

T.C.
BOLU ABANT İZZET BAYSAL ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI



ACELE KAMULAŞTIRMA VE SERMAYE BİRİKİMİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

SERCAN MUTLU

TEZ DANIŞMANI

Doç.Dr. CENGİZ EKİZ

BOLU, NİSAN - 2023

KABUL VE ONAY SAYFASI

Sercan MUTLU tarafından hazırlanan “**ACELE KAMULAŞTIRMA VE SERMAYE BİRİKİMİ**” adlı tez çalışması jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Kamu Yönetimi Bilim Dalı’nda Yüksek Lisans olarak oy birliğiyle kabul edilmiştir.

06/04/2023

Jüri Üyeleri

Danışman
Doç.Dr. Cengiz EKİZ
Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi

Üye
Dr.Öğr. Üyesi Hürol Çankaya
Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi

Üye
Dr.Öğr. Üyesi Recep Aydın
Hitit Üniversitesi

İmza

.....

.....

.....

Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Onayı

Prof. Dr. İbrahim KÜRTÜL
Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Müdürü

ETİK BEYAN

Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmada;

- Tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi,
- Tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu,
- Tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi,
- Kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı,
- Bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu bildirir,

aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

Teze ilişkin __/__/____ tarihinde Turnitin adlı intihal tespit programından enstitü müdürlüğünce belirlenen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan benzerlik raporuna göre, tezin benzerlik oranı % ____ olarak tespit edilmiştir.

SERCAN MUTLU

ÖZET

**ACELE KAMULAŞTIRMA VE SERMAYE BİRİKİMİ
YÜKSEK LİSANS TEZİ
SERCAN MUTLU
BOLU ABANT İZZET BAYSAL ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI
(TEZ DANIŞMANI: DOÇ.DR. CENGİZ EKİZ)**

**BOLU, NİSAN - 2023
xii + 142**

Acele Kamulaştırma, idarenin mülkiyet ilişkilerine kamu yararı için yaptığı istisnai bir müdahale biçimi olarak tanımlanır. Koşullara bağlı olarak bu yöntem, istisnai özelliğini yitirmiş ve idarece sık kullanılan bir araç haline gelmiştir. Acele kamulaştırmada görülen bu değişimin arka planında; idarenin hem yönetsel süreçlerde işlettiği rutin uygulamalar hem de bazı sektörel alanların yeniden düzenlenmesi için kullanıldığı fark edilmektedir. Ayrıca kamu politikasının müdahale aracı olarak da belirlemektedir.

Bu çalışma, acele kamulaştırma yönteminde, yıllar içinde meydana gelen değişim ve eğilimleri, sermaye birikim modeli ışığında analiz etmeyi amaçlamaktadır. Bu doğrultuda, sermaye birikim sürecinde gerçekleşen acele kamulaştırma işlemlerinin etkisi, bunun yarattığı dönüşüm ve yönetime yüklenen yeni işlevler irdelenecektir. Aynı zamanda, kamu yararı kavramı, mülkiyet ilişkileri, acele kamulaştırmayı gerçekleştiren kurumlar vb. önemli unsurlar ele alınacaktır. Bu unsurlar arasındaki içsel ilişkiler, söz konusu dönüşümü açıklamak için önem taşımaktadır.

ANAHTAR KELİMELELER: *Acele Kamulaştırma, Sermaye Birikimi, Kamulaştırma, Kamu Yararı, Neoliberal Politikalar*

ABSTRACT

URGENT EXPROPRIATION AND CAPITAL ACCUMULATION
MASTER THESIS
SERCAN MUTLU
BOLU ABANT IZZET BAYSAL UNIVERSITY
INSTITUTE OF GRADUATE STUDIES
DEPARTMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION
(SUPERVISOR: ASSOC.PROF.DR. CENGİZ EKİZ)

BOLU, APRIL – 2023
xii + 142

Urgent Expropriation is defined as an exceptional form of intervention in property relations by the government through the public interest. Depending on the circumstances, this method has lost its exceptional feature and has become a frequently used instrument by the government. In the background of this urgent expropriation, we have noticed that it is used both for the routine applications that the government operations in administrative processes and for the reorganization of some sectoral areas. Also, it is used as an intervention tool of public policy.

This study aims to analyze in the consideration of the capital accumulation model the changes and trends that have occurred in the urgent expropriation method over the years. In this respect, the effect of urgent expropriation is going to examine in the capital accumulation process how created the institutional transformation aside this and the new functions attributed to the method. In addition to both the concept of public interest, property relations and institutions of urgent expropriation, etc. important factors will be discussed. As a consequence, the internal relations between these elements seem significant in terms of understanding the transformation of this study's question.

KEYWORDS: *Urgent expropriation, Public interest, Expropriation, Neoliberal policies, Accumulation by dispossession*

İÇİNDEKİLER

Sayfa

KABUL VE ONAY SAYFASI	iii
ETİK BEYAN	iv
ÖZET	v
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER	vii
TABLO LİSTE	x
KISALTMA LİSTESİ	xi
TEŞEKKÜR	1
GİRİŞ	2
BİRİNCİ BÖLÜM	7
1. NEOLİBERAL DEVLET VE YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI	7
1.1 Neoliberal Reformlara Genel Bir Bakış	7
1.1.1 Tarihsel Bir Bakış	8
1.1.2 Washington Mutabakatı ve Devletin Tasfiyesi	12
1.1.3 Post-Washington Mutabakatı ve Devletin Geri Çağrılması	16
1.2 Neoliberal Reformların Kamuya Yansımaları	23
1.2.1 Kamu Hizmetinin Nirengi Noktası: Kamu Yararı Kavramı	23
1.2.1.1 Kamu Yararı Kavramını Yeniden Düşünmek	23
1.2.1.2 Kamu Yararının Hukuki Dayanakları	26
1.2.2 Dinamik Bir Kavram Olarak Kamu Hizmeti	29
1.2.2.1 Kamu Hizmeti Kavramı	29
1.2.2.2 Kamu Hizmeti Anlayışının Türkiye’deki Gelişim Seyri	35
1.2.2.2.1 Kamu Hizmeti Anlayışının Genişlemesi	35
1.2.2.2.2 Kamu Hizmeti Anlayışının Daralması	37
1.2.2.3 Kamu Hizmetinin Yeni Mekanizmaları	40
1.2.2.3.1 Ruhsat Usulü	41
1.2.2.3.2 İmtiyaz Usulü	42
1.2.2.3.3 Kamu-Özel Ortaklıkları	43

İKİNCİ BÖLÜM	46
2. KURAMSAL VE KAVRAMSAL OLARAK ACELE KAMULAŞTIRMA	46
2.1 Kavram Olarak Kamulaştırma	46
2.2 Kamulaştırmanın Türkiye’deki Tarihsel Gelişimi	49
2.2.1 Osmanlı Devleti Dönemi	49
2.2.2 Türkiye Cumhuriyeti Dönemi	53
2.2.2.1 1924 Anayasası Dönemi	53
2.2.2.1.1 6830 Sayılı İstimlak Kanunu’nun Getirdiği Yenilikler	54
2.2.2.1.2 6830 sayılı Kanun’un Anlamı	56
2.2.2.2 1961 Anayasası Dönemi	57
2.2.2.3 1982 Anayasası Dönemi	58
2.3 Kamulaştırmayı Açıklayan Teoriler	64
2.4 Kamulaştırma ve Mülkiyet İlişkisi	66
2.4.1 Mülkiyet Hakkı	66
2.4.1.1 Mülkiyet Hakkına Yönelik Çeşitli Yaklaşımlar	66
2.4.1.2 Mülkiyet İlişkilerinin Tarihsel Seyri	70
2.4.2 Kamulaştırma ve Mülkiyet Hakkı İlişkisi	73
2.4.2.1 Kamulaştırma ve Mülkiyetten Doğan Hak ve Ödevler	73
2.4.2.2 1961-1982 Anayasaları Kamulaştırma – Mülkiyet Hakkı İlişkisi	76
2.5 Kamulaştırmanın Mülk Edinim Türlerinden Farkları	80
2.5.1 Kamulaştırma – İstimval	80
2.5.2 Kamulaştırma ve Devletleştirme	81
2.5.3 Kamulaştırma ve Millileştirme	83
2.6 Kamulaştırma Yetkisine Sahip Kurumlar	85
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	88
3. BİR KAMU POLİTİKASI VE MÜDAHALE ARACI OLARAK ACELE KAMULAŞTIRMA	88
3.1 Acele Kamulaştırma	88
3.1.1 Acele Kamulaştırma İle Kamulaştırma Yöntemi Arasındaki Farklılıklar	88
3.1.2. Acele Kamulaştırma Kavramı ve Yasal Çerçevesi	91
3.1.3 Türkiye’de Acele Kamulaştırmanın Yasal Dayanakları	94

3.1.3.1 3634 sayılı Milli Müdafaa Mükellefiyeti Kanunu'nun Uygulanması	94
3.1.3.2 Cumhurbaşkanınca Karar Alınacak Haller	96
3.1.3.3 Özel Kanunlarda Öngörülen Olağanüstü Durumlar	98
3.1.3.3.1 İstisnanın İstisnası: Üst Kurula Yetki Devri	99
3.2 Kamu Müdahale Aracı Olarak Acele Kamulaştırma	104
3.2.1 Yıllara Göre Karar Sayıları	104
3.2.2 Faaliyet Alanlarına Göre Karar Sayıları	107
3.2.3.1 Enerji Sektörü İçin Yeni Değer Alanlarının Yaratılması	112
3.3 Düzenleme Biçimi ve Acele Kamulaştırma	118
3.3.1 Acele Kamulaştırma Yönteminin İşlevselleştirilmesi	118
3.3.2 Acele Kamulaştırma ve Mülksüzleştirerek Birikim	120
SONUÇ	124
KAYNAKLAR	128
EKLER	139
EK 1	139

TABLO LİSTE

Sayfa

Tablo I Washington Mutabakatı Reform Talepleri.....	13
Tablo II Post Washington Mutabakatı Reform Kararları.....	17
Tablo III 4650 sayılı Yasa ile Yapılan Değişiklikler	60
Tablo IV Olağan Kamulaştırma İdari Hukuk Süreci	89
Tablo V Olağan Kamulaştırma Adli Hukuk Süreci	89
Tablo VI Yıllara Göre Acele Kamulaştırma Karar Sayıları.....	104
Tablo VII Yıllara Göre Acele Kamulaştırma Sayıları	107
Tablo VIII Sektörel Dağılıma Göre Acele Kamulaştırmalar	109
Tablo IX Enerji Sektöründeki Yıllara Göre Acele Kamulaştırmalar	115
Tablo X Yıllara ve Sektörlere Göre Detaylı Acele Kamulaştırma Sayıları	139

KISALTMA LİSTESİ

AİHM: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AYM : Anayasa Mahkemesi
BDK: Bağımsız Düzenleyici Kurumlar
BK: Bakanlar Kurulu
BOTAŞ: Boru Hatları İle Petrol Taşıma Anonim Şirketi
CBK: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
ÇED: Çevresel Etki Değerlendirme
DP: Demokrat Parti
EPDK : Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
EÜAŞ : Elektrik Üretim Anonim Şirketi
IMF: Uluslararası Para Fonu
İDT: İktisadi Devlet Teşekkülü
KHK: Kanun Hükmünde Kararname
KİT: Kamu İktisadi Teşekkülü
KK: Kamulaştırma Kanunu
KÖO: Kamu Özel Ortaklığı
MK: Medeni Kanun
MMM: Milli Müdafaa Mükellefiyeti Kanunu
RG: Resmî Gazete
SSCB: Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TEİAŞ: Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi
TEK: Türkiye Elektrik Kurumu
TMK: Türk Medeni Kanunu
TOKİ: Toplu Konu İdaresi

WB: Dünya Bankası

WTO: Dünya Ticaret Örgütü

Yargıtay İç.BBGK: Yargıtay İçtihat Birleştirme Büyük Genel Kurulu

Yİ: Yap-İşlet

YİP: Yap-İşlet-Devret s

YOİKK: Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu



TEŞEKKÜR

Öncelikle hem lisans ve yüksek lisans eğitimim sürecinde, hem de bu çalışmanın hazırlanması sürecinde katkılarından dolayı kıymetli hocam Cengiz EKİZ'e çok teşekkür ederim. Tez danışmanlığının ötesine geçen emeği, sonsuz nezaketi, sabrı, besleyici eleştirileri, daha üretken olmam için verdiği çabayı ve son olarak bilimsel düşünmeye, kitaplara ve hayata dair öğrettiği sayısız ders için çok teşekkür ederim. Üniversite hayatım boyunca kıymetli katkıları ve özverili emeği için değerli hocam Selime GÜZELSARI'ya çok teşekkürler ederim.

Tez savunma jürimde bulunan Hürol ÇANKAYA ve Recep AYDIN hocalarıma, oldukça kıymetli ve özverili katkılarından dolayı teşekkürlerimi sunarım.

Tez yazım sürecinde başta dostlukları olmak üzere desteklerini eksik etmeyen Hüseyin ŞİMŞEK'e, Emre METE'ye, Ramazan KUBİLAY'a, Duygu BARUT'a ve Cem Bahadır ŞENER'e çok teşekkür ederim. Son olarak hayattaki en büyük şansım olan, bana her zaman inanan ve desteklerini eksik etmeyen aileme sonsuz teşekkür ederim.

Sercan Mutlu

20.04.2023

GİRİŞ

*“İstediğince yalın görünsün göze,
Kuşkuyla bakın
En küçük olaya bile!
Sınayın gerekli olup olmadığını,
Hele “alışılagelmiş” türden ise!
Açıkça istiyoruz şunu sizden:
Sakın doğal bulmayın hep alışılageleni!
Çünkü artık hiçbir şeye doğal denmemeli;
Şu kanlı kargaşanın, şu düzenli
geçinen düzensizliğin,
Serserice başına buyrukluğun,
Ve insanlarla ilintisini yitirmiş insanlığın
Egemen olduğu dönemlerde kimse demesin:
Doğaldır bu olup bitenler; böyle
denmesin ki,
İnanılsın her şeyin değişebileceğine.”¹*

2000’ler Türkiye’sinin toplumsal yapısı, şiddetli bir hızla değişmektedir. Değişimin yüksek tansiyonu, devletin toplum ve sermaye ile kurduğu ilişki biçimlerine yansımaktadır. Birikim rejiminin yeniden üretimi için gerekli koşulların yaratılması adına yeni ilişki biçimleri ortaya çıkmaktadır. Devlette ve dolayısıyla toplumda görülen bu baş döndürücü değişim sürecinde, değişimin hangi yönde seyrettiğini ve kurulan yeni ilişki biçimlerinin içeriğini saptamak daha da güçleşmektedir. Bu noktada Bertolt Brecht’in dizeleri, söz konusu değişim dalgasından sıyrılmak ve onu anlamlandırabilmek için, önemli bir yaklaşımı işaret etmektedir. Alışılagelmişlerin, olağan olanların sorgulandığı, yalın görünüşüne karşın parçaların kuşkuyla yaklaşıldığı ve sorgulandığı bir yaklaşım. Bu yaklaşımın geliştirilmesi için: *“Bizim için değerli olanı bileşenlerine ayırmalıyız...Ama şeyleri yalnızca en küçük bileşenlerine ayırmak yeterli değildir. Onlara belli bir mesafeden bakmayı da öğrenmemiz gerekir.”* (Ginzburg, 2009: 21). Yani bir başka deyişle yeni kurulan ilişki biçimlerini görünür

¹ (Brecht, 1977: 5)

kılabilmek için, ilişkinin içeriğine odaklanmalı ve ilişkiyi oluşturan unsurları tek tek ele almalı ve tüm bu sürecin değişim rüzgarından etkilenmeden, belirli bir mesafe konularak analiz edilmesi gerekmektedir. Bu çalışmanın konusu olan acele kamulaştırma yöntemindeki değişim de, söz konusu perspektif ile incelenmeye gayret edilmiştir. Değişim rüzgarı altında acele kamulaştırma yönteminin hangi yönde nasıl değiştiği; devlet-sermaye ve devlet-toplum arasında kurulan yeni ilişkiler düşünüldüğünde, yöntemin hangi işlevi yerine getirdiği ve bu değişimde nerede durduğu; devletin düzenleniş biçimi ve güncel birikim rejimi ışığında, yöntemin yeni çehresinin nasıl olduğu sorularının cevapları, çalışma boyunca söz konusu perspektif ile tartışılmaya çalışılmıştır. Bu perspektifin, yöntemi anlayabilmek adına gerekli olduğu düşünülmektedir.

Bu açıklamalarla beraber, çalışmanın konusuna daha yakından bakılabilir. İlk olarak bir üst başlık olarak kamulaştırma yöntemine bakıldığında, idarenin kamu yararı adına kamu gücünü kullanarak, bedeli ödenmek şartıyla mülkiyete el koyma biçimi olduğu görülmektedir. Bu yöntem idarenin yani devletin, kamu yararı adına gerçekleştirdiği olağan bir temellük yöntemidir. Söz konusu yöntem, Anayasa tarafından korunan özel mülkiyetin dokunulmazlığı hakkında dolayı, belirli sınırlılıklar içerisinde düzenlenmiştir². Olağan kamulaştırma yöntemindeki bu sınırlılıklar ve hukuki engeller, istisnai bir yöntem olarak düzenlenen acele kamulaştırma yönteminde görülmemektedir. Söz konusu hukuki prosedürlerin aşılması ve bu yöntemin uygulanması, öngörülen koşulların gerçekleşmesi, yöntemi başlı başına özel ve istisnai kılmaktadır. Bu istisnai yöntem, Anayasada Kamulaştırma Kanunu'nun alt başlığında düzenlenmiştir ve özelliğini, hukuki sürecin hızlandırılarak, ilgili mülkiyetin hızlı bir şekilde idare tarafından el koyabilmesinden almaktadır. Söz konusu yöntem özel mülkiyete hızlı bir devlet müdahalesini mümkün kılarsa da, uygulanması belirli olağanüstü durumların yaşanmasına bağlı tutularak düzenlenmiştir. Söz konusu durumlar: Milli Müdafaa Mükellefiyeti, olağanüstü haller ve Cumhurbaşkanınca Karar Alınacak Haller olmak üzere üç başlık altında toplanmıştır.

² Kamulaştırma ve acele kamulaştırma yöntemlerine ilişkin hukuki ve idari süreç, çalışmanın ilerleyen bölümlerinde detaylı bir şekilde ele alınacaktır.

2942 Sayılı Kamulaştırma Kanunu'na bakıldığında, idarenin kamu yararını özel yarardan üstün tuttuğu görülmektedir. Eylemin gerçekleşmesini olanaklı kılan kamu yararı ise, “genel mahalli çıkarlar”, “toplumun ortak çıkarları” olarak nitelendirilmekle beraber; tartışmalı, oldukça geniş kapsamlı ve belirsiz bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu kavram yukarıda da belirtildiği gibi, devletin ve toplumun neoliberal politikalar tarafından hızla değişime uğradığı bir düzlemde, tekrar tanımlanması gereken bir kavram haline gelmiştir. Çünkü idarenin kamu yararı adına gerçekleştirdiği kamulaştırma ve acele kamulaştırma uygulamaları, kamu yararından ziyade özel yararı *hedef almaya* başlamıştır. Yaşanılan bu gelişmeleri anlamlandırabilmek için, “Kim için kamulaştırma?” ve “Ne için kamulaştırma?” sorularını aklımızda tutarak, acele kamulaştırmayı belirli bir mesafeyle ele almalı ve bir parçası olduğu devletle beraber bütüncül bir perspektifte yaşadığı dönüşüme odaklanılmalıdır.

Kavramda yaşanan dönüşüm, tarihsel ve toplumsal olarak birikim rejiminde gelinen nokta ile, bir diğer deyişle *birikim rejimi* ve devletin (dolayısıyla toplumun) *düzenleniş biçimi* kavramları ile beraber tartışılacaktır. Kapitalist düzenleme kuramının kullandığı bu kavram çiftinin, yaşanan dönüşümü anlamlandırmada ve kurulmak istenen bütüncül perspektifte yararlı olacağı düşünülmektedir. Bu kavram çifti ile dönüşümün rotasını çizen neoliberal politikalara yakından bakılacaktır. Söz konusu politikalar sermaye birikiminin genişlemesini ve merkezileşmesini hızlandıran, sermayenin uluslararasılaşmasına olanak tanıyan politiklardır. Bu politikalara uygun olarak eş güdümlü bir şekilde emek piyasası baskılanarak, üretim ve istihdam yapısı değişmiş, piyasa kuralsızlaştırılmış, KİT'ler özelleştirilmiş, ücret ve maaşlar baskılanmıştır. Bu gelişmelerin kamu yönetimindeki yansıması ise yapısal reform adı altında, devletin mimarisinin, örgütsel yapısının değişimi ile kamu politikalarının belirlenmesi ve yürütülmesi süreçlerini dönüştürülmesi olmuştur. Yaşanılan dönüşüm ile devlet, temel kamu mal ve hizmet üretiminden çekilerek, özel sektöre bu alanı bırakmıştır. Sermaye birikiminin genişlemesinin ve derinleşmesinin yapısal zorunluluğu olarak yürütmenin güçlenmesi ise, idari reform hareketleriyle gerçekleştirilmiştir. Sermayenin ihtiyaç duyduğu kritik sektörlerde ise Bağımsız Düzenleyici Kurumlar (BDK), geniş yetkilerle donatılmışlardır. Piyasayı düzenlemek

ve koordinasyonu sağlamak iddialarıyla kurulan bu kurumlar, bulundukları sektörü sermaye için karlı hale getirerek sermaye birikiminin dinamoları haline gelmiştir.

Genel olarak devletteki bu dönüşümün, çalışmanın konusu açısından ilgili olan kısmı, düzenlemeler sonucu acele kamulaştırma uygulamalarında yaşanan dönüşümdür. Acele kamulaştırma işlemleri, istisnai araçlar olarak Cumhuriyet tarihinde oldukça az başvurulmuş bir yöntem değildir. Fakat bu yöntemin, son yirmi yıllık dönemde, Bakanlar Kurulu Kararları, Cumhurbaşkanlığı Kararları ve ilgili Bağımsız Düzenleyici Kurumlar aracılığıyla rekor düzeyde kullanıldığı görülmektedir. Bu çalışma acele kamulaştırma yönteminin, *sermayenin yeniden üretimi* adına işlevselleştirilen bir yeniden dağıtım mekanizması olduğunu ileri sürmektedir. Yöntemdeki bu değişim ile idare, acele kamulaştırma uygulamalarını rekabet dışı kalmış, piyasalaşmamış, atıl kaynakları kamu yararı adı altında sermayeye kaynak aktarmak için kullandığı düşünülmektedir. Bu aktarım sayesinde “verimsiz” ekonomik unsurlar ve farklı üretim biçimleri piyasaya aktararak sermaye için yeni değer alanları yaratılmaktadır. Buradan hareketle bu çalışma, acele kamulaştırma uygulamalarının, sermaye lehine nasıl yeniden dağıtım mekanizmaları haline geldiğini göstermeyi amaçlamaktadır. Bu kapsamda birinci bölümde, bütünsel bir perspektif yaratılması adına, devletin, kamu yararının ve kamu hizmetin hangi yönde ve ne gibi niteliksel değişiklikler yaşadığı üzerinde durulacaktır. Değişimin tarihsel ve toplumsal panoramik bir görüntüsünü oluşturabilmek adına, devlette yaşanan dönüşümün kamu hizmeti anlayışına nasıl yansıdığı, dönemselleştirilerek aktarılacaktır. Ayrıca dönüşüm ile beraber yaratılan yeni mekanizmalar üzerinde durulacak ve acele kamulaştırmanın kazandığı yeni işlevler kapsamında beraber düşünülecektir.

İkinci bölümde acele kamulaştırmanın bir üst başlığı olan kamulaştırma mefhumunun kendisi kuramsal ve kavramsal olarak ele alınacaktır. Bu kapsamda ilk olarak kamulaştırmanın anayasal gelişim çizgisi üzerinde durulacak ve birinci bölümde anlatılan teorik dönüşümün, pratikteki yansımaları tarihsel olarak izlenilmeye çalışılacaktır. Daha sonra kamulaştırma kavramının kendisi özel mülkiyet ile beraber düşünülerek, aralarındaki ilişki üzerinde durulacaktır. Son olarak kamulaştırmanın yöntemi, idarenin diğer mülkiyete el koyma biçimleri ile karşılaştırarak, mülkiyet ilişkilerine müdahale biçimi açısından tartışılacaktır.

Üçüncü bölümde ise acele kamulaştırma ile olağan kamulaştırma usulü arasındaki fark üzerinde durulacak ve bu yöntemin sermaye için neden çekici olduğu gösterilmeye çalışılacaktır. Daha sonra acele kamulaştırma yönteminin üzerinde kurulduğu hukuki düzlem ve bu düzlemin yarattığı istisnai olma hali üzerinde durulacak; yine aynı hukuki düzlemde yapılan değişikliklerle istisnallığın nasıl olağanlaştığı ve bir kamu müdahale aracı haline gelebildiği tartışılacaktır. Bölümün devamında yöntemin bir müdahale aracı olarak yıllara, sektörlerle ve faaliyet alanlarına göre nasıl kullanıldığı, Resmi Gazete aracılığıyla derlenen acele kamulaştırma kararları aracılığıyla gösterilmeye çalışılacaktır. Bu noktada kararların yoğunlaştığı sektörlerle yakından bakılarak, birikim rejiminin güncel durumu ile beraber ele alınacaktır. Son olarak yönteme yüklenilen yeni işlevler, ekonomi dışı zor gücü kapsamında tartışılacaktır. Bu bölümde yapılacak tartışmada acele kamulaştırma, *ilkel birikim* ve *mülksüzleştirerek birikim* kavramlarıyla beraber düşünülecektir. Böylece acele kamulaştırmanın yeni çehresi, daha görünür kılınmaya çalışılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. NEOLİBERAL DEVLET VE YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI

1.1 Neoliberal Reformlara Genel Bir Bakış

Komünist Manifesto’da Karl Marx ve Friedrich Engels, maddi üretim ile zihni üretim arasındaki ilişkiye değinerek, zamanla zihni üretimde yaşanan niteliksel değişikliklere dikkat çekmektedir. Buna göre insanların nesnel koşulları, toplumsal ilişkileri ve toplumsal varoluşlarının değışmesiyle birlikte, dünya görüşleri, bilinçleri ve kaçınılmaz bir şekilde inşa ettikleri kavramların kendisi de değışmektedir (Marx, 2015: 38) Bu tespit günümüzde de geçerliliğini sürdürmektedir. Sosyal bilimlerde dönem dönem tekrarlanan kavramların anlamı, niteliğı ve ne olduğuna ilişkin tartışmalar ile kavramları yeniden tanımlama ihtiyacı, bu durumun somut birer ifadesidir. Zira kavramların toplumsal bütünlükten soyutlanmış bir anlamı yoktur. Ancak içinden çıktıkları tarihsel, toplumsal bağlam içerisinde anlamlıdır (Kaynar, 2015: 17). Kavrama ilişkin bu tespit akılda tutulursa, çalışmanın anahtar kelimeleri olan kamu ve kamu yararı kavramı ile kavramların ifadesini bulduğu devlet nasıl tanımlanabilir? Daha açık bir ifadeyle, günümüz kapitalist toplumlarında kamu yararı kavramı ve kavramın uygulayıcısı olan devlet nasıl ele alınmalıdır? Söz konusu kavramların anlamı, yakın geçmişte uygulanan yapısal reformlar ve reçeteler düşünüldüğünde, içeriğine ilişkin yaklaşım daha da önem kazanmaktadır.

Çalışmanın bu bölümünde ilgili kavramların ne anlattığını anlayabilmek adına, yakın geçmişte yaşadıkları dönüşüm incelenecektir. Söz konusu inceleme, dönüşümü

açıklamakta yararlı olacağı düşünölen birikim rejimi³ ve düzenleme biçimi⁴ kavramları yararlanılarak yapılacaktır. İlk olarak dönüşümün başlıca aktörü olan devlet ele alınacaktır. Devletin, değışimin mimarı olan neoliberal politikalarla nasıl ve hangi biçimde dönüştüğü, tarihsel bağlam göz önünde tutularak irdelenecektir. Daha sonra yaşanan dönüşümün kamu kavrayışında, kamu hizmeti ve politikalarında nasıl cisimleştiiği üzerinde durulacaktır. Bölüm boyunca kavramların suretlerindeki değışimin, hangi süreç ve ilişkiler neticesinde şekillendiği sorgulanacaktır.

1.1.1 Tarihsel Bir Bakış

II. Dünya savaşı sonrasında bitap düşen uluslararası ticaretin canlandırılması ve tıkanan birikim kanallarının açılması amacıyla Bretton Woods Sistemi kurulmuştur. Bu sistemin başlıca görevi, güçlü kapitalist ilişkilerin gelişimi için harç görevi görecek uluslararası finans ve ticaret sisteminin kurulması ve bu sistemin yaygınlaştırılması olmuştur (Harvey, 2019: 54). Bu kapsamda Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu (IMF) başta olmak üzere pek çok kurum kurulmuş ve anlaşma yapılmıştır⁵. Bretton Woods öncülüğündeki bu yeniden yapılanma döneminin omurgasını ise Fordist birikim rejimi oluşturmıştır. Bu birikim rejimi, Fordist emek süreci örgütlenmesinin standart tüketim mallarına uygulanması ve böylece kitlesel üretimin sağlanmasına dayanmaktadır. Üretim süreci, montaj hattına uygun olacak şekilde parçalara ayrılmış

³ Tülay Arın'ın ifadesiyle birikim rejimi “Görece uzunca bir dönemde, üretim koşullarındaki dönüşümler ile tüketim ve emek gücünün yeniden üretim koşullarındaki dönüşümler arasında uyuma sağlayacak bir artık değeri üretimi ve yeniden bölüşüm tarzını ifade eder.” (Arın, 1986: 113). Arın'ın yaptığı bu tanımlama oldukça önemlidir. Zira artık değeri üretiminin ve yeniden bölüşümün devamlılık gösterebilmesi için bu birikim sürecinin yeniden üretilmesi gerekmektedir. Söz konusu yeniden üretim ise, bir bütün olarak üretim sürecindeki emek gücü, üretim koşulları, tüketim vb faktörlerin uygun koşulların sağlaması ile mümkün olmaktadır. Bu faktörlerdeki değışim, birikim sürecini doğrudan etkilemektedir. Kapitalist sistemde görölen yükseliş ve düşüş dönemleri, birikim sürecinde karşılaşılan engellerden ve uygun koşulların yeniden üretilmesindeki güçlüklerden kaynaklanmaktadır (Ekiz, 2008: 1008).

⁴ Düzenleme biçimi “Farklı kapitalist gelişme aşamalarında var olan birikim rejiminin istikrarını ve yeniden üretimini sağlayacak koşulların (üretim ilişkilerinin, toplumsal yapıların, toplumsal kurumların ve normların) bütünü” (Arın, 1986: 113) olarak tanımlanabilir. Bu kavramın önemi birikim rejimi kavramıyla anlaşılabilir. Zira düzenleme biçimi birikim rejimini tamamlamaktadır. Birikim rejiminin yeniden üretilmesi için gerekli koşulları bir bütün olarak kapsamaktadır. Birikim rejimine uygun olacak şekilde devlet-piyasa ve devlet-toplum ilişkileri bu kapsamda ele alınabilir (Mavroudeas, 2015: 443).

⁵ Uluslararası Para Anlaşması, Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması vb.

ve merkezi olarak düzenlenerek kontrol edilmiştir. Bu modelin emek üzerindeki yansıması olağanüstü bir verimliliğin sağlanması olmuştur. Toplumdaki yansıması ise, emekçi kesim üzerinde kafa ve kol emeği ayrımının ortaya çıkması ve bunun toplumsal bir ayrışma haline gelmesi olmuştur. Dolayısıyla toplum, sermaye ilişkileri egemenliğinde gerek yaşam koşulları gerek sosyal ilişkiler bağlamında, derin bir dönüşüm yaşamıştır (Hirsch, 2011: 121). Yaşanan dönüşümün daha da derinleşmesinin ve kurumsallaşmasının nedeni ise, bu süreçte devletin düzenleme biçimidir. Fordist birikim rejiminin istikrara kavuşması ve ihtiyaç duyulan kurum ve kuralların tesisi, devletin Keynesyen Refah Devleti biçimiyle gerçekleşmiştir. Kitlesele üretim için elzem olan efektif talebin yaratılması, devletin yeni düzenleniş biçimi ile yakalanmıştır. Buna göre Keynesyen Refah Devleti, bir yandan toplam talebi yönetirken, bir yandan da ücret ilişkisini düzenlemiş ve piyasaya birikim rejiminin istikrarı için aktif bir şekilde müdahale etmiştir. Bir başka ifadeyle Fordist birikim rejimi gereği devlet, emeğin yeniden üretimi için gerekli koşulların tesis edilmesi sorumluluğunu doğrudan kendisi üstlenmiştir. Bunu mümkün kılmak içinde sunduğu kamu hizmetleri ile topluma müdahalelerde bulunmuştur (Aslan, 2019: 90). Bu doğrultuda refah devleti biçimindeki devlet, konut, ulaşım, eğitim, sağlık, toplu iş sözleşmeleri ve sosyal haklar başta olmak üzere devlet, yaptığı geniş kamu harcamaları ile sosyal hayatı iyileştirmiştir (Topak, 2012: 124-127). Böylece bir yandan II. Dünya Savaşı sonrasında toplumda ve nüfusta görülen kayıplar giderilmeye çalışılmış ve emeğin yeniden üretimi için gerekli olan koşulların sağlanması amaçlanmış; bir yandan da bu amacı gerçekleştirmek için atılan adımlarla, sermaye birikiminin yeniden üretimi için gerekli talep yaratılmıştır.

Bu dönemde görülen devlet-sermaye ilişkisinin devlet nezdindeki düzenleme tarzı, “sosyal devlet” ve “refah devleti” biçiminde olmuştur. Bu biçim altında sosyal refahın devlet eliyle kitlelere sunulması, toplumsal ihtiyaçların kapsamlı bir kamu hizmeti anlayışıyla devlet tarafından karşılanması ve ekonomik, temel hak ve özgürlüklerin genişletilmesinden dolayı bu dönem literatürde sıkça “altın çağ” olarak nitelendirilmiştir. Fakat övgülerle hatırlanan bu çağ, 1970’lerde yaşanan mali kriz ile sona ermiştir. Söz konusu kriz ile sermayenin kar oranları düşmüş ve sosyal devlet içerikleriyle piyasa için talep yaratan devlet, yaptığı kamu harcamalarıyla sermaye karlılığını üzerinde baskı oluşturmaya başlamıştır. Sonuç olarak fordist birikim rejimi,

talebin yaratılmadığı (*stagflasyon*) ve enflasyonun sürekli arttığı bir kriz ortamında geçerliliğini yitirerek sonlanmıştır. Yaşanılan krizin sorumluluğu ise, dönemin düzenleniş biçimi olan, Keynesyen korumacı-müdahaleci ulusal kalkınma politikalarına verilmiştir. Bu politikaların ürünü olan sosyal refah devleti modeli de, kamu harcamalarını arttırarak ödemeler dengesini bozduğu gerekçesiyle eleştirilerin odağında olmuştur (Hirsch, 2011: 130-133). Dolayısıyla piyasanın kutsadığı dünün devleti, o günün suçlularından birisi olmuştur.

1970’lerde petrol krizi başta olmak üzere yaşanan krizler sonrasında, sermayenin yeniden yapılandırılması amacıyla yeni bir ekonomi politikası arayışına geçilmiştir. Bu arayış neoliberal politikaların kabul edilmesiyle son bulmuştur. Fakat kabul edilen politikalar, daha önce uygulanan politikalarda görüldüğü gibi sadece ekonomi ve sosyal politikaları içermemektedir⁶. Neoliberalizm Saad-Filho’nun ifadesiyle şu şekilde açıklanmaktadır: *“İdeolojik bir müdahalesizlik örtüsü altında sermayenin egemenliğini toplumsal yaşamın her alanında yeniden oluşturmaya yönelik bir hegemonya projesini dayatmak için devlet gücünün sistematik olarak kullanımına dayanan bir birikim stratejisini, bir sosyoekonomik yeniden üretim düzenleme şekli ve bir sömürü ve toplumsal tahakküm tarzını birleştirir.”* (Saad-Filho, 2018: 114). Yapılan açıklamadan da anlaşılacağı üzere, neoliberalizm amaç ve kapsam olarak sadece bir ekonomi politikası değildir. Sermayenin hegemonyasını kurmak için hazırlanan bir ajandadır. Bu ajanda söz konusu hegemonyanın tesisi için gerekli olan toplumsal yapıyı, bir bütün olarak değiştirmeyi amaçlamaktadır. Bu yapının oluşturulmasında belirleyici olan temel ilke de rekabettir. Rekabet, arzulanan yönetimin en yüksek ve evrensel ilkesidir. Gerek dünya kapitalist sistemindeki iktisadi mekanizmalar, gerekse toplumsal yapı, bu ilke merkezinde yeniden inşa edilmiştir

⁶ 1970 Krizi sonrasında sermaye hareketliliğini tekrar kurmak için alınan ilk politik değişiklik, Monetarist ekonomi politikalarının kabulü olmuştur. Hayek ve Friedman’ın akıl hocalığını yaptığı bu politikalar, ekonomik ve sosyal içeriklidir. Bu düşünceye göre Keynesyen ekonomi politikalarının başarısızlığı, işçi sınıfı kazanımlarından ve sosyal devletin refahı halka dağıtmasından kaynaklanmaktadır. Yoksulluğun, işsizliğin ve kontrol edilemez enflasyonun nedeni, izlenen bu yanlış ekonomi politikalarıdır. Monetarist politikalar krizin temelini bu şekilde formüle ettikleri için, işçi sınıfı kazanımlarıyla mücadele ederek, emek piyasasını esnekleştirmiş; bir yandan izlenen sıkı para politikalarına koşut olarak döviz kurunu ve ödemeler dengesini serbestleştirmiştir. Böylece finansal sermaye önündeki engellerin kaldırılmasını amaçlamıştır (Saad-Filho, 2018: 111-113). Alınan kararların somut örneği ise, Şili başta olmak üzere Latin Amerika ülkelerinde deneyimlenmiştir. Peşi sıra gelişen krizler, kitlesel işsizlik ve derinleşen yoksullaşma, politikaların pratikteki yansımaları olmuştur.

(Dardot & Laval, 2012: 252). İnşa edilen bu yeni yönetimin kendisini ve yaşanılan dönüşümün seyrini anlayabilmek için, neoliberal “reform” politikalarına yakından bakılmalıdır. Jessop’a göre dönüşümün genel seyri, üç başlık altında toplanabilir. Buna göre alınan kararlar:

“i)Ekonomik faaliyetlerin serbestleştirilmesi, kuralsızlaştırılması ve uluslararasılaştırılması;

ii)Kamunun ekonomik teşekküllerinin özelleştirilmesi ve piyasa mantığının egemen kılınması⁷;

iii) Dolaysız vergi yüklerinin azaltılması⁸” (Jessop, 2016, akt. Türel, 2021: 44) olarak özetlenebilir.

Alınan bu kararlar ile sermaye birikiminin önündeki Keynesyen korumacı politikaların kaldırılması ve sermayenin akışkan bir hale gelerek uluslararasılaşması amaçlanmıştır. Fakat sermayenin akışkanlığı, alınan kararların dünya genelinde kabul edilmesine bağlıdır. Çünkü sermayenin düşük maliyet ve yüksek kâr amacıyla farklı ülke ve coğrafyalara hareket edebilmesi ancak bu şekilde mümkündür. *Küreselleşme* olarak adlandırılan bu süreç, kapitalizmin evrensel bir sistem haline gelerek,

⁷ Yaşanılan dönüşümün toplumsal bir dönüşüm olduğu hatırlanırsa, piyasa mantığının egemenliği vurgusunun, sadece kamu hizmetinin anlamı ve içeriğini kapsayacak, kısıtlı bir dönüşüm olmadığı daha net anlaşılabilir. Burada amaçlanan, piyasa mantığının toplumun kılcal damarlarına sirayet etmesi ve sosyal ilişkileri bu yönde dönüştürmesidir. Zira burada tasavvur edilen “neoliberal akılsal öznenin” doğumdur ve bu doğum ancak piyasa mantığının içselleştirildiği, rekabetin başat bir unsur olduğu ‘özgür’ bir toplumun rahminde gerçekleşebilir. Söz konusu özne adeta bir şirket gibi, kendi kendini yöneten, doğallaşan riskleri alabilen, girişimci bir insandır. Bu insanın karakter sarkacının bir ucu hedonist tüketim değerlerini gösterirken; diğer ucu ise sertleşen rekabet koşullarına ve yeniliklere esnek bir şekilde ayak uydurabilen, kendisini sürekli geliştiren ve yetkinleştiren bir birey anlatısını göstermektedir. Tasavvur edilen bu özne, kendisinden sorumludur. Bu durum, öznenin rekabet ortamında hayatta kalması için, kendi ‘potansiyelinin’ farkına varması ve bu doğrultuda kendisini sürekli geliştirmesi anlamına gelmektedir (Dardot & Laval, 2012: 367-370). Söz konusu özne, görünümü gittikçe piyasaya benzeyen bir toplumda, vaaz edilen özgürlükler altında, sürekli olarak rekabet etme mecburiyetindedir. Zira tahayyül edilen öznenin var olabilmesi, sürekli olarak vereceği bu mücadeleye bağlıdır. Bu durum ironik bir şekilde Goethe’nin şu dizelerini hatırlatmaktadır: “*Özgürlüğü ve hayatı hak edenler, onu her gün fethetmek zorunda olanlardır*”.

⁸ Bu karar, gelir, kazanç, servet, kurumlar ve mülkiyet üzerinden alınan vergilerin azaltılarak, sermaye gruplarının çok daha az vergi vermesi anlamına gelmektedir. Bütçe açıklarının olduğu ekonomilerde bu kararın alınması, kaçınılmaz olarak dolaylı vergilerin artmasına neden olmaktadır. Bu vergi kalemleri ise, katma değer, özel tüketim, özel iletişim, sigorta, gümrük vb. vergi kalemleridir. Bu vergiler, tüketim üzerine alınmaktadır. Dolayısıyla bu vergi yükü toplumca karşılanmaktadır. Bu nedenle alınan karar gelir dağılımını ve sosyal dengeyi bozucu niteliktedir.

sermayenin uluslararasılaşması sürecidir. Böylece ulus-devletlerin korumacı ekonomi politikalarının sonlandığı, ulusal ekonomilerin *kuralsızlaştırılarak*, kamu müdahalelerinin tasfiye edildiği ve bu sayede küresel bir kapitalist sistemle uyumlu hale geldiği yeni bir sistemin inşasına söz konusudur (Öncü, 2008: 744). Burada göze çarpan husus, ulusal piyasaların küresel tek bir piyasa altında bütünleştirildiği bir sürecin başlamasıdır. Bu süreç farklı gelişmişlik seviyesindeki ülkelerin dünya ekonomisine eşitsiz bir şekilde bağlanması ve onunla uyumlu hale gelmesidir. Zira uluslararası sermayenin beslendiği damar, tam olarak bu eşitsiz eklemlenmelerdir. Küreselleşmenin hedef tahtasında olan geç kapitalistleşmiş ülkelerin işgücü üretkenliği ve işgücü maliyeti, çalışma koşulları, kaynaklara ve piyasa erişim farklılıkları, sermaye için kar getirecek yeni sahalar haline gelmektedir. Bu nedenle küresel bir bütünleştirme bir yana, bu eşitsizlikleri derinleştirecek bir sistemin inşası söz konusudur. Dolayısıyla küreselleşme söylemi, sermayenin akışkan hale gelmesi, talan edilecek yeni değer alanlarının bulunması anlamına gelmektedir (Wood, 2016: 150-153). Fakat arzu edilen küresel bir kapitalist sistemin kuruluşu, diğer ülkelerin ‘ikna’ edilerek, sistemin bir parçası olması ile mümkündür. Bu nedenle neoliberal politikaların, İngiltere ve ABD gibi ‘merkez’ olarak nitelendirilen ileri kapitalist ülkelerde uygulandıktan sonra, hızla geç kapitalistleşmiş ‘çevre’ ülkelere yayılma ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu ihtiyacın karşılanması ve çevre ekonomilerin ‘ikna’ edilerek sistem tarafından içerilmesi ise uluslararası sermayenin temsilciliğini yapan yeni kurumların doğmasına neden olmuştur. Bu ihtiyaç gerçekleştirilen *Washington Mutabakatı* ve sonrasında görülen yeni düzenleme biçimi ile karşılanmıştır.

1.1.2 Washington Mutabakatı ve Devletin Tasfiyesi

Birinci kuşak yapısal reformlar olarak da bilinen Washington Mutabakatı, yukarıda belirtildiği gibi, neoliberal politikaları çevre ülkelere empoze etmek ve onları küresel kapitalist sistemin bir parçası kılmak için kabul edilmiş bir anlaşmadır. Bu anlaşma ile hem merkez hem de çevre ülkelerdeki sermaye birikiminin genişletilmesi ve yeniden üretilmesi için gerekli koşulların sağlanması amaçlanmıştır. Çevre ülkelerin sisteme dahil edilmesi, yeniden üretim koşullarının tesisi ve küresel kapitalist iş

bölümünün düzenlenmesi görevini ise, Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası (WB) ve Dünya Ticaret Örgütü (WTO) üstlenmiştir. Bu kurumlar neoliberal stratejilerini ‘yapısal uyum ve istikrar programları’ adı altında, çevre ülkelerine bir kalkınma reçetesi olarak kabul ettirmiştir. Böylece söz konusu ülkelerde peşi sıra gelişen yapısal dönüşüm hamlelerini, küresel kapitalist sisteme eklemlenme süreci takip etmiştir⁹. Burada bölümün odak noktası olan devletin düzenleme biçimindeki değişimi izlemek için, yapısal uyum politikalarına ve ona kaynaklık eden Washington Mutabakatı’na yakından bakılması gerekmektedir.

