

KÖKTÜRK, Erol ve KÖKTÜRK, Erdal, “Yeni Bir İmar Tüzesinin ve En Önemli Ögesi Olarak Arsa Düzenlemelerinde Eşdeğerlik İlkesinin Oluşturulması”, 10. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, Ankara, 28 Mart-1 Nisan 2005.

## YENİ BİR İMAR TÜZESİNİN VE EN ÖNEMLİ ÖGESİ OLARAK ARSA DÜZENLEMELERİNDE EŞDEĞERLİK İLKESİNİN OLUŞTURULMASI

Erol Köktürk<sup>1</sup>, Erdal Köktürk<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Kocaeli Üniversitesi Karamürsel MYO, erolkokturk@superonline.com

<sup>2</sup>Beykoz Belediyesi, erdalkokturk@yahoo.com

*Bu bildirinin tasarlanmasından sonuçlanmasına kadarki süreçte yaptığı katkılardan ve eşdeğerlik konusunun ülkemiz gündemine taşınması için gösterdiği çabalardan dolayı değerli Hocamız Prof. Dr. Nazmi YILDIZ'a içten teşekkürlerimizle...*

### ÖZET

Ülkemizde kentleşme sorunsalı; planlama, arsa, yapı ve denetim sistemleri başta olmak üzere, pek çok konuda yeni boyutlar kazanarak varlığını sürdürmektedir. Önümüzdeki süreçte de bu önem azalmayacaktır. Çünkü kentleşmenin sağlıklı biçimde gelişmesi, imar düzeninin sağlıklı temeller üzerine oturmasıyla ilişkilidir. Kentleşmenin ve imar düzeninin en önemli ögesi ise arsa politikasını, arsa düzenlemesini ve arsa ekonomisini de kapsayan “**arazi yönetimi**”dir. Harita-Tapu-Kadastro Sektörü’nün, sözü edilen konulara ilişkin tartışmalarda ve gelişmelerde daha güçlü bir varlık sergileyebilmesi, bu konudaki araçları ülke koşullarıyla uyumlu biçimde modelleyebilmesine bağlıdır.

Cumhuriyet dönemi imar yasalarında katılımcı, saydam, stratejik, esnek ve kaynak yaratan bir planlama anlayışı tercihi yapılmadığı gibi, imar planlarının en önemli uygulama aracının arsa düzenlemesi olması gereği de göz ardı edilmiştir. Avrupa Birliği (AB)’ne giriş hazırlıklarının yapıldığı şu sıralarda, AB müktesebatına uyum sağlama çabalarına hız verilecektir. Bu nedenle İmar Kanunu’ndaki tercihlerin kökten değiştirilmesi gündemdedir. Bu değişim, aslında kentleşmeyi düzenleyen bütün kuralların toptan (topyekûn) düzenlenmesinden yola çıkmalıdır. Ters durumda, salt İmar Kanunu’nda yapılacak bazı düzenlemelerin beklenen değişimleri sağlaması olanaklı olamaz. Bu nedenle de toptan düzenleme kapsamında ele alınması gereken konuların öncelikle belirlenmesi gerekir, dolayısıyla tek bir meslek grubunun çabalarıyla gerçekleşmesi olanaksızdır. Bu konuda disiplinlerarası (mesleklerarası) bir çalışmaya gereksinme vardır.

Kentleşme konusunun yeniden düzenlenmesinde işbirliği içinde olacak temel meslek gruplarından biri de haritacılıktır. Mesleğimiz kentleşme süreçlerinin en önemli aşamalarında belirleyici işlevleri olan bir uzmanlık alanıdır. Birikimlerini, deneyimlerini çözüm çabalarına yöneltmelidir.

Arsa düzenlemesinin en kritik yönü ise, İmar Kanunu’nda yapılacak değişikliklerdir. Bu değişikliklerin, yeni bir yaklaşımla sistematik, imarla ilgili 250 adet yasa, tüzük, yönetmelik, yönerge, genelge ve talimat hükümlerinin tümünü içine alacak, kentsel yenileme ve dönüşüm çalışmalarına olanak verecek, imar bölgelerinde teknik altyapıların yapımını sağlayacak ve “**Kentbilimin Anayasası**” denilebilecek, kendi içinde tutarlı, aktif arsa ve arazi politikalarına dayalı, kentleşme ile ilgili tüm dağınıklığı ve çelişkileri ortadan kaldıracak, kırsal düzenlemelerle ilişkilendirilecek tek bir çerçeve yasa biçiminde ele alınması için geç bile kalınmıştır. Almanya’da, bu büyük çalışma, 1950’de başlamış ve 1960’ta tamamlandıktan sonra da güncelleştirme ve iyileştirme uğraşları günümüzde sürdürülmektedir. İmar mevzuatında, mesleğimizi ilgilendiren birçok konuda düzenleme yapılırken arsa düzenlemesinin yeniden modellenmesinin sektörümüzün önünde duran en önemli öğelerden birisi olduğu unutulmamalıdır. İmar planlarının, etaplar biçiminde ve belirli bir zaman süresi içinde, etkili bir biçimde uygulanması istekleri ve gereksinmesi, yeni yaklaşımları zorunlu kılmaktadır. Bu yeni yaklaşımın özünü “**eşdeğerlik**” konusu oluşturmalıdır. Bununla birlikte, Harita-Tapu-Kadastro Sektörü’nün, bu

konuyu bir türlü formüle edememiş olması da düşündürücüdür. Dolayısıyla, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18. maddesinde somutlanan "**Arsa Düzenlemesi**" konusunu yeniden modellemede, yeni yaklaşımlara gereksinme vardır ve yeni düşünceler geliştirilmelidir. Özellikle, her parselden eşit oranda toprak kesintisi yapılması ilkesine dayanan arsa düzenlemesinin yerine, temelini taşınmaz değerlemesinin oluşturduğu eşdeğerlik ilkesinin benimsenmesi kaçınılmaz görünmektedir. Bildiri, bu konuda ciddi ve önemli bir boşluğu doldurmayı amaçlamaktadır.

Temelini taşınmaz değerlendirme sisteminin oluşturacağı arsa düzenlemelerinde eşdeğerlik ilkesinin geçerli ve uygulanabilir kılınmasında, imar sisteminin yeni baştan bir ele alınış gereksinmesi vardır. Bunun için, başta Anayasa yargısı olmak üzere, Türk hukuk sisteminin ve yargı organlarının, mülkiyet, sürece katılanların eşitliği, değerlendirme gibi konulardaki görüşlerinin incelenmesi ve ardından, bazı Avrupa ülkelerindeki uygulamaların da gözden geçirilmesi gerekmiştir. Çünkü bu konu, bir yasanın bir maddesiyle düzenlenmenin ötesinde bir yaklaşımla ele alınmak zorundadır. Konunun, taşınmazların değerlendirilmesi, değerlendirmede yeni yapılanmalar, yöntemler, dağıtım ölçütleri gibi çok önemli yanları vardır. Bu konular ülkemiz koşullarına uygun biçimde ele alınmadan ve Avrupa deneyimi de gözden geçirilmeden köktenci düzenlemeler yapılmış olunamaz.

Bu süreci, tartışmaları ve tıkanma noktalarını gözetererek,

- ❑ Ülkemiz koşullarında, kentleşme alanında ve imar tüzesinde toptan (topyekûn) bir düzenlemenin gerekçeleri,
- ❑ Yapılacak köktenci düzenlemelerin en önemli boyutlarından birisi olarak "**arsa düzenlemelerinde eşdeğerlik**" konusunun modellenmesi gereği, bunun çerçevesi, önemli öğeleri

bildiride ele alınacaktır. Bu yapılırken, ülkemizdeki imar düzeninin oluşmasında model alınan Federal Almanya'daki sistemden esinlenilecektir. Dolayısıyla, bildirinin amacı, ülkemiz için yeni bir imar tüzesisinin reform niteliğinde oluşturulmasına baz olacak ana ilkelerin yanı sıra, bir "**eşdeğerlik modeli**" geliştirmeye yönelik temel konuları ele almak ve tartışmaya açmaktır.

**Anahtar Sözcükler:** İmar Düzeninin Toptan Düzenlenmesi, Arsa Düzenlemesi, Eşdeğerlik, Harita-Tapu-Kadastro Sektörü, Yeni Bir Modelleme.

## **1. EŞDEĞERLİK İLKESİNİN İÇİNDE YER ALACAĞI KENTLEŞME VE ARSA POLİTİKASI KOŞULLARI**

Ülkemiz koşullarını ele almadan önce, "**eşdeğerlik**" ilkesinin içinde yapılacağı genel çerçevenin ortaya konulmasında yarar vardır.

Kamu kuruluşlarının taşınmaz mallara yönelik davranışları ve tutumları olan ve devletçe belirlenen aktif bir arazi ve arsa politikası, bir taraftan kentsel ve kırsal taşınmazların en verimli biçimde kullanımını, diğer yandan toplumun gereksinme duyduğu kamu hizmetleri için gerekli taşınmazların karşılanmasını sağlar. Bunların yanı sıra özel mülkiyetin geniş bir tabana dağılımına, taşınmaz mülkiyetinin yaygınlaştırılmasının ve gelişiminin sosyal adalet ilkelerine uygun olarak gerçekleşmesine yardımcı olur.

Böyle bir politika, özünde özel mülkiyeti korur, toplum yararı kavramının konumunu güçlendirir ve serbest arsa pazarı ekonomisine uygun olur. Sözü edilen özellikler, demokratik olarak yönetilen ülkelerde Anayasa ile güvence altına alınmış olup, taşınmaz mallarda özel mülkiyet ile bunun sosyal bağlayıcılığını ve kamulaştırma hakkını güvence altına almaktadır.

Ünlü Alman kentbilimci Schumacher'e göre, "kentbilim, ilk ve en önemli aşamada kentsel arsa politikasıdır," ve bu politika, yasal ve ekonomik düzenlemelerle kentsel alan kullanım planlaması ve düzenlemesi yardımıyla da bunun uygulanmasını sağlar. Kentsel arsa politikasının oluşturulması, bir ülke için ulusal bir görev kabul edilerek zorunlu kılınırsa konut ve arsa sorununun çözümü de kolaylaştırılmış olur.

Bununla birlikte, Türkiye'de, jeodezi ve fotogrametri (harita) mühendisliği, şehir ve bölge planlamacılığı ve mimarlık eğitimi içinde ve giderek sivil toplum kuruluşları arasında, arsa politikaları

konusunda düşünce ve eylem birliği veya bir işbirliği olduğu söylenemez. SEELE (1994) tarafından içeriği ve kapsamı verilen kentbilim ve imar politikaları konusunda, ülkemizin çok yetersiz olduğu anlaşılmaktadır. Bunun çok çeşitli nedenleri vardır.

Her şeyden önce, aktif bir kentbilim (arsa) politikasının dayanacağı ilkeler üzerinde bir uzlaşının sağlanamadığı görülmektedir. Bu ilkelerin oluşturulması sürecinde, şu konuların önemle tartışılması gerekmektedir (Yıldız-Ülger 1996, Mengi-Keleş 2003):

- ❑ Yeni Planlama Yaklaşımları ve Stratejik Planlama,
- ❑ İmar Planlarının Hazırlanması ve Değiştirilmesi,
- ❑ Kent Yenileme (Sağlıklaştırma),
- ❑ İmar Planı Yapma Yetkisinin Paylaşılması,
- ❑ İmar Planlarının Güvence Altına Alınması,
- ❑ İmar Planlamalarında Kullanılan Haritalar,
- ❑ Kültür ve Doğa Varlıklarının Korunması,
- ❑ Konut Sorunu, Gecekondu ve Kaçak Yapılaşma,
- ❑ Çevre Sorunları,
- ❑ Taşınmaz Mallar Stoku,
- ❑ Teknik Altyapı Tesislerinin Yapımı ve Masraflarına Katılım,
- ❑ Genel Bir Yapı Denetim Sisteminin Kurulması,
- ❑ Taşınmaz Mallarının Bilimsel Yöntemlerle Değerlendirilmesi,
- ❑ İmar Planları ve Uygulama Araçları,
- ❑ Arsa Düzenlemesi ve Sınır Düzeltmesi
- ❑ Kamulaştırma,
- ❑ Arsa Vergilendirmesi,
- ❑ Planlamadan Doğan Değer Artışlarının Kamuya Maledilmesi ve Şerefiyeler,
- ❑ Belediyelerin Yeniden Örgütlenmesi,
- ❑ Kent Suçları ve Kentsel Davalara Bakan Özel Mahkemeler.

Tüm bu konuların kendi içinde tutarlı, reform niteliğinde, Anayasanın sosyal adalet ilkelerine dayalı ve mülkiyetin toplumsal yükümlülüklerini göz önünde tutan, özel mülkiyeti yaygınlaştırıcı özellikte ve “Kentbilim Anayasası” denilebilecek kapsamda bütüncül (yeknesak) bir tüzel düzenleme içinde ele alınmaları gerekmektedir.

Böylesi bir bütüncül tüzel düzenleme zorunludur. Çünkü ülkemizdeki sorunların en önemli nedenlerinden bir diğeri, arsa politikalarına yön veren yasaların çokluğu, dağınıklığı ve öngördükleri kuralların karmaşıklığıdır.

Kentsel alan kullanım planlamasını etkileyen ve arsa politikasına yön veren yasaların benzer konularda birbirinden farklı kurallara sahip olmaları bir karmaşa yaratmaktadır. Ayrıca, aynı bölgede hangilerinin öncelikle uygulanacağı tartışmaları da ciddi sorunlar oluşturmaktadır. 3194 sayılı İmar Kanunu ile birlikte, 1985 yılı sonrası, belediyeler ve valilikler temel planlama ve uygulama birimleri olarak kabul edilmekle beraber, kentsel ve kırsal alanlarda, birçok özel yasada bu birimler devre dışı bırakılarak imar ve planlama yetkilerinin merkezi veya özerk pek çok farklı kuruma devredildiği de görülmektedir.

Taşınmaz mallara dayalı kalkınma planlarının hazırlanmasında, “arazi” ve “arsa” kavramları, birinciden ikinciye geçiş koşulları ve taşınmazların kullanım türleri önemli bir rol oynamaktadır. Ayrıca, “mülkiyet ve kullanım koşulları ile taşınmazların geometrik durumlarını kentleşmenin amaçlarına ve imar planlarına uygun olarak, ekonomik durum ve imar hukuku bakımından değiştiren ve düzenleyen önlem ve etkinliklerin tümü,” olarak tanımlanan arsa düzenlemeleri de, kentsel alan düzenlemelerinin iskeletini oluşturmaktadır.

Bu nedenle, kırsal alan düzenlemesi (arazi toplulaştırması) ile kentsel alan düzenlemesi (arsa düzenlemesi) arsa ve arazi politikalarının temel uygulama biçimleri olarak kabul edilip, tüm sistemin yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir.

## 2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Taşınmaz mallar, genellikle kullanım türlerine göre “**yerleşim alanları (arsa)**” ve “**tarım alanları (arazi)**” olarak iki sınıfta toplanırlar. Mekâna yönelik planlamalar ve projelendirmeler sonucu, tarım alanlarında yapılan uygulamalar, “**arazi düzenlemesi-arazi toplulaştırması**”; yerleşim alanlarındaki uygulamalar ise “**arsa düzenlemesi**” olarak nitelenmektedirler.

Her iki uygulamada da, taşınmazlar, kullanım türlerine göre fiyatlanmaktadır. Dağınık biçimde ve yol-sulama ağına bağlanmamış arazilerin fiyatları, toplulaştırılmış ve kuru tarımdan sulu tarıma geçmiş tarımsal parsellere göre birkaç kat daha ucuzdur, fakat buna karşılık verimleri de önemli ölçüde düşüktür. Yerleşim amacına yönelik taşınmazlar (arsalar) ise, tarımsal parsellerden çok daha pahalıdır. Eğer arsalar imar parseline dönüştürülmüş ve teknik altyapıları (yol, kanalizasyon, elektrik, su, havagazı, data hattı, radyo ve televizyon hatları vb) tamamlanmış ise fiyatları çok yüksek olur. Görülüyor ki, kalkınma projeleri sonunda, taşınmazlarda ortaya çıkan kullanım türü iyileştirmesi ya da değiştirmesi, tarım alanlarında veya yerleşim alanlarında taşınmaz değerlerinin artmasına yol açmaktadır (Yıldız 1987).

Arsa düzenlemelerinde; taşınmazların kullanım türleri değiştirilerek tarım arazileri imar parselleri durumuna getirilirlerse değerleri önemli ölçüde artmaktadır. Eğer var olan arsalar imar parsellerine dönüştürülürse fiyatlarındaki artışlar pek o kadar fazla olmaz. Buna göre, arsa düzenlemeleri sonucunda taşınmazlarda ortaya çıkan değer artışları oldukça farklı düzeylerde oluşur.

Bu aşamada, herhangi bir kavram karmaşasına yol açmamak bakımından, kentsel alanlarda “**eşdeğerlik**” ve tarım alanlarında “**eşitlik**” temelinde yapılan uygulamaları kısaca gözden geçirmek ve aralarındaki farklılıkları ortaya koymakta yarar vardır.

### 2.1. Arsa Düzenlemelerinde Eşdeğerlik İlkesi

Yıldız (1977: 5)’a göre, imara uygun duruma getirilen her parselin değeri aynı oranda artmamaktadır. Alanları, konumları ve yararlanma ölçütleri değişik arsalar oluşturulurken, bunların artan değer oranları da farklı olur. Bu durumda, arsa düzenlemelerinde, dağıtım için “**eşit oranlı toprak kesintisi**”nden başka bir ilke uygulamak gerekmektedir. Bu ilkeye “**eşdeğerlik ilkesi**” denmektedir. Eşdeğerlik durumunda, bir kadastro parselinin iyesi, düzenleme nedeniyle ne kâr etmelidir ne de zarar. Bireylerin taşınmazları düzenlemeden önce ve sonra da aynı değerde olmalıdır. Değilse aradaki değer farkı para olarak denkleştirilmelidir.

Dolayısıyla, arsa düzenlemesi içine alınan taşınmazlarda bir yandan imar parseli durumuna getirilmeleri nedeniyle değer artışı olurken, diğer yandan yerel teknik ve sosyal altyapı tesisleri için gereken yerlerin kesilmesiyle değer azalması ortaya çıkmaktadır. İdeal durumda artan ve azalan değerler eşit olmalıdır. Bunu gerçekleştirmek, yani imar planının mekâna uygulanmasını sağlamak amacıyla, “genel hizmetler ve bu hizmetlerle ilgili tesisler için gerekli yerler” hangi ölçüte göre kesilmelidir?

**1. Türkiye’de kullanılan ölçüt**, eşit oranlı toprak kesintisidir. Bu amaçla, 09.07.1956 tarihli ve 6785 sayılı İmar Kanunu ile düzenlemeye giren kadastro parsellerinin yüzölçümlerinden % 25’e kadar olan kısmın, “**Düzenleme Ortaklık Payı (DOP)**” adıyla, 1) yol, 2) meydan, 3) otopark, 4) yeşil alan için bedelsiz olarak düşülebileceği belirtilmiştir. 11.07.1972 tarih ve 1605 sayılı yasa ile yapılan değişiklikle, DOP adıyla düşülecek alanlara, 5) park, 6) çocuk bahçesi eklenmiştir. Bu kez, 03.05.1985 tarih ve 3194 sayılı İmar Kanunu ile, DOP oranı % 35’e çıkarılmış ve DOP adıyla düşülecek alanlara,

7) cami, 8) karakol eklenmiştir. Bunun ardından, 03.12.2003 tarih ve 5006 sayılı yasa ile, DOP oranı % 40'a çıkarılmış ve DOP adıyla düşülecek alanlara 9) Milli Eğitim Bakanlığına bağlı ilk ve orta öğretim kurumları eklenmiştir. Uygulama imar planlarında, “**genel hizmetlere ve bu hizmetlerle ilgili tesislere**” ayrılan ve yukarıda düzenleme ortaklık payı adıyla bedelsiz kesintiye konu oldukları belirtilen yerlerin dışında, uygulama yönetmeliğinin 12. maddesinde; 1) okul, 2) hastane, 3) kreş, 4) belediye hizmet veya diğer resmi hizmet tesis alanı gibi genel tesislere ayrılan taşınmazların alanlarının, düzenlemeye giren parsellerin alanları oranında pay verilerek oluşacağı belirtilmiş ve bu alanların edinilmesinde kamulaştırma yöntemi benimsenmiştir. Kaldı ki, sürekli yasa değişiklikleri sonucu, yasa ile yönetmelik arasında çelişkili durum yaratılmış ve “okul” alanı her iki tarafta da yer almıştır.

**2. Almanya’da ise**, Birinci Dünya Savaşından sonra, Köln kentinde % 50'ye çıkarılan kesinti oranı, 1960 yılında yürürlüğe giren Federal Alman İmar Kanunu'nda arazilerden imar parseline dönüşümlerde % 30, teknik altyapıları mevcut arsalarından imar parseline dönüşümde ise % 10 olarak saptanmıştır.

