulaştırmasına

yönelik olanlar bulunmakta ya da bununla ilişkilendirilebilecek geniş anlamda kırsal alan düzenlemesine yönelik tedbirler yer almaktadır.

Bu kapsamda 2000-2006 döneminde üye devletler ve SAPARD aracılığı ile aday ülkeler; arazi ıslahı, yeniden parselleme, köy yenileme ve altyapı önlemlerinin geliştirilmesi tedbirleri ile desteklenmiştir.

2007-2013 döneminde öngörülen tedbirlerden parselasyon, işletmelerin genişletilmesi, toprak koruma, tarımsal yolların inşası, su ve drenaj sistemlerinin oluşturulmasını içeren “tarım ve ormancılığın adaptasyonu ve geliştirilmesine yönelik altyapının iyileştirilmesi” tedbiri, doğrudan arazi toplulaştırmasının uygulanmasına yöneliktir. Yine köy yenileme ve geliştirme, köy sınırlarının yeniden düzenlenmesi bu kapsamda sayılabilir. Bunların dışında genç çiftçilerin iş kurmaları ve erken emeklilik, danışma hizmetleri, Natura 2000 ödemeleri, tarım dışı arazilerin ağaçlandırılması, tarım arazisinde tarımsal ormancılık sisteminin ilk kez kurulması, kırsal ekonominin çeşitlendirilmesi, arazi toplulaştırmasının da desteklenebileceği ya da uygulanmaları suretiyle arazi toplulaştırmasını teşvik edebilecek dolaylı tedbirlerdir.

2014-2020 döneminde Tüzük’te yer alan tedbirlerden fiziksel varlıklara yapılan yatırımlar; tarımsal işletmenin genel performansını ve sürdürülebilirliğini geliştiren, çiftlik ve orman alanlarına erişim, arazi toplulaştırması ve ıslahı, enerji ve su arzı ve tasarrufu da dahil olmak üzere tarım ve ormancılığın geliştirilmesi, adaptasyonu ve modernizasyonuna ilişkin altyapıyı kapsayan yatırımlar olarak tanımlanmış ve doğrudan arazi toplulaştırmasına yönelik tedbirlere yer verilmiştir.

Çalışmamızın ikinci bölümünde arazi toplulaştırması, mülkiyet hakkı ve kamu hukuku boyutuyla incelenmiş, iptal davası yoluyla yargısal denetimine yer verilmiştir.

Arazi toplulaştırması, hukuki niteliği itibarıyla, kişilerin maliki olduğu taşınmazların her biri açısından subjektif etkiler doğuran bireysel bir idari işlemdir. AİHM, arazi toplulaştırması kapsamında yapılan geçici yer teslimlerinin, 1 No.lu Ek Protokolün 1’inci maddesi kapsamında mülkiyet hakkına müdahale anlamına geldiğini kabul etmekte; ancak geçici nitelikte olması sebebiyle 1’inci maddenin 2’nci cümlesi kapsamında “mal ve mülkten yoksun bırakılma” sayılamayacağını belirterek genel menfaat ile bireysel hakların korunması gerekliliği arasında dengenin

sağlanıp sağlanmadığını araştırmaktadır. Geçici arazi maliklerine orantısız bir külfetin yüklendiği durumlarda 1'inci maddenin 1'inci cümlesi kapsamında mal ve mülk dokunulmazlığının ihlal edildiğine karar vermektedir.

Bir idari işlem olan arazi toplulaştırmasının hukuka uygunluğu iptal davası yoluyla denetlenmektedir. İptal davasında İYUK md.14 gereğince öncelikle ön koşullar yönünden, daha sonra idari işlemin unsurları yönünden esas incelemesi yapılmaktadır.

Ön koşullar yönünden yapılan incelemede özellikle toplulaştırma işleminin idari davaya konu olabilecek kesin ve icrai işlem niteliği kazanıp kazanmadığı ve davada süre aşımı bulunup bulunmadığı hususları önem arz etmektedir. Ancak ön incelemenin İYUK md.14'de belirtilen sıraya göre yapılması gerektiği için öncelikle, arazi toplulaştırmasının bireysel, subjektif bir işlem olması nedeniyle iptal davalarının ancak tapuda malik olarak görünen taşınmaz sahipleri tarafından açılabileceğini, aksi takdirde davanın ehliyet yönünden reddedileceğini belirtmemiz gerekir.

Kesin ve icrai işlem olma yönünden; Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, Bakanlıkça henüz onaylanmamış parselasyon planına karşı açılan davanın, kesin ve icrai işlem niteliği kazanmadığı için incelenemeyeceği görüşündedir. Ancak geçici yer teslimi işlemine karşı da dava açılmış ise geçici yer tesliminin, davacının taşınmazı üzerindeki mülkiyet hakkını fiilen kullanmasını engelleyen bir durum yarattığı ve mülkiyet hakkının özüne dokunma olasılığı olduğu gerekçesiyle idari davaya konu olabilecek nitelikte olduğunu kabul etmektedir.

Süre aşımı yönünden; Danıştay, arazi toplulaştırmasının subjektif bir işlem olması sebebiyle ilanen tebliğin dava açma süresi başlangıcına esas alınamayacağına ve teknik bir işlem olması dolayısıyla ilgililere tebliğ edilerek tüm unsurlarıyla bildirilmesinin gerektiğine, ilan tarihi esas alınarak dava açma süresinin geçirildiğine karar verilmesinin, mahkemeye erişim hakkının özünü ihlal ettiğine karar vermekte, idare mahkemelerinin parselasyon planlarının ilan tarihlerini esas alarak verdikleri süre aşımı yönünden red kararlarını bozmaktadır.

İptal davalarında esasa ilişkin inceleme, arazi toplulaştırmasının yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden hukuka uygunluğunun incelenmesidir. Öğretide arazi toplulaştırmasının iki farklı kanun çerçevesinde yürütülüyor olması,

uygulamada karışıklıklara sebep olduğu gerekçesiyle eleştirilmektedir. Bu durum, her ne kadar proje uygulama aşamasında farklı kurum ve teknik usulleri gündeme getirirse de, arazi toplulaştırmasının yargısal denetimi açısından bir farklılık yaratmadığını ifade etmeliyiz. Nitekim her iki kanunda da arazi toplulaştırmasının dayandığı temel ilkeler (eşdeğerlik ilkesi, tarımsal üretime elverişli parsel oluşturulması ilkesi, aynı yerde ve tek parsel verilmesi ilkesi, kamu hizmetlerine katılım ilkesi, çiftçi tercihlerinin belirlenmesi ilkesi ve sabit tesislerin korunması ilkesi) aynıdır. Açılan iptal davalarında hukuka aykırılığın, genel olarak, Teknik Talimat ve Tüzük'te belirlenen şekil kurallarına uyulmamasından kaynaklandığı görülmektedir. Özellikle, arazi malikinin eski arazisi ile toplulaştırma sonrasında verilen yeni arazisi arasında değer farkı bulunması, başka bir deyişle eşdeğerlik ilkesinin ihlali en çok karşılaşılan iptal sebebidir. Danıştay, teknik zorunluluğu gösteren gerekçeleri açıklanmadığı sürece arazi malikinin yeni arazisinin, eski arazisinin bulunduğu yerde verilmesi gerektiğini kabul etmekte, teknik gerekçeleri yeterli görmediği durumlarda işlemin iptaline karar vermektedir. Eşdeğer tahsis dışında yine teknik zorunluluklar dışında sabit tesislerin korunmamış olması, hisselilik durumlarının dikkate alınmaması, arazinin yol ve sudan faydalanamayacak şekilde planlanmış olması, karşılaşılan diğer iptal sebepleridir.