Washington Mutabakatı, bilindiği üzere sermayenin uluslararası olabilmesi için gerekli alt yapıyı sağlayan ve aynı zamanda sermayenin hareket sahasını belirleyen bir anlaşmadır. Bu anlaşmada yapısal dönüşüm sürecinde uygulanacak hareket planı bulunmaktadır. Devletteki somut dönüşümü izlemek için, hazırlanan plandaki reform önerilerine bakılabilir.

Tablo I Washington Mutabakatı Reform Talepleri

Maliye politikasında disiplinin sağlanması ve kamu açıklarından kapatılması
Kamu harcamalarının sübvansiyonlar yerine sağlık, eğitim ve altyapı gibi büyüme odaklı yatırımlara kaydırılması
Vergi tabanının yaygınlaştırılması ve marjinal vergi oranını ¹⁰ arttıracak bir vergi reformunun yapılması
Faiz oranlarının piyasada belirlenmesi
Uluslararası ticaretin serbestleşmesi, ticareti korumaya yönelik miktar kısıtlarının kaldırılması ve düşük oranlı gümrük tarifelerine geçilmesi
Yurt içinde yapılacak yabancı sermaye yatırımlarının serbestleştirilmesi
Kamu işletmelerinin özelleştirilmesi
Güvenlik, çevre, tüketiciyi koruma ve finansal ihtiyatlılık amaçları dışında piyasanın kuralsızlaştırılması, piyasaya girişi ve rekabeti engelleyen kuralların kaldırılması

⁹ Küresel kapitalist sisteme entegre etme sürecini, Onur Ender Aslan veciz bir şekilde özetlemiştir: “DTÖ ise 1995’deki yeniden doğuşuyla birlikte, bryandan GATS Anlaşmasıyla IMF gibi koçbaşı görevi görmekte, diğer yandan Dünya Bankası gibi kırılan kapıdan içeri girip bütün toplumsal yapıyı yeniden biçimlendirmektedir” (Ender Aslan, 2019:148).

¹⁰ Vergilenebilir gelirdeki her bir birimlik artış için ödenen verginin oranı. Vergi yükümlülüğünde meydana gelen artış (Berberoğlu, 2006: 559).

Döviz kurlarının rekabetçi olması
Mülkiyet hakları için yasal güvencenin sağlanması

Reform kapsamında alınan bu kararlara bir bütün olarak ele alınırsa, ilk olarak göze çarpan unsur, Keynesyen ekonomi politikalarının açık bir şekilde tasfiye edilmesidir. Bu kapsamda döviz kurları, korumacı gümrük tarifeleri kuralsızlaştırılırken, yabancı sermaye yatırımları önündeki engeller kaldırılmıştır. Alınan bu kararlar mülkiyet hakkı güvencesiyle birleştiğinde, uluslararası sermayenin ihtiyaç duyduğu birikim koşulları tesis edilmiştir. Dolayısıyla alınan kararların neoliberal yapısal uyum politikalarının içeriği ve amacıyla paralellik taşıdığı açık bir şekilde görülmektedir (Altıok, 2008: 1299). Kararlarda göze çarpan ikinci unsur, devletin yaşadığı dönüşümün yeni biçimiyle ilgilidir. Buna göre devletin sosyal fonksiyonunun tasfiyesi amaçlanmıştır. Devlet kamu harcamalarını, sadece piyasa için gerekli olan yatırımlar için yapmalı, bunun haricinde kamu açığına sebebiyet verecek herhangi bir harekette bulunmamalıdır. Ayrıca devlet özel sektör üzerindeki denetimini kaldırmalı, bu alanı kuralsızlaştırmalı, sadece uygun rekabet koşullarının sağlanması için müdahalelerde bulunmalıdır. Bu dönüşümün tamamlayıcı bir parçası olarak, devletin özel sektör üzerindeki varlığının geri çekilmesi ve mevcut kamu girişimlerinin (KİT'ler) özelleştirilmesi gerekmektedir.

Nihai olarak, devletin piyasa egemenliği karşısında her alanda geriletilmesi amaçlanmaktadır. Bu durumun somut ifadesi, ekonominin, devletin politik kontrol alanının dışına çıkmasıdır. Yani ekonomi politikadan ayrılmış ve politikanın düzenleyici müdahaleleri rafa kaldırılmıştır. Ekonomik alan sermayenin sınırsız özgürlüğüne teslim edilirken, devletin politik görevi, piyasa mantığını hayatın bütününe empoze etmesi haline gelmiştir (Bauman, 2016: 77-80). Burada piyasaya dair sarsılmaz bir inanç bulunmaktadır ve piyasanın, kalkınma için gerekli olan tek araç olduğu düşünülmektedir. Dolayısıyla devletin bölüşüm ilişkileri başta olmak üzere, piyasaya dair herhangi bir müdahalesi söz konusu olmamalıdır (Berthoud, 2007: 133). Bu durum, sosyal yardım, sübvansiyon, tazminat, toplu iş sözleşmeleri gibi sosyal dengeye ilişkin mekanizmaların tasfiyesi ve emek piyasalarının deregülasyonu

anlamına gelmektedir. Reform kararlarında devlete verilen yegâne görev, sermaye birikimi için gerekli hukuksal altyapının oluşturulması ve bu sayede rekabetin korunarak, mülkiyet hakkına güvence verilmesidir. Geline nokta yeni bir çehreye bürünen devletin yeni biçimi “*minimal devlet*” olarak adlandırılmaktadır. Burada küçük bir parantez açarak, devletin değişen rolünü ve yeni konumunu netleştirmek ve olası yanlış saptamaları gidermek için, devlete daha yakından bakılmalıdır.

Küreselleşme hareketi kapsamında, çok uluslu şirketlerin ve ulus-üstü olarak tabir edilen (IMF, WB, WTO vb.) kurumların, ulus-devlet sınırlarını aşarak evrensel bir kapitalist sistem kurduğu, daha önce belirtilmiştir. Bu gelişmeyi, eş zamanlı olarak kabul edilen reformlar ve budanarak oluşturulan minimal devlet izlemiştir. Yaşanılan bu gelişmeler, bir dönem sosyal bilimlerin gündeminde de sıkça tartışılan, “*Ulus-devletin sonu mu?*” sorusunu akıllara getirmektedir. Bu sorunun cevabı, ulus-devletin önem kazanan işlevleri ve küresel kapitalist sistemdeki yeriyle yakından ilgilidir. Gerek korumacı ekonomilerde gerekse küresel bir ekonomide olsun, sermaye birikimi için gerekli koşulların sağlanması devlet tarafından yerine getirilmektedir. Sermaye birikimi için gerekli olan “*ekonomi dışı zor*”¹¹, ancak devlet tarafından sağlanmaktadır. Sermayenin daha geniş alanlara nüfuz edebilmesinin anahtarı, devletin bu siyasi müdahalesinde gizlidir. Bu durum kapitalizmin özgül yanlarından birisidir. Ekonomik zorun (piyasa) tek başına, birikim koşullarını yaratması, sürdürmesi, yeniden üretmesi ve bunu, kapitalist bir mülkiyet anlayışını inşa ederek gerçekleştirmesi mümkün değildir. Bu nedenle hem mülkiyet ilişkilerinin ve emek-sermaye arasındaki sömürü ilişkisinin sağlanması, hem de bu ilişkilerin istikrara kavuşması için, hukuk kaideleriyle tanımlanan ve siyaseten onaylanan kararlara ihtiyaç duyulmaktadır (Wood, 2021: 199-201). Aksi taktirde, toplumsal çelişkilerin yeniden üretilmesi ve birikim rejiminin devam ettirilmesi mümkün değildir. Devlet hem üretim ilişkilerinin biçimlenmesinde hem de mevcut sistemin meşruiyetini sağlayan bir baskı aygıtı olarak,

¹¹ Ekonomi dışı zor kavramı kısaca, siyasi erk sahibinin yani devletin ya da feodal lordun, piyasa kuralları haricinde siyasal alandan aldığı zor gücü ile piyasa işleyişine müdahale etmesi olarak tanımlanabilir. Kavram Marksist terminolojide feodalizmden kapitalizme geçiş tartışmalarında, ilkel birikimin sağlanması için, yaşanan zorla el koyma ve kitlesel proleterleşme sürecini açıklamakta kullanılmıştır. Kavramın bu kullanım şekli tarihseldir. Fakat güncel tartışmalarda kavramın tarihsel olmadığı ve devletin farklı el koyma şekillerinde, modern bir biçimde süreklilik arz ettiği farklı düşünürler tarafından iddia edilmektedir (Glassman, 2014: 186), (De Angelis, 2014:112).

önemini korumaktadır. Bu nedenle küreselleşme tartışmaları kapsamında ulus-devletin ölümü, devletsizleşme tartışılması bir yana, yapısal dönüşümlerle beraber ulus-devlet, çok daha önem kazanmıştır¹².

1.1.3 Post-Washington Mutabakatı ve Devletin Geri Çağırılması

Washington Mutabakatı kararları, 1980'li ve 1990'lı yıllar boyunca, yapısal uyum ve istikrar programları adı altında dünya genelinde uygulandı. Başlangıçta sarsılmaz bir piyasa inancıyla, evrensel bir reçete olarak verilen reform programları, süreç içerisinde beklenenin tersi sonuçlar doğurdu. Reform programları özellikle azgelişmiş kapitalist ülkeler başta olmak üzere, ekonomik durgunluğu aşamadı, kar oranlarının düşmesine engel olamadı, sermaye birikimini hızlandırarak umut edilen kalkınmayı gerçekleştiremedi. Aksine serbestleştirilen ve kuralsızlaştırılan döviz kurları ve finans sistemiyle beraber, pek çok ülkeyi borç sarmalına ve krize soktu (Altıok, 2008: 1300). Kriz dalgası dünya genelinde pek çok farklı coğrafyada kendisini gösterdi. 1994'te Meksika'da, 1997-98 yıllarında Doğu Asya ülkelerinde, 1998'de Rusya'da, 1999'da Brezilya'da, 1999-2001 yıllarında Arjantin'de, 2001 yılında Türkiye'de ve pek çok farklı coğrafyada benzeri derin ekonomik krizler yaşandı.

Yaşanılan bu gelişmelerden sonra yapısal uyum ve istikrar politikaları inandırıcılığını yitirmiş ve ciddi eleştirilerin odağı olmuştur. Yapılan eleştirilere yakından bakıldığında, iki başlık altında toplanabilir. İlk eleştiri finansal ve döviz kurundaki serbestleşmenin etkileri üzerinedir. İleri kapitalist ülkelerden azgelişmiş ülkelere giden spekülasyon sermaye akışı, azgelişmiş ülkelerin dış finansman ihtiyacını arttırmıştır. Yüksek faizli alınan borçlarla borç tuzağına girilmiştir. Bu durum azgelişmiş ülkelerin küresel kapitalizme, reform programlarıyla eklemlenmenin yarattığı bir kriz dinamiği olarak görülmektedir (Savran, 2013: 268). İkinci eleştiri ise, piyasaların beklenen büyümeyi ve kalkınmayı gerçekleştirememesidir. Reform politikaları ekonomik etkinliği arttırmamıştır. Aksine devletin küçültülmesiyle büyüme

¹² Bu durumun somut bir örneği olarak Poulantzas'ın devletin özel işlevleri tasnifi verilebilir. Buna göre: i) Üretim güçleri ve ilişkilerini içeren, mal sermaye ve işgücünün denetlendiği, sınıf egemenliğinin kurulduğu ekonomik işlev, ii) Asker, polis gibi güvenlik hizmetleriyle idari ve yasamaya ilişkin faaliyetleri içeren siyasi işlev, iii) burjuva ideolojisinin yayıldığı devlet kurumlarını, eğitimi ve ulusal ritüelleri içeren ideolojik işlev (Jessop, 2005: 327).

hızında düşmeler ve gelir dağılımında ciddi adaletsizlikler ortaya çıkmıştır¹³ (Altıok, 2008: 1300). Toparlayacak olursak neoliberal kalkınma stratejisi başarısız olmuş ve pek çok ülkede topluma yayılan bir yoksullaşma dalgası ve kitlesel işsizlik yaratmıştır. Reform programlarının başarısızlığı ‘hükümet başarısızlığı’ olarak aklanılmaya çalışılmıştır. Yaşanılan bu gelişmelerden dolayı Dünya Bankası öncülüğünde, reform politikaları tekrar düzenlemeye alınmıştır. Yapılan düzenlemeler bir önceki reform paketinin olumsuz sonuçlarını tedavi etmeyi amaçlamaktadır. Daha açık bir ifadeyle yeni düzenleme, piyasa üstünlüğü ve rekabet vurgusuna görece mesafeli yaklaşmakta, fakat bu eksenden kopmamaktadır. Yeni düzenleme daha detaylı ve geniş kapsamlı bir reform paketi içermektedir. Buna göre bir yandan devletin rolü tekrar tanımlamakta ve piyasanın doğurduğu yoksulluk gibi olumsuz sonuçlara odaklanılmaktadır. Diğer yandan piyasa dostu sivil toplum kuruluşlarının kurulması, özgürlük ve adalet gibi demokratik nitelikteki siyasi reformların gerçekleştirilmesini hedeflemektedir (Saad-Filho, 2007: 198) Söz konusu bu yeni reform paketi, ikinci kuşak yapısal reformlar olarak ya da yaygın adlandırmayla *Post Washington Mutabakatı* olarak geçmektedir. Yeni reform paketinin düzenlendiği konular, amaçlar ve uygulama alanları, şu başlıklar altında incelenebilir.

Tablo II Post Washington Mutabakatı Reform Kararları

<i>Kararlar</i>	<i>Amaçlar</i>	<i>Uygulama Alanları</i>
Devletin Yeniden İşlevsel Kılınması	Devletin iktisadi alanda, piyasayı tamamlayıcı/destekleyici bir şekilde yeniden işlevsel kılınması	Finansal sistemin aşırı risk ve kırılganlıklara karşı tekrar düzenlenmesi
		Nitelikli işgücü arzının arttırılması

¹³ Ülke içi artan gelir adaletsizliklerinin bir diğer sebebi, reform reçetelerin mahiyetidir. Evrensellik iddiası taşıyan reçeteler, refah devleti ve Keynesgil ekonomi politikaların yaşanmadığı ülkelerde dahi uygulanmıştır. Yani bir başka deyişle bu ülkeler, olmayan bir hastalığa karşı ‘tedavi’ edilmiştir. Sonuç ise farklı hastalıkların ortaya çıkmasıdır. Zira reform politikalarıyla beraber, ülkelerin kendi toplumsal sorunlarıyla mücadele etme kapasitesi azalmış ve işsizlik, yoksulluk derinleşmiştir (Saad-Filho, 2007: 195).

	Devletin iktisadi alanda, piyasayı tamamlayıcı/destekleyici bir şekilde yeniden işlevsel kılınması	Gerekli altyapı yatırımlarının yapılması
		Teknoloji üretiminin ve yayılmasının desteklenmesi
		Yoksulluğa karşı önlemler ve daha adil bir gelir bölüşümünün kurulması
Piyasa Başarısızlıklarının Giderilmesi	Piyasa başarısızlıklarının etkili devlet müdahaleleri ile giderilmesi	Özendirme/ödüllendirme sistemleri ile kamu yönetim birimlerinin kalitesini arttırmak
		Kamu birimlerinin rekabeti temel ölçüt olarak ele alması
Az gelişmiş Ülkelerde Kalkınma	Az gelişmiş ülkelerin kalkınma çabasına destek	Tarımsal ürünler başta olmak üzere emek-yoğun ürünler önündeki ihracat kısıtlamalarının kaldırılması
Kurumsallaşma	Etkili ve verimli kurumların yaratılması	Piyasaların iyi işletilmesi için ihtiyaç duyulan kurumların yaratılması
Politikaların Toplumsal Sonuçları	Uygulanan politikaların sonuçlarına bakılması ve	Ekonomi politikalarının gelir bölüşümünü ve eğitim, sağlık gibi

	kalkınma amacıyla uyumlu kılınması	sektörleri olumsuz etkilemeden gerçekleşmesi
Standart Politika Reçetelerinin Terk Edilmesi	Evrensel bir kalkınma reçetesi anlayışının bırakılması	Politik önerilerin, ülkelerin ekonomik ve toplumsal yapıları gözetilerek hazırlanması
Saydamlık ve Hesap Verilebilirlik	Reformların uygulanabilmesi için demokratik bir uzlaşımın tesis edilmesi	İktisadi karar alma süreçlerinin demokratik kılınması ¹⁴

Tablo II’de de görüldüğü gibi alınan yeni kararlar, çok daha geniş bir çalışma alanı üzerinde ve olası olumsuz sonuçlara karşı daha temkinli bir şekilde düzenlenmiştir. Değişimin şiddeti azaltılmış, yaratacağı yıkımı yumuşatacak yeni mekanizmalar kurgulanmıştır. Yapılan düzenlemelere genel olarak bakıldığında, devletin rolüne ilişkin önemli değişimler hedeflenmiştir. Söz konusu hedefler: özel mülkiyet güvencesi üzerinde yükselen bir hukukun üstün kılınması; piyasa aktörlerinin özgürce hareket edebileceği, sermaye hareketi önündeki engellerin kaldırılacağı hukuki bir zemin ve yine bu durumla ilgili olarak kurulacak yeni kurumlar; piyasa kuralları gereği devletin piyasa için sadece düzenleyici müdahalelerde bulunması; rekabetin ulusal ve küresel ekonomide sağlanabilmesi için gerekli koşulların oluşturulmasıdır (Harvey, 2015: 72-73). Yapılan makyajla da tüm değişim sürecinin daha demokratik, çoğulcu, katılımcı ve meşru bir görünüm kazanması amaçlanmıştır. Fakat yine de reform paketi, köklü değişiklikler içermemiş ve piyasa eksenini terk etmemiştir. Çevre ülkelerin küresel kapitalizme daha uyumlu ve sistematik bir şekilde eklenmesi ve böylece sermayenin yeniden üretimi için gerekli koşulların sağlanması hedeflenmiştir.

Yeni reform kararlarının devlete ilişkin pratikteki yansıması ise oldukça ilginçtir. Bir önceki dönemde günah keçisi ilan edilip küçültülen devlete karşı tavır, bu

¹⁴ Oktay Türel’den yararlanılarak derlenmiştir (Türel, 2021: 52-53).

dönemde değişmiştir. Zira artık devletin piyasanın karşısında bir düşman olarak değil, dostane ilişkilerle piyasayı tamamlayacak bir aktör olarak yeniden biçimlendirildiği görülmektedir. Post Washington Mutabakatı devleti, sermayenin Post-Fordist birikimi için gerekli koşulları sağlamak, piyasa odaklı yeni kural ve düzenlemeler yapmak üzere geri çağırmıştır (Munck, 2007: 112). Çünkü 1990'lı yıllar boyunca yaşanan krizler, finansal serbestleşmeyi dizginleyecek ve istikrarı sağlayacak kurumların yokluğunda neler yaşanacağını somut örnekleri olmuştur (Doğru, 2021: 43). Bu nedenle minimal devlet biçiminden vazgeçilerek, devletin ekonomiyi düzenleyici müdahaleleriyle piyasayı destekleyeceği, “*Düzenleyici/Etkin Devlet*” biçimine geçilmiştir. Dolayısıyla bu dönemde devlet, kazandığı yeni işlevlerle, daha etkin ve düzenleyici bir nitelikte yeniden tanımlanmıştır. Bu yeni devlet tanımını anlayabilmek için, düzenleme mefhumunun içeriğine bakılabilir. Devletin düzenleyici etkinliklerinden kasıt, koyacağı kurallarla piyasanın ‘sağlıklı’ bir şekilde işleyebilmesidir. Piyasaların sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi, birikim rejimi için karlı ve istikrarlı bir ortamın tesis edilmesi anlamına gelmektedir. Dolayısıyla düzenlemenin kendisi de, piyasanın ihtiyaçlarına cevap verilmesi, kısıtlayıcı, önleyici hukuki ve yönetsel engellerin sermaye lehine kaldırılması anlamına gelmektedir (Bayramoğlu, 2003: 148). Bir diğer ifadeyle düzenleyici devletin yeni görevi, piyasaları sermayenin yatırım yapabilmesi için karlı alanlar haline getirmesi ve bu alanlarda rekabet koşulları tesis etmesidir. Piyasaların sermaye için karlı alanlar haline gelmesinin somut ifadeleri ise şunlardır:

- i. Devletin sunmaya devam ettiği kamu hizmetlerinden yani toplumun refahına dair faaliyetlerinden çekilmesi ve sermaye için yatırım yapılacak yeni alanların açılması,
- ii. Emek piyasalarının esnetilerek, üretim sürecinde işgücü maliyetlerinin düşürülmesi,
- iii. Yabancı sermayenin yatırım yapmasını kolaylaştırmak ve karlı kılmak için, yatırımcılara vergi muafiyeti, teşvikler vb. desteklerin sunulması¹⁵ (Aslan, 2019: 175)

¹⁵ Bu maddenin Türkiye’deki somut örneği, 2005 yılında kurulan Yatırım Ortamı İyileştirme Koordinasyon Kurulu’dur (YOİKK). Kurul devletin ekonomiyle ilgili bakanlık yetkilileri ve sermayenin farklı fraksiyonlarının temsilcilerinden oluşmaktadır. Temel gayesi ise, sermayenin birikim sürecinde

- iv. Sermaye lehine kamusal güç kullanımıyla oluşturulan düzenleme mekanizmalarının inşa edilmesi¹⁶ (Aslan, 2019: 177) olarak özetlenebilir.

Yukarıda ana hatlarıyla amaçlanan değişikliklerin hayata geçirilmesi ve devletin düzenleyici bir biçimde inşa edilmesi için, bir bütün olarak devletin dönüştürülmesi gerekmektedir. Devletteki bu dönüşüm ise, iki temel noktada cisimleşmektedir. Bu noktalar devletin yeni kurumlar yaratması ve bu kurumlara güç transfer etmesi ya da mevcut kurumların yeniden işlevlendirilmesidir (Akçay, 2013: 25). Devletin konjonktürel olarak seçeceği bu yollar ile ihtiyaç duyulan dönüşüm mekanizmaları yaratılmaktadır. Bu dönüşüm ile birikim rejimine uygun hukuki ve idari zemin hazırlanmakta ve gerekli müdahalelerde bulunabilmek için devletin kapasitesini arttırmaktadır. Devletteki dönüşümün mekanizmaları bu patikalardan geçse de, dönüşümün seyri, yani devletin ne tür bir düzenleme biçimi içerisine gireceği ve örgütsel yapısını ne yönde dönüşeceği noktasında, bir modele ihtiyaç duyulmaktadır. Post-Fordist birikim rejiminde bu model ihtiyacı, yapısal uyum politikaları aracılığıyla vaaz edilen, *yönetişim*¹⁷ modeli ile karşılanmıştır. Bu model, devletin içsel mimarisini değiştirerek, kurumsal yeniden yapılanma sürecinde, devletteki dönüşümün pusulası olmuştur. Bu pusulanın ortaya koyduğu ilkelere göre devlet; şeffaflık, hesap verilebilirlik, katılımcılık ve hukukun üstünlüğü ilkesine göre yeniden yapılandırılmıştır (Aslan, 2019: 183). Post Washington Mutabakatı'nın önerdiği reformlarda kendisini açık bir şekilde gösteren bu ilkeler, ilk bakışta masum gözükse de uygulamalarına ve devletteki yansımalarına bakıldığında kendilerini açık etmektedir. Zira yönetim modeli bir bütün olarak toplumsal ilişkileri dönüştürmeyi amaçlamaktadır. Bu durum toplumun yeniden tanımlaması ve bu tanımlama üzerinde

ihtiyaç duyduğu koordinasyondur. Maddede belirtildiği üzere birikim sürecinin geldiği aşamaya bağlı olarak talep edilen değişiklikler, reform başlığı altında hazırlanmaktadır. Hazırlanan reform talepleri, birikim sürecinde kapitalist toplumsal ilişkilerde ihtiyaç duyulan düzenlemeleri içermektedir (Cebeci, 2012: 34). Dolayısıyla YOİKK ile somut ifadesini bulan bu madde, birikim rejimine uygun olacak şekilde devletin hangi biçimde düzenlendiğinin önemli bir örneğini oluşturmaktadır.

¹⁶ Burada işaret edilen Bağımsız Düzenleyici Kurumlar'dır. Fakat çalışmanın konusu olan acele kamulaştırma uygulamaları bu kapsamda ele alınabilir. Kamu gücü kullanılarak gerçekleştirilen bu uygulamaların, çalışmanın ilerleyen bölümlerinde de ele alınacağı gibi, EPDK, BOTAŞ vb. BDK'lara devredildiği ve düzenleme faaliyetlerinde acele kamulaştırmanın bir mekanizma haline geldiği görülmektedir. Dolayısıyla acele kamulaştırmadaki dönüşümün anlamı, bu madde özelinde de görülmektedir.

¹⁷ Yönetişim modeli, çalışmanın ilerleyen bölümlerinde detaylı bir şekilde incelenecektir.

yükselen devlet biçimi aracılığıyla görülmektedir. Bu modele göre toplum devlet-sermaye-sivil toplum aktörlerinin birlikteliğinden meydana gelmektedir. Fakat buradaki sivil toplum vurgusu, toplumun farklı kesimlerini kapsayan bir aktör olmasının aksine, *özel sermaye tabanlı sivil toplum örgütlerini* nitelendirmektedir (Aslan, 2019: 182). Bir diğer ifadeyle sermayenin bizzat kendisidir. Toplumun bu şekilde formüle edilmesi, kaynağını ondan olan kamu gücüne yansımaktadır. Kamu gücü, bu toplum kavrayışında kaçınılmaz olarak sermayenin çıkarlarına kullanılmak üzere devredilmiştir (Güler, 2001: 25). Bu durumun ete kemiğe bürünmüş örneği, devletin piyasayı düzenleyebilmesi kurduğu “bağımsız üst kurullar” da ve “özerk merkez bankası” anlayışında görülmektedir (Ataay, 2018: 285). Böylece siyasetin ekonomiden ayrılması derinleştirilmiş ve devletin kamu politikalarını belirleme sürecinde, farklı kesimlerin katılması ve müdahale etmesi seçeneği kalmamıştır. Karar alma süreci, yalıtılmış üst kurulların ‘teknik’ bakış açılarına bırakılmıştır (Ercan, 2005: 9). Bu durum devletin üst kurullar aracılığıyla piyasaya daha hızlı müdahale etmesine imkân tanırken, aynı zamanda kamu politikası yapım sürecini, dar ve belirli bir toplumsal taban üzerinden geliştirmesine sebebiyet vermektedir. Dolayısıyla yönetim modeli altında kamu hizmetinin içeriği, sunuş şekli ve kapsamı tartışmaları bir yana, kamunun kendisi de tartışmalı bir konu haline gelmiştir. Yönetişim modelince yapılan değişiklikler, bu iki kurumla da sınırlı kalmamıştır. Devletin hantal olmaması ve piyasaya uyumlu kılınması için, piyasa mantığının kendisi devlete angaje edilmiştir. Buna göre devlet kurumlarının birbiriyle rekabet etmesi, rekabetin yönetsel bir etkinlik olarak tüm kamu kurumlarında geçerli kılınması amaçlanmıştır (Güzelsarı, 2008: 151). Böylece devlet performansının artacağı ve kalkınma için ihtiyaç duyulan kurumsallaşmanın tüm devlet sathında gerçekleşeceği düşünülmüştür.

Devletin her eylemine kamu yararı kavramının kaynaklık ettiği düşünülürse, yaşanan dönüşümle beraber kamu yararı ve kamu hizmeti kavramlarının kapsamı ve içeriğinin de dönüştüğü açık bir şekilde görülmektedir. Kavramlarda yaşanan bu değişiklik onları yeniden tanımlama ihtiyacı yaratmaktadır. Zira çalışmanın da konusu olan acele kamulaştırma örneğinde görüleceği gibi, kamu yararı adına yapılan el koymalar, kamu politikası adına peşi sıra alınan kamulaştırma kararları, üstleri kazındığında yeniden kurgulanmış ve işlevselleştirilmiş mekanizmalar olarak

kendilerini göstermektedir. Bu alanda sürdürülen kamu politikaları, devletteki dönüşümün birer veçhesi olarak, yeni işlevlerini yerine getirmektedir. Çalışmanın devamında, bir kamu politikası olarak kamulaştırmanın bu yeni işlevi üzerinde durulacaktır. Bu işlevi somutlaştırabilmek adına, ilk olarak kamu kavrayışının kendisi tartışılacak ve daha sonra kamu hizmetinin kendisi ele alınacaktır.

1.2 Neoliberal Reformların Kamuya Yansımaları

1.2.1 Kamu Hizmetinin Nirengi Noktası: Kamu Yararı Kavramı

1.2.1.1 Kamu Yararı Kavramını Yeniden Düşünmek

Olağan kamulaştırma işlemi ve onun istisnai bir düzenlemesi olan acele kamulaştırmayı anlayabilmek için kamu yararı kavramı, kritik bir öneme sahiptir. Zira idarenin herhangi bir mülkü temellük edebilmesinin yegâne dayanağı bu kavramdır. Farklı bir ifadeyle, devletin mülkiyet ilişkilerine müdahale ederek, ilgili mülkü (yeni değer alanlarını) el koyarak transfer edebilmesini mümkün kılan, kamu yararı kavramıdır. Dolayısıyla kamulaştırma işlemleri, soyut kamu yararı kavramının somutlaştığı noktalardan birisi olduğu söylenebilir. Bu nedenle kamulaştırma işlemi, ona kaynaklık eden kamu yararı kavramından bağımsız ele alınamaz. Bu ilişki nedeniyle bu bölümde kamu yararı kavramı incelenecektir.

Kamu yararı kavramı, devletin bütün bir yasama ve yürütme faaliyetlerine kaynaklık eden ve aynı zamanda yapılan tüm bu faaliyetlerin meşruiyetini tesis eden bir kavramdır. Devletin gerçekleştirdiği tüm eylem ve işlemlerin konusu ve amacı, kamu yararının sağlanması ve korunmasıdır (Giritli, Bilgen, & Akgüner, 1998: 33). Dolayısıyla yine devletin gerçekleştirdiği eylem ve işlemlerin meşruiyeti de, bu kavram ile tesis edilmektedir. Temel hak ve hürriyetler dahi, bu kavram ile kısıtlanabilmektedir. Böylesine işlevsel ve kritik bir öneme sahip olan kamu yararı kavramının sınırlarını çizmek ise oldukça güçtür. Kavramı tanımlamada karşılaşılan soruların başında, kamu yararının dinamik yapısı karşımıza çıkmaktadır. Zira Kamu yararı, sürekli devinim halinde olan bir toplumun sosyal, kültürel ve ekonomik

gelişmelerine paralel olarak, toplumun gereksinimlere göre değişkenlik gösteren bir kavramdır (Gürsel, 2019: 149). Dolayısıyla katı, dondurulmuş tanımlamalar ile kavramı açıklamak mümkün değildir.

Kavramı tanımlamada karşılaşılan bir başka zorluk ise, idarenin, sosyal hayatı düzenleyen tüm karar ve eylemleri düşünüldüğünde, kavramın nerede başlayıp nerede bittiğinin öngörülememesidir. Kamu yararı kavramının kullanım alanı, ufkun ötesine geçmektedir. Örneğin devletin salgın hastalıklar kapsamında temel hak ve hürriyetlere kısıtlama getirmesi ile kent içi yeşil alan yapmak için gerçekleştireceği kamulaştırma işleminin amaçları birbirinden farklı değildir. İşlemlerin mahiyetleri özel ve kamusal alanlara dair olsa da iki işlemde kamu yararını amaçlamaktadır. Dolayısıyla kavramın kendisi, belirli bir sınır çizmeye uygun değildir. Söz gelimi devletin Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) aracılığıyla halka, uygun fiyatta temel tüketim maddeleri üretmesi ile yine devletin Toplu Konut İdaresi (TOKİ) gibi bir kurumunun, bir piyasa aktörü olarak hareket etmesi ve kendi kârını maksimize etme çabası arasında, kamu yararı açısından bir kıyas yapılması mümkün değildir. Karşılaştırmanın yapılamamasının sebebi, devletin hizmet sunduğu eğitim, sağlık vb. alanları finanse edebilmesi için, gelir elde edici faaliyetlerde bulunmasıdır. Bu durumdan dolayı, kamu yararı, devletin gerçekleştirdiği faaliyetlerin mahiyetine bakılarak anlaşılamaz (Gözler, 2009: 257). Kamu yararı dondurulmuş, sabit bir tanımla açıklanamamaktadır. Buna karşın kavram, açık bir tanımlama yerine, ele alınan herhangi bir olaydaki nesnel koşullara göre tanımlanabilmektedir. Nitekim pek çok yazar da kavramı daha sağlıklı niteleyebilmek için bu yöntem üzerinde durmuştur. Örneğin Tekin Akıllıoğlu gerçekleştirilen faaliyetlerin mahiyetine veya konusuna bakılması yerine, biçimine bakılması gerektiğini ileri sürmüştür (Akıllıoğlu, 1988: 11). Pertev Bilgen ise kamu yararı kavramının esnekliğinden dolayı, yapılan işin niteliğine vurgu yaparak, zamana ve ülkeye göre değiştiğini belirtmiştir (Bilgen, 1996: 239). Yapılan açıklamalarda da görüldüğü gibi, kavramın içeriğinin tanımlanmasından imtina edilerek, ısrarla biçimi üzerinde durulmuştur.

Kavrama yakından bakıldığında, tartışmaların temel nedeni olarak “kamu” kavramı karşımıza çıkmaktadır. Kamu yararının öznesi olan bu kavram, kamu yararını

tartışmalı ve üzerinde uzlaşılmaz kılmalıdır. Kavramın sürekli tartışılması ve üzerinde uzlaşılmasının nedeni ise, kamunun hem değer hem de olgu yüklü nitelikte bir kavram olmasıdır (Somel, 2012: 5). Kavramın bu ikili doğası, farklı kamu anlayışlarına ve tanımlamalara yol açmaktadır. Dolayısıyla kamuyu kavrayış biçiminize bağlı olarak şekillenecek bir kamu yararı tanımlaması söz konusudur. Örneğin sınıfsal, kültürel vb. farklılıkları da barındıracak şekilde, bir bütün olarak toplumun tamamı mı kamuyu oluşturmaktadır? Ya da kamu denildiğinde, toplumun belirli bir kesimi mi anlaşılmalıdır? Bunlardan da öte kamunun kendisi bir bütün olarak toplumdan kopuk, farklı bir gerçekliğe mi denk düşmektedir? Kamu kavrayışına, kamudan ne anlaşılması gerektiğine dair sorulan bu soruların cevapları, kaçınılmaz olarak farklı kamu yararı tanımlamaları yaratmaktadır. Bu nedenle kamu yararı üzerine yapılan tanımların, belirli bir değer alanı içerisinde geliştirilmiş perspektif olduğu söylenebilir.

Literatürde kamu yararı üzerinde geliştirilmiş yaklaşımlara bakıldığında, kavramın üç farklı kategoride ele alındığı görülmektedir (Gözler, 2009: 257). Söz konusu kategorilerin ilki, devletin tabii görevlerine vurgu yapan bireysel yaklaşımdır. Bireyin çıkarını esas alan bu görüşe göre devlet, varlık nedeni olan doğal görevleri yerine getirmekle yükümlüdür. Ancak güvenlik, savunma ve adalet gibi faaliyetleri oluşturan bu doğal görevler, kamu yararı kapsamında ele alınır. İkinci görüş ise, halkın kolektif ihtiyaçlarına vurgu yapan ortak yarar yaklaşımıdır. Bu görüş kamu yararının anlayışını genişleterek, toplumun tüm ortak ihtiyaçlarını kamu yararı kapsamında ele almaktadır. Üçüncü ve son görüş ise kamu yararını değerler alanından çıkan göreceli bir kavram olduğunu iddia eden tekçi yaklaşımdır. Bu görüşe göre kamu yararının, idarenin gerçekleştirdiği faaliyetlere göre tanımlanmaktadır. Söz konusu faaliyetlerin idarenin politik tutumuna göre şekillendiği düşünüldüğünde, kavramın kendisi de politik olarak sürekli değişmektedir.

Yukarıda kamu yararı üzerindeki farklı bakış açılarına, ana hatlarıyla değinilmeye çalışıldı. Peki ama bu bakış açıları, günümüzde kullanılan kamu yararı kavramını ne derecede açıklayabilmektedir? Daha açık bir şekilde sormak gerekirse, bugün içerisinde yaşadığımız toplumdaki kamu yararından kastedilen tam olarak

nedir? Şayet kast edilen toplumun ortak yararları ise, bir eşitsizlikler yumağı olan toplumdan çıkartılacak olan ortak yarar, bağrında bu eşitsizlikleri taşıyacak mıdır? Bu noktada Bilgen'in kamu yararı kavrayışı, oldukça ufuk açıcıdır. Ona göre kamu yararı: "Kişisel çıkarların toplamı değildir. Fakat milleti oluşturan kişi ve grupların çıkarlarından da bağımsız değildir. Kamu yararı, sonuç olarak, muhtelif kişi ve grupların yararları arasında bir dengeden ibarettir." (Bilgen, 1996: 239). Bilgen'in saptamasından hareketle kamu yararı kavramı, toplum içerisindeki eşitsizlikler içinde kurulacak, muntazam bir dengenin tam olarak ifadesidir. Bu dengeyi tesis edecek aktör de şüphesiz idarenin, yani devletin kendisidir. Bu bakış açısıyla devlet, kamu yararı adına gerçekleştirdiği eylem ve işlemlerle, bu dengeyi mi tesis etmektedir? Dahası devletin bu eşitsizlikler içerisindeki konumu nedir? Bu ve benzeri soruları cevaplayabilmek adına ilk olarak, devletin hareket sahasını oluşturan yasal mevzuatta, kamu yararının nasıl düzenlendiğine bakılacaktır. Mevzuatta kamu yararına yapılan atıflar, toplum yararı kavramıyla beraber ele alınarak incelenecektir. Böylece kamudan kastedilenin şeyin ne olduğu üzerine durularak, ele alınan kavrama ilişkin bir perspektifin geliştirilmesi amaçlanmaktadır. İkinci olarak devletin bu tartışmalarda değişen rolünü güncel kamulaştırma politikalarını daha iyi anlayabilmek adına, kamu yararının somut ifadesi olan kamu hizmeti üzerinde durulacaktır. Zira kamu hizmetinde yaşanan dönüşüm devletin yaşadığı dönüşümün izdüşümüdür. Bu dönüşümü daha iyi takip edebilmek adına kamu hizmeti yaklaşımı dönemselleştirilecektir. Kamu yararı ve onun somut bir ifadesi olan kamu hizmetini ele almak, çalışmanın ana eksen ve bir kamu hizmet biçimi olan acele kamulaştırma kavramını anlamak adına, kritik bir önem arz etmektedir.

1.2.1.2 Kamu Yararının Hukuki Dayanakları

Yasa koyucunun kamu yararı kavramını ele alış şeklini anlayabilmek için, ilk olarak Anayasa'da hangi maddeler aracılığıyla kavrama atıfta bulunulduğuna bakılması gerekmektedir. Kavrama, Anayasa'da mülkiyet hakkı başta olmak üzere farklı maddelerde atıf yapılsa da bir bütün olarak, Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler bölümünün üçüncü kısmında düzenlenmiştir. Bu başlık altında kamu yararının

gözetildiği durumlar belirtilmiştir. Bunlar: kıyılardan yararlanma, toprak mülkiyeti, tarım, hayvancılık ve bu üretim kolunda çalışanların korunması, kamulaştırma, devletleştirme ve özelleştirme olarak sıralanmıştır. Maddeleri kamu yararı açısından ele alırsak, ortak yarar adına bireysel yararı kısıtlayıcı bir mahiyette olduğu görülmektedir. Kamu yararının ele alınış şekline bakıldığında ise, daha önceki yasal düzenlemelerin aksine, kamu yararının Anayasa’da bir başlık altında toplandığı görülmektedir. Akıllıoğlu’na göre, bir başlık altında kamu yararına konu olabilecek unsurların daraltılarak modellenmesi ile yasa koyucu kamu yararının içeriğini belirlemektedir (Akıllıoğlu, 1988: 12). Yasa koyucunun bu tavrı, genel kanunun aksine biçimsel değil, kamu yararının mahiyetine dokunan, içeriksel bir müdahaledir. Dolayısıyla idareye görece daha dar ve net bir hareket sahası yarattığı söylenebilir.

Anayasa Mahkemesi’nin aldığı kararlara bakılacak olursa, açık bir kamu yararı tanımı yapılmadığı görülmektedir. Anayasa Mahkemesi’nin (AYM) bunun yerine karşılaşılan somut olaylarda kamu yararının varlığını araştırdığı söylenebilir (Tombaloğlu, 2014: 366). Dolayısıyla AYM’nin kamu yararına dair aldığı kararlar, daha dinamik bir kamu yararı kavrayışının ipuçlarını taşıyacaktır. AYM’nin kamu yararı odağında aldığı kararlar gruplandırılarak, bu ipuçlarına bakılabilir. Söz konusu kararlar kamu yararı kavramı ve kamu düzenine ilişkin¹⁸, kamu yararının özel yarar karşısındaki sınırları¹⁹ ve kamu yararı ile toplumsal yarar arasındaki ilişkiye²⁰ atıfta bulunan kararlardır. Anayasa Mahkemesi’nin aldığı bu kararlarda göze çarpan ilk unsur, kamu yararının göreceli nitelikte olmasıdır. AYM’nin bu görüşü daha önce ifade

¹⁸“kişinin ve toplumun huzur ve refahını sağlamak Anayasaya göre devletin başta gelen ödevlerindendir” (AYM, 5.5.1977, E.1977/1, K.1977/20), “Kamu yararı genel düşüncedir. Yalnızca özel çıkarlar ya da belli kişilerin yararı için yasa konulamaz... Kamu yararı zaman içinde değişebilir, ortadan kalkabilir.” (AYM, 22.6.1972, E.1972/14, K.1972/34), “vatandaşlar arasında kin ve düşmanlık duygularının yaratılmasının önlenmesi ve millî huzurun devamlılığı... toplum hayatını zarardan korumak ve güvenliği sağlamak.”

¹⁹“Kamu yararına dayanarak ayırım yapılması eşitlik ilkesini zedelemmez.” (AYM, 26.12.1968, E.1968/9, K.1968/67), “Kamu yararı nedeniyle özel hayatın gizliliğine dokunulabilir.” (AYM, 27.9.1967, E.1963/336, K.1967/29), “Kamu yararı amacıyla olsa da bir hakkın özüne dokunulamaz.” (AYM, 26.3.1963, E.1963/3, K.1963/67), “Yasayla temel hak ve özgürlüklerin kısıtlanmasının topluma sağlayacağı yararın, kişiler için getireceği yarara ağır basması durumunda kamu yararının varlığı kabul edilmelidir.” (AYM, 8.2.1979, E.1978/54, K.1979/9).

²⁰“Sosyal düzen ve toplum yararı amacıyla anayasal ilkeye ayırık getirilmesi kamu yararınadır.” (AYM, 21.9.1966, E.1966/14, K.1966/36), “Ekonomik ve sosyal dengeyi sağlamak gibi haklı nedenlere dayanan çalışma hakkı sınırlamaları, mülkiyet hakkının toplum yararına kullanılmaması anlamına gelmez, zira sınırlama kamu yararınadır.” (AYM, 27.9.1967, E.1963/336, K.1967/29).

edilen, kamu yararının nesnel koşullara göre değişkenlik gösterdiği düşüncesini desteklemektedir. AYM'nin kararlarında öne çıkan bir başka unsur da kamu düzeninin korunmasının doğrudan kamu yararı niteliğinde olmasıdır. Bu yaklaşıma göre tüm eşitsizliklerine rağmen toplumsal düzenin korunması, kamunun yararına. Bu yaklaşım homojen olmayan bir toplumda var olan eşitsizlikler, dışlanmış ve dezavantajlı gruplar karşısında devletin nerede durduğu sorusunun önemini arttırmaktadır.

AYM'nin kararlarında göze çarpan üçüncü unsur kamu yararının sınırıdır. AYM, temel hak ve hürriyetlerin özünü korumak şartı ile kamu yararını özel yarar karşısında açık bir şekilde üstün görmektedir. Bu karar kamu yararının uygulayıcısı olan idareleri, özel yarar karşısında oldukça güçlendirmekte ve bu sayede geniş bir hareket sahasına sahip olmaktadır. Bu duruma ek olarak AYM'nin özel kişileri, kamu yararı kaynaklı ayırım yapabilmesini mümkün kılan kararı, ayrıca önem taşımaktadır. Bu karar, özel kişilerin kendi yararlarını kamu yararı adı altında kullanmalarını ve bunu gerçekleştirirken kamu gücünden istifade etmelerinin dayanaklarından biridir. Kararın günümüzdeki somut hali, enerji sektöründe faaliyet gösteren firmaların, özel mülkiyete ait arazileri kamu yararı adına temellük etmelerinde ve ilgili tesisleri inşa etmelerinde görülmektedir. Söz konusu bu durumun analizi, çalışmanın üçüncü bölümünde detaylı bir şekilde yapılacaktır.