Burada belirtilmesi gereken, Türkiye’deki arsa düzenlemeleri, kadaströ parsellerinden eşit oranlı kesinti ilkesine dayanırken, Almanya’daki arsa düzenlemelerinin değer ölçüsünün esas alındığı “eşdeğerlik ilkesi”ne dayandığıdır.

İmar parselleri oluşturulurken, özel mülkiyetteki taşınmazlarda değişik orandaki toprak kesintileri ne kadar değer artışlarına karşı gelmektedir?

$F_0$ = Bir taşınmaz malın arsa düzenlemesinden önceki birim fiyatı,  
 $F_s$ = Aynı taşınmaz malın arsa düzenlemesinden sonraki birim fiyatı  
 $\Delta F = F_s - F_0$ = Birim alan için değer yükselme miktarı

olmak üzere değer artışını karşılayacak % p değeri

$$\frac{\Delta F}{F_0} = \frac{\% p}{\% 100 - \% p} = \frac{p}{100 - p} \text{ eşitliği yardımıyla hesaplanır.}$$

Aşağıdaki tabloda değişik oranlardaki kesintilerin ne kadar değer artışını karşıladığı görülmektedir.

Toprak Kesintisi Oranı %	Taşınmazlardaki Değer Artışı %	Yer Aldığı Yasa ya da Uygulama
10	11	FİK’nda kısmi yapıli yerler için
15	18	Yapı-Yollar Kanunu’nda
25	33	İmar Kanunu’nda
30	43	FİK’nda ve İmar Kanunu’nda
35	54	İmar Kanunu’nda
40	67	İmar Kanunu’nda
50	100	1. Dünya Savaşı sonrasında Köln kentinde

Türkiye’deki uygulamalardan bilinmektedir ki, özel mülkiyetteki parsellerden yapılan eşit orantılı toprak kesintileri, dağıtım parsellerinde, eşit orantılı değer artışlarını sağlamamaktadır. Eğer % 40 oranında kesinti yapılan bir arsada ortaya çıkan değer artışı % 67’den az olursa, o parselden bir parça bedelsiz olarak kamulaştırılıyor demektir. Türkiye’de yapılan arsa düzenlemelerinde, değer farkının

oluşup oluşmadığının belirlenmesi olanaksızdır. Çünkü, uygulamalar, değer yerine alan eşitliği ilkesine dayanmaktadır.

Yapılan kesinti artan değeri karşılamazsa düzenleme, Anayasası'nın 46. maddesine aykırı duruma gelir. Anılan görüşten hareket eden Anayasa Mahkemesi, 22.11.1963 tarihli ve E.1963/65, K.1963/278 sayılı kararıyla, arsa düzenlemelerinde artan değer her zaman kesilen miktarı karşılamadığı gerekçesiyle 09.07.1956 tarihli ve 6785 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesindeki % 25 oranında toprak kesintisi hükmünü iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin bu kararıyla Türk kentbilim yürütmeliğinde (mevzuatında) ilk kez eşdeğerlik ilkesi yer almıştır. Ancak bu ilke geliştirilmemiş, nasıl uygulanması gerektiği konusunda ilgili meslek kuruluşları, sivil toplum örgütleri ve bilim çevreleri de herhangi bir düşünce üretmemişlerdir. İmar Kanunu 1972'de değiştirilirken, 42. maddeye "*belediyelerce düzenlemeye tabi tutulan arazi ve arsaların dağıtım sırasında, bunların mesahalarından yeteri kadar saha, düzenleme dolayısıyla meydana gelen değer artışları karşılığında "düzenleme ortaklık payı olarak düşülebilir"* hükmü konulmuş, yönetmelikte de benzer nitelemeler ve kesinti miktarının en fazla % 25 olabileceği nitelemesi yer almıştır. Değer artışlarını veya azalışlarını belirleyen ölçütlerin tanımlanmaması ile, gerçekte, Anayasaya aykırı durum tekrar ortaya çıkmıştır.

Sorun nasıl çözülebilir?

Sorunun çözümü için, taşınmazların, arsa düzenlemesinden önce ve sonra nesnel (objektif) yöntemlerle değerlendirilmesine gereksinme duyulur. Katılım değerinden daha değerli bir imar parseli alan kimse aradaki farkı taksitler biçiminde ödeyebilir, daha az değerli bir parsel alırsa fark kendisine belediye tarafından bir defada ödenir. Açıklanan **eşdeğerlik ilkesi** ile arsa düzenlemelerinde belli bir orandaki toprak kesintisi artık sorun olmaktan çıkar ve Anayasaya aykırılık ortadan kalkar. Bu yaklaşım, İmar Kanunu'nda, baştan aşağı yeni bir sistem yaklaşımının benimsenmesi anlamına gelmektedir.

## 2.2. Arazi Düzenlemelerinde Eşitlik İlkesi

Arazi düzenlemesinde taşınmazların kullanım türü değişmez, fakat iyileştirilir. Tarım parselleri, oluşturulan yol-sulama ağına bağlanarak kuru tarımdan sulu tarıma geçilir. Verimleri 4-5, fiyatları 8-10 katına çıkan tarım parsellerinin düzenlenmesinde (toplulaştırılmasında) arsa düzenlemesindeki gibi eşdeğerlik ilkesi uygulanmaz. Uygulanacak olursa tarım arazilerinin % 70-80'e yakın bir bölümü çiftçilerin mülkiyetinden çıkarak kamu kurumlarına geçer. Dünyada şimdiye kadar yapılmayan böyle bir uygulama ülkemizde de gerçekleştirilemez. Buna karşılık arazi düzenlemelerinde **eşitlik ilkesi** uygulanır.

Arazi düzenlemesinde **eşitlik ilkesi** nedir?

Tarım topraklarının üretkenlikleri; fiziksel, kimyasal, biyolojik ve jeolojik yapıları ile yeşerme özellikleri nedeniyle çok çeşitlidir. Bu üretkenliklerin en üst düzeyi 100 olarak alınır ve saptanan rakamlara "**Endeks**" denir. Bir parsel birden fazla endeks parçasından oluşursa, o parselin verimlilik değeri, her bir parça alan ile bu alana ait endeksin çarpımının toplamından oluşur.

Arazi düzenlemesinde tarım parsellerinin toplulaştırılmasına yarayan yerel yol-sulama ağı için toprak kesintisi gerekebilir. Yerel yol-sulama ağı salt o yöredeki tarım parsellerine hizmet sağladığı için gerektirdiği yerlerin kesilmesinde mal sahiplerine herhangi bir bedel ödenmez (parasız kesinti). Böyle bir ağın tarım parsellerinde oluşturduğu değer artışı o kadar yüksektir ki, gerekli yerlerin parasız kesintisi kolayca karşılanır. İşletmenin kalan değeri, oluşturulacak yol-sulama ağındaki bloklardan biri içine yerleştirilecektir. Eğer her işletmeden aynı oranda kesintiler yapılırsa kalan değerlerin bloklar içine yerleştirilmesi için bazen birden fazla parça vermek gerekebilir, bazen de pek küçük bir miktar başka bir blok içinde yer alır ya da herhangi bir işletme bir bloku hemen hemen doldurabilecek bir durumda olabilir.

Açıklanan yöntemle, arazi düzenlemelerinde **eşitlik ilkesine** göre, yani işletmelerin değerlerinden eşit orantıda toprak kesilerek gerekli yerel ve kamusal tesislerin yerleri karşılanır.

### 2.3. Eşdeğerlik ve Eşitlik İlkelerinin Karşılaştırılması

Her iki ilkenin karşılaştırılması ile şu sonuçlara ulaşılabilir:

1. Eşdeğerlik ilkesi kentsel alan, eşitlik ilkesi kırsal alan düzenlemeleri için geçerlidir.
2. Eşdeğerlik ilkesi taşınmaz mal sahibine uzun erimde bir kazanç sağlarken, eşitlik ilkesi hemen çiftçi lehine sonuç verir.
3. Her ikisi de Anayasanın eşitlik ilkesine uygundur.
4. Eşdeğerlik ilkesinde her bir taşınmaz malın değeri düzenlemeden önce ve sonra olmak üzere iki kez nesnel yöntemlerle belirlenirken, eşitlik ilkesinde proje yapımı sırasında bölgede seçilecek pilot parsellerin değerleri saptanır ve genel aritmetik ortalamaya göre hesaplanan birim değer fiyatı tüm proje alanı için geçerli olur.
5. Büyük bayındırlık projelerinde gerekli arazilerin sağlanmasında eşitlik ilkesi uygulanırsa kamulaştırma işlemine başvurmaya gerek kalmaz. Kamulaştırma işlemi bu çeşit uygulamalarda nötralize olduğu gibi kamulaştırmalarda yapılan ve genelde taşınmaz sahiplerinin aleyhine sonuçlanan bedel biçimleri de ortadan kalkar (Kamulaştırma Amaçlı Arazi Toplulaştırması).

Her iki ilkenin benimsenmesi, devletçe oluşturulacak aktif bir arsa ve arazi politikası çerçevesi içinde ve ilgili kuruluşlarla diyalog sağlanarak gerçekleştirilebilir.

## 3. BİR MODEL ÜLKE: ALMANYA KOŞULLARI VE DENEYİMİ

Almanya koşulları bu bölümde beş başlık altında incelenecektir.

### 3.1 Federal İmar Kanunu'nda Arsa Düzenlemesi

Alman Federal İmar Kanunu, 247 maddeden ve dört ana kısımdan oluşmaktadır (Ek 1). Kanunun 1. Kısım 4. Bölümü, "Toprak Düzenlemesi" başlığıyla düzenlenmiştir. Bu bölüm arsa düzenlemelerinin de dayanağını oluşturmakta ve 45-79. maddeleri, yani 35 maddeyi kapsamaktadır. Bu bölümden bazı maddeler Ek 2'de verilmektedir. Arsa düzenlemesinin tanımı 45. maddede yapılmaktadır:

#### **Madde 45**

#### **Düzenlemenin Amacı**

*(1) Bir uygulama imar planının geçerli olduğu bölgede (m. 30) ve kısmen imar edilmiş yerlerin içinde bulunan (m. 34), belirli bölgelerin imara açılması ve yeni düzenlenmesi için yapı ve yapısız taşınmazlar, arsa düzenlemesi yoluyla, yapı amaçlı ve diğer kullanım için konuma, biçime ve büyüklüğe göre amaca uygun düzenlenmiş parseller oluşturulması biçiminde yeniden düzenlenebilirler. Eğer yakın çevresinin özel durumundan dolayı taşınmazların yeniden düzenlenmesi için yeterli ölçütler ortaya çıkıyorsa, yapı yerlerde de arsa düzenlemesi yapılabilir.*

*(2) Bir uygulama imar planının henüz hazır olmaması durumunda da düzenleme işlemi başlatılabilir. Bu durumda uygulama imar planı, düzenleme planının düzenlenmesine ilişkin karardan (m. 66/1) önce yürürlüğe girmiş olmalıdır.*

Öte yandan, Federal İmar Kanunu'nun 192-199. maddelerinde "**Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi**" konusu düzenlenmektedir (Ek 3). Yasadaki genel hükümler yönetmeliklerle ayrıntılı biçimde açıklanmıştır. Genel düzenlemelerin yanı sıra, her eyalet, bu genel kurallarla uyumlu olarak kendi düzenlemelerini yapmış bulunmaktadır.

### 3.2. Arsa Düzenlemesinin Genel Kapsamı

Arsa düzenlemesi, yasal yönden, mülkiyetle ilgili ve tapu kütüğündeki değişiklik işlemlerini de içine almakta ve en basit şekliyle bir taşınmazlar trampası olarak görülmektedir. Düzenleme işlemlerinin amaca hizmet etmesi ancak taşınmazlar trampasında eski sınırların yerine yenilerinin geçmesi ile olanaklıdır. Böylece, bir taşınmaz, sınırları ve bazen yeri değiştirilerek eski sahibine verilmektedir. Federal Alman Yüksek Mahkemesi'nin bir içtihat kararında belirtildiği üzere, **arsa düzenlemesi, "mülkiyetin, şeklini bezen de konumunu değiştirmiş bir taşınmazda kesiksiz devamıdır"** (Yıldız 1977: 11-12).

Arsa düzenlemesi, karmaşık bir toprak düzenlemesi aracıdır. Düzenlemenin amacı, belirli bölgeleri imara kavuşturmak ve böylece taşınmazları imar yasası, imar planı ve mevzuatına göre yeniden düzenlemektir. Bu işlemle, konum, biçim ve büyüklüğe göre amaca uygun biçimde düzenlenmiş imar parselleri oluşturulmaktadır.

Arsa düzenlemesi, belediye tarafından başlatılır.

Düzenleme için, belediyede ya da il yönetiminde bir Düzenleme Kurulu oluşturulur. Düzenleme kurulu uygulamayı özel bir sorumlulukla yürütür ve bu süreçte herhangi bir yerden buyruk almaz. Çalışmaların yürütümü için Düzenleme Kurumu içinde bir yazı işleri müdürlüğü kurulur. Bu birim, düzenleme kurulunun kararlarını hazırlar ve işlerini yürütür. Düzenleme kurulunun yazı işleri birimi belediye/kentlerde oluşturulur. Fakat kamu adına yetkili bir harita mühendisi yanında da kurulabilir.

Belediye düzenlemeyi Federal İmar Kanunu (FİK)'in 47. maddesine göre alınan kararla başlatır ve bu kararla düzenleme bölgesini belirler. Karar yerel olarak alışımlı yollarla duyurulur. Eğer kararın duyurulmasında belirginlik yoksa, taşınmazlardaki hak sahipleri bu konuda bilgilencmeleri için uyarılırlar. Eşzamanlı olarak bir kullanma/değişiklik kısıtlaması (yasağı) yürürlüğe girer. Yasaklama süresi içinde, parsellerin bölünmesi, kullanım değişiklikleri gibi işlemler yalnızca izin verilirse gerçekleşebilir. Bu yolla, arsa düzenlemesinin yapılması düşünülen projeye zorlaştırılmasından ya da olanaksız kılınmasından sakınılması amaçlanmaktadır.

Düzenleme kurumu, düzenleme bölgesinin bir durum planını ve katılanların haklarının da dökümlendiği bir durum çizelgesini oluşturur. Tapu sicillerinde ilgili parseller/taşınmazlar için düzenleme kaydı düşülür. Bu altlıklar bir ay boyunca açık bir yerde askıya çıkarılır. Bu süre içinde düzenleme ile ilgili vatandaşlar ve kamusal çıkarları temsil eden kişiler düzenlemeye ilişkin önerilerini ve itirazlarını açıklayabilirler.

Durum haritasının ve durum çizelgesinin yardımıyla düzenleme kütlesi belirlenir. Bu kütle, düzenleme bölgesinde bulunan taşınmazların tümünün toplamıdır. Düzenleme ölçüsünden; öncelikle kamusal ulaşım alanları, otoparklar, yeşil alanlar vd (FİK, m. 53) için gereken alanlar kesilir.

Kalan alanlar, dağıtım kütlelerini oluştururlar. Arazilerin dağıtım değerlere ya da alanlara göre yapılabilir. Tüm katılanların uzlaşması durumunda diğer dağıtım ölçütleri de olanaklıdır. Değerlere göre dağıtımda her katılımcı, katılım parselinin düzenleme kararının verildiği zamandaki dolaşım değerine uygun bir taşınmaz elde etme hakkına sahiptir.

Alanlara göre dağıtımda, belediye, yerel ulaşım alanları için yapılan arazi kesintisinin yanı sıra, arsa düzenlemesiyle oluşan düzenleme avantajını (arazilerin geliştirilmesiyle sağlanan değer artışı) arazi katkısı olarak keser. Arazi katkısı, arazi kesintisinin hesaplanmasıyla, ilk olarak imara açılan alanlarda % 30'u geçemez. Diğer bölgelerde maksimum sınır % 10'dur.

Arsa düzenlemesinin amacı, taşınmazların eşdeğerli tahsisidir. Katılanlar tüm işlem sırasında kuramsal paylarının malikidirler ve olabildiğince aynı yerde veya aynı değerde bir taşınmazı paylarına uygun olarak almaları gerekir. Bir taşınmazın belediyeye geçişi ve yeniden katılımcılara geri verilmesi söz konusu değildir.



Eğer değer eşitliğine dayalı bir tahsis olanaklı olmazsa, ilgili maliklere para olarak denkleştirme yapılır. Düzenleme kurumu, katılanlarla önceden yapacağı bir görüşmeden sonra bir düzenleme planı (düzenleme haritası/düzenleme çizelgesi) hazırlar (FİK, m. 66). İlgili parsellerin gerçek ve tüzel değişiklikleri düzenleme planından ortaya çıkar. Düzenleme planının yapılması kararı alışılmış yerel araçlarla duyurulur.

Plan, yasal bir çıkarı olduğunu belgeleyen herkes tarafından görülebilir. Katılanlara düzenleme planından ilgili bölümün çıktısı verilir. Düzenleme planıyla ortaya çıkan değişiklikler, planın duyurulmasıyla eski tüzel durumun yerine geçerler. İşlemin sonunda siciller (taşınmazlar kadastro/tapu kütükleri) hazırlanır.

Almanya'da bir alanda arsa düzenlemesinden söz etmenin gerekçeleri olarak şunlar belirtilmektedir (Müller-Jökel, Hecker 1995):

1. Bir düzenleme işleminin uygulamasında kamunun ve katılımcıların **çıkarlarında**, kural olarak **hak eşitliği** söz konusudur (çıkarların dengelenmesi).

2. Bir kentsel planlamanın yararlarının ve yükümlülüklerinin, ideal durumda **dengelenmiş** bir yöntem söz konusudur.

3. Bir düzenleme işleminin resmen uygulanması, tüm **maliklerin aynı işlemleri** görmelerini güvenceler; öyle ki, tek tek maliklerin fazladan istemleri dikkate alınmaz.

4. Arsa düzenlemesi, imar planlarının, **mülkiyete en az müdahale edilerek** ve katılanların **yüksek oranda işbirliği yapmaları** sonucu gerçekleştirilmesi yöntemidir.

5. Burada, **çok şık ve ekonomik bir taşınmaz değişim** yöntemi söz konusudur. Bu işlem sırasında, parsellerin yeniden düzenlenmesi, mülkiyette bir kesintiye neden olmaksızın sağlanır ve,

- Parsel artık alanları değiştirilmez (trampa edilmez),
- Tüm parseller tek bir parselde birleştirilmez,
- Zaman yitirilmesine neden olan, masraflı ve tüzel araçları göz ardı eden bir ara edinim söz konusu olmaz,
- Hakların özel hukuka göre masraflı tesisi, değişikliği ve ortadan kaldırılması söz konusu olmaz.

6. **Düzenleme ile sağlanan taşınmaz değer artışlarının** (para ya da arazi olarak) **denkleştirilmesi**, tüm projenin finansmanı için temel bir katkı sağlar

7. Taşınmazların değiştirilmesi işlemi,

- Noter,
- Tapu kütüğüne tescil,
- Kadastro tescilleri,
- Emlak vergisi

için ek **masraflar ve ödemeler yapılmaksızın** sağlanır.

8.

- İmar planlamanın ve düzenlemenin büyük oranda birbirine paralel yürütülmesiyle,
- Teknik altyapı alanlarının hazırlanması sonucu altyapı tesislerinin erkenden üretilmesiyle,
- İmar planının resmen yürürlüğe girmesinden önce uzlaşmaya dayalı kısmi bir düzenlemenin yapılmasıyla

erken bir imar olanağı sağlanır.

9. Düzenleme işleminin sonuçlanmasından sonra, kural olarak, **mülkiyetin geniş bir alana yayılması** söz konusu olur.

### 3.3. Federal Anayasa Mahkemesi'nin Arsa Düzenlemesine İlişkin Kararı

Almanya'da arsa düzenlemesi konusundaki yargı kararlarının içinde Alman Anayasa Mahkemesi'nin 22 Mayıs 2001 tarihli kararı (Federal Anayasa Mahkemesi Kararı 104, 1) çok önemli bir yer tutmaktadır. Almanya Federal Anayasa Mahkemesi kararında arsa düzenlemelerine yaklaşım, aşağıda özetle verilmektedir.

#### 3.3.1. Arsa Düzenlemelerinde İşlem Akışı

Federal İmar Kanunu'nun (FİK) 45. maddesine göre yapılan Arsa Düzenlemesi, Alman Anayasası'nın 14. maddesinin 1. fıkrasının 2. bendindeki anlama uygun olarak mülkiyetin içeriğinin ve kısıtlamaların anayasal olarak geçerli biçimde belirlenmesi şeklinde tanımlanmaktadır.