Arazi toplulaştırmasının subjektif bir işlem olmasına karşın proje sahasındaki diğer arazi maliklerini de etkiliyor olması, iptal kararlarının uygulanması açısından önem taşımaktadır. İptal kararlarının yerine getirilmesi, mahkeme kararının gerekçesinde belirtilen hukuka aykırılığın giderilerek yeniden düzenleme yapılması suretiyle olmaktadır. Söz konusu düzenleme, kararın gerekçesine göre, parselasyonda korunmamış olan sabit tesisin korunarak yeniden parselasyon yapılması, parsel şeklinin düzeltilmesi, davacıya eski arazisinin bulunduğu yerden arazi verilmesi ya da parsellerdeki hisselilik durumunun değiştirilmesi şeklinde olabilir. Burada dikkat edilmesi gereken husus, yargı kararının gerekçesinde belirtilen hukuka aykırılık giderilmek suretiyle yapılacak yeni planlamanın da toplulaştırma ilke ve esaslarına uygun olmasıdır. Aksi takdirde yapılacak yeni planlama, bir başka sebeple yine iptal konusu olabilecektir.

Yürütmenin durdurulması kararlarının geçmişe etkili olup olmadığı öğretide tartışmalıdır. Danıştay, yürütmenin durdurulması kararlarının, iptal kararları gibi

işlemin tesisinden önceki durumun geri gelmesini sağladığını ve idarenin, bireyin eski hukuki durumunu kazanması için gereken işlemleri yapması gerektiğini; diğer taraftan somut olayın özelliğine göre farklı uygulama şekillerinin de söz konusu olabileceğini kabul etmektedir. Kanaatimizce yürütmenin durdurulması kararlarından beklenen amaç dikkate alınarak karar, geçmişe yürütülmeli ve parsel sahibinin arazisi eski haline iade edilmelidir. Ancak böyle bir uygulama, proje bütünlüğünü bozacak nitelikte ise dava konusu parselde yapılan son planlama olduğu şekilde bırakılmalı ve diğer parseller yönünden toplulaştırma işlemine devam edilmelidir.



KAYNAKÇA

Kitap ve Makaleler :

Akdeniz, Halil. “**Tarım Kesiminin Kalkınmasında Bir Çözüm Olarak Arazi Toplulaştırması**”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 36, Sayı: 4, 2003, ss.127-151.

Akder, Ahmet Halis. “Tarım Politikası”, **Avrupa Birliği – Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar** (Ed. Belgin Akçay ve İlke Göçmen), 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2014, ss. 411-437.

Akıllıoğlu, Tekin. “**Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarında Mülkiyet Hakkı ve Kazanılmış Hak Üzerine Bazı Gözlemler**”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Cilt: 15, Sayı: 2, Yıl: 2012, ss. 9-27.

Akıllıoğlu, Tekin. “**Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler**”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Prof. Dr. Lütfi Duran’a Armağan Özel Sayısı, Cilt: 9, Sayı: 1-3, Yıl: 1988, ss.11-22.

Akipek, Şebnem. **Tapuya Kayıtlı Taşınmazların Bölünmesi-Birleştirilmesi ve Arazi Toplulaştırmasının Genel Esasları**, Yetkin Yayınları, Ankara 2010.

Aksoy, Suat. **Tarım Hukuku**, Ankara Basım ve Ciltevi, Ankara, 1970.

Aksoy, Suat. **Toprak Reformunun Hukuki Esasları**, Ankara Basım ve Ciltevi, Ankara, 1964.

Aksoy, Suat. **Türk Hukuku ile Alman, Fransız ve Belçika Hukuklarında Toprak Toplulaştırılmasının Karşılaştırılmalı Bir İncelemesi**, Ankara Üniversitesi Ziraat Fakültesi Yayınları: 661, Ankara, 1977.

Akyılmaz, Bahtiyar. **İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2000.

Akyılmaz, Bahtiyar, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, **Türk İdare Hukuku**, 4. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013.

Alan, Nuri. “**İptal Davalarının Ön ve Esastan Kabul Şartları**”, Danıştay Dergisi, Sayı: 50-51, Yıl: 13, ss. 26-50.

Altay, Evren. **İdari Yargı Kararlarının Uygulanmamasından Doğan Uyuşmazlıklar**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2004.

Altıntaş, Gülçin ve Yaşar Akçay. “**Arazi Topplulaştırma Uygulamalarında Üreticilerin Topplulaştırmaya Bakış Açılarını Etkileyen Faktörler (Tokat-Erbaa Örneği)**”, Tarım Ekonomisi Dergisi, Cilt: 15, Sayı: 1, 2009, ss. 35 – 43.

Arıcı, İsmet ve Tülin Akaya Aslan. **Arazi Topplulaştırması, Planlama ve Projelemesi**, 1. Baskı, Dora Yayıncılık, Bursa, 2014.

Aslan, Zehreddin. **İdari Yargı’da Yürütmenin Durdurulması**, 2. Basım, Alfa Yayınları, İstanbul, 2001.

Atay, Ender Ethem. **İdare Hukuku**, 3. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2012.

Atay, Ender Ethem. “**İptal Davasının Nitelikleri ve İptal Kararlarının Uygulanması**”, Danıştay ve İdari Yargı Günü 139. Yıl Sempozyumu, 11.05.2007, Danıştay Matbaası, 2008, ss. 13-95.

Aysu, Abdullah. **Avrupa Birliği ve Tarım**, 1. Baskı, Kalkedon Yayınları, 2006.

Azrak, Ali Ülkü. **İptal Davalarının Objektif Niteliği Üzerine Düşünceler**, İstanbul Üniversitesi Yayınları No.2354, Onar Armağanı, İstanbul, 1977.

Bakırcı, Muzaffer. **Türkiye’de Kırsal Kalkınma, Kavramlar-Politikalar-Uygulamalar**, 1. Basım, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2007.

Banger, Gürol ve Aziz Şişman. **“Kırsal Alan Düzenlemelerinde Yöneylem Araştırması Tekniklerinin Uygulanması”**, HKM Jeodezi, Jeoinformasyon ve Arazi Yönetimi Dergisi, Sayı: 87, Yıl:2001, ss. 81 – 98.

Baş, Erhun. **“Avrupa Birliğinde Ortak Tarım Politikası Alanında 2003 ve 2004 Yıllarında Gerçekleştirilen Reformların Genişleme Süreci Ve Türkiye’nin Adaylığı Gözönüne Alınarak İncelenmesi”**, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Uzmanlık Tezi, Ankara, 2004.

Başbüyük, Adem. **“Coğrafi Açıdan Türkiye’de Kırsal Kalkınma Sorunu”**, Doğu Coğrafya Dergisi, Cilt: 9, Sayı: 12, 2004, ss. 43-66.

Beddard, Ralph. **Human Rights and Europe**, 3. Baskı, Grotius Publications, Cambridge, 1994.