AYM kararları aracılığıyla hukuki zeminde kamu yararı kavramının ele alınış biçimi, ana hatlarıyla yukarı olduğu gibi özetlenebilir. Son olarak kavramın önündeki sisi aralamak ve daha net görebilmek adına, kamu yararının görünür bir uzantısı olan kamu düzeni kavramına değinilebilir. Böylece hukuki zeminde ele alınan kavramın toplumdaki somut çıktılarına bakılabilir. Daha önce de vurgulandığı üzere kamu düzeni kavramı, mevcut toplumsal yapıyı korumayı amaçlamaktadır. Dolayısıyla kavramın işaret ettiği düzen, kastedilen toplumun niteliğine göre değişiklik göstermektedir. Söz gelimi, kapitalist üretim ilişkilerinin hâkim olduğu bir toplumda kamu düzeni, artık değer üretimine ve bu değerın yeniden bölüşüm mekanizmalarına olanak tanıyan toplumsal yapılara, kurumlara ve normlara denk düşmektedir. Bir başka deyişle bu toplumda kamu düzeni, sermaye birikimi için gerekli üst yapısal unsurlarında

sağlandığı toplumsal bir yapıyı anlatmaktadır. Böyle bir toplumda bahsedilen kamu yararı kavramının kaçınılmaz bir sınıfsal kimliği vardır. Dolayısıyla özel yararı yani sermaye sınıfının çıkarını taşıması şaşırtıcı değildir. Bu noktada çalışmanın konusu hatırlanırsa, HES, RES, JES vb. enerji üretim, iletim ve nakil hatları başta olmak üzere turizm, kentsel dönüşüm vb. alanlarda alınan acele kamulaştırma kararlarının değişen yeni sureti netleşmektedir. Amaç ve uygulama açısından istisnai olan bu mekanizma, 2000’ler Türkiye’inde istisnallığını yitirmiş ve kamu yararı adına başvurulmuş en gözde uygulamalardan biri haline gelmiştir. Yaşanılan bu değişimin temel dinamiği, kamu düzeninin birikim rejiminin ihtiyaçlarına cevap verebilmek adına yeniden şekillenmesi, biçimlendirilmesidir. Söz konusu düzenleme biçimiyle beraber bu kamu hizmeti, bir mülkiyet transferi aracı olarak özel hukuk kişileri adına yapılması yaygınlaştırılmıştır. Bu nedenle kamu yararı amacıyla yapılan işlemlere bakıldığında, hangi kamunun yararından bahsedildiği ve söz konusu kamuyu kimlerin oluşturduğu sorularıyla beraber düşünülmesi gerekmektedir. Kamunun ve kamu yararı kavramlarının dinamik olduğu, toplumsal yapının niteliğine göre içeriğinin değiştiği açıktır. Dolayısıyla kamu yararı bir bütün olarak toplumun bütününe işaret etse de, her zaman tüm toplumsal sınıfları kapsayan ve onların ortak yararını taşıyan bir nitelik arz etmemektedir. Zira bu kavramlar dönemin düzenleme biçiminin birer ifadeleridir. Bu anlamda kamu yararı adına idarenin attığı adımlar, dönemin birikim rejimine denk düşen bir düzenleme biçiminin yansımasıdır. Bu nedenle kamunun kendisini ve kamu yararını, çalışmanın başında da vurgulandığı üzere, içerisinden çıktığı toplumsal ve tarihsel bağlamıyla analiz etmek gerekmektedir.

1.2.2 Dinamik Bir Kavram Olarak Kamu Hizmeti

1.2.2.1 Kamu Hizmeti Kavramı

Kamu hizmeti kavramı, kamu ve kamu yararı kavramlarının bir uzantısı olarak, üzerinde sıkça durulan, atıf yapılan fakat tanımlama konusunda herhangi bir uzlaşımın sağlanamadığı kavramlardan birisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Kavrama ilişkin literatürde farklı açıklamalar yapılsa da, kamu hizmeti ve devlet arasındaki ilişkiye esas

alan üç farklı yaklaşımın ön plana çıktığı görülmektedir. Bu yaklaşımlara kısaca değinilmesi gerekirse, ilki kamu hizmetini devletin görevi olarak gören kamu hukukçusu Leon Duguit'e aittir. Duguit devleti sosyal dayanışma ile açıklayarak devletin varlık nedeni olarak kamu hizmetini görmektedir (Derbil, 1950; Derbil, 1988:28). Ona göre devlet toplumun müşterek çıkarlarını karşılamak için oluşturulmuş bir sistemdir. Bu sistemin temel görevi de sosyal dayanışmayı temin etmektir. Dolayısıyla bu sistemde devlet toplumdan kopuk ve onun üzerinde emretme gücü bulunan bir egemen değildir. Aksine devlet sosyal dayanışmanın bir gereği olarak toplumsal menfaatleri yerine getirmekle yükümlü bireyler toplamıdır (Günel, 1964: 289). Burada amaçlanan sosyal dayanışmanın tesisi ve toplumsal menfaatlerin hayata geçirilmesi ise devletin gerçekleştirdiği kamu hizmetlerine denk düşmektedir. Bu nedenle devlet ancak gerçekleştireceği kamu hizmeti ile açıklanabilmektedir.

Duguit'in devlete ilişkin bu düşünceleri, kamu hizmetinin içeriğine, kapsamına ya da kısaca tanımına ilişkin sorular sorulduğundan belirsizleşmektedir. Zira ona göre geçmişten günümüze sosyal dayanışmanın bir gereği olarak devlet savaş, polis ve adalet gibi temel kamu hizmetlerini sürekli olarak yerine getirmiştir. Fakat günümüzde modern devletin gelişimi ile bu ihtiyaçlar çoğalmış ve karmaşıklaşmıştır. Duguit karmaşıklaşmış bu yeni toplumda kamu hizmetlerini ikili bir ayırım ile aşmaya çalışmıştır. Buna göre ilk grupta yukarıda bahsedilen, geçmişten günümüze devam eden toplumsal ihtiyaçlar, devletin sunmakla zorunlu olduğu kamu hizmetleridir. İkinci grupta ise, sosyal dayanışmanın tesisi ihtiyaç duyulan yeni hizmetler ortaya çıkmıştır. Duguit, bu noktada yöneticilerin iradi bir göreve sahip olduklarını belirtmektedir. Bu görev toplumun ihtiyaç duyduğu kamu hizmetlerinin belirlenmesi görevidir. Buna göre yöneticilerin sosyal dayanışmanın tesis edilmesi için, toplumun ihtiyaç duyduğu kamu hizmetlerini kendi iradeleri ile belirlemeleri bu gruba girmektedir (Karahanoğulları, 2015: 32-33). Bu ikili ayırımdan hareketle, Duguit'nin açık bir kamu hizmeti tanımı yapmak yerine, sosyal dayanışmanın sınırları içerisinde, objektivist bir kamu hizmeti anlayışı geliştirmeye çalıştığı görülmektedir.

Kamu hizmeti kavramına ilişkin ikinci yaklaşım, Gaston Jèze tarafından geliştirilmiştir. Jèze'nin yaklaşımına göre kamu hizmeti: "Sadece ve sadece belirli bir

zamanda, belirli bir ülkede yönetenlerin kamu hizmeti usulüyle karşılamaya karar verdikleri ortak ihtiyaçlar kamu hizmetidir.” (Jèze 1930, akt. Karahanoğulları, 2015: 39) olarak özetlenebilir. Zira ona göre neyin kamu hizmeti olduğu sorusunun cevabı, yöneticilerin kendi iradeleriyle yaptıkları seçim ile belirlenir. Bu seçimde yöneticilerin iradelerini kısıtlayacak herhangi bir hukuki kural ya da kıstas yoktur. Dolayısıyla kamu hizmetini belirleyecek aktör, büyük oranda siyasi otoritenin kendisidir (Azrak, 1970: 58). Bu yaklaşımla Jèze, Duguit’nin sosyal dayanışma odaklı objektivist kamu hizmeti anlayışının eleştirilerek, subjektif bir anlayış geliştirmeye çalışmıştır. Çalışmanın konusu açısından bakıldığında bu yaklaşım, kamu hizmetini toplumsal bağlarından koparmakta ve kavramı dar, yönetenlerin iradesine bağlı bir alana sıkıştırmaktadır (Karahanoğulları, 2015: 40). Bu nedenle kamu hizmetinin değişen içeriğini açıklamakta şüphe yaratmaktadır.

Kavrama ilişkin üçüncü yaklaşım ise Cem Eroğul’un geliştirdiği devletin işlevi yaklaşımıdır. Bu yaklaşıma göre devletin tarihsel ve toplumsal olarak taşıdığı birbiriyle ilişkili üç farklı işlevi vardır. Buna göre devletin ilk işlevi, üretim araçlarının ve üretici güçlerin korunması, geliştirilmesi ve buna uygun koşulların yaratılmasıdır. Eroğul’a göre bu devletin bu işlevi, toplumun ortak çıkarına dair bir işlevdir ve bunu gerçekleştirmeyen devletler varlığını sürdürememektedir (Eroğul, 2014:66). İkinci işlevi ise üretim ilişkilerinin korunması ve geliştirilmesidir. Bu işlev sınıflı toplum yapısında mevcut eşitsizliklerin sermaye sınıfının çıkarının korunması anlamına gelmektedir. Üçüncü ve sonuncu işlev ise, devletin kendi çıkarıdır. Buna göre devlet, birbirine zıt olan ilk iki işlevini yerine getirebilmek için toplumun üzerinde ayrıksı bir şekilde örgütlenmiş ve mevcut ilişkileri sürdürebilmek için kendisini güçlü kılmıştır. Eroğlu devletin bu işlevi yerine getirmek için, kurucu mitlerden ve geleneklerden yararlandığını; kamu gücünün lokomotifi olan yargı ve askerlik işlerini kendi tekeline aldığını; kurumsal bir vergilendirmeden beslendiğini ileri sürmektedir (Eroğul, 2014: 115). Toparlanacak olursa Eroğul’a göre devlet, birbiriyle çelişen bu rollerine karşın, bu üç işlevini yerine getirmeye çalışmaktadır. Bu süreç elbette toplumun bağrında yaşanan sınıf savaşıyla beraber inişlerin ve çıkışların yaşandığı bir süreçtir. Devlete ilişkin bu analizi çalışmanın konusu açısından ele alındığında kamu hizmetleri ilk işleve, yani devletin topluma ilişkin işlevi kısmına ait olduğu görülmektedir. Zira

devletin topluma ilişkin işlevi sadece birer meşruiyet kaynağı yaratmanın ötesinde, üretim güçlerinin korunması ve gelişmesi için gerekli koşulların yaratılması anlamına gelmektedir. Bu şartlar altında düşünüldüğünde, toplumun ortak çıkarı adına yapılan eylemler, kamu hizmeti adı altında sürdürülen faaliyetlere denk düşmektedir. Dolayısıyla kamu hizmeti, devletin birinci işlevinde kendisini göstermektedir (Karahanoğulları, 2015: 23). Bu işlevin yerine getirilmesi ise, yukarıda da bahsedildiği gibi üretim güçlerinin güncel durumu ile paralellik taşımaktadır. Üretim güçlerinin korunmasına dair atılacak adımlar, onların gelişmişlik seviyesi, niteliği ve nesnel toplumsal koşullar karşısında durumuna göre değişiklik göstermektedir. Kavrama bu yaklaşım ile bakıldığında, kamu hizmetinin dinamik yapısı ve dönemsel olarak değişen içeriği daha anlaşılır olmaktadır.

Yukarıda ana hatlarıyla aktarılan yaklaşımların yanı sıra, kavrama ilişkin yapılan farklı tanımlamalarda görülen vurgulara bakmakta faydalı olabilir. Buna göre tanımlamalara yakından bakıldığında ön plana çıkan vurgular: kamu hizmetinin ortak bir ihtiyacı gidermeye yönelik süreklilik arz eden faaliyetler olduğu, kamu hizmetinin sadece devlet değil özel kişiler tarafından da verilebileceği, bu hizmetin herkese eşit bir şekilde verilmesi gerektiği ve son olarak kamu hizmetinin amacının kamu yararının gerçekleştirilmesi olduğu görülmektedir. Tanımlarda yapılan vurgular, aslında günümüzde kabul edilen kamu hizmeti ilkelerine denk düşmektedir. Günümüzde kabul edilen kamu hizmetini anlayışını daha iyi anlayabilmek için, bu ilkeler üzerinde kısaca durulabilir:

i) Süreklilik İlkesi: Bu ilkeye göre kamu hizmeti, toplumun ihtiyaçlarını karşılamak adına düzenlilik ve süreklilik arz etmektedir. Toplumun ihtiyaçları ancak istikrarlı bir şekilde sürdürülen kamu hizmeti ile giderilebilir (Atay, 2019: 145). Kapitalist üretim ilişkilerinin hâkim olduğu toplumsal bir yapı düşünüldüğünde, bu ilke elbette salt toplumsal ihtiyaçlara cevap vermemektedir. Sermaye birikim rejiminin korunması ve yayılması için gerekli koşulların oluşturulmasında ihtiyaç duyulan temel bir ilkedir (Karahanoğulları, 2015: 190).

ii) Eşitlik İlkesi: Devletin her vatandaşa eşit mesafede olmasının bir ifadesi olarak kabul edilmiştir. Devletin gerçekleştirdiği hizmetleri yansız bir şekilde sunmasını

anlatmaktadır. Liberal demokratik toplumda bu ilkenin tutkal görevi gördüğü söylenebilir. Zira devletin sınıflı bir toplum yapısında, toplumun ortak çıkarlarına hizmet ettiği düşüncesi, herhangi bir sınıfa ya da kişiye farklı yaklaşmadığı fikrinin somut hali bu ilkede görülmektedir. Bu nedenle bu ilke, önemli bir meşruiyet aracıdır (Karahanoğulları, 2015: 202).

iii) Uyum (Değişkenlik) İlkesi: Bu ilke kamu hizmetlerinin toplumun dinamik yapısına uyum sağlayarak, ihtiyaçlara cevap verecek şekilde değişkenlik göstermesidir. Söz konusu ilke çalışmanın konusu açısından oldukça kritiktir. Zira devlet bir yandan üretim ilişkilerini korumakta ve geliştirmekteyken, bir yandan da bu ilişkilerin yeniden üretilmesi için gerekli koşulları sağlamaktadır (Akbulut, 2013: 168). Bu şartlar altında gerçekleştirilecek kamu hizmetleri de bu ihtiyaçlara paralel olarak değişkenlik göstermesi gerekmektedir. Bu açıdan bakıldığında bu ilke oldukça önem arz etmektedir. Zira devletin toplumsal ilişkileri biçimlendirmesinde temel enstrümanlardan birisi olan kamu hizmetleri, birikim rejimiyle uyumlu bir şekilde nasıl tekrar düzenlendiğinin somut bir örneğidir. Değişen birikim rejimlerine göre kamu hizmetinin içeriğinde görülen farklılıklar, bu ilkeyle daha açıklayıcı olabilir. Çalışmanın konusu açısından bu ilke özelinde önemli olan bir diğer nokta ise, değişimin “uygun yeni araç ve yöntemler izleyerek uygulanması zorunluluğu” dur (Karahanoğulları, 2015: 223). 2000’ler Türkiye’inde acele kamulaştırma birikim rejiminin ihtiyaçlarını karşılamak için başvuru, bir mülkiyet transfer mekanizması haline gelmiştir. Kamu hizmeti amacıyla işleyen bu mekanizmanın kararları, bu ilke özelinde tekrar düşünüldüğünde oldukça tutarlıdır. Bu ilke ile dönüşümün üstüne oturduğu ana eksen görülmektedir. Çalışmanın devamında bu konu, daha detaylı bir şekilde açıklanmaya çalışılacaktır.

iv) Meccanilik İlkesi: Kamu hizmetinin son ilkesi olan meccanilik, sunulan hizmetin herhangi kâr amacı güdülmeksizin yapılması anlamına gelmektedir. Bu ilke sunulan hizmetin karşılıksız olduğu anlamına gelmemektedir. Zira sunulan hizmetin kaynağını, dolaylı ya da dolaysız alınan vergiler oluşturmaktadır (Karahanoğulları, 2015: 238). İlkenin günümüzde geçerliliği ise oldukça tartışmalıdır. Devletin neoliberal saiklerce yaşadığı dönüşümün kamu hizmetine bu ilke özelinde yansımaları, piyasalaşma

olmuştur. Piyasa mantığı ile hizmet sunumları başlamış ve literatürde yaygın tartışma konularından birisi olan “yurttaştan müşteriye” anlayışının gelişmesine neden olmuştur. İleride daha detaylı ele alınacak bu dönüşüm düşünüldüğünde bu ilkenin geçerliliği şüphelidir.

Buraya kadar anlatılanlar toparlanacak olursa, kavrama dair geliştirilen farklı yaklaşımlarda da görüleceği gibi kamu hizmetinin, perspektife bağlı olarak niteliği ve kapsamı değişmektedir. Söz konusu perspektif ile kamu hizmetinde yaşanan kurumsal dönüşüm ve bu dönüşüm ile ortaya çıkan yeni müdahale araçları açıklanabilir olmalıdır. Bu amaçla Onur Karahanoğulları’nın yaptığı kamu hizmeti tanımı, çalışmanın konusu açısından sağlam bir temel oluşturabilir. Bu tanıma göre: *“Siyasal alanın (devletin) karşıladığı temel ihtiyaç, kapitalist üretim biçiminin varlığını ve işleyişini güvenceye almak ve bunun gereği olarak da kendi varlığını güvenceye almaktır... Bu anlamda siyasal alanda gerçekleştirilen faaliyetler kamu hizmetidir. Üretim biçiminin ve oluşturduğu toplumsal yapının işleyişini sağlayıp sürdürecekt hukuki kuralların konması ve uygulanması kamu hizmetidir.”* (Karahanoğulları, 2015: 53). Kamu hizmetine dair bu kavrayış, üretim ilişkileriyle şekillenen toplumsal yapının kendisini, gerek hukuki olarak (mülkiyet hakkı, kamu yararının üstünlüğü vb.) gerek yönetsel olarak (devletin içsel yapısının değişmesi) bütünsel bir şekilde açıklayabilir. Bu perspektifin birikim rejiminde karşılaşılan engelleri ve bu engelleri aşmak için düzenleme biçiminde meydana gelen değişiklikleri daha görünür kılacağı düşünülmektedir. Bu nedenle çalışmanın devamında ele alınan konular bu yaklaşım ile incelenecektir.

1.2.2.2 Kamu Hizmeti Anlayışının Türkiye’deki Gelişim Seyri²¹

1.2.2.2.1 Kamu Hizmeti Anlayışının Genişlemesi

Osmanlı Devleti döneminden Cumhuriyet dönemine geçilmesiyle beraber, kamu hizmeti anlayışında önemli değişiklikler yaşanmıştır. Öncesinde güvenlik ve düzeni sağlama temelinde devletçe sunulan kamu hizmetlerinde, Cumhuriyete geçişle beraber modern devletin gerekliliklerine yerine getirmek üzere yeni bir anlayış benimsenmiştir. Bu yeni anlayışın arkasında, devletin üstlendiği toplumsal yapıyı dönüştürme görevine paralel gelişen bir kamu hizmet anlayışı yatmaktadır (Karahanoğulları, 2015: 115). Bu anlayışın arka planında Osmanlı Devleti’nden devralınan miras yatmaktadır. Osmanlı Devleti’nde daha önce ağırlıklı olarak vakıflar aracılığıyla sürdürülen kamu hizmetleri, sosyal ve ekonomik yapının gittikçe kötüleşmesi, teknik gelişmelerin takip edilememesi, savaşlar, iç ve dış borçlanmaların artması ve son olarak imtiyaz sahibi yabancı yatırımcıların kamu hizmetlerini devralmaları, mevcut kamu hizmetlerini yetersiz bırakmıştır (Gülan, 1998: 97-98).

Cumhuriyet dönemine gelindiğindeyse kamu hizmeti anlayışının kapsamı ve içeriği, yaratılmak istenen kapitalist ilişkilerin inşası için yeniden kurulmuştur. Cumhuriyetin kurulmasıyla beraber yaşanan piyasa yetersizliğinin aşılması ve toplumsal taleplerin karşılanması görevi, devlet tarafından üstlenilmiştir. Elbette bu üstleniş aynı zamanda, kapitalist sermaye birikimi için uygun şartların yaratılmasını, bir diğer ifadeyle piyasa yetersizliğinin giderilmesini anlamına gelmektedir (Boratav, 1974: 11). Kendi içinde farklı dönem ve kırılımlar taşısa da bir üst başlık olarak bu dönem ‘devletçilik’ olarak adlandırılmaktadır. Söz konusu dönemde, milli bir iktisat gölgesinde yeşertilen milli burjuvazinin, yabancı sermaye gruplarıyla rekabet edecek şekilde büyümesini amaçlamaktaydı. (Şener, 2015: 203). Bu amaç doğrultusunda temel tüketim maddelerinin temini için devlet işletmeleri açılmış, limanlar ve demiryolları millileştirilmiş, pek çok ürünün üretim imtiyazı yeni filizlenen yerli sermayedarlara

²¹ Bu başlıkta kullanılan kamu hizmeti anlayışını dönemselleştirme yöntemi, Onur Karahanoğulları’nın Kamu Hizmeti adlı kitabında geliştirdiği bir yöntemdir (Karahanoğulları, 2015:115). Çalışmanın odak noktası olan acele kamulaştırmanın, kamu hizmeti anlayışı kapsamında nerede durduğunu görebilmek adına, bu dönemselleştirme yönteminin açıklayıcı olduğu düşünülmektedir.

verilmiş, yapılan düzenlemelerle sanayi alanında gerekli finansmanın işletmelere devlet eliyle verilmiştir.

II. Dünya Savaşı ve Marshall Planı ile beraber uygulanan korumacı-devletçi ekonomi politikaları içerik değiştirmiştir. Devletin yaptığı ağır sanayi (demir, çelik, petro-kimya, vb.) yatırımları yerine tarım sektörüne bırakmış; demiryolu yatırımları yerine karayolu yapımına ağırlık verilmiş ve ekonomi politikalarının korumacı unsuru olan ithalat duvarları, gevşetilmeye başlanmıştır (Uslu, 2015: 348). Devletin ekonomi politikaları üzerindeki korumacı tutumu, iktidar partisinin değişmesine rağmen devam etmiştir. Enerji, kömür, çimento ve şeker başta olmak üzere, pek çok üretim kolunda kamu yatırımlarında önemli bir artış yaşanmıştır. Bu dönem sürdürülen korumacı ekonomi politikalarının somut bir ifadesi, Demokrat Parti sloganında görülmektedir. DP'nin iktidara gelmeden önce 'Devlet işletmelerinin özel sektöre devri' şiarı, iktidara geldikten genişleyen kamu yatırımları ile birlikte geçerliliğini yitirmiştir (Atılğan, 2015: 397) .

Kamunun ekonomide oynadığı aktif rol, 1960 Darbesi sonrasında da devam etmiştir. Bu dönem Fordist bir birikim rejiminin, ithal ikameci sanayileşmenin hâkim olduğu görülmektedir. Bu birikim rejiminin gereği, gümrük duvarlarıyla sermaye sınıfı, sıkı bir şekilde korunmuştur. Bunun yanında, devlet aracılığıyla çeşitli sübvansiyonlar imalat sanayisi ağırlıklı yatırımlarına devam etmiştir. Dolayısıyla devlet, bu dönemde geliştirdiği araçlar ve politikalar aracılığıyla, birikim rejimi için uygun koşulları tesis etmiştir. Bu durumun somut bir ifadesi, bu dönemde kurulan Devlet Planlama Teşkilatı'nda görülmektedir. Ulusal kalkınma için gerekli planlamayı yapmakla görevli olan bu kurum, iki temel ekonomik kaynağın dağıtımından sorumludur. Bu kaynaklar döviz ve kamu kredileridir. Sanayi yatırımlarında kamunun başat aktör olduğu düşünülürse, aktarılacak bu kaynaklar birikim rejimi için oldukça kritiktir (Keyder, 2013: 480). Bu durum aynı zamanda devletin birikim rejimi üzerindeki denetimini de perçinlemektedir. Dönemsel olarak bakıldığında devletin üstlendiği sosyal fonksiyonlarla beraber düşünüldüğünde, kamu hizmetinin içeriğinin ve sınırlarının net olmadığı ve toplumun geneline sirayet ettiği görülmektedir.

Karahanlıoğulları'nın değimiyle, devletin üstlendiği bu fonksiyonlar ile kamu hizmetlerinde bir genişleme söz konusudur.

1.2.2.2.2 Kamu Hizmeti Anlayışının Daralması

Türkiye'de kamu hizmetinde görülen genişleme eğilimi, 1970'lerin ortalarına yaşanan gelişmelerle beraber, yerini daralma eğiliminin hâkim olduğu bir döneme bırakmıştır. Kamu hizmetinde görülen bu daralmanın temel nedeni ise, yeni bir birikim modeline geçiş ve bu geçişe uygun olacak şekilde yaşanan yapısal-toplumsal dönüşümlerdir.

1970'lere kadar hâkim olan fordist birikim rejimi, üretim araçlarındaki verimlilik potansiyelinin sınırlarına gelinmesi, üretim ile tüketimin toplumsal maliyetinin artmasıyla beraber, sürdürülemez duruma gelmiş (Arın, 1986: 138) ve 1974'de ki Petrol Krizi ile krize girmiştir. Fordist birikim rejiminin ihtiyaç duyduğu kitlesel talep, dönemin düzenleniş biçimi olan korumacı, müdahaleci ve sosyal devlet içerikleri Keynesyen ekonomi politikalarıyla bu krizi aşlamıştır (Hirsch, 2011: 130). Süreç Keynesyen ekonomi politikaları ve uygulamalarının terk edilmesiyle devam etmiştir. Bu durum, sosyal güvenlik, sosyal yardımlar, eğitim, sağlık, sendikal haklar, emek piyasası üzerindeki korumacı düzenlemelerin, kısacası devletin sosyal içerikleri altında toplanabilecek unsurların tasfiye edilmesi, kamunun müdahaleci-korumacı düzenlemelerin azaltılması anlamına gelmektedir (Yücesan-Özdemir & Kutlu, 2010: 366). Bir diğer ifadeyle Keynesyen sosyal refah devletinin kamusal fonksiyonları budanmış ve Minimal Devlet'in inşa edildiği bir sürece girilmiştir.

Süreç Türkiye'de de benzeri bir şekilde işlemiştir. 1970'lerde yaşanan krize çözüm olarak, 1980 askeri darbesi sonrasında birikim rejimi değişmiş ve fordist bir birikim modeli olan ithal ikameci korumacı birikim rejiminden, post-fordist bir modele, yani ticari sermayenin uluslararasılaştığı, ihracat odaklı bir birikim rejimine geçilmiştir (Ercan, 2006: 11) Bu geçişin gerçekleşmesi için neoliberal ekonomi politikaları öncüllüğünde toplumun ve devletin yeniden yapılandırıldığı bir sürece girilmiştir. Yeni dönemin başlangıcı, DB ve IMF menşeli 'yapısal uyarılama

reformları'nın hayata geçirilmesi ve küresel kapitalizme entegre edilmesidir. Bu durumun toplumdaki yansıması piyasalaşma ve özelleştirme şeklinde olmuştur (Ercan, 2005: 6). 1980 Türkiye'sinde yeni sermaye rejimi kapsamında, emek piyasası yasal ve kurumsal olarak disiplin altına alınmış, emekçi sınıfı aleyhinde bölüşüm politikalarına gidilmiş, daraltıcı maliye politikalarıyla kamu harcamaları azaltılmış ve yüksek oranlı devalüasyonlar yaşanmıştır (Altıok, 2002: 91). Reform adı altında yapılan eylemler, bir bütün olarak bakıldığında, devletin kamu hizmetlerini etkin bir şekilde sürdürdüğü alanlardan tasfiye edildiği ve bu alanları devralan sermaye gruplarının, kamu hizmetlerini ticarileştirerek piyasa mekanizmalarını inşa ettiği bir süreç görülmektedir. Bir başka ifadeyle yaşanan krizin sorumluluğu fordist birikim rejiminde görülen Keynesyen sosyal refah devleti ve onun korumacı, sosyal içerikli düzenleme biçimine yüklenilmiştir. Bu noktada geliştirilen neoliberal politikalar ve post-fordist birikim rejimi ise bir yandan kamunun tasfiye edildiği alanların piyasa mantığına göre tekrar yapılandırılmasını, bir yandan da sermayenin hareketliliği karşısında birer engel olan korumacı devlet politikalarının sonlandırılmasını, kısaca yukarıda da değinildiği gibi devletin minimal kılınmasını amaçlamaktadır. Zira bu dönemin birikim rejiminin temel karakterini “*para, meta ve üretken sermayenin zaman ve mekân içinde yayılması*” (Oğuz, 2006: 156) süreci oluşturmuştur.

Devletteki bu dönüşümün Türkiye'deki kamu hizmetlerine somut yansıması, kamu yönetimi anlayışındaki somut değişikliklerde görülmektedir. Dönüşümün ilk uğrağı, birinci kuşak minimal devlet modeline uygulanan haliyle Yeni Kamu İşletmeciliği paradigmasıdır. Bu paradigma performans, toplam kalite yönetimi, müşteri odaklılık, verimlilik ve etkinlik gibi işletme anlayışına ait unsurların kamu yönetimine transfer edilerek, işletme mantığı temelinde yapısal değişiklikler yapmayı amaçlamaktadır (Güler, 2009: 100). Kamu yönetimindeki bu yapısal değişikliklerin çıktısı, sunulan kamu hizmetinin içeriğine de sirayet etmektedir. Buna göre kamunun sunduğu hizmetler maliyet bilinciyle yaklaşılmaya başlanmış, süreç yerine sonuç odaklı bir hizmet sunumuna geçilerek hizmet sunumunda verimlilik ve performans değerlendirmesi ön plana çıkartılmış, hizmetin hedef kitlesi olan vatandaş yaklaşımı yerine müşteriye bırakmış, rekabet arttırıcı düzenlemelere ve özelleştirmelere gidilmiştir (Güzelsarı, 2004: 4-5). Toparlanacak olursa, devletin bir işletme mantığıyla

yeniden düzenlendiği bu dönemde, kamu hizmetlerinin kendisi de bu dönüşümün parçası olarak piyasa mekanizmasıyla tekrar kurgulanmıştır.

1990'lara gelindiğinde ise minimal devlet biçimi, Post-Fordist birikim rejimi için uygunluğu tartışılmaya başlanmıştır. 1990'ların sonlarında yaşanan ekonomik krizler karşısında piyasalar istikrarını koruyamamış ve piyasaların düzenlenmesi, istikrarlı bir birikim rejiminin tesis edilmesi için yeni bir devlet modeli gündeme gelmiştir. İkinci kuşak yapısal reformlar olarak bilinen bu süreç yeni bir devlet biçimi olan Düzenleyici Devleti ve onun yönetsel ayağı olan yönetim paradigmasını ortaya çıkarmıştır (Yıldırım, 2018: 265). Bu devlet biçimi, birikim rejiminin ihtiyaçlarına cevap verebilecek şekilde devleti etkin kılmıştır. Yani sermayenin uluslararasılaşma sürecinde, piyasanın düzenlenmesi ve desteklenmesi için gerekli müdahaleleri hızlı bir şekilde yapılması için devlet 'piyasa dostu' olacak şekilde yeniden tanımlanmıştır. Bu noktada değişimin yönetsel ayağı olan yönetim daha da önem kazanmaktadır. Yönetişim paradigması yeni kamu işletmeciliğinden farklı olarak, devlet-toplum, kamu-özel gibi ikili ayrımları aşmaya çalışarak devlet-özel sektör ve toplumsal sınıfları, katmanları temsilen sivil toplum kuruluşları üzerinde kurulu çok aktörlü, katılımcı bir yapı kurmayı iddia etmektedir. Bu yapının yerel, ulusal ve uluslararası olmak üzere farklı düzeylerde kurularak, küresel dünyanın değişikliklerine esnek bir şekilde tepki verebilecek, hızla adapte olabilmesi düşünülmüştür (Bayramoğlu, 2002: 113) Yönetişim taşıdığı bu farklılıklara karşın özünde devlete ilişkin temalar açısından yeni kamu işletmeciliği ile aynıdır. Rekabet, verimlilik, performans gibi kavramlar devlet yapılandırılmasının bir parçası olarak kurgulanması ve devletin piyasalaştırılması amaçlanmaktadır (Güzelsarı, 2004:10). Bu durumun somut ifadesi, kamu hizmetlerinin piyasaya uygun olacak şekilde düzenlenmesidir. Etkin ve iyi işleyen bir piyasanın yaratılması adına, kamu hizmetleri özelleştirilmeli ya da özel sektör aktörleriyle beraber yürütülmelidir. Dolayısıyla devletin kamu hizmeti kapsamında ele aldığı görev ve sorumlulukların piyasa aktörlerine devredilmesi ve bu hizmetlerin kâr amacı güden faaliyetler haline gelmesi söz konusudur (Bayramoğlu, 2002: 114).

Devlette yaşanan bu dönüşümün kamu hizmeti özelindeki somut yansıması, IMF ile yapılan *stand-by* anlaşması ile 1999 yılında yeniden düzenlenen, Anayasa'nın *Sosyal Haklar ve Ödevler* başlığı altında tanımlanan *Kamu Yararı* alt başlığında görülmektedir²². Yapılan düzenleme ile devletin KİT'ler aracılığıyla ya da kamu tüzel kişileri aracılığıyla sürdürdüğü yatırım ve hizmetler, özel hukuk kurallarına tabi kılınmıştır (Kaya, 2016: 76). Dolayısıyla kamu yararı amacıyla sürdürülen faaliyetler buna göre, özel yarar yani piyasa mantığına göre yeniden yapılandırılmıştır. Devlette yaşanan bu dönüşümün bir diğer somut yansıması, 2004 yılında düzenlenen Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nda görülebilir. Bu tasarı ile gündeme gelen önemli değişikliklerden bazıları şunlardır: Bölgesel Kalkınma Ajansları ve yönetişimin yerele indirilmesi; Bağımsız İdari Otoriteleri adı altında üst kurulların kurulması ve 'siyaset-yönetim' ayrılığının kurumsallaştırılarak piyasalar üzerindeki etkin devlet müdahalesinin mümkün kılınması; Kamu İktisadi Kuruluşlarının anonim şirket statüsüne taşınması ve bir piyasa aktörüne dönüşerek özelleştirilmelerinin mümkün kılınmasıdır (Güler, 2004: 5). Tasarı ile gündeme gelen değişikliklere bakıldığında, söz konusu değişikliklerin devletin içsel mimarisini değiştirmeyi amaçladığı açık bir şekilde görülmektedir. Bu değişikliklerin çalışma açısından önemi, kamu hizmetlerinde açık bir şekilde daralmanın yaşanması ve mevcut kamu hizmetlerinin sermaye lehine yeniden tanımlanmasıdır.

1.2.2.3 Kamu Hizmetinin Yeni Mekanizmaları

Bir önceki bölümde, 1980'lerden günümüze kamu hizmetinin niteliği ve içeriğinin değiştiği, bir bütün olarak kamu hizmetlerinde daralma olarak nitelendirilebilecek bir döneme girildiği belirtilmiştir. Söz konusu daralmanın önemli bir payandası, kamu hizmet sunumlarının değişmesi başka bir deyişle piyasalaşmasıdır. Hukuki zeminde yapılan düzenlemelerle kamu hizmetleri, özel sektör aktörlerine

²² Md. 47 Ek fıkra: "Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzelkişilere yaptırılacağı veya devredilebileceği kanunla belirlenir."

devredilmiş ya da yapılan düzenlemelerle kamu ile “beraber” bu hizmetleri sunmaya başlanmıştır. Bu alanda yapılan çalışmalarla ya eski usullerin yeniden işlevselleştirilerek yaygınlık kazanması sağlanmış ya da yapılan düzenlemelerle yeni usuller/meکانizmalar yaratılmıştır. Sonuç itibarıyla söz konusu yeni mekanizmalar ile beraber kamu hizmeti piyasa aktörlerine teslim edilerek, sermaye için yeni değer alanları yaratılmıştır. Günümüz kamu hizmetlerinin geldiğı noktayı anlamak ve daha önce bahsedilen piyasalaşma pratikleri görmek açısından, bu mekanizmalara kısaca bakılmasında fayda bulunmaktadır.

1.2.2.3.1 Ruhsat Usulü

Ruhsat usulü, idarenin tekel niteliğinde olmadan sürdürdüğü bir kamu hizmetinin, özel bir izinle, belirli koşulları sağlayan özel hukuk kişileri tarafından sürdürülmesidir. (Erol, 2010: 352). İdare ile herhangi bir sözleşme yapılmaksızın, sürdürülecek hizmetin belirli ücret ve kurallarının idarece konulması ve bunun özel hukuk kişilerinca yerine getirilmesi ile gerçekleşmektedir. İdarenin burada, özel sektör aktörü tarafına ruhsat ile sürdürmesine izin verdiği kamu hizmetini denetleme ve gözetleme hakkı bulunmaktadır. İdarenin tek yanlı iradesine bağılı olarak yapıldığı için, ruhsatın idarece iptal edilmesi ve özel sektör aktörünce sürdürülen kamu hizmetini faaliyetinin sona ermesi söz konusudur (Erol, 2010: 354).

Özel sektör aktörlerinin kâr amacıyla hareket ettikleri hatırlanırsa, devraldıkları faaliyetlere bunu yansıtmaları oldukça doğaldır. Sadece sınırları ve kuralları idarece belirlendiğı için, idarenin belirlediğı oranda kar elde etmeleri gerekmektedir. Burada idareden kastedilen, ilgili sektörün birikim rejimiyle ilgili kararlar veren denetleyici ve bağımsız üst kurullardır. Bu alanda sermayenin elde edeceği karı belirleyen merci, yine aynı alanda sermaye için karlı ve elverişli bir alan yaratmakla sorumlu olan mercidir. Dolayısıyla bu alanlar kârlılığı devletin kontrolünde ve garantörlüğünde olacak şekilde piyasa aktörlerine teslim edilmektedir. Bu nedenle bu faaliyet alanlarının açıkça

piyasalaştığı görülmektedir. Ruhsat usulünün elektrik üretim, iletim ve dağıtım²³ başta olmak üzere telekomünikasyon²⁴ alanlarında kullanıldığı görülmektedir.

1.2.2.3.2 İmtiyaz Usulü

İmtiyaz usulü, idare ile özel sektör aktörü arasında sözleşmeye dayalı ve kamu hizmetinin uzun dönemli sürdürüldüğü bir anlaşmadır. Bu usulde imtiyaz sahibi, kamu ihtiyacını karşılayacak tesisin kurulumunu tamamlar ve işletmeyi çalıştırarak kamu hizmeti sunumu sağlar (Karahanoğulları, 2015: 326). İmtiyaz sahibi sürdüreceği faaliyette sermayeyi kendisi oluşturur, risk ve tehlikelerini kendisi üstlenir ve bununla beraber, bu faaliyeti bir tekel biçiminde idareden devralmaktadır. Dolayısıyla bu usulde kar ve zarar bir bütün olarak imtiyaz sahibi yüklenmektedir. Gerçekleştirilen hizmetin denetim ve sorumluluğu ve sözleşmede kamu yararı adına değişiklik yapma yetkisi yine idareye aittir.

İmtiyaz sahipleri için bu usulün, onlara tanınan haklardan dolayı oldukça karlı olduğu söylenebilir. Öncelikle faaliyet sürdürdükleri alanda rekabet etmemektedirler çünkü tekel konumundadırlar. Bu durum imtiyaz sahibi için kesintisiz bir kar anlamına gelmektedir. Dahası, “*kamu hizmetinin yürütülmesinden elde edilecek değer, kamu kesiminde kalmaz. Özel girişimciye geçer ve kamu hizmeti aracılığıyla üretilen toplumsal artı değer, kamunun belirleyicilik alanının dışına çıkar*” (Karahanoğulları, 2015: 326). Dolayısıyla imtiyaz sahibi için bu faaliyetten elde edilecek kar ya da zarar, piyasa kurallarından muaftır. Bu duruma ek olarak imtiyaz sahibinin, sürdürdüğü kamu hizmeti için kamulaştırma talep etmek, kamu mallarını bedelsiz kullanmak ve tesis yapmak ile sözleşmedeki mali dengenin korunması hakları bulunmaktadır (Yıldırım, 2018: 146). Bu haklarda da görüldüğü gibi, imtiyaz sahibi sermayedar, kamu hizmeti

²³ 4648 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu: “*Lisans: Tüzel kişilere piyasada faaliyet gösterebilmeleri için bu Kanun uyarınca Kurul tarafından verilen izin*”.

²⁴ 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu: “*Genel izin: Bir telekomünikasyon hizmetinin yürütülmesi için, Bakanlık tarafından işletmecilere belli genel şartlara ve Bakanlık nezdinde kayıt yaptırılmasına tabi olarak yetkilendiren genel düzenleyici işlem... Telekomünikasyon ruhsatı: İşletmeci tarafından söz konusu telekomünikasyon ruhsatında belirtilen telekomünikasyon hizmetlerinin yürütülmesi ve/veya altyapısının işletilmesi için Bakanlık tarafından verilen ruhsat*”.

sürdürdüğü gerekçesiyle kamu gücü ayrıcalıklarını kullanabilmekte ve kamulaştırma talep edebilmektedir.

1.2.2.3.3 Kamu-Özel Ortaklıkları

Kamu hizmetlerindeki yaşanan dönüşümlerin somut ve yaygın örneklerinden birisi de, bir üst başlık olarak²⁵, Kamu-Özel ortaklıklarında (KÖÖ) görülmektedir. KÖÖ kapsamında sürdürülen faaliyetler, birikim rejimine koşut olarak, düzenleme biçimindeki kamu hizmetlerinin geldiği noktayı açık bir şekilde ortaya koymaktadır. Bu anlamda bu yapılanma oldukça önem arz etmektedir.

KÖÖ, 1980’lerde gündeme gelen ve 1990’lardaki yapısal reform paketleriyle yaygınlık kazanan, farklı ortaklık modellerini içeren kapsayıcı bir uygulamalar bütünüdür. Ana hatlarıyla tanımlamak gerekirse, bir kamu hizmetinin ya da bir projenin gerçekleştirilmesinde, kamunun ortağı olarak özel sektör aktörlerinin, tasarım, yapım, işletim, onarım ve finansmanı sağlayarak katılım sağladıkları bir modeller bütünüdür (Güzelsarı, 2009: 46). Başka bir deyişle, yapılan belirli bir sözleşme ile kamunun hizmet alanlarını özel sektörün katılımı ile kendisine devrettiği yöntemler bütünüdür. KÖÖ kapsamında uygulanan yöntemlerin tercih edilme nedenleri ise, kamu borçlarının azaltılması, verimliliğin sağlanması, personel maliyetlerinin azaltılması, risklerin paylaşılması, finansman kaynaklarının zenginleştirilmesi, özel sektörün teknik bilgisinden ve ileri teknolojisinden yararlanılması olarak sıralanmaktadır (Karasu, 2011: 168). KÖÖ kapsamında yapılan ilk faaliyetler, kamunun finansman sorununu çözmeye yönelik kapsamlı, otoyol, köprü, havalimanı gibi büyük projeler olmuştur. Fakat daha sonra farklı KÖÖ modelleriyle beraber yaygınlık kazanarak, enerji ve sağlık gibi farklı faaliyet alanlarında ve yine farklı ölçekteki projelerde de başvuru bir yöntem haline gelmiştir.

²⁵ KÖÖ kapsamında gerçekleştirilecek projeye göre değişiklik gösteren pek çok farklı model bulunmaktadır. Bu modellere örnek olarak yap-işlet-devret, yap-işlet, işletme-bakım, tasarla-yap, tasarla-yap-işlet vb. yöntemler gösterilebilir. Bu modeller arasında en yaygınlık gösteren yöntem yap-işlet-devrettir. Bu model kısaca şu şekilde tanımlanabilir: “*Kamu ile özel sektör arasında yapılacak bir sözleşme çerçevesinde, bir eserin özel sektör tarafından tasarlandığı, finanse edilerek yapıldığı, işletildiği ve belirlenen süre sonunda idareye devredildiği modeldir.*” (Güzelsarı, 2004: 52).

Günümüzde KÖO ortaklıklarının yaygınlık kazanması, elbette tesadüfi değildir. Devletin neoliberal politikalarla piyasa odaklı bir şekilde yeniden yapılandırıldığı bir süreçte, yeni kamu hizmeti anlayışının somut bir örneğidir. Uygulanan bu yöntemler hizmet içeriğini ve örgütsel yapıyı dönüştürdükleri ve esnek çalışma sistemi üzerine kurulu oldukları için bir çeşit özelleştirme modeli kapsamında ele alınmaktadır (Karahanoğulları, 2012: 99). Modellerin uygulanış şeklinde devletin arazi ve araç temini ile çeşitli sübvansiyonları düşünüldüğünde kamusal mülkiyet üzerinden bir kaynak transferi görülmektedir. Söz konusu kaynak transferi ile sermaye için yeni değer alanlarının yaratıldığı hatırlanırsa bu tespit daha çarpıcı gelmektedir.

Kamu hizmetlerinde uygulanan bu yöntemler, çalışmanın konusu açısından oldukça önemlidir. Bu önemi anlayabilmek için 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun'a bakılması gerekmektedir. 3996 sayılı Kanun'un 10. maddesi açık bir şekilde, *“Bu Kanunda öngörülen yatırım ve hizmetler için gerekli kamulaştırma işlemleri idare tarafından 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu hükümlerine göre yapılır.”* demektedir. Bunun anlamı, Yap-İşlet-Devret (YİP) projeleri kapsamındaki faaliyetlerde, Kamulaştırma Kanunu'na işaret edilmesidir. Dolayısıyla hukuksal zeminde, piyasalar lehine kamulaştırmaların yapılması mümkün kılınmıştır. Yani kamulaştırma usulü, piyasanın rekabetçi bir şekilde düzenlenmesi adına, piyasanın önünü açmak ve genişletmek amacıyla yeniden kurgulanmıştır. Bu haliyle kamulaştırma usulünün, özelleştirmenin yeni ve kullanışlı bir aracı haline geldiği söylenebilir (Kaya , 2016: 76).

