

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

İKİNCİ BÖLÜM
KARAR

YALNIZLAR TARIM ÜRÜNLERİ ÇİRCİR HAYVANCILIK SANAYİ VE TİCARET
LTD. ŞTİ. BAŞVURUSU

Başvuru Numarası : 2021/30620

Karar Tarihi : 24/10/2024

Başkan : Basri BAĞCI

Üyeler : Engin YILDIRIM

Rıdvan GÜLEÇ

Kenan YAŞAR

Ömer ÇINAR

Raportör : Mehmet ALTUNDİŞ

Başvurucu : Yalnızlar Tarım Ürünleri Çırcır Hayvancılık Sanayi ve
Ticaret Ltd. Şti.

Vekilleri : Av. Akın ŞENOL

Av. Şüheda AYHAN MOR

I. BAŞVURUNUN KONUSU

1. Başvuru, pamuk çırcır ve prese fabrikası işletilmek üzere verilen ikinci sınıf gayrisihhi işyeri açma ve çalışma ruhsatının iptali nedeniyle mülkiyet hakkının ihlal edildiği iddiasına ilişkindir.

II. BAŞVURU SÜRECİ

2. Başvuru 16/7/2021 tarihinde yapılmıştır.

3. Başvuru, başvuru formu ve eklerinin idari yönden yapılan ön incelemesinden sonra Komisyona sunulmuştur.

4. Komisyonca başvurunun kabul edilebilirlik incelemesinin Bölüm tarafından yapılmasına karar verilmiştir.

5. Başvuru belgelerinin bir örneği, bilgi için Adalet Bakanlığına (Bakanlık) gönderilmiştir. Bakanlık görüşünü bildirmiştir.

6. Başvurucu, Bakanlık görüşüne karşı beyanlarını iletmiştir.

III. OLAY VE OLGULAR

7. Başvuru formu ve eklerinde ifade edildiği şekliyle olaylar şöyledir:

8. Başvurucu Şirkete Aydın'ın Söke ilçesi Özbaşı Mahallesi 2910 parsel sayılı taşınmaz üzerinde tarımsal amaçlı depo ruhsatı verilmiştir. Akabinde mülga Aydın İl Özel İdaresince (İdare) 27/3/2012 tarihli ve 499 sayılı ikinci sınıf gayrisihhi işyeri açma ve çalışma ruhsatı düzenlenmiş, anılan ruhsat 12/11/2012 tarihli ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra Söke Belediye Başkanlığınca (Belediye) 19/2/2015 tarihli ve 56 sayılı ikinci sınıf gayrisihhi işyeri açma ve çalışma ruhsatı olarak güncellenmiştir.

9. Aydın İl, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü tarafından Belediye 30/6/2014 tarihinde tarım dışı kullanıma izin bulunmayan taşınmazda yer alan tesis için çırçır fabrikası ruhsatı verildiğinin tespit edildiği, tarımsal amaçlı depo kullanılmasına yönelik taahhütlere aykırı şekilde kurulan çırçır tesisine ait depo, idari bina ve kantarın kullanımının 3/7/2005 tarihli ve 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu'nun 21. maddesi gereği durdurulması gerektiği ve üç ay içinde işletmelerin izin verilış amacına uygun hâle getirilmesi için yazılı uyarı yapılacağı bildirilmiştir.

10. Belediye 16/7/2014 tarihinde başvurucudan faaliyetin durdurulmasını ve işletmenin izin verilen amaca uygun hâle getirilmesini talep etmiş, 19/8/2014 tarihinde ise tarımsal amaçlı depo inşaatlarının gerekli kurum görüşleri alınarak tamamlandığı ve çırçır fabrikası için ikinci sınıf gayrisihhi işletme ruhsatı alındığı ancak taşınmazın mutlak tarım arazisi olması sebebiyle 5403 sayılı Kanun kapsamında kamu yararı kararı ve bakanlık onayı alınması gerektiği düşünüldüğünden İdareden görüş talep etmiştir.

11. İdare, 1/10/2014 tarihinde mevcutta tarımsal depo olarak izinli tesislerin çırçır fabrikasına dönüştürülmesi ve bu tesisler hakkında izinlendirme süreci başladığından süreç sonuçlanıncaya kadar üç aylık sürenin dondurulduğuna karar vermiştir.

12. Başvurucunun işyeri açma ve çalışma ruhsatının düzenlenmesinden sonra Aydın Valiliği İl Toprak Kurulunun 11/11/2014 tarihli ve 66 sayılı kararı ile Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Tarım Reformu Genel Müdürlüğünün 27/11/2014 tarihli ve 8649 sayılı kararlarıyla çırçır fabrikasının kurulu bulunduğu alanın tarım dışı amaca tahsisine izin verilmiştir.

A. Aydın Valiliği İl Toprak Kurulunun 11/11/2014 tarihli Tarım Dışı Amaçlı Arazi Kullanım Kararı ile Bu Kararı Onaylayan Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının 27/11/2014 tarihli Kararlarına Karşı Açılan İptal Davası

13. Aydın Valiliği İl Toprak Kurulu Kurulunun 11/11/2014 tarihinde kabul ettiği tarım dışı amaçlı arazi kullanım kararı ile bu kararı onaylayan Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının 27/11/2014 tarihli kararlarının Aydın'ın Söke ilçesi Özbaşı Mahallesi 2910 parsel sayılı taşınmaz yönünden iptali için SS. S. Pamuk ve Yağlı Tohumlar Satış Kooperatifi (Kooperatif) tarafından Aydın İ. İdare Mahkemesinde (Mahkeme) dava açılmıştır.