Buna göre, bir arsa düzenlemesi, FİK'in 46. maddesinin 1. fıkrası uyarınca, bir uygulama imar planının geçerli olduğu bölgede, yalnızca, eğer yapılması zorunluluğu varsa ve yapılır yapılmaz düzenlenebilir ve uygulanabilir. Eğer taşınmaz sahipleri hazırlarsa ve uygulama imar planına uygun olarak taşınmazları yeniden düzenlemeye yol açma durumunda iseler, böyle bir düzenlemenin yapılması için hukuk mahkemesinin kararına gerek olmaz. Arsa düzenlemesi bir kararla başlar. Bu kararda düzenleme bölgesinin tanımlanması ve bu bölge içinde bulunan taşınmazların tek tek belirtilmesi gerekir (FİK, m. 47). Düzenleme bölgesinde bulunan taşınmazlar, FİK'in 55. maddesinin 1. fıkrasına uygun olarak, yüzölçümlerine göre hesap yapılarak düzenleme kütlesi olarak birleştirilirler (hamur edilirler). Bu kütlede, FİK'in 55. maddesinin 2. fıkrasına göre, düzenleme bölgesi içindeki imar planına göre yerel ulaşım alanları olarak ve büyük ölçüde düzenleme bölgesinde oturanların gereksinimlerine hizmet eden alanlar öncelikle kesilir ve belediyeye ya da diğer imar kurumuna tahsis edilir. Bu alanların kesilmesinden sonra kalan kütle, dağıtım kütlelerini oluşturur (FİK, m 55/4). Her bir taşınmaz malikinin dağıtım kütlelerindeki paylarının, ki kuramsal pay olarak da nitelenir, hesaplanması için eski parsellerin düzenlemeden önce birbirlerine karşı sahip olduğu alan ya da dolaşım değerleri oranından hareket edilmelidir (FİK, m. 56/1, Bent 1). Dağıtım kütlelerinden, maliklere, arsa düzenlemesinin amacına uygun olarak, olanaklar ölçüsünde katılım parselleriyle aynı yerde ya da aynı değerdeki bir yerde, her bir kuramsal paya uygun olarak tahsis yapılır (FİK, m. 59/1). Eğer gerçek tahsis sırasında kuramsal pay tam anlamıyla yerine getirilemezse, para olarak bir denkleştirme söz konusu olur (FİK, m. 59/2, Bent 1).

Arsa düzenleme işlemi, düzenleme kurumu tarafından, maliklerle yapılacak değerlendirmeden sonra verilecek karara göre oluşturulması gereken arsa düzenleme planıyla sona erer (FİK, m. 66/1, Bent 1). Uygulama imar planı, en geç bu karardan önce yürürlüğe girmiş olmalıdır (FİK, m. 45/2, Bent 2). Düzenleme bölgesindeki taşınmazların bildikleri tüm gerçek ve tüzel değişiklikleriyle birlikte öngörülen yeni durum, arsa düzenleme planından ortaya çıkmalıdır (FİK, m. 66/2, Bent 1). Arsa düzenleme planının kesinleştiğinin duyurulmasıyla, arsa düzenleme planında öngörülen yeni tüzel durum şimdiye kadarki tüzel durumun yerine geçer (FİK, m. 72/1, Bent 1). Tahsis edilen taşınmazlar, FİK'in 63. maddesinin 1. fıkrasının 1. bendine göre, eski taşınmazlardaki haklar ve bu taşınmazları ilgilendiren ve ortadan kalkmayan tüzel koşullar bakımından, eski taşınmazların yerine geçerler.

#### 3.3.2. Arsa Düzenlemesinin Kamulaştırmadan Farkı

Almanya'da imar mevzuatı, Anayasanın 14. maddesinin 1. fıkrasının 2. bendine uygun olarak, arsa düzenlemesini, kamulaştırma olarak değil, ancak mülkiyetin içeriğini belirleyen bir araç olarak öngörmektedir.

Almanya Anayasası'nın 14. maddesi şöyledir:

*“Mülkiyet ve miras hakkı güvence altına alınmıştır. İçeriğini ve sınırlarını yasa gösterir.*

*Mülkiyet, yüküm (mükellefiyet) doğurur. Kullanılırken aynı zamanda toplum yararına da hizmet etmelidir.*

*Kamulaştırma, ancak toplum yararı amacıyla yapılabilir. Bunun yürütülmesi, yönteminin ve verilecek ödentinin bir yasaya ya da yasal nedene dayanmasına bağlıdır.*

*Ödenti, toplum yararı ile ilgilinin yararı göz önünde tutularak belirlenmelidir. Ödenti miktarının saptanmasında anlaşmazlık çıkarsa bu anlaşmazlığın çözümü konusunda genel mahkemelere başvurma yolu açıktır.”*

Bu maddede toplum yararı (Allgemeinwohl) kavramı kullanılırken, Federal İmar Kanunu'nda kamu yararı (Öffentliches Interesse) kavramı yer almaktadır.

Kamulaştırma için, ayrıca, kamulaştırmayı yapan kurumun, kamulaştırılan taşınmazla karşı alışılmadık (yabancı) ve tek taraflı çıkarını dayatmasının işaret edilmesi söz konusudur. Buna karşın arsa düzenlemesi, taşınmazların planda öngörüldüğü biçimde ve amaca uygun kullanımını sağlayarak, toprağın kullanımında kamunun çıkarlarına, fakat bunun yanı sıra maliklerin de bu bakımdan aynı amaca yönelik çıkarlarına hizmet etmektedir. Bu anlamda, kamulaştırma alışılmadık çıkara hizmet eden bir önlem olarak nitelenirken, arsa düzenlemesi, özel yararlılığıyla karakterize edilir. Anayasa Mahkemesinin Boxberg kararından (Federal Alman Anayasa Mahkemesi Kararı 74, 264), Anayasanın 14. maddesi açısından, arsa düzenlemesi işlemine ilişkin olarak yasal kuralların geçerliliğine karşı etkili bir itiraz (çekince) türetilemez. Ayrıca imar mevzuatına göre düzenleme işlemi kesintisizlik-süreklilik (surrogation) ilkesine dayanmaktadır. Dolayısıyla eski taşınmazdaki mülkiyet ortadan kalkmamakta, tersine eski taşınmazdaki mülkiyet hakkına yeni bir “dönüştürülmüş“ nesne sokulmaktadır. Bu nesnede eski mülkiyet koşulları kesintiye uğramaksızın sürmektedir.

Anayasal olarak düzenlenişini Anayasa Mahkemesi'nin şimdiye kadar açıkça açık bıraktığı (Federal Anayasa Mahkemesi Kararı, 74, 264 [279]) arsa düzenlemesi, bir kamulaştırma değildir. Tersine mülkiyetin içerik ve sınırları bakımından belirlenmesidir. Bundan dolayı arsa düzenlemesi Anayasanın 14. maddesinin 3. fıkrasına dayanılarak değil, 1. fıkrasının 2. bendine dayanılarak değerlendirilir.

**1.** Kamulaştırma ile devlet, kişilerin taşınmazlarına el koyar. Kamulaştırma, bazı kamusal görevlerin yerine getirilmesi amacıyla, somut, öznel ve Anayasanın 14. maddesinin 1. fıkrasının 1. bendiyle güvencelenen tüzel durumların maliklerin elinden alınmasına yöneltilmiştir (Federal Anayasa Mahkemesi Kararı, 101, 239 [259]; 102, 1 [15f.]). Kamulaştırma, somut tüzel pozisyonlardan maliklerin mahrum bırakılmasını gerektirmektedir. Fakat her el koyma, Anayasanın 14. maddesinin 3. fıkrası anlamında kamulaştırma değildir. Bu, kendilerine somut, kamusal görevlerin yerine getirilmesine hizmet eden projelerin uygulanmasında gerek duyulan malların devlet gücüyle temin edildiği durumlarla sınırlıdır (Federal Anayasa Mahkemesi Kararı, 38, 175 [179 f.]). Eğer var olan tüzel pozisyonlardan mahrum bırakmayla özel çıkarların denkleştirilmesi öngörülmüşse, bu yalnızca mülkiyetin içeriksel olarak ve sınırlamalarıyla bir belirleme durumunda söz konusu olabilir (Federal Anayasa Mahkemesi Kararı, 101, 239 [259]).

**2.** Almanya'da arsa düzenlemesi, Anayasanın 14. maddesinin 1. fıkrasının 2. bendi anlamında bir içerik ve sınırlama belirleme olup, Anayasanın 14. maddesinin 3. fıkrası anlamında bir kamulaştırma değildir. Gerçi düzenleme, aynı zamanda kamusal çıkarlara hizmet eden kentsel bir tasarım çerçevesinde yapılır. Fakat yürütme gücü, FİK'in 45. maddesiyle, somut ve toplum yararına hizmet eden projelerde kullanmak için maliklerin taşınmazlarına el koymayla yetkilendirilmemiştir. Arsa düzenleme aracı, öncelikle maliklerin özel çıkarlarının denkleştirilmesine yöneltilmiştir. Bu yeniden düzenlemenin ayrılmaz parçası, imar planında belirlenmiş yerel ulaşım alanları ve düzenleme bölgesinde yaşayanların yararına hizmet eden diğer tesisler için gereken alanlar için öngörülen ve

FİK'in 55. maddesinin 2. fıkrasına dayanılarak yapılan alan kesintisidir. Çünkü imara açma amaçlı düzenleme bölgenin ve böylece her bir malike tahsis edilen taşınmazların imarlaşması için vazgeçilemez koşuldur (Federal Alman Danıştay Kararı, 12, 1 ff.; BGHZ 89, 353 [357 f.]). Bu da özel çıkarların denkleştirilmesine hizmet eder.

Düzenlemeyi başlatan düzenleme kararı, buna göre bir kamulaştırmayı tanımlamaz. Tersine, düzenleme bölgesindeki taşınmazların plana uygun kullanımının sağlanması amacıyla somut olarak yeniden düzenlemeyi öngören FİK'in 45. maddesindeki olanağı güncellemektedir.

Sürekli küçük bahçeler olarak öngörülen alanların düzenleme bölgesine alınmamasını kusurlu bulmayan Federal Anayasa Mahkemesi kararında, "...FİK'in 45. maddesine göre yapılan arsa düzenlemesi kamulaştırma değildir. Tersine mülkiyetin içeriğini ve sınırlarını belirleyen bir uygulamadır. Bu nedenle Federal Yüksek Mahkeme, eksik anayasal yorumdan ve başarı umudu eksikliğinden dolayı kararda bir revizyon yapılmasını kabul etmemiştir..." değerlendirmesi ardından, **"...Anayasa davaları, arsa düzenlemesi işleminin sonraki akışında özel önlemleri olanaklı kılan düzenlemeleri ilgilendirmemektedir..."** gerekçesiyle yapılan itirazı reddetmiştir.

### 3.3.3. Mülkiyet ile Arsa Düzenlemeleri Arasındaki İlişkiler

Almanya'nın anayasal sisteminde, anayasanın taşıyıcısına servet hukukuna ilişkin alandaki bir özgürlük alanını güvenceleme ve ona bu yolla yaşamını kendi sorumluluğuyla biçimlendirmeyi olanaklı kılma görevi, mülkiyet güvencesine yaklaşmaktadır. Anayasa hukukuyla güvencelenen mülkiyet, özel yararlılık ve mülkiyetin nesnesi üzerinde malikin anayasal kullanma yetkisiyle karakterize edilmiştir. Tek tek kişilerin kişisel özgürlüğünün güvencelenmesi söz konusu olduğu sürece, kendi sorumluluğuna ilişkin özel çıkar alanındaki inisiyatifinin temeli olarak malike yararlı olur ve özellikle belirgin bir korumanın tadını çıkarmasını sağlar (Federal Anayasa Mahkemesi Kararı, 102, 1 [15]).

Arsa düzenlemesi, malikin anayasal olarak güvencelenen kullanma özgürlüğünü sınırlandırır. Eğer iyeler mülkiyet koşullarının yeniden düzenlenmesinin özel otonom kuralları üzerinden taşınmazların yapılanabilirliğini sağlamazlarsa, devlet maliklerden işlem egemenliğini geçici olarak alır. Mülkiyet koşullarının, şimdiye kadarki somut taşınmazın kısmen ya da bütünüyle yitirilmesiyle ve yeni tahsisle bağlantılı olan değişikliği, zorunlu durumlarda, tek tek maliklerin iradelerine karşı olsa da sağlanabilir. Arsa düzenlemesi ile, yasa koyucu, somut mülkiyet nesnelere kesinti yapılması ve tahsis etme için dayanağı yaratmakta ve böylece aynı zamanda mülkiyetin düzenlendiği alanda Anayasanın 14. maddesinin 1. fıkrasının 1. bendiyle korunan tasarruf özgürlüğünü sınırlandırmaktadır.

Mülkiyetin içeriğini ve sınırlamalarını belirleyen yasa koyucu, sınırsız bir düzenleme özgürlüğüne sahip değildir. Çoğu kez yasa koyucu düzenleme görevinin gerçekleştirilmesinde, Anayasanın 14. maddesinin 1. fıkrasının 1. bendindeki özel mülkiyeti tanımayı göz önünde bulundurmamak ve diğer tüm anayasal normlarla uyumlu kılmak zorundadır. Eğer yasa koyucu yetkilendirilmiş olmasından içeriğin ve sınırlamaların belirlenmesi için yararlanırsa, katılanların çıkarlarını adil bir denkleştirme ve dengeli bir orana kavuşturma konusunda özellikle yükümlüdür. Tek yanlı bir yeğleme ve mağdur etme sosyal yükümlülükleri olan bir özel mülkiyete ilişkin anayasal düşünceyle uyumlu olmaz (Federal Anayasa Mahkemesi Kararı, 101, 239 [259]).

Arsa düzenlemesine ilişkin FİK'in 45. maddesindeki hükümler, eğer söz konusu işlem için önemi varsa, Anayasanın 14. maddesinin 1. fıkrasının 2. bendi anlamında mülkiyetin içeriğinin ve sınırlamalarının geçerli bir düzenlemesini içerirler.

**a.** Bunlar, taşınmazların plana uygun yapısal kullanımlarını sağlama amacını olanaklı kılmaya yönelik yasal düzenleme hedefine hizmet ederler.

**a.a.** Malikin taşınmazını yasalar çerçevesinde yapısal amaçlarla kullanma yetkisi de taşınmaz mülkiyetinin içeriğine aittir. (Federal Anayasa Mahkemesi Kararı, 35, 263 [276]). Yapısal kullanım,

malike, özel bir biçimde, servet tüzesi alanında bir özgürlük sağlar ve bununla kendi sorumluluğuyla yaşamı düzenlemesini olanaklı kılar. Uygulama imar planı, geçerli yapısal kullanımı, esasen iddia edilen taşınmaz sınırlarından bağımsız olarak saptamaktadır. Plan ile temellendirilen imar hakları, olasılıkla mülkiyet koşullarının bir yeniden düzenlemesi olmaksızın gerçekleştirilemezler. Her taşınmazın yapılanabilirliği-imarlanabilirliği, bulunduğu bölgede mülkiyet koşullarının yeniden düzenlenmesine bağımlıdır. Çünkü tersi durumda yapı alanı altyapıya kavuşturulamaz ve taşınmazlar yapısal kullanım için amaca uygun biçimde bölünmezler. Eğer malikler özel özerk bir düzenlemede uzlaşamazlarsa, bu arazilerin yapılanamamasına götürür. Yasa koyucu, mülkiyet tüzelerinin özel bağlayıcılığını ve karşılıklı bağımlılığını, mülkiyet koşullarının kamusal güçle yeniden düzenlenmesi için maliklere taşınmazlarının yapısal kullanımını olanaklı kılan düzenlemeler yapma için bir fırsat saymaktadır.

**a.b.** Taşınmazların, plan hedeflerine ve amaca uygun yapısal kullanımını olanaklı kılma amacıyla yeniden düzenlenmesi, aynı zamanda kamusal yarar alanında bulunmaktadır. Taşınmaz mülkiyeti, Anayasanın 14. maddesinin 2. fıkrasına göre işlevine uygun kullanımı bakımından özel yükümlülüklerle tabidir. Toprağın artırılmaz oluşu, toprağı kullanan güçlerin istedikleri gibi hareket etmelerine ve tek tek kişilerin herhangi biçimde davranmalarına tümüyle terk edilmesini yasaklamaktadır. (Federal Anayasa Mahkemesi Kararı, 21, 73 [82 f.]). Anayasa, yasa koyucuya, toprak düzenlemeleri sorunları söz konusu olduğunda, toplumun çıkarlarını, diğer servet mallarından çok daha güçlü ölçüde geçerli kılma izni vermektedir. İmar planının saptamalarıyla belirlenen taşınmaz mülkiyeti, yükselen bir sosyal ilintiye işaret etmektedir. Arsanın belgelenmesinde kentbilimsel birçok çıkarı göz önünde tutmak gerekir. Beledi imar planlaması, özellikle, toplum yararına ve sosyal adalete uygun bir toprak kullanımı konusunda yükümlülük yüklemektedir (FİK, m. 1/5, Bent 1). İmar planının saptamalarının gerçekleştirilmesinde, bundan dolayı bir kamusal yarar vardır.

**b.** Arsa düzenlemesine ilişkin hükümler, aynı zamanda, uygun, ilgili taşınmaz maliklerinin çıkarlarını yeterince gözetilen bir çıkar denkleştirmesini sağlarlar. Eğer, -uzlaşmış bir çözümün eksikliğinden dolayı- kamu gücüne dayanılarak yapılan bir arsa düzenlemesi söz konusu olursa, malikler şimdiye kadarki taşınmazları kısmen ya da tamamen yitirebilirler. Malikler aynı zamanda imar alanının altyapıya kavuşturulması için gerekli olan tesisler için yapılacak arazi kesintisine katlanmak zorundadırlar (FİK, m. 55/2). Arsa düzenlemesiyle bağlantılanan bu yükler, uygulamayla sağlanan yararlarla uygun bir oran içinde bulunurlar. Tüm malikler, FİK'in 56. maddesinin 1. fıkrasının 1. bendine ve 59. maddesinin 1. fıkrasına göre, arsa tahsisinde, eski taşınmazların düzenlemeden önce birbirlerine, alanlarına ya da değerlerine göre sahip oldukları oranda hak sahibidirler. Her bir malike uygun olmayan bir yük yüklenmesinden sakınılır. (Federal Anayasa Mahkemesi Kararı, 100, 226 [245]). Çünkü malikler taşınmazlarından yapılan eksiltmeden sonra yeniden aynı değerde olması gereken bir taşınmaz edinirler (FİK m. 57/2, 58/2). Bununla birlikte, kural olarak yeni verilen taşınmazlar düzenlemeye katılan taşınmazlardan daha değerli olurlar. Yasa koyucu, taşınmaz parçalarının korunmasında ve şimdiye kadarki kullanımında maliklerin korunması gereken çıkarlarının gözetilebilmesi için de kaygılanmaktadır. Böyle bir çıkar konusunda, önceden, yani imar planının hazırlanması aşamasında karar verilmesi gerekir. Bunun için, imar planının, FİK'in 1. maddesinin 6. fıkrasına göre yapısal kullanımı birbirine karşı olan özel ve kamusal çıkarların adil bir denkleştirilmesinin sonucu olarak belirlemesi ve FİK'in 45. maddesinin 2. fıkrasının 2. bendine göre de en geç arsa düzenleme planının oluşturulması kararından önce yürürlüğe girmesi gerekir. Bu ayrıca, Anayasanın 14. maddesinin 1. fıkrasının 1. bendindeki istemlere de uygundur. Buna göre, düzenlemenin başlıca ilkesi, maliklerin hakları üzerinde yükümlülük yaratan ya da sonuçta bunları etkileyen takdire bağlı kararlarda, ilgili maliklerin çıkarlarını birbirleriyle orantılı olarak ve düzenlemeyle izlenen kamusal çıkarlarla orantılı olarak adil bir denkleştirmenin (FİK, yaklaşık m. 56/1, bent 2) sağlanmasıdır.

### 3.4. Değerlemenin Önemi

İyi işleyen bir eşdeğerlik modeli, ancak iyi işleyen bir değerlendirme sisteminin olması durumunda söz konusu olabilir.

Taşınmaz malların değerlendirilmesi, yapılı ve yapısız parselleri değer ve ekonomi bakımından kapsar. Kamulaştırmalar, arsa düzenlemeleri, vergilendirmeler, beledi maliye tekniği, kayıt, sigorta ve açık artırmalar, miras, ipotek ve vesayet işlemlerinde taşınmaz malların nesnel değerlendirilmesine gereksinim duyulur. İstatistiki bilgilerle yapılan değerlendirmeler piyasaya uygun olmalıdır. Böylece genel arsa pazarı saydam duruma getirilerek, saptanan birim m<sup>2</sup> fiyatları 1/2500 ya da 1/5000 ölçekli genel değer haritalarında bölge bazında hazırlanıp duyurularak halkın yararlanmasına sunulur. Bu işlemler sonucunda toprak spekülasyonunun nedenlerinden biri ortadan kaldırılabılır (Yıldız-Ülger 1996).