Berki, Şakir. **Türkiye’de Toprak Davası ve Mevzuat Karşısında Toprak Rejimi**, Yayın No. DPT.880 – TUD:9, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1970.

Bilge, Necip. **Hukuk Başlangıcı**, 14. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2000.

Bilgin, Hüseyin. **“Danıştay Kararları Işığında İptal Davalarında Menfaatin Güncel Olması”**, Terazı Hukuk Dergisi, Sayı: 30, Yıl: 2009, ss. 137-149.

Boyacıoğlu, Rüştü. **Arazi Toplulaştırması**, Topraksu Genel Müdürlüğü Yayınları, Tarsus, 1975’den aktaran İsmet Arıcı ve Tülin Akaya Aslan. **Arazi Toplulaştırması, Planlama ve Projelemesi**, 1. Baskı, Dora Yayıncılık, Bursa, 2014.

Boztoprak, Tahsin. **“Recommendations for Solutions of Certain Problems Resulting from Land Registry and Cadastre Under the Land Consolidation Project”**, Sigma Journal of Engineering and Natural Sciences, Cilt: 33, Sayı: 2, Yıl: 2015, ss. 250-259.

Candan, Turgut. **Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu**, 3. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2009.

Cohen, John M. **Integrated Rural Development – The Ethiopian Experience and the Debate**, The Scandinavian Institute of African Studies, Uppsala, 1987.

Coşkun, Şenol. **“İptal Davalarında Menfaat İhlali Koşulu (Danıştay ve AYİM Kararları Işığında)”**, Terazi Hukuk Dergisi, Sayı: 46, Yıl: 5, 2010, ss.139-158.

Çağlayan, Ramazan. **İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması**, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2001.

Çağlayan, Ramazan. **İdari Yargılama Hukuku**, 3. Baskı, Seçkin Yayıncılık, 2013.

Çarım, Tarık. **“Köy Kalkınması”**, Sosyoloji Konferansları Dergisi, Sayı: 6, Yıl: 1965, ss. 60-64.

Çay, Tayfun. **“Konya Bölgesinde Yapılan Kırsal Alan Düzenlemelerinde Karşılaşılan Problemler”**, I. Konya Kent Sempozyumu, Konya, 26-27.11.2011, ss. 29-42

Çevik, Bahri. **Konya İli Cumra-Karkın Köyünün Kültürteknik Sorunları ve Bu Sorunların Çözümünde Arazi Toplulaştırmasının Yeri ve Önemi Üzerinde Bir Araştırma**, Çukurova Üniversitesi Ziraat Fakültesi Yayın No: 52, Ankara, 1974’den aktaran İsmet Arıcı ve Tülin Akaya Aslan. **Arazi Toplulaştırması, Planlama ve Projelemesi**, 1. Baskı, Dora Yayıncılık, Bursa, 2014.

Çevik, Bahri. **“Türkiye’de Arazi Toplulaştırma Projelerinin Yasal Dayanağı ve Uygulamalarda Gerekli Yeni Yasal ve Kurumsal Düzenlemeler”**, Türkiye’de Arazi Toplulaştırması Sempozyumu, Konya, 15-16.09.2005, ss. 1-11

Demetriou, Demetris. **The Development of an Integrated Planning and Decision Support System (IPDSS) for Land Consolidation**, Springer International Publishing, 2014.

Demirel, Zerrin. **Arazi Toplulaştırma**, 2. Baskı, Yıldız Teknik Üniversitesi Yayın No : YTÜ.İN.DN-99.0486, İstanbul, 1999.

Demirtaş, Işıl ve Mustafa Sarı. “**Arazi Toplulaştırması**”, Derim Dergisi, Cilt: 20, Sayı: 1, 2003, ss. 48 – 58.

Deveci, Hacı Veli, İlhan İpek ve Sinan Demirbaş. “**Arazi Toplulaştırma ve Tarla içi Geliştirme Hizmetleri**”, Türktarım Dergisi, Sayı: 218, Temmuz-Ağustos/2014, ss. 10 – 14.

Doğru, Osman. “**İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarının İç Hukuklara Etkileri**”, Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt:17, Yıl: 2000, ss. 194 – 225.

Duluklu, Hacı. “**Arazi Toplulaştırması Ve Geleceği**”, Türktarım Dergisi, Sayı: 192, Mart-Nisan/2010, ss.18-19

Dural, Mustafa. **Türk Medeni Hukukunda Gerçek Kişiler**, 3. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1987.

Duran, Lütfi. **İdare Hukuku Ders Notları**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982.

Dursun, Hasan. “**İdari İşlemlerin İdare Tarafından Re’sen İcrası**”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı: 72, Yıl: 2007, ss.247-276.

Düren, Akın. **Toprak Hukuku Dersleri**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No: 306, Ankara 1972.

Eraktan, Gülcan. “Tarım Politikası”, **Lizbon Antlaşması Sonrası Avrupa Birliği: Serbest Dolaşım ve Politikalar**, (Ed. Belgin Akçay ve Gülüm Bayraktaroğlu Özçelik), 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2010, ss. 309-325.

Ercan, Fikret. **Türkiye’de Arazi Toplulaştırması (Şimdiye Kadar Yapılan Çalışmalar ve Karşılaşılan Problemler)**, Topraksu Genel Müdürlüğü Yayınları Sayı: 183, Ankara, 1966.

Erdi, Ali, Tayfun Çay ve Gülgün Özkan. **“Türkiye’de Arazi Düzenleme Çalışmalarında Hedefler ve Uygulamalar”**, Selçuk Üniversitesi Jeodezi ve Fotogrametri Mühendisliği Öğretiminde 30. Yıl Sempozyumu, Konya, 16-18.10.2002.

Erdönmez, Cihan. **“Türkiye’de Kırsal Kalkınma”**, Türkiye 1. Tarım Ekonomisi Kongresi, İzmir, 8-9.09.1994.

Eren, Fikret. **Medeni Kanun ve Toprak – Tarım Reformu Kanunu Açısından Tarım İşletmelerinin Tahsis Şartları**, Ankara Hukuk Fakültesi Ellinci Yıl Armağanı – Cilt: I, Sevinç Matbaası, Ankara, 1977.

Eren, Fikret. **Toprak ve Tarım Reformu Mevzuatının Tarımsal Toprak Mülkiyetine Getirdiği Sınırlamalar (Ödevler)**, Prof. Dr. Osman F. Berki’ye Armağan, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No: 411, Ankara, 1977.

Eren, Fikret ve Veysel Başpınar. **Toprak Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara 2007.

Ergen, Cafer. **Açıklamalı-İçtihatlı-En Son Değişikliklerle Arazi ve Arsa Düzenlemeleri**, 3. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013.

Ergül, Ergin. **Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Uygulaması**, 2. Baskı, Yargı Yayınevi, Ankara, 2004.

Erkan, Hüseyin. **Arazi Toplulaştırma (Ders Notları)**, Konya, 1990.

Erkut, Celal. **İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği**, Danıştay Yayınları No: 51, Danıştay Matbaası, 2015.

Ermumcu, Osman. **“Türk (İdari) Yargısında Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Uygulaması”**, Danıştay Dergisi, Sayı: 138, Yıl: 2015, ss. 33-64.

Ertaş, Şeref. **“Yeni Türk Medeni Kanunu Hükümlerine Göre Eşya Hukuku”**, 4. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2002.