14. Mahkeme 13/7/2017 tarihinde mahallinde keşif ve bilirkişi incelemesi yapılmasına karar vermiştir. Keşif sonrası hazırlanan 27/10/2017 tarihli bilirkişi raporunda taşınmazın 5403 sayılı Kanun'a göre mutlak tarım arazisi niteliğinde olduğu, daha önceden yasal olarak izinleri alınarak yapılmış olan tarımsal depoların bulunduğu alanın 6.520 m'lik alana beton dökülerek genişletilmek suretiyle çırçır fabrikasına dönüştürülmesinin planlandığı, 6.520 m'lik arazide mevcut tesis ve/veya beton kaplamanın 5403 sayılı Kanun'a

uygun olarak tesis edilmediği sonucuna varılmıştır. Rapora başvuru ve İdare itiraz etmiştir. Başvurucu, Belediyenin konuya ilişkin hazırladığı gerekçeli rapora vurgu yapmıştır. Başvurucu, Söke'de faaliyet gösteren çırçır tesislerinin mevcut durumlarının korunmasında kamu yararı bulunduğu, pamuğun işlenmek için uzun kilometreler taşınmasının mümkün olmadığı ve üretildiği yerde işlenmesinin zorunlu olduğunu beyan etmiştir. İdare, kamu yararının olduğunu ve bilirkişilerce mevcut tesisler yönünden herhangi bir alternatif alanın önerilmediğini açıklamıştır.

15. Mahkemece 9/10/2018 tarihinde dava konusu işlemlerin iptaline karar verilmiştir. Kararda; mahallinde yaptırılan keşif ve bilirkişi incelemesi neticesinde hazırlanan bilirkişi raporunda taşınmazın sulu mutlak tarım arazisi niteliğinde olduğu, bu nedenle tarımsal amaçlı kullanıma için ayrılmış alan olarak değerlendirilmesi gerektiği, arazide mevcut tesis ve/veya beton kaplamanın 5403 sayılı Kanun'a uygun olarak tesis edilmediği, 5403 sayılı Kanun'un 21. maddesine göre tarım dışı arazi kullanımına izin alınmaksızın başlanması nedeniyle işlem tesis edilmesi gerekirken dava konusu alanın tarım dışı kullanıma uygun olduğundan hareketle işlem yapıldığı, bu tür tesislerin Aydın, Muğla, Denizli Planlama Bölgesi 1/100.000 ölçekli çevre düzeni planına göre Söke ilçesinde yer alan konut dışı kentsel çalışma alanı, küçük sanayi sitesi, sanayi alanı, organize sanayi bölgesi alanlarında yapılmasının uygun olacağı, çırçır fabrikasının çevreye vereceği toz, atık gibi zararlarının kontrol edilebilmesi için sanayi bölgesinde bulunmasının uygun olacağı, ayrıca bölgede tesisin kurulabileceği davaya konu araziye nazaran verimlilik açısından daha düşük değeri olan arazilerin mevcut olduğu belirtilmiştir.

16. Bu karara karşı İdare ve başvuru istinaf kanun yoluna başvurmuştur. İzmir Bölge İdare Mahkemesi 7. İdari Dava Dairesi (Bölge İdare Mahkemesi) 14/3/2019 tarihinde istinaf başvurusunun reddine karar vermiştir.

17. Bu karara karşı İdare ve başvuru tarafından temyize başvurulmuştur. Danıştay Onuncu Dairesince 28/1/2020 tarihli kararıyla Bölge İdare Mahkemesi kararının bozulmasına karar verilmiştir. Bozma ilamında, alternatif alan bakımından uyumsuzluk incelendiğinde dava konusu taşınmazla ilgili olarak hazırlanan 29/9/2014 tarihli etüt raporunda; taşınmazın etrafında daha az verimli arazi tespit edilemediği, hâlihazırda taşınmaz üzerinde tarımsal depoların bulunduğu ve alternatif alan olmadığı, Söke Organize Sanayi Bölgesi Müdürlüğünün 9/3/2011 tarihli yazısında çırçır tesisi için organize sanayi bölgesi içinde yer olmadığının belirtildiği, Mahkeme tarafından yaptırılan keşif ve bilirkişi incelemesi sonucu hazırlanan 22/3/2018 tarihli ek bilirkişi raporunda, dava konusu yerin alternatifinin bulunmadığı tespitine yer verildiği, uyumsuzluğun kamu yararı yönünden incelenmesine gelince davaya konu tesisin de içinde bulunduğu tesisler hakkında yapılan değerlendirmede söz konusu tarımsal depo izinli tesislerin çırçır tesislerine dönüştürülmesinde kişiler ve toplum yararı birlikte gözetilerek insan, toplum ve çevre ilişkilerinde dengenin bozulmayacağı, ekonomik, ekolojik ve toplumsal kayıplar bakımından toplum aleyhine sonuçlar doğurmayacağı, tesis büyüklüğünün %10-15'ini çırçırılama faaliyetinin oluşturduğu, geri kalan kısımda pamuk depolandığı, pamuğun hasattan sonra bekletilmeden çırçırılması gerektiğinden çırçır tesislerinin pamuk ekim alanlarına yakın olması gerektiği belirtilerek dava konusu alanda çırçır fabrikası kurulmasında 5403 sayılı Kanun'a göre kamu yararı olduğunun ifade edildiği açıklanmıştır.

18. Bozma sonrasında Bölge İdare Mahkemesi 9/7/2020 tarihinde ilk kararında ısrar etmiştir. İsrar kararına karşı temyize başvurulmuştur. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu 3/2/2021 tarihinde ısrar kararının onanmasına kesin olarak karar vermiştir.

B. Başvuru Konusu İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının İptali Davası

19. Kooperatif tarafından başvurucu adına düzenlenen 27/3/2012 tarihli ikinci sınıf gayrisihhi işyeri açma ve çalışma ruhsatının iptali için Aydın 1. İdare Mahkemesinde (İdare Mahkemesi) iptal davası açılmıştır.