Taşınmazların değerlendirilmesi söz konusu olduğu zaman şu konular önem kazanır:

- ❑ Değerlendirme yöntemleri,
- ❑ Değerlendirme uzmanları,
- ❑ Değerlendirme ölçütleri,
- ❑ Değer haritaları.

Taşınmaz malların değerlendirilmesinde genellikle üç yöntem söz konusu olmaktadır: **Karşılaştırma yöntemi, gelir yöntemi, maliyet yöntemi** (Köktürk 1986: 67-72). Satış fiyatlarından yararlanılabilmesi için piyasa durumunun, duygusal davranışların göz önüne alınması yoluyla gereken düzeltmeler getirilir. Yapı maliyetine göre değer kestiriminde, taşınmaz malın değerlendirme anındaki değeri yeni yapılmış gibi düşünülür ve eskime payları göz önüne alınır.

Bir değerlendirme sisteminin iyi çalışmasının koşulu ise, iyi yetişmiş değerlendirme uzmanlarının varlığıdır. Çünkü sözü edilen değer belirleme yöntemlerinin uygulanmasında, gerekli temel veriler, özellikle yerel taşınmaz pazarından toplanır. Sonuçlar, pazardan elde edilen satış fiyatlarına dayanarak taşınmaz değerlerini belirleyen uzman kurullarınca türetilir ve yayınlanır. Böylece, değer saptamaları tekdüze olacağından ve bilimsel ölçütlere dayanacağından yurttaşların sisteme güvenleri artar.

“Değer Belirleme Kurumları” denilince, çeşitli durumlar akla gelebilir:

- ❑ Ticari olarak çalışan çok sayıda bilirkişinin yanı sıra, “Noter Statüsünde” ve “Yeminli Serbest Bilirkişilik” uzmanlık sınavına göre sanayi ve ticaret odalarınca belirlenen kişiler,
- ❑ Büyük miktarda taşınmaz mallara sahip çok sayıdaki büyük yapı kurumlarında görevli resmi bilirkişiler,
- ❑ Taşınmazların alım-satımı ile ilgili çok sayıdaki kamu kurumunun yalnızca kendi çıkarları için çalışabilecek değer belirleme bilirkişileri,
- ❑ Taşınmaz değerlendirme uzman kurulları.

Bu kurumlardan özellikle “Taşınmaz Değerleme Uzman Kurulları” değerlendirme sistemi açısından önemlidirler. Almanya örneğinde görüldüğü gibi bu kurullar, kendi başına, bağımsız, hiçbir buyruk almadan, taşınmaz pazarını tanıyan ve bilen mesleki bilirkişi kurullarıdır. Bu kurullarda genellikle şu meslek grupları temsil edilirler: Haritacılar, mimarlar, inşaat mühendisleri, konut ekonomistleri, taşınmaz mal sahipleri, bankacılar, hukukçular, ziraatçılar ve ormancılar. Bu kurullar, kamuya kapalı olarak toplanırlar. İlgili kurum tüzel kişisi görevin yerine getirilmesi için uzman personeli olan bir değerlendirme bürosu ile gerekli ödeneği sağlar (Weiss 1996).

Federal Alman İmar Kanunu’na göre uzman kurulların görevleri şunlardır:

- ❑ Başvuru üzerine ücret karşılığı değer raporlarının hazırlanması,
- ❑ Satış fiyatlarının toplanmasının sağlanması ve değerlendirilmesi,
- ❑ Genel toprak değerlerinin türetilmesi,
- ❑ Değer belirlenmesi için gerekli verilerin türetilmesi,
- ❑ Taşınmazlar pazarına ilişkin raporların kısmen verilmesi.

Ülkemizde değişik değerlendirmeler için çeşitli yöntemlerle değer (kıymet) takdirleri yapılmaktadır. Örneğin, vergi için Emlak Vergisi Kanunu, kamulaştırmalar için Kamulaştırma Kanunu ve diğer bazı değerlendirmeler için de Vergi Usul Kanunu'na göre yapılan değer saptamaları vatandaşlar arasında geniş hoşnutsuzluklar oluşturmaktadır. Çünkü anılan değerlendirmeler sürüm (dolaşım) değerlerinin belirlenebilmesini öngörmemektedir. Bu nedenle, imar tüzesisinin en önemli eksikliklerinden biri, taşınmaz malların spekülatif olmayan sürüm değerlerini saptayacak hükümleri içermemesidir (Yıldız-Ülger 1996).

### **3.5. Dağıtım Ölçütleri**

Bir arsa düzenlemesinin en kritik bölümü “dağıtım” aşamasıdır. Bu aşama, arsa düzenlemesinde eşitliğin, adaletin sağlanacağı bir aşama olarak önem kazanmaktadır. Bu nedenle dağıtım ölçütlerinin iyi modellenmesi gerekir. Almanya koşullarında bakıldığında aşağıdaki ölçütler uygulamada yer bulmaktadır.

#### **3.5.1. Alan Ölçütüne Göre Dağıtım**

Bunun koşulu, arsa düzenleme bölgelerinin, bir uygulama imar planının geçerli olduğu alanda ve kısmen imar edilmiş yerlerin içinde bulunmalarıdır. Ham imar toprağı adı verilen ve altyapısı ilk kez ele alınan bölgelerde sıkça salık verilen (Yıldız 1977) bu uygulama için, taşınmazlar eski maliklerin mülkiyetinde kalmakta ve bir değiştirme işlemiyle yeniden düzenlenmektedirler. İmar parsellerinin, eğer olanaklıysa olabildiğince eski yerlerinde tahsis edilmeleri gerekir.

İşlem, eğer katılım parselleri ile tahsis parselleri aynı nitelikte iseler kullanılabilir.

Alan katkısı, ilk olarak imara açılan alanlarda maksimum % 30, altyapılı olan ve ikinci kez düzenleme yapılan alanlarda maksimum % 10 ile sınırlıdır. Alan katkısı, arazi kesintisinden, yani kamusal ulaşım alanları ve yeşil alanlar ile düzenleme avantajının denkleştirilmesinden oluşmaktadır.

#### **3.5.2. Değer Ölçütüne Göre Dağıtım**

Düzenleme bölgelerinin, bir uygulama imar planının geçerli olduğu alanda ve kısmen imar edilmiş yerlerin içinde bulunmaları zorunludur. Değer ölçütüne göre uygulama, altyapısı tamamlanmış, çoğunlukla yerleşim yerleri içinde kalan bölgelerde sıkça yapılmaktadır. İyileştirme (ıslah) bölgesi olarak adlandırılan bu yerlerde, imara olgun topraklardan, arsa yine arsa olarak kalırken, yeni düzenleme ile tarla veya bahçelerde kültür değişikliği olmakta ve bu yerler arsa niteliğine kavuşmaktadırlar.

Taşınmazlar, eski maliklerin mülkiyetinde kalmakta ve bir değiştirme işlemiyle yeniden düzenlenmektedirler. İmar parsellerinin, eğer olanaklıysa, olabildiğince eski yerlerinde tahsis edilmeleri gerekir.

İşlem, eğer katılım parselleri ve/veya tahsis parselleri farklı nitelikte iseler daha uygundur.

Düzenleme avantajı, ham imar toprağından olgun imar toprağına geçişle oluşan değer artışının denkleştirilmesiyle oluşur.

Ham imar toprağı, taşınmazların düzenlenmemiş ve imara bağlanmamış olması ve uygulama imar planının tasarım aşamasında olması anlamına gelmektedir.

İmara olgun toprak, taşınmazların düzenlendiği, altyapı alanlarının hazırlandığı ve imar planının yürürlükte olduğu alanlardaki topraklardır.

#### **3.5.3. Başka Bir Ölçüte Göre Dağıtım**

Bu ölçütün başlıca koşulu, taşınmazların, bir uygulama imar planının geçerli olduğu alanda ve bu bağlamda yapıları yerlerin içinde bulunmalarıdır.

Kesin işlemden önce katılımcılarla bir uzlaşmanın sağlanması zorunludur. Uzlaşma sırasında bu diğer ölçüt belirlenir. Bu ölçüt, örneğin yüksek bir arazi katkısı belirlenmesi ya da katılım parsellerinin yalnızca değer olarak tahsisi vs olabilir.

Uzlaşmanın imar planının yürürlüğe girmesinden ve arsa düzenlemesinin başlamasından önce sağlanması gerekir.

#### **4. ÜLKEMİZ KOŞULLARINDA EŞDEĞERLİK İLKESİNİN OLUŞTURULMASINDA HUKUKSAL DAYANAKLAR VE ÇERÇEVE KOŞULLAR**

Almanya modelini ayrıntılı biçimde ortaya koyduktan sonra, “Türkiye’de eşdeğerlik ilkesi nasıl yapılandırılabilir?” sorusunun aydınlatılması gerekir.

Temelini taşınmaz değerlendirme sisteminin oluşturduğu arsa düzenlemelerinde eşdeğerlik ilkesinin Türkiye bakımından geçerli ve uygulanabilir kılınması için; 1) Mülkiyet, 2) Sürece katılanların eşitliği, 3) Değerleme konularının öncelikle incelenmesinde, ayrıca Türkiye açısından bir değerlendirme modelinin de temel noktalarının tanımlanmasında yarar vardır.

##### **4.1. Mülkiyet Açısından İnceleme**

Türkiye’de, mülkiyet hakkı, eski anlamında bireylerin dilediği şekilde kullanabileceği bir hak ve sınırsız bir özgürlük olma niteliğini çoktan yitirmiş, mülkiyet anlayışı, bu hakkın, bir bakıma, sosyal yapıda bir hak olduğu yolunda gelişmiş, birçok haklar gibi bu hakkın da kamu yararı amacıyla sınırlandırabileceği ilkesi kabul edilmiştir (Anayasa Mahkemesi Kararı, 28.04.1966 Tarih ve E.1966/3, K.1966/23). 1982 tarihli T.C. Anayasası’nın “mülkiyet hakkı” başlıklı 35. maddesinde, “**Herkes mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz.**” denilmektedir. Maddede sözü edilen yararlardan toplum yararının geniş; kamu yararının dar kapsamlı olduğu belirtilmelidir.

Bu maddeye göre, mülkiyet hakkı, Anayasamızda, sınırsız bir hak olarak tanınmamış, kişi yararı ile toplum yararının karşılaştığı alanlarda, toplum yararı üstün tutulmuştur. Mülkiyet hakkının kullanılmasını kamu yararı amacıyla bazı yükümlere ve koşullara bağlamak ve böylece mülkiyet hakkını yasayla sınırlamak devletin hakkı, yükümlere ve koşullara uymak da taşınmaz iyelerinin borcu olarak görülmüştür.

Türkiye’de, mülkiyet hakkına getirilecek kısıtlamalarda Anayasanın 35. maddesinin göz önünde bulundurulması zorunludur (Anayasa Mahkemesi Kararı, 21.06.1989 Tarih ve E.1988/34, K.1989/26). Bu durumda, yasa koyucu (T.B.M.M.), mülkiyet hakkı üzerinde ancak “**toplum/kamu yararı**” amacıyla sınırlama yapmak yetkisine sahiptir. Taşınmaz iyelerinin de, mülkiyet hakkını, “**toplum/kamu yararı**”na aykırı biçimde kullanılmaları olanaksızdır. Mülkiyet hakkının içeriğini ve sınırlarını belirleyen faaliyetlerde ve ayrıca, bu hakkın kullanımı sırasında, arsa politikasının tüm yükümlülerinin, yani bireylerin ve devletin;

- ❑ Mülkiyet hakkının Anayasa güvencesi altına alınmış olması (mülkiyetin bağlayıcılığı),
- ❑ Mülkiyet hakkının kullanılmasının toplum/kamu yararına aykırı olamayacağı (sosyal bağlayıcılık)

ilkelerine dikkat etmeleri zorunludur.



Anayasa Mahkemesi'ne göre (12.10.1976 tarih ve E.1976/38, K.1976/46 sayılı karar), “...mülkiyet üzerinde, devletin ikinci bir sınırlama yetkisi de, bireylerin sahip oldukları taşınır ve taşınmaz malların kullanılması konusundadır. Genel olarak bireyler, mallarını istedikleri biçimde kullanabilirler ve onlardan istedikleri nitelikte ve oranda yarar sağlayabilirler. Fakat devlet, toplum yararına aykırı olabilecek nitelikteki kullanım biçimlerini önleyici sınırlar koyabilecektir. Örneğin, kat mülkiyeti ve şehir yapıları konusundaki düzenlemelerde olduğu gibi...” Anayasa Mahkemesi, kadastro parsellerinin, “kamu yararı” amacıyla ve “arsa düzenlemeleri” yoluyla imar planında öngörülen arazi kullanım kararlarına göre düzenlenerek imar parsellerinin oluşturulması ardından, yapı süreci ve denetimi konularında da, devletin, düzenleme yapmak ve sınırlayıcı önlemler getirmek hakkının bulunduğunu belirtmektedir. Her iki durumda da, mülkiyet hakkına getirilecek sınırlayıcı önlemlerin dayanağının, Anayasanın 35. maddesi olduğu anlaşılmaktadır.

SEELE (1994: 9) ve YILDIZ (1977: 12), Almanya’da, arsa düzenlemesine ve mülkiyet hakkının kullanılmasına ilişkin temel kurala, 1949 tarihli Almanya Anayasası’nın 14. maddesinde yer verildiğini belirtmektedirler.

Alman Anayasası ile Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın, mülkiyet hakkına ilişkin kuralları arasındaki benzerliğe dikkat çekilmelidir. SEELE (1994: 9)’ye göre, Almanya’da, arsa düzenlemesi için mülkiyetin içeriksel sınırlandırılmasının, o taşınmazın kamulaştırılmasından ayrılması özellikle önemlidir. Her ikisi de, mülkiyet güvencesi gibi aynı düzeyde yasaldır. Fakat ödenti karşılığı toplum/kamu yararına kamulaştırma yapılırken, bunun karşısı olarak, yalnızca sosyal bağlayıcılık çerçevesinde mülkiyetin içeriği ödentsiz olarak sınırlandırılabilir.

Türkiye’de ise, Anayasa Mahkemesi (22.11.1963 tarih ve E.1963/65, K.1963/278 sayılı karar), arsa düzenlemesini, “...Tarla, yahut hamur kaidesi adı verilen bu usul sonucu istisnai, diğer bir tabirle, dolayısıyla kamulaştırma durumu ortaya çıkmaktadır...” şeklinde tanımlarken, toplumsal yapıda zamanla meydana gelen değişikliklerin bir sonucu olarak görüş değiştirmiş ve, “...içeriği bakımından mülkiyet hakkının özüne dokunmadığının, Anayasa’nın özüne ve sözüne uygun türde kamulaştırma dışında kendine özgü bir sınırlama getirdiğinin kabulü gerekir...” şeklinde bir değerlendirme yaparak (Anayasa Mahkemesi’nin 21.06.1990 tarih ve E.1990/7, K.1990/11 sayılı kararı), Almanya’daki duruma ve anlayışa paralel bir düzeye gelmiştir. Buna ek olarak, 22.11.2001 tarihli ve 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu’nun 754. maddesindeki, “...taşınmaz mülkiyeti hakkının kamu yararı için kısıtlanması... özel kanun hükümlerine tabidir...” kuralı da birlikte değerlendirildiğinde, arsa düzenlemelerinde eşdeğerlik ilkesinin İmar Kanunu içinde oluşturulmasının olanaklı olduğu anlaşılmaktadır.

## 4.2. Arsa Düzenlemelerinde Eşdeğerlik Sürecine Katılanların Eşitliği Açısından İnceleme

Cumhuriyet dönemi imar yasalarında yapılan her değişiklikte, 1) düzenleme ortaklık payı oranının, 2) düzenleme ortaklık payı olarak düşülecek genel hizmetler ve bu hizmetlerle ilgili tesisler için kullanılacak alanların sayısının artırıldığı görülmektedir. Ayrıca, imar programına ilişkin ayrıntılı kurallara yer verilerek, uygulama imar planlarının, yalnızca planlı ve programlı çalışmalar içerisinde ve etaplar biçiminde uygulanacağı öngörülmüştür.

1. 03.04.1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu (Madde: 15/30, 16, 70, 71, 117/12).
2. 10.06.1933 tarihli ve 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu (Madde: 5).
3. 09.07.1956 tarihli ve 6785 sayılı İmar Kanunu (Madde: 30).
4. 6785 sayılı İmar Kanununun imar programına ilişkin 30. maddesini değiştiren 11.07.1972 tarihli ve 1605 sayılı Yasa.
5. 03.05.1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu (Madde: 10, 13, 33).

2290 sayılı yasada % 15 olan toprak kesintisi oranı günümüzde % 40’a yükselmiştir. Kesinti oranlarının giderek artırılmasının en önemli nedenleri belediyelerin arazi-arsa stoku yapmamaları, imar planları yapımının gelişmesi ve eşdeğerlik ilkesinin bulunmayışıdır. Almanya’da belediyeler her

yıl bütçelerinin % 10'unu arsa stoku yapmak için ayırmaktadırlar. Bu, federal kanunla zorunlu duruma getirilmiştir.

İmar yasalarında, imar programı ve arsa düzenlemelerine ilişkin kurallar birlikte değerlendirildiğinde, uygulama imar planlarında, umumi hizmetlere ve bu hizmetlerle ilgili tesislere rastlayan alanların düzenlemeye giren tüm kadastro parsellerinin alanları oranında katılımı ile elde edilmesi ve dolayısıyla kadastro parsellerinin iyeleri arasında, kamu tesislerine ayrılan yerlerin karşılanması bakımından eşitliğin sağlanması amaçlanmıştır. Ancak, bu dönemde, arsa düzenlemesinin, planlamanın tek uygulama aracı olması sağlanamamıştır. Bu yüzden, Anayasadaki eşitlik ilkesi gerçekleşmediği gibi, imar yasaları ile öngörülen “yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların plan, fen, sağlık ve çevre koşullarına uygun oluşumu” da sağlanamamıştır.

Bu dönemde, imar planlarının mekâna uygulanmasında, istisnai uygulama biçimleri yaygınlık kazanmıştır. Özellikle, imar planlarında tamamı veya büyük bir kısmı ticaret, konut, sanayi gibi fonksiyonlara rastlayan kadastro parselleri, ayırma-birleştirme (ifraz-tevhit) işlemleri ile büyük imar hakları elde etmişlerdir.

Kaldı ki, “**ifraz ve tevhit**” işlemlerinin çoğunda, yasada öngörülen düzenleme ortaklık payı oranının çok üzerinde kesintiler meydana gelmekte ve bu uygulama parsel iyelinin istemi üzerine yapıldığından normal karşılanmaktadır. Her parselden farklı düzenleme ortaklık payları alınarak parsel iyeleri arasında yaratılan eşitsizlikler yanı sıra, kişilerin acele olarak konut gereksinmelerini karşılamak için istemleri üzerine yapılsa da, gerçek karşılığı ödenmeden, düzenleme ortaklık payının üzerindeki toprakları bedelsiz terke zorlayan davranışlar da Anayasanın 2. maddesindeki hukuk devleti ilkelerine aykırıdır.

Sözü edilen uygulamalarla, kişilerin mülkiyet haklarından istemleri olsun veya olmasın farklı oranlarda yapılan kesintilerin yarattığı eşitsizlikler bir yana, özellikle istemleri gerekçe gösterilerek yasada öngörülen oranın üzerinde yapılan kesintiler de mülkiyet hakkına bedelsiz el koyma şekline dönüşmektedir. Bu uygulamalar, imar planlarının etaplar biçiminde uygulanması yeteneğini (kabiliyetini) yitirmelerine ve kamu hizmetlerine ayrılan yerlerin edinilmesinin güçleşmesine yol açmaktadır. Bu durumların, yasada öngörülmesine karşın, idarenin, planlı ve programlı bir şekilde ve etaplar biçiminde imar planlarını uygulamaması sonucu ortaya çıktığı görülmektedir. Böylelikle, kişilerin mülkiyet hakkı kısmen müsadere edilmekte ve bu hakkın özüne müdahale edilmektedir.

Ayrıca, imar planlarının ayırma-birleştirme yoluyla uygulanmasıyla, imar planları, bir spekülasyon aracı olarak kullanılmaktadır. İmar planlarında, kadastro parsellerinin tamamı veya büyük bir kısmı genel hizmetlere ve bu hizmetlerle ilgili tesislere rastlayan taşınmaz iyeleri ise diğerlerine göre daha büyük ölçüde kamu hizmetlerinin yerine getirilmesine katılmaya zorlanmaktadırlar. Böylelikle, kadastro parsellerinin iyeleri arasında, Anayasanın 10. maddesinde belirtilen eşitlik ilkesine aykırı uygulamalar meydana gelmektedir.