Kanun YİP projelerinin uygulamaları elektrik üretim, iletim, dağıtım, karayolu, otoyolu, demiryolu, maden işletmeleri, barajları, fabrikaları, spor tesislerini gibi oldukça geniş bir alanı kapsamaktadır. Bu alanlar ise acele kamulaştırma kararlarının en sık kullanıldığı alanlardır. Dolayısıyla yap-işlet-devret modelinin hayata geçirilmesi için, ihtiyaç duyulan mülklerin temellük edilmesi, acele kamulaştırma uygulamalarıyla mümkün olmaktadır (Karaman, 2015: 178). Günümüzde farklı modelleriyle beraber hayatın dört bir yanını kuşatan KÖO biçiminde faaliyet gösteren kamu hizmetleri düşünüldüğünde, acele kamulaştırma burada kilit rolü oynamaktadır. Zira sermayenin söz konusu projeleri gerçekleştirmek için hukuki zeminde tıkanıdığı özel mülkiyet

dokunulmazlığı, acele kamulaştırma yöntemi ile atlatılmaktadır. Acele kamulaştırma yöntemi, burada sermaye için yeniden işlevselleştirilmiş, kolaylaştırıcı bir mekanizma olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu mekanizma ile mülkiyet rejiminin uzun süreli kullanım hakkı, sermaye gruplarının tasarrufuna sunulur hale gelmiştir. Bir başka deyişle bu durum, “*kamu kaynaklarından elde edilen karın ve rantın sermaye gruplarına yeniden dağıtılması*” (Özkesen, 2022: 124) anlamına gelmektedir. Söz konusu durum kamu yararından güç alarak harekete geçen kamu kesiminin, sermaye lehine kullanımının ete kemiğe bürünmüş bir örneğidir. Bu mekanizmanın somut işleyişi ve önemi, çalışmanın ilerleyen bölümlerinde daha detaylı ele alınacaktır.

İKİNCİ BÖLÜM

2. KURAMSAL VE KAVRAMSAL OLARAK ACELE KAMULAŞTIRMA

2.1 Kavram Olarak Kamulaştırma

Kamulaştırma kavramı, Türk Dil Kurumu Türkçe Sözlükte, “*Kamu yararının gerektirdiği durumlarda gerçek ya da tüzel kişilerin mülkiyetindeki her türlü varlığın piyasa değeri ödenerek kamu mülkiyetine geçirilmesi*”; “*Bir taşınmazın, kamu yararına bir etkinlikte bulunmak amacıyla, bireylerden, kamu tüzel kişilerin, belli bir adaletli ölçüde göre karşılığı ödenerek alınıp, kamu iyeliğine geçirilmesi*”; “*Taşınmaz malı sahibinden satın alarak kamuya mal etmek*” olarak açıklanmaktadır. Kavramın İngilizce karşılığı ise “*expropriation*” kelimesidir ve “*el koyma*”, “*tasarruf hakkından mahrum etme*” anlamlarına gelmektedir (Karaman, 2015: 6). Kavramın Fransızca karşılığı ise “*expropriation*” kelimesidir ve “*mülkiyetten çıkarma*” anlamına gelmektedir. Yakın geçmişe kadar kamulaştırma kavramı yerine kullanılan “*istimlak*” kelimesi ise, “*mülk almak*” anlamına gelmektedir. Anlamından da anlaşılacağı üzere, istimlak ile özel mülkiyette bulunan bir taşınmazın, idarenin mülkiyetine geçmesi söz konusudur (Gözler, 2009: 934). Fakat etimolojik olarak mülk kelimesinden doğan istimlak, kamusal bir amaç çağrışımı yapmamaktadır. Buna karşın kamulaştırma kelimesi ise köken olarak “kamu”dan geldiği için “kamuya mal etmek” amacıyla gerçekleştirilen bir işlem olduğu izlenimi vermektedir²⁶ (Karaman, 2015: 8). Kamulaştırmayı anlayabilmek için, kavrama ilişkin çeşitli düzenleme ve tanımlamalara bakılabilir. Buna göre kavram, Anayasa’ 46’ncı maddesinde ise şu şekilde tanımlanmaktadır:

²⁶ Sıddık Sami Onar, istimlak kelimesi yerine kamulaştırmanın kullanılmasını uygun bulmamıştır. Bu durumu ise şöyle açıklamıştır: “İstimlak edilen bir gayrimenkulün(taşınmaz) mutlaka amme emlak mahiyetini alması şart değildir. Devletin özel mülkiyetinde kalır ve hususi emlak mahiyetinde bulunur; bu bakımdan kamulaştırma sözü müesseseyi tamamen kapsamamaktadır.” (Onar, 1966: 1513). Onar’ın bu görüşüne karşın Mukbil Özyörük ise kamulaştırma ve istimlak kelimelerinin etimolojik kökenlerini karşılaştırarak, kamulaştırma kavramının kullanımını yeğlemiştir (Köroğlu, 1995: 5).

“Devlet ve kamu tüzel kişileri tarafından kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamının veya bir kısmının, kanunla gösterilen esas ve usullere göre, mülkiyetini zorla devralmasıdır.”

Sıddık Sami Onar’da benzer bir tanımlama yaparak, kamulaştırmayı geniş bir kapsamda ele almaktadır²⁷. Gözübüyük ve Tan’ın kamulaştırma tanımında ise, yapılan işlemin rıza aranmaksızın gerçekleştiği vurgusu dikkat çekmektedir²⁸. Pertev Bilgen’in kamulaştırma tanımının ise, kamu hizmetinin düzenli ve sürekli olması gerekliliğinden hareketle kurulduğu görülmektedir²⁹. Akın Düren ise Aydın Zevkliler’in tanımını esas almakta ve kamulaştırma tescili ve ücreti üzerinde durmaktadır³⁰. Hamza Eroğlu’ysa kamulaştırmanın esaslarına ve sınırlarına değinerek, bir kamulaştırma tanımı yaptığı görülmektedir³¹. Farklı vurgulara sahip bu tanımlardan sonra, kamulaştırmanın kapsamı ve yorumu için Anayasa Mahkemesi’nin tanımına bakılabilir. Anayasa Mahkemesi, kamulaştırma işlem ve usulünü şu şekilde tanımlamıştır:

“Temel ögesinin” kamu yararı” olduğu öğretide de sıkça vurgulanan kamulaştırma, bir taşınmaz üzerindeki mülkiyet hakkının, kamu yararı için ve karşılığı ödenmek koşuluyla yönetimce kaldırılmasıdır, biçiminde tanımlanmaktadır. Kamulaştırmanın bir başka tanımı ise kamu yararı adına bir taşınmazın takdir edilen bedeli peşin verilmek üzere, malikinin rızasına bakılmaksızın elinden alınması olarak belirtilmektedir. Diğer bir anlatımla kamulaştırma, kamu yararlarının korunması ve

²⁷“İdarenin umumi menfaatler düşüncesi ile amme kudretine dayanarak, amme emlakine kalbetmek veya amme menfaatinin icap ettirdiği hususlara tahsis etmek veya amme menfaatinin icap ettirdiği hususlara tahsis etmek veyahut bu hususlarda kullanmak üzere bedeli mislini, değer pahasını vermek şartıyla bir gayrimenkulü iktisap etmesidir.” (Onar, 1966: 1513).

²⁸“Mal sahibinin istekli olup olmadığına bakılmaksızın, özel mülkiyet içinde bulunan bir taşınmaz malın, kamu malları arasında yer almasını sağlayan bir yoldur.” (Gözübüyük & Tan, 2007: 1113).

²⁹“İdare, tek taraflı iradesi ile malik özel kişinin iradesine bakılmaksızın, haklı bir tazminat karşılığında ihtiyacı olan taşınmaz malların mülkiyetini ve irtifak hakkını edinme yetkisine sahip olmalıdır.” (Bilgen, 1996: 1).

³⁰“Devlet ve kamu tüzel kişileri tarafından, kamu yararı nedeniyle, yasaya dayanılarak, özel kişilere ait taşınmaz ve kaynakların değer karşılığını peşin ödeyerek mülkiyetinin zorla ve tümüyle ya da kısmen ilgili kamu tüzel kişisine geçirilmesidir ki, burada mülkiyet, tescile gerek kalmadan kamulaştırılan şeyin karşılığının ödenmesiyle geçer.” (Düren, 1979: 144).

³¹“Kamu menfaati için bir gayrimenkul mülkiyetini veya onun üzerindeki diğer ayni hakları zorla iktisap etmektir. Bu sınırlamanın ancak kamu menfaati yararına olması gerekir. Kamu menfaati kararı, kamulaştırmanın esasını ve temelini teşkil eder.” (Eroğlu, 1978: 333).

kamu hizmetlerinin görülmesi için devlete tanınmış yetkilerden ve taşınmaz üzerindeki özel mülkiyet hakkını ortadan kaldıran ya da bu hak üzerine konulmuş bir sınırlamadır. Ancak bu yetki genelde yasalarda belirlenen kamu kurum ve kuruluşları yararına ayrık olarak bazı özel girişimler yararına, kuşkusuz yine yasalarla belirlenen koşullar ve yöntemler çerçevesinde devletçe kullanılabilir.”³²

Tüm bu tanımlardan da anlaşılacağı üzere kamulaştırma, idarenin rıza aranmaksızın gerçekleştirdiği bir mülkiyet devridir. Söz konusu mülkiyetin devri, idarenin yürütmekle mükellef olduğu kamu hizmetlerini yerine getirebilmek amacıyla gerçekleşmektedir. Taşınmaz malikinden rıza aranmamasının sebebi, kamu hizmetinde yaşanılacak olası bir aksamanın veya engelin önüne geçilmesidir. İdarenin, kişilerin mülkiyet haklarına yaptığı bu müdahalenin gerekçesi üstün kamu yararadır. Bu tanımlama elbette mevzuatta düzenlendiği şekliyle olağan kamulaştırma yöntemini anlatmaktadır. Yöntemin pratikte işleyiş ve sonuçları, hukuki çerçevesinden uzaktadır. Tıpkı kendisine kaynaklık eden kamu ve kamu yararı kavramları gibi yöntemin kendisi de değişmiştir. Gelinek nokta itibarıyla kamu düzenini muhafaza etmek, sermaye birikimi için gerekli koşulları muhafaza etmek ve daimi kılmak anlamına denk düşerken, olağan kamulaştırma yönteminin kendisi de bu koşulları yaratabilmek için idarenin yani devletin müdahale aracı anlamına gelmektedir. Buradaki müdahalede olağan kamulaştırmanın işlevi, söz konusu koşulların yaratılması için sermayeye gerekli kaynağın aktarılmasıdır. Yani olağan kamulaştırma bir tür yeniden dağıtım mekanizması işlevi görmektedir. Bu noktada bir parantez açarak, sermaye için olağan kamulaştırmanın makbul bir yeniden dağıtım mekanizması olmadığı belirtilmelidir. Çünkü çalışmanın devamında daha detaylı görüleceği üzere, olağan kamulaştırma düzenleniş biçimi itibarıyla sermayenin arzu ettiği güçte ve etkide değildir. Mevzuatta düzenlendiği şekliyle olağan kamulaştırma yönteminin, özel mülkü hızlı ve kapsamlı bir şekilde devralması mümkün değildir. Yöntemin özel mülkiyeti koruyucu bir şekilde düzenlendiği için, çok katmanlı işlemleri ve prosedürleri içermektedir. Dolayısıyla olağan kamulaştırma her ne kadar rıza aranmaksızın gerçekleştirilen bir yöntem olarak ifade edilse de, özel mülk sahibinin sürece itiraz etmesi ve temyiz yolunun açık olması

³² AYM, E.1993/8, K.1993/31, T. 22.09.1993, RG.16.04.1994-21907

nedeniyle ilgili mülk transferinin, uzun erimli bir hukuki süreç haline gelmesine olanak tanımaktadır. Bu durum yukarıda da bahsedildiği gibi, sermaye birikiminin ihtiyaç duyduğu koşulların yaratılmasında onu görece kullanışsız bir yöntem haline getirmektedir. Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde daha detaylı ele alınacağı üzere, bu kullanışsız durumun aşılması, istisnai bir yöntem olan acele kamulaştırma yönteminin kullanımı ile mümkün olmuştur.

Olağan kamulaştırma yönteminin ön plana çıkan temel unsurları, şu şekilde sıralanabilir:

- Kamulaştırma yalnızca özel mülkiyetin tasarrufunda olan taşınmaz mallar için uygulanabilir.
- Kamulaştırma yapmakla yetkili olan merciiler devlet ve diğer kamu tüzel kişileridir.
- Kamulaştırma işleminin temel dayanağı kamu yararadır.
- Kamulaştırılan taşınmaz malın değeri peşin ödenir. Fakat kanunda öngörülen belirli durumlarda taksitle ödeme mümkün olabilir.³³
- İdare kamulaştırma işlemine başlamadan önce, yeterli ödeneği temin etmek zorundadır.
- Kamulaştırma işlemi, yasada öngörülen esas ve usullere uyularak gerçekleştirilir (Gözübüyük & Tan, 2007: 1114).

2.2 Kamulaştırmanın Türkiye’deki Tarihsel Gelişimi

2.2.1 Osmanlı Devleti Dönemi

Osmanlı Devleti’nde geçerli olan İslam hukukuna genel olarak bakıldığında, pek çok farklı kaynaktan beslendiği görülmektedir. Kur’an, sünnet, icmâ, farklı

³³ Kamulaştırma Kanunu 3. maddesince öngörülen bu durumlar: “Cumhurbaşkanınca kabul olunan, büyük enerji ve sulama projeleri ile iskan projelerinin gerçekleştirilmesi, yeni ormanların yetiştirilmesi, kıyıların korunması ve turizm amacıyla yapılacak kamulaştırmalarda... peşin ödeme miktarından az olmamak ve en fazla beş yıl içinde faiziyle birlikte ödenmek üzere eşit taksitlere bağlanır.”

mezheplere ait içtihatlar ve İslam âlimlerinin görüşleri, yararlanılan başlıca kaynaklardır. Söz konusu kaynakların çeşitliliğine karşın, ilgili hükümler sistemli bir şekilde ele alınarak düzenlenememiştir. Bu nedenle hükümler kanunlaşmamış metinler olarak kalmıştır (Onar, 1985: 580). Dolayısıyla İslam hukuku düzensiz ve dağınık bir görünüm arz etmektedir. Bu durum, kaçınılmaz olarak çalışmanın konusu olan kamulaştırmayı da etkilemektedir. Zira Osmanlı Devleti'nde Tanzimat Dönemi'ne kadar kamulaştırma müessesesi görülmemektedir. Fakat elbette kamulaştırmanın açık bir şekilde görülmeysi, Tanzimat Dönemi öncesi kamulaştırma girişimlerinin yokluğu anlamına gelmemektedir. Fetvalar aracılığıyla çeşitli kamulaştırma girişimleri ve kamu yararı düşüncesi görülmektedir. Bu duruma örnek olarak Şeyhülislam Ebusuud Efendi'nin, eski bir caminin yenilenmesi hakkındaki fetvası gösterilebilir.

İlgili fetvadaki ifadeler şu şekildedir: “*İzn-i Sultansız olmaz, amma eski cami yerinin darlığı, etrafında evler olmak ile ise, ol evler bahası verilir, cebr ile alınmak meşru'dur.*” (Köroğlu, 1995: 9). Fetvada görülen *İzn-i Sultan* kelimesi *Emr-i Sultani* olarak da bilinen, günümüzde kamu yararı anlamına gelen bir kelimedir (Şen, 1997: 181). Fetvadan da anlaşılacağı üzere, daha geniş bir camiye ihtiyaç duyulması, kamu yararı olarak görülmüş ve bu ihtiyacın karşılanması için cebr'i temellük³⁴, ilgili mülkün bedeli ödenmek şartıyla mümkün kılınmıştır. Tanzimat Dönemi'ne kadar, çeşitli fetvalar aracılığıyla benzer örnekler görülmektedir. Fakat bu örneklerle karşın, Osmanlı Devleti'nde Tanzimat Dönemi'ne kadar kamulaştırma mefhumunun olmadığını ileri süren görüşler de vardır. Bu görüşe göre, İslam Hukuku'nda hükümetlerin kamulaştırma hakları bulunmamaktadır. Bu hakkın yerine, *İstibdal* usulü kullanılmaktadır. Bu usule göre yöneticiler, halka göstermek zorunda oldukları şefkat ve muhabbetten dolayı, gereksinim duydukları mülkün malikine, yeni bir mülkü lütuf olarak verirler (Köroğlu 1995: 9).

Toparlayacak olursak, Tanzimat Dönemi öncesi kamulaştırma müessesesi ve kamulaştırma kavramı ile ilgili bir belirsizlik söz konusudur. Belirsizliğin nedeni, kamulaştırma uygulamalarıyla ilgili kodifikasyon çalışmalarının olmayışıdır. Tanzimat

³⁴ Rıza aranmaksızın, zorla yapılan mülk edinim.

Dönemi ile birlikte kodifikasyon çalışmalarına başlanıldığı ve bu kapsamda kamulaştırma usulünün bu çalışmalara konu olduğu görülmektedir. İlk düzenlenen belge, 1855 yılında hazırlanan bir nizamname olmuştur³⁵. Bu nizamnamede kamulaştırma kelime olarak geçmemektedir. Fakat nizamnamede, devletin mülkiyete el koyma biçimi tarif edildiği için, dolaylı olarak kamulaştırma usulüne ilişkin bir düzenleme olduğu görülmektedir. Ancak bu düzenlemede pek çok eksiklik görülmektedir. İlgili mülkün kıymet takdiri ve mülk sahibi ile idare arasında çıkabilecek herhangi bir uyuşmazlık karşısında atılması gereken adımlar düzenlenmemiştir (Karaman, 2015: 16). Bu nedenle 1856 yılında yeni bir nizamname ilan edilmiştir³⁶. Kamulaştırma alanında yapılan bu düzenlemeleri, 1863 yılında *Turuk ve Ebniye Nizamnameleri* izlemiştir. Bu nizamnamede yol genişletme çalışmalarının yapılacağı ve bu kapsamda alınacak özel mülklere herhangi bir bedel ödenmeyeceği hükmü konulmuştur. Yalnız gereğinden fazla alınan mülkler için, heyetçe belirlenen bedellerin verileceği ilan edilmiştir (Şen, 1977: 177). Kamulaştırma alanındaki düzenlemeler, 1868 yılında çıkartılan *Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi* ile devam etmiştir. Bu nizamnamede temellük edilen özel mülkün sahibine ödenmesi gereken tazminat tutarıyla ilgili hükümler yer almamıştır. Ayrıca yine aynı nizamnamede, kamulaştırma işlemi ile doğabilecek uyuşmazlıkların, çözüm yeri belirlenmiştir (Karaman, 2015: 17).

1876 yılında çıkartılan *Kanun-u Esasiye* ile kamulaştırmanın sınırları çizilmiştir. 1876 Anayasası kişi hürriyetleri açısından kamulaştırmanın düzenlendiği ilk belgedir (Karaman, 2015: 17). İlgili düzenleme, Kanun-u Esasiye'nin 21. maddesinde görülmektedir: Herkes, *usulen mutasarrıf olduğu mal ve mülkünden emindir. Menafi-i umumiye için lüzum olmadıkça ve kanunu mucibince değer pahası verilmedikçe, kimsenin tasarrufunda olan mülk alınamaz*. 21. madde de görüldüğü üzere, idarenin mülk edinme sınırları Anayasal düzeyde düzenlenmiş olmasına karşın, kamulaştırma/istimlak kelimesi kullanılmamıştır. İstimlak kelimesinin kullanıldığı,

³⁵ Saltant-ı Seniyyenin Menfai-i Umumiyyeye Dair Şeylerin Tanzimi Halinde Lüzumu Olup Kıymet-i Layıkasıyla Sahiplerinden Mübayaa Edeceği Arazi vesaire Hakkında

³⁶ Menafii Umumiyyeye Dair Şeylerin Tanzimi Halinde Lüzumu Olup Kıymeti Layıkasıyla Sahiplerinden Mübayaa Edeceği Arazi Vesaire Hakkındaki Nizamname (Köroğlu, 1995: 9).

kanun düzeyinde ilk düzenleme, 1876 tarihli *Dersaadet Belediye Kanunu ve Vilayat Belediye Kanunu*'dur (Kutlu, 1992: 29). Bu düzenlemeler, 1878 tarihli *Menafi-i Umumiye İçin İstimlak Kararnamesi* ile devam etmiştir. Dört fasıldan oluşan bu kararname ile kamulaştırma mevzuatı tanzim edilmiştir (Şen, 1977: 178). 1880 yılında çıkartılan “Ebniye Kanunu” ile belediyelerin yol genişletme çalışmaları kapsamında yapacakları kamulaştırmalar, kanun düzeyinde düzenlenmiştir. 1914 tarihinde ise *İstanbul'da ve Vilayatta Devairi Belediye Namına İstimlak Olunacak Mahallerin Sureti İstimlaki Hakkında Kanunu Muvakkat* çıkartılmıştır. Bu kanunla beraber genel ve yerel kamulaştırma işlemleri ayrılmıştır. Belediye kamulaştırma işlemleri bu kanun uyarınca gerçekleştirilirken; genel kamulaştırma işlemleri ise 1878 tarihli İstimlak Kararnamesi gereğince hayata geçirilmiştir (Kutlu, 1992: 29).

Tanzimat döneminde, idarenin mal edinme yönteminde görülen bu düzenlemelerle beraber, mülkiyet hakkı üzerinde çeşitli gelişmeler yaşanmıştır. Gülhane Hatt-ı Hümayunu ile ilk kez mülkiyet hakkının dokunulmazlığı ifade edilmiştir (Karaman, 2015: 17). 1877 yılında, medeni hukuk alanında yapılan kodifikasyon çalışmalarıyla *Mecelle-i Ahkamı Adliye* ilan edilmiş ve mülkiyet hakkı üzerine çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Yapılan düzenlemelere göre mülkiyet hakkı ve dolayısıyla kamulaştırma işlemi belirli koşullara bağlanmıştır. Bu koşullar Mecelle'nin 1216. maddesinde ifade edilmiştir³⁷. Maddede görüleceği üzere kamulaştırmanın ilk koşulu “*ledel*”, “*hâce*”, yani bir kamu ihtiyacının söz konusu olmasıdır. Şayet ilk koşul karşılanıyorsa, maddede de görüleceği üzere ikinci koşul aranmalıdır, yani kamu yararı anlamına gelen “*emr-i sultan*” (Şen, 1977: 181). Maddede belirtilen üçüncü koşul ise, idarenin devraldığı mülkün *kıymetinin*, yani değerinin mülk sahibine tazmin edilmesidir.

Mecelle'nin bu maddesi, devlet ile mülkiyet ilişkisini kamu yararı adına düzenlemekte ve devlet ile mülk sahibi arasında zımni bir sözleşmeyi işaret etmektedir. Buna göre mülkiyet hakkı, malike sıkı bir şekilde bağlı olsa da; kamu yararı “*emr-i sultan*” adına, malikten rıza aranmaksızın ilgili mülkün alınmasını mümkün

³⁷ *Ledel hâce, emr-i sultani ile, bir kimsenin mülkü kıymetiyle alınıp tarike ilhak olunabilir. Fakat te'diye-i semen olunmadıkça mülkü ye'dinden alınamaz*

kılmaktadır. Dolayısıyla idare ve malik arasında cebri bir alım-satım sözleşmesi gerçekleşmektedir (Şen, 1977: 179). Bu nedenle bu belge aracılığıyla, Osmanlı Devleti'nde kamulaştırma işlemini kanun düzeyinde görebiliriz.

2.2.2 Türkiye Cumhuriyeti Dönemi

2.2.2.1 1924 Anayasası Dönemi

Osmanlı Devleti'nden Türkiye Cumhuriyeti'ne geçilmesiyle beraber, kamulaştırma adına yapılan ilk düzenleme, 1924 Anayasa'sının 74. maddesi ile olmuştur³⁸. 74. maddeye yakından bakıldığında mülkiyet hakkının güvence altına alındığı, kamulaştırma usulünün ve bedelinin kanun kapsamında düzenlendiği görülmektedir. Özel mülkiyet karşısında kamu yararı kapsamının görece daraltıldığı bu düzenleme, çağının iktisat politikalarını yansıtır vaziyettedir. Zira bu dönem yeni kurulan Cumhuriyet'in temel amaçlarından birisi, “*milli burjuvazi*”³⁹nin yetiştirilmesidir. Bu amaca uygun olacak şekilde kapitalist ilişkilerin kurumsallaşması için gerekli yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu noktada piyasa ekonomisinin gelişmesi için kilit taşı rolünde olan özel mülkiyet de, bu durumdan nasibini almıştır. Sınırları daha belirgin çizilen kamulaştırma kanunu ile daha güvenilir bir konuma kavuşmuştur. Fakat yapılan kamulaştırma düzenlemesi, devletin değişen rolü ve ekonomi politikaları nedeniyle kısa bir süre sonra yetersiz kalmıştır. Kamu hizmetlerinin uygulanması için gerekli olan kanun ve yönetmelikler, mevcut ihtiyacı karşılamamıştır. Bu durumun aşılması ve kamu hizmeti için gerekli ihtiyaçların karşılanması için, 1956 yılına kadar

³⁸ *Umumi menfaatler için lüzumu, usulüne göre anlaşılmadıkça ve mahsus kanunları mucibince değer bahası peşin verilmedikçe hiçbir kimsenin malı istimval ve mülki istimlak olunamaz. Çiftiçiyi toprak sahibi yapmak ve ormanları devlet tarafından idare etmek için istimlak olunacak arazi ve ormanların istimlak bedelleri ve bu bedellerin tediyesi sureti, mahsus kanunlarla tayin olunur. Fevkalade hallerde ve kanuna göre tahmil olunacak para ve mal ve çalışmaya dair mükellefiyetler müstesna olmak üzere hiçbir kimse hiçbir fedakârlık yapmağa zorlanamaz.*

³⁹ Kökleri *Milli İktisat* görüşüne dayanan bu düşüncenin amacı, devlet desteğiyle yeni ve milli bir sermaye grubunun yaratılması ve bu sayede kalkınmanın gerçekleşmesidir. Bu düşüncenin pratikteki yansımaları ise cumhuriyetin ilk yıllarında sıkça tercih edilen, devlet tekellerinin imtiyazlı özel şahıs ve şirketlere devredilmesinde görülebilir (Boratav, 2003: 39-40).

seksene yakın yasa ve yönetmelik çıkartılmıştır⁴⁰ (Ercan , 2000: 17). 1934 tarihli *Belediyece Yapılacak İstimlak Hakkında Kanun*’ ve 1939 tarihli *Belediye İstimlak Kanun*’ bu düzenlemelere örnektir. Bu kanunlarla yerel idarelerin kamulaştırma usul ve yöntemleri düzenlenmiş ve yerel idarelerin gereksinimlerinin karşılanması amaçlanmıştır. Fakat belediye kanunlarında görüldüğü gibi, farklı kamu hizmet birimlerinin ihtiyaçları doğrultusunda çıkartılan, kanun ve yönetmelikler ile kamulaştırma usulü, düzensiz ve uyumsuz bir görünüm kazanmıştır. Yaşanılan kargaşaya son vermek için çıkartılan 6830 sayılı *İstimlak Kanunu*, yaşanan durumun gerekçesini özetler niteliktedir⁴¹. Gerekçeye bakıldığında, özetlenen karışıklığa son vermek ve kamulaştırma müessesini kapsayıcı tek bir yasada birleştirmek için, 1956 tarihinde 6830 sayılı İstimlak Kanunu kabul edilmiştir. Bu yasa hem taşıdığı yenilikler hem de devlet nezdinde kamulaştırma politikalarını anlamak açısından önem taşımaktadır. Bu nedenle iki alt başlık altında ele alınacaktır.

2.2.2.1.1 6830 Sayılı İstimlak Kanunu’nun Getirdiği Yenilikler

6830 sayılı Kanun pek çok anlamda yenilikçi bir düzenlemedir. Bu Kanun bağlamında kamu yararının kapsamını ve dolayısıyla kamulaştırmaya konu olabilecek sahaları genişlemiştir. Daha önce kamu emlakı ve çeşitli bayındırlık işlerini konu edinen kamulaştırma işlemlerinin kapsamı, imar, sağlık ve ulaşım gibi çeşitli sosyal ihtiyaçları da kapsayacak şekilde artmıştır (Karaman, 2015: 19). Ayrıca 6830 sayılı İstimlak Kanunu’nun yürürlüğe girmesiyle, yürürlükte olan istimlak kanunları da kaldırılmıştır. Daha önce yürürlükte olan farklı kamulaştırma usullerinde, idarenin iktisap ettiği mülkün bedelinin hesaplanmasında bir düzenlilik görülmemektedir.

⁴⁰ 1945 tarihli 4753 sayılı *Çiftçiye Topraklandırma Kanunu*, 1953 tarihli 6200 sayılı *Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü ve Vazifeleri Hakkında Kanun*, 1940 tarihli 3787 sayılı *Milli Müdafaa İhtiyaçları için Yapılacak İstimlaklar Hakkında Kanun*, 1926 tarihli 929 sayılı *Devlet Demiryolları İstimlak Kanunu*, vb. kanunlar (Ercan 2000:17) (Somel 2012:529-538).

⁴¹ “Kamu menfaatleri için yapılacak istimlaklere esas olan hükümler bugüne kadar bilindiği üzere, bir kanun içinde toplanmış olmayıp halen yürürlükteki istimlak kararnamesinden başka, Cumhuriyetten sonra genel bütçeye dahil İdarelerden birçokları ile katma ve özel bütçeli daireler için ayrı ayrı tedvin edilmiş olan beş altı kanuna dağılmış ve bu yüzden ahenk ve insicam arz etmekten uzak bulunmuştur.” (Nazaroğlu & Ünal, 1975: 91).

Kamulaştırma kanunlarının bir kısmı, ilgili mülkün bedelini vergi değeri üzerinden hesaplarken, diğer bir kısmı bedel tespitini ilgili mülkün gerçek bedeli üzerinden tespit etmekteydi. 6830 sayılı İstimlak Kanunu ile bu farklılıklara son verilmiş ve bedel tespitinin, malın gerçek değeri üzerinden yapılmasında karar kılmıştır (Karaman, 2015: 19).

6830 sayılı İstimlak Kanunu'nun getirdiği bir başka önemli yenilik ise kamu yararının gerektirdiği hallerde, özel kişiler lehine kamulaştırma yapımının tanınmasıdır. Özel kişiler lehine kamulaştırma, ilk defa bu düzenleme ile mümkün kılınmıştır⁴² (Kızıllı, 1988: 210). Bu konu 6830 sayılı Yasa'nın 1. maddesinin 3. fıkrası⁴³ ile düzenlenmiş ve daha sonraki tarihli farklı kamulaştırma kanunlarında da yerini almıştır. 6830 sayılı Yasa'da görülen bir başka önemli gelişme ise, kanunda kullanıldığı şekliyle, *acele istimlak*'a yer verilmesidir. Bu çalışmanın konusu itibariyle, söz konusu düzenleme önem arz etmektedir. Yasa'nın 27. maddesinde⁴⁴ düzenlenen acele istimlak ile, olağan kamulaştırma işleminin şekil şartlarına uymaksızın, çok daha hızlı gerçekleşecek bir kamulaştırma işlemi tanınmıştır. Böylece idarenin belirli istisnai durumlarda ivedi kararlar verebilmesinin önü açılmıştır. Söz konusu istisnai koşullara bakıldığında, düzenlemenin yurt savunması⁴⁵ gibi sıkı koşullara bağlandığı görülmektedir.

⁴² Sıddık Sami Onar, 6830 sayılı Yasa'da belirtilen hükümler aracılığıyla, özel kişiler lehine kamulaştırma yapılmasının mümkün olmasını uygun bulmamış ve kamulaştırma yetkisinin idareye bağlı bir yetki olduğunu vurgulamıştır. Yasa'da belirtilen bu hükümler yerine, özel kişiler lehine yapılacak kamulaştırmalar için ayrı ve detaylı bir kanun çıkartılmasının, daha isabetli olacağı görüşünü ileri sürmüştür (Onar, 1966: 1516).

⁴³ *Amme hükmi şahısları ile müesseseleri tarafından umumi menfaatler için lüzumlu işlere tahsis edilmek üzere hususi şahıslara ait gayrimenkullerin ve kaynakların istimlakı ile hususi şahıslar lehine mahsus kanunlarına müsteniden yapılacak istimlakler bu kanun hükümlerine tabidir. Hakiki şahıslar lehine istimlaklerde bu şahısların ve hususi hükmi şahıslar hakkında da idare meclislerinin müracaatları üzerine gördükleri hizmet bakımından murakabesine tabi oldukları köy, hususi idare ve vekalet'i yetkili kılmaktadır.*

⁴⁴ *3634 sayılı kanunun tatbikinde memleket savunması veya müstaceliyeti İcra Vekilleri Heyetince karar altına alınacak veya mahsus kanunlarla derpiş edilen fevkalade hallerde lüzumlu olan gayrimenkullerin istimlakine ait kanuni merasim (Kıymet takdiri hariç) sonradan tamamlanmak üzere alakalı idarenin talebiyle 7 gün içinde o gayrimenkulün 11 inci maddenin ikinci fıkrasındaki esaslar dairesinde tespit edilecek değer pahası lehine istimlak yapılan idare tarafından mal sahibi namına milli bankaya ve bulunmayan yerlerde mal sandıklarına yatırılarak o gayrimenkule el konulabilir.*

⁴⁵ *3887 sayılı Milli Müdafaa İhtiyaçları İçin Yapılacak İstimlakler Hakkında Kanun'un 10. maddesine göre: Harp tehlikesi mevcut olan fevkalade hallerde memleket müdafaası için lüzumu olacak gayrimenkullerin İstimlakine ait bu kanunda yazılı bütün formaliteler bilahare ifa ve ikmal edilmek üzere*

Son olarak, 6830 sayılı İstimlak Kanunu'nda, acele kamulaştırma niteliği taşıdığı için değinilmesi gereken bir başka düzenleme daha bulunmaktadır. Söz konusu düzenleme, İstimlak Kanunu'nun 16. maddesinde yer alan *acele işlerde el koyma* usulüne ilişkin hükümlerdir.⁴⁶ Bu hükümler aracılığıyla görülmektedir ki, daha önce dağınık bir görünüm arz eden kamulaştırma usul ve yöntemleri, 6830 sayılı İstimlak Kanunu ile genel bir başlık altında toplanılmaya çalışılmıştır.

2.2.2.1.2 6830 sayılı Kanun'un Anlamı

Yaşanılan bu değişiklikler elbette mevzuat üzerinde yapılan küçük değişikliklerden ibaret değildir. Düzenleme, devletin iktisat politikaları ve onun kamu yararı kavrayışıyla yakından ilgilidir. Yapılan değişikliklerin anlamını görebilmek için hem devletin değişen ekonomi politikalarına hem de söz konusu dönemin nesnel koşullarına bakılabilir. Kanunun düzenlendiği 1956 yılına bakıldığında, iktidarda Demokrat Parti (DP) bulunmaktadır. Bu dönemde II. Dünya Savaşı sonrası ekonomik durgunluk devam etmekte ve ekonomi bağımlı bir gelişim seyrini sürdürmektedir. DP, yaşanan bu ekonomik tıkanıklığı aşabilmek için liberal ekonomi politikalarını terk etmiştir. Bunun yerine dış ticarete kontrolcü ve devlet yatırımlarıyla gerçekleştirilen, ithal ikameci politikalara yönelmiştir. Dönemin temel iktisat politikasının hedefi, özel sermaye birikiminin sağlanmasıdır. Bu amaç, ithal ikameci politikalar ile yürütülmüştür. Devlet, özel sermaye birikimini destekleyici bir şekilde, kamu yatırımlarını ve devlet işletmelerini arttırmıştır. Enerji, kömür, şeker ve çimento başta olmak üzere pek çok sektörde devlet işletmeleri özel sektör lehine kurulmuştur. Özel sektörü destekleyici bu devlet girişimleri "*karma ekonomi*" olarak adlandırılmaktadır (Boratav, 2003: 107-109). Kamu yararı kapsamı ve İstimlak Kanunu, bu bağlamda düşünülürse daha anlamlı olmaktadır. Devletin bir dönem önce görülen liberal ekonomi politikalarını terk etmesi, yine o dönemin dinamikleriyle oluşturulan özel mülkiyet

vergiye matrah olan kıymet veya irada göre taayyün edecek kıymet, istimlak bedeli olarak sahipleri namına mahalli Ziraat Bankasına ve banka bulunmayan yerlerde en yakın mal sandığına yatırıldıktan sonra Milli Müdafaa Vekaletince bu arazi ve binalara derhal vaziyet olunabilir.

⁴⁶ Bu hükümlere göre, "*zorunlu görülen hallerde, malikin açtığı davanın sonucunu beklemeden, İdarenin taşınmaza el koyabilmesine imkân tanınmaktadır.*" (Tekinay, 1982: 193).

odaklı, kamulaştırma kanununu da terk etmesi anlamına gelmektedir. Zira yeni kamu yararı anlayışı gereği, devletin sermaye birikimini desteklenmesi adına, daha cüretkar müdahalelerde bulunmasını gerektirmektedir. Bu çağrıya cevap verebilmek ve gerekli müdahaleleri yaparken mülkiyet hakkı gibi bir engele takılmamak adına, kamulaştırma kanunu tekrar düzenlenmiştir. Söz konusu düzenleme ile bir yandan devletin müdahale alanı genişletilirken bir yandan da tek bir başlık altında toplanarak daha sistematik ve hızlı bir yasal zemine kavuşmuştur. Dolayısıyla yapılan değişiklikler, dönemin birikim rejiminin yansıması niteliğindedir.

2.2.2.2 1961 Anayasası Dönemi

Kamulaştırma usulü, 1961 Anayasası'nın *Sosyal ve İktisadi Haklar ve Ödevler* başlıklı üçüncü bölümünün 38. maddesinde⁴⁷ düzenlenmiştir. 38. maddede, daha önce yürürlükte olan İstimlak Kanunu hükümleri büyük ölçüde geçerliliğini korumuştur. Kanun maddesinde görülen yeni unsurlar ise ormanlaştırma, çiftçiyi topraklandırma ve iskân projeleri gibi büyük kamulaştırma işlemlerinin, kanun düzeyinde düzenlenmesidir. 1971 yılına gelindiğinde ise bu kanun maddesi tekrar düzenlenmiştir. 1488 sayılı Yasa ile kamulaştırma bedel tespitlerinde vergi değeri esas alınmıştır. Fakat yapılan değişiklikler, kamulaştırılan mülkün gerçek değerinin saptanamaması gerekçesiyle, Anayasa Mahkemesi, vergi değerine göre bedel tespit yöntemini iptal etmiştir⁴⁸ (Ercan, 2000: 19). Anayasa Mahkemesi'nin bu kararı neticesinde, kamulaştırmalar, ilgili taşınmazın gerçek değeri üzerinden tespit edilmeye başlanmıştır.

⁴⁷ Devlet ve kamu tüzelkişileri, kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malları, kanunla gösterilen esas ve usullere göre tamamını veya bir kısmını kamulaştırmaya veya bunlar üzerinde idari irtifak kurmaya yetkilidir. Çiftçinin topraklandırılması, ormanların devletleştirilmesi, yeni orman yetiştirilmesi ve iskân projelerinin gerçekleştirilmesi amaçlarıyla, kamulaştırılan toprak bedellerinin, ödeme şekli kanunla gösterilir. Kanunun taksitle ödemeyi öngördüğü hallerde, ödeme süresi on yılı aşamaz. Bu takdirde, taksitler eşit olarak ödenir ve kanunla gösterilen faiz haddine bağlanır. Kamulaştırılan topraktan, o toprağı doğrudan doğruya işleten çiftçinin hakkaniyetli ölçüler içerisinde geçinebilmesi için zaruri olan ve kanunla gösterilen kısmının ve küçük çiftçinin kamulaştırılan toprağının bedeli peşin ödenir.

⁴⁸ AYM, 10/4/1973, E.1972/53, K.1973/16, RG.29.8.1973, S.14640

Bu dönemde yapılan düzenlemeler değerlendirilirse, yukarıda değinildiği gibi, ilk olarak İstimlak Kanunu'nun korunduğu ve kapsamının büyük kamulaştırma işlemleri için genişletildiği görülür. Yapılan düzenleme, dönemin sermaye birikim rejimi ile yakından ilgilidir. Dönemin hâkim sermaye birikim rejimi, bir önceki dönemin devamı niteliğinde olan, ithal ikameye dayalı sanayi sermayesidir. Söz konusu birikim rejimi, döneme damgasını vuran bir başka unsurla, 'planlama' ile desteklenmiştir. Kurulan Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) öncülüğünde hazırlanan beş yıllık kalkınma planlarıyla, sanayi sermayesi sistematik bir şekilde desteklenmiş, kamu kaynakları bu doğrultuda kullanılmıştır (Atılğan, 2015: 518-520). Dönemin bu dinamikleri düşünülürse kamulaştırma usulü, tıpkı bir önceki dönemde görüldüğü gibi kapsam ve içerik olarak genişlemiştir. Bu anlamda kamulaştırma düzenlemelerinin bir süreklilik taşıdığı iddia edilebilir. Bu sürekliliğin dönem nezdindeki özgün yanı ise, planlamanın ve dolayısıyla kalkınma planlarının devreye sokulmasıdır. Kamulaştırma kanunu, bu planların hayata geçirilmesine uygun olacak ve geniş çaplı kamulaştırma projelerini kapsayacak şekilde düzenlenmiştir. Son olarak, bu dönemde Anayasa Mahkemesi'nin bedel tespitine ilişkin kararı görülmektedir. Anayasa Mahkemesi'nin bu kararı, yapılan kitlesel kamulaştırma işlemlerinde, mülkiyet bedeli kaynaklı, hak kayıplarının önüne geçilmesine yönelik olduğu düşünülmektedir.

2.2.2.3 1982 Anayasası Dönemi

1982 Anayasası, 1961 Anayasası'nda olduğu gibi, *Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler* başlıklı üçüncü bölümün, 46. maddesinde⁴⁹ kamulaştırma usulünü

⁴⁹ Devlet ve kamu tüzel kişileri; kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılıkları peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamını veya bir kısmını, kanunla gösterilen esas ve usullere göre, kamulaştırmaya ve bunlar üzerinde idari irtifaklar kurmaya yetkilidir. Kamulaştırma bedeli ile kesin hükme bağlanan artırım bedeli nakden ve peşin olarak ödenir. Ancak, tarım reformunun uygulanması, büyük enerji ve sulama projeleri ile iskân projelerinin gerçekleştirilmesi, yeni ormanların yetiştirilmesi, kıyıların korunması ve turizm amacıyla kamulaştırılan toprakların bedellerinin ödenme şekli kanunla gösterilir. Kanunun taksitle ödemeyi öngörebileceği bu hallerde, taksitlendirme süresi beş yılı aşamaz; bu takdirde taksitler eşit olarak ödenir. Kamulaştırılan topraktan, o toprağa doğrudan doğruya işleten küçük çiftçiye ait olanların bedeli, her halde peşin ödenir. İkinci fıkrada öngörülen taksitlendirmelerde ve herhangi bir sebeple ödenmemiş kamulaştırma bedellerinde kamu alacakları için öngörülen en yüksek faiz uygulanır.

düzenlemiştir. Bu düzenleme, 1961 Anayasası ile büyük ölçüde paralellik göstermektedir. Yürürlükteki kamulaştırma kanununun, 1982 Anayasa'sıyla uyumlu olması ve uygulamalarda olası bir aksaklığın önüne geçilmesi amacıyla, 1983 tarihinde 2942 sayılı *Kamulaştırma Kanunu* yürürlüğe girmiştir. 2942 sayılı Yasa, 1982 Anayasası kamulaştırma hükümlerinin büyük bir çoğunluğunu taşımakla beraber, ayırt edici birtakım düzenlemelere de sahiptir. Bu düzenlemeler, 2942 sayılı Yasa'nın 1. ve 5. maddelerinde⁵⁰ görülmektedir. Yasa maddesinde açık bir şekilde belirtildiği üzere, özel kişiler lehine kamulaştırma yapılması mümkün kılınmıştır. Dolayısıyla 2942 sayılı Yasa, bir yandan kamu yararı kavramını çok daha geniş bir şekilde ele almakta, bir yandan da kamu yararı kararı alabilecek mercilerin kapsamını genişletmektedir.

2942 sayılı Yasa'yı daha iyi anlayabilmek için, Türkiye'nin 12 Eylül 1980 Askeri Darbesi sonrasında sermaye birikim rejiminde yaşanan değişime bakılması gerekmektedir. Kamu politikasında yaşanan değişim, sermaye birikim rejimindeki değişimin izdüşümü niteliğindedir. 1980 askeri darbesi sonrasında Türkiye'nin ithal ikameci sermaye birikim rejimi değişmiş ve ticari sermayenin uluslararasılaştığı, ihracat odaklı bir birikim dönemine geçilmiştir (Ercan, 2006: 11). Bu geçişin gerçekleşmesi için neoliberal ekonomi politikaları öncüllüğünde toplumun ve devletin yeniden yapılandırıldığı bir sürece girilmiştir. Yeni dönem, DB ve IMF menşeli 'yapısal uyarlama reformları'nın hayata geçirilmesi ve küresel kapitalizme entegre edilmesi ile başlamıştır. Bu durumun kaçınılmaz bir sonucu olarak sosyal hayatın her alanında metalaştırma (commodification) eğilimi yaşanmıştır. Bu eğilimin toplumdaki yansıması piyasalaşma (marketization) ve özelleştirme (privatization) şeklinde olmuştur (Ercan, 2005: 6). Söz konusu dönüşümün kamu yönetimine yansıması ise yeni kamu işletmeciliği ve yönetim yaklaşımlarıdır⁵¹. Bu yaklaşımlar, idarenin

⁵⁰ *Özel kanunlarına dayanılarak gerçek ve özel hukuk tüzel kişileri adına yapılacak kamulaştırmalarda da, bu kanun hükümleri uygulanır.*

Kamu yararı kararı; gerçek kişiler yararına kamulaştırmalarda bu kişilerin, özel hukuk tüzel kişileri yararına kamulaştırmalarda ise; yönetim kurulları veya idare meclislerinin, yoksa yetkili yönetim organlarının başvuruları üzerine gördükleri hizmet bakımından denetimine bağlı oldukları köy, belediye, özel idare veya bakanlık tarafından verilir (Kızıl, 1988: 209).