20. İdare Mahkemesi 28/11/2018 tarihli kararıyla işyeri açma ve çalışma ruhsatının iptaline karar vermiştir. Kararda; çırçır fabrikasının yer aldığı taşınmazın mutlak tarım arazisi niteliğinde olduğu, söz konusu taşınmazda tarımsal depolar ile idari binanın bulunduğu, tesislerin çırçır fabrikası olarak işletilmesine ilişkin ikinci sınıf gayrisihhi işyeri açma ve çalışma ruhsatının 27/3/2012 tarihinde düzenlenmiş bulunmasına karşın taşınmazın 27/11/2014 tarihli kararla tarım dışı amaca tahsis edildiği, dolayısıyla işyeri açma ve çalışma ruhsatının taşınmazın bulunduğu alanın tarım dışı amaca tahsis edilmesinden önce düzenlendiği, çırçır fabrikasının kurulu bulunduğu alanın tarım dışı amaca tahsisine izin verilmesine ilişkin kararların İdare Mahkemesinin 9/10/2018 tarihli kararıyla iptal edildiği ve usulüne uygun biçimde tarım dışı amaca tahsis edilmiş bulunmayan taşınmazda çırçır fabrikası işletilmesine ilişkin işyeri açma ve çalışma ruhsatında hukuka uygunluk olmadığı açıklanmıştır.

21. Bu karara karşı Belediye ve başvurucu istinaf kanun yoluna başvurmuştur. Bölge İdare Mahkemesi 14/3/2019 tarihinde istinaf başvurusunun reddine karar vermiştir.

22. Bu karara karşı Belediye ve başvurucu temyize başvurmuştur. Danıştay Onuncu Dairesi (Daire) 12/5/2020 tarihinde Bölge İdare Mahkemesi kararının bozulmasına karar vermiştir. Daire, bozma kararında Organize sanayi bölgelerinde çırçır fabrikası kurulmasına olanak bulunmadığını dolayısıyla dava konusu çırçır fabrikası için bölgede alternatif alan olmadığını, taşınmaz üzerinde hâlihazırda inşa edilen tesis bulunması, kurulu tesislerin zaten tarım arazisini işgal etmesi, söz konusu fabrikanın pamuk bitkisinin hasat zamanından sonra yalnızca üç ay dönemsel olarak çalıştığı hususu da dikkate alındığında dava konusu işlemde hukuka aykırılık bulunmadığını belirtmiştir. Ayrıca bozma kararında çırçır fabrikasının kurulu bulunduğu alanın tarım dışı amaca tahsisine izin verilmesi kararının iptaline ilişkin istinaf başvurusunun reddine dair Bölge İdare Mahkemesi kararının 28/1/2020 tarihli kararla bozulduğunu belirtmiştir.

23. Bozma kararı sonrasında Bölge İdare Mahkemesi 7/10/2020 tarihinde ısrar kararı vermiştir. İsrar kararına karşı temyize başvurulmuştur. Temyiz incelemesi sonucunda Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu 5/4/2021 tarihinde ısrar kararının onanmasına kesin olarak karar vermiştir.

IV. İLGİLİ HUKUK

A. Ulusal Hukuk

24. 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" kenar başlıklı 15. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

"...

1) Gayrisihhi müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek.

..."

25. 14/6/1989 tarihli ve 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'un 3. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

" İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatını vermeye aşığıdaki merciler yetkilidir:

...

b) Belediye hudutları ile mücavir alan içinde kalan tüm işyerleri ve işletmelere belediyeler,

26. 3572 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

"3 üncü maddede belirtilen merciler, izin verilmesi için yapılacak beyan ve incelemelerde aşığıda öngörülen genel kriterlere göre düzenlenecek yönetmeliği esas alırlar.

a) İnsan sağlığına zarar vermemek,

b) Çevre kirlilięine yol açmamak,

c) Yangın, patlama, genel güvenlik, iş güvenliği, işçi sağlığı, trafik ve karayolları, imar, kat mülkiyeti ve doğanın korunması ile ilgili düzenlemelere aykırı davranmamak."

27. 5403 sayılı Kanun'un "Tarım arazilerinin amaç dışı kullanımı" kenar başlıklı 13. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

" Mutlak tarım arazileri, özel ürün arazileri, dikili tarım arazileri ile sulu tarım arazileri tarımsal üretim amacı dışında kullanılamaz. Ancak, alternatif alan bulunmaması ve Kurulun uygun görmesi şartıyla;

...

Mutlak tarım arazileri, özel ürün arazileri, dikili tarım arazileri ile sulu tarım arazileri dışında kalan tarım arazileri; toprak koruma projelerine uyulması kaydı ile valilikler tarafından tarım dışı kullanımlara tahsis edilebilir.

Tarımsal amaçlı yapılar için, projesine uyulması şartıyla ihtiyaç duyulan miktarda her sınıf ve özellikteki tarım arazisi valilik izni ile kullanılır.

...

Bu madde kapsamında valiliklerce verilen kararlara yapılan itirazlar, Bakanlık tarafından değerlendirilerek karara bağlanır.

Tarım arazilerinin korunması ve amaç dışı kullanımına dair uygulamaların usul ve esasları yönetmelikle düzenlenir."

B. Uluslararası Hukuk

28. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne (Sözleşme) ek 1 No.lu Protokol'ün "Mülkiyetin korunması" kenar başlıklı 1. maddesi şöyledir:

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

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

29. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) içtihatlarında, mülkiyet hakkının kapsamı konusunda mevzuat hükümlerinden ve mahkemelerin bunlara ilişkin yorumundan bağımsız olarak *özerk bir yorum* esas alınmaktadır (*Depalle/Fransa* [BD], B. No: 34044/02, 29/3/2010, § 62; *Anheuser-Busch Inc./Portekiz* [BD], B. No: 73049/01, 11/1/2007, § 63; *Öneryıldız/Türkiye* [BD], B. No: 48939/99, 30/11/2004, § 124; *Broniowski/Polonya* [BD], B. No: 31443/96, 22/6/2004, § 129).