Etgü, Mehmet Akif. **Kamu Hukukunda Mülkiyet Hakkı ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin Mülkiyet Hakkına Bakışı**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2009.

European Commission Directorate-General for Enlargement, **The Enlargement Process and the Three Pre-Accession Instruments : Phare, ISPA, SAPARD**, Brussels, 2002.

Evren, Çınar Can. **“İdari Yargıda Uygulama İşlemi”**, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 17, Sayı: 1-2, Yıl: 2013, ss.1405-1422.

FAO, **“Legislation On Productivity In Agriculture – A Comparative Outline”**, Legislative Study No.33, Rome, 1985.

Gemalmaz, H. Burak. **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde Mülkiyet Hakkı**, Beta Basım Yayın, İstanbul, 2009.

Geray, Cevat. **Dünden Bugüne Kırsal Gelişme Politikaları**, Phoenix Yayınevi, Ankara, 2011.

Geray, Cevat. “**Şehirsel Toplum Kalkınması**”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt:21, Sayı:2, Yıl: 1966, ss. 235-253.

Geray, Cevat. “**Toplum Kalkınması Programlarının Ulusal Kalkınma Programları ile İlişkisi**”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt:19, Sayı:2, Yıl: 1964, ss. 45-58.

Geray, Cevat. “**Toplum Kalkınmasının Ekonomik ve Sosyal Yönleri**”, Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, Sayı: 19, Yıl: 1968, ss. 155-166.

Giritli, İsmet, Pertev Bilgen ve Tayfun Akgüner. **İdare Hukuku**, Der Yayınları, İstanbul, 2001.

Gökçe, Ziya. **Tarımsal İşletmenin Tahsisi**, Prof. Dr. Hayri Domaniç’e 80. Yaş Günü Armağanı – Cilt: II, İstanbul, 2001.

Gözler, Kemal. **İdare Hukuku Cilt-1**, 2. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2009.

Gözübüyük, Şeref. **Yönetmelik Yargı**, 17. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003.

Gözübüyük, Şeref ve Feyyaz Gölcüklü. **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması**, 6. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2005.

Gözübüyük, Şeref ve Turgut Tan. **İdare Hukuku Cilt-1 Genel Esaslar**, 9. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2013.

Gözübüyük, Şeref ve Turgut Tan. **İdare Hukuku Cilt-2 İdari Yargılama Hukuku**, 6. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2013.

Gözübüyük, Şeref. “**İdari Yargıda Dava Açma Süresi**”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 4, Yıl: 1969, ss. 3-20.

Güçlü, Yaşar. **Danıştay ve Yargıtay İçtihatları Işığında İdari Yargı Kararlarının Uygulanması**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2010.

Gülçubuk, Bülent. **“GAP Alanı Özelinde Kırsal Kalkınma Politikalarının Etkinliği”**, Kırsal Çevre Yıllığı 2000, Kırsal Çevre ve Ormancılık Sorunları Araştırma Derneği Yayını, Ankara, 2000.

Gülçubuk, Bülent. **“Kırsal Kalkınma”**, **Türkiye’de Tarım**, (Ed.Fahri Yavuz), Tarım ve Köyşleri Bakanlığı, 2005, ss. 68-93

Gülçubuk, Bülent. **Kırsal Kalkınma Çalışmalarında Türkiye Kalkınma Vakfı’nın Yeri ve İşlevi (Bu Kuruluşun Uzunyayla Uygulaması)**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Ankara, 1997.

Gülçubuk, Bülent. **“Türkiye Tarımının Ekonomi-Politik ve Sosyolojik Nitelikleri Açısından Arazi Toplulaştırması”**, Türktarım Dergisi, Sayı: 210, Mart-Nisan/2013, ss. 16-21.

Gün, Sema. **“GAP Alanında 3083 Sayılı Yasanın Uygulanması ve Sonuçları”**, GAP II. Tarım Kongresi, Şanlıurfa, 24-26.10.2001, Cilt: 1, ss. 575-579.

Gün, Sema. **“Kırsal Alanın Planlanması ve Toprak Toplulaştırması”**, Tarım Ekonomisi Araştırmaları Dergisi, Cilt:1, Sayı:2, Yıl: 2015, ss. 52-61.

Günaydın, Gökhan. **Tarım ve Kırsallıkta Dönüşüm – Politika Transferi Süreci/AB ve Türkiye**, 1. Baskı, Tan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2010.

Güneş, Ahmet M. **“Biyolojik Çeşitliliğin Avrupa Birliği Hukuku Çerçevesinde Korunması”**, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı: 85, Yıl: 2009.

Günday, Metin. **İdare Hukuku**, 10. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2013.

Gür, Mehmet. **Kırsal Arazi Yönetimi ve Yönetime Katılımın Tasarımı**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Yıldız Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul, 2008.

Güreşçi, Ertuğrul. **“Kırsal Göç ve Tarım Politikası Arasındaki İlişki”**, Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı: 22, Yıl: 2009, ss. 51-67.

Gürlük, Serkan ve Özlem Turan. **Avrupa Birliği ve Türkiye (Türkiye Tarımı ve Ortak Tarım Politikası)**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2013.

Güven, Funda ve İsmail Cozoğlu. **“Tarım İşletmelerinde Yapısal Sorunlar Ve Çözüm Önerileri”**, Türktarım Dergisi, Sayı: 210, Mart-Nisan/2013, ss. 48-51.

Harris, David, Michael O’Boyle ve C Warbrick, **Law of the European Convention on Human Rights**, Butterworths, Londra, 1995.

Hiironen, Juhana ve Kirsikka Riekkinen, **“Agricultural Impacts and Profitability of Land Consolidations”**, Land Use Policy, Cilt: 55, Yıl: 2016, ss. 309-317.

Işıklar, Celal. **“659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname Sonrası İdari Yargıda Husumete İlişkin Esaslar”**, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Sayı: 10, Yıl: 3, Temmuz 2012, ss. 381-420.

Işıklar, Celal. **“İdari Yargılamada İlk İncelemenin Sıra, Düzen ve Usulü”**, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 6, Yıl: 2, Temmuz 2011, ss. 69-140.

Janus, Jaroslaw ve Iwona Markuszewska, **“Land Consolidation – A Great Need to Improve Effectiveness. A Case Study from Poland”**, Land Use Policy, Cilt: 65, Yıl: 2017, ss.143-153.

Kağıtıcıoğlu, Mutlu. **“İdari İşlem Teorisi Çerçevesinde İdari Mercî Tecavüzü Kavramının Değerlendirilmesi”**, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Sayı: 30, Yıl: 7, Nisan 2017, ss. 237-271.

Kaplan, Gürsel. **İdari Yargıda Dava Açma Süreleri**, 3. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2011.

Kaplan, Gürsel. **“İdari Yargıda Ehliyet ve Husumet Sorunu Üzerine Düşünceler”**, Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Sayı: 2008/2, Yıl: 2008, ss. 23-53.

Kara, Mehmet. **Arazi Toplulaştırması**, Karadeniz Teknik Üniversitesi Yayın No: 111, Trabzon, 1980.

Kara, Mehmet, Mehmet Şahin ve Ramazan Topak, **“Türkiye’deki Arazi Toplulaştırma Çalışmalarında Karşılaşılan Bazı Teknik Uygulama Sorunları”**, Türkiye’de Arazi Toplulaştırması Sempozyumu, Konya, 15-16.09.2005, ss. 27-33.