⁵¹ Bu düzenlemelerin idare hukukuna yansımaları ise "daralma krizi" olarak nitelendirilmektedir. Devletin üstlendiği kamu hizmetleri, söz konusu politikalar doğrultusunda yeniden düzenlenerek oldukça daralmıştır. Bu durum devleti sadece düzen sağlama işleviyle sınırlarken; varlık nedeni kamu hizmeti

sürdürdüğü kamusal hizmetleri kârlılık ve verimlilik adı altında piyasalaştırmayı amaçlamaktadır. Böylece sermaye grupları için yeni değer alanları yaratılmaktadır. Bu dönemde kamu yönetiminde reform adı altında görülen imtiyaz ve ruhsat usulleri ile Yap-İşlet-Devret modelleri, söz konusu amacı gerçekleştirmeyi mümkün kılacak enstrümanlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu usul ve modellerle piyasa aktörleri lehine kamulaştırma yaygınlık kazanmaktadır (Somel, 2012: 159). 2942 sayılı Yasa bu bağlamda ele alındığında, yeni sermaye birikim rejimi için oldukça işlevsel bir araç olarak ortaya çıkmaktadır. Zira bahsi geçen yeni enstrümanların yardımıyla, kamu yararı adı altında özel kişiler lehine kamulaştırmayı mümkün kılmaktadır. Dolayısıyla sermayenin normal şartlarda alamayacağı özel mülke ait alanlar, bu yolla sermayeye aktarılmaktadır. Özel kişiler lehine kamulaştırma işlemleri elbette mevzuata yeni girmemiştir. Fakat bu usul, çalışmanın ilerleyen bölümlerinde de görüleceği üzere, 2000'ler Türkiye'sinde acele kamulaştırma adı altında yaygınlık kazanmıştır.

Günümüzde yürürlükte olan 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu, üç farklı düzenlemeye daha konu olmuştur. İlk düzenleme, 2001 tarihli 4650 sayılı Yasa'dır. 4650 sayılı Yasa ile 2942 sayılı Yasa'nın pek çok maddesi yeniden düzenlenmiştir⁵². Bu yasada başlıca önce çıkan düzenlemeleri kısaca şu şekilde sıralamak mümkündür:

Tablo III 4650 sayılı Yasa ile Yapılan Değişiklikler

İdarenin yeterli ödeneği temin etmeden kamulaştırmayı yapamayacağı
Kamulaştırma bedel tespitinin esasları;
Kıymet takdiri komisyonlarının kurulması ve çalışma usullerinin düzenlenmesi
Uzlaşma komisyonu yetki ve görevleri
Bedel tespitinde tabii olunacak esaslar;
Kamulaştırma şerhinin konulduğu tarihten itibaren altı ay içerisinde bedel tespiti ve tescili davalarının açılması

olduğu kabul edilen idare hukuku ise bu düzenlemeleri açıklayamaz hale gelmiştir (Karahanoğulları, 2004: 355).

⁵² Söz konusu değişen maddeler: 3, 7, 8, 10, 11, 14, 15, 18, 19, 20, 22, 25, 27, 29, 30, 31, 33, 39. maddelerdir. 13, 16. ve 17. Maddeler ise yürürlükten kaldırılmıştır.

Tarafların bedelde anlaşamamaları halinde, hakim tarafından on beş günde sonuçlandırılmak üzere, yeni bir bilirkişi kurulu tayin etmesi
KK 27. maddesinde yer alan “milli bir bankaya” ibaresinin “ilanda belirtilen bir bankaya” ibaresi olarak değiştirilmesi

Genel olarak 4650 sayılı Yasa değerlendirilecek olursa, bu yasanın kamulaştırma davalarından doğan uyuşmazlıklara karşı, idareyi ve mülk sahibini uzlaştırma amacıyla olduğu söylenebilir. Fakat bu tarihten sonra kamulaştırma politikasında, acele kamulaştırma yanlısı tutuma bir geçiş olduğu düşünülürse, bu düzenlemelerin mülk sahibinden çok idareye ve mülklerin aktarılacağı özel kişilere, bir başka deyişle sermaye grupları lehine sonuçlar doğurması muhtemeldir.

2942 sayılı Yasa üzerindeki ikinci düzenleme ise, 2019 tarihli 7201 sayılı Yasa ile yapılmıştır⁵³. Bu düzenleme, günümüz KK üzerinde önemli değişiklikler yaratmıştır. Dolayısıyla, bahse konu düzenleme üzerinde yoğunlaşılması, dönemin kamulaştırma politikasını anlamak açısından önem taşımaktadır. 7201 sayılı Yasa’nın göze çarpan ilk düzenlemesi, kamulaştırma bedelleriyle ilgilidir. Yasa’nın 6. maddesi, daha önce kamulaştırma bedellerini alamayan kişilerin, bu bedellerin hangi usulle

⁵³ 7201 sayılı Yasa’nın düzenlediği kamulaştırma hükümleri: md 5: EK MADDE 2 – 29/4/1969 tarihli ve 1164 sayılı Arsa Üretimi ve Değerlendirilmesi Hakkında Kanun kapsamında 8/12/2004 tarihinden önce yapılmış olan kamulaştırma ve avans karşılığı kamulaştırma iş ve işlemlerine ilişkin davalar, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı aleyhine açılır. Avans karşılığı kamulaştırmalarda rücu davalarını Bakanlık açar, takip eder ve sonuçlandırır. Bakanlık bu davalarda davalı ve davacı olabilir.

md. 6: EK MADDE 3- Mülga 31/8/1956 tarihli ve 6830 sayılı İstimlak Kanunun 16 ncı ve 17 nci maddeleri ile bu Kanunun mülga 16’ncu ve 17’nci maddeleri uyarınca kesinleşmiş mahkeme kararlarına istinaden idareler adına tescil edilen taşınmazların eski malikleri adına kamu bankalarına yatırılan ancak hak sahiplerine ödenmediği tespit edilen kamulaştırma bedelleri nedeniyle idareler aleyhine açılacak her türlü davada değer; taşınmazın idare adına tescil edildiği tarih, değerlendirme tarihi olarak esas alınmak ve o tarihteki nitelikleri gözetilmek suretiyle tespit edilir. Tespit edilen bu bedel, Türkiye İstatistik Kurumu tarafından açıklanan Yurt İçi Üretici Fiyat Endeksi (Yİ-ÜFE) tablosundaki aylık değişim oranları esas alınmak suretiyle dava tarihi itibarıyla güncellenir ve ortaya çıkan bedel hak sahibine ödenir.

md 7: GEÇİCİ MADDE 15- 1164 sayılı Kanun kapsamında 8/12/2004 tarihinden önce yapılmış olan kamulaştırma ve avans karşılığı kamulaştırma iş ve işlemlerine ilişkin Toplu Konut İdare Başkanlığı leh ve aleyhine yargı mercilerine açılmış veya husumet yöneltilmiş devam eden davalar ile icra takipleri, ek 2 nci madde hükmü uygulanarak sonuçlandırılır.

Mülga 6830 sayılı Kanunun 16 ncı ve 17 nci maddeleri ile bu Kanunun mülga 16 ncı ve 17 nci maddeleri uyarınca kesinleşmiş mahkeme kararlarına istinaden idareler adına tescil edilen taşınmazların eski malikleri adına kamu bankalarına yatırılan ancak hak sahiplerine ödenmediği tespit edilen kamulaştırma bedelleri nedeniyle idareler aleyhine açılmış ve devam eden davalar, ek 3 ncü madde hükmü uygulanarak sonuçlandırılır.

güncelleneceğine ve eski mülk sahibine nasıl tazmin edileceğine ilişkindir. 7201 sayılı Yasa'nın kamulaştırma alanında bir başka göze çarpan düzenlemesi ise arsa üretimi ve değerlendirilmesi ile ilgilidir. 2004 yılına kadarki süreçte konut, sanayi, eğitim, sağlık, kamu tesisleri vb. yatırımlar için ihtiyaç duyulan arsaları temin etme görevi, Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü'nün uhdesinde bulunmuştur. İlgili arsaların satın alımı, anlaşma, devir ve kamulaştırma (bakanlığın onayı ile) Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü'nün bu görevi yerine getirme yolları arasında olmuştur. Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü 2004 yılı itibariyle kaldırılarak, yerine Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) görevlendirilmiştir⁵⁴. 7201 sayılı Yasa'nın 5. ve 7. maddelerinde de görüldüğü gibi, bu görevleri yerine getiren bu iki kurumun, 2004 yılı öncesinde gerçekleştirdikleri kamulaştırma işlemlerine ilişkin dava ve takip işlerinin sorumluluğu Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na devredilmiştir.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın üstlendiği bu yeni sorumluluğa ilişkin düzenleme oldukça ilgi çekicidir. Zira Türk idare hukukunda benzerine sık raslanılmamaktadır. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde yaşanan tartışmalardan da anlaşılacağı üzere, bu sorumluluk devrinin amacı kamu yararı olarak gösterilmiştir. TOKİ'nin kurum olarak taşrada bir teşkilatının olmaması ve TOKİ'ye karşı açılan yerel davaların takibinde güçlüklerle karşılaşılması düzenlemenin temel kaynağı olarak görülmüştür⁵⁵. Buna karşın, kamu yararı adı altında yapılan bu düzenlemenin hukuki mecrada farklı sonuçları olmuştur. 2004 yılı itibariyle, kamulaştırma işlemlerine ilişkin açılan tazminat davaları, TOKİ'nin sorumluluğu dışında kalmıştır. Bu davalarda, davacıların muhatabı ve dolayısıyla zararlarını tazmin edecekleri kurum, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı olmuştur. Fakat İcra ve İflas Kanunu'nun 82. maddesi⁵⁶ incelendiğinde, bakanlık

⁵⁴ 08.12.2004 tarihli ve 5273 sayılı Arsa Ofisi Kanunu ve Toplu Konut Kanunu'nda Değişiklik Yapılması ile Arsa Ofisi Genel Müdürlüğünün Kaldırılması Hakkında Kanun (RG. 15.12.2004/25671)

⁵⁵ MHP Grubu Konya Milletvekili Mustafa Kalaycı'ya göre: "TOKİ'nin taşra teşkilatı bulunmadığından davaların yerelden takibinde zorluklar yaşanması nedeniyle 2004 yılından önceki söz konusu kamulaştırma iş ve işlemlerine ilişkin davalarda Çevre ve Şehircilik Bakanlığına yöneltilmesi düzenlenmektedir. Ülkemizin muhtelif yerlerinde açılmış yaklaşık 450 davanın Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından takip edilmesi, hizmetlerin daha etkin ve verimli yönetilmesi yönünden kamu yararına uygun olacaktır." GKT, D. 27, YY. 3, B. 40, 21.12.2019

⁵⁶ İcra ve İflas Kanunu md 85: "Aşağıdaki şeyler haczolunamaz: 1)Devlet malları ve mahsus kanunlarında haczi caiz olmadığı gösterilen mallar,"

mallarının haczedilmesinin mümkün olamayacağı açıktır. Dolayısıyla bu haczedilemezlik zırhı, bakanlığın kamulaştırma işlemlerinden kaynaklı tazminat bedellerini ödememesi karşısında, bir çözümsüzlük ihtimali doğurmaktadır. Bu çözümsüzlükle beraber yapılan düzenleme ile TOKİ, ödemekle yükümlü olduğu tazminat bedellerinden kurtulmaktadır. TOKİ'nin gerçekleştirdiği kamulaştırma işlemleri ile ilgili açılan dava sayıları ve ödenen tazminat tutarları düşünüldüğünde, kurumun icra tehdidinden kurtulduğu söylenebilir⁵⁷. 2942 sayılı Yasa üzerindeki üçüncü düzenleme ise 7142 sayılı Yasa ile olmuştur. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle beraber Anayasa'da yapılan değişikliklere, KK'nin uyum sağlaması amacıyla düzenlenmiştir. Bu Yasa KK maddelerinde yer alan “Bakanlar Kurulu” ibarelerini, “Cumhurbaşkanınca” şeklinde değiştirmiştir. Ayrıca KK 3. maddesinde belirtilen kamulaştırma şartlarına, “Cumhurbaşkanlığı kararname” ibaresini eklemiştir.

Toparlanacak olursa kamulaştırma politikası, tıpkı diğer yasalarda olduğu gibi, düzenlendiği dönemin nesnel koşullarını ve içsel çelişkilerini yansıtmaktadır. Bu durumun açık ifadesi, Yasanın düzenlendiği döneme kısaca bakılarak görülebilir. 2000'ler Türkiye'sinin temel iktisadi yönelimi ihracattan, iç talep odaklı büyümeye kaymıştır. Yeni büyüme modelinin merkezinde de inşaat sektörü bulunmaktadır. Yaşanılan 2008 krizinin de etkisiyle, inşaat odaklı büyüme ivme kazanmış ve büyümenin adeta motoru haline gelmiştir. Zira inşaat sektörü pek çok sektörle bağlantısı nedeniyle, hem üretimi hem de tüketimi arttırmaktadır (Saraçoğlu & Yeşilbağ, 2015: 881-883). Sermaye birikimin rejimindeki bu değişiklik, kaçınılmaz olarak kamu politikalarına da sirayet etmiştir. Kamu politikaları inşaat sektörünün ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde düzenlenmiştir. Söz konusu düzenlemelerin bir örneği de Kamulaştırma Kanunu'dur. Bu kanun inşaat sektörünü beslemekte, ihtiyaç duyduğu özel mülkiyete ait alanları, ‘kamu yararının ivediliği’ nedeniyle hızlı bir şekilde aktarmaktadır. Yukarıda da değinildiği gibi TOKİ'nin yükselen yıldızı, mega

⁵⁷ “Çevre ve Şehircilik Bakanı Murat Kurum, 2002 ve 2019 yılları arasında TOKİ'ye karşı açılan dava sayısının 47 bin 424 olduğunu açıkladı. Bakan Kurum, bu davaların 25 bin 968'inin TOKİ Başkanlığı aleyhine sonuçlandığını ve 167 milyon 730 bin TL tazminat ödendiğini bildirdi” <https://www.birgun.net/haber/gunde-7-dava-toki-26-bin-davayi-kaybetti-280988> (Erişim Tarihi, 05.12.2022)

projeler ve yaşanan kentsel dönüşüm furyası, söz konusu değişimin ete kemiğe bürünmüş örnekleridir. Aktarılmaya çalışılan mevzuattaki bu teknik değişiklikler, hukuki terminolojinin gölgesinde anlamını gizliyor olabilir. Fakat bu değişikliklerin politikadaki sonuçları, gündelik yaşıntıyı kuşatan devasa hafriyat alanlarına bakıldığında, çıplak bir şekilde görülmektedir.

2.3 Kamulaştırmayı Açıklayan Teoriler

Günümüze değin, kamulaştırma işleminin niteliğini açıklayan pek çok teori ileri sürülmüştür. Bu teorileri ana hatlarıyla incelemek, çalışmanın konusu olan acele kamulaştırma işlemini daha sağlıklı inceleyebilmek adına, önem arz etmektedir.

Kamulaştırma işleminin niteliğine ilişkin görüşlerin başında, “*Zorla Alım Teorisi*” gelmektedir. 19. yüzyılda ortaya atılan bu teori, kamulaştırma işleminin bir alım satım işlemi olduğunu ve bu niteliğinden dolayı özel hukuka uygun olduğunu ileri sürmektedir. Ancak gerçekleşen bu işlemde tarafların (özellikle malikin) iradelerinin uyuşması, özgür bir iradeden dolayı değil, devletin egemen iradesinden kaynaklanmaktadır. Ancak bu teori, kamulaştırmanın, idarece tek taraflı gerçekleştirilen bir kamu hukuku işlemi olduğu için eleştirilmiştir (Zevkliler, 1977: 943), (Düren, 1979: 146). Bir başka görüş ise “*Hazine Teorisi*”dir. Bu teoriye göre kamulaştırma işleminin niteliği, özel hukuka ilişkindir. Bu görüş kamulaştırma işlemi uygulamalarında idareyi özel hukuk kişisi olarak görmektedir. Dolayısıyla idarenin mal sahibine borcu da özel hukuk ilişkisi içindedir. Çünkü kişinin devlete karşı mali tüm talepleri, özel hukuk niteliğindedir. Bu durum kamulaştırmalar içinde geçerlidir (Zevkliler, 1977: 944; Düren, 1979: 147).

Kamulaştırma işlemini, salt özel hukuk kaideleriyle açıklayan görüşlerin sakıncalarına karşın, Karma Hukuki İlişki Teorisi geliştirilmiştir. Bu teori kamulaştırma işlemini salt bir kamu hukuku ya da özel hukuk işlemi olarak sayılamayacağını ileri sürmektedir. Buna göre kamulaştırma yöntemi, idarenin tek

tarafli olarak gerçekleştirdiği bir işlem olmasından ötürü kamu hukukuna dair bir işlemdir. Fakat bu işlem aynı zamanda, idarenin gerekli tazminatı malike ödemesi yönünden dolayı da özel hukuk niteliğindedir (Düren, 1979: 147; Kutlu, 1992: 9). Değinilmesi gereken son görüş ise “*Sözleşme Benzeri Teorisi*”dir. Bu teori kamulaştırma işleminin, özel hukuk nitelikli olduğunu ileri sürmektedir. Fakat bu görüş, idarenin kamulaştırılan mülkiyeti tescilsiz devralmasını ve malikin sorumluluğunun sona ermesini açıklayamadığı için, yetersiz kalmıştır (Düren, 1979: 147; Kutlu, 1992: 9).

Bugün gelinen nokta ise, kamulaştırmanın salt kamu hukuku niteliğinde bir işlem olduğu yönündedir. Kamulaştırma, idare hukuku kurallarıyla ve idarenin tek yanlı iradesiyle gerçekleşmektedir. Bu işlemdede idarenin iradesi üstündür ve bireyin iradesi edilgendir. Fakat bireyin çıkarı da meşru bir çıkardır ve idarece ödenen tazminat ile çatışan bu iki çıkar arasında bir denge kurulması amaçlanmaktadır. Kamulaştırma ile idarenin kamu yararı adına, taşınmaz özel mülkiyetine el atması, bu işlemin idari yönüdür. Mülkün idarece devralınmasıyla beraber, malikin mülkiyet hakkı sona ermektedir. Dolayısıyla kamulaştırma işleminin bu yönü, yarattığı etki ve sonuçlar açısından özel hukuk boyutunu içermektedir (Günday, 2011: 250) Kamulaştırma işleminde görülen bu ikili görünüm, onun kamu hukukundan beslenen hukuki niteliğini etkilememektedir. Çünkü *bir hukuki ilişkinin mahiyetini o ilişkinin amacı ya da kapsamı değil, yalnızca onun hukuki temeli belirler.*⁵⁸ (Bugmann, 1943, akt. Zevkliler, 1977:945). Öğretideki bu yaygın kabule karşın, Yargıtay 4. Hukuk Dairesi’nin 1976 tarihli kararı aksi yndedir⁵⁹. Bu karar kamulaştırmayı özel bir satış sözleşmesi türü olarak nitelendirse de, bu görüş kabul görmemiştir. Nitekim Yargıtay İ.BBGK.’nin 20.10.1989 tarihli, 1989/3 sayılı kararında, “*şu halde kamulaştırma parasına uygun bir idari işlem sonunda malı alınana verilen bir karşılık olarak*

⁵⁸ Sıddık Sami Onar, bu konuda aynı fikirde değildir. Ona göre kamulaştırmanın özel ve kamu hukuku olmak üzere ifte bir mahiyeti vardır. Çünkü kamulaştırma, kamu yararı ve kamu hizmetiyle alakalı olduğu için idari nitelikte; özel mülkiyetle ve mülkiyet hakkının sona ermesiyle alakalı olduğu içinde adli bir meseledir (Onar, 1966: 1513).

⁵⁹ Yargıtay 4. Hukuk Dairesi 1976/2856 sayılı kararı: “*Kamulaştırma alıcı kamu idaresinin yahut da 6309 sayılı Yasada gösterildiği gibi özel bir kişinin veya kuruluşun isteği üzerine idare tarafından açıklanan tek tarafli bir işlemlerle bir taşınmazın mülkiyetinin Anayasa ya da Yasada gösterilen yollarla idareye temlik edilmesidir. Bu işlem niteliğine göre alım satımın özel bir türüdür*” (evikelik, 2020: 330).

nitelemek yerinde olur” (Ercan, 2000: 44) ifadesiyle kamulaştırma işleminin idari bir işlem olduğunu açık bir şekilde belirtmiştir.

2.4 Kamulaştırma ve Mülkiyet İlişkisi

2.4.1 Mülkiyet Hakkı

2.4.1.1 Mülkiyet Hakkına Yönelik Çeşitli Yaklaşımlar

İdarenin kamulaştırma ile el koyduğu mallar, özel mülkiyete ait olan mallardır. Özel mülkiyet ise, mülkiyet hakkı kapsamında mal sahibine sıkı bir şekilde bağlı olan temel bir haktır. Bu durumdan dolayı kamulaştırma işlemi, mal sahibinin mülkiyet hakkına yapılan bir müdahaledir. Dolayısıyla kamulaştırma işlemi, mülkiyet hakkından bağımsız bir şekilde ele alınamaz. Özel yararın bir ifadesi olan mülkiyet hakkı, tarih sahnesinde ortak yararın karşısında konumlanan, yaygın yaklaşımlardandır. Bu yaklaşıma daha yakından bakmak, günümüz mülkiyet hakkını şekillendiren tarihsel mirası incelemek için önemli bir payandadır. Bu nedenle bu bölümde, günümüz mülkiyet hakkının muhteviyatını anlayabilmek adına, geçmişteki çeşitli düşünürler aracılığıyla, mülkiyet hakkı üzerindeki görüşlere kısaca değinilecektir. Bu tarihsel bakış, mülkiyet hakkının sınırlarını ve ortak yarar karşısındaki konumunu görmek için, önem arz etmektedir.

Mülkiyet kelimesi etimolojik olarak mülk kökünden gelmektedir. Mülk kelimesi ise, sahiplik, sahip olma ve egemenlik anlamına gelmektedir⁶⁰. Buradan da görüldüğü üzere mülkiyet, bir nesne ya da eşya üzerinde tasarruf edebilmek, sahip olmak anlamındadır. Tarihsel olarak bakıldığında mülkiyetin, insan topluluklarının yerleşik hayata geçmesiyle başladığı görülmektedir. Yerleşik hayata geçilmesi ve tarımın yapılmaya başlanmasıyla toprak, uzun dönemde pek çok kez kullanılacak bir mal haline gelmiştir. Bu durum toprağı, üzerinde denetim kurulmasının ötesinde, sahip olunmak istenilen bir mülk haline getirmiştir (Şenel, 2018: 267). Yani mülkiyetin,

⁶⁰ <https://www.nisanyansozluk.com/kelime/m%C3%BClk>, (Erişim tarihi 28.04.2022)

insanın doğa karşısında hayatta kalabilmek için verdiği mücadelede, üretken eylemliliğinin hem malzemesi hem aracı hem de ürünü olan doğanın sahiplenilmesiyle başladığı söylenebilir (Bensussan & Labıca, 2012: 718). İlk insan topluluklarından günümüze kadar farklı mülkiyet ilişkileri ve mülkiyet biçimleri görülmektedir. Çalışma kapsamında ise modern mülkiyet hakkı incelenecektir

Mülkiyet hakkının yasal bir zeminde, açık bir anlatımını Roma Hukuku'nda görebiliriz. Roma Hukuku, Antik Yunan'dan aldığı özel-kamusal (*oikos-polis*) alan ayrımını, kendi hukuk sistemlerine uyarlayarak geliştirmiştir. Buna göre kamusal çıkar, kamusal şey anlamlarına gelen *res publica*, toplumu yani, *civitas* ya da *populus*'u ilgilendiren kamu mülkiyetine konu olan işleri kapsamaktadır. Buna karşılık *res privatae* ise, kişiye ait olan özel alanı nitelemektedir. Bu ayrım Roma Hukuk sisteminde, kamu hukuku ve medeni hukuk düzenlemeleriyle kendini göstermiştir. Romalı yurttaşın, kendi özel mülkiyeti üzerindeki *dominium*, yani mülkiyet hakkı, medeni hukuk tarafından titizlikle tanımlanmıştır (Yılmaz, 2011: 181). Bu tanımlamaya göre bireysel çıkarlara konu olan mülkiyet hakkı, yurttaşla sıkı bir şekilde bağlıdır ve onun tasarrufundandır. Fakat yine de kısıtlanamaz ve müdahale edilemez değildir. Roma İmparatorluğunda, kamu yararının (*utilitas publica*) veya kamusal bir zorunluluğun (*necessitas publica*) olduğu hallerde, devletin egemenlik (*imperium*) gücünü kullanarak, mülkiyet hakkına müdahale ettiği ve böylece kamulaştırmaların⁶¹ yapıldığı bilinmektedir⁶². Zira kamu yararı düşüncesi, yurttaşlara belirli yükümlülükler vermektedir. Bu yükümlülükler uyarınca, yurttaşlar rıza aranmaksızın ilgili mülklerini bir bedel karşılığında satmaya zorlanmaktadır (*emptio ab invito*) (Karadeniz, 1975: 14). Roma'da kamu yararı adına özel mülkiyete yapılan müdahaleye karşı çıkan düşünürlerde olmuştur. Bu düşünürlerin en bilineni, ünlü devlet adamı, Marcus Tullius Cicero'dur. Cicero, kamu yararı adına gerçekleştirilmek istenilen toprak reformuna karşı çıkarak, devletin en önemli işlevinin: “*her insanın kendi mülkünün denetimini*

⁶¹ Burada ifade edilen kamulaştırma kavramı, günümüzdeki kullanımının aksine, taşınır taşınmaz mal ayrımı yapılmaksızın kullanılmaktadır.

⁶² Roma İmparatorluğu'nda bilindik kamulaştırma kararlarından birisi su yollarına ilişkindir. Şu karar örnek teşkil edebilir: *Özel mülk sahiplerinin, üzerinden su yolları geçirilen arazilerde, su yollarının her iki kıyısında yer alan on beş ayaklık şeritler üzerinde, mülkiyet haklarının sağladığı yetkilerini kullanma olanakları kamu yararı düşüncesiyle kaldırılmıştır* (Karadeniz, 1975: 18).

özgürce ve rahatsız edilmeden yapmasını garanti etmek” olduğunu ileri sürmüştür (Yılmaz, 2011: 180).

Skolastik düşüncenin önemli figürlerinden Aquinolu Thomas ise, özel mülkiyeti, toplumun ortak refahı yolunda gerekli görmüştür. Fakat bu gerekliliği doğal gereksinimlerle, ahlaki kaygılarla yani makul bir kazançla sınırlandırmıştır (Coleman, 1994: 37). Hobbes ise mülkiyeti egemenin yani üstün bir yasa yapıcı gücün varlığıyla ilişkilendirir. Ahlaki ölçütlerin ve yasaların olmadığı doğa durumunda, mülkiyetin varlığından bahsedilemeyeceğini söyler. Hobbes’a göre mülkiyetin var olabilmesi, egemenin tesis edeceği barış ve güven ortamına bağlıdır. Dolayısıyla mülkiyete ilişkin tüm düzenlemelerde kural koyma yetkisi olan egemenin tasarrufundadır (Zabcı, 2011: 440-444) Locke ise mülkiyeti, egemenin tasarrufundan çıkartarak doğal bir hak olduğunu ileri sürmektedir. İnsanın varlığını sürdürebilmesi için, doğanın nimetlerini sahiplenilmesi, mülk edinilmesi gerekmektedir. Tanrıda insanın varlığını sürdürmesini istediği için, bu eylem doğal yasaya uygundur. Locke’a göre özel mülkiyetin sınırı, insanın kullanabileceğinden fazlasını sahiplenmesidir (Zabcı, 2011: 488). Jean Jacques Rousseau’nun özel mülkiyete bakış açısı ise oldukça farklıdır. Rousseau toplumsal eşitsizliğin temelini özel mülkiyette görür. Ona göre özel mülkiyetin kendisi, ekonomik eşitsizliğin ve toplumsal hiyerarşinin yegâne nedenidir. Toplumu bu çöküntüden kurtarmanın yolu, bireysel çıkarlardan vazgeçilerek, kamusal yararın ifadesi olan genel iradede, toplumsal bir sözleşmeyle uzlaşılmasıdır. Ancak bu yolla kamusal bir mülkiyet anlayışı geliştirilir ve toplumsal eşitlik ve özgürlük sağlanır (Ağaoğulları, 2011: 578-581).

Özel mülkiyet karşıtlığıyla öne çıkan bir başka önemli düşünürde Thomas More’dur. *Utopia* adlı eserinde açık bir şekilde mülkiyet hakkını yasaklar. Ona göre: *“Mülk sahipliğini ortadan kaldırmak memleketin zenginliğini eşitçe, doğrulukla dağıtabilmenin ve insanlığı mutluluğa kavuşturmanın biricik yoludur. Mülkiyet hakkı toplumsal yapının temeli oldukça en kalabalık ve en işe yarar sınıf yoksulluk, açlık, umutsuzluk içinde yaşayacaktır”* (More, 2000: 90). Bu ifadeleriyle More’un, cemaatçi kolektivizme dayalı eşitlikçi bir toplum düşü kurduğu anlaşılmaktadır. Toplumsal eşitsizliğin ve sefaletin çözümünün, cemaatçi kolektivizm ile çözüleceğini düşünen,

elbette yalnızca More değildir. Thomas Münzer’de aynı fikirdedir. Münzer bu düşünceyi eşitlikçi, ortaklaşmacı dinsel bir ifadeyle birleştirerek, köylü ayaklanmalarında kitlelere verdiği vaazlarla eyleme geçirmiştir. Ona göre: “... *prensler, kontlar ve şövalyeler maddi manevi o kadar şeye sahiplerdir ki: eğer olması gerektiği gibi bunlar ortak olsaydı, hepimize yetecekti, olması gereken de buydu.*” (Aktaran Pianzola, 2005: 18).

Mülk sahipliği fikrini pek çok anarşist düşünür, açık bir şekilde reddetmiştir. Bu reddedişin en veciz ifadesi, Pierre-Joseph Proudhon’un sorduğu “Mülkiyet nedir?” sorusuna verilen cevaptır. Proudhon’a göre bu sorunun cevabı açıktır, “Mülkiyet hırsızlıktır”⁶³. Proudhon’a göre gerçek hak mülk edinme değil, zilyetlik hakkıdır. Yani doğal kaynakları sahiplenmeksizin faydalanma hakkıdır⁶⁴. Ona göre mülkiyetin yarattığı eşitsizlik, ancak her insanın sahip olduğu zilyetlik hakkı ile giderilebilir. Bir başka anarşist düşünür olan Pyotr Alekseyeviç Kropotkin’in sorduğu “Zenginlerin varlığı nereden geliyor?” sorusunun cevabında, Proudhon’a koştur bir şekilde, özel mülkiyetin varlığını yoksul yığınların varlığıyla ilişkilendirmektedir⁶⁵. Buradan da anlaşılacağı üzere, bir bütün olarak mülkiyet ilkesinin kendisine karşıdır. Ona göre mülkiyet ilkesinin yıkılması için yapılması gereken, zor alım-kamulaştırma⁶⁶.

Max Weber’e göreyse mülkiyet, bir ilişki biçimidir. Ona göre mülkiyet: “Belirli avantajların tekelleşmesi veya tekelleşen bu hakların ancak bu hakka sahip olan

⁶³ Proudhon’a göre mülkiyet: “Başkasının emeğine, çalışmasının getirisine, başkasının malına keyfince el koyma ve bunlardan yararlanma hakkıdır... Kısacası, zarar-zıyan vasfıyla toplanan, ama aslında istikraz bedeli olan her kira, bir mülkiyet akdi, bir hırsızlıktır.” (Proudhon, 2011: 164).

⁶⁴ Proudhon faydalanma hakkını şu şekilde tanımlar: *Yararlanıcı kendisine emanet edilmiş şeyden mesuldür, genel fayda ilkesine uygun bir şekilde, malı değerlendirecek ve muhafaza edecek biçimde kullanmalıdır. Faydalanıcı malı, başka bir şeye dönüştürmek, değersizleştirmek, bozmak hakkına sahip değildir; kendisi malın getirisinden faydalanırken, malı başkasına işletecek şekilde yararlanma hakkını paylaşamaz. Kısacası yararlanan kişi toplumun gözetimi altındadır, çalışma koşullarına ve eşitlik yasasına tabidir* (Proudhon, 2011: 84).

⁶⁵ Kropotkin’ göre: “Çiftçi elde ettiği ürünün yarısını çara ya da toprak ağasına vermeden toprağı sürebiliyorsa, toprağı sürmeye, gübrelemeye yarayan makineler çiftçinin emrindeyse; fabrika işçisi bir iki patron için değil de tüm toplum için üretebiliyorsa, ne işçi-köylü yarı aç tok ve paçavralar içinde yaşayacak, ne de Rothschild’ler ve öteki sömürücüler kalacak dünyada. İşçi yarattığı değer ancak küçük bir parçasını oluşturan bir ücrete işgücünü satmak zorunda kalmadığında, Rothschild’ler de kalmayacak” (Kropotkin, 2014: 38).

⁶⁶ Anarko-komünist bir düşünür olan Kropotkin’in burada kamulaştırmadan kastı, özel mülkiyete konu olabilecek her şeyin, komüne devredilerek ortak bir şekilde sahiplenilmesi, yani sosyalleştirilmesidir.

kesimlerce kullanılması” şeklindedir (Ercan, 2015: ?). Mülk sahibi söz konusu avantajların kullanımını, belirli bir kesimle sınırlandırıyorsa kapalı sosyal ilişki; herhangi bir sınırlandırılma, engel yoksa açık ilişki olarak nitelendirmiştir. Ona göre mülkiyet ilişkisinin bu niteliği, sosyal yapının oluşumunda oldukça önemli bir role sahiptir⁶⁷.

2.4.1.2 Mülkiyet İlişkilerinin Tarihsel Seyri

Daha önce de değinildiği gibi mülkiyet, farklı toplumsal formasyonlarda, üretim güçlerinin gelişmişlik düzeyine paralel olarak farklı ilişki ve biçimlerde kendini göstermektedir. Bu nedenle mülkiyetin geçmişten günümüze doğrusal bir gelişme çizgisiyle ilerlediğini söylemek oldukça güçtür.

Üzerinde uzlaşılmasa bile ilk mülkiyetin ortaya çıkışı, insanlık tarihinin başlangıcı ile ilişkilendirilir. Klanların, kabilelerin ilkel ortakçı mülkiyetinde bulunan toprağın süreç içerisinde ailelerin mülkiyetine geçmesini ve bir tür *aile komünizminin* yaşandığı ileri sürülmektedir. Bu düşünceye göre bu mülkiyet türünün çözülüşü, zamanla taşınır mallardaki ferdi mülkiyetin yaygınlaşarak toprak üzerinde de bir özel mülkiyet yarattığı yönündedir (Güriz, 2018:2). Tarihsel olarak bakıldığında, aile mülkiyetinin çözülmeye başlaması ve ferdi mülkiyetin yaygınlaşması Antik Yunan’da görülmektedir. Toprak mülkiyetinin kutsallığını yitirerek, aile dışı kimselerin sahip olabilmesi, taşınmaz üzerindeki ferdi mülkiyet alanını büyötmüştür. Yunan site devletlerinde ticaretin büyümesi ise taşınır mal değişimini ve haliyle taşınır mal üzerindeki ferdi mülkiyeti yaygınlaştırmıştır⁶⁸ (Güriz, 2018: 13–14). Roma

⁶⁷ Açık ilişkilere katılımın yasaklanmadığı, koşullara bağlanmadığı pazar ilişkisi örnek gösterilebilir. Buna karşılık kapalı ilişkilere ise, maddi veya manevi bir çıkarla ya da ortak bir amaç birlikteliğinden kaynaklı, sadece üyelerinin kullanımına özgü hakların olduğu ilişki biçimleridir. Loncalar, Ortaçağ demokratik kent üyeleri veya dışa kapalı kat sistemleri, bu ilişkiye örnektir (Weber, 2014: 80-83).

⁶⁸ Antik Yunan’da aile mülkiyetinin ferdi mülkiyet lehine çözülmesi şiddetli olmuş ve bu süreç yaşanan pek çok savaş ve iç karışıklıkla kendisini göstermiştir. Mülkiyet kaynaklı yaşanan bu hadiselere geliştirilen çözümleri, Antik Yunan düşünürlerinin ideal devlet tahayyüllerinde incelenmiştir. Aristoteles, bu sorunu özel mülkiyete koşut olarak bir kamu mülkiyeti ile dengelemeye çalışırken; Platon ise sınıflar arası bir farklılaşma yaparak, ortakçı bir mülk rejimi kurmaya çalışmıştır (Güriz 2018:15–19). Düşünürlerin bu tahayyülleri, özel mülkiyet ile kamu mülkiyeti arasındaki süregelen fay hattının anlaşılması açısından oldukça önemlidir.

İmparatorluğu'nda Antik Yunan mülkiyet yapısına benzer bir şekilde, yaygın mülkiyet biçimi aile mülkiyetidir. Temel üretim aracı olarak toprağın ön planda olduğu, tarımsal üretim tarzı hakimdir. Zaman içerisinde artan nüfusun etkisiyle en temel zenginlik kaynağı olan toprağın bölüşüm sorunu ortaya çıkmış ve ferdi mülkiyete bazı gelişmeler yaşanmıştır. Bu açılımlar *On İki Levha* kanunlarının ferdi mülkiyette yer vermesiyle somutlaşmıştır⁶⁹ (Başgil, 1946, akt. Güriz, 2018: 27). Buna göre Roma hukukunda mülkiyet, mutlak ve sınırsız bir hak olarak tanımlanmıştır. Özü sadece yetkilerden oluşan mülkiyet hakkı, sadece belirli kanunlarla sınırlandırılmıştır (Akipek, 1973: 4). Sahibinin üzerinde mutlak bir tasarruf kudreti sağlayan bu mülkiyet anlayışı, liberal ve ferdiyetçi düşüncenin de etkisiyle klasik mülkiyet modelini oluşturmaktadır.

Batı Roma İmparatorluğu'nun yıkılışı ve Avrupa toplumunun siyasi olarak parçalanması, mülkiyet hakkını savunan çeşitli siyasi güçlerin çoğalmasına neden olmuştur. Bu güçlerin başında da dönemin siyasi güç odakları haline gelen senyörler oluşturmuştur. Senyörler mülk sahiplerine birtakım ödevler yükleyerek, onların mülklerini güvence altına almış ve dolayısıyla bir vassallık ilişkisi ortaya çıkmıştır (Güriz, 2018: 75). Klasik mülkiyet anlayışının doğal ve mutlak olduğu görüşü, Fransız Devrimi'ne kadar devam etmiştir. Fransız Devrimi, mülkiyeti tabii ve mutlak bir hak olarak kabul etmesinin yanı sıra; özel mülkiyetin üstünde ve onu sınırlayan bir kamu mülkiyetinin varlığını da kabul etmiştir. Kamu mülkiyeti üzerindeki tasarruf hakkı ise ulus adına temsilcilerine bırakılmıştır (Hayem, 1910 akt. Güriz 2018: 198). Hak temelli klasik mülkiyet anlayışını sarsan bu gelişmeler, zaman içerisinde daha ciddi tartışmalara yerini bırakmıştır. Bu tartışmaların başında, Fransız Hukukçu Duguit'in ileri sürdüğü, mülkiyetin sosyal fonksiyonu tanımı yer alır. Bu görüşe göre mülkiyet, toplumun gelişiminde ve sosyal refahın tesisinde önemli bir unsur olduğu için, sosyal bir fonksiyona sahiptir. Mülkiyet bu niteliğinden dolayı, malikinin mutlak tasarrufuna bağlı bir hak değil; toplumun ortak gereksinimlerine uygun olarak kullanılacak bir ödevdir (Aktaran Türközer, 1998: 497). Daha sonra modern mülkiyet anlayışı haline

⁶⁹ Roma hukukuna göre mülkiyetin üç önemli bileşeni vardır: kullanma hakkı *usus*, yararlanma hakkı *fructus*, tasarruf etme ya da harap etme hakkı *abusus* (Ekşioğlu, 1968: 10).

gelecek olan bu görüş, haklarla donatılmış mülkiyet anlayışına galebe çalarak, kamunun menfaati için ödevlerle yükümlü bir mülkiyet anlayışına neden olmuştur.

Yaşanılan bu gelişmelerin, kamu yararı adına mülkiyet anlayışının özünü değiştirmesine karşın, bu anlayışın kökten değişmesi ve kamu yararı adına perçinlenmesi Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB) ile birlikte olmuştur. SSCB, özel mülkiyeti kaldırarak, kolektif mülkiyet yapısına geçmiş ve böylece mülkiyetin toplumsallaşmasını sağlamıştır⁷⁰. Mülkiyetin toplumsallaşabilmesi adına devlet mülkiyeti oldukça geniş bir şekilde düzenlenirken, kolektif çiftlikler (kolkhozy) ise sınırsız ve karşılıksız bir şekilde söz konusu devlet mülkiyetinden yararlanma hakkı tanınmıştır (Güriz, 2018: 306). Dolayısıyla mülkiyet kişisel bir kazanç sağlama aracı olmaktan çıkartılarak, halkın kolektif bir şekilde çalışmasına uygun olacak bir şekilde düzenlenmiştir.

SSCB'deki mülkiyet rejimi değişikliğine paralel olarak, II. Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan sosyal refah devleti döneminde mülkiyetin sosyal fonksiyonu üzerinde durulmuştur. Zira bu dönemde kapitalist üretim biçiminin sürdürülebilirliği için, üretimin toplumsal karakteri ile üretim araçlarının bireysel karakteri arasında çelişkinin dizginlenmesi gerekmiştir. Bu durumun mülkiyet ilişkilerine yansımaları ise, bireyin topluma karşı sorumluluğunun bir ifadesi olarak, mülkiyetin sosyal bir ipoteğin yüklenmesi şeklinde olmuştur. Bir başka deyişle üretimin toplumsal karakterine karşın üretim araçlarının özel mülkiyeti arasındaki çelişkinin törpülenmesidir (Serozan, 1982: 249). Fakat bu dönem 1970'lerde yaşanan ekonomik kriz ile sona ermiş ve yerini süreç içerisinde neoliberal politikalar bırakmıştır. Bu politikalar, bireysel hak ve özgürlükleri garantiye alacak bir hukuk sistemi üzerine kuruludur. Başlıca koruyacağı hak ise, özel mülkiyet hakkıdır. Burada kastedilen özel mülkiyet anlayışı, daha önce değinilen mülkiyeti sosyal sorumluluklardan ayıştırmakta ve bu anlamda kitleleri savunmasız bırakmaktadır. Kapitalist üretim tarzının özünü oluşturan sınırsız büyüme ve kar isteği düşünüldüğünde, kamu müdahaleleri, düzenlemeler, koruyucu kararlar,

⁷⁰ Bu radikal değişikliği anlamak adına, Sovyet Anayasası'nın 6. maddesine bakılabilir. Bu maddeye göre: *topraklar, toprak altı zenginlikleri, sular, ormanlar, değirmenler, fabrikalar, demiryolu, su ve hava ulaştırması, bankalar, posta telgraf ve telefon devletçe organize edilen tarım teşebbüsleri, belediye teşebbüsleri ve şehirlerdeki ve endüstri merkezlerindeki ikamet yerlerinin büyük kısmı devlet mülkü yani bütün halkın malıdır* (Güriz, 2018: 302).

kısıtlamalar vb. her türlü müdahalenin piyasa ekonomisini bozan bir sınırlama olduğu açıktır (Gorz, 2007: 166). Dolayısıyla özel mülkiyet üzerindeki sosyal sorumluluk vurgusunun kendisi, sermaye hareketliliği önünde çıkan başlıca engellerden birisi olarak görülmektedir. Bu nedenle neoliberal mülkiyet anlayışının kendisi, toplumdaki tüm yıkıcı etkilerine karşın mülkiyet üzerindeki sosyal fonksiyonları kesinlikle reddetmekte ve bu anlayışa dayalı bir toplum yapısı tasavvur etmektedir. 21. yüzyılda artan kitlesel yoksulluk, derinleşen sosyal uçurum ve yaygınlaşan güvencesizliğe bakıldığında ve piyasa ilişkilerinin toplumun bütününe sirayet ettiği, kamu varlıklarının hızlıca özelleştirildiği, müşterek alanlarının metalaştırıldığı hatırlanıldığında, söz konusu anlayışın somut çıktıları daha açık bir şekilde kendisini göstermektedir.

2.4.2 Kamulaştırma ve Mülkiyet Hakkı İlişkisi

2.4.2.1 Kamulaştırma ve Mülkiyetten Doğan Hak ve Ödevler

Özel mülkiyet anlayışının malike tanıdığı haklar, modern hukuk sisteminin gelişmesiyle değişmiştir. Mülkiyet hakkı sosyal bir hak olarak ele alınmaya başlanmıştır. Malikin mülkü üzerindeki tasarruf hakkı devlet tarafından bir yandan güvenceye alınırken, diğer yandan da yine devlet tarafından malike toplum yararına çeşitli ödev ve görevler yüklenmiştir (Akipek, 1967: 303). Mülkiyet hakkında yaşanan bu değişim, idarenin gerçekleştirdiği kamulaştırma kararlarına da yansımıştır. Kamu yararı adına yapılan kamulaştırmalar, bireyin çıkarı ile kamu çıkarını karşı karşıya getirmiştir. Bu çıkar çatışması, ilke olarak kamu çıkarı lehine çözümlenmiştir (Zevkliler, 1977: 946). Sosyal hukuk devleti anlayışının gelişmesi, bu ilkeyi tekrar sorgulatarak, kamulaştırma ve mülkiyet hakkı ilişkisi üzerinde, çeşitli düşüncelerin ileri sürülmesine sebebiyet vermiştir. Bu konudaki görüşler ana hatlarıyla gruplandırılarak incelenecektir.