Anayasa Mahkemesi'ne göre (19.06.1968 Tarihli ve E.1966/21, K.1968/26 Sayılı Karar), yasa koyucu, mülkiyet hakkı ile ilgili hükümleri, Anayasanın, cumhuriyetin niteliklerini belirten 2. maddesinde yer alan ilkelerle ve özellikle insan haklarıyla ve demokratik, laik ve sosyal hukuk devleti prensipleriyle bağdaşır biçimde düzenlemek durumundadır. Özellikle, İmar Kanunu uygulamalarında, kimi kişilere ve topluluklara ayrıcalıklı bir durumun yaratılmaması gerekmektedir. Bir başka anlatımla, birbirinin aynı durumda olanlara aynı kurallar uygulanarak, ayrıcalıklı kişilerin ve toplulukların yaratılmasına meydan verilmemesi gerekmektedir.

Bilindiği üzere, yasa önünde eşitlik, herkesin her yönden aynı kurallara bağlı olacağı anlamına gelmemektedir. Kimi yurttaşların, haklı bir nedene dayanarak değişik kurallara bağlı tutulmaları eşitlik ilkesine aykırılık oluşturmaz. Durum ve konumlarındaki özellikler, kimi kişiler ya da topluluklar için, değişik kuralları ve değişik uygulamaları gerekli kılabilir. Özelliklere, ayrılıklara dayandığı için haklı olan nedenler, ayrı düzenlemeyi aykırı değil, geçerli kılar. Aynı durumda olanlar için ayrı düzenleme aykırılık oluşturur. Anayasanın amaçladığı eşitlik eylemlidir değil, hukuksal eşitliktir. Aynı hukuksal

durumlar aynı, ayrı hukuksal durumlar ayrı kurallara bağlı tutulursa Anayasanın öngördüğü eşitlik çiğnenmiş olmaz (Anayasa Mahkemesi'nin 21.10.1986 Tarihli ve E.1986/16, K.1986/25 Sayılı Kararı; Anayasa Mahkemesinin 18.01.1989 Tarihli ve E.1988/3, K.1989/4 Sayılı Kararı; Anayasa Mahkemesinin 02.06.1989 Tarihli ve E.1988/36, K.1989/24 Sayılı Kararı).

Dolayısıyla, uygulama imar planının mekâna uygulanmasında ve kamu hizmetlerine ayrılan yerlerin karşılanmasında, bireyler arasında farklılıklara ve ayrımlara yol açmayan düzenleme biçimlerine gereksinme vardır. Yani, arsa düzenlemesi yerine (3194 sayılı yasa, Madde: 18), ayırma-birleştirme yoluyla (3194 sayılı yasa, Madde: 15-16), imar planlarının uygulanması ile, imar planında aynı etap içindeki kadaströ parsellerinden farklı düzenleme ortaklık payları kesilmesine yol açılmaması gerekmektedir. Oysa, uygulamada bunun tam tersi gerçekleşmektedir. Türkiye’de, Anayasaya aykırı uygulama biçimleri yerine, eşdeğerlik ilkelerine sahip, alan ve değer ölçütlerine göre, arsa düzenlemelerinin en adaletli ve doğru uygulama biçimleri oldukları görülmekte ve sistemin buna göre yeniden ele alınması gerekmektedir.

### 4.3. Değerleme Açısından İnceleme

Arsa düzenlemesi ile eski parselde bir miktar değer artışının oluşması doğaldır. Uygulama imar planında, genel hizmetler ve bu hizmetlerle ilgili tesislerin gerektirdiği toprakların sağlanması için, düzenlemeye giren kadaströ parsellerinden yapılan kesintiler bir değer kaybı yaratmaktadır. Bununla birlikte, arsa düzenlemelerinde, düzenleme öncesi ve sonrası parsellerin değerlerinin eşit olması ilkesi esastır. Danıştay 6. Dairenin 17.01.2000 tarih ve E. 1998/6414, K.2000/106 sayılı kararında da belirtildiği üzere, düzenlemeye giren parseller ile düzenleme sonrası oluşan parseller arasında değer farkının olması, düzenlemenin, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 2. maddesinin 1-a fıkrası uyarınca, şekil (usul=biçim) yönünden hukuka aykırılık nedenleri arasında sayılmaktadır.

Anayasa Mahkemesi de (12.10.1976 tarih ve E.1976/38, K.1976/46 sayılı karar), “...**bir taşınmazın değerinden aşağı bir karşılıkla özel mülkiyetten çıkarılmasına, Anayasanın hiçbir hükmü izin vermemektedir...**” demektedir. Bir başka deyişle, “...**mülkiyet hakkının doğal bir sonucu olarak, bu bedelin, taşınmaz mal değerinin tam karşılığı olması gerekir...**” Arsa düzenlemeleri ve kamulaştırma gibi uygulamaların dayanağı olan “**toplum/kamu yararı**” kavramı, mülkiyetin karşılıksız veya değerinden daha aşağıda devrine dayanak tutulamaz. Çünkü Anayasa gereği, temel hakların (örneğin: mülkiyet hakkının) özüne dokunmak olanaksızdır (Anayasa, Madde: 13). Bununla birlikte, kamu yararına dayanan uygulamalarda (arsa düzenlemeleri, kamulaştırma ve benzeri işlemlerde) taşınmazın gerçek karşılığının ödenmesi durumunda, mülkiyet hakkı, paraya çevrilmek suretiyle korunmuş olacağından, “**öze dokunma**” durumu da “**sınırlama**” niteliğine dönüşmüş olacaktır. Anayasa Mahkemesi, bunun dışındaki bir anlayışın, yani gerçek değer yerine daha düşük bir değer ödenmesinin, o taşınmazın kısmen müsadere niteliğini taşıyacağı görüşündedir (Anayasa Mahkemesi Kararı, 12.10.1976 tarih ve E.1976/38, K.1976/46). Mülkiyet hakkının özüne dokunmayan bir sınırlamaya, Anayasanın 13. ve 35. maddelerindeki ilkeler göz önüne alındığında karşı çıkılamaz. Tersi bir uygulama ise, Anayasanın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti niteliğine aykırı ve onu bozucu bir durum yaratmaktadır.

3194 sayılı İmar Kanunu’nun 18. maddesine göre yapılan arsa düzenlemelerinde, her kadaströ parselinden eşit oranda düzenleme ortaklık payı alınmasının, “**düzenleme dolayısıyla meydana gelen değer artışları karşılığında**” nitelemesi ile açıklanmasının nedeni, yukarıda belirtilen Anayasa kuralları ve Anayasa Mahkemesi kararlarıdır.

Arsa düzenlemelerinde, parsellerin düzenleme öncesi ve sonrası değerlerinin eşit olması, Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararlarının da bir sonucu olarak zorunlu gözetilmesi gereken bir ilkedir. Bu durum, taşınmazların değerlerinin belirlenmesinin nesnel ve hukuksal temellerinin açıklanmasını gerektirmektedir. Ancak, bu aşamada, bir konunun açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

04.11.1983 tarihli ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu’nda, 24.04.2001 tarihli ve 4650 sayılı yasa ile yapılan bir değişiklikle, genelde kamu kurumları yararına karar veren kıymet takdir komisyonları

kaldırılmış ve bunun yerine, idarelerin, “taşınmaz mallar hakkında yapacağı kamulaştırmalarda satın alma usulünü öncelikle uygulamaları” ilkesi kabul edilmiştir (Madde: 8). Buna göre, İdare, kendi bünyesinde oluşturacağı komisyonlar tarafından saptadığı tahmini bedeli belirtmeden, taşınmazı pazarlıkla satın almayı istediğini resmi taahhütlü bir yazıyla iyeye bildirmek zorundadır. İdare ve taşınmaz iyesi anlaşamadıkları takdirde, İdare, taşınmazın bulunduğu yer asliye hukuk mahkemesine başvurarak, taşınmazın kendi öngördüğü bedel üzerinden tesciline karar verilmesini isteyebilir. Mahkeme, yasada belirtilen süre içinde her iki tarafı duruşmaya çağırır ve anlaşmaları durumunda, bu bedeli kamulaştırma bedeli olarak kabul eder. Ters durumda, tarafların, ilgililerin ve bilirkişilerin katıldığı bir keşif yapar ve taşınmaz malın değerini belirten raporları taraflara bildirir. Tarafların tekrar anlaşamamaları durumunda, yargıç, yeni bir bilirkişi kurulu atar ve tarafların ve bilirkişilerin raporları ve beyanlarından yararlanarak, “adil ve hakkaniyete uygun bir kamulaştırma bedeli tespit eder. Mahkemece tespit edilen bu bedel, taşınmaz mal, kaynak veya irtifak hakkının kamulaştırılma bedelidir” (Madde: 10).

Kamulaştırma Kanunu’nda yapılan değişiklik, kişileri, İdarenin oldu-bitti şeklindeki işlemlerinden ve nesnel ölçütlerden uzak taşınmaz değerlemelerinden koruması bakımından önemlidir. Bununla birlikte, sözü edilen değerlendirme yönteminin, İdarelerin (belediyeler veya valiliklerin) düzenleme alanındaki arsa ve arazilerin veya diğer hak sahiplerinin “muvafakati aranmaksızın” eşdeğerlik ilkesine göre re’sen yapacakları arsa düzenlemeleri bakımından uygulanabilir olduğu da söylenemez.

Değer ölçütüne göre arsa düzenlemelerinin başladığı sırada ve dağıtımı esnasında, taşınmazların, nesnel yöntemlerle iki kez değerlendirilmesine gereksinme vardır. Bu yüzden, değer ölçütüne göre yapılacak arsa düzenlemelerinde, Kamulaştırma Kanunu’nda öngörülenden farklı bir taşınmaz değerlendirme yönteminin oluşturulması gerekmektedir. Bu yöntem için, 2942 sayılı yasada yapılacak bir değişiklik, “arsa düzenlemelerindeki taşınmaz değerlemeleri İmar Kanunu’ndaki kurallara tabidir” nitelmesi eklenerek, bu konu, İmar Kanunu içinde ayrı bir bölümde düzenlenmelidir.

Gerek kamulaştırma, gerek arsa düzenlemeleri için taşınmaz değerlemesi eğitimi almış kişiler yetiştirilmelidir. Bunun için de üniversitelerde eğitim programlarına taşınmaz değerlendirme dersleri konulmalıdır.

## 5. TÜRKİYE’DE PLANLAMA SİSTEMİ VE ARSA DÜZENLEMESİ İLE İLİŞKİLERİ

Arsa politikasının amaçladığı etkinliği sağlayabilmesinin temel koşulu, devlet kurumlarının yanı sıra, özel kişilerin ve sivil toplum kuruluşlarının da tartışmalara katılarak önerilerini sözlü ya da yazılı sunabildikleri, katılımcı bir şekilde hazırlanan “**arazi kullanım planlaması**”dır.

Arazi kullanım kararlarının hukuksal belgesini oluşturan “imar planı”, arsa politikasının en önemli altlıklarından ve dayanaklarından biridir. İmar planı, idari hukuk açısından, kişisel olmayan, genel ve düzenleyici nitelikte bir yönetsel işlemdir. İmar planı, arazi kullanımını yeniden düzenlemekte, değiştirmekte veya kaldırmaktadır. İmar planı, mülkiyet hakkına konan çeşitli sınırlamaların da yasal dayanağını oluşturduğu gibi, devletin, belediyelerin ve özel kişilerin girişecekleri hizmetlerin ya da yapılaşma ve yerleşme çalışmalarının da çerçevesini göstermektedir.

Türkiye’de, yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların; plan, fen, sağlık ve çevre koşullarına uygun oluşumu zorunludur ve bu amaçlarla yapılan fiziksel planlar:

1. Bölge Planı,
2. Çevre düzeni planı,
3. İmar planı
  - 3.1. Nazım imar planı
  - 3.2. Uygulama imar planı

şeklinde kademelenmektedir (3194 sayılı İmar Kanunu, Madde: 8, BİB 1995: 15, Abama 1995: 80, Keleş 1996: 149). İmar planlamasından amaç, düzenli bir kentsel gelişimi ve toplum yararına uygun

bir toprak kullanımını sağlamaktır. Çoğu kez, imar planlarının yapılmasıyla bu amaçlara ulaşıldığı ve her şeyin bittiği düşüncesi de yaygındır. Oysa, imar planlarının uygulanmasına olanak sağlayan koşulların gerçekleştirilmesi, kent planlamasının temel sorunlarından biridir. Bu açıdan denebilir ki, imar planlarının uygulanması, bu sürecin en güç aşamasıdır (Yavuz-Keleş-Geray 1978: 344).

03.05.1985 gün ve 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 5. maddesinde, 1/1000 ölçekli uygulama imar planı, **"...nazım imar planı esaslarına göre çizilen... plandır."** hükmü bulunmaktadır. Danıştay 6. Dairenin 26.03.1999 tarihli ve E.1998/2161 ve K.1999/1788 sayılı kararında, **"...Nazım imar planı olmadan uygulama imar planı yapılamaz..."** denilmekte ve 02.11.1999 tarihli ve E.1998/4211, K.1999/5155 sayılı kararda da, **"...alt ölçekli planlar üst ölçekli planlara uygun olmalıdır..."** denilerek, 1/1000 ölçekli uygulama imar planının 1/5000 ölçekli nazım imar planı arazi kullanım kararlarına uymak zorunda olduğu belirtilmektedir.

Bunun yanı sıra, 27 Temmuz 2004 günlü Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 10.07.2004 gün ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. maddesinin b bendinde, **"...Büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar planlarını, bu planlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon planlarını ve imar ıslah planlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar planının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmayan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmak veya yaptırmak..."** yetkisi de Büyükşehir belediyelerine verilmiş bulunmaktadır. Bu konular, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin 20.08.2004 tarih ve 12734.41.030.000/S/89 ve 90 sayılı Genelgeleriyle de açıklanmıştır. Söz konusu genelgelerde, **"...ilçe ve ilk kademe belediyeleri tarafından, bölgeye ait 1/5000 ölçekli nazım imar planı yoksa ya da 1/5000 ölçekli nazım imar planı olup bu plana aykırı 1/1000 ölçekli uygulama imar planı veya tadilat teklifleri yapılmayacaktır..."** şeklinde ilçe belediyelerini bağlayıcı buyruk verilmiş bulunmaktadır.

Yukarıda belirtilen yasa ve genelgeler birlikte değerlendirildiğinde, Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu yerlerde, ilçe ve alt kademe belediyelerinin nazım imar planı kararlarına aykırı 1/1000 ölçekli uygulama imar planı yapamayacakları, bu plan kararlarına aykırı tadilat tekliflerinde bulunamayacakları anlaşılmaktadır. Eğer, nazım imar planındaki arazi kullanım kararlarını etkileyecek şekilde, 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarında değişiklik yapılması isteniliyorsa, öncelikle 1/5000 ölçekli nazım imar planında değişiklik yapılmasının zorunlu olduğu görülmektedir. Gerek nazım imar planı ve gerekse uygulama imar planlarının yapılması veya tadillerinde, Büyükşehir Belediye Meclisi ve ilçe belediye meclisi tarafından kabul edilen planların, SİT ilan edilen yerlerde, uygun görüş verilmesi için ayrıca koruma kurullarına da gönderilmesi gerekmektedir.

SEELE (1994: 116)'ye göre, kentbilim önlemlerinin kabul edilebilir bir sırası, bunun için gerekli uygulama imar planlarının zamanında hazırlanması koşuluna bağlıdır ve en uygun zamanlama ise, genellikle arsa düzenlemesine bakış noktalarına göre belirlenmesidir. Buna göre, ilk kez imara açılacak bölgelerde, uygulama imar planının, arsa düzenlemeleri sırasında yürürlüğe konulması amaca en uygun olanıdır. Türkiye'de planlama hiyerarşisinin iyi işlemediği ve SEELE tarafından öngörülen yaklaşımın Türkiye'de bir türlü başarılamadığı görülmektedir.

Oturmuş ve nispeten iyi işleyen bir sistem olarak Federal Almanya'da, toprak kullanım planlamasının yasal temelleri;

1. Federal Mekân Düzenleme Kanunu,
2. İlgili Eyalet Planlama Kanunu,
3. Federal Alman İmar Kanunu,
4. Uzmanlık Planlama Yasalarından oluşmaktadır.

Ülke yönetim biçiminin bir gereği olarak, bu yasal temeller, 1) Federal hükümet, 2) Federal eyaletler, 3) Belediyelere bölünmüş olup, federal mekân düzenlemesi (Üst Düzey), eyalet planlaması (Orta

Düzyey), belediye imar planlaması (Alt Düzyey) ve özel kurumsal uzmanlık planlaması (Ara Düzyey) Şeklinde uygulanmaktadır.

Dolayısıyla, Almanya'da tüm ũlke planlamalarının baŐlangıçlı Federal Mekân Düzenlemesi Kanunu'na dayanmaktadır. Bu yasa uyarınca, önce mekân düzenleme ilkeleri ve mekân düzenleme programı, sonra da eyalet (bölge) planlaması ile eyalet gelişim programı ve planı yapılır. Ardından alt bölgesel gelişim planları hazırlanır. Diğer yandan, mekân düzenleme programı ve eyalet (bölge) planlamalarına dayanarak, uzmanlık planlamaları (kara ve demiryolları, büyük sulama ağları ve benzeri) oluşturulur. Bu planlar, eyalet gelişim programı ve planı, ayrıca alt bölgesel (regional) gelişim planları ile uyumlandırılır. Bundan sonra, imar planlamasına geçilir. Almanya, imar planlamasından önceki tüm aşamaları ũlke düzeyinde büyük ölçüde tamamlamıştır. 1990'lı yıllarda, Federal Almanya ile birleşen doğu eyaletleri için de benzer çalışmalar sürdürölmektedir.

Türkiye'de ise, bölge, çevre düzeni ve nazım imar planı kademelerinde ciddi ve önemli eksiklikler vardır ve bir önceki plan kademesine “...Mevcut ise...” (3194 sayılı yasa, Madde. 8), uyulma koşulu getirildiğinden, ũlke genelinde, bütönlüğü sağlayan bir kademededen söz edilmesi olanaksızdır. Nazım ve uygulama imar planları da, 1) Revizyon imar planı, 2) İlave imar planı, 3) Mevzi imar planı, 4) İmar planı değişikliği Şeklinde adlandırılan değişikliklerle bütönlüğünü ve uygulama kabiliyetlerini yitirmektedirler. Gecekondu ve imara aykırı yapılaşma bölgeleri için öngörölen ıslah imar planları da planlama sürecinde ve hiyerarşisinde ciddi kopukluklar oluşturmuştur. 10.07.2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun Geçici 1. maddesinde, “**Büyükşehir belediyeleri, bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren en geç iki yıl içinde büyükşehirin 1/25 000 ölçekli nazım imar planlarını yapar veya yaptırır**” denilmektedir. Bu kural, Türkiye'de planlamada istikrarın bozulduğu ve planlamada sil baştan yeni bir yaklaşımın baŐlatıldıđının bir göstergesidir. Planlamada yaşanan başarısızlıkların, arsa düzenlemeleri için de geçerli olduğu söylenebilir.

## 6. ũLKEMİZ İÇİN YAPILACAK MODELLEMENİN TEMEL NOKTALARI

Türkiye'de arsa düzenlemesini modellemede, imar planının mekana hızlı, kolay, yaygın ve yoğun biçimde uygulanmasını sağlayacak yeğlemelere gereksinme vardır. Yeğleme yapılırken, birtakım konuların sorun oluşturmaması gerekmektedir.

### 6.1. Arsa Düzenlemesinin Kamulaştırmadan Farklı Bir İşlem Olduğu Kabul Edilmelidir

Gerek 3194 sayılı İmar Kanunu ve gerekse bunun yerini alması olası tasarılarda, arsa düzenlemeleri için, “eşit oranlı toprak kesintisi” yeğlemesi yapılmaktadır. Ayrıca arsa düzenlemesi kapsamında yapılacak kimi değerlemeler için, yalnızca 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'na gönderme yapılmaktadır.

Oysa mülkiyet hakkının sosyal bağlayıcılığı ilkesi gereği uygulama bulan arsa düzenlemesi, gerek Türkiye gerekse Almanya deneyimleri incelenirken belirtildiği üzere, kamulaştırma dışında bir işlemdir ve mülkiyet hakkına kendine özgü bir sınırlama getirmektedir. Kamulaştırmadan farklılığı tüzel açıdan açıklanmış bulunan arsa düzenlemesinde, değerlemenin, Kamulaştırma Kanunu'nda öngörölenin dışında bir yöntemle ve biçimde yapılması gerekmektedir. Bunun için İmar Kanunu içinde ve ayrı bir bölüm altında “değerleme” konusunun düzenlenmesi gerekmektedir. Bu yeğleme, arsa düzenlemesine konu olan parsellerden eşit oranlı toprak kesintisine dayanan, Şu an var olan veya bunun yerine geçmesi olası yöntemler yerine, “değer ölçüsüne” göre “eşdeğerlik” yönteminin benimsenmesini kaçınılmaz kılmaktadır.