Karahanoğulları, Onur. **“Birel İşlemlere Karşı Açılan İptal Davalarında İlgî Bağı Sorunu”**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 62, Sayı: 3, Yıl: 2007, ss.201-232.

Karahasan, Mustafa Reşit. **Yeni Türk Medeni Kanunu – Eşya Hukuku - Birinci Cilt**, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 2002.

Karataş, Halil. **Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardımları**, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No. 2010/409, Ankara, 2010.

Kaya, Cemil. **İdari Yargı Kararlarının Uygulanması Konusunda Danıştay’ın Yaklaşımı (İYUK Madde 28 Üzerine Bir İnceleme)**, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2011.

Kaya, Cemil. “**İptal Davalarında Menfaatin Aktüel Olması Şartının Anlamı ve Kapsamı**”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 16, Sayı: 1, Yıl: 2008, ss.117-141.

Kaya, Cemil. “**Türk İdare Hukukunda İcrai Olmayan İdari İşlemler**”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 9, Sayı: 1-2, Yıl: 2004, ss. 253-284.

Kayıkçı, Sabrina. **Türkiye’de Kırsal Alan Yönetimi**, 1. Baskı, Sosyal Araştırmalar Vakfı, İstanbul 2009.

Keskin, Gülşen. “**Türkiye’de Arazi Toplulaştırmasında Değer Bıçme Uygulamaları**”, Tarım Ekonomisi Dergisi, Cilt: 5, Yıl: 2000, ss. 48-60.

Koçak, Mustafa. “**Hukuk Devleti Kavramı Açısından İdari İptal Davalarında Menfaat İhlali veya Hak İhlali Koşulu**”, Hukuk Araştırmaları Dergisi, Cilt: 10, Sayı: 1-3, Yıl: 1996, ss. 117-147.

Köy İşleri ve Kooperatifler Bakanlığı Topraksu Genel Müdürlüğü. **Arazi Toplulaştırması**, Ülkü Basımevi, Konya, 1974.

Kuş, Mustafa. “**İdari Yargıda Süre Kavramı ve Sürelerin İhyası**”, Terazi Hukuk Dergisi, Sayı: 47, Yıl: 2010, ss. 131-147.

Kuyululu, Çağla Yüksel Kaya. “**Avrupa Birliği’nde Süt Üretiminde Kota Uygulamalarının Gelişimi ve Sistemin Türkiye’ye Uyarlanması**”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Ankara, 2008.

Küsek, Gürsel ve Hacı Veli Deveci. “**Ülkemizde Arazi Toplulaştırması**”, Türktarım Dergisi, Sayı: 210, Mart/Nisan 2013, ss.30 – 37.

Küsek, Gürsel. “**Arazi Toplulaştırması ve Çiftçi Gelirleri Üzerindeki Etkisi**”, Türktarım Dergisi, Sayı: 192, Mart-Nisan/2010, ss. 46-49.

Macdonald, Ronald St. J., Franz Matscher ve Herbert Petzold, **The European System for the Protection of Human Rights**, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1993.

Matthews, Alan. “Agriculture, Rural Development and Food Safety”, **The Economy of Ireland: National & Sectoral Policy Issues**, Ed. John O’Hagan, Carol Newman, 9. Baskı, Gill & Macmillian, Dublin, 2005, ss. 215-242.

Miser, Rıfat. “**Kalkınma, Toplum Kalkınması Yöntemi ve İnsanın Gelişimi**”, Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi, Cilt: 32, Sayı: 1, Yıl: 1999, ss. 101-112.

Odhiambo, Konguka George, “**Land Consolidation and Settlement Reorganization The Rwandan Context**”, Annual World Bank Conference on Land and Poverty”, The World Bank, Washington DC, 08-11.04.2013.

Oğuz, Cennet ve Zeki Bayramoğlu, “**Konya İli Çumra İlçesinde Arazi Toplulaştırması Sonrası Farklı Parsel Genişliklerinin Birim Maliyetler Üzerine Etkisi: Küçükköy Örneği**”, Selçuk Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi, Cilt: 18, Sayı: 34, Yıl: 2004, ss. 70-75.

Örücü, Esin. **Taşınmaz Mülkiyetine Bir Kamu Hukuku Yaklaşımı – Mülkiyet Hakkının Sınırlanması**, İstanbul Üniversitesi Yayınları No.2132, İstanbul, 1976.

Özay, İlhan. **Günüşğinde Yönetim**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1992.

Özay, Osman Levent. **Tarım İşletmelerinin ve Arazilerinin Miras Yoluyla İntikali**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2015.

Özdek, E. Yasemin, “**İptal Davasında Menfaat Koşulu**”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 24, Sayı: 1, Yıl: 1991, ss. 99-115.

Öztrak, İlhan. **Türk Pozitif Hukukunda Toprak ve Tarım Reformu Konusundaki Gelişmeler**, Prof. Dr. K. Fikret Arık'a Armağan, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, 1973.

Pasakarnis, Giedrus ve Vida Maliene, **“Towards Sustainable Rural Development in Central and Eastern Europe: Applying Land Consolidation”**, Land Use Policy, Cilt: 27, Sayı: 2, Yıl: 2010, ss. 545-549.

Pekcanitez, Hakan, Oğuz Atalay ve Muhammet Özekes, **Medeni Usul Hukuku**, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2001.

Podhrázká, Jana, Antonín Vaishar, František Toman, Jaroslav Knotek, Miloslava Ševelová, Katerina Stonawska, Alona Vasylchenko ve Petr Karasek, **“Evaluation of Land Consolidation Process by Rural Stakeholders”**, European Countryside, Cilt: 7, Sayı: 3, ss. 144-178.

Premanandh, Jagadeesan. **“Factors Affecting Food Security and Contribution of Modern Technologies in Food Sustainability”**, Journal of the Science of Food and Agriculture, Cilt: 91, Sayı: 15, Yıl: 2011, ss. 2707-2714.

Sancakdar, Oğuz. **“AİHM Kararlarının Türk İdare Hukukuna Etkileri Konusunda Genel Gözlemler”**, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 38, Sayı: 1, Yıl: 2005, ss. 89-112.

Sancakdar, Oğuz. **Belediyenin İmar Planı Yapması-Değiştirmesi ve İptal Davası**, Yetkin Yayınları, Ankara, 1996.

Sancakdar, Oğuz. **İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2011.

Sancakdar, Oğuz. “**İdari Yargıda Tek Dilekçe ile Dava Açma (Karşılaştırmalı Hukuki Analiz)**”, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 9, Sayı: 2, Yıl: 2007, ss.223-269.

Sancar, Mithat. “**İdari Yargılama Usulü Kanununun 10 ve 11. Maddeleri Bağlamında İptal Davalarında Süre**”, Amme İdaresi Dergisi, Sayı: 23/1, Yıl: 1990, ss. 69-88.

Sağlam, Turgut, Metin Bahtiyar, Cemil Cangir ve Hasan Hayri Tok. **Toprak Bilimi**, Tekirdağ, 1993.

Sarıca, Ragıp. **İdari Kaza – Cilt 1 – İdari Davalar**, Kenan Matbaası, İstanbul, 1949.