30. Bir işin yürütülmesi için verilen *işyeri açma ve çalışma ruhsatları*, Anayasa ve Sözleşme'nin ortak koruma alanında yer alan mülkiyet hakkının konusunu oluşturur. AİHM'e göre verilen ruhsat ve izinlerin sona erdirilmesi, ilgili şirketin veya işyerlerinin ticari itibarına ve değerine olumsuz etkide bulunduğundan mülkiyet hakkına müdahale niteliğindedir. Bununla birlikte AİHM ruhsat veya izinlerin sona erdirilmesini, Sözleşme'ye ek 1 No.lu Protokol'ün 1. maddesinin birinci paragrafının ikinci cümlesi anlamında *mülkiyetten yoksun bırakma* kapsamında değil anılan maddenin ikinci paragrafı anlamında *mülkiyetin kontrolü* kapsamında bir müdahale olarak incelemektedir (*Tre Traktörer Aktiebolag/İsveç*, B. No: 10873/84, 7/7/1989, §§ 53, 55; *Rosenzweig And Bonded Warehouses Ltd./Polonya*, B. No: 51728/99, 28/7/2005, § 49; *Capital Bank AD/Bulgaristan*, B. No: 49429/99, 24/11/2005, §§ 130, 131; *Bimer S.A./Moldova*, B. No: 15084/03, 10/7/2007, §§ 49-51; *Megadat.com SRL/Moldova*, B. No: 21151/04, 8/4/2008, §§ 62, 63, 65).

V. İNCELEME VE GEREKÇE

31. Anayasa Mahkemesinin 24/10/2024 tarihinde yapmış olduğu toplantıda başvuru incelenip gereği düşünüldü:

A. Başvurucunun İddiaları ve Bakanlık Görüşü

32. Başvurucu; 2012 yılından beri yetkili kurum ve kuruluşlardan gerekli izinler alınarak pamuk çırçır ve prese fabrikası işletilmek üzere işyeri açma ve çalıştırma ruhsatı aldığını, aynı tarım arazisi üzerinde birden fazla çırçır fabrikasının bulunduğunu, ruhsatlandırma sürecinde idarenin usulüne uygun kararlar aldığını, kendilerinin gerçek dışı beyanı ya da hilesinin olmadığını belirtmiştir. Başvurucu, uzun yıllar ticaret yaptığını ve müşteri çevresi edindiğini, ruhsat iptali sonrasında ticari faaliyette bulunma imkânının ortadan kaldırıldığını ve mülkiyet hakkının ihlal edildiğini açıklamış; Şirkete ait on iki aylık hesap dönemine ilişkin kurumlar vergisi beyannamesi incelendiğinde 2019 yılı dönem net kârının 234.192 TL olduğunu, bu sebeple 250.000 TL maddi tazminatın ödenmesini talep etmiştir.

33. Bakanlık görüşünde, çırçır fabrikasının kurulu bulunduğu alanın tarım dışı amaca tahsisine izin verilmesine ilişkin işlem ile işyeri açma ve çalıştırma ruhsatının iptaline karar verildiği belirtilmiştir. Bakanlığa göre başvurucunun durumuna uyan aksi yönde

verilmiş ve süreklilik kazanmış herhangi bir yargı içtihadı bulunmamaktadır. Başvurucu, Bakanlık görüşüne karşı önceki beyanlarını yinelemiştir.

B. Değerlendirme

34. Anayasa'nın "*Mülkiyet hakkı*" kenar başlıklı 35. maddesi şöyledir:

"Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir.

Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir.

Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz."

35. Anayasa Mahkemesi, olayların başvuruclar tarafından yapılan hukuki nitelendirmesi ile bağlı olmayıp olay ve olguların hukuki tavsifini kendisi takdir eder. Başvurucu Şirket, mülkiyet hakkı dışında adil yargılanma hakkının, eşitlik ilkelerinin ihlal edildiğini ileri sürmüştür. Ancak somut olayda başvuruclar Şirketin asıl şikâyetinin işyeri açma ve çalışma ruhsatının iptaline yönelik olduğu anlaşıldığından başvuruclar Şirketin şikâyetleri mülkiyet hakkının ihlali iddiası kapsamında incelenmiştir.

1. Kabul Edilebilirlik Yönünden

36. Açıkça dayanaktan yoksun olmadığı ve kabul edilemezliğine karar verilmesini gerektirecek başka bir neden de bulunmadığı anlaşılan mülkiyet hakkının ihlal edildiğine ilişkin iddianın kabul edilebilir olduğuna karar verilmesi gerekir.

2. Esas Yönünden

a. Mülkün Varlığı

i. Genel İlkeler

37. Mülkiyet hakkının ihlal edildiğinden şikâyet eden bir kimse, önce böyle bir hakkının var olduğunu kanıtlamak zorundadır (*Mustafa Ateşoğlu ve diğerleri*, B. No: 2013/1178, 5/11/2015, §§ 49-54). Bu nedenle öncelikle başvurucların Anayasa'nın 35. maddesi uyarınca korunmayı gerektiren mülkiyete ilişkin bir menfaatinin olup olmadığı noktasındaki hukuki durumunun değerlendirilmesi gerekir (*Cemile Ünlü*, B. No: 2013/382, 16/4/2013, § 26; *İhsan Vurucuğlu*, B. No: 2013/539, 16/5/2013, § 31).