### 6.2. Düzenleme Alanında Kalan Paylı Mülkiyete Konu Parsellerde Ferdileşme Sağlanmalıdır

Arsa düzenlemesi, yalnızca teknik ve tüzel bir araç değildir. Aynı zamanda ve diğerleri kadar önemli olarak “sosyal” bir uygulama aracıdır. Arsa düzenlemesi sonucunda, düzenleme alanındaki parseller

üzerinde paylı mülkiyetten kaynaklanan sorunların da ortadan kaldırılması hedeflenmelidir. Bu amaçla, paylı mülkiyete konu bir parselde, her paydaşa, olanaklı ise bağımsız (müstakil) bir imar parseli verilebilmelidir. Diğer bir deyişle, paylı mülkiyet çözülebilmelidir (ferdileşme).

Danıştay'a göre, "... 3194 sayılı yasanın 18. maddesi uyarınca tesis edilen parselasyon işlemlerinde mülkiyetin ferdileşmesi olanaksızdır ve yeni oluşturulan imar parsellerinin, paydaşlara, yine paylı (müşterek) mülkiyet şeklinde tahsis edilmesi gerekmektedir..." (Danıştay 6. Daire Kararı, 11.10.1989, E. 1989/265, K. 1989/1913; 05.03.1993, E. 1992/1205, K. 1993/826; 17.11.1998, E. 1998/2193, K. 1998/5507; 24.02.1999, E. 1998/1233, K. 1999/1112). Kadastro parsellerinden eşit oranlı toprak kesintisine dayanan arsa düzenlemelerinin, paylı mülkiyette ferdileşmeyi sağlamadığı, verilen bu yargı kararlarıyla kesinleşmiştir. Özellikle belirtmek gerekir ki, 1989 yılından bu yana ülkemizde imar planlarının bütüncül olarak uygulanamamasının önündeki en önemli engellerden biri ferdileştirememeye sorunudur.

22.11.2001 tarihli ve 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nda, "...paylı malın özgülendiği amacın değiştirilmesi, korumanın veya olağan şekilde kullanmanın gerekli kıldığı ölçüyü aşan yapı işlerine girişilmesi veya paylı malın tamamı üzerinde tasarruf işlemlerinin yapılması, oybirliğiyle aksi kararlaştırılmış olmadıkça, bütün paydaşların kabulüne bağlıdır..." denilmektedir (Madde: 692). 23.06.1965 tarihli ve 634 sayılı Kat Mülkiyeti Kanunu'na göre, "...kat mülkiyetinin kurulması için... o gayrimenkulün maliki veya bütün paydaşları tarafından imzalanan bir dilekçenin tapu idaresine verilmesi veya istemde bulunulması..." gerekmektedir (Madde: 12). Bu kural, kat irtifakı kurulması için de geçerlidir (Madde: 14). Görüldüğü gibi, gerek Türk Medeni Kanunu'nda ve gerekse Kat Mülkiyeti Kanunu'nda, paylı taşınmazlarla ilgili işlemlerde, oybirliği koşulu aranmaktadır.

3194 sayılı İmar Yasası uyarınca yapılan arsa düzenlemelerinde, yukarıda belirtilen kuralların bir gereği olarak, "**özel parselasyona dayalı veya hisse karşılığı satın alınan yerler**" hakkında bir çözüm getirilmediğinden, 2981 sayılı Yasanın 3290 sayılı Yasa ile değişik Ek 1 maddesindeki, "özel parselasyona dayalı satın alınan yerlerin müstakil tahsis edilme olanağı sağlayan" kuralının, 3194 sayılı yasanın 18. maddesi ile birlikte uygulanması olanağı getirilmiş ve bu düzenlemelerin ıslah imar planına dayanmasının gerekmediği belirtilmiştir. Dolayısıyla, 3194 sayılı Yasanın 18. maddesine göre yapılan arsa düzenlemelerinde, payların ferdileştirilmesinin olanaklı olmamasına karşın, bu maddenin 2981-2390-3366 sayılı Yasanın Ek-1 maddesi ile birlikte uygulandığında, yalnızca "özel parselasyona dayalı hisseli satışların olduğu yerlerle" sınırlı olmak kaydıyla ferdileşme olanağı tanınmıştır (Danıştay 6. Daire Kararı, 24.02.1999 tarih ve E.1998/1233, K.1999/1112). Ancak bu yetkinin, belirtilen koşulların dışında diğer hisseli parsellerde de kullanıldığı görülmüştür (Danıştay 6. Daire kararı, 19.10.1999 tarih, E.1998/2000, K.1999/4906; 6. Daire kararı, 19.06.2003, E.2002/3649, K.2003/4059). 3194 ve 2981-3290-3366 sayılı yasaların öngörülme alanlarda birlikte uygulanmaları, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Yasası'na göre "**şekil**", "**usul**", "**biçim**" açısından hukuka aykırı olmasına karşın (Madde: 2/1-a), yapılan uygulamalar yıllarca tapu kütüğüne tescil edilmişlerdir.

Eşit oranlı toprak kesintisi yeğlemesinin, 3194 sayılı yasanın yerine geçmesi olası İmar Kanunu tasarılarında da benimsendiği görülmektedir. Bu durumda, paylı mülkiyette ferdileşmeyi sağlamayan bir arsa düzenlemesinin ülke genelinde hızlı, kolay, yaygın ve yoğun bir biçimde uygulama bulması olanaklı değildir. Bunun yerine, düzenlemeye giren parselleri veya payları, değer bakımından ifade eden ve dağıtımda da değer ölçüsüne göre eşdeğerliği benimseyen bir yöntem gereksinme vardır.

Çünkü mülkiyet hakkı, nesnel ölçülere göre saptanacak değere dönüştürüleceğinden, mülkiyet hakkının özüne dokunma son bulacağı gibi, düzenlemeye giren parseller ve kişiler bakımından da adalet ve eşitlik sağlanmış olacaktır. Bu uygulama, paylı mülkiyete konu parsellerde de payları değer türünden ifade ederek, dağıtımda değerlerin göz önüne alınmasıyla, paylı mülkiyette ferdileşmeyi sağlayacak ve paylı mülkiyet ilişkisini çözecektir.

Arsa düzenlemelerinde değer ölçütüne göre eşdeğerlik yönteminin benimsenmesine karşı çıkanlar, ülkemizin ekonomik ve sosyal yapısını gerekçe göstermektedirler. Bir ülkede ekonomik yapıda ve yaşamda oluşacak istikrarlı yapı, arsa düzenlemelerinde eşdeğerlik için uygun bir ortam yaratmaktadır. Ülkemizde de bu altyapının oluşması durumunda imar uygulamalarında eşdeğerlik yönteminin benimsenmesinin kolaylaşacağı söylenebilir.

### **6.3. İmar Parseli Verilemeyecek Kadar Küçük Parsellerin veya Payların Yarattığı Sorunlar Çözölmelidir**

Var olan durumda, düzenlemeye giren parsellerden eşit oranlı toprak kesintisi yapıldıktan sonra kalan miktarların çoğu imar parseli verilemeyecek derecede küçölmektedir. Birbirini tanımayan, birlikte davranma ya da birlikte hareket etme olanağı bulunmayan kişilere ait bu küçük paylar bir parselde birleştirilmekte ve paylı mülkiyet oluşturulmaktadır. Önceden bağımsız bir parselde sahip olan kişilerin bile, eşit oranlı toprak kesintisi yöntemi ile paylı mülkiyetli duruma getirildiklerine sıkça rastlanmaktadır. Böylelikle kişiler arasında satılarak paydaşlığın giderilmesi (izale-i şuy) davaları ve daha pek çok uyuşmazlıklara da yol açılmaktadır.

Oysa bu tür parseller veya paylar, ancak sahiplerinin onayları alındıktan sonra paylı mülkiyet olarak dağıtılmalıdır. Ters durumda, eşit oranlı toprak kesintisi ile yeni mülkiyet sorunlarının yaratılması kaçınılmazdır. Eşdeğerlik yönteminde, imar parseli verilemeyecek kadar küçük olan parsellerin bedele dönüştürölerek, gerçek karşılığının ödenmesi ile sorunlar çözülebileceğı gibi, birbiriyle anlaşılan kişilerin olurları durumunda bir parselde paydaş yapılmaları da olanaklı olacaktır.

Günümüzde, 3194 sayılı Yasanın 18. maddesine göre yapılan arsa düzenlemelerinde, bedele dönüştürme yapılamamaktadır (Danıştay 6. Daire Kararı, 27.11.1997 tarih, E.1996/5651, K.1997/5364). Bununla birlikte, 2981-3290-3366 sayılı Yasanın 10/c maddesine göre yapılan arsa düzenlemelerinde, “...tescil işlemleri dışında kalanların hisselerini 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'na göre tespit edilecek bedeli peşin ödenmek veya parsel sahipleri aleyhine kanuni ipotek tesis edilerek, tapu sicilinden terkin ettirmeye...” şeklindeki bir yetki ile, küçük oranlarda hisseli taşınmazlar oluşturmayı önlemek ve bu gibi taşınmazlarda ferdileşmeyi sağlıklı bir duruma getirmek amacıyla ve sınırlı biçimde “değer ölçütü” gözetilmiştir. Arsa düzenlemelerinde hızlı, kolay, esnek bir uygulama sağlayan bu ölçütün, bağımsız bir imar parseli verilebilecek büyüklükteki hisselerin de bedele dönüştürölmesiyle kötüye kullanıldıklarına da sıkça rastlanmıştır (Danıştay 6. Daire Kararı, 27.11.1997 tarih, E.1996/5651, K.1997/5364; 6. Daire kararı, 09.03.1998 tarih, E.1997/417, K.1998/1259).

Türkiye’de, 1980 sonrası, islah imar planlarına dayalı yapılan uygulamaların, ülke genelinde yaygınlaşmasında ve yoğunlaşmasında bu kuralın büyük bir rolü bulunmaktadır. Türkiye’de, mekâna ilişkin veya özel koşullar içeren sınırlayıcı ve koşul öngören yaklaşımlar yerine, kontrol ve denetim düzeneklerinin iyi kurulması, kuralların herhangi bir yanlış anlamaya neden olmayacak şekilde tanımlanması durumunda, değer ölçüsüne dayalı eşdeğerlik ilkesinin büyük bir uygulama kabiliyeti kazanacağı görölmektedir.

### **6.4. İkinci Kez Düzenleme Ortaklık Payı Alınması Net Biçimde Düzenlenmelidir**

3194 sayılı İmar Yasası'nın 18. maddesinin 8. fıkrasında, “**Bu fıkra hükümlerine göre, herhangi bir parselden bir defadan fazla düzenleme ortaklık payı alınmaz. Ancak, bu hüküm o parselde imar planı ile yeniden bir düzenleme yapılmasına mani teşkil etmez**” denilmektedir.

Buna göre, arsa düzenlemesi bir kez yapıldıktan ve imar planına uygun parsellerin oluşması ve yörenin konut, sosyal ve teknik altyapı gereksinmelerinin giderilmesinden sonra, imar planı değişikliği ile yeni gereksinimler ortaya çıkmadıkça yeni bir arsa düzenlemesi yapılması olanaksızdır. Dolayısıyla, imar planı ile yeni bir düzenleme yapılmasını gerektirecek bir neden olmaksızın ikinci



kez arsa düzenlemesi yapılmasında imar hukuku açısından uyarlık bulunmamaktadır (Danıştay 6. Daire Kararı, 04.04.2000 tarih, E.1999/1215, K.2000/1847). İmar planı ile yeni bir düzenleme yapılmasını gerektirecek bir durum ortaya çıkarsa, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18. maddesinin uygulanmasına ilişkin yönetmeliğin 11. maddesine göre;

1. Taşınmaz sahiplerinin istemleri üzerine,
2. Yürürlükten kaldırılan 6785-1605 sayılı İmar Kanunu'nun 39. maddesine göre daha önce ifraz edilerek tescil edilen parsellerden düzenlemeye dahil edilenlerin, ilk parselin ifrazında alınan terk oranını düzenleme ortaklık payı oranına tamamlayan fark kadar DOP düşülebileceği,

belirtilmiştir. Bu durumda, 3194 sayılı Yasa yürürlüğe girdikten sonra (09.11.1985) arsa düzenlemesi yapılan alanlarda, imar planı ile yeniden bir düzenleme yapılması olanağı yaratılsa bile, parsel iyelerinin istemi dışında ikinci kez DOP düşülmesi olanaksızdır (Danıştay 6. Daire Kararı, 28.03.1990 tarih, E.1989/901, K.1990/477; 6. Daire kararı, 07.04.1997 tarih, E.1996/2395, K.1997/1881; 6. Daire kararı, 19.11.1998 tarih, E.1998/2317, K.1998/5615).

Düzenleme ortaklık payı oranlarının % 25, % 35, % 40 gibi sürekli olarak artırılmasını kendileri bakımından bir fırsat gören belediyeler veya valilikler, daha önce arsa düzenlemesi yapılan alanlarda ikinci veya daha fazla düzenleme yapılmasını istemektedirler. Ancak, ikinci kez DOP alınmasının koşula bağlı olması, bu düşüncelerini gerçekleştirmelerine engel olmaktadır. Bu durum, 3194 sayılı Yasanın 18. maddesi veya bunun yerine geçmesi olası tasarıda öngörülen "eşit oranlı toprak kesintisi"ne dayalı arsa düzenlemelerinin esnek, kolay ve yaygın bir şekilde yapılmasını kısıtlamaktadır. Bu ilkede ısrarın, arsa düzenlemelerinde büyük bir sıkıntı yaratacağını ve ülkenin önemli bir açmazla karşı karşıya kalacağını göstermektedir. Değer ölçüsüne göre eşdeğerlik ilkesinin benimsenmesinin, bu durumlarda tek uygulama biçimi olduğu görülmektedir.

#### **6.5. Arsa Düzenlemesi ile Taşınmazlarda Oluşan Değer Artışları Kamuya Mal Edilmelidir**

3194 sayılı İmar Kanunu'na göre yapılan arsa düzenlemelerinde, taşınmazlarda ortaya çıkan değer artışlarının kamuya mal edilmesinin, tüm parsellerden eşit oranda düzenleme ortaklık payı kesilerek bu paylarla kamu hizmetlerine ayrılan yerlerin kazanılmasına indirildiği görülmektedir. Bu yöntemde, parsellerin düzenleme öncesi ve sonrası değerleri saptanmadığından, düzenleme ile elde edilen değer artışı bilinmemekte ve kamuya mal edilecek değer artışının hesaplanması olanağı bulunmamaktadır. Sorunun, "imar hakkı açısından eşdeğer parsel tahsisi" ile çözülmesi ve düzenleme ortaklık payı kesintisiyle, tüm parsellerin kamu hizmetlerinin yerine getirilmesine eşit bir şekilde katılmaya zorlanmaları ilkesi kabul edilmektedir.

Oysa arsa düzenlemeleri sonunda, kamu hizmetlerine ve bu hizmetlerle ilgili tesislere ayrılan yerlerin ayrılmasına karşın, parsellerde düzenleme öncesine göre bir miktar değer artışı ortaya çıkmaktadır. Eşdeğerlik yönteminde, bu miktar kolayca saptanmakta ve belediyeye mal edilmektedir. Belediyeler de adı geçen arsaları, daha sonraki düzenlemelerde ve/veya kamulaştırma durumunda değerlendirmektedirler. Öte yandan, arsa düzenlemesinden sonraki değer artışı, "**planlamadan doğan değer yükselmesini**" içermemektedir. Bu "değer yükselmesi" taşınmaz iyesine kalmaktadır (Yıldız 1977: 14). Son yıllarda, imar planı verilerini de içine alan, "**arsa payı**" veya "**inşaat miktarı**" temelinde, diğer bir deyişle m<sup>2</sup> yerine m<sup>3</sup> temelinde dağıtım ve düzenleme yapılması gibi birçok farklı uygulama biçimleri önerilmekte ve tartışılmaktadır. Bunların da, "değer artışına" veya eşdeğerliğe göre uygulama biçimleri olduğuna yer verilmektedir. Arsa düzenlemelerinde değer ölçüsüne göre eşdeğerlik ilkeleri oluşturulurken, farklı anlamalara yol açacak böylesi tanımlamalardan özenle kaçınılması gerekmektedir. İmar planlarınınca yaratılan değer yükselmesi, eşdeğerlik ilkelerinin dışında modellenmesi gereken bir konudur ve arsa düzenlemelerinde değer ölçüsü ile ilişkilendirilmemesi gerekmektedir.

Bununla birlikte, arsa düzenlemesi ile kentin yol veya diğer teknik altyapı tesislerine kavuşan arsalar arasındaki spekülasyon değer farkları azalmaktadır. Taşınmaz değerlerini dengeli duruma getiren ve bir ölçüde frenleyen düzenleme yoluyla adalet ve eşitlik de sağlanmaktadır.

## 6.6. Düzenleme Tahsis Aşamasında Hak Sahiplerine Seçenekler Sunulabilmelidir

İlgililerin onayı ile kendilerine imar parseli yerine, ödenti olarak kat mülkiyeti, trampa taşınmazı, ölünceye kadar oturma hakkı, konut yapımı için kiralık arsa ya da emekli aylığı verilmesi yeğlemeleri de modelin içinde düzenlenmelidir.

## 7. SONUÇ

6. Bölümde sayılan konularda yapılacak yeğlemelerle, “*arsa düzenlemelerinde eşit oranlı toprak kesintisi mi, yoksa değer ölçütüne göre eşdeğerlik yönteminin mi?*” uygulanacağı belirlenmiş olacaktır.

Cumhuriyet dönemi imar yasalarında katılımcı, saydam, stratejik, esnek ve kaynak yaratan bir planlama anlayışı yeğlemesi yapılmadığı gibi, imar planlarının en önemli uygulama aracının arsa düzenlemesi olması gereği de göz ardı edilmiştir. Avrupa Birliği (AB)’ne giriş hazırlıklarının yapıldığı şu sıralarda, AB müktesebatına uyum sağlama çabalarına hız verilecektir. Bu nedenle İmar Kanunu’ndaki yeğlemelerin kökten değiştirilmesi gündemdedir. Bu değişim, aslında kentleşmeyi düzenleyen bütün kuralların toptan düzenlenmesinden yola çıkmalıdır. Ters durumda, salt İmar Kanunu’nda yapılacak bazı düzenlemelerin beklenen değişimleri sağlaması olanaklı olamaz. Çünkü imarla ilgili 250 adet yasa, tüzük, yönetmelik, yönerge, genelge ve talimat hükümlerinin tümünü içine alacak, kentsel yenileme ve dönüşüm çalışmalarına olanak verecek, imar bölgelerinde teknik altyapıların yapımını sağlayacak ve “**Kentbilimin Anayasası**” denilebilecek, kendi içinde tutarlı, aktif arsa ve arazi politikalarına dayalı, kentleşme ile ilgili tüm dağınıklığı ve çelişkileri ortadan kaldıracak, kırsal düzenlemelerle ilişkilendirilecek tek bir çerçeve yasa biçiminde ele alınması için geç bile kalınmıştır. Bu nedenle de toptan düzenleme kapsamında ele alınması gereken konuların öncelikle belirlenmesi gerekir. Bu konuda disiplinlerarası (mesleklerarası) bir çalışmaya gereksinme vardır.

Toptan düzenleme çalışmalarında yeniden ele alınması gereken en önemli konulardan birisi “**arsa düzenlemesi**”dir. Arsa düzenlemesinin en kritik yönü ise, dağıtım aşamasının modellenmesidir. Bu aşamanın modellenmesinde benimsenmesi gereken yeni yaklaşımın özünü “**eşdeğerlik**” konusu oluşturmaktadır. Bununla birlikte, Harita-Tapu-Kadastro Sektörü’nün, bu konuyu bir türlü formüle edememiş olması da düşündürücüdür. Dolayısıyla, 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 18. maddesinde somutlanan “**Arsa Düzenlemesi**” konusunu yeniden modellemede, yeni yaklaşımlara gereksinme vardır ve yeni düşünceler geliştirilmelidir. Özellikle, her parselden eşit oranda toprak kesintisi yapılması ilkesine dayanan arsa düzenlemesinin yerine, temelini taşınmaz değerlemesinin oluşturduğu eşdeğerlik ilkesinin benimsenmesi kaçınılmaz görünmektedir.