Sermet, Laurent. “**The European Convention on Human Rights and Property Rights**”, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 1998.

Sezer, Yasin ve Hüseyin Bilgin. “**Danıştay Kararlarında İdari Başvurular**”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 57; Sayı: 4, ss. 337-366.

Sezginer, Murat. **İptal Davasının Uygulama Alanı Bakımından Ayrılabilir İşlem Kuramı**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2000.

Seviğ, Vasfi Raşid. **Toprak Hukuku Dersleri**, İstiklal Matbaacılık, Ankara, 1953.

Singh, Katar. **Rural Development: Principles, Policies and Management**, 3. Baskı, Sage Publications, 2009.

Skalar, Meltem Sarıbeyoğlu, **Uluslararası Hukuk ve Sürdürülebilir Kalkınma**, 1. Baskı, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2015.

Şaban, Fatma Tüz Zehra Gülsever, “**Avrupa Ülkelerinde Arazi Toplulaştırma Örnekleri**”, Türktarım Dergisi, Sayı: 192, Mart-Nisan/2010, ss. 31-37

Şener, İsmail. **Toprak Reformu ve Tarım Reformu**, Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti Yayınları, İstanbul, 1971.

Şengün, Necat. **“Arazi Toplulaştırma Ve Tarla İçi Geliştirme Hizmetleri Sulama Suyunun Tasarruflu Kullanımına Etkisi Ve Çalışmaları Yürütmesi Gereken Kurumsal Yapıdaki Yanlışlıklar”**, TMMOB Su Politikaları Kongresi Bildiriler Kitabı, 21-23.03.2006, ss. 435-445

Şenlen, Süheyla. **“İdari Yargılama Usulüne Hakim Olan İlkeler ve Bu İlkeler Karşısında İdari Yargı Hakimliği”**, Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi 75. Yıl Armağanı, Cilt: 2, Sayı: 1, Yıl: 1998.

Şimşek, Suat. **“Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin Mülkiyet Hakkıyla İlgili Davaları İnceleme Yöntemi: Üç Kural Analizi”**, Sayıştay Dergisi, Sayı: 88, Yıl: 2013, ss. 27-47.

Şimşek, Suat. **“Mülkiyet Hakkının Kapsamı, Sınırlandırma Nedenleri ve Şartları Açısından 1982 Anayasası ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi: Karşılaştırmalı Bir Analiz-1”**, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı: 91, Yıl: 2010, ss. 181-228.

Takka, Saadettin. **Arazi Toplulaştırması**, Kültürteknik Derneği Yayınları No: 1, Ankara, 1993.

Tan, Turgut. **“Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Hizmeti Yaklaşımı”**, Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt: 8, Yıl: 1991, ss. 233-252.

Tan, Turgut. **İdare Hukuku**, 2. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2013.

Tarım Bakanlığı. **Toprak Reformu Kanun Tasarısı ve Gerekçesi**, Tarım Bakanlığı Yayınları H-8, Ankara, 1965.

Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, **Tarım ve Köyişleri Bakanlığı II. Tarım Şurası Çalışma Belgesi**, Ankara, 29.11.2004-01.12.2004.

Tezcan, Ercüment. “Avrupa Birliği’nde Politika Yapımı/Karar Alma”, **Avrupa Birliği – Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar**, (Ed. Belgin Akçay ve İlke Göçmen), 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2014, ss. 281-319.

Tikveş, Özkan. “**İdari Dava Kavramı Üzerine Bir İnceleme**”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No.465, Seha L. Meray’a Armağan, Ankara, 1981, ss. 261-276.

TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası. **Arazi Yönetimi Terimleri Sözlüğü**, 2. Baskı, Mattek Matbaacılık, Ankara, 2013.

TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası. **Türkiye’de Arazi Toplulaştırması İnceleme Komisyonu Raporu**, Ankara, 1999.

Türk Kooperatifçilik Kurumu, **Çeşitli Ülkelerde Toprak Reformu Uygulamaları, Milletlerarası Çalışma Örgütü 49. Genel Kuruluna Sunulan Rapor**, çev. Harun Pastanoğlu, Türk Kooperatifçilik Kurumu Yayınları No.34, Ankara, 1972.

Türmen, Rıza. “**Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin İç Hukukumuzda Etkileri**”, Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt:17, Yıl: 2000.

Uçar, İsmail. “**İdare Hukukunda Kamu Gücü Ayrıcılığı Kavramı ve Bir Kamu Gücü Ayrıcılığı Olarak Hukuka Uygunluk Karinesi**”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 20, Sayı: 3, Yıl: 2016, ss.331-373.

Uçar, Yusuf ve Mehmet Kara, “**Arazi Toplulaştırmasının Su İletim ve Dağıtım Performansına Etkisi**”, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Fen ve Mühendislik Dergisi, Cilt: 9, Sayı: 1, Yıl: 2006, ss.117-124.

Uler, Yıldırım. **İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No: 281, Sevinç Matbaası, Ankara, 1970.

Umar, Bilge. **Hukuk Başlangıcı**, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi Yayınları No: 79, İzmir, 1997.

Ünal, Şeref. **“Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarının Türk İç Hukukuna Etkileri”**, Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt: 17, Yıl: 2000, ss. 63 – 86.

Ünsal, Ahmet. **“Arazi Topulaştırma Projelerinin Aşamaları”**, Türktarım Dergisi, Sayı: 192, Mart-Nisan/2010, ss. 20-25.

Üstündağ, Saim. **Medeni Yargılama Hukuku Cilt I-II**, 5. Baskı, Yaylacık Matbaası, İstanbul, 1992.

Yalçın, Güler. **“Türkiye’de Kırsal Alanlarda Kadastro ve Sürdürülebilir Gelişme”**, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 20, Sayı: 3, Yıl: 2011, ss. 1-22.

Yaman, Murat. **İdari Yargı Dava Rehberi**, 2. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2011.

Yavuz, Fehmi. **“Köy Kalkınması”**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt:17, Sayı:2, Yıl: 1962, ss. 167-178.

Yenice, Kazım ve Yüksel Esin. **Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü**, Arısan Matbaacılık, Ankara, 1983.

Yıldırak, Nurettin. **“Köy Kalkınması ve Türkiye’de Köy Kalkınması Politikası”**, TZD Ziraat Dünyası Dergisi, Sayı: 358, s.6-18’den aktaran Bülent Gülçubuk, “Kırsal Kalkınma Çalışmalarında Türkiye Kalkınma Vakfı’nın Yeri ve İşlevi (Bu Kuruluşun Uzunyayla Uygulaması), Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Ankara, 1997.

Yıldırım, Turan. **İdari Yargı**, 2. Baskı, Beta Basım, İstanbul, 2010.

Yıldız, Nazmi. **“Türkiye’de Arazi Toplulaştırması”**, HKM Jeodezi, Jeoinformasyon ve Arazi Yönetimi Dergisi, Sayı: 41, Yıl: 1977, ss. 50-56.

Yılmaz, Dilşat. **“Türk Hukukunda Kamu Hizmeti Kavramı ve Kriterleri”**, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 12, Sayı: 1-2, Yıl: 2008, ss. 1215-1234.

Zabunoğlu, Yahya Kazım. **İdare Hukuku Cilt-2**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2012.

Zevkliler, Aydın, Beşir Acarbey ve Emre Gökyayla, **Medeni Hukuk**, 6. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 1999.