38. Anayasa'nın 35. maddesiyle güvenceye bağlanan mülkiyet hakkı, ekonomik değer ifade eden ve parayla değerlendirilebilen her türlü mal varlığı hakkını kapsamaktadır (AYM, E.2015/39, K.2015/62, 1/7/2015, § 20). Bu bağlamda mülk olarak değerlendirilmesi gerektiğinde kuşku bulunmayan menkul ve gayrimenkul mallar ile bunların üzerinde tesis edilen sınırlı ayni haklar ve fikrî hakların yanı sıra icrası kabil olan her türlü alacak da mülkiyet hakkının kapsamına dâhildir (*Mahmut Duran ve diğerleri*, B. No: 2014/11441, 1/2/2017, § 60).

39. Mülkiyet hakkı, özel hukukta veya idari yargıda kabul edilen mülkiyet hakkı kavramlarından farklı bir anlam ve kapsama sahip olup bu alanlarda kabul edilen mülkiyet hakkı, yasal düzenlemeler ile yargı içtihatlarından bağımsız olarak özerk bir yorum ile ele alınmalıdır (*Hüseyin Remzi Polge*, B. No: 2013/2166, 25/6/2015, § 31; *Mustafa Ateşoğlu ve diğerleri*, § 51).

ii. İlkelerin Olaya Uygulanması

40. Başvurucunun pamuk çırçır fabrikasının kurulu olduğu arazinin tarım dışı amaca tahsisine izin verilmesine ilişkin karar ile işyeri açma ve çalışma ruhsatı iptal edilmiştir.

41. Somut olayda başvuru Şirket adına pamuk çırçır ve prese fabrikası işletilmek üzere verilen ikinci sınıf gayrisihhi işyeri açma ve çalışma ruhsatının işletme sahibi yönünden ekonomik bir değer ifade ettiği açıktır. Başvurucu Şirket kendisine verilen işyeri açma ve çalışma ruhsatı kapsamında bir yıldan fazla bir süre ticari faaliyette bulunmuştur. Bu durumda müşteri çevresi ve ticari itibar sağladığı açık olan işyeri açma ve çalışma ruhsatının başvuru Şirket yönünden ekonomik bir değeri olduğu ve bu ekonomik değerın mülkiyet hakkı kapsamında değerlendirilmesi gerektiği hususunda tereddüt bulunmamaktadır (*Ak Demirtaş Madencilik Nakliyat Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti.*, B. No: 2014/1989, 15/6/2016, § 35).

b. Müdahalenin Varlığı ve Türü

42. Anayasa'nın 35. maddesinde bir temel hak olarak güvence altına alınan mülkiyet hakkı kişiye -başkasının hakkına zarar vermemek ve kanunların koyduğu sınırlamalara uymak koşuluyla- sahibi olduğu şeyi dilediği gibi kullanma ve üzerinde tasarruf etme, onun ürünlerinden yararlanma imkânı verir (*Mehmet Akdoğan ve diğerleri*, B. No: 2013/817, 19/12/2013, § 32). Dolayısıyla malikin mülkünü kullanma, mülkün semerelerinden yararlanma ve mülkü üzerinde tasarruf etme yetkilerinden herhangi birinin sınırlanması mülkiyet hakkına müdahale teşkil eder (*Recep Tarhan ve Afife Tarhan*, B. No: 2014/1546, 2/2/2017, § 53).

43. Anayasa'nın 35. maddesi ile mülkiyet hakkına temas eden diğer hükümleri birlikte değerlendirildiğinde Anayasa'nın mülkiyet hakkına müdahaleyle ilgili üç kural ihtiva ettiği görülmektedir. Buna göre Anayasa'nın 35. maddesinin birinci fıkrasında, herkesin mülkiyet hakkına sahip olduğu belirtilmek suretiyle *mülkten barışçıl yararlanma hakkına* yer verilmiş; ikinci fıkrasında da mülkten barışçıl yararlanma hakkına müdahalenin çerçevesi belirlenmiştir. Maddenin ikinci fıkrasında genel olarak mülkiyet hakkının hangi koşullarda sınırlanabileceği belirlenerek aynı zamanda *mülkten yoksun bırakmanın* şartlarının genel çerçevesi çizilmiştir. Maddenin son fıkrasında ise mülkiyet hakkının kullanımının toplum yararına aykırı olamayacağı kurala bağlanmak suretiyle devletin mülkiyetin kullanımını kontrol etmesine ve düzenlemesine imkân sağlanmıştır. Anayasa'nın diğer bazı maddelerinde de devlet tarafından mülkiyetin kontrolüne imkân tanıyan özel hükümlere yer verilmiştir. Ayrıca belirtmek gerekir ki mülkten yoksun bırakma ve mülkiyetin düzenlenmesi, mülkiyet hakkına müdahalenin özel biçimleridir (*Recep Tarhan ve Afife Tarhan*, §§ 55-58).

44. Başvurucunun mülkiyet hakkı kapsamında değerlendirilen pamuk çırçır ve prese fabrikası işletilmek üzere verilen ikinci sınıf gayrisihhi işyeri açma ve çalışma ruhsatının iptal edilmesinin -ticari itibarı ve faaliyeti ile bu kapsamda müşteri çevresi ve gelirleri üzerinde gerçekleştirebilecek olumsuz etkileri gözetildiğinde- mülkiyet hakkına müdahale teşkil ettiği açıktır.

45. AİHM'e göre verilen ruhsat ve izinlerin sona erdirilmesi, ilgili Şirketin veya işyerlerinin ticari itibarına ve değerine olumsuz etkide bulunmakta olup mülkiyet hakkına

müdahale niteliğindedir. Bununla birlikte AİHM ruhsat veya izinlerin sona erdirilmesini, Sözleşme'ye ek 1 No.lu Protokol'ün 1. maddesinin birinci paragrafının ikinci cümlesi anlamında mülkiyetten yoksun bırakma kapsamında değil anılan maddenin ikinci paragrafı anlamında mülkiyetin kontrolü kapsamında bir müdahale olarak incelemektedir (*Tre Traktörer Aktiebolag/İsveç*, B. No: 10873/84, 7/7/1989, §§ 53, 55; *Rosenzweig And Bonded Warehouses Ltd./Polonya*, B. No: 51728/99, 28/7/2005, § 49).