Temelini taşınmaz değerlendirme sisteminin oluşturacağı arsa düzenlemelerinde eşdeğerlik ilkesinin geçerli ve uygulanabilir kılınmasında, imar sisteminin yeni baştan bir ele alınışına gereksinme vardır. Bunun için, başta Anayasa yargısı olmak üzere, Türk hukuk sisteminin ve yargı organlarının, mülkiyet, sürece katılanların eşitliği, değerlendirme gibi konulardaki görüşleri bu bildiri kapsamında incelenmiştir. Almanya’daki uygulamalar da gözden geçirilmiştir. Bunun önemli nedenlerinden biri, bildiride ayrıntılı olarak incelendiği üzere, Federal Alman İmar Kanunu’nun ülkemiz için bir model olabileceğidir. Bir diğer önemli neden de, başta Çin Halk Cumhuriyeti olmak üzere, Slovenya, Hırvatistan, Lüksemburg gibi birçok ülkenin de FİK’i model almış olmalarıdır.

Ortaya çıkan gerçek, bu konunun, bir yasanın bir maddesiyle düzenlenmenin ötesinde bir yaklaşımla ele alınması zorunluluğudur. Konunun, taşınmazların değerlendirilmesi, değerlendirmede yeni

yapılanmalar, yöntemler, dağıtım ölçütleri gibi çok önemli yanları vardır. Bu konular ülkemiz koşullarına uygun biçimde ele alınmadan ve Avrupa deneyimi de gözden geçirilmeden köktenci düzenlemeler yapılmış olunamaz. Bu nedenle İmar Kanunu yeniden düzenlenirken, yasanın mimarisinin (sistematüğının) doğru biçimde kurulması gerekmektedir.

Bu değerlendirmelere dayanak olan bilgiler bildiride yer almış, bilgiler bildiri eki verilen Ek metinlerle desteklenmiştir.

Bildirinin başta belirlenen amacı, ülkemiz için yeni bir imar tüzesinin reform niteliğinde oluşturulmasına baz olacak ana ilkelerin yanı sıra, bir “**eşdeğerlik modeli**” geliştirmeye yönelik temel konuları ele almak ve tartışmaya açmak olarak belirlenmişti. Yazarlar bildirinin, ülkemiz koşullarında bu amaca varılmasında önemli bir çalışma olduğu inancındadırlar.

## KAYNAKLAR

ABAMA (ABACIOĞLU) M.: **Açıklamalı İçtihatlı İmar Kanunu Mevzuatı ve Uygulaması**, Seçkin Kitabevi, Ankara, 1995.

AKDENİZ, Halil, 2001, **İmar Planlarının Uygulanmasında Arazi ve Arsa Düzenlemesi**, Teknik Yayınevi, Mühendislik ve Mimarlık Yayınları, Ankara, x1+268 s.

BİB, **Belediyeler İmar - Altyapı ve Konut Rehberi**, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı (BİB), Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü, Yayın No: 80, 264s, Ankara, 1995.

KELEŞ, Ruşen, 1996, **Kentleşme Politikası**, İmge Kitabevi, 3. Baskı, ISBN 975-533-053-4, Ankara.

KÖKTÜRK, Erol, 1986, **Kadastronun Mali-Ekonomik Boyutu Olarak Kentsel Toprakların Karşılıkları**, Doktora Tezi, Yıldız Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul, 1986, XI+206 s, Yayınlanmadı.

MENGİ, Ayşegül-KELEŞ, Ruşen, 2003, **İmar Hukukuna Giriş**, İmge Kitabevi, ISBN 975-533-392-4, 1. Baskı, 303 s.

MÜLLER-Jökel, R.-HECKER, L., 1995, **Baulandumlegung**, 3. Auflage, Berlin 1995.

SEELE, Walter, 1994, **İmar Sorunları ve Arazi Kullanımı (Çeviren: Nazmi YILDIZ)**, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası İstanbul Şubesi Yayını, İstanbul, 193s.

WEISS, Erich, 1996, **Almanya Federal Cumhuriyetinde Federal İmar Kanununa Göre Taşınmazlarda Değer Belirlenmesi**, Arazi Toplulaştırması ve Taşınmazların Değerlendirilmesi (İncelemeler, Konferanslar), 7-8 Aralık 1995, Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası İstanbul Şubesi ve YTÜ Jeodezi ve Fotogrametri Mühendisliği Bölümü Organizasyonu, Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası İstanbul Şubesi Yayını, s: 61-73.

YILDIZ, Nazmi, 1977, **Arsa Düzenlemesi**, Profesörlük Takdim Tezi, Yıldız Teknik Üniversitesi, İstanbul, 62s.

YILDIZ, Nazmi, 1987, **Arsa ve Arazi Düzenlemelerinde Eşdeğerlik ve Eşitlik İlkelerinin Karşılaştırılması**, Türkiye I. Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı, 23-27 Şubat 1987, Ankara, Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, Kurultay Bildirileri, s: 415-428.

YILDIZ, Nazmi, 1990, **Arsa Düzenlemesinde Eşdeğerlik**, 3194 Sayılı İmar Kanunu 18. Madde Uygulamaları Semineri (10-11 Ekim 1990) Bildiriler, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı TAU Genel Müdürlüğü, Yayın No: 49, Ankara, s: 49-67.

YILDIZ, Nazmi-ÜLGER, N. Enver, 1996, **Kentsel Arsa Politikasının İlkeleri**, Arazi Toplulaştırması ve Taşınmazların Değerlendirilmesi (İncelemeler, Konferanslar), 7-8 Aralık 1995, Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası İstanbul Şubesi ve YTÜ Jeodezi ve Fotogrametri Mühendisliği Bölümü Organizasyonu, Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası İstanbul Şubesi Yayını, s: 1-35.

## **Internet Sayfaları ve Elektronik Yayınlar**

<http://www.vivaldis.de/leistungen/vermessung/umlegung.htm>

<http://www.landentwicklung-muenchen.de/>

[http://www.landentwicklung-muenchen.de/dvw\\_ak8/begriffe/bodenordnung](http://www.landentwicklung-muenchen.de/dvw_ak8/begriffe/bodenordnung)

[http://www.landentwicklung-muenchen.de/dvw\\_ak8/begriffe/grundtueckstausch mit](http://www.landentwicklung-muenchen.de/dvw_ak8/begriffe/grundtueckstausch_mit)

[http://www.ladadi.de/Kataster\\_und\\_Flurneuordnung.117.0.html](http://www.ladadi.de/Kataster_und_Flurneuordnung.117.0.html)

# Ek 1

## Alman Federal İmar Kanunu'nun İçeriği (01.06.1993 itibariyle)

### 1. Kısım: Genel Kentbilim Hukuku

1. Bölüm: İmar Planlaması.....	Madde: 1-13
2. Bölüm: İmar Planlamasının Güvence Altına Alınması.....	Madde: 14-28
3. Bölüm: Yapısal ve Diğer Kullanımın Düzenlenmesi: Ödenti .....	Madde: 29-44
4. Bölüm: Toprak Düzenlemesi.....	Madde: 45-84
5. Bölüm: Kamulaştırma.....	Madde:85-122
6. Bölüm: Teknik Altyapı Donatımı.....	Madde: 123-135

### 2. Kısım: Özel Kentbilim Hukuku

1. Bölüm: Kentsel Yenileme (Sağlıklaştırma) Önlemleri.....	Madde: 136-164
2. Bölüm: Kentsel Gelişim Önlemleri.....	Madde: 165-171
3. Bölüm : Koruma Statüsü ve Kentleşme Emirleri.....	Madde: 172-179
4. Bölüm: Sosyal Plan ve Sertliklerin Yumuşatılması.....	Madde: 180-181
5. Bölüm: Kira ve İcar Koşulları.....	Madde: 182-186
6. Bölüm: Tarımsal Yapının İyileştirilmesi Önlemleri İle İlişkili Olarak Kentbilim Önlemleri.....	Madde. 187-191

### 3. Kısım: Diğer Hükümler

1. Bölüm: Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi.....	Madde. 192-199
2. Bölüm: Genel Hükümler, Yetkiler, Yönetim Yöntemleri, Etkinlik Koşulları.....	Madde: 200-213
3. Bölüm: Arsa İşleri İçin Yargı Yöntemleri.....	Madde: 214-232

### 4. Kısım: Geçiş Hükümleri ve Son Hükümler

1. Bölüm: Geçiş Hükümleri .....	Madde: 233-245a
2. Bölüm: Son Hükümler .....	Madde: 246-247

Alman Federal İmar Kanunu dışında, imar konularını düzenleyen ek yasalar da bulunmaktadır. Bunlar aşağıda verilmiştir.

### Alman Federal İmar Kanunu İçin Önlemler Kanunu

1. Bölüm: Bireysel Hükümler.....	Madde: 1-10
2. Bölüm: Geçiş Hükümleri ve Son Hükümler.....	Madde: 11-20

### Alman Federal Doğayı Koruma ve Peyzaj Mimarlığı Kanunu

3. Bölüm: Genel Koruma, Peyzaj ve Gelişim Önlemleri.....	Madde: 8-8c
--	-------------

### Taşınmaz Malların Dolaşım Değerlerinin Belirlenmesi İlkeleri Tüzüğü

1. Bölüm: Uygulama Alanı, Genel Yönetim İlkeleri ve Kavram Hükümleri...	Madde: 1-7
2. Bölüm: Gerekli Verilerin Sağlanması.....	Madde: 8-12
3. Bölüm: Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi Yöntemleri	

3.1. Alt Bölüm: Karşılaştırmalı Değer Yöntemi.....	Madde. 13-14
3.2. Alt Bölüm: Gelir Değeri Yöntemi.....	Madde. 15-20
3.3. Alt Bölüm: Maliyet değeri Yöntemi.....	Madde: 21-25
4. Bölüm: Tamamlayıcı Hükümler.....	Madde: 26-29
5. Bölüm: Son Hükümler.....	Madde. 30-31

## Ek 2

### Alman Federal İmar Yasası'nda Arsa Düzenlemelerine İlişkin Kurallar

Türkiye'de, 03.05.1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu'nda yalnızca bir madde de düzenlenen (Madde: 18) arsa düzenlemesi, 1960 yılında yürürlüğe giren Alman Federal İmar Kanunu'nda, değer ölçüsü esasına göre 35 ayrı madde de düzenlenmiştir. Bu maddelerin, Türkiye bakımından önemli görülenleri aşağıda verilmektedir.

#### FİK, Madde 45 - Düzenlemenin Amacı

(1) Bir uygulama imar planının geçerli olduğu bölgede (m. 30) ve kısmen imar edilmiş alanların içinde (m. 34), belirli bölgelerin imara açılması ve yeni düzenlenmesi için yapıli ve yapısız taşınmazlar, arsa düzenlemesi yoluyla, yapı amaçlı ve diğer kullanım için konuma, biçime ve büyüklüğe göre amaca uygun düzenlenmiş parseller oluşturulması biçiminde yeniden düzenlenebilirler. Eğer yakın çevresinin özel durumundan dolayı taşınmazların yeniden düzenlenmesi için yeterli ölçütler ortaya çıkıyorsa, yapıli yerlerde de arsa düzenlemesi yapılabilir.

(2) Bir uygulama imar planının henüz hazır olmaması durumunda da düzenleme işlemi başlatılabilir. Bu durumda uygulama imar planı, düzenleme planının düzenlenmesine ilişkin karardan (m. 66/1) önce yürürlüğe girmiş olmalıdır.

#### FİK, Madde 46 -Yetki ve Koşullar

(1) Arsa düzenlemesi, belediye (düzenleme kurumu) tarafından, bir imar planının gerçekleştirilmesi için zorunlu ise, özel bir sorumlulukla düzenlenebilir ve uygulanabilir.

(2) Eyalet hükümetleri, yasal düzenlemelerle şu konuları belirleyebilirler:

1. Belediye tarafından, düzenlemenin yapılması için özel karar yetkileriyle donatılmış olan düzenleme kurullarının oluşturulması,
2. Düzenleme kurullarının hangi yöntemle toplanacakları ve hangi yetkilerle donatılacakları,
3. Düzenleme kurulunun, 51. maddede belirtilen ve daha az öneme sahip işlemlere ilişkin kararları, kendi kararlarını da hazırlayan bir birime aktarabilmesi,
4. Düzenleme işlemlerinden biri için yapılan itirazlara ilişkin karar verilmek üzere bir Düzenleme Yüksek Kurulları'nın oluşturulması ve bu kurulların nasıl toplanabilecekleri,
5. Arazi toplulaştırması kurumunun ya da diğer bir ilgili kurumun, belediye (düzenleme kurumu) ile yapılan bir sözleşmeye dayanılarak, düzenleme işlemini ilgilendirmesi gereken kararların hazırlanabilmesinde yetkilendirilmesi.

(3) Bir düzenlemenin hazırlanması ve uygulanması konusunda bir hak oluşmaz.

(4) Belediye, bir düzenlemenin uygulanması konusundaki yetkisini, bir belediye bölgesi ya da belediye bölgesinin bazı bölümleri için arazi toplulaştırması kurumuna veya başka bir ilgili kuruma devredebilir. Devirle ilgili ayrıntılar, belediyenin katılma (yardım) hakları da içinde olmak üzere, belediye ile düzenlemeyi uygulaması gereken kurum arasında yapılacak bir sözleşmeyle düzenlenebilir. Belediye, düzenleme işlemleriyle ilgili olan kararların hazırlanması ile düzenlemenin uygulanması için gerekli olan haritacılık ve kadaströ işlerini kamu adına yetkilendirilmiş harita mühendislerine (~ lisanslı ölçme büroları) devredebilir.

(5) Belediye, düzenleme kuruluna, özel durumlar ya da belli bölgeler için, 24. maddenin 1. fıkrasının 1. bendinin 2. numarasına göre hakkı olan önalm hakkının uygulama yetkisini verebilir; belediye böyle bir deviri her zaman iptal edebilir. Düzenlemenin amaçları olarak bir önalm hakkının başkasına devrinin yapılmasına ilişkin belediyenin sahip olduğu hak saklıdır. Üçüncü kişilerin hakları, 1. ve 2. cümlelerle gerekçe gösterilmezler.

#### FİK, Madde 47 -Düzenleme Kararı

Düzenleme, düzenleme kurumunun kararıyla başlatılır (düzenleme kararı). Düzenleme kararında, düzenleme bölgesi (m. 52) tanımlanmalıdır. Düzenleme bölgesinde bulunan taşınmazlar, tek tek belirtilmelidir.

### **FİK, Madde 53 -Durum Haritası ve Durum Kaydı**

(1) Arsa düzenlemesi kurumu, düzenleme bölgesindeki taşınmazların haritasını ve kaydını hazırlar (durum haritası ve durum kaydı). Durum haritası, düzenleme bölgesindeki taşınmazların en azından şimdiye kadarki konumları ve biçimleri ile üzerlerinde bulunan yapıları gösterir ve mülkiyetleri belirtir. Durum kaydında, her bir taşınmaz için en azından şunlar gösterilmelidir:

1. Tapu kütüğünde kayıtlı malikler,
2. Taşınmazların kadastro ve tapu kütüğü anlamındaki nitelenmeleri, yüzölçümleri, taşınmazlar kadastrusunda verilen kullanım türleri, sokak isimleri ve kapı numaraları verileri,
3. Tapu kütüğüne kaydedilen yükümlülükler ve sınırlamalar.

(2) Durum haritası ve durum kaydının 1. fıkranın 3. cümlesin 1-3. maddelerinde tanımlanan bölümleri bir ay boyunca belediyeye askıya çıkarılmalıdır. Askının yeri ve zamanı, askıdan en az bir hafta önce bilinen araçlarla duyurulmalıdır. Eğer tüm katılımcılar anlaşmışlarsa, durum haritasının ve durum kaydının askısından vazgeçilebilir.

(3) Eğer arsa düzenlemesi çok az taşınmazı ilgilendiriyorsa, yerel olarak duyurmanın yerine, eğer bunlar tapu kütüğünde açıkça belli iseler ve bunlar düzenleme kurumuna haklarını bildirmişlerse maliklerin ve hak sahiplerinin bilgilendirilmesi yeterli olur.

(4) Haklı bir çıkarı olduğunu betimleyen herkesin, taşınmaz kaydının 1. paragrafın 3. cümlesinin 3. maddesinde tanımlanan bölümüne bakmaya hakkı vardır.

### **FİK, Madde 55 - Düzenleme Kütlesi ve Dağıtım Kütlesi**

(1) Düzenleme bölgesinde bulunan taşınmazlar, hesaplanan yüzölçümlerine göre bir kütleyle dönüştürülürler (hamur edilirlir) (Düzenleme kütlesi).

(2) Düzenleme külesinden, düzenleme bölgesinin içindeki uygulama imar planına göre belirlenmiş olan

1. Yaya ve konut yolları içinde olmak üzere caddeler, yollar ile meydanlar ve toplanma yolları için gerekli yerel ulaşım alanlarının,
2. Park alanları ve çocuk oyun alanları ve Federal Kirlenmeyi Önleme Kanunu anlamında zararlı çevre faktörlerine karşı koruma tesisleri içinde olmak üzere, 1 Numarada tanımlanan ulaşım alanlarının bütünlüğü parçası olmayan yeşil alanlar, eğer düzenleme bölgesindeki oturanların gereksinmelerine hizmet etmesi gerekiyorsa yağmur suyu arıtma ile yağmur suyu taşkınlarını önleme havuzları için gereken alanların

öncelikle kesilmesi ve belediyeye ya da diğer imar kurumuna tahsis edilmesi gerekir.

(3) Belediye ya da yetkili diğer imar kurumu, 2. paragrafa göre düzenleme külesine katılan alanlar için tahsisle yetinir.

(4) Kalan kütle, dağıtım külesidir.

(5) Düzenleme bölgesi dışında da bulunabilecek bu uygun ek arazi düzenleme külesine katılırsa, 1a maddesinin 3. fıkrası anlamındaki denkleştirme için gereken alanlar da içinde olmak üzere, imar planıyla kamusal amaçlar için kullanılmak üzere belirlenmiş diğer alanlar kesilebilir ve gereksinme veya imar kurumuna tahsis edilebilir. Eğer uygulama imar planının hemen uygulanması için amaca hizmet ediyorsa, düzenleme kurumunun bu yetkiyi kullanması gerekir.

### **FİK, Madde 56 - Dağıtım Ölçütü**

(1) Katılımcı taşınmaz maliklerinin dağıtım külesinde olması gereken paylarının (kuramsal hak) hesaplanması için, eski taşınmazların düzenlemeden önce birbirlerine karşı sahip oldukları alan ya da değer oranından hareket edilmelidir. Ölçüt, düzenleme kurumu tarafından, göreviyle uyumlu değerlendirme sonucunda, katılımcıların çıkarlarının adil biçimde göz önünde tutulmasıyla, amaca uygun biçimde ve yeknesak olarak belirlenmelidir.

(2) Eğer tüm katılımcılar anlaşmışlarsa, dağıtım külesi başka bir ölçüte göre de bölüştürülebilir.

### **FİK, Madde 57 - Değerlere Göre Dağıtım**

Eğer düzenleme kurumu, değerlerin oranından hareket ederse, dağıtım külesi, göz önüne alınması gereken maliklerin düzenlemeye katıldıkları oranda dağıtılır. Her malike, eski taşınmazının, 1a maddesinin 3. fıkrası anlamındaki denkleştirme için alanların hazır bulundurulması görevi göz önünde tutularak düzenleme kararının

verildiği tarihteki sürüm değerine olabildiği kadar eşit değerde bir taşınmazın tahsis edilmesi gerekir. Tahsis edilmesi gereken taşınmazlar için sürüm değeri, düzenleme kararının verildiği zamanla ilintilendirilerek belirlenir. Bu arada, düzenleme ile sağlanan değer değişmelerinin göz önüne alınması gerekir; eğer taşınmazların 55. maddenin 2. fıkrasına göre, alanlarla ilintili olarak, altyapıya katılım yükümlülüğüyle tahsis edilmeleri gerekirse, bu durumda değer değişiklikleri bu bakımdan gözetilmezler. Bö yollardan belirlenen sürüm değerleri arasındaki farklar para olarak denkleştirilir.

### **FİK, Madde 58 - Alanlara Göre Dağıtım**

(1) Eğer düzenleme kurumu alanların oranından hareket ederse, katılan taşınmazlardan, 55. maddenin 2. fıkrasına göre alan kesintisinin hesaplanmasıyla, düzenlemeyle sağlanan avantajları (yararları) denkleştirecek biçimde bir toprak kesintisi yapılır; bu arada 57. maddenin 4. cümlesinin 2. bölümündeki durumlardan yararlanılan bu bakımdan hesaba katılamazlar. Toprak kesintisi, ilk kez imara açılan alanlarda düzenlemeye katılan taşınmazların yüzde otuzuna kadar, diğer bölgelerde yüzde onuna kadar yapılabilir. Düzenleme kurumu, toprak kesintisinin yerine tamamen ya da kısmen bunu karşılayan bir para alabilir.

(2) Eğer yeni taşınmaz aynı konumda ya da aynı değerdeki bir konumda tahsis edilemezse, bu nedenle ortaya çıkan değer farkları toprak ya da para olarak denkleştirilir.