İnternet Kaynakları :

Akkaya, Şerife Tülin, Kemal Sulhi Gündoğdu ve İsmet Arıcı, **“Bursa-Karacabey-Eskisarıbey Köyü Arazi Toplulaştırma Projesi Çerçevesinde Köy Yerleşiminin İyileştirilmesi Üzerine Bir Çalışma”**, <http://biyosistem.uludag.edu.tr/tulyayin.pdf>, (02.10.2015).

Akkuş, Sabahattin ve Tayfun Çay. **“Investigation of the Effects of Rural Land Arrangements on Rural Development”**, FIG Working Week 2011, Marrakech, Morocco, 18-22.05.2011, https://www.fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/fig2011/papers/ts02d/ts02d_akkus_cay_4820.pdf, (05.05.2017).

Anriquez, Gustavo ve Kostas Stamoulis, **“Rural Development and Poverty Reduction: Is Agriculture Still the Key?”**, 2007, <http://www.fao.org/3/ah885e.pdf>, (13.07.2017).

Arıcı, İsmet, Kemal S. Gündoğdu ve Ş. Tülin Akkaya, **“Arazi Toplulaştırmasında Yasal Düzenleme Ve Yeni Arazi Toplulaştırma Kanun Taslağı”**, <http://tys.home.uludag.edu.tr/kanunt.pdf>, (13.07.2017)

Avrupa Birliği Bakanlığı, **“Türkiye - AB Mali İşbirliği”**, https://www.ab.gov.tr/files/rehber/08_rehber.pdf, (04.10.2017).

Boyraz, Zeki ve Önder Üstündağ. **“Kırsal Alanlarda Arazi Toplulaştırma Çalışmalarının Önemi”**, E-Journal of New World Sciences Academy, Cilt: 3, Sayı: 3, 2008, http://perweb.firat.edu.tr/personel/yayinlar/fua_842/842_49568.pdf (12.10.2013), ss. 563 – 578.

Council of Europe, **“50 Soruda Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi”**, Strasbourg, 2012, http://www.echr.coe.int/Documents/50Questions_TUR.pdf, (26.09.2017).

Dax, Thomas. **“The Redefinition Of Europe’s Less Favoured Areas”**, 3rd Annual Conference- Rural Development in Europe Funding European Rural Development in 2007-2013, London, 15-16.11.2005, https://mpira.ub.uni-muenchen.de/711/1/MP-RA_paper_711.pdf, (15.07.2017).

Demirel, Zerrin ve Mehmet Gür, **“Development In Rural Land Arrangement And Legal Regulations In Turkey”**, FIG XXII International Congress, Washington, 19-26.04.2002, https://www.fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/fig_2002/TS7-16/TS7_16_gur_demirel.pdf, (13.07.2017).

Devlet Planlama Teşkilatı, **“Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıl/1963-1967)”**, Ankara, 1963, <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/9/plan1.pdf>, (26.10.2014).

Devlet Planlama Teşkilatı, **“Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kırsal Kalkınma Özel İhtisas Komisyonu Raporu”**, Ankara, 2000, <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/zel%20htisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/109/oik538.pdf>, (12.07.2015).

Devlet Planlama Teşkilatı, “**Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)**”, Ankara, 2000, <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/-Kalkinma%20Planlar/Attachments/2/plan8.pdf>, (16.07.2015).

Eraktan, Gülcan ve Necat Ören, “**AB Ortak Tarım Politikası, Reform Süreci ve Türkiye’ye Etkileri**”, http://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/9ea40e16-4f970c5_ek.pdf?tipi=14&sube=, (15.07.2017).

Erdi, Ali ve Hüseyin Erkan, “**Kırsal Alan Düzenlemesinde Yeni Yaklaşımlar (Kamulaştırma Amaçlı Arazi Düzenlemesi) Kadastro İlişkisi**”, II. Kadastro Kongresi, 2008, http://www.hkmo.org.tr/resimler/ekler/d7a968bb636e258_ek.doc (19.10.2013).

European Commission, “**2014 – 2020 EAFRD Funding Per Member State**”, https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/rural-development-2014-2020/country-files/common/funding-per-ms_en.pdf, (15.07.2017).

European Commission, “**Country Files: Germany**”, https://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/country-files/de_en, (17.06.2017).

European Commission, “**Fact Sheet: New Perspectives For EU Rural Development**”, https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/rural-development-previous/2000-2006/docs/2006_en.pdf, (15.07.2017).

European Commission, “**Factsheet on 2014 – 2020 Rural Development Programme for Poland**”, https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/rural-development-2014-2020/country-files/pl/factsheet_en.pdf, (18.06.2017).

European Commission, “**Factsheet on 2014 – 2020 Rural Development Programme for Romania**”, https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/rural-development-2014-2020/country-files/ro/factsheet_en.pdf, (18.06.2017).

European Commission, **“Factsheet on 2014 – 2020 Rural Development Programme for the Czech Republic”**, https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/rural-development-2014-2020/country-files/cz/factsheet_en.pdf, (11.06.2017).

European Commission, **“Factsheet: The Common Agricultural Policy: Investing in Rural Europe”**, https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/rural-development-2014-2020/country-files/common/rdp-factsheet_en.pdf, (07.06.2017).

European Commission, **“Fact Sheet: The EU Rural Development Policy 2007 – 2013”**, https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/publi/fact/rurdev2007/en_2007.pdf, (15.07.2017).

European Commission, **“Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)”**, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/ipa/, (04.10.2017).

European Commission, **“Perspectives For The Common Agricultural Policy”** (Communication Of The Commission To The Council And The Parliament), COM (85) 333 Final, Brussels, 15 July 1985. http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/crisis-years-1980s/com85-333_en.pdf, (04.01.2014).

European Commission, **“Priority & Focus Area Summaries”**, http://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/rural-development-policy-figures/priority-focus-area-summaries_en, (15.06.2017).

European Commission, **“RDPs 2014 – 2020: Key Facts & Figures, Rural Development Priority 2”**, <https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/priority-2-summary.pdf>, (18.06.2017).

European Commission, **“Rural Development in The European Union – Statistical and Economic Information – Report 2006”**, Ağustos 2006, https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/statistics/rural-development/2006/rd_report_2006.pdf, (15.07.2017).

European Commission, **“Rural Development in the European Union – Statistical and Economic Information - Report 2013”**, Aralık 2013, http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/rural-development/2013/full-text_en.pdf (29.06.2015).

European Commission, **“The Crisis Years I : the 1970s”**; http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/crisis-years-1970s/index_en.htm, (09.11.2013)

European Commission, **“The Financing of the Common Agricultural Policy”**, https://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding_en, (18.08.2015).

European Commission, **“The Future Of Rural Society”** (Commission Communication Transmitted To The Council And To The European Parliament on 29 July 1988), COM (88) 501, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/crisis-years-1980s/com88-501_en.pdf (05.01.2014).

European Environment Agency, **“Environment in the European Union at the Turn of the Century”**, Environmental Assessment Report No.2, 20.06.1999, <https://www.eea.europa.eu/publications/92-9157-202-0>, (13.07.2017)

Eurostat, **“Farm Structure Statistics”**, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Farm_structure_statistics, (30.09.2017).