46. Başvuru konusu olayda pamuk çırçır ve prese fabrikası işletilmek üzere ikinci sınıf gayrisihhi işyeri açma ve çalışma ruhsatı verilmesi, denetimler sonucunda ruhsatların mahkeme kararıyla iptalinin kamu makamlarının kontrol ve düzenleme yetkisi kapsamında olduğu açıktır. Bu sebeple başvurunun mülkiyetin kullanımını düzenleme ve kontrole ilişkin üçüncü kural çerçevesinde incelenmesi gerekir.

c. Müdahalenin İhlal Oluşturup Oluşturmadığı

47. Anayasa'nın 13. maddesi şöyledir:

"Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz."

48. Anayasa'nın 35. maddesinde mülkiyet hakkı sınırsız bir hak olarak düzenlenmemiş, bu hakkın kamu yararı amacıyla ve kanunla sınırlandırılabilceği öngörülmüştür. Mülkiyet hakkına müdahalede bulunulurken Anayasa'nın temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına ilişkin genel ilkeleri düzenleyen 13. maddesi de gözönünde bulundurulmalıdır. Dolayısıyla mülkiyet hakkına yönelik müdahalenin Anayasa'ya uygun olabilmesi için müdahale kanuna dayanmalı, kamu yararı amacı taşımalı ve ayrıca ölçülülük ilkesi gözetilerek yapılmalıdır (*Recep Tarhan ve Afife Tarhan*, § 62).

i. Kanunilik

49. Mülkiyet hakkına yönelik müdahalelerde ilk incelenmesi gereken, kanuna dayalı olma ölçütüdür. Bu ölçütün sağlanmadığı tespit edildiğinde diğer ölçütler bakımından inceleme yapılmaksızın mülkiyet hakkının ihlal edildiği sonucuna varılacaktır. Müdahalenin kanuna dayalı olması, iç hukukta müdahaleye ilişkin yeterince ulaşılabilir, belirli ve öngörülebilir kuralların bulunmasını gerektirmektedir (*Türkiye İş Bankası A.Ş. [GK]*, B. No: 2014/6192, 12/11/2014, § 44; *Ford Motor Company*, B. No: 2014/13518, 26/10/2017, § 49; *Necmiye Çiftçi ve diğerleri*, B. No: 2013/1301, 30/12/2014, § 55).

50. Somut olayda 3572 sayılı Kanun'un 4. maddesi ve 5403 sayılı Kanun'un 13. maddesi dikkate alındığında mülkiyet hakkına yapılan müdahalenin kanuna dayalı olduğu açıktır.

ii. Meşru Amaç

51. Anayasa'nın 13. ve 35. maddeleri uyarınca mülkiyet hakkı ancak kamu yararı amacıyla sınırlandırılabilir. Kamu yararı kavramı, mülkiyet hakkının kamu yararının gerektirdiği durumlarda sınırlandırılmasına imkân vermekte ve bir sınırlandırma amacı

olmasının yanı sıra mülkiyet hakkının kamu yararı amacı dışında sınırlanamayacağını öngörerek ve bu anlamda bir sınırlama limiti oluşturarak mülkiyet hakkını etkin şekilde korumaktadır. Kamu yararı kavramı, devlet organlarının takdir yetkisini de beraberinde getiren bir kavram olup objektif bir tanıma elverişli olmayan bu ölçütün her somut olay temelinde ayrıca değerlendirilmesi gerekir (benzer yöndeki kararlar için bkz. *Nusrat Külah*, B. No: 2013/6151, 21/4/2016, §§ 53, 56; *Yunis Ağlar*, B. No: 2013/1239, 20/3/2014, §§ 28, 29).

52. Tarımsal arazilerin korunması ve geliştirme sürecinde amaç dışı ve yanlış kullanımların önlenmesi, bu arazileri korumayı sağlayacak yöntemlerin oluşturulması amacıyla denetim ve kontrol işlemleri yürütülmesi bu kapsamda bazı yükümlülükler öngörülerek bu yükümlülüklere uyulmamasının yaptırıma tabi tutulmasında kamu yararı olduğu açıktır. Ayrıca bu yaptırımların kanuna aykırı benzeri fiillerin tekrar işlenmesinin önüne geçilmesi bağlamında caydırıcı bir yönü de bulunmaktadır. Bu sebeplerle işyeri açma ve çalışma ruhsatının iptali şeklinde tezahür eden müdahalenin kamu yararına dayalı meşru bir amacının olduğu kuşkusuzdur.

iii. Ölçülülük

(1) Genel İlkeler

53. Son olarak kamu makamlarınca başvuru Şirketin mülkiyet hakkına yapılan müdahaleyle gerçekleştirilmek istenen amaç ile bu amacın gerçekleştirilmesi için kullanılan araç arasında makul bir ölçülülük ilişkisinin olup olmadığı değerlendirilmelidir.

54. Ölçülülük ilkesi *elverişlilik*, *gereklilik* ve *orantılılık* olmak üzere üç alt ilkeden oluşmaktadır. *Elverişlilik* öngörülen müdahalenin ulaşılmak istenen amacı gerçekleştirmeye elverişli olmasını, *gereklilik* ulaşılmak istenen amaç bakımından müdahalenin zorunlu olmasını yani aynı amaca daha hafif bir müdahale ile ulaşılmamasının mümkün olmamasını, *orantılılık* ise bireyin hakkına yapılan müdahale ile ulaşılmak istenen amaç arasında makul bir dengenin gözetilmesi gerekliliğini ifade etmektedir (AYM, E.2011/111, K.2012/56, 11/4/2012; E.2014/176, K.2015/53, 27/5/2015; E.2016/13, K.2016/127, 22/6/2016, § 18; *Mehmet Akdoğan ve diğerleri*, § 38).