İlk görüşe göre kamulaştırma, kamu yararı adına gerçekleştirildiği için mülkiyetten doğan bir ödev niteliğindedir (Akipek, 1967: 310). Bu ödev kapsamında imar, yapı düzeni ve sağlık gibi alanlarda mülkiyeti etkileyen düzenlemelerde, malike herhangi bir tazminat ödenmemektedir. Mülkiyetin sosyal fonksiyonu gereğince mülk sahibi bu ödevi uymakla yükümlüdür. Bununla beraber, mülk sahibinin ağır bir ödevle karşılaştığı durumlarda, kendisine tazminat ödenmesi zorunludur (Düren, 1979: 148).

İkinci görüşü savunan düşünürlere göreyse, kamulaştırmanın mülkiyetten doğan bir ödev olmadığı yönündedir. Çünkü idarenin gerçekleştirdiği kamulaştırma işlemi ile mülk sahibine tazminat ödenmektedir. Mülk sahibine yapılan bu ödeme önemlidir. Zira söz konusu tazminat ödemesi ile kamulaştırma işlemi, mülkiyetten doğan ödevlerden ayrılmaktadır (Zevkliler, 1977: 947). Bu görüşü savunan düşünürler, kamulaştırmayla mülkiyetten doğan ödevler arasındaki farkı açıklamak için çeşitli teoriler ileri sürmüşlerdir. Söz konusu teorilere kısaca değinecek olursak:

Tek (özel) işlem teorisi: Bu teori mülkiyet hakkı üzerindeki genellik ve eşitlik ilkesi uyarınca geliştirilmiştir. İdarenin bu ilkelere uymaksızın gerçekleştirdiği mal iktisabı, kamulaştırma niteliğindedir (Kutlu, 1992: 11). Yani bu teoriye göre, idarenin belirli bir kanuna göre gerçekleştirdiği müsadere, kamulaştırma değildir. Çünkü kanun uyarınca mülk sahiplerinin hepsi eşit bir şekilde bu fedakarlığı gerçekleştirmektedir. Fakat burada önemli olan şey fedakârlık derecesidir. Eğer yapılan müsadere, mülk sahibinden şiddetli bir fedakârlık bekleniyorsa, burada kamulaştırma söz konusudur. Zira idarenin eylemi eşitlik ilkesine aykırı olduğu için, bu eylem kamulaştırma niteliğindedir (Düren, 1979: 149).

Korunmanın Gerekliği Teorisi: Bu teoriye göre idarenin mülke el koyması olağan sınırların dışındaysa burada mülk korunmalıdır. İdarenin gerçekleştirdiği eylem kamulaştırma niteliğindedir.

Fedakârlık Teorisi: Eşitlik ilkesinden hareketle geliştirilmiştir. Buna göre idarenin gerçekleştirdiği müsadere, maliklerden beklenen fedakârlıklarda bir eşitsizlik varsa, maliklerden herhangi birisinin daha ağır bir yükümlülükle karşı karşıya kalması durumunda, gerçekleştirilen işlem bir kamulaştırmadır (Zevkliler, 1977: 948).

Özün Azaltılması Teorisi: Bu teori, idarenin mülkü devralma biçimine ve kapsamına bakarak, ilgili mülkte doğurduğu sonuca odaklanmaktadır. Buna göre idarenin mülkiyet üzerindeki eylemleri, mülkiyet hakkının kullanım sınırlarını aşıyor veya bu sınırları ortadan kaldırıyorsa, söz konusu eylem kamulaştırma niteliğindedir. Zira burada önemli olan mülkiyetin özüne dokunulması ve sosyo-ekonomik fonksiyonunda bir olumsuz bir değişimin var olup olmayışıdır (Düren, 1979: 150).

Yukarıda ana hatlarıyla değinilen teorilerin haklılığı ya da doğruluğu bu çalışmanın kapsamında değildir. Burada önemli olan, yukarıda farklı teoriler aracılığıyla değinildiği gibi, kamulaştırma işleminin sınırlarının belirlenmesidir. Bu husus, idarenin özel mülkiyete yönelik eylemlerinin bir ihlal olup olmadığı ya da hangi noktada ihlal haline gelebileceği gibi önemli noktaları taşımaktadır. Bu açıklamalardan sonra, günümüzde benimsenen hâkim yaklaşıma değinebiliriz. Bu yaklaşıma göre, kanunların öngördüğü şekilde gerçekleştirilen kamulaştırma işlemi, mülkiyet hakkının bir ihlali veya sınırlandırılması anlamına gelmemektedir (Karaman, 2015: 38). İdarenin kamu yararı adına gerçekleştirdiği kamulaştırma işlemi, mülkiyet hakkının sınırlandırılması ya da hakkın kullanım ihlali değildir. Burada söz konusu olan aşırı yükümlülük altındaki malikin, mülkiyet hakkının sona ermesidir. Söz konusu yükümlülük ise, malikin mülkiyetten kaynaklı uymakla yükümlü olduğu bir ödev değil, idarenin kamu kudretini kullanarak gerçekleştirdiği icrai bir işlemdir. Dolayısıyla mülkiyetten doğan ödevlerin aksine, kamulaştırma işleminde malike tazminat ödenmesi zorunludur. Buraya kadar aktarılan bilgilerden yola çıkarak, doktrinde kabul edildiği şekliyle kamulaştırma işleminin, mülkiyet hakkından doğan bir ödev olmadığı söylenebilir (Düren, 1979: 150). Bu durum, kamulaştırma ve mülkiyet hakkı arasında ilişkinin teorik arka planını anlamak adına önemlidir.

2.4.2.2 1961-1982 Anayasaları Kamulaştırma – Mülkiyet Hakkı İlişkisi

1961 Anayasası mülkiyet hakkını, 36. maddede⁷¹ düzenlemiştir. Bu maddeye bakıldığında ilk olarak mülkiyet hakkının, *Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler* başlığında düzenlendiği görülmektedir. Yasa koyucunun bu seçimi, mülkiyet anlayışını anlamak için önemli bir ipucu olabilir. Bir başka ipucu ise, yasa koyucunun Medeni Kanun (MK) aracılığıyla özel alana ilişkin mülkiyet tanımlamasında görülmektedir. Bu tanımlama Türk Medeni Kanunu'nun 618. maddesinde (*Mülga*)⁷² görülebilir. Buna tanımlamada görülen kanun dairesi vurgusunun anlamı, mülkiyet hakkının muhtevasının, hukuk düzeni tarafından belirleneceği yönündedir. Nitekim MK 644. 656. ve 657. maddeleri (*Mülga*), mülkiyet hakkının sınırlarını bu yönde düzenleyerek belirlemiştir⁷³ (Akipek, 1973: 8). 1961 Anayasasının 36. maddesinde göze çarpan bir başka detay ise, mülkiyet hakkının toplum yararına aykırı olamayacağı hükmüdür. Bu düzenleme ile yasa koyucunun, mülkiyet hakkını bireysel bir hak olmaktan öte sosyal mahiyet taşıyan bir hak olarak kabul ettiği görülmektedir (Ekşioğlu, 1968: 16). Dolayısıyla malikin mülk üzerindeki tasarruf hakkı mutlak ve doğal değildir; aksine mülkiyetten kaynaklı, malike ödev ve görevler yüklenilmiştir. Mülkiyetin haklar ve ödevler sistemi içerisinde ele alınışının bir başka ifadesi, 36. maddede kamu yararı amacıyla kanunla sınırlanabileceği hükmüyle görülmektedir. 1961 Anayasası 2. maddesinde belirtilen, cumhuriyetin sosyal bir hukuk devleti olma niteliği göz önüne alındığında, mülkiyetin kamu yararınca sınırlanabilecek bir hak oluşu, toplum düzeniyle uyumlu olması gerekliliği daha da önem kazanmaktadır.

⁷¹ Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz.

⁷² Bir şeye malik olan kimse, o şeyde kanun dairesinde dilediği gibi tasarruf etmek hakkına haizdir; haksız olarak o şeye vaziyet eden herhangi bir kimseye karşı istihkak davası ikame ve her nevi müdahaleyi menedebilir.

⁷³ md. 644: Bir arza malik olmak, onu kullanmakta faydalı olacak derecede altına ve üstüne malik olmadığı tazammun eder. Kanuni takyitler müstesna olmak üzere bu mülkiyet, yapılan ve dikilen şeyleri ve kaynakları dahi şamil olur.

md. 656: Bir malikin hakkını tecavüz etmesinden dolayı bir zarara uğrayan veya uğramak tehlikesinde bulunan kimse eski halin iadesini veya tehlikenin izalesi için lazım gelen tedbirlerin yapılmasını talep edebilir ve uğradığı zarar ve ziyarı ayrıca tazmin ettirebilir.

md 657: Mülkiyetin kanuni takyitleri tapu siciline kayde hacet olmaksızın muteber olur. Bu takyitler; ancak resmi ve senedle ve tapu siciline kayıt ve ilga veya tadil olunabilir. Ammenin menfaati için vazolunan takyitler tadil ve ilga olunamaz.

1982 Anayasası ise mülkiyet hakkını, 35. maddede⁷⁴ ele almıştır. Bu maddeye bakıldığında ilk olarak göz çarpan husus, *Kişinin Hakları ve Ödevleri* başlığı altında düzenlenmiş olmasıdır. 1961 Anayasası'nın aksine böyle bir düzenleme, değişen mülkiyet anlayışına yönelik önemli bir ipucu teşkil edebilir. Maddenin hükümlerine bakıldığında, 1961 Anayasası mülkiyet düzenlemesine benzer bir şekilde, malike negatif birtakım sınırlamalar getirildiği görülmektedir. Mülkiyetin kullanımındaki toplum yararı vurgusu ile yine 1961 Anayasası'nda görüldüğü gibi, malike negatif ödevler yüklenildiği görülmektedir (Güriz, 2009: 180). Mülkiyete yönelik kısıtlamalar, daha detaylı bir şekilde MK'de düzenlenmiştir. MK 731. ve 754. maddeleri, mülkiyeti kamu yararı adına kısıtlamaktadır⁷⁵. Bu kısıtlamaların yanı sıra MK 737. ve 750. maddeleri arası düzenlenmiş hükümler, komşuluk hakkı, geçit hakkı ve toprağın iyileştirilmesi gibi çeşitli konular aracılığıyla mülkiyet hakkına çeşitli kısıtlamalar getirildiği görülmektedir (Karaman, 2015: 39). Nitekim mülkiyet hakkına yönelik kısıtlamanın bir başka ifadesi Anayasa Mahkemesi kararlarında görülmektedir. Anayasa Mahkemesi, kamulaştırma işlemi dolayısıyla mülkiyet hakkına yapılan müdahaleyi, bir sınırlama olarak görmektedir⁷⁶. Bu görüş mülkiyet anlayışındaki ve kamulaştırma politikasındaki değişimin oldukça somut ve önemli bir örneğidir. Politika yapıcı özneler özel mülkiyetten yana dümen kırarak, kamulaştırma politikasının seyrini özel mülkiyet lehine değiştirmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin bu

⁷⁴ Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz.

⁷⁵ md. 731: *Taşınmaz mülkiyetinin kanundan doğan kısıtlamaları, tapu siciline tescil edilmeksizin etkili olur. Bu kısıtlamaların ortadan kaldırılması veya değiştirilmesi, buna ilişkin sözleşmenin resmi şekilde düzenlenmesine ve tapu kütüğüne şerh verilmesine bağlıdır. Kamu yararı için konulan kısıtlamalar kaldırılmaz ve değiştirilemez.*

md.754: *Taşınmaz mülkiyeti hakkının kamu yararı için kısıtlanması, özellikle yapı, yangın, doğal afetler ve sağlıkla ilgili kolluk hizmetlerine; orman ve yollara, deniz ve göl kıyılarındaki ana ve tali yollara sınır işaretleri ve nirengi noktaları konulmasına; toprağın iyileştirilmesine veya bölünmesine, tarım topraklarının veya yapıya özgü arsaların birleştirilmesine; eski eserler, doğal güzellikler, manzaralar, seyirlik noktaları ve ender doğa anıtları ile içmeler, ılıcalar, maden ve kaynak sularının korunmasına ilişkin mülkiyet kısıtlamaları, özel kanun hükümlerine bağlıdır.*

⁷⁶ Anayasa Mahkemesi ilgili kararı: “Özel mülkiyetteki bir taşınmazın, malikin rızası olmasa da, kamulaştırma yoluyla, yani zorla, kamu malları arasına geçirilmesi, aslında mülkiyet hakkının özüne dokunan bir işlemdir... Anayasanın 11. maddesinin açık hükmü karşısında temel hakların özüne dokunmak mümkün değildir. Kamu yararına dayanan kamulaştırma işleminde taşınmazın gerçek karşılığının ödenmesi halinde mülkiyet hakkı paraya çevrilmek suretiyle korunmuş olacağından, “öze dokunma” durumu da “sınırlama” niteliğine dönüşmüş olacaktır.” AYM, 12/10/1976, E.1976/38, K.1976/46, RG.20/1/1977, S.15825

yaklaşımı 1982 Anayasası'nda da devam etmiş ve bu doğrultuda çok daha kurumsal bir şekilde düzenlenmiştir.

Toparlanacak olursa, 1961 ve 1982 Anayasa'larının mülkiyet hakkı yaklaşımlarının ve bunların kamulaştırma politikasına yansımalarının, birbirinden farklı olduğu görülmektedir. Bu farklılığın kökleri, söz konusu anayasaların yazıldıkları dönemlerin, tarihsel mirasıyla ve dönemin birikim rejimi koşullarıyla yakından ilgilidir. Dahası iki anayasa da, birikim rejiminin tıkanıp, üretim, tüketim ve emek gücünün yeniden üretim süreçlerine sokulmasında sorunlar yaşandığı dönemlerde yazılmıştır⁷⁷. Anayasaların değişen kamulaştırma politikalarının somut temellerini görmek ve politik sonuçlarını daha iyi analiz edebilmek için, bu mirasa ve dönemin birikim rejimi koşullarına bakılabilir. Bu anayasalar yazıldıkları dönemlerde, üst yapı unsurlarını, dönemin nesnel koşullarına göre düzenleyerek, sermaye birikim rejimi için istikrarlı ve yeniden üretilebilir bir ortam tesis etmeyi amaçlamıştır. Dolayısıyla sorunu çözmek için hazırlanan reçete, aynı zamanda sorunu işaret eden ipuçları taşımaktadır. Bu ipuçlarını görmek için ilk olarak 1961 Anayasasına bakılabilir. Daha önce değinildiği gibi bu anayasa, ithal ikameci sermaye birikim rejiminin hâkim olduğu bir dönemde yazılmıştır. İç pazara yönelik olan bu sermaye birikiminin başlıca ihtiyacı, iç pazarda taleplerin yükselmesidir. Bu kapsamda devlet sosyal fonksiyonu ağır basarak bölüşüm ilişkilerini iyileştirme, sosyal adaleti sağlama, toplumsal riskleri üstlenme, kamu hizmetlerinde arttırma vb. araçlarla talebi yaratmıştır⁷⁸. Bu kapsamda 1961 Anayasası'nın mülkiyet yaklaşımına bakıldığında, daha anlaşılır bir çehreye kavuşmaktadır. Zira devlet, birikim rejiminin yeniden üretilebilmesi için, sosyal fonksiyon zırhını giymekte ve sürekli topluma müdahalelerde bulunmaktadır. Bu şartlar altında mülkiyetin kendisi müdahale edilebilir olurken, kamulaştırma politikası da çok daha etkin bir hale gelmektedir.

⁷⁷ Burada açık bir şekilde belirtmelidir ki, 1961 ve 1982 Anayasaları özdeş bir şekilde ele alınmamaktadır. İki anayasa da, kendi dönemlerinin özgün koşulları içerisinde gelişmiştir. Bu anlamda bahsedilen iki dönemde de, sınıf mücadelesinde geline nokta, örgütlü işçi sınıfının durumu, bölüşüm ilişkileri, sermaye birikim modeli başta olmak üzere pek çok farklılık taşımaktadır. Dolayısıyla burada iki dönem arasında bir analogi kurulmamaktadır. Amaçlanan sadece, farklı koşullar altında yaşanan bir kriz ortamında, üst yapı unsurlarının sermaye birikimi için nasıl tekrar kurgulandığıdır.

⁷⁸ Elbette bu kazanımlar, devletin tek taraflı, kendiliğinden olacak bir şekilde dağıttığı lütuflar değildir. Bu süreç örgütlü işçi sınıfının mücadelesiyle beraber gelişmiştir.

Dolayısıyla 1961 Anayasa'sında görüldüğü gibi, mülk sahibi topluma karşı sorumlu tutulmakta, ödevler yüklenilmekte ve mülkiyet toplum yararı adına sınırlandırılmaktadır.

İkinci olarak 1982 Anayasa'sına bakılabilir. Bu anayasa daha öncede değinildiği gibi, neoliberal politikalarca toplumun ve devletin yeniden yapılandırıldığı bir dönemde hazırlanmıştır. Bu yeni politikayla beraber sosyal kazanımlar tasfiye edilmiş ve özel mülkiyet temelinde piyasanın ve ticaretin serbestleşmesi gerçekleşmiştir. Bu durum 1982 Anayasa'sının mülkiyet anlayışına da yansımıştır. Mülkiyet hakkı belirli negatif kısıtlamaları sürdürmesine karşın, 1961 Anayasasına göre daha güçlü bir zeminde düzenlenmiştir. Kamulaştırma bedel ödemeleri iyileştirilmiştir ve mülkiyete yapılacak müdahalelerin gerekçeleri kanun düzeyinde ele alınmıştır. Dolayısıyla, devlet nezdinde özel mülkiyet transferine yönelik hareket sahasının daraltıldığı düşünülebilir. Yani kamulaştırma politikası özel mülkiyeti korumak adına zayıflatılmıştır. Dönemde peşi sıra başlatılan ve adeta bir çekirge sürüsü istilasına benzeyen özelleştirme furyası düşünüldüğünde, bu dönemde kamu malı karşısında özel mülkiyetin korunması ve kutsanması daha anlamlı bir hale gelmektedir. Zira sermaye kesimi kamu mallarına gözünü dikmiştir. Sermayenin talepleri, özelleştirme politikalarıyla sağlanmaktadır. Bu nedenle kamulaştırma politikası bu dönemde daha dar bir şekilde düzenlenmiştir.

Kamulaştırma usulünün dar ya da geniş düzenlenmesi veya özel mülkiyetin kısıtlayıcı ya da koruyucu bir şekilde ele alınması, yukarıda belirtilen birikim rejiminin ve dolayısıyla düzenleme biçiminin birer ifadesidir. Tekrar belirtmek gerekirse, bu normlar, birikim rejimine elverişli koşullar yaratmak adına hazırlanan, dönemin düzenleniş biçimine denk düşen çalışmalardır. Dönemler arasında özel mülkiyete farklı yaklaşımların ve kamulaştırma usulünün kapsamındaki değişikliklerin temel sebebi de budur. İki dönemin karşılaştırılması, kapitalist ilişkilerin hakim olduğu iki farklı dönemin karşılaştırılması anlamına gelmektedir. Dolayısıyla bir dönemin yüceltilmesi ve buna karşılık bir dönemin negatif bir şekilde ele alınması, oldukça hatalı bir yaklaşım olacaktır. Bu hatırlatmayla beraber, 82 Anayasasının önemine dair son bir hususa değinilmesi gerekmektedir. Bu husus, günümüz kamulaştırma politikasının şekillendirilmesinde atılan önemli adımdır. Bu adım, özel kişiler lehine kamulaştırma

yapılmasına ilişkin düzenlemedir. Günümüz kamulaştırma politikasını şekillendiren bu düzenlemeye, çalışmanın ilerleyen bölümlerinde değinilecektir.

2.5 Kamulaştırmanın Mülk Edinim Türlerinden Farkları

Çalışmanın odak noktası olan acele kamulaştırma usulüne geçmeden önce, acele kamulaştırmanın bağlı olduğu kamulaştırma usulünün benzeri usullerden farkı üzerinde durulacaktır. Zira kamulaştırma politikasının işlevsel bir aracı olan acele kamulaştırma usulünü berrak bir şekilde anlayabilmek için, idarenin diğer mal edinme yöntemlerinin ve bu yöntemler arasındaki farkın ortaya konulması gerekmektedir. Bu doğrultuda politika yapımındaki gücü ve ölçekleri artacak bir şekilde; istimval, devletleştirme ve millileştirme yöntemleri ele alınarak, bunların kamulaştırma ile farkları saptanacaktır. Daha sonra kamulaştırma ile acele kamulaştırma yöntemi karşılaştırılarak, özgün nitelikleri üzerinde durulacaktır.

2.5.1 Kamulaştırma – İstimval

İstimval (*rekizisyon*), idarenin ihtiyaç duyduğu mal ve hizmetleri, kamu gücünü kullanarak elde etmesini sağlayan bir usuldür. Bu usul ile idare geçici bir süre için, özel mülkiyette bulunan taşınır malların mülkiyet ve intifa haklarına sahip olabilir (Bilgen, 1996: 115). İdarenin gerçekleştirdiği bu işlem, kamulaştırma usulüyle benzerlikler taşımaktadır.⁷⁹ Bu benzerliklerin ilki, iki usulde de kamu gücünün kullanılmasıdır. Bu nedenle malikin rızası aranmaksızın, idarece cebri bir şekilde gerçekleştirilir. Bir başka benzerlik ise, iki usulde de idarenin kazandığı malların karşılığını ödemesidir.

İstimval ile kamulaştırma usulleri arasındaki bu benzerliklere karşın, iki usul de birbirlerinden oldukça farklıdır. İki usul arasında başlıca farklılık, olağanlık ile olağanüstülük durumlarıdır. Kamulaştırma idarenin olağan mal edinme yöntemlerinden birisi olarak karşımıza çıkarken, istimvalde ise *olağanüstü, istisnai* bir

⁷⁹ İstimval ile kamulaştırma usullerinin benzerlikleri hususunda Onar'ın görüşü şöyledir: "... *rekizisyon* tamamiyle *istimlak failesinden, cinsinden, bir tasarruftur ve istimlak bir nevidir.*" (Onar, 1966: 1575).

durum söz konusudur. İdare yaşanan istisnai durumu çözmek ve geçici nitelikteki kolektif ihtiyaçları gidermek amacıyla bu usule başvurur. Buradaki ihtiyaçların geçiciliği ve yaşanan durumun istisnailiği önemlidir. Zira seferberlik, doğal afet, savaş vb. buhranlı dönemi işaret etmektedir (Köroğlu, 1995: 18). Bu nedenle istimval usulü, idarenin olağanüstü mal edinme yöntemi olarak tanımlanmaktadır. İstimval ile kamulaştırmanın bir diğer farkı ise konularıdır. Daha önce değinildiği üzere idare kamulaştırma ile taşınmaz bir malın mülkiyetine sahip olurken; istimval usulünde ise sadece taşınır malların kullanım ve intifa haklarının idarece elde edilmesi söz konusudur (Gözler, 2009: 925). Bu farkların yanı sıra, istimval ödeme yöntemi olarak da kamulaştırmadan ayrılmaktadır. İdare karşılaştığı kriz durumundan dolayı kamulaştırmada olduğu gibi peşin ödeme yoluna gitmez. Bunun yerine bedel, tazminat veya kira şeklinde daha sonra mal malikine ödemeyi gerçekleştirir (Bilgen 1996:116). İstimval ile kamulaştırma usulleri arasındaki son fark ise düzenleniş biçimleridir. Kamulaştırma Anayasada sistemli bir şekilde düzenlenmiştir. Fakat istimval şartları, şekil ve usulleri benzeri bir sistem birliğinden yoksundur (Onar, 1966: 1515). Bunun yerine İstimval usulü, belirli kanun maddeleri altında dağınık bir şekilde düzenlenmiştir⁸⁰. Tüm bu farklılıklardan da anlaşılacağı üzere bu usul, politika yapıcı aktörlerin sadece kriz durumlarında tercih ettiği yol olarak durmaktadır. Olağan kamulaştırma politikasının bir enstrümanı değildir.

2.5.2 Kamulaştırma ve Devletleştirme

İdare hukuku öğretisine göre devletleştirme, idarenin “ilksel maledinme” (asli iktisap) yollarından birisidir. İdareye tanımlanan bu yol, kamulaştırma usulünde olduğu gibi, idarenin mülkiyet ilişkilerine dolaysız bir müdahalesidir (Azrak, 1983: 18). Bu açıdan devletleştirme ve kamulaştırma benzerlikler taşımaktadır. Fakat devletleştirme, gerek konusu gerek şekil ve usulleri açısından oldukça farklı bir yöntemdir. Devletleştirme, Anayasanın 47. maddesinde düzenlenmiştir⁸¹. Bu maddede

⁸⁰ 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu, 3634 sayılı Milli Müdafaa Mükellefiyetleri Kanunu ve 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun'dur.

⁸¹ “Kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler, kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde devletleştirilebilir. Devletleştirme gerçek karşılığı üzerinden yapılır. Gerçek karşılığın hesaplanma tarzı ve usulleri kanunla düzenlenir.”

anlaşılabacağı üzere, devletleştirmenin konusu, özel teşebbüslere yöneliktir. Özel teşebbüslere ait taşınır ve taşınmaz mallarla, maddi ve gayri maddi bütün malları kapsar. Buna karşın kamulaştırmanın konusu, öz itibarıyla taşınmaz mallardır (Düren, 1979: 229). Devletleştirme ile kamulaştırma arasındaki kapsam farkının nedeni, amaçlarının *farklılığıdır*. Kamulaştırma işleminin amacı, bayındır, iskân vb. normal kamu hizmetlerinin görülmesine yöneliktir. Buna karşılık devletleştirmenin amacı, sosyal refah, sosyal güvenlik ilkesi gibi üstün bir kamu yararının hayata geçirilmesi amaçlanmaktadır (Düren, 1979: 228). Bu amaç doğrultusunda özel mülkiyete konu olan üretim araçlarının mülkiyetine el konulmaktadır. Söz konusu amaç 47. maddede, *kamu yararının zorunlu kıldığı haller* ibaresiyle vurgulanmıştır.

Devletleştirme yönteminin esasları 3082 sayılı Kamu Yararının Zorunlu Kıldığı Hallerde, Kamu Hizmeti Niteliği Taşıyan Özel Teşebbüslerin Devletleştirilebilmesi Usul ve Esasları Hakkında Kanun'da düzenlenmiştir. Bu kanun ile devletleştirme işlemini belirli koşullara bağlanarak sınırları çizilmiştir. Söz konusu koşullar şunlardır:

“a) Devletleştirilecek özel teşebbüsün yaptığı hizmet veya üretiminin ülke çapında kamu ihtiyacına hitap etmesi, b) Bu hizmet veya üretimin, kontrol, rekabet, ikame veya başka yollardan sağlama imkanının bulunmaması, c) Hizmet veya üretimin yavaşlatılması veya durdurulması halinde kamunun büyük zarar görmesi”

Devletleştirme işleminin gerçekleştirilebilmesi, yukarıda belirtilen üç koşulun sağlanması şartına bağlı tutulmuştur. İdarenin bu işlemi böylesine kısıtlayarak, ağır koşullara bağlaması ise devletleştirme usulünün ruhundan kaynaklanmaktadır. Zira devletleştirme usulü, mevcut mülkiyet ilişkileri için tehdit edici bir yoldur. Çünkü devletleştirmeye konusu özel teşebbüsler, işletmeler yani bir başka deyişle üretim araçlarıdır⁸². Bu nedenle bu yöntem sıkı şekil koşullarına bağlı tutularak, mevcut

⁸² Bu noktada Cumhuriyet tarihindeki devletleştirme örneklerini vermek, bu yöntemin mahiyetini anlamak adına yararlı olabilir. 11.6.1936 tarihli 3034 sayılı Kanun ile Ergani Bakır T.A.Ş.'nin devletleştirilmesi, 31.3.1937 tarihli 3146 sayılı Kanun ile Ereğli Kömür Havzasının devletleştirilmesi, 30.5.1940 tarihli 3867 sayılı Kanun ile Ereğli Kömür Havzasındaki ocakların devletleştirilmesi ve çeşitli madenlerin devletleştirilmesine yönelik 4.10.1978 tarihli 2172 sayılı Kanun gösterilebilir. Belirtilen Kanun'ların hepsi, işletme hakkını devlete vererek, iktisadi devlet teşekküllerinin kurulmasını sağlamıştır. (Türk, 1981: 45). Dolayısıyla devletleştirme yönteminin kendisi, üretim araçlarının mülkiyetinde açık bir değişikliği amaçlamaktadır.

mülkiyet ilişkileri ve özel teşebbüsler nezdinde güvence verilmeye çalışılmıştır. Zira devletleştirme yönteminin kendisi, idarenin birikim rejimi ihtiyaçlarına cevap verebilecek bir müdahale aracından fazlası, birikim rejiminin kendisini değiştirebilecek güçtedir. Bu nedenle bu iki yöntemin hayata geçirilme yolları da farklı şekilde düzenlenmiştir. Kamulaştırma, idari bir işlem olarak düzenlenmesine karşın, devletleştirmenin ise özel olarak hazırlanan kanunla gerçekleştirilmesi mümkün kılınmıştır. Dolayısıyla kamulaştırma işlemi⁸³, yürütmenin kamulaştırma politikası kapsamında kullanımı oldukça hızlı ve pratik bir müdahale aracı olarak tanımlanmıştır. Buna karşın devletleştirme ise yasamanın çıkarması gereken kanunlara bağlı tutulmuştur. Bu nedenle devletleştirme kararının alınması ve uygulanması, kamulaştırma yöntemine kıyasla oldukça güçtür. Dolayısıyla bu yöntem, mevcut mülkiyet ilişkilerini destekleyecek, hukuksal alanın himayesinde saklı tutulmuştur.

2.5.3 Kamulaştırma ve Millileştirme

Millileştirme, kamulaştırma usulünde görüldüğü gibi, idarenin kamu yararı adına mal edinme yöntemlerinden birisidir. Bu iki yöntem, amaç unsuru bakımından birbirlerine benzese de, ciddi farklılıklar taşımaktadır. Ülkü Azrak'ın tanımına göre: *“Millileştirme, bir özel iktisadi teşebbüsü veya teşebbüsler grubunun mülkiyet ve yönetiminin siyasi, iktisadi veya sosyal nedenlerle ve üstün aşamada bir kamu yararının gerçekleştirilmesi amacıyla, milli camiaya (daha doğrusu, onun hukuki ifadesi olan Devlete) geçirilerek, hangi hukuki şekli alırsa alsın, kamu yararına tahsis edilmesinden ibarettir.”*⁸⁴ (Azzrak, 1976: 85).

Azzrak'ın bu tanımında görüleceği üzere, millileştirme kapsam itibarıyla kamulaştırmadan oldukça farklıdır. Kamulaştırmanın amacı, yol yapımı, kentsel dönüşüm, enerji nakil hatları ve çeşitli enerji santralleri vb. kamu hizmetlerinin

⁸³ Burada daha önce Bakanlar Kurulu kararıyla çıkan, günümüzde ise Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi adı altında yayınlanan acele kamulaştırma kararları kast edilmiştir.

⁸⁴ Ali Ülkü Azzrak, devletleştirme kavramı yerine millileştirme kavramını kullanmayı tercih etmiştir (Köroğlu, 1995: 16). Yazarın bu tercihi ile söz konusu iki kavram arasındaki fark kaldırılarak, devlet mülkiyeti ile ulus mülkiyetini aynı anlamda kullanılmıştır (Somel 2012:24).

yürütülmesi için ihtiyaç duyulan özel mülklerin idarece elde edilmesidir. Buna karşın millileştirme ise herhangi bir çalışma sektörünün tamamının kamuya aktarılmasını konu edinmektedir (Azrak, 1968: 53). Bu durumun nedeni, herhangi bir kamu hizmetini yetersizliğinin ötesinde, iktisadi bölüşüm ilişkilerinden kaynaklı kolektif bir ihtiyaçtır. Millileştirme ile aşılması amaçlanan gayede, söz konusu bölüşüm ilişkilerinden kaynaklı bu sorunlardır (Toluner, 1968: 9). Bu nedenle, kamu yararı unsurundan kaynaklı bir benzerlik söz konusu olsa da, iki kavramın sahip oldukları amaç unsurları oldukça farklılık göstermektedir. Azrak, söz konusu amaç unsurunun farklılığını, millileştirmenin niteliği ile de belirtmiştir. Millileştirme ile mülkiyet hakkına müdahale edilmesinin nedeni, toplumun iktisadi, sosyal ve siyasal düzenine ilişkin üstün aşamada bir kamu yararını gerçekleştirilmesidir. Bu nedenle millileştirmelerin niteliği ideolojik ve radikaldir⁸⁵ (Azrak, 1976: 57). Zira millileştirme kavramı bölüşüm ilişkilerinde de görüldüğü gibi, siyasi ve toplumsal ilişkileri değiştirebilme potansiyeli olan bir kavramdır. Bu noktada bir parantez açarak, millileştirme kavramının bu potansiyeline daha yakından bakılması gerekmektedir. Millileştirme kavramının potansiyeli, iktisap edinilen mülkiyetin toplumsallaşması ile yakından ilgilidir. Şayet millileştirme işlemi sonrasında, ücret ilişkilerinde, bölüşüm ilişkilerinde ve emek süreçlerinde herhangi bir değişiklik meydana gelmiyor ve mülkiyetin niteliği değişmiyorsa, siyasi ve toplumsal ilişkilerde de herhangi bir değişiklikten de söz edilemez. Çünkü millileştirme kapitalist mülkiyet ilişkilerinin devam etmesi, sadece mülk sahibinin değişmesi anlamına gelmektedir. Millileştirmenin kurumsal bir değişikliğe işaret eden potansiyeli, bu ilişkilerin değişimi ile yakından ilgilidir (Bensussan & Labıca, 2012: 673).

⁸⁵ Bu noktada Buket Karaman'ın vurgusu oldukça önemlidir. Millileştirmeyi kamulaştırma karşısında ideolojik ve radikal bir işlem olarak ele almak, kamulaştırmayı ideolojik unsurlardan azade, basit bir idari işlem olduğunu dolaylı bir şekilde ele almak demektir. Oysa hukukun kendisi, bilakis ideolojik bir aygıttır (Karaman, 2015: 25). Bir üst yapı unsuru olarak hukuk, geleneklerin ve göreneklerin yasal sınırlarını, üretici güçlerin gelişmişlik seviyesine göre mülkiyet yapısını ve mevcut toplumsal yapıya uygun kural ve kaidelerle düzenleyen bir aygıttır (Erdağı, 2013: 74). Tıpkı mülkiyet gibi hukuk da tarihseldir. Göreli olarak sınıflardan, şahıslardan üstünlük iddiası taşısa da, mevcut egemenlik ilişkilerinin yansımaları taşımaktadır. Bağrında taşıdığı ceza ve itaat mekanizmalarıyla üretim ilişkilerini korur ve yine bu ilişkiler neticesinde şekillenerek değişir. Kamu gücü, kamu otoriteleri, kamu politikaları ve bunun küçük bir parçası olarak kamulaştırma politikaları da bu aygıtın parçalarıdır. Bu sebeple kamulaştırma işleminin veya politikalarının ideolojik veya politik unsurlar olmadığını iddia etmek mümkün değildir.

Millileştirme ile kamulaştırma arasındaki bir başka fark ise, iki işleminde gerçekleşme biçimidir. Kamulaştırma süreci idarenin mülkiyete el koyması, adli ve idari işlemler aracılığıyla gerçekleşmektedir. Buna karşın millileştirme doğrudan doğruya kanuna dayanmakta ve mülkiyetin el değiştirmesi bu kanun ile gerçekleşmektedir (Azrak, 1976: 58). Bu farklılık elbette belirli politik kaygılara dayanmaktadır. Millileştirme tıpkı devletleştirme pratiğinde görüldüğü gibi, kanun düzeyinde düzenlenmesi şart koşulmuş ve uygulanması zorlaştırılmıştır. Bunun politik sonucu olarak millileştirme, yasamanın zayıflatıldığı bir ortamda, mevcut mülkiyet ilişkileri için prangaya vurulmuş bir tehdit haline gelmiştir. Kamulaştırmada ise bu durumun tam tersi bir gaye ve düzenleme söz konusudur. İdari bir işlem olarak düzenlendiği için hazırlanması ve uygulanması oldukça hızlıdır. Dolayısıyla bu idari işlem yürütmenin elinde⁸⁶, sermayenin taleplerine hızlı bir şekilde cevap verebilecek kamu politikalarının hayata geçirilmesinde, oldukça önemli ve işlevsel bir araç haline gelmektedir. Yönetişimin devlete yüklediği yeni görevler düşünüldüğünde, bu pratik araç daha anlamlı hale gelmektedir⁸⁷.

2.6 Kamulaştırma Yetkisine Sahip Kurumlar

Anayasanın 46. maddesi, kamu yararının gerektirdiği hallerde, devlet ve kamu tüzel kişilerinin kamulaştırma kararı alabilmekle yetkilendirmiştir. Anayasa'nın ayırım yapmaksızın görevlendirdiği, devlet ve kamu tüzel kişilerinin kimler olduğu, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nda belirtilmiştir. Kamulaştırma Kanunu, kamu yararı kararı verecek merciler başlıklı 5. maddesine göre bu merciler, kamu idareleri ve kamu tüzelkişileri, kamu kurumları ve özel hukuk tüzel kişileri lehine kamulaştırma olmak

⁸⁶ Burada yine daha önce Bakanlar Kurulu kararıyla çıkan, günümüzde ise Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi adı altında yayınlanan acele kamulaştırma kararları kast edilmiştir.

⁸⁷ Devletin yönetim paradigması altında, piyasaların sağlıklı ve iyi bir şekilde işleyişi için, piyasa dostu olarak etkin bir şekilde tekrar kurgulandığı, çalışmanın farklı bölümlerinde ele alınmıştır. Burada tekrara düşmeden devletin piyasa için müdahale etme gücünü anlayabilmek için, şu alıntıya bakmak oldukça faydalı olacaktır: “Bize göre, daha dinamik olan ekonomilerin gerisinde pozitif anlamda, güçlü devletler ve hem de güçlü toplumlar yatar... [D]evletin nüfuz edici-çekimsel kapasitesi ne kadar güçlü ise, bu devlet egemen ekonomik grupları o oranda güçlendirir; devlet ne kadar zayıfsa, alternatif güç kaynaklarını aynı ölçüde zayıflatmaya çalışır.” (Weiss & Hobson, 1999, akt. Bayramoğlu, 2002: 104).

üzere üç başlıkta ele alınmıştır. İlgili kanun maddesi kamu idare ve kamu tüzel kişilerini açık bir şekilde belirtmiştir. Bunlar: *Bakanlıklar; Köyler; Belediyeler; İl Özel İdaresi; Yükseköğretim Kurulu; Üniversiteler; Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu; Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Cumhurbaşkanlığı*'dır.

Kanun maddesinin, kamu kurumları yararına kamulaştırmayı mümkün kılan ikinci alt başlığı ise açık bir şekilde düzenlenmemiştir. Bu maddenin yetkilendirdiği mercileri görebilmek için, Anayasa'nın tanımladığı kamu kurumlarına bakılmalıdır. Belirli bir kamu hizmetini sunmak üzere özel bir kanunla kurulan bu kurumlar, üç başlık altında toplanmaktadır.

i. *Katma Bütçeli Daireler*: Çeşitli devlet daireleri ve genel müdürlük olarak örgütlenmiş kurumlardır. Vakıflar Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, üniversiteler vb.

ii. *Mesleki Kuruluşlar*⁸⁸: Belirli bir mesleğin korunması ve geliştirilmesi için kurulan kuruluşlardır. Türk Mühendisler ve Mimarlar Odası, Ticaret ve Sanayi Odaları ve Barolar vb.

iii. *İktisadi Devlet Teşekkülleri*: Sermayelerinin bir kısmı veya tamamı devlete ait olan, farklı teşekküller halinde faaliyet gösteren kurumlardır. Bu kurumlarda devletin sermayeye katılma oranına bakılmaksızın, kamu kurumu olarak kabul edilmektedir (Karahacıoğlu, 1998: 124). Nitekim 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK), İktisadi Devlet Teşekkülleri (İDT) ile Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT), kamulaştırma yapmasını mümkün kılmıştır. 233. sayılı KHK'nin 61. maddesine göre: “*Teşebbüs, müessese ve bağlı ortaklıklar; kuruluş amacı ve faaliyet konularının gerçekleşmesini temin için: Gerekli taşınmaz mallar ile kaynak ve irtifak haklarını ilgili kanun hükümleri uyarınca kamulaştırma yetkisine sahiptirler.*”

Bu kanun maddesi ile ilgili kurumun idare organının kamulaştırma yapması mümkün kılınmıştır. KK 5. maddesi, bu kamu kurumları yararına yapılacak

⁸⁸ 1961 Anayasası'nın yürürlükte olduğu dönemde, kamu kurumu niteliğinde meslek kurumları, kamulaştırma yetkisine sahip değildi. 1982 Anayasası 135. maddesindeki “*Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları... kamu tüzel kişileridir.*” düzenlemesiyle kamulaştırma yetkisine sahip olmuştur. (Köroğlu, 1995: 36).

kamulaştırma işleminde yetkili merci olarak, ilgili kurumun idare organını görevlendirmiştir.

Bu kuruluşların kamulaştırma usulünden faydalanmaları ise mutlak ve sınırsız değildir. Yasa koyucu, *kanuni idare*⁸⁹ ilkesince kendi faaliyet alanlarında kamulaştırma yapmaları mümkün kılmıştır (Gözübüyük & Tan, 2007: 1120).

KK 5. maddesinin üçüncü başlığı ise, özel hukuk tüzelkişileri lehine kamulaştırma yapılmasını düzenlemiştir. Bilindiği gibi özel hukuk kişilerinin kamulaştırma yapma yetkileri yoktur. Ancak özel hukuk kişilerinin başvuruları üzerine, hizmet bakımından denetimlerine bağlı oldukları köy, belediye, özel idare veya bakanlık tarafınca, ilgili kamulaştırma işleminin gerçekleştirilmesi mümkün kılınmıştır. Kanun maddesinin ana hatlarıyla düzenlediği bu başlık, istisnai bir görünüm arz etse de, özel hukuk kişileri lehine alınan kamulaştırma kararları düşünüldüğünde, pratikteki yansıması aksi istikamettir. Bu durum, çalışmanın ana konusu olan acele kamulaştırma mefhumu için oldukça önemlidir. Bu nedenle özel hukuk kişileri lehine kamulaştırma, çalışmanın üçüncü bölümünde daha detaylı incelenecektir.

⁸⁹Anayasa'nın 123. maddesine göre: “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.*”

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. BİR KAMU POLİTİKASI VE MÜDAHALE ARACI OLARAK ACELE KAMULAŞTIRMA

3.1 Acele Kamulaştırma

Devletin birikim rejiminin istikrarını sağlayacak ve koruyacak bir biçimde düzenlendiğine, çalışmada daha önce değinilmiştir. Buna göre birikim rejiminde tarihsel olarak geline aşamaya bağlı olarak, farklı devlet düzenleniş biçimleri bulunmaktadır. Temelleri 1980’lerde atılan ve günümüzde de geçerliliğini sürdüren devletin biçimi ise düzenleyici/etkin bir devlet örgütlenmesini, yani sermaye lehine piyasalara aktif bir şekilde müdahale edecek bir devlet modelini öngörmektedir. Çalışmanın konusu açısından devletin yaptığı bu müdahaleler, kamu hizmeti formunda sürdürülen kamu politikaları ile vücut bulmaktadır. Bu müdahale biçimlerinin çarpıcı bir örneği de, acele kamulaştırma işlemleriyle sürdürülen kamu politikasıdır. Bu bölümde, bir kamu politikası olarak acele kamulaştırma yöntemine neden başvurulduğu, sermaye sınıfı için neden cazip ve kullanışlı bir mekanizma olarak gördüğü üzerinde durulacaktır. Bu soruların cevabını aramakta yardımcı olması adına, ilk olarak hukuki zeminde bu mekanizmanın nasıl işlediğine bakılması gerekmektedir.