“Evrendeki Yaşam Bağımız: Toprak!..”, Popüler Bilim Dergisi Online, <http://www.populerbilim.com.tr/arsiv/0602/a00.htm>, (16.07.2017)

FAO, “**Land Fragmentation and Land Consolidation in the Agricultural Sector – A Case Study from Bulgaria**”, Münih, 25-28.02.2002, http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/Europe/documents/Events_2002/Land_2002/bulgaria_paper.pdf, (06.10.2017).

FAO, “**Opportunities to Mainstream Land Consolidation in Rural Development Programmes of the European Union**”, FAO Land Tenure Policy Series, 2008, <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0091e/i0091e00.pdf>, (13.07.2017).

FAO, “**The Design Of Land Consolidation Pilot Projects In Central And Eastern Europe**”, FAO Land Tenure Studies, 2003, <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/Y4954E/Y4954E00.pdf>, (13.07.2017).

Fırat Kalkınma Ajansı, “**Arazi Toplulaştırma Faaliyetleri TRB1 Bölgesi (Bingöl, Elazığ, Malatya, Tunceli)**”, 2013, http://fka.gov.tr/sharepoint/userfiles/Icerik_Dosya_Ekleri/FKA_ARASTIRMA_RAPORLARI/ARAZ%C4%B0%20TOPLULA%C5%9ETIRMA.pdf, (13.07.2017).

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), “**The State of Food Insecurity in the World**”, Rome, 2015, <http://www.fao.org/3/a-i4646e.pdf>, (16.07.2017)

Güder, Gökhan. “**AB Kırsal Kalkınma Politikaları ve Değişim Eğilimleri**”, http://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/e406957d45fcb6c_ek.pdf?tipi=14, (15.07.2017).

Gülçubuk, Bülent. “**Kırsal Kalkınma**”, **Türkiye’de Tarım**, (Ed.Fahri Yavuz), Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, 2005, http://www.tarim.gov.tr/SGB/Belgeler/yayinlar/turkiyede_tarim.pdf, (13.07.2017), ss. 68-93

Japan International Cooperation Agency, “**Approaches For Systematic Planning Of Development Projects – Agricultural and Rural Development**”, 2005, http://open_jicareport.jica.go.jp/pdf/11788932.pdf, (13.07.2017).

Kalkınma Bakanlığı, “**Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)**”, Ankara, 2013, <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu%20Kalk%C4%B1nma%20Plan%C4%B1.pdf>, (16.07.2015).

Kalkınma Bakanlığı, “**Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Tarım Arazilerinin Sürdürülebilir Kullanımı Çalışma Grubu Raporu**”, Ankara, 2014, http://tarim.kalkinma.gov.tr/wp-content/uploads/2014/12/Tarim_Arazilerinin_Surdurulebilir_Kullanimi_Calisma_Grubu_Raporu.pdf, (13.07.2017).

Kilit, Gökhan, “**Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası ve Reform Çalışmaları**”, İktisadi Kalkınma Vakfı Değerlendirme Notu, 2012, http://ikv.org.tr/images/upload/data/files/degerlendirme_notu_-_52.pdf, (28.01.2014)

Lerman, Zwi ve Dragos Cimpoeș, “**Land Consolidation as a Factor for Successful Development of Agriculture in Moldova**”, http://departments.agri.huji.ac.il/economics/en/publications/discussion_papers/2005/lerman-cimp.pdf (11.10.2014).

Lisec, Anka ve Marina Pintar, “**Conservation of Natural Ecosystems by Land Consolidation in the Rural Landscape**”, 01.05.2005, <http://aas.bf.uni-lj.si/maj2005/07pintar.pdf>, (14.07.2017), ss. 73-82.

OECD, “**Agricultural Policy Reform and the Rural Economy in OECD Countries**”, 1998, http://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/agricultural-policy-reform-and-the-rural-economy-in-oecd-countries_9789264162532-en, (13.07.2017).

OECD, “**OECD Regional Typology**”, Haziran 2011, https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/OECD_regional_typology_Nov2012.pdf, (13.07.2017)

OECD, “**Territorial Grids of OECD Member Countries**”, <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/15236001.pdf>, (13.07.2017).

Sert, Atakan, Ali Rıza Ceylan ve İbrahim Burak Yeşiloğlu, “**Doğa Koruma Amaçlı Arazi Toplulaştırma Projesi ‘DSİ Antalya Aksu Deresi Arazi Toplulaştırma Örneği’**”, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası 13. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı, Ankara, 18-22.04.2011, http://www.hkmo.org.tr/resimler/ekler/39c1f58b3fc2377_ek.pdf, (14.09.2016), ss. 1-7.

Sonnenberg, Jan, “**Fundamentals Of Land Consolidation As An Instrument To Abolish Fragmentation Of Agricultural Holdings**”, FIG XXII International Congress, Washington, 19-26.04.2002, https://www.fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/fig_2002/Ts7-4/TS7_4_sonnenberg.pdf, (14.07.2017).

Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, “**Katılım Öncesi Yardım Aracı Kırsal Kalkınma (IPARD) Programı (2007-2013)**”, https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/2_turkiye_ab_iliskileri/2_2_adaylik_sureci/2_2_7_turkiye_ab_mali_isbirligi/2_2_7_1_ipa/2_2_7_1_9_ipav_2007_2013/2007_2013_ipard_programi_tr.pdf, (04.10.2017).

Thomas, Joachim, “**What’s On Regarding Land Consolidation In Europe?**”, FIG XXIII Congress, Münih, 8-13.10.2006, https://www.fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/fig2006/papers/ts80/ts80_03_thomas_0311.pdf, (13.07.2017).

TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, “**Panel – Kırsal Kalkınma ve Arazi Toplulaştırma**”, 23.09.2009, http://www.hkmo.org.tr/resimler/ekler/e8-40aa9583592e7_ek.pdf, (13.07.2017)

Tunçsiper, Bedriye, Dilek Sürekçi ve Elif Öznur Kan, **“Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası ve Türk Tarımına Yansımaları: Balıkesir İli rneği”**, 2. Ulusal İktisat Kongresi, 20-22.02.2008, İzmir, http://www.deu.edu.tr/userweb/-iibf_kongre/dosyalar/tuncsiper.pdf, (28.01.2014).

Türkiye İstatistik Kurumu, **“Tarımsal İşletme Yapı Araştırması 2006 Haber Bülteni”**, Ankara, 2008, http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt_id=1003 (26.08.2015).

United Nations Department of Economic and Social Affairs, **“World Population Prospects 2017”**, <https://esa.un.org/unpd/wpp/Download/Standard/Population/> (16.07.2017)

Vitikainen, Arvo, **“An Overview Of Land Consolidation In Europe”**, Nordic Journal Of Surveying And Real Estate Research, Cilt: 1, Sayı: 1, 2004, <https://journal.fi/njs/issue/view/270>, (13.07.2017), ss. 25-44.

World Food Programme, **“What is Food Security?”**, <https://www.wfp.org/node/359289>, (03.10.2017).

Zhou, Jian-Ming, **“How To Carry Out Land Consolidation-An International Comparison”**, EUI Working Paper ECO No.99/1, European University Institute, 1999, <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/686/ECO99-1.pdf>, (13.07.2017).

Zobbe, Henrik. **“The Economic and Historical Foundation of Common Agricultural Policy in Europe”**, 2001, <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/24212/1/ew010012.pdf>, (15.07.2017).