55. Buna göre mülkiyet hakkına yapılan müdahalenin Anayasa'ya uygun olabilmesi için amacı gerçekleştirmeye *elverişli* olmasının yanında *gerekli* olması da gerekir. *Gereklilik* yukarıda da belirtildiği üzere hakka müdahale teşkil eden birden fazla araç arasından hakkı en az zedeleyen aracın seçilmesini ifade eder. Hak ve özgürlüğü sınırlayan tedbirlerden hangisi diğerlerine nazaran hakkın norm alanına daha az müdahale edilmesi sonucunu doğuruyorsa o tedbir tercih edilmelidir. Bununla birlikte hakka müdahale oluşturacak aracın seçiminde kamu otoritelerinin belli ölçüde takdir payının bulunduğu da kabul edilmelidir. Zira yetkili kamu makamları, öngörülen amaca ulaşılması bakımından hangi aracın etkili ve verimli sonuçlar doğuracağına ilişkin olarak isabetli karar verme noktasında daha iyi bir konumdadır. Özellikle alternatif aracın bulunmadığı veya mevcut alternatiflerin öngörülen meşru amaca ulaşılması bakımından etkili olmadığı ya da daha az etkili olduğu durumlarda kamu makamlarının araç seçimi hususundaki tercih yetkisinin *gereklilik* kriterini sağlamadığının söylenebilmesi için çok güçlü nedenlerin bulunması gerekir (*D.C.*, B. No: 2018/13863, 16/6/2021, § 48).

56. Öte yandan mülkiyet hakkına yönelik müdahaleler orantılı olmalıdır. Orantılılık, sınırlamayla ulaşılmak istenen amaç ile başvuru sınırlama tedbiri arasında aşırı bir

dengelesizlik olmamasına işaret etmektedir. Diğer bir ifadeyle orantılılık, amaç ile araç arasında adil bir denge kurulmasını gerektirir. Buna göre mülkiyet hakkına getirilen sınırlamayla ulaşılmak istenen meşru amaç ve başvuruçunun mülkiyet hakkından yararlanmasındaki bireysel yarar arasında makul bir orantı kurulmalıdır (D.C., § 49).

57. Usule ilişkin güvencelerin varlığı orantılılık değerlendirmesinde önemli bir rol oynayabilir. Bu bakımdan kişinin hukuka aykırılık iddialarının bir mahkeme tarafından etkili bir biçimde incelenmesi müdahalenin orantılılığı bakımından ehemmiyet arz eder (D.C., § 52). Anayasa'nın 35. maddesi usule ilişkin açık bir güvenceden söz etmemektedir. Bununla birlikte mülkiyet hakkının gerçek anlamda korunabilmesi bakımından bu madde, Anayasa Mahkemesinin çeşitli kararlarında da ifade edildiği üzere mülk sahibine müdahalenin kanun dışı veya keyfi ya da makul olmayan şekilde uygulandığına ilişkin savunma ve itirazlarını sorumlu makamlar önünde etkin bir biçimde ortaya koyabilme imkânının tanınması güvencesini kapsamaktadır. Bu değerlendirme ise uygulanan sürecin bütününe bakılarak yapılmalıdır (Züliye Öztürk, B. No: 2014/1734, 14/9/2017, § 36; Bekir Yazıcı [GK], B. No: 2013/3044, 17/12/2015, § 71).

58. Mülkiyet hakkının usule ilişkin güvenceleri hem özel kişiler arasındaki mülkiyet uyuşmazlıklarında hem de taraflardan birinin kamu gücü olduğu durumlarda geçerlidir. Bu bağlamda mülkiyet hakkının korunmasının söz konusu olduğu durumlarda usule ilişkin güvencelerin somut olayda yerine getirildiğinden söz edilebilmesi için yargı mercilerinin kararlarında konu ile ilgili ve yeterli gerekçe bulunmalıdır. Ayrıca belirtmek gerekir ki bu zorunluluk davacının bütün iddialarına cevap verilmesi anlamına gelmemekle birlikte mülkiyet hakkını ilgilendiren davanın sonucuna etkili esasa ilişkin temel iddia ve itirazlar yargılama makamlarınca özenli şekilde değerlendirilerek karşılanmalıdır (Kamil Darbaz ve Gmo Yapı Grup End. San. Tic. Ltd. Şti., B. No: 2015/12563, 24/5/2018, § 53).

(2) İlkelerin Olaya Uygulanması

59. Tarımsal arazilerin korunması ve geliştirme sürecinde amaç dışı ve yanlış kullanımların önlenmesi, bu arazileri korumayı sağlayacak yöntemlerin oluşturulması amacıyla denetim ve kontrol işlemleri yürütülmesi noktasında hangi tedbirlerin gerekli olduğunun değerlendirilmesi öncelikli olarak ilgili kamu makamlarının yetkisindedir. Bu alanda ne gibi tedbirlerin alınması gerektiği hakkında sorumlu ve yetkili otoriteler daha isabetli karar verebilecek konumdadır. Bu nedenle hangi tedbirin uygulanacağını belirlenmesi hususunda idarelerin belli ölçüde takdir yetkisi vardır.