(3) Para miktarlarının ve denklik bedellerinin hesaplanması için, arsa düzenlemesi kararının verildiği andaki değer oranları temel alınır.

### **FİK Madde 59- Tahsis ve Ödenti**

(1) Dağıtım kütesinden, katılan maliklere, arsa düzenlemesinin amacına uygun olarak, 1a maddesinin 3. fıkrası anlamındaki denkleştirme alanları da içinde olmak üzere, katılan parsellerle olanaklar ölçüsünde aynı konumda ya da aynı değerdeki konumda ve 57. ve 58. maddelere göre hesaplanmış paylarına uygun olarak taşınmazların tahsis edilmesi gerekir.

(2) Eğer 57. ve 58. maddelere göre hesaplanan payların gerçekten tahsis edilmesi, imar planının ve diğer imar tüzesine ilişkin hükümlerin göz önünde tutulmasıyla oranlı olamıyorsa, bir para denkleştirmesi söz konusu olur. Eğer tahsis, katılım değerinin ve kuramsal payın önemsenecek kadar altında kalırsa, para denkleştirmesine ilişkin olarak, FİK'in İkinci Kısımının 5. Bölümündeki ödentiye ilişkin hükümler kullanılabilir. Eğer tahsis, kuramsal payı önemsenecek kadar aşarsa ve bu yolla imar planına uygun bir kullanım olanaklı oluyorsa, para denkleştirmesi, düzenleme planının yapıldığı andaki sürüm değerine göre belirlenir.

(3) Eğer bir malik düzenleme bölgesindeki özel olarak kullandığı konut ya da ticaret alanını terk etmek zorunda olduğunu ve arsa düzenlemesi sonucu hiçbir taşınmaz elde etmek istemediğini yazılı olarak bildirirse, ki onun için 4. fıkranın 2. ve 3. maddelerindeki haklardan biri düzenleme uygulamasındaki ödenti olarak öngörülür, bu isteme, eğer olanaklıysa ve imar planıyla uyumlu ise uyulması gerekir.

(4) İlgili parsel sahiplerinin onayı ile kendilerine ödenti olarak,

1. Para veya
2. Düzenleme alanının dışında toprak mülkiyeti veya
3. Düzenleme alanının içinde ve dışında, bir taşınmazda paylı mülkiyet, taşınmaz eşdeğeri hakların güvencelenmesi, konut mülkiyeti yasasına göre haklar ya da diğer aynı haklar

verilebilir.

(5) Eğer malikler düzenleme bölgesinde imarı olanaklı taşınmazlar elde edemiyorlarsa ya da bu ayrıca imar planının amaçlarına ve hedeflerine erişmek için zorunluysa, kendilerine ödenti olarak para veya düzenleme bölgesinin dışında bulunan taşınmazlar verilebilir; kim ödenti olarak kendisine bölgenin dışında taşınmaz verilmesini reddederse, parayla ödenti yapılabilir. FİK'in İkinci Kısımının 5. Bölümündeki ödentiye ilişkin hükümler uygun biçimde kullanılabilir.

(6) Eğer malik 4. paragrafın 2. ve 3. maddelerinde belirtilen haklar biçiminde bir ödenti reddederse, böyle bir ödentiyle katılımcıların büyük bir bölümü için para olarak denkleştirmeden kaçınılabilmesine ve bu tüzel biçimdeki ödentinin imar planıyla uyumlu olmasına karşın, malike para ödentisi yapılmalıdır. FİK'in İkinci Kısımının 5. Bölümündeki ödentiye ilişkin hükümler kullanılabilir.

(7) Düzenleme kurumu –belediyeyle sözleşmeli olan düzenleme kurulu- taşınmazların tahsisinde, 176. maddedeki koşulların varlığına dayanarak yapı yasağı, 177. maddedeki koşulların varlığına dayanarak modernleştirme ya da onarım yasağı, 178. maddedeki koşulların varlığına dayanarak bitki yasağı koyabilir.

(8) Düzenleme planında, imar planıyla çelişen ve düzenleme planındaki düşünülen yeni düzenlemenin (Madde 66/2) gerçekleştirilmesiyle karşı karşıya olan yapılar ve diğer yapısal tesisler tanımlanmalıdır. Eğer belediye düzenleme planının gerçekleştirilmesi için yapıların ortadan kaldırılmasını uygularsa, malikler ve diğer kullanım



hakkı sahipleri, düzenleme planında belirtilen yapıların ve diğer yapısal tesislerin ortadan kaldırılmasını kabullenmek zorundadırlar.

(9) Belediyenin bir yapı yasağı, bir modernleştirme ya da onarım yasağı, bir bitki yasağı uygulama yetkisi saklıdır.

### **FİK, Madde 63 - Tüzel Koşullardan Ödentiye Geçiş**

(1) Tahsis edilen taşınmaz mallar, ortadan kalkmayan eski taşınmazlardaki haklar ve bu taşınmazları ilgilendiren tüzel koşullar bakımından eski taşınmazların yerine geçerler. Eski taşınmazlara dayanan yerel olarak ilintili kamusal yükümlülükler, bunun yerel konumunda var olan yeni taşınmazlara geçerler.

(2) Kendisine yeni bir taşınmaz tahsis edilen malik değer farklarının denkleştirilmesi amacıyla eski taşınmaz için bir para denkleştirmesi ya da 59., 60, ve 61. maddelere göre para ödentiisi alırsa, hakları arsa düzenlemesiyle olumsuz etkilenen aynı hak sahipleri, bu bakımdan malikin para isteğine bağlı olurlar.

### **FİK, Madde 66 - Arsa Düzenleme Planının Hazırlanması ve İçeriği**

(1) Düzenleme planının, belediye tarafından, maliklerle yapılacak görüşmelerden sonra verilecek kararlar hazırlanması gerekir. Bu plan, düzenleme bölgesinin bazı bölümleri için de hazırlanabilir (Kısmi düzenleme planı)

(2) Düzenleme bölgesinde bulunan tüm taşınmazların öğrendiği ve tüm gerçek ve tüzel değişiklikleriyle birlikte yapılması düşünülen yeni durum, düzenleme planının sonucu olmak zorundadır. Düzenleme planı, biçimine ve içeriğine göre taşınmazlar kadastro suna devredilmesi için uygun olmalıdır.

(3) Düzenleme planı, düzenleme haritasından ve düzenleme çizelgesinden oluşur.

### **FİK, Madde 72 - Duyurunun Doğurduğu Sonuçlar**

(1) 71. maddeye göre yapılan duyuruyla, düzenleme planıyla öngörülen yeni tüzel durum, şimdiye kadar geçerli olan tüzel durumun yerine geçer. Duyuru, yeni maliklerin, tahsis edilen taşınmazların mülkiyetine yerleşmelerini kapsar.

(2) Belediye, düzenleme planını, 71. maddeye göre kesinliği duyurulur duyurulmaz, uygulamak zorundadır. Belediye katılımcılara yeni mülkiyet ve kullanım haklarını, gereken durumlarda yönetim erkinin yaptırım araçlarıyla sağlamak zorundadır.

### **FİK, Madde 76 - Kararın Öne Alınması**

İlgili hak sahipleri anlaşılırsa, düzenleme planı hazırlanmadan önce, madde 56 ile 59'a göre, düzenleme dairesinin kararı yardımıyla bireysel parseller için mülkiyet ve sahiplik koşulları düzenlenebildiği gibi madde 61 (hakların kaldırılması, değiştirilmesi ve tesisi) uyarınca kararlar alınabilir.

### **FİK, Madde 77 - Sahipliğin Önceden Verilmesi**

(1) Eğer uygulama imar planı yürürlüğe girmişse ve kamu yararı da gerektiriyorsa, düzenleme kurumu,

1. Düzenleme planının hazırlanmasından önce, imar uygulama planında mahalli trafik tesisleri ile daha çok düzenleme bölgesinin sakinlerinin gereksinmelerini karşılayacak yeşil alanlar olarak saptanan yerleri belediyeye ya da alt yapı kuruluşuna verebilir.
2. İmar planının hazırlanmasından ve yeni taşınmazların sınırlarının araziye aktarılmasından (aplikasyonundan) sonra, düzenleme planında, işleme katılan diğer ilgililer için öngörülen parselleri ya da kullanma haklarını kendilerine verebilir.

(2) Kamu yararı, özellikle

1. Eğer imar planının gerçekleştirilmesi önlemleri yakında söz konusu ise ve bölgenin imarı veya altyapıya kavuşturulması için öngörülen tesisler veya donatılar için gereken alanlar gerekirse, belediyenin ya da bir diğer gereksinme ya da altyapı kuruluşunun yararına 1. fıkranın 1. maddesinde belirtilen durumlarda,

2. Eğer mülkiyetin ele geçirilmesi için zorunlu kentleşme nedenleri varsa ve bu nedenler mülkiyetin diğer uygulanışında ilgililerin çıkarlarından önemli ölçüde ağır basıyorsa, diğer düzenleme katılımcılarının yararına 1. fıkranın 2. maddesinde belirtilen durumlarda sahipliğin önceden verilmesini zorunlu kılabilir.

(3) 116 ve 122. maddeler uygun biçimde geçerlidirler.

### **FİK, Madde 176 - Yapı Yasağı**

- (1) Bir uygulama imar planının geçerlilik alanında, belediye, malikleri bilgilendirerek, belirtilmesi gereken uygun bir süre için şunlarla yükümlü kılabilir: 1. Taşınmazını imar planının verilerine uygun olarak yapılandırmak, 2. Var olan bir yapıyı ya da diğer yapısal bir tesisi imar planının verilerine uyarlamak.
- (2) Yapısız veya kısmen yapılanmamış taşınmazları imar tüzesi hükümlerine uygun olarak kullanmak ya da yapısal bir kullanıma kavuşturmak, özellikle de yapı boşluklarını kapatmak için, yapı yasağı 1. paragrafta belirtilen alanların dışında, fakat kısmen imar görmüş yerde uygulanabilir.
- (3) Eğer ekonomik nedenlerle planın uygulanması bir malikten beklenemezse, belediye yapı yasağından vazgeçebilir.
- (4) Eğer planın uygulanmasının ekonomik nedenlerle kendisinden beklenemeyeceği kanaati uyanırsa, malik belediyeden taşınmazı devralmasını isteyebilir. 43. maddenin 1., 4. ve 5. fıkralarıyla 44. maddenin 3. ve 4. fıkraları uygun biçimde kullanılmalıdır.
- (5) Eğer önceden yapısal bir tesis ya da bunun bazı bölümleri ortadan kaldırılırsa, bir yapı yasağının uygulanması yalnızca, malikin yapı yasağıyla birlikte bu ortadan kaldırmayı da yapması yükümlülüğüyle olanaklı olabilir. 179. maddenin 2. fıkrası ve 3. fıkranın 1. cümlesi, 43. maddenin 2. ve 5. fıkraları, 44. maddenin 3. ve 4. fıkraları uygun biçimde kullanılmalıdır.
- (6) Eğer bir taşınmaz için bir başkası yapısal kullanım olarak belirlenmişse, 1. ve 3'ten 5'e kadar olan fıkralar uygun biçimde kullanılmalıdır.
- (7) Belirlenmesi gereken uygun bir süre içinde, taşınmazın yapısal bir kullanımı için gerekli olan sözleşmenin bir yapı denetim onayının verilmesi üzerine yapılması yetkisi, yapı yasağıyla bağlantılanabilir.
- (8) Eğer malik, 7. fıkraya ve uygulama önlemlerine göre yükümlülüğünü eyalet mevzuatına dayanarak yerine getirmese, birinci fıkradaki sürenin başlamasından önce bile 85. maddenin 1. fıkrasının 5. numarasına göre kamulaştırma işlemi başlatılabilir.
- (9) Kamulaştırma işleminde, yapı yasağının koşullarının varlığından hareket edilir.; kamulaştırmanın meşruluğuna ilişkin hükümler saklıdır. Ödentinin değerlendirilmesinde, yapı yasağının kesinleşmesinden sonra ortaya çıkan değer artışları göz önüne alınmaz. Yeter ki, malik değer artışlarını özel bir kullanım ile geçerli biçimde sağlamamış olsun.

## Ek 3

### Alman Federal İmar Kanunu'nda, Arsa Düzenlemeleri ile İlgili Olarak Taşınmaz Değerlerinin Belirlenmesine İlişkin Kurallar

#### FİK, Madde 192- Bilirkişiler Kurulu

(1) Taşınmaz malların değerlerinin belirlenmesi ve diğer değer belirlemeleri için başlı başına ve bağımsız bilirkişiler kurulları oluşturulur.

(2) Bilirkişiler kurulları bir başkan ve diğer onursal bilirkişilerden oluşur.

(3) Başkan ve diğer bilirkişiler taşınmaz malların değerlerinin belirlenmesinde ya da diğer değer belirlemelerinde uzman ve deneyimli olmalıdırlar ve bilirkişi kurulunun oluşturulduğu bölgenin yöre meclisinin taşınmazlarının yönetiminde asli görevli olamazlar. Toprak genel değerlerinin belirlenmesi için yetkili vergi kurumunun deneyimli bir görevlisi taşınmazların emlak vergisi amacıyla değerlendirilmesinde bilirkişi olarak öngörülmelidir.

(4) Bilirkişi kurullarının bir çalışma ofisi bulunur.

#### FİK, Madde 193- Bilirkişiler Kurulunun Görevleri

##### (1) Bilirkişiler kurulu

1. Bu kanunun uygulanması için yetkili kurumlar, bu kanunun öngördüğü görevlerin yerine getirilmesinde,
2. Diğer yasal hükümlere dayanarak, bir taşınmazın değerinin belirlenmesi ya da bir taşınmazın ödentisi (tazminatı) veya bir taşınmaz maldaki hak için yetkili kurumlar,
3. Taşınmaz mal malikleri, onların yerine geçen hak sahipleri, taşınmaz maldaki diğer hak sahipleri ve yükümlülük bölümü için taşınmaz değerinin önemli olduğu yükümlülük bölümü hak sahipleri ya da,
4. Mahkemeler ve hukuk kurumları,

başvurduklarında (bilirkişiler kurulu) yapılı ya da yapısız taşınmaz malların ve taşınmazlardaki hakların dolaşım değeri için rapor düzenler.

(2) Bilirkişiler kurulu hak kaybı için ödenti miktarından başka diğer malvarlığı zararları için ödenti miktarı hakkında da rapor düzenleyebilir.

(3) Bilirkişiler kurulu satış fiyatlarını toplar, bunları değerlendirir ve genel toprak değerleri ile değer belirlemesi için gerekli diğer verileri belirler.

(4) Başka bir şey saptanmamış ya da anlaşma olmamış ise raporların bağlayıcı bir etkisi yoktur.

(5) Raporun bir sureti mal sahibine gönderilmelidir.

#### FİK, Madde 194- Dolaşım Değeri

Dolaşım değeri, değerlendirme zamanında normal dolaşımda alışılmamış ya da kişisel koşullar hesaba katılmadan taşınmazın ya da diğer değer belirleme konusunun yasal verilerine, gerçek özelliklerine, diğer karakterine ve konumuna göre elde edilebilecek fiyat yardımıyla belirlenir.

#### FİK, Madde 195- Satış Fiyatlarının Toplanması

(1) Satış fiyatlarının toplanmasını sağlamak için, trampa yolu ile de olsa, bir taşınmaz malda bedel karşılığında mülkiyeti devretmek ya da bir yapı hakkı kurmak amacıyla yükümlülük altına giren bir kimseye ait her

sözleşme, bunu belgeleyen kurum tarafından örnek (senet) biçiminde bilirkişiler kuruluna gönderilmelidir. Bu, bir kamulaştırma kurumu tarafından anlaşma, kamulaştırma kararı, arsa düzenlemesinde bir kararın öne alınması, bir arsa düzenleme planı hazırlanması kararı, sınır düzeltme kararı ve bir açık artırma işleminde zam için olduğu gibi ayrı olarak belgelenirse, öneri ve bir sözleşmenin kabulü için de geçerlidir.

(2) Toplanan satış fiyatları vergilendirme amacıyla, ancak yetkili vergi kurumuna verilebilir. Belgelerin ya da dosyaların mahkemelere ya da savcılıklara verilmesini öngören hükümler saklıdır.

(3) Toplanan satış fiyatlarından hak sahibi ilgililere belirli ölçüde bilgi verilmesi eyalet hukuku hükümlerine göre olanaklıdır.

### **FİK, Madde 196- Genel Toprak Değerleri**

(1) Toplanan satış fiyatlarına dayanarak her belediye bölgesi için, çeşitli gelişim durumu dikkate alınmak kaydıyla, hiç değilse teknik altyapı harcamalarına katılımı zorunlu olan ya da olmayan yapı alanı için ortalama konum değerleri (genel toprak değerleri) elde edilmelidir. Yapılı bölgelerde toprak değerleri, yapısız olması durumuna göre belirlenmelidir. Başka şekilde belirlenmemesi durumunda genel toprak değerleri her bir takvim yılı sonu itibarıyla saptanmalıdır. Taşınmaz malların emlak vergisi amacıyla değerlendirilmesi temel belirleme günü dikkate alınarak yapılmalıdır. Bu kanunun uygulanması ile yetkili kurumların başvurusu üzerine genel toprak değerleri bireysel bölgeler için farklı bir zaman noktasına göre belirlenebilir.

(2) Bir bölgede bir uygulama imar planı ya da diğer önlemlerle toprağın niteliği değişmişse, genel toprak değerlerinin bir sonraki belirlenmesinde değişen niteliğe dayanarak genel toprak değerleri de taşınmazların emlak vergi değerlerinin son ana belirleme günü itibarıyla belirlenmelidir. Yetkili vergi kurumu, bundan vazgeçerse değerlendirme yapılmayabilir.

(3) Genel toprak değerleri yayınlanmalı ve yetkili vergi kurumuna bildirilmelidir. Herkes ilgili bürodan genel toprak değerlerini isteyebilir.

### **FİK, Madde 197- Bilirkişiler Kurulunun Yetkileri**

(1) Bilirkişiler kurulu, uzmanlardan ve gerçek kişilerden taşınmaz mallar ile ilgili verilere ilişkin sözlü ya da yazılı bilgiler isteyebilir. Arsa düzenlemelerinde para denkleştirmeleri, dengeleme miktarları ve kamulaştırma karşılıklarının belirlenmesi için gerekli ise karşılaştırma amacıyla işleme alınacak bir taşınmaz mal için bunu yapabildiği gibi satış fiyatlarının toplanması, gerekli raporun hazırlanması için bir taşınmaza ait mal sahipleri ve diğer hak sahiplerinden istemde bulunabilir. Taşınmazın malikleri ya da zilyetleri satış fiyatlarının değerlendirilmesi ve raporun hazırlanması için taşınmaz mallara girmelerine katılmak zorundadırlar.

(2) Tüm mahkemeler ve kamu kurumları bilirkişiler kuruluna yasal ve resmi şekilde yardım etmelidirler. Dengeleme miktarları ve kamulaştırma ödentilerinin belirlenmesi için gerekli ise vergi kurumu taşınmazlar hakkında bilirkişiler kuruluna bilgi verirler.

### **FİK, Madde 198- Üst Bilirkişiler Kurulu**

(1) Gereksinme durumunda, bilirkişi kurulları için geçerli olan hükümlere dayanarak bir ya da birkaç yüksek yönetim alanı için üst bilirkişiler kurulları oluşturulabilir.

(2) Bir bilirkişiler kurulunun raporu varsa bir mahkemenin istemi üzerine üst bilirkişiler kurulu bir üst rapor hazırlayabilir.

### **FİK, Madde 199- Yetkilemeler**

(1) Federal Hükümet Federal Konsey'in onayı ile dolaşım değerlerinin belirlenmesinde ve değer belirlemesi için gerekli verilerin çıkarılmasında aynı ilkelerin uygulanmasına ait hükümleri bir tüzük şeklinde düzenleyebilir.

(2) Eyalet hükümetleri tüzükle aşağıdaki konuları düzenleyebilirler:

1. Bu yasada belirlenmeyen bilirkişiler kurullarının ve üst bilirkişiler kurullarının oluşturulması ve çalışması, bilirkişilerin işbirliği ve bireysel durumlarda işlerine son verilmesi
2. Başkanın görevleri
3. Büronun oluşturulması ve görevleri

4. Satış fiyatlarının toplanması ve değerlendirilmesi, genel toprak değerlerinin belirlenmesi, genel toprak değerlerinin ve diğer değer belirleme verilerinin yayınlanması, toplanan satış fiyatlarındaki bilgilerin verilmesi
5. Satış fiyatlarının toplanması ve değerlendirilmesi için arazi toplulaştırma daireleri verilerinin iletilmesi
6. Diğer görevlerin bilirkişiler kurulu ve üst bilirkişiler kuruluna devredilmesi ve
7. Bilirkişiler kurulu ile üst bilirkişiler kurulu üyelerine ödenecek ücretler.