3.1.1 Acele Kamulaştırma İle Kamulaştırma Yöntemi Arasındaki Farklılıklar

Acele kamulaştırmanın etkili bir kamu müdahale aracı olmasının temel nedeni, olağan kamulaştırma usulüne kıyasla sahip olduğu hızlı karar alabilme gücüdür. Bu durum onun temel özgün yanıdır. “Acele” niteliği, bu işlemin hukuki prosedürlere takılmadan hızlı bir şekilde gerçekleştirilmesine olanak tanır. Acele kamulaştırmanın bu gücünü somut bir şekilde gösterebilmek adına, olağan kamulaştırma usulünde uyulması gereken prosedürel işlemler gösterilebilir. Buna göre devletin bir mülkü

olağan kamulaştırma yöntemi ile devralmak istemesi durumunda, uyması gereken idari ve adli prosedürler şu şekilde sıralanabilir:

Tablo IV Olağan Kamulaştırma İdari Hukuk Süreci

İdarenin kamu yararı kararı alması
Kamu yararı kararının onaylanması
İlgili özel mülkün ölçekli planı ve mülk sahibinin tespiti
Taşınmaz malın tapu siciline idari şerhin verilmesi
İdarenin özel mülkiyetin bedelini tespit etmek için, kıymet takdir komisyonunu görevlendirmesi
İdarenin özel mülkiyetin, pazarlıkla satın alması veya trampa yoluyla devralması amacıyla uzlaşma komisyonunun görevlendirilmesi
İdarenin özel mülkü devralma isteğinin mülk sahibine resmi taahhütlü yazı ile tebliğ edilmesi

İdare yani devlet bu süreç neticesinde, ilgili özel mülkü satın almak istediği halde, mülk sahibi ile uzlaşamayabilir. Bu noktada idarenin taşınmaz mülkü devralma talebi devam etmekte ise, kamulaştırma işleminin ikinci aşaması olan adli aşamaya geçilmektedir. KK 10. maddesine göre bu aşamada yetkili mahkeme, Asliye hukuk mahkemesidir. Söz konusu adli süreç kısaca şu şekilde sıralanabilir:

Tablo V Olağan Kamulaştırma Adli Hukuk Süreci

İdarenin Asliye hukuk mahkemesine başvurarak, bedel tespit ve idare adına tescil davasının açılması,
Asliye hukuk mahkemesi malike, meşruhatlı davetiye veya ilan yolu ile davayı tebliğ etmesi. Bu tebligat ile mülk sahibine, kamulaştırma işlemini durdurmak amacıyla idari yargıda iptal davası açma hakkı doğar ve taşınmazın başkasına devredilmesi yasağı başlaması.

Mülk sahibinin iptal davası açmaması ve sürecin devam etmesi halinde, mahkemede hâkimin, tarafları taşınmaz malın bedelinde anlaşmaya davet etmesi,
Tarafların bedelde anlaşamaması halinde, mahkeme tarafından bilirkişi kurulu tayin edilmesi,
Bilirkişi kurulunun keşif ve incelemelerde bulunarak, taşınmaz malın davanın açıldığı tarihteki değerinin tespit edilmesi,
Bilirkişi kurulunun tespit ettiği taşınmaz mal değerinin raporlanarak mahkemeye sunulması ve bu raporun mahkemece taraflara tebliğ edilmesi,
Tarafların bedelde anlaşmaları halinde, kamulaştırma bedelinin bankaya yatırılması; tarafların bedelde anlaşamaması halinde ise mahkemenin yeni bir bilirkişi kurulu tayin etmesi ve bu kurulun hazırlayacağı rapor ışığında hâkimin, adil ve hakkaniyetli bir kamulaştırma bedelini tespit etmesi,
İdarenin belirlenen kamulaştırma bedelini, bankaya yatırdığına dair makbuzu mahkemeye ibraz etmesi ile mahkeme taşınmaz malı idare adına tescil etmesi, mahkemenin aldığı tescil kararıyla kamulaştırma işlemi tamamlanmakta ve taşınmaz mülkiyetin idareye geçmesi.

Yukarıda ana hatlarıyla değinilen tüm işlem ve prosedürler, devletin bir taşınmaz malı kamulaştırmak istediğinde karşılaşılabileceği adli ve idari süreçler bütünü oluşturmaktadır. Bu süreçte pek çok aşamanın bulunması, bu aşamaların yerine getirilmesi için taraflara ve mahkemeye belirli bir zamanın tanınması, kamulaştırmanın yani mülk transferinin gerçekleştirilme süresini uzatmaktadır. Mülk sahibinin yürütmeyi durdurmaya yönelik itiraz hakkı da düşünüldüğünde, kamulaştırma aylar, yıllar süren bir işlem haline gelebilmektedir. Olağan kamulaştırmada görülen bu yoğun prosedürel aşamaların maksadı, kamu yararı taşımayan bir mülkiyet transferinin önüne geçilerek özel mülkiyetin korunmasıdır. Dolayısıyla kamulaştırmanın prosedürel gerekliliklerinin amacı, mülkiyet hakkına güvence verilmesine yöneliktir. Teminat niteliği taşıyan bu prosedürlerle, idarenin bu işlemleri eksiksiz bir şekilde yerine getirmesi gerekmektedir. Kamu hukukuna göre idarenin kaçınılmaz olarak katlanacağı bu külfet, bireysel çıkar lehine kamu gücü kudretini dengeleyici bir unsur olarak görülmektedir (Şahin, 2019: 2). Fakat özel mülkiyeti korumak adına yapılan bu

düzenleme, devletin müdahale alanını daraltmaktadır. Devletin birikim rejimi ihtiyaçlarına cevap verebilmesi, örneğin yeni değer alanlarını sermayenin kullanımına sunması, kamulaştırma yöntemi ile gerçekleştirmesi oldukça güçtür. Zira tekrar belirtmek gerekirse kamulaştırma yöntemi özel mülkiyeti koruyacak şekilde düzenlenmiştir. Sürecin adli ve idari basamaklarının olması ve çokça işlem prosedürünü taşıması, bu amaca hizmet etmektedir. Bu prosedürel sürece mülk sahibinin ilgili kamulaştırma kararına itiraz etmesi ve temyiz yoluna gitme seçeneklerini de eklenirse, söz konusu yöntem uzun erimli hukuki bir sürece evrilmektedir. Somut örneklerden yola çıkarak sermayeye aktarılan arazilerin proje gereği geniş alanları kapsadığı ve bu alanların pek çok mülk sahibini barındırdığı da düşünülürse, uzun erimli hukuki sürecin sonu daha da belirsizleşmektedir. İhtiyaç duyulan arazilerin tamamının devri şüpheli bir hal almaktadır. Dolayısıyla bu yöntemin kendisi, devletin ilgili mülkü hızlı bir şekilde devralmasını engellemektedir.

3.1.2. Acele Kamulaştırma Kavramı ve Yasal Çerçevesi

Özel mülkiyetin yasalarca korunması ve bu durumun kamulaştırmayı görece sınırlamasının aksine, acele kamulaştırma yönteminde bu sınırların silikleştiği ve uzun prosedürlerin deyim yerindeyse atlatılması görülmektedir. Zira yasada düzenlendiği şekliyle acele kamulaştırma, olağandışı koşullarda kamulaştırma prosedürlerine uyulmasının, daha büyük bir kamu zararı doğurması nedeniyle, “istisnai” nitelikte özel bir yöntem olarak düzenlemiştir. İdare, acele kamulaştırma yöntemi ile kıymet takdiri haricindeki tüm işlem ve aşamaları daha sonra tamamlamak üzere, özel mülkiyeti yedi gün içerisinde devralabilmektedir. Mülkiyetin bu kadar hızlı bir şekilde transfer edilebilmesi, özel mülkiyet hakkına ciddi bir müdahale anlamına gelmektedir. Fakat acele kamulaştırmayı mümkün kılacak olağanüstü koşulların varlığından dolayı, bu temel hakka yönelik müdahaleyi belirli şartlara uygun olması halinde kabul etmektedir. Bu şartları Anayasa Mahkemesi, 27.2.2014 tarihli kararında⁹⁰ açık bir şekilde

⁹⁰ AYM, E.2012/87, K.2014/41, T.27.2.2014, RG:26.7.2014-29072

belirtmiştir. Söz konusu şartlar: Anayasa'nın temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasını düzenleyen 13. maddesinde⁹¹, mülkiyet hakkının düzenlendiği 35. maddesinde⁹² ve kamulaştırma usulünün düzenlendiği 46. maddesinde⁹³ belirtilen hükümlerdir.

Acele kamulaştırmanın kapsam ve etkisini daha yakından görmek için, hukuki zeminde nasıl düzenlendiğine bakılabilir. İlgili düzenleme, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 27. maddesinde⁹⁴ yer almaktadır. Bu maddede acele kamulaştırma genel hatlarıyla ele alınmıştır. Dolayısıyla, bu düzenlemenin çerçeve niteliğinde olduğu ileri sürülmektedir (Şahin, 2019: 51). Acele kamulaştırmanın KK kapsamında bu şekilde düzenlenmesinin nedeninin, idareye yani devlete alan yaratması olduğu düşünülebilir. Zira yöntemin detaylı bir şekilde belirlenmesi, atılması gereken adımların tek tek belirtilmesi, ilgili mülkün devrinde yeni şartlar yaratacaktır. Bu durum çerçeve düzenlemenin içeriğinin netleşmesi ve aynı zamanda devletin hareket sahasının daralması anlamına gelmektedir. Dolayısıyla kullanışlı bir yöntemin işlevselliği zedelenektir. Oysa belirtildiği gibi yöntemin mevcut düzenleniş biçimi, uygulama noktasında geniş bir hareket sahası tanımaktadır.

Kanun maddesinde de görüldüğü üzere acele kamulaştırma mefhumunun, olağanüstü birtakım koşullar ya da özel kanunlarca öngörülmüş belirli haller için geliştirilmiş bir yöntem olduğu anlaşılmaktadır. Sıddık Sami Onar söz konusu

⁹¹ md 13. “Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir...”

⁹² md 35. “Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz.”

⁹³ md 46. “Devlet ve kamu tüzel kişileri; kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamını veya bir kısmını, kanunla gösterilen esas ve usullere göre, kamulaştırmaya ve bunlar üzerinde irtifak kurmaya yetkilidir...”

⁹⁴ “3634 sayılı Milli Müdafaa Mükellefiyeti Kanununun uygulanmasında yurt savunmasında yurt savunması ihtiyacına veya aceleliğine Cumhurbaşkanınca karar alınacak hallerde veya özel kanunlarla öngörülen olağanüstü durumlarda gerekli olan taşınmaz malların kamulaştırılmasında kıymet takdiri dışındaki işlemler sonradan tamamlanmak üzere ilgili idarenin istemi ile mahkemece yedi gün içinde o taşınmaz malın 10 uncu madde esasları dairesinde ve 15 inci madde uyarınca seçilecek bilirkişilerce tespit edilecek değeri, idare tarafından mal sahibi adına 10 uncu maddeye göre yapılacak davetiye ve ilânda belirtilen bankaya yatırılarak o taşınmaz mala el konulabilir. Mahkemece verilen taşınmaz mala el koyma kararı tapu müdürlüğüne bildirilir. Taşınmaz malın başkasına devir, ferağ veya temlikinin yapılamayacağı hükmü tapu kütüğüne şerh edilir. El koyma kararından sonra taşınmaz mal 20 nci madde uyarınca boşaltılır. Bu Kanunun 3 üncü maddesinin 2’nci fıkrasında belirtilen hallerde yapılacak kamulaştırmalarda yatırılacak miktar, ödenecek ilk taksit bedelidir.”

olağanüstü koşulları, “*fevkalâde haller ve buhranlı zamanlar*” olarak nitelendirmekte ve idarenin istisnai bir kamulaştırma şekli düzenleme mecburiyetinin altını çizmektedir (Onar, 1966: 1554).

Acele kamulaştırma mefhumum istisnai niteliğini ve bu niteliğin hukuki meşruluğunu anlayabilmek için, Anayasa Mahkemesi’nin bu yönetime ilişkin kararına bakılabilir⁹⁵. Bu karara yakından bakıldığında, Anayasa Mahkemesi’nin söz konusu koşulları betimleme şekli, oldukça dikkat çekmektedir. Anayasa Mahkemesi, acele kamulaştırma yönteminin uygulanması için gerekli koşulları “istisnai hâller” olarak belirtmiştir. Olağanüstü koşulların, istisnai hallerden teknik ve anlamca daha dar olduğu düşünüldüğünde, bu kelime seçimi idareye oldukça geniş bir hareket sahası tanımaktadır (Şahin, 2019: 10). Bu kelime seçiminin önemi, acele kamulaştırma karar sayılarının ve kararların alındığı sektörlerin incelendiği üçüncü bölümde, daha iyi anlaşılabacaktır.

Bu açıklamalar ve kanun maddelerinden hareketle toparlayacak olursak, acele kamulaştırma yöntemi: “*Kamulaştırma süreci henüz devam ederken, idarenin taşınmazı ivedilikle kullanması gereken durumlarda, yasada belirtilen koşullara uyularak, idarece taşınmaza el koyma yetkisidir.*” (Kutlu 2019:507).

⁹⁵ “2942 sayılı Kanun’da kamulaştırmanın usul ve esasları kurala bağlanmıştır. Bazı istisnai hâllerde, bu usul ve esasların tamamlanmasından önce özel mülkiyetin altındaki taşınmazların idare tarafından bir an evvel kullanılması ihtiyacı ortaya çıkabilecektir. Anılan Kanun’un 27. maddesiyle, özel mülkiyete konu taşınmazları, acele kamulaştırma yoluyla normal bir kamulaştırma sürecindeki işlemler tamamlanmadan hukuka uygun bir şekilde kullanma imkânı tanınmıştır. Burada, mahkemece “kıymet takdiri dışındaki işlemler” sonradan tamamlanmak üzere taşınmaza idare tarafından “el konulmasına” karar verilmekte ancak verilen karar, taşınmazın mülkiyetinin idareye geçmesi sonucunu doğurmamaktadır. Mülkiyetin geçmesi için ya taşınmaz malikinin idare lehine ferağ vermesi ya da idarenin normal kamulaştırmalarda olduğu gibi 2942 sayılı Kanun’un 10. maddesi uyarınca kamulaştırma bedelinin tespiti ve tescil davası açması gerekmektedir. Dolayısıyla acele kamulaştırmanın, bazı istisnai hâllerde, kamulaştırma sürecindeki işlemler tamamlanmadan ve mülkiyet idareye geçmeden önce idareye özel mülkiyete konu bir taşınmazı, el koymak suretiyle kullanma imkânı tanıyan bir tedbir niteliğinde olduğu anlaşılmaktadır.” AYM, E.2012/87, K.2014/41, T.27.2.2014, RG:26.7.2014-29072

3.1.3 Türkiye’de Acele Kamulaştırmanın Yasal Dayanakları

Bu bölümde acele kamulaştırma mefhumunu daha iyi anlayabilmek için, hangi anayasal gerekçelerle nasıl düzenlendiği, benzer usullerden farkı, adli ve idari aşamaları takip ederek hayata nasıl geçirildiği incelenecek ve acele kamulaştırma mekanizmasının genel işleyişi üzerinde durulacaktır.

Acele kamulaştırma, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu’nun 27. maddesinde düzenlenmiş istisnai bir usuldür. Yukarıda değinildiği gibi bu usulün varlık nedeni, olağandışı bir takım hal ve koşullar altında, idarenin ivedilikle taşınmaz bir mala el koyma gerekliliğidir. Acele kamulaştırmanın uygulanması için gerekli olan olağandışı hal ve koşullar, 27. maddede üç ayrı kategoride düzenlenmiştir. Bu maddeye göre acele kamulaştırma için gerekli koşullar:

- (1) 3634 sayılı Milli Müdafaa Mükellefiyeti Kanununun uygulanmasında yurt savunması ihtiyacının ortaya çıkması halinde,
- (2) Özel kanunlarla öngörülen olağanüstü durumlar,
- (3) Aceleliğine Cumhurbaşkanınca karar alınacak haller,

27. maddede yer alan koşullarda görüleceği üzere, yasa koyucu acele kamulaştırmanın ya yurt savunması amacıyla ya da özel kanunlarla öngörülen olağanüstü durumlarda yapılacağını açık bir şekilde belirtmiştir. Özel kanunlarla öngörülmediği halde, hızlı bir şekilde kamulaştırmayı gerektirecek hallerde ise Cumhurbaşkanı’na, bu yetkiyi tanımıştır. Acele kamulaştırmayı daha iyi anlayabilmek adına, söz konusu üç gerekçe kısaca incelenecektir.

3.1.3.1 3634 sayılı Milli Müdafaa Mükellefiyeti Kanunu’nun Uygulanması

Kamulaştırma Kanunu’nun 27. maddesine göre, acele kamulaştırma yönteminin kullanılmasına izin verilen hallerden ilki, 3634 sayılı Milli Müdafaa

Mükellefiyet Kanunu (MMMK) uyarınca doğan yurt savunması halidir. Bu hal kanunun birinci maddesinde tanımlanmıştır⁹⁶. Bu tanımlamada dikkat çeken unsur, söz konusu kriz halinin yönetilmesi görevinin Cumhurbaşkanına verilmesidir⁹⁷. Böylece daha reaksiyoner ve hızlı bir karar alım süreci mümkün kılınmıştır.

Kanun kapsamında tedarik edilecek taşınır ve taşınmaz mallar altıncı madde de belirtilmiştir⁹⁸. Maddenin içeriğine bakıldığında, kapsamın oldukça geniş tutulduğu ve esnek bir şekilde düzenlendiği görülmektedir. Kanun kapsamındaki malların tedarik yöntemi ise özel olarak belirtilmemiştir. Buna karşın yasa koyucu KK 27. maddesi aracılığıyla idareye, yurt savunması halinde kamulaştırma yapabilme yetkisini açık bir şekilde vermiştir. MMMK kapsamında kamulaştırmaya ilişkin açık bir düzenlemenin olmamasına karşın idarenin kanun düzeyinde doğrudan yetkilendirilmesinin birtakım sonuçları bulunmaktadır. Bu sonuçlardan ilki, idarenin bu kanun kapsamında gerçekleştireceği kamulaştırma işlemlerinin, KK hüküm ve usullerine göre gerçekleştirmesidir. Bu durumun bir başka sonucu ise idarenin ihtiyaç duyduğu ivedi işlem yapabilme yeteneğidir. İdarenin doğrudan kanunca yetkilendirildiği için, kamulaştırma işlemlerinde bir başka makamın onayı ya da değerlendirmesine ihtiyaç duymamaktadır. Dolayısıyla idare, yapacağı kamulaştırma işlemlerinin aceleliğini kendisi tatbik edebilmekte ve bu doğrultuda karar verebilmektedir. Bu hukuki durumun pratikteki yansımalarının, yürütmenin kendi kendisini yetkilendirebilmesi ve bunu yaparken herhangi bir makamın onu engelleyememesi olduğu düşünülebilir. Sınırlarının oldukça geniş ve muğlak bir hareket sahasının olması bu noktada daha

⁹⁶ “Seferberlik ve savaş hali ile bu hallerin henüz ilan edilmemiş olduğu ancak savaşı gerektirebilecek bir durum meydana geldiği gerginlik ve kriz dönemlerinde yapılacak seferberlik hazırlıkları ile katıların toplanması esnasında, alelade vasıtalarla temin edilemeyen bütün askerî ihtiyaçları veya hizmetleri bu Kanun hükümleri dairesinde vermeye veya yapmaya her şahıs borçludur. Bu mükellefiyetlerin Türk topraklarının tamamı veya bir kısmı üzerinde yapılmasına başlanacağı zamanı, Cumhurbaşkanı tayin eder.”

⁹⁷ md 4. “Bu kanunun koyduğu mükellefiyetin tatbikini istemek salâhiyeti ancak ciheti askeriyeye aiddir. Tatbiki istenilen mükellefiyetin mahiyetine ve mahal ve zamanına göre u salâhiyetin hangi askerî makamlar tarafından kullanılacağı Cumhurbaşkanınca çıkarılan yönetmelik ile tespit olunur.”

⁹⁸ “Erleri, askerî şahısları, kıt’aları ve bütün asker hayvanlarını barındırmak için ve ordunun her türlü vazife ve hizmetlerine müteallik levazım ve teçhizatının konulmasına, saklanmasına ve askerî memur ve müstahdemlerin vazifelerini ifa etmesine yarayan ve sahiplerine kat’i lüzumu olmayan binalar”; “Değirmenler, fırınlar, fabrikalar, sınaî müesseseleri”; “Askerî teslihatta, teçhizata, ilâçlara ve pansuman malzemelerine müteallik her türlü eşya ve tıbbî ve cerrahî alât ve cihazlar, yatak takımı ve konaklamağa aid her türlü eşya ve maddeler”; “Askerî ihtiyaçlar için zaruri olan sair her türlü maddeler ve hizmetler”

anlamalı olmaktadır. Bu muğlaklık, yakın zamanda yapılan düzenlemelerle arttırılmıştır. MMMK, 2001 yılında 4701 sayılı Kanun ile yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile birlikte milli müdafaaya konu olabilecek haller genişletilmiştir⁹⁹. Söz konusu düzenleme ile MMMK'nin kapsamı daha da muğlaklaşmış ve pek çok durumda kullanılabilir bir kanun haline gelmiştir. Anayasa'nın temel hak ve hürriyetlerin durdurulmasının düzenlendiği 15. madde¹⁰⁰ hatırlandığında, bu düzenlemenin önemi bir kez daha anlaşılabilir. Zira MMMK ile idare, tedbir amacıyla olağan bir dönemde bile olağanüstü yetkiler kazanmakta bu kazandığı yetkiler ile kişinin temel hak ve hürriyetlerini ihlal etme potansiyeli taşımaktadır. Bu nedenle 2001 yılı düzenlemeleriyle MMMK'nin, Anayasa'nın sunduğu temel hak ve hürriyetler açısından bakıldığında, kuşku uyandırdığı açıktır.

3.1.3.2 Cumhurbaşkanınca Karar Alınacak Haller

Acele kamulaştırma kararı için gerekli olan acelelik halini belirleyecek bir diğer merci, Cumhurbaşkanlığı makamıdır. Daha önce Bakanlar Kurulu Kararı (BKK) olarak da bilinen bu karar, 2018 yılı Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle beraber değişmiştir. Dolayısıyla devletin iç mimarisinde otoriterleşme ve yönetim açısından gerçekleşen merkezileşme eğilimi (Güzelsarı, 2019: 41), acele kamulaştırma politikalarına da yansımış ve sadece Cumhurbaşkanlığı tarafından alınması mümkün kılınmıştır. Maddeye yakından bakıldığında, acelelik halinin herhangi bir kapsamının belirtilmediği, dolayısıyla muğlak bir şekilde nitelendirildiği görülmektedir. Bu nedenle söz konusu yetkinin kullanımı, tamamen Cumhurbaşkanı'nın yorumuna bırakıldığı söylenebilir. Fakat daha önce alınan BKK

⁹⁹ Söz konusu değişiklik, “Umumi veya kısmî seferberlik halinde ve fevkalâde hallerde...” ifadesinin yerine “Seferberlik ve savaş hali ile bu hallerin henüz ilan edilmemiş olduğu ancak savaş gerektirebilecek bir durumun meydana geldiği gerginlik ve kriz dönemlerinde...” ifadesinin getirilmesidir.

¹⁰⁰ md 15. “Savaş, seferberlik veya olağanüstü hallerde, milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlâl edilmemek kaydıyla, durumun gerektirdiği ölçüde temel hak ve hürriyetlerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilir veya bunlar için Anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir.”

örneğinden hareketle, bu yorumun sınırsız bir takdir yetkisi taşımadığı görülmektedir. Danıştay 2014 tarihinde BKK kapsamında alınan acele kamulaştırma kararını iptal etmiştir¹⁰¹. Buradaki iptal, kamunun büyük bir zararla karşı karşıya kalmadığı ve dolayısıyla bir acelelik halinin söz konusu olmadığı kanaatinden kaynaklanmaktadır. Bu örnek karardan hareketle, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin (CBK) bu yetkiyi kullanmasında sınırları olduğu ileri sürülebilir.

Cumhurbaşkanı'na tanınan bu yetkinin önemini anlayabilmek için, yıllara göre alınan acele kamulaştırma kararlarına bakılabilir. Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde yer alan tablolarda da görüleceği gibi, sadece 2018-2019 yıllarında toplam 314 adet acele kamulaştırma kararı Cumhurbaşkanı tarafından alınmıştır. Daha önce BKK kapsamında alınan acele kamulaştırma kararları düşünüldüğünde, acele kamulaştırma politikasının bir süreklilik izlediği görülmektedir. Bu durum şaşırtıcı değildir. Çalışmada daha önce de değinildiği gibi, acele kamulaştırma politikası, birikim rejimine işlevsel müdahalelerde bulunmak üzere değişmiştir. Sermayenin ihtiyaçları, hızlı bir şekilde çözüm üretebilen acele kamulaştırmalarla karşılanmaya başlanmıştır. Yürütmenin güçlenmesine ve merkezileşmesine paralel olarak bu politik aracın kullanımı da kolaylaşmış ve sıklaşmıştır. Bu nedenle yürütmenin sıkça başvurduğu politik araç konumunu korumuştur. Dolayısıyla bir kamu politikası olarak acele kamulaştırma işlemleri, devlet tarafından sıkça tercih edilerek bir süreklilik izlemektedir. Bu durumun düzenleyici devlet biçimi açısından anlamı, birikim rejiminin tıkandığı toplumsal ilişkileri sermaye lehine çözmede, bir müdahale aracı haline gelmesidir. Zira yukarıda da belirtildiği üzere, yöntemin düzenlenme biçimi hatırlanırsa acele kamulaştırmanın oldukça “makbul” ve “kullanışlı” bir yöntem olduğu görülmektedir. Nitekim aşağıda daha detaylı ele alınacak karar sayıları, bu durumu teyit eder niteliktedir.

¹⁰¹ 6.D., E.2011/7160 K.2014/2910 T.10.4.2014

3.1.3.3 Özel Kanunlarda Öngörülen Olağanüstü Durumlar

KK 27. maddesine göre, idarenin doğrudan acele kamulaştırma yapabilmesini mümkün kılan bir diğer koşul ise, özel kanunlarda öngörülen olağanüstü durumlardır. Kanunda bu madde ile olası bir olağanüstü duruma karşı, özel bir düzenlemeyle, ilgili idari kuruluşlara acele kamulaştırma yetkisi tanımaktadır. Maddenin gayesi, aceleliği gerekli kılan olağanüstü bir durum karşısında ilgili idarenin, bir başka makamın görüş veya onayına ihtiyaç duymadan, olağanüstü durumu kendisinin tespit etmesi ve bu yönde hareket etmesidir. Bu maddeye yakından bakıldığında, idareye acele kamulaştırma yetkisi veren diğer gerekçelerden farklılık taşıdığı görülmektedir. Zira bu madde, diğer iki gerekçenin aksine yürütme tarafından değil, yasamanın düzenleyeceği bir kanun ile hayata geçmektedir. Söz konusu yetki kaynağının meclis olması, hayata geçirilen kamu politikasını da etkilemektedir. Çünkü burada yürütmenin birikim rejimini desteklemek için aldığı kısa erimli hızlı kararlar söz konusu değildir. Burada görülen, çok daha kapsamlı ve görece daha uzun vadeli bir kamu politikasının uygulanması için, idarenin özel olarak görevlendirilmesidir. Elbette hazırlanan kamu politikası, dönemin birikim rejimi ihtiyaçlarına denk düşecek ve farklı sermaye gruplarının taleplerini karşılayacak şekilde hazırlanmaktadır. Bu durumun ve bu koşulun somut bir örneği, kentsel dönüşüm kapsamında hazırlanan 2012 tarihli 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'da görülebilir.

Bu kanun afet riski altındaki bölgelerin güvenilir yaşam alanları haline getirilmesi ve olası can ve mal kayıplarının önüne geçilmesi amacıyla hazırlanmıştır. Dolayısıyla kanun maddesinin uygulama alanları, riskli alanlar, yapılar ve rezerv yapılarıdır. Yani ağırlıklı olarak, tehlike arz eden kent içi merkezi, önemli rant alanlarıdır. İdare bu alanlarda iyileştirme, tasfiye ve yenileme çalışması yapmak amacıyla görevlendirilmiştir. Fakat hem kanunun kendisi hem de idarenin aldığı kararlar oldukça tartışma yaratmıştır. Kanun'un kendisi yürürlüğe girdiği 2012 yılından itibaren dokuz defa değiştirilmiştir. Ayrıca Anayasa Mahkemesi tarafından bazı hükümleri iki defa iptal edilmiş¹⁰² ve uygulamadan kaynaklı birçok hak kaybı

¹⁰² AYM, 27/2/2014, E.2012/87, K.2014/41, RG.26/7/2014, S.29072 ve AYM, 15/11/2017, E.2016/133, K.2017/155, RG.11/1/2018

yaşanarak idare mahkemeye verilmiştir. Zira bu yasa ile TOKİ'ye sınırsız bir acele kamulaştırma yetkisi tanınmış¹⁰³ ve dolayısıyla özel mülkiyetin aktarımında katalizör bir kurum haline gelmiştir. TOKİ'nin yasama aracılığıyla elde ettiği bu yetki, devletin kent içi konut politikasının bir yansımasıdır. Bu politika açık bir şekilde hakim birikim rejiminin bir izdüşümüdür. Hatırlanacak olursa, dönemin birikim rejimi inşaat sektörü odaklı bir büyüme modeline dayanmaktadır. Bu birikim rejiminde TOKİ'nin payına düşen ise, kent merkezlerinde bulunan parçalı, kilitlenmiş değerli arazilerin, piyasa koşullarına uygun olacak şekilde yeniden dolaşıma sokulmasıdır (Doğru, 2021: 148-149). Yani bir yandan merkezi konumdaki arsaların güncel değerlerinin çok daha altında sermayeye sunularak, değer aktarımının sağlanması; diğer yandan da sermayenin karşılaştığı hukuki engellerin üstesinden gelinerek, söz konusu parçalı, kilitlenmiş arsaların bir bütün olarak sermayeye aktarılması söz konusudur. Dolayısıyla inşaat sektörünün ihtiyaçları, devletin konut politikası aracılığıyla karşılanmakta ve bu durum TOKİ'ye verilen acele kamulaştırma yetkisiyle gerçekleştirilmektedir. Literatürde konutun yeniden metalaştırılması olarak geçen bu hadisenin manivelası, şüphesiz acele kamulaştırma yetkisinin kendisidir. Burada TOKİ örneğiyle görüldüğü gibi, özel kanunlarla acele kamulaştırma yetkisinin verilmesi, idarenin yani devletin uzun erimli birikim rejimini destekleyici kamu politikaları olarak karşımıza çıkmaktadır.

3.1.3.3.1 İstisnanın İstisnası: Üst Kurula Yetki Devri

Acele kamulaştırma için gerekli olan acelelik durumunun tespiti, yukarıda belirtildiği gibi KK'de üç özel koşula bağlı tutularak düzenlenmiştir. Kanun yukarıda

¹⁰³ Kuruma tanınan sınırsız yetkiler 6306 sayılı Yasa kapsamında düzenlenen maddelerle daha iyi anlaşılabilir. Örnek vermek gerekirse, 6306 sayılı Yasa'nın 6. maddesinin 2. fıkrasına göre: “Üzerindeki bina yıkılmış olan arsanın maliklerine yapılan tebligatı takip eden otuz gün içinde en az üçte iki çoğunluk ile anlaşma sağlanamaması hâlinde, gerçek kişilerin veya özel hukuk tüzel kişilerinin mülkiyetindeki taşınmazlar için Bakanlık, TOKİ veya İdare tarafından acele kamulaştırma yoluna da gidilebilir.” Bu maddeye ek olarak aynı yasa, mülk sahiplerini TOKİ karşısında çaresiz bırakmaktadır. Zira kamu güvenliği gerekçesiyle riskli yapı malikleri, yıkım kararını iptal etmek için mahkemeye başvurma hakları yoktur. Sadece arazi değerlenmesine karşı mahkemeye başvurmaları mümkündür (Doğru, 2021: 149). Dolayısıyla 6306 sayılı Kanun'un TOKİ'yi kutsayarak mutlak bir acele kamulaştırma yetkisi tanıdığı görülmektedir.

detaylı bir şekilde incelendiği üzere, bu üç koşul haricinde herhangi bir makama ya da kuruma bu yetkiyi vermemektedir. Fakat 2000’li yılların Bakanlar Kurulu Kararlarına bakıldığında, bu koşullara aksi yönde kararlar alındığı görülmektedir. Bu kapsamda alınan ilk karar bir kamu kuruluşu olan BOTAŞ’a yöneliktir.

Bakanlar Kurulu’nun 2001 yılında aldığı kararla¹⁰⁴ BOTAŞ’a, acele kamulaştırma yetkisi vermiştir. Bu karara sebep olarak enerji sektöründe yaşanan darboğazın aşılması ve ihtiyaç duyulan enerji yatırımlarının hızlı bir şekilde gerçekleştirilmesi ileri sürülmüştür¹⁰⁵. Bu kararla beraber BOTAŞ, acelelik durumunu kendisi belirleyerek, acele kamulaştırma işlemini gerçekleştirebilme gücüne kavuşmuştur. BOTAŞ’a böyle bir yetki devredilmesi, elbette KK’ye aykırıdır. Bakanlar Kurulunun bu yetkiyi herhangi bir kuruma devretmesi söz konusu değildir. Zira bu yetki kanuna göre sadece Bakanlar Kurulu’na aittir. BOTAŞ’ın bu yetki devriyle beraber kaç adet acele kamulaştırma kararı aldığı ise meçhuldür. Fakat 2011 tarihine kadar, BOTAŞ’ın aldığı acele kamulaştırma kararlarından kaynaklı, AİHM’ye 60 adet dava taşındığı bilinmektedir (Çelik, M.S., akt. Karaman, 2015: 70). AİHM’ye taşınan bu davalar düşünüldüğünde, BOTAŞ’ın bu yetkiyi oldukça sık bir şekilde kullandığı bir gerçektir.

Bakanlar Kurulu’nun acele kamulaştırma yetkisi verdiği bir diğer kurum EPDK’dır¹⁰⁶. 2004 yılında Bakanlar Kurulu’nun aldığı bu kararın gerekçesi ise, tıpkı BOTAŞ’ta olduğu gibi, enerji sektöründeki yatırımların ivedi bir şekilde hayata geçirilmesidir¹⁰⁷. Nitekim alınan karar ile bu amaç gerçekleştirilmiştir. EPDK enerji

¹⁰⁴ “Ekli “Boru Hatları ile Petrol Taşıma Anonim Şirketi Genel Müdürlüğü Lehine Yapılacak Kamulaştırmalarda 2942 Sayılı Kamulaştırma Kanunu’nun 27 nci Maddesinin Uygulanmasına Dair Karar”ın yürürlüğe konulması; Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı’nın 10/12/2001 tarihli ve 18549 sayılı yazısı üzerine, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu’nun 27 nci maddesine göre, Bakanlar Kurulu’nca 13/12/2001 tarihinde kararlaştırılmıştır.” 2001/3523 sayılı Bakanlar Kurulu kararı, RG:17.1.2002-24643

¹⁰⁵ “Madde 1: İçinde bulunan enerji darboğazının aşılması, enerji yatırımlarının bir an önce gerçekleştirilmesi amacıyla Boru Hatları ile Petrol Taşıma Anonim Şirketi Genel Müdürlüğünce yapılacak kamulaştırma işlemlerinde 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu’nun 27. maddesi uygulanır.”

¹⁰⁶ 2004/7892 sayılı Bakanlar Kurulu kararı, RG:30.9.2004-25599

¹⁰⁷ “Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunca Yapılacak Kamulaştırmalarda 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu’nun 27. Maddesinin Uygulanmasına Dair Karar: Madde 1- Enerji yatırımlarının bir an önce gerçekleştirilmesi amacıyla elektrik, doğal gaz ve petrol piyasalarındaki faaliyetlerin gerektirdiği ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunca yapılacak kamulaştırma işlemlerinde 2942 sayılı 66 Kamulaştırma Kanunu’nun 27. maddesi uygulanır...”

sektöründe olağanüstü durumları tayin edecek kurum haline gelerek, acele kamulaştırma politikalarını otonom bir şekilde yürütmeye başlamıştır. Fakat kurumun acele kamulaştırma alanındaki otoritesi, 2013 yılında kırılmıştır. Danıştay 6. Daire'sinin 2013 yılındaki kararı ile, kuruma devredilen bu yetki iptal edilmiştir¹⁰⁸. Danıştay karara gerekçe olarak, acele kamulaştırma yetki çerçevesinin çizilmediğini ve acelelik mefhumunun kendisinin belirsiz kaldığını ve bu durumun mülkiyet hakkının korunmasında dengesizliğe yol açtığını ileri sürmüştür¹⁰⁹. Danıştay'ın bu kararı sonrasında enerji sektöründeki acele kamulaştırmalar, EPDK'nın talebi üzerine Bakanlar Kurulu ve sonrasında Cumhurbaşkanlığı aracılığıyla gerçekleşmiştir.

Buraya kadar BOTAŞ ve EPDK özelinde acele kamulaştırma yetkisinin hukuki süreci üzerinde durulmuştur. Fakat alınan bu hukuk dışı kararların neden alındığı, hangi politika yapıcı unsurlar tarafından tetiklendiği ve acele kamulaştırma politikaları bağlamında nasıl ilişkilendirileceğini anlayabilmek için, bu kararlara yakından bakılmasında fayda vardır. İlk olarak, yetki devredilen iki kurumun da enerji sektöründe olduğu açık bir şekilde görülmektedir. Bu durum devletin, enerji sektöründe ithalatçı değil tedarikçi bir konuma erişme amacıyla örtüşmektedir. Devletin bu amacı ve enerji sektöründeki dışa bağımlılığı hatırlandığında, bu alan karşılığı ne olursa olsun temin edilecek bir sektör haline gelmektedir (Göztepe, 2018: 153). Bu bilgi akılda tutularak, atılan adımların vahametini anlamak adına enerji sektörünün güncel durumuna kısaca bakılabilir. Bir kamu hizmeti olan enerji sunumu, 1980 sonrasında hızla özelleştirilmiş ve piyasa kurallarına tabii tutulmuştur.

¹⁰⁸ Danıştay 6. Daire, E.2011/6395, K.2013/4306, 25.12.2013

¹⁰⁹ “Kamulaştırma işlemlerinde acelelik halinin uygulanabilmesi için Bakanlar Kurulu kararında, acelelik hali ve bu hali gerekli kılan durumlar ile gerek acele kamulaştırmanın konusu gerekse acele kamulaştırılacak taşınmazlar açıklıkla gösterilmek suretiyle acele kamulaştırmanın kapsamı ve çerçevesinin belirlenmesi, acelelik hali dışındaki durumlar için Bakanlar Kurulu kararının uygulanmasını sağlayacak ayrıntıya kadar yer verilmesi yasa koyucu tarafından acelelik halini belirleme konusunda Bakanlar Kurulu'na tanınan yetkinin başka bir makam veyamerci tarafından kullanılması sonucunu doğuracak, yetki devrini içerecek unsurlar taşımaması gerekmektedir. Bu çerçevede dava konusu işleme dayanak olan Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunca yapılacak kamulaştırmalarda 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 27. maddesinin uygulanması dair Bakanlar Kurulu kararı incelendiğinde; acelelik halinin Enerji Piyasası Kurumunca yapılacak tüm kamulaştırma işlemlerini kapsayacak şekilde belirlendiği, herhangi bir çerçeve çizilmediği, acelelik halinin somut olarak belirtilmediği, uygulama açısından süreklilik öngördüğü gibi Bakanlar Kurulu'na tanınan yetkinin başka makam ve mercilerce takdir edilerek kullanılmasına olanak sağladığı, mülkiyet hakkının korunması, kullanılması ve sınırlandırılması yönünden belirsizlik yarattığı, mülkiyet hakkı ile sınırlandırılması arasındaki dengenin neden gösterilmeyerek bozulduğu görülmemektedir.”

Günümüzde geline nokta ise enerji, yapılan özelleştirmelerle ve “imtiyaz sözleşmeleri” adı altında yapılan YİD (yap-işlet-devret) ve Yİ (yap-işlet) yöntemleriyle, piyasa aktörleri tarafından temin edilmektedir. Yapılan düzenlemelerle süreç özel hukuk kurallarına tabi kılınmış ve hazine tarafından alım garantisi verilmiştir. Yaşanılan bu yeniden yapılanma sürecinde bir üst kurul olarak EPDK 2001 yılında kurulmuş ve görevi, rekabetçi ve verimli bir sektörün kurulması ve işletilmesi olmuştur (Ataay, 2003: 234-236). Yani bu gelişmelerin anlamı, bir yandan oldukça değerli bir kamu hizmetinin içeriği, yöntemi ve amacı değişerek piyasa aktörlerine devredilmesidir. Biryandan da yine aynı aktörlerin karı garantilenmesi ve olası riskin kamu tarafından üstlenilmesidir. Tüm bu sürece piyasa aktörlerinin yapacağı yatırımlarda düşünüldüğünde (HES, RES, JES, TES vb. enerji iletim, dağıtım ve nakil hatları), inşaat sektörü için oldukça kârlı bir yatırım alanı haline getirilmiştir¹¹⁰.

Bu gelişmelerin çalışma kapsamındaki ilişkisi ise açık bir şekilde acele kamulaştırma yetkisinin işlevidir. EPDK ve BOTAŞ, kendilerine devredilen bu yetkiyi, hukuki engellerden dolayı açılmayan kapıları açabilmek ve etkin bir enerji piyasası kurabilmek adına kullanmıştır. Sermayenin normal şartlarda temin edemeyeceği özel mülkleri, bu yetki ile sermayeye aktarmış ve bunu güncel değerlerinden çok daha ucuz bir şekilde gerçekleştirmiştir. Dolayısıyla burada istisnai bir durum olan ve kamunun büyük bir zararla karşı karşıya olduğunu işaret eden acelelik mefhumunun içeriğinin tamamen değiştiği görülmektedir. Buradaki kullanım şekli, artık piyasanın aciliyetini işaret etmektedir (Kaya, 2011: 212). Piyasanın aciliyeti, birikim rejiminin ihtiyaçları doğrultusunda belirlenmiştir. Bu aciliyet enerji sorunu için doğal kaynakların (akarsu, dere, yeraltı kaynakları vb.) sermayeye açılması ve açılan bu kaynaklara inşaat sektörünün zuhur etmesi ile olmuştur. Böylece sadece sermaye için karlı yeni bir değer alanı verilmekle kalınmamış, birikim rejiminin lokomotifi inşaat sektörüne de hayat

¹¹⁰ Yapılan değişikliklerle enerji sektörünün devlet tarafından ne kadar karlı kılındığı, dönemin EPDK Başkanı Yusuf Günay'ın ifadelerinde de görülmektedir: “Ben bir iş adamı olsam, mutlak suretle Hidroelektrik Santrallere (HES) yatırım yapardım. HES'leri gözüm kapalı tavsiye ediyorum. AB sürecinde bundan iyi bir yatırım göremiyorum...Bize gelen tüm müteşebbisleri (gidin su kaynaklarına yatırım yapın) diye yönlendiriyoruz. Yerli kaynaklara yatırım yapılması çok hoşuma gidiyor. Bu konuda Enerji Bakanlığı ve Devlet Su İşleri ile uyum içinde çalışıyoruz. 2006'da kadar HES yatırımları için toplam 3 bin MW'lık lisans verdik. Bu anlamda 2007'nin çok daha verimli bir yıl olacağını düşünüyorum.” (<https://www.haberturk.com/ekonomi/makro-ekonomi/haber/11910-isadami-olsam-hese-yatirim-yapardim>, Erişim tarihi 11.05.2022).

suyu verilmiştir. Tüm bu süreç yeni bir siyasal iktidarla, yönetim modeli ile mümkün kılınmıştır. Zira burada acele kamulaştırma yetkisini yürütme, açık bir şekilde kullanmamıştır. Bu yetki perde arkasında pek görünür olmayan teknokrat üst kurulları tarafından kullanılmıştır. Acele kamulaştırma bu üst kurullar aracılığıyla bir piyasa müdahale aracı haline gelmiş ve piyasanın talepleri hızla bu yöntem ile karşılanmıştır. Bu yöntem elbette belirli politik sonuçlar doğurmaktadır ve acele kamulaştırma kararları hem yürütmeyi “sorumluz” kılmakta¹¹¹, hem de alınan kararları silikleştirmekte ve takibini yapmayı zorlaştırmaktadır. Zira yetki devri sonrasında kurumların aldığı kararlar Resmi Gazetede yayımlanmamaktadır. Bu durumun somut örneği, bu başlık altında incelenen BOTAŞ ve EPDK özelinde de görülmektedir. Daha önce de belirtildiği gibi, BOTAŞ’ın kaç adet acele kamulaştırma kararı aldığı bilinmemektedir. EPDK’nin yetkisi iptal edilene kadar aldığı kararlar ise, ayrıntılı olmasa da, kurumun faaliyet raporları aracılığıyla görülmektedir. Bu noktada yaşanan gelişmeleri daha da somutlaştırmak ve durumun vahametini anlayabilmek için EPDK kararlarına bakılabilir.

EPDK kendisine verilen yetkiyi kullandığı 2004-2012 yılları arasında, toplamda 957 adet acele kamulaştırma kararı almıştır (Kaya, 2014: 21). 2001-2012 yılları arasında Bakanlar Kurulu’nun toplamda 287 adet acele kamulaştırma kararı almıştır. EPDK kendisine devredilen bu yetkiyi Bakanlar Kurulu’ndan üç kat daha fazla kullanmıştır. Dolayısıyla söz konusu yetkinin EPDK ve kaçınılmaz olarak piyasa aktörleri için ne kadar elzem olduğu açıktır. Yetkinin kullanım sıklığından dolayı, istisnai bir yol olan acele kamulaştırmanın istisnalıktan çıktığı ve hatta olağanlaştığı söylenebilir. Bakanlar Kurulu’nun devrettiği yetki ile de istisnanın istisnası bir durum yarattığı ifade edilebilir.