60. Somut olayda mutlak tarım arazisi olduğu Mahkeme tarafından tespit edilen taşınmazda 5403 sayılı Kanun'a aykırı şekilde çırçır fabrikası inşa edildiği belirlenmiştir. Mahkeme, mutlak tarım arazilerinde yapılaşma kurallarına uymadığı tespit edilen çırçır fabrikasına ilişkin işyeri açma ve çalışma ruhsatını iptal etmiştir. Tarımsal arazilerin amaç dışı ve yanlış kullanımlarının önlenmesi bakımından bu müdahalenin kamu yararını gerçekleştirilmeye elverişli olduğunda şüphe yoktur. Yine mutlak tarım arazilerinin mevcut niteliğinin korunması amacıyla çırçır fabrikası ve tesisleri için verilen işyeri açma ve çalışma ruhsatının iptal edilmesinin gerekli olmadığı da söylenemez. Somut olayın koşulları altında müdahalenin gerekliliği hususunda kamu makamlarınca yapılan değerlendirmenin aksine bir sonuca ulaşmayı gerektirecek bir neden bulunmamaktadır.

61. Orantılılık yönünden yapılacak değerlendirmede ise öncelikle başvuruçuya gerek tarım dışı amaçlı arazi kullanım kararının gerekse işyeri açma ve çalışma ruhsatının

iptaline yönelik yargısal süreçte iddia ve savunmalarını etkin bir biçimde ortaya koyabilme olanağının tanınıp tanınmadığı değerlendirilmelidir. Somut olayda başvurunun, işyeri açma ve çalışma ruhsatının iptaline yönelik yargısal süreçte bilgi ve deliller ile iddia ve savunmalarını yargı mercilerine sunma fırsatı elde ettiği görülmüştür (bkz. § 14).

62. Başvurucu, Belediye tarafından kendisine işyeri açma ve çalışma ruhsatı verildiği ve bir yıl süreyle çalışmasına müsaade edildiği hâlde sonradan ruhsatın mahkeme kararıyla iptal edildiğini belirtmiştir. Başvurucuya göre ruhsatın iptal edilmesinde kusuru yoktur. Anayasa Mahkemesi öncelikle başvurunun ilk süreçte *tarımsal amaçlı depo* ruhsatına sahip olduğunu, sonradan bu yerin çırçır fabrikasına dönüştürülmeye çalışıldığını gözlemlemiştir. Başvurucunun *tarımsal amaçlı depo* izni sonrasında arazide mevcut tesis ve/veya beton kaplamaların 5403 sayılı Kanun'a uygun olarak tesis edilmediği anlaşılmıştır. Buna göre 5403 sayılı Kanun'a uygun olmayan bu eylemlerin sonuçları başvuru yönünden öngörülebilir durumdadır.

63. Başvurucunun ayrıca mahkeme kararının yeterli gerekçe içermediğinden yakındığı görülmüştür. Başvurucuya göre Mahkeme, karar gerekçesinde Belediyenin konuya ilişkin raporlarını dikkate almamıştır. Mahkeme kararları incelenmesi neticesinde uyumsuzluğun çözümü için Aydın Menderes Üniversitesi Ziraat Fakültesi'nden bilirkişi raporu istendiği, tarafların rapora yönelik itirazlarını ileri sürme fırsatı bulduğu ve Mahkemece rapora yönelik değerlendirmeler yapıldığı anlaşılmıştır. Mahkeme, ruhsat iptaline yönelik gerekçeli kararında bilirkişi raporuna yönelik tespit ve değerlendirmelere yer vermiş; tarım dışı amaçlı arazi kullanım kararının mahkeme kararıyla iptal edildiğini vurgulayarak anılan işyeri açma ve çalışma ruhsatının iptaline karar vermiştir (bkz. § 20). Bu durumda mahkeme kararında konu ile ilgili ve yeterli gerekçenin ortaya konulduğu görülmüştür.

64. Müdahalenin sebep olduğu sonuçlar bakımından başvuru, Belediyenin verdiği işyeri açma ve çalışma ruhsatının iptali nedeniyle Şirketin kapandığını ve büyük maddi zarara uğradığını belirtmiştir. Öncelikle başvurunun Belediyenin verdiği ruhsat nedeniyle yaptığı harcamalar yönünden uğradığı zararın tazminine yönelik dava açıp açmadığı hususunda bireysel başvuru formunda herhangi bir açıklama yapmamıştır. Bu sebeple anılan durum yönünden ayrıca bir değerlendirme yapılmamıştır.

65. Sonuç olarak mutlak tarım arazilerinin korunması, amaç dışı ve yanlış kullanımların önlenmesinin önem arz ettiği kuşkusuzdur. Bunun yanında devletin toprağın korunması, geliştirilmesi, tarımsal arazilerin çevre öncelikli sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak planlı kullanımını sağlayacak usul ve esasları belirlenme noktasında geniş bir takdir yetkisinin olduğu da dikkate alınmalıdır.

66. Bu durumda mülkiyet hakkına yapılan müdahalenin -takip ettiği kamu yararı amacı ile karşılaştırıldığında- başvurucuya şahsi olarak aşırı ve olağan dışı bir külfet yüklediği değerlendirilmiştir. Dolayısıyla başvurunun mülkiyet hakkı ile kamu yararı arasında olması gereken adil dengenin bozulmadığı ve müdahalenin ölçülü olduğu sonucuna varılmıştır.

67. Açıklanan gerekçelerle Anayasa'nın 35. maddesinde güvence altına alınan mülkiyet hakkının ihlal edilmediğine karar verilmesi gerekir.

VI. HÜKÜM

Açıklanan gerekçelerle;

A. Mülkiyet hakkının ihlal edildiğine ilişkin iddianın KABUL EDİLEBİLİR OLDUĞUNA,

B. Anayasa'nın 35. maddesinde güvence altına alınan mülkiyet hakkının İHLAL EDİLMEDİĞİNE,

C. Yargılama giderlerinin başvuru üzerinde BIRAKILMASINA,

D. Kararın bir örneğinin Adalet Bakanlığına GÖNDERİLMESİNE 24/10/2024 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.