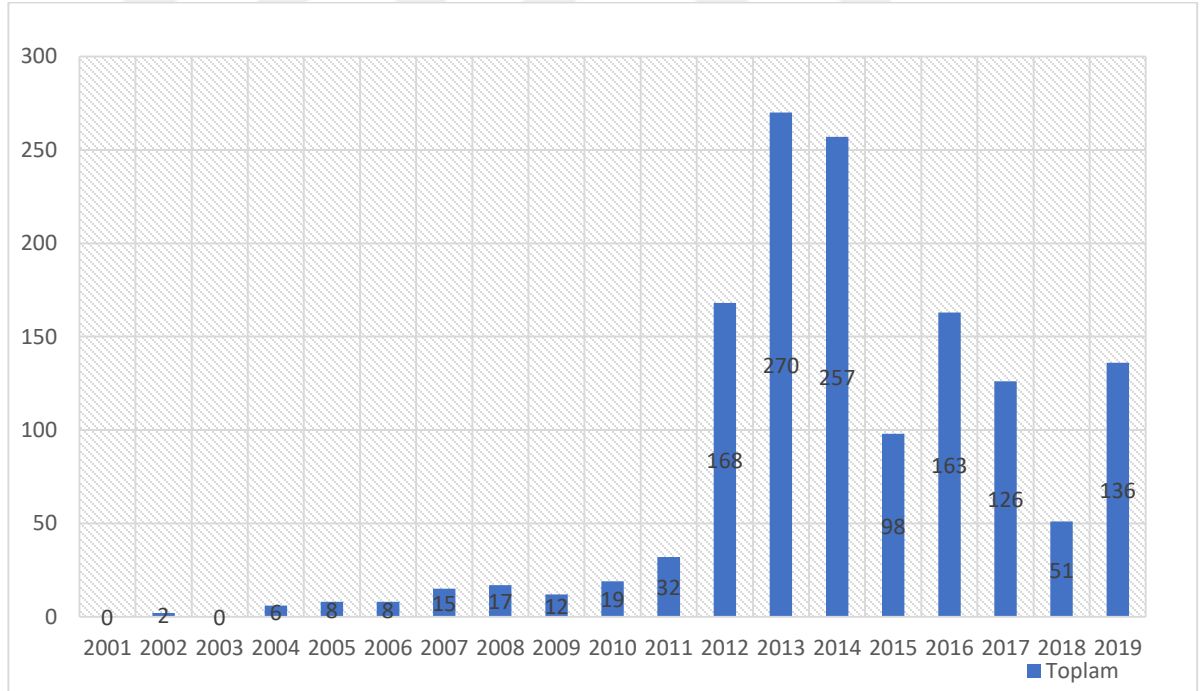
¹¹¹ Bağımsız Düzenleyici Kurumlar bu noktada önemli bir illüzyon taşımaktadır. Zira bu kurumlar ilk bakışta özerk ve “siyaseten bağımsız”lık iddialarıyla, yürütmeden bağımsız oluşumlar gibi görülmektedir. Fakat daha detaylı bakıldığında, devletin düzenleyici aygıtları oldukları görülmektedir. Böyle bir illüzyonun yaratılması, yürütmenin politik sorumluluğunu azaltmaktadır. Çünkü atılan adımlar, alınan kararlar yürütmeden bağımsız geliştiği izlenimi vermektedir.

3.2 Kamu Müdahale Aracı Olarak Acele Kamulaştırma

Çalışma boyunca devletin, kamu hizmetlerinin ve onun somut bir parçası olarak acele kamulaştırma yönteminin yaşadığı dönüşümün, düzenleniş biçimi kapsamında görülen hukuki ve siyasi veçheleri üzerinde duruldu. Söz konusu değişimin birikim rejimine uygun olacak şekilde hangi seyirde olduğu, farklı başlıklarla dile getirildi. Bu bölümde ise yaşanan dönüşümün somut çıktılarına bakarak, acele kamulaştırma özelinde yaşanan değişiklik daha görünür kılınmaya çalışılacaktır.

3.2.1 Yıllara Göre Karar Sayıları

Tablo VI Yıllara Göre Acele Kamulaştırma Karar Sayıları¹¹²



Tablo VI, 2001-2019 yılları arasında alınan acele kamulaştırma kararlarının yıllara göre dökümü görülmektedir. Tablo VI, acele kamulaştırma yönteminde yaşanan

¹¹² Tablo VI, Resmi Gazete’de 17.01.2022 (24643) – 26.12.2019 (30990) tarihleri arasında yayımlanan acele kamulaştırma kararlarının derlenmesi ile oluşturulmuştur.

dönüşüm ile ilgili çarpıcı bilgiler ifade etmektedir. İlk olarak Tablo VI’da göze çarpan unsur, bir bütün olarak alınan karar sayısıdır. 2001-2019 yılları arasında 1388 acele kamulaştırma kararı alındığı görülmektedir. Bu durum açık bir şekilde acele kamulaştırma yönteminin sahip olduğu ‘istisnai’ niteliğini yitirdiğinin ve olağan bir kamulaştırma yöntemi haline geldiğinin bir göstergesidir. Bir diğer göze çarpan unsur ise, istisnailik durumundan olağan bir duruma geçiş sürecidir. Karar sayıları ile açık bir şekilde görülmektedir ki acele kamulaştırma politikaları 2010 yılından sonra bir kırılma yaşamıştır. 2012 yılına kadar toplamda 119 karar alınmışken, bu sayı 2012 yılında ciddi bir ivme kazanmış ve sadece 2012 yılı içerisinde 168 acele kamulaştırma kararı alınmıştır. Dolayısıyla 2012 yılında 11 sene boyunca yapılan acele kamulaştırmalardan daha fazla karar alınmıştır. Bir başka deyişle 2012 yılında idarenin acele kamulaştırma politikası aracılığıyla toplumsal ilişkilere müdahalesi agresifleşmiş ve bu tarihe kadar yapılmayan mülke el koyma işlemi, tek bir senede yapılmıştır. Bu durumun bir diğer anlamı, acele kamulaştırma yönteminin bir müdahale aracı ve bir yeniden dağıtım mekanizması olarak, işlerlik kazanmasıdır.

Yöntemin müdahale aracı olarak dönüşümün vahametini daha iyi anlayabilmek için, bu dönemde alınan karar sayılarının, EPDK’nin aldığı acele kamulaştırma kararları ile birlikte düşünülmesi gerekmektedir. EPDK kapsamında alınan acele kamulaştırma kararları, Resmî Gazete aracılığıyla takip edilememektedir.¹¹³ Bu durumu aşabilmek adına Alp Yücel Kaya’nın EPDK faaliyet raporları üzerinden saptadığı karar sayılarına bakılabilir. Buna göre 2001-2012 yılları arasında EPDK’nin 957 acele kamulaştırma kararı gözükmektedir (Kaya, 2014: 21). Bu döneme kadar Bakanlar Kurulu’nun aldığı acele kamulaştırma sayısı ise 287’dir. Alınan karar

¹¹³ Acele kamulaştırma yöntemindeki dönüşümün boyutunu anlamak için, şüphesiz bu alanda alınan karar sayılarının ve acele kamulaştırmaya konu olan arazilerin bilinmesi gerekmektedir. Alınan acele kamulaştırma kararlarının dağınık bir şekilde yayımlanması ve kararların takibinin güç olması, sağlıklı bir veri seti oluşturmayı zorlaştırmaktadır. Bu durum kaçınılmaz olarak yapılmayan araştırmayı sınırlamaktadır. Fakat en büyük sınırlılık, EPDK ve BOTAŞ gibi kurulların gerçekleştirdikleri acele kamulaştırmalarda görülmektedir. Zira bu kararlar ya EPDK’da görüldüğü gibi Resmi Gazete’de yayımlanmadan raporlar üzerinde dağınık bir şekilde paylaşılmakta, ya da BOTAŞ gibi alınan kararlara dair hiçbir bilgi bulunamamaktadır. Üstelik bu durum sadece BOTAŞ ve EPDK özelinde görülmektedir. 6306 sayılı Afet Riskli Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun kapsamında TOKİ ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’nın gerçekleştirdiği acele kamulaştırmalar, Resmi Gazete’de yayımlanmamaktadır. Dolayısıyla bir bütün olarak acele kamulaştırma politikalarının takibi yapılamamaktadır. Bu nedenle acele kamulaştırmada yaşanan dönüşümün boyutu, bu çalışmada anlatılandan çok daha geniş bir kapsamı olduğu açıktır.

sayılarında açık bir şekilde görüldüğü gibi, bu alandaki kamu politikasında bir kırılma söz konusudur. Bir başka deyişle, acele kamulaştırma politikaları yeniden işlevselleştirilerek, devlet tarafından aktif bir şekilde kullanılmaya başlanmıştır.

Tablo VI’da görüldüğü üzere 2013 yılınada, acele kamulaştırma üzerindeki ivmenin artarak devam ettiği görülmektedir. Daha öncede belirtildiği gibi 2013 yılında Danıştay’ın 6. Dairesi EPDK’ye devredilen acele kamulaştırma yetkisini iptal etmiştir. Yaşanan iptal sonrasında birikim rejimi için ihtiyaç duyulan acele kamulaştırma kararları Bakanlar Kurulu Kararı ile karşılanmış ve bu durum ilgili tabloya da yansımıştır. Bu dönemde EPDK’nin oynadığı rolü Maliye Bakanlığı üstlenmiştir. EPDK’nin acele kamulaştırma yetkisinin iptali sonrasında gelen acele kamulaştırma talepleri, Maliye Bakanlığı aracılığıyla Bakanlar Kuruluna iletilmiştir. 2013 yılında alınan 270 acele kamulaştırma kararı, bu alanda yürütülen politikaların zirve yılı olmuştur. Başka bir deyişle Cumhuriyet tarihi boyunca kamu hizmetlerinin en fazla “acelelik” arz ettiği yıl 2013 yılı olmuştur. Bu durum elbette şaşırtıcı değildir. Zira ilerleyen bölümlerde daha detaylı inceleneceği üzere, 2013 yılında ezici bir şekilde alınan kararlar enerji sektörüne aittir. Dolayısıyla bu dönemde devlet, birikim rejimini sürdürülebilir kılmak ve sermaye gruplarının taleplerini karşılayabilmek için, çarpıcı bir ölçüde acele kamulaştırma kararı almıştır. Çalışmanın başında da vurgulanan KÖO proje örneklerinde de görüldüğü gibi, sermayeye yeni alanlar açmak ve mevcut nüfuzunu derinleştirebilmek adına, acele kamulaştırma politikaları 2013 yılında çarpıcı bir agresiflik içerisinde sürdürülmüştür.

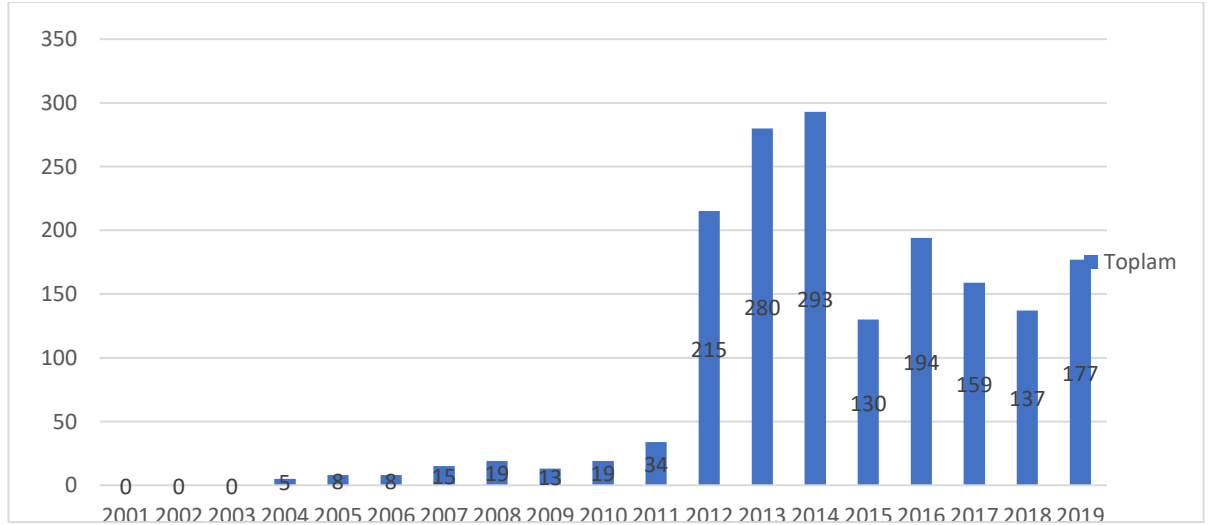
2015 yılına gelindiğindeyse, dönemin koşullarına bağlı olarak, acele kamulaştırma kararları ivme kaybetmiştir. Kaybedilen bu ivme, ertesi yıl 1,5 kat fazla alınan 163 acele kamulaştırma kararı ile yeniden kazanılmıştır. Dolayısıyla bu tarihe kadar görece küçük dalgalanmalar hariç tutulursa, bu alanda yürütülen kamu politikası bir süreklilik arz etmektedir. Söz konusu sürekliliğin alınan karar sayısı açısından 2018 yılında kaybedildiği düşünülebilir. Fakat bu düşünce yanıltıcı olabilir. Zira dönemin tarihsel ve toplumsal koşullarına bakıldığında (ki bu dönemde 2018 yılında yapılan referandum ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçilmiştir), yeni hükümet sisteminin yürütmeyi yasama karşısında güçlendirdiği hatırlanırsa, söz konusu

değişikliğin bu alandaki kamu politikalarına yansımaları, sanılanın tersidir. Çünkü bu sistemle otoriterleşen bir devlet aygıtı ve bununla beraber ekonomi dışı zor gücündeki artış, sermayenin ihtiyaçlarını karşılamada daha da yetkin bir örgütlenme biçimi görülmektedir (Oğuz, 2023: 9). Yeni sisteme geçildikten sonra alınan 136 acele kamulaştırma kararı, bu görüşü desteklemektedir. Dolayısıyla 2000’li yılların başında yeni işlevler yüklenen acele kamulaştırma politikaları, kazandığı ivmeyi 2019 yılına kadar sürdürmektedir. Bir başka deyişle acele kamulaştırma politikaları süreklilik arz etmektedir.

3.2.2 Faaliyet Alanlarına Göre Karar Sayıları

2001-2019 yılları arasında alınan acele kamulaştırma kararlarını daha iyi kavrayabilmek için, faaliyet alanına göre, alt kırılımlarıyla beraber daha detaylı görmekte fayda vardır. Bunun için Tablo VII’ye bakılabilir.

Tablo VII Yıllara Göre Acele Kamulaştırma Sayıları¹¹⁴



Tablo VII, ilk bakışta bir önceki tablonun bir benzeri olarak görülebilir. Fakat yakından bakıldığında, çalışmanın konusu açısından oldukça kritik bir bilgiyi

¹¹⁴ 2002 yılında alınan acele kamulaştırma kararı bu tabloya dahil edilmemiştir. Çünkü bu tarihte alınan karar, TEİAŞ, EÜAŞ ve BOTAŞ’a, acele kamulaştırma yetkisinin devredilmesinin kararıdır. Somut olarak kamulaştırılan bir alanı içermediği için tablo dışında tutulmuştur.

okuyucuya göstermektedir. Bir önceki tablo, 2000-2019 yılları arasında alınan acele kamulaştırma karar sayılarını yansıtmaktadır. Tablo VII ise bu kararlarda belirtilen, kamulaştırılacak yer sayısını bize vermektedir. Bu ikiliğin sebebi, Resmî Gazete’de yayımlanan kararların sayısından kaynaklanmaktadır. Alınan kararlara yakından bakıldığında, tek bir acele kamulaştırma başlığı altında birbiriyle ilgili ya da ilgisiz, farklı alanları kapsayacak şekilde pek çok acele kamulaştırma duyurusu görülmektedir. Söz konusu durum bir örnekle netleştirilebilir. 25.06.2018 tarihli 30459 sayılı¹¹⁵ Resmî Gazete’ye bakıldığında, tek bir kararda 10 farklı arazinin kamulaştırılacağı duyurulmuştur. Söz konusu 10 yerin hepsinin de, ayrı bir proje kapsamında kamulaştırılacağı ilan edilmiştir. Dolayısıyla tek bir acele kamulaştırma kararında 10 farklı yerin kamulaştırılacağı ilan edilmiştir. Bu karar özelinde kamulaştırmaya konu olan yerler, büyük tek bir projenin farklı alt basamakları olduğu düşünülse bile, yakından bakıldığında farklı şehirlerde farklı şirketler ve amaçlar doğrultusunda yapıldığı görülmektedir. Dolayısıyla ortada tek bir karar altında toplanılmış farklı kamulaştırma projeleri olduğu görülmektedir. Alınan kararlara yakından bakıldığında bunun sık kullanılan bir uygulama olduğu görülmektedir¹¹⁶.

İdarenin gerçekleştirdiği bu tek kararda birkaç farklı acele kamulaştırma uygulaması, yakın siyasi tarihte de sıkça görülen ‘torba yasaları’¹¹⁷ hatırlatmaktadır. Bu nedenle bu uygulamanın kendisine de ‘torba kamulaştırma’ denilebilir. İdarenin gerçekleştirdiği torba kamulaştırmaların içeriği açıldığında, 2000-2019 yılları arasında toplamda 1706 yerin acele kamulaştırmaya konu olduğu görülmektedir. Aynı tarihler

¹¹⁵ “1) TCDD Yeni Kangal TM Enerji İletim Hattı, 2) TCDD Bedirli TM Enerji İletim Hattı, TCDD Sivas TM Enerji İletim Hattı, 4) TCDD Karasar TM Enerji İletim Hattı, 5) TCDD Sarıdemir TM Enerji İletim Hattı, 6) TCDD İhsanlı TM Enerji İletim Hattı, 7) TCDD Tuzhisar TM Enerji İletim Hattı, 8) Şarkışla TM-Votorantim TM Enerji Nakil Hattı, 9) Kırklareli DGKÇS Enerji İletim Hattı, 10) Çan Enerji İletim Hattı”

¹¹⁶ Örneğin 21.03.2018 tarihli 30367 sayılı Resmi Gazete toplamda 39 farklı kamulaştırma projesinin duyurusunu, 29.05.2018 tarihli 30435 sayılı Resmi Gazete 3 farklı şehirde yapılacak kamulaştırmaları, duyurusunu yapmıştır. Örnekler çoğaltılabilir: RG. (29607) 28.01.2016, RG. (29649) 10.03.2016, RG. (29396) 24.06.2015 vb.

¹¹⁷ Bu noktada küçük bir açıklama yapılmasında fayda vardır. Torba olarak nitelendirilen tek bir kararda toplanılmış acele kamulaştırma ilanlarının hepsi birbiriyle tamamen ilişkisiz değildir. Örneğin tek bir enerji santralinin üretim, iletim ve dağıtım gibi, aynı projenin farklı ayaklarını oluşturan kararlar görülebilmektedir. Fakat her ne kadar aralarında bir ilişki olsa da, ilanda yayınlandığı haliyle, birbirinden farklı bölgelerin kamulaştırılması ve bu farklı kamulaştırmaların ilanda da görüleceği üzere ayrı ayrı tek başına bir proje olduğu görülmektedir. Dolayısıyla burada esas alınan unsur proje bazında yapılan kamulaştırmalardır.

arasında alınan 1388 karara karşın, 1706 acele kamulaştırma uygulamasının yapılması, söz konusu uygulamanın vahametini gözler önüne sermektedir. İdarenin bu yöntemi seçmesinin belirli politik nedenleri olabilir. Kararların torba halinde ilan edilmesi, mevcut kamulaştırılan alan sayısını kamufle edebilir ve bu alanda doğacak toplumsal muhalefetin şiddetini, görece yavaşlatabilir. Ya da birikim rejimi için ihtiyaç duyulan hızlı karar alma ve eyleme geçirme ihtiyacına cevap olarak idare, torba kamulaştırma seçeneğini kullanıyor olabilir. Elbette bu durumun analizi, bu çalışmanın sınırlarını aşmaktadır ve çok daha detaylı bir araştırmaya konu olmalıdır.

3.2.3 Sektörel Dağılıma Göre Karar Sayıları

Buraya kadar paylaşılan tablolar ve incelenen kararlar ile acele kamulaştırmanın istisnai durumunu yitirdiği ve işlevsel kılınarak nasıl bir kamu müdahale aracı haline geldiği üzerinde duruldu. Bu başlıkta ise işlevselleştirmenin içeriği üzerinde durulacaktır. Bu içerikte, kamulaştırmaların yıllara göre hangi sektörlerle yoğunlaştıklarına odaklanacaktır. Sektörel yoğunlaşmalar ile birikim rejimi arasındaki ilişki ortaya konularak, söz konusu işlevselleştirmenin somut çıktıları saptanmaya çalışılacaktır. Buradan hareketle Tablo VIII incelenebilir:

Tablo VIII Sektörel Dağılıma Göre Acele Kamulaştırmalar¹¹⁸

Yıllar	Yerel Hizmetler	Hizmetler	Su	Enerji	Sanayi ve Ticaret	Ulaşım	Güvenlik	Diğer	Toplam
2000	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2001	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2002	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2003	0	0	0	0	0	0	0	0	0

¹¹⁸ Tablo VIII’de ana başlıklar halinde verilen acele kamulaştırmaların içerikleri alt başlıklar şeklinde, çalışmanın EK 1 kısmında Tablo X’da bulunmaktadır.

2004	2	0	0	0	0	3	0	0	5
2005	2	0	0	0	0	6	0	0	8
2006	3	0	2	1	0	2	0	0	8
2007	4	0	2	1	1	7	0	0	15
2008	2	0	5	3	2	7	0	0	19
2009	3	1	2	1	1	5	0	0	13
2010	5	7	3	0	1	3	0	0	19
2011	10	2	13	1	0	8	0	0	34
2012	19	14	31	137	0	14	0	0	215
2013	28	5	28	203	0	14	0	2	280
2014	7	4	26	246	2	8	0	0	293
2015	10	2	8	102	0	6	1	1	130
2016	20	1	30	113	0	12	16	2	194
2017	16	1	16	106	2	18	0	0	159
2018	2	3	1	121	1	8	0	1	137
2019	9	4	7	143	1	13	0	0	177
TOPLAM									1706

Tablo VIII'e bakıldığında ilk olarak göze çarpan, yerel hizmetler başlığı altında toplanan kentsel dönüşüm ve kentsel yenilenme projelerinin sayılarıdır. Bu projeler günümüzde, birikim rejimini destekleyecek şekilde oldukça yaygınlık göstermektedir. Özellikle rant değerinin yüksek olduğu eski kent merkezlerinde uygulanan bu projelerin, konutun devlet eliyle yeniden metalaştırıldığı ve böylece rantın devlet eliyle bölüştürüldüğü bir süreç olduğu bilinmektedir (Doğru, 2021: 94). Dolayısıyla birikim rejimi için oldukça elverişli, cazibesi yüksek projeler olarak görülmektedir. Projelerin gerçekleşebilmesi ve mülkiyet transferinin sağlanabilmesi adına, 6306 sayılı Afet Riskli Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun, TOKİ ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na acele kamulaştırma yetkisi vermiştir. Fakat bu Kanun'dan hareketle gerçekleştirilen acele kamulaştırmalar Resmi Gazete'de yayımlanmamaktadır (Karaman, 2015: 161). Dolayısıyla kentsel dönüşüm ve yenileme

projeleri kapsamında yapılan acele kamulaştırmaların sayısı bilinmemektedir. Tablo VIII’de yerel hizmetler başlığında derlenen acele kamulaştırmalar, bu nedenle gerçek bir veri sağlayamamaktadır. Oysa bu başlık altında gerçekleştirilen acele kamulaştırmalar ciddi bir önem arz etmektedir. Bu durum iki nedenden kaynaklanmaktadır. Birincisi projelerin kapsamı ile ilgilidir. Afet riski kapsamında gerçekleştirilen kentsel dönüşüm ve kentsel yenileme çalışmalarının, günümüzde geniş bir kapsamda, pek çok şehirde, çeşitli proje örnekleriyle yürütölmektedir. Dolayısıyla bu alanda gerçekleştirilen acele kamulaştırmaların, tahmin edilen sayılardan çok daha yüksek olması muhtemeldir. Özellikle sadece İstanbul’da¹¹⁹ gerçekleştirilen projeler düşünöldüğünde, yöntemin kullanım yoğunluğu oldukça merak uyandırmaktadır. İkinci olarak söz konusu projelerin gerçekleşebilmesi için acele kamulaştırmaların yapılması, neredeyse zaruri bir durumdur. Yukarıda da bahsedildiğı gibi projeler ağırlıklı olarak kentlerin eski merkezi alanlarında ve yoğun yerleşim yerlerinde yürütölmektedir. Dolayısıyla proje alanları bir yandan ranta bağlı olarak sermaye için iştah açıcı bir karlılık yaratmakta, bir yandan da özel mülkiyet hakkından kaynaklı hukuki açıdan sermayenin solungalarına ket vurmaktadır. Bu durumun panzehiri, düzenleme biçiminin yeniden dağıtım mekanizması olarak işlevselleştirdiğı acele kamulaştırma yöntemidir. Özel mülkiyet hakkından kaynaklı sermaye aleyhindeki bu düğümün özölmesi, acele kamulaştırma yöntemi ile mümkün olmaktadır. Söz konusu projeler üzerindeki özel mülkiyetlerin transferi, bu yöntem ile gerçekleşmektedir. Bu iki nedenden de anlaşılabacağı üzere, yerel hizmetler başlığı altında yapılan acele kamulaştırmalar, bu alanda oldukça yoğun bir şekilde kullandıkları düşünölmektedir. Acele kamulaştırmayı anlamak adına oldukça önemli olan bu başlık, verilere erişimin olmamasından dolayı, araştırma kapsamını daraltmakta, bu alanda sürdürölen acele kamulaştırma politikasının analizinin mümkün kılmamakta ve sonuç olarak araştırmada ciddi bir engel olarak karşımıza çıkmaktadır. Zira bu başlığın yeniden dağıtım mekanizmasının önemli bir ayağı olduğı düşünölmektedir.

¹¹⁹ Kadıköy Fikirtepe, Dumlupınar, Merdivenköy mahalleleri, Küçükçekmece Kayabaşı mahallesi, Üsküdar Kirazlıtepe ve Ferah mahalleleri, Gaziosmanpaşa Sarıgöl mahallesi, Okmeydanı Fetihtepe, Kaptanpaşa, Piripaşa, mahalleleri bu kapsamda ilk akla gelen afet nedeniyle kentsel dönüşüm ve kentsel yenileme proje saharıdır. Bu alanda pek çok proje yürütöldüğü ya da hazırlığının yapıldığı açık bir şekilde görölmektedir.

Tablo VIII tekrar incelendiğinde, acele kamulaştırma sayılarıyla göze çarpan başlığın enerji sektörü olduğu görülmektedir. Tablonun aslında, idarenin acele kamulaştırma alanında yürüttüğü kamu politikası adımları olduğu düşünüldüğünde, takip edilebilen adımların enerji sektöründe yoğunlaştığı çıplak bir şekilde görülmektedir. İdarenin bu adımları rastlantısal değildir. Dönemin birikim rejimi ile uyum içerisinde. Bu uyumun boyutunu görmek ve büyüyen adımların anlamını çözebilmek için enerji sektörüne yakından bakılacaktır.

3.2.3.1 Enerji Sektörü İçin Yeni Değer Alanlarının Yaratılması

Enerji sektörü ile acele kamulaştırma arasındaki yoğun ilişkiyi anlayabilmek ve acele kamulaştırmaya hangi yönde yeni işlevler yüklendiğini görebilmek için, kısaca enerji sektöründe yakın zamanda yaşanan dönüşüme bakılabilir. Enerji sektörü, 1980 yılı öncesinde devlet tekelinde yoğun alt yapı yatırımlarının yapıldığı bir sektördür. Bu alanda faaliyet gösteren Türkiye Elektrik Kurumu (TEK), enerji üretim, iletim ve dağıtım görevini tek başına, dönemin devlet biçimi olan sosyal devlet anlayışına uygun olacak şekilde, bir kamu hizmeti olarak sürdürmüştür (Ataay, 2003: 231). 1980'lere gelindiğindeyse bu sektör, neoliberal politikalar doğrultusunda hızlı bir liberalizasyon dalgasına maruz kalmıştır. Piyasa aktörlerinin bu alanda yatırım yapması devlet teşvikleriyle desteklenmiş ve faaliyet gösteren kamu yatırımları özelleştirilmeye başlanmıştır (Kızıl Voyvoda & Voyvoda, 2019: 128). Bu kapsamda enerji sektöründeki dönüşüm iki ana hattan devam etmiştir. Bir yandan çalışmanın başında da ele alınan ruhsat ve yap-işlet-devret gibi yeni kamu hizmeti yöntemleri bu sektörde uygulanmış ve alınan kararlarla mevcut kurumlar özel hukuk kurallarına tabi kılınmıştır (Ataay, 2003: 231). Bir yandan da bu sektörde tekel olan TEK, özelleştirilme sürecine uygun olacak şekilde parçalara ayrılarak TEAŞ, TEDAŞ ve EÜAŞ gibi alt birimlere ayrılmıştır. Böylece dönemin ihracata dayalı birikim rejimine uygun olarak, enerji sektörü yerli ve yabancı sermaye gruplarına açılmıştır.

Sektördeki dönüşümün seyri, Post-Washington Mutabakatı ile alınan yeni kararlarla devam etmiştir. Mutabakat kapsamında devletin düzenlemeci, piyasa lehine

müdahale eden yeni biçimi, bu sektöre yönetim ilkeleri ile yansımıştır. Bu kapsamda 2001 yılında enerji sektörünü düzenlemek adına Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), kurulmuştur. Düzenleyici bir üst kurul olarak kurulan EPDK'nin başlıca görevi, sektörü sermaye için karlı bir yatırım ortamı haline getirmektir. Bunu gerçekleştirmek adına, sektördeki üretim maliyetlerini azaltmak, rekabeti arttırmak, istikrarı sağlamak, enerji arzı güvenliğini sağlamak ve sektördeki liberalizasyonu tamamlamak adına faaliyetlerine başlamıştır¹²⁰ (Sönmez, 2011: 181). Elbette bu amaçların gerçekleştirilebilmesi için, pek çok sektörde olduğu gibi serbestiyet vurgusuyla beraber yoğun bir devlet müdahalesi bu sektörde de kendisini göstermiştir. Piyasayı sermaye için çekici kılmak ve sermaye için cazibeli bir değer alanı haline getirmek için tarife garantileri, lisans ücretlerinde ve devlet arazilerinde indirimler gibi sermaye lehine çeşitli uygulamalara gidilmiştir (Aslan, 2016: 125). Söz konusu gelişmelerin mümkün olabilmesi için, enerji sektörünün bir bütün olarak piyasa odaklı bir şekilde yeniden yapılandırıldığı bir sürecin hukuki ve yönetsel mekanizmaları tesis edilmiştir.

Buraya kadar ana hatlarıyla anlatılan enerji sektöründeki dönüşümün arka planı, acele kamulaştırma yönteminin bu sektör özelinde nerede ve nasıl konumlandırılacağını saptamak adına önemlidir. Zira enerji sektöründeki dönüşüm, çalışmanın ilk bölümünde de değinildiği gibi, devlette yaşanan dönüşümün somutlaştığı bir saha olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu sektörün dönüşüm seyri ise, kamu hizmetlerinin yeniden tanımlanmasından bağımsız değildir. Zira enerji sektörü özelinde de görüldüğü gibi 1980'lerde uygulanmaya başlayan neoliberal politikalarla beraber, kamu hizmetlerinde hızlı bir piyasalaştırma süreci başlamıştır. Kamu hizmetlerinin özel sektör aktörlerince sürdürülmesi, bu alanların sermaye için karlı yatırım ortamları haline getirilmesi ile mümkün olacaktır. Bu nedenle EPDK gibi yönetim ilkelerini uygulayacak üst kurullar kurulmuş ve piyasaların bu kurumlar aracılığıyla düzenlenmesi amaçlanmıştır. Bu noktada bir diğer kamu hizmeti enstrümanı olan acele kamulaştırmanın yıldızı parlamıştır. Zira piyasaların

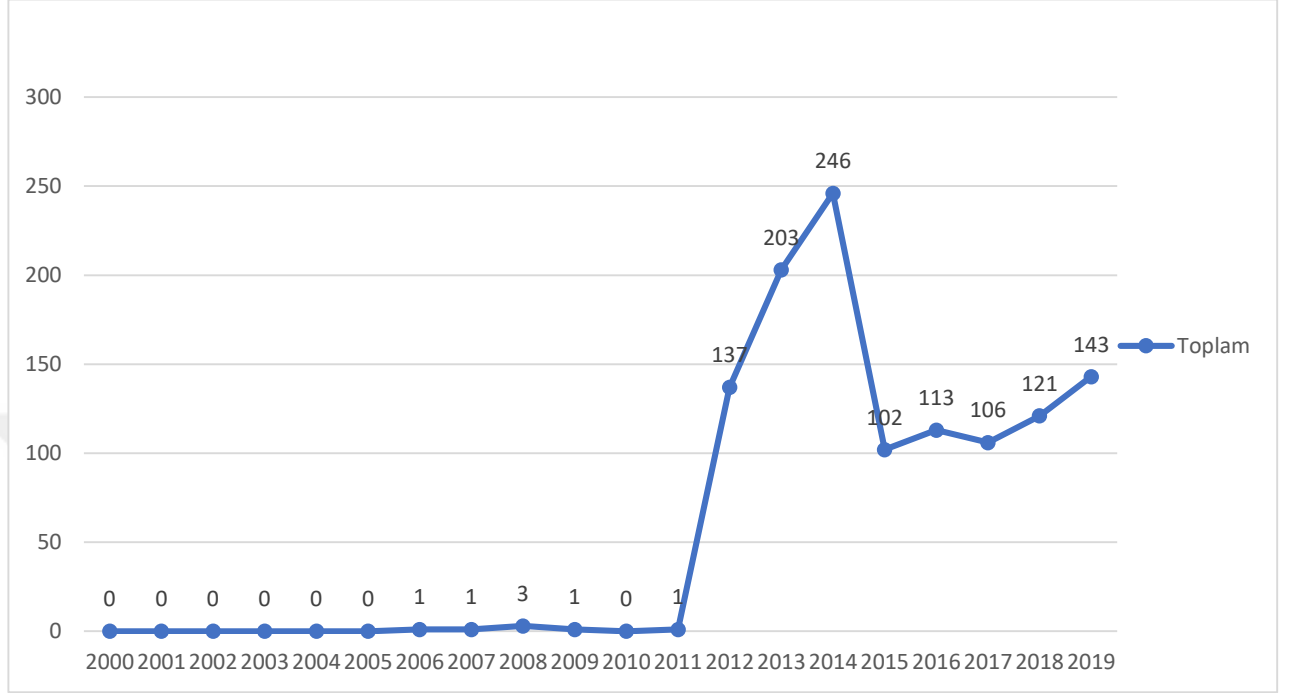
¹²⁰ Bir kamu hizmeti olan enerjinin geldiği noktayı, eski EPDK Başkanı Hasan Köktaş veciz bir şekilde özetlemiştir: “Abone olarak tanımladığımız bir dönemden müşteri konumuna geldik. Enerji artık bir kamu hizmeti değil, bir ticaret haline geldi. Devletin garanticiliği altına sığan bir yapıdan rekabetçi, risk üstlenen bir yapıya kavuştu.” (Aslan, 2016: 119).

düzenlenmesinde bir müdahale aracı olarak tekrar işlevselleştirilerek, piyasanın ihtiyaç duyduğu mülkiyet aktarımlarını hızlı bir şekilde gerçekleşmesini mümkün kılmıştır. Buradaki hız ya da “acele” vurgusu, piyasalar özelinde oldukça önemlidir. Vurgunun önemi, Alp Yücel Kaya’nın da işaret ettiği gibi, enerji sektörü özelinde EPDK’nin 2015 yılında hazırladığı Stratejik Plan’da görülmektedir¹²¹. Söz konusu Stratejik Plan’da EPDK, açık bir şekilde enerji piyasasında yeni yatırımların yapılmasında, taşınmazların temin edilmesinde, bir başka deyişle özel mülkiyetin sermaye gruplarına devredilmesinde yaşanan sıkıntı dile getirilmiştir. Bu durumun çözümü olarak da kamulaştırma işlemlerinin doğrudan EPDK tarafından yürütülmesinin gerekliliği ileri sürülmüştür. Yani piyasa ihtiyaçlarının EPDK eliyle hızlı bir şekilde giderilmesi ve böylece hukuki olarak karşılaşılan engellerin aşılması belirtilmiştir. Özünde bir kamu hizmeti olan fakat piyasalaştırılan enerji sektörünün bu talebi yeni değildir. Daha önce incelendiği gibi, üstün kamu yararı adı altında acele kamulaştırma yetkisi, EPDK’ye devredilmiştir. Her ne kadar Danıştay acele kamulaştırma yetki devrini 2013 yılında iptal etse de, tekrar yetkilendirilmenin gerekliliği Stratejik Plan özelinde belirtilmektedir. Zira yönetim anlayışı gereği, piyasaların ‘adil ve rekabetçi’ bir şekilde işletilmesi için bu müdahale aracı zaruridir.

EPDK özelinde somutlaşan bu acele kamulaştırma yetkisinin önemi ve işlevi, daha önce bu alanda yapılan kamulaştırmalara bakılarak da anlaşılabilir. Tablo IV’te yer alan sektörlerle göre acele kamulaştırma dağılımının, enerji sektörü özelinde yıllara göre izlediği grafik, Tablo IX’da ele alınmıştır.

¹²¹ “Enerji piyasalarında adil ve rekabetçi bir ortamın oluşmasında yeni enerji yatırımları önemlidir. Mevcut durumda yatırımların hayata geçirilmesinde arazi temini yatırım süresine etki eden başlıca faktörler arasındadır. Bu bağlamda elektrik, doğal gaz ve petrol piyasalarında lisans sahibi tüzel kişiler tarafından kurulacak olan enerji tesisleri için gerekli olan taşınmaz malların teminine yönelik kamulaştırma, irtifak hakkı tesisi, kiralama, devir, tahsis amacı değişikliği gibi işlemlerin Kurum tarafından en kısa sürede sonuçlandırılmasına ihtiyaç duyulmaktadır. İlgili mevzuatın bu hedefle uyumlulaştırılması açısından; acele el koyma kararlarının icrasında yasal düzenleme önerisi hazırlaması; Elektrik, Doğal Gaz ve Petrol Piyasası kanunlarında kamulaştırma, irtifak hakkı tesisi ve kiralamaya ilişkin hükümlerin uyumlulaştırılması; Kurum tarafından lisanslandırılan jeotermal kaynaktan enerji üretimine ilişkin tüm proje unsurlarının kamulaştırma işlemlerinin Kurum tarafından yürütülmesine yönelik çalışmalar yapılacaktır.” (Kaya, 2014: 38).

Tablo IX Enerji Sektöründeki Yıllara Göre Acele Kamulaştırmalar



Hatırlanacağı üzere bir önceki tabloda, 2000-2019 yılları arasında proje bazlı olacak şekilde 1706 acele kamulaştırmanın yapıldığı belirtilmiştir. Söz konusu acele kamulaştırmaların 1178 adeti, enerji sektöründe yapılmıştır. Tablo IX aracılığıyla görülen, bu 1178 acele kamulaştırmanın yıllara göre resmî gazetede yayınlanan seyridir. Bu seyrinde daha öncede belirtilen, EPDK'nin doğrudan gerçekleştirdiği 957 acele kamulaştırma yer almamaktadır. Tablo IX'da görülen acele kamulaştırmalara bu sayıyı da eklediğimizde, enerji sektöründe 2135 adet acele kamulaştırmanın yapıldığı görülmektedir. Yapılan 2135 acele kamulaştırma, devletin devraldığı mülkiyetlerin boyutunu ve acele kamulaştırmanın dağıtım mekanizması olarak sermaye gruplarına aktardığı mülkiyetlerin oranını açık bir şekilde göstermektedir. Acele kamulaştırma yöntemi, yeniden dağıtım mekanizması olarak devasa bir mülkiyeti sermaye gruplarının hizmetine aktarmıştır. Dahası yukarıda da belirtildiği gibi söz konusu sayılara ek olarak, takip edilemediği için bulunamayan pek çok acele kamulaştırmanın da varlığı bilinmektedir. Bu şartlar altında sadece enerji sektörü özelinde bakıldığında bile, acele kamulaştırmanın istisnai niteliğini yitirdiği açıktır. Söz konusu kamulaştırmalar bu tablo özelinde düşünüldüğünde dahi, mevcut kamulaştırma

sayısının kritik olduğu gör÷lmektedir. Acele kamulaştırılan alanların, aktarılan m÷lkiyetlerin yarısından çoğu enerji sektöründe gör÷lmektedir.

Bu durum dönemin birikim rejiminin izdüşümü niteliğindedir. 2008 ekonomik krizi sonrasında ‘iç talep odaklı büyüme’ modelinin amiral gemisi, inşaat sektörü olmuştur. Bu kapsamda büyük ölçekli kamu projeleri ivme kazanmış ve hazine garantisıyla desteklenmiştir (Saraçoğlu & Yeşilbağ, 2015: 882). Türkiye’nin enerji üretiminde dışa bağımlılığı düşün÷ldüğünde, bu alanda yapılacak yatırımların hem talep garantisi hem de yurdun dört bir tarafında yapılan enerji üretim birimlerinin yapımı ile inşaat sektörünün ciddi ölçekte desteklenmesi amaçlanmıştır. Dolayısıyla enerji üretimindeki açıklık da düşün÷lürse, sermaye bir yandan yüksek kar getirisi kesin olan bir sektöre adım atmakta, bir yandan bu adımı yüksek maliyet gerektiren ileri bir teknolojik alt yapıya ihtiyaç duyulan bir alanda gerçekleştirmemektedir. Zira söz konusu alanlar yeraltı ve yerüstü doğal kaynaklardır. Bu nedenle sermaye garantilediğı yüksek kar getirisinin yanına, düşük maliyet ve hızlı yatırım yapabilme kazanımını elde etmiştir. Elbette bu kazanımlara yukarıda da bahsedildiğı gibi inşaat sektörünün desteklenmesi de eklenmektedir. Bu doğrultuda enerji sektörü, sermaye için oldukça biçilmiş kaftan bir yatırım ortamı haline gelmektedir.

Yapılan “su kullanım anlaşması” ve “üretim lisansı” gibi hukuksal düzenlemelerle devlet nezdinde bu alana yapılan yatırımlar oldukça kolaylaştırılmıştır (Eberliköse, 2013: 139). Bu durum, devlet teşvikleri ve kamu özel ortaklı yatırımlar da eklendiğinde, enerji sektörü kısa sürede farklı sermaye gruplarının çekim merkezi haline gelmiştir. Bu durumun bir sonucu olarak YİD modeliyle yapılan, başta HES olmak üzere, RES, TES ve JES üretim birimleri ve bunların iletim, dağıtım ağılarıyla oluşan, yoğun bir yatırım süreci gelişmiştir. Sanko Holding¹²², Çalık Enerji, Anadolu Grubu Holding, Limak Enerji, Cengiz İnşaat, Dolsar, Enerjisa, Koç Holding başta olmak üzere, farklı sektörlerde faaliyet yürüttükleri bilinen sermaye grupları aktif bir

¹²² Enerji sektörünün farklı sermaye grupları için ne derece kârlı bir yatırım alanı olduğı, Sanko Holding örneğinde de gör÷lebilir. Enerji sektörünün dışında faaliyet gösteren bu piyasa aktörü, yatırımlarını enerji sektörüne kaydırmıştır. Bu durumu yönetim kurulu başkanı Abd÷lkadir Konukoğlu’da belirtmiştir: “şimdi sen tekstilcisin, ne işin var elektrik sektöründe diyeceksiniz. Herkes böyle bakıyor. Tekstilde 5’inci, elektrikte 1’inci kuşağız. Yıllarca barajlar yapılmış, biz bakmışız, ama şimdi gözümüz açıldı. Bunu da herkes bilsin.” <https://sendika.org/2010/07/su-kullanım-hakki-anlaşması-hesleri-ve-hesler-uzerinden-değişimi-anlamak-fuat-ercan-44787/> (Erişim Tarihi, 16.04.2023).

şekilde enerji sektörüne yatırım yapmaktadır¹²³. Yapılan yoğun yatırımlar, yurdun dört bir köşesinde peşi sıra görülen hafriyat alanları, akıllara eski bir deyiş olan “Altına hücum!” sözünü hatırlatmaktadır. Nitekim Tablo IX’de görülen, enerji sektöründeki 1178 acele kamulaştırma, bu sözün somut bir ifadesidir.

EPDK’nin çağrısında da görüldüğü gibi, söz konusu sermaye yatırımlarının hukuki engellerle karşılaşmaması¹²⁴ ve birikim rejiminin sermaye aleyhinde sekteye uğramaması için, acele kamulaştırma yöntemi kullanılmak istenilmiştir. Bu noktada acele kamulaştırma yöntemi ve birikim rejimi için önemi, bir kere daha kendisini göstermektedir. Sermaye için kazan-kazan anlamına gelen tüm bu sürecin işlerlik kazanması, bu yöntem ile mümkün olmaktadır. Dolayısıyla yapılan acele kamulaştırmalar şaşırtıcı değildir. Bu istek ilk olarak EPDK’ye yapılan yetki devriyle, yetkilendirmenin iptali sonrasında ise, çeşitli bakanlıklar aracılığıyla görülmektedir. Dolayısıyla bu alanda görülen düzenleme biçimi, toplumsal ilişkilerde karşılaşılan sorunlara göre kendisini değiştirmekte, bu sorunları çözebilecek şekilde gerekli düzenlemeleri gerçekleştirmektedir. Nitekim belirtildiği gibi, EPDK’dan çeşitli bakanlıklara devredilen acele kamulaştırmalar, bu durumun ete kemiğe bürünmüş bir örneğidir. Hukuki alanda yapılan düzenlemeler ile birikim rejiminin desteklenmesi mümkün kılınmıştır. Bu düzenlemede değişmeyen şey ise, acele kamulaştırma yönteminin kazandığı işlevdir. Sermayenin yeni değer alanı olan enerji sektöründe gördüğü kilit taşı görevidir. Sektörün işlerlik kazanabilmesi ve sermayenin yüksek karlarla yatırım yapabilmesinin arka planında, sermaye için yeniden işlevlendirilmiş bu kamu hizmeti yatmaktadır.

¹²³ <https://mulksuzlestirme.org/hes-projeleri/> (Erişim tarihi, 16.04.2023)

¹²⁴ HES yapım sürecinde yapılan acele kamulaştırma sayılarının bu şiddette bir ivme kazanabilmesinin bir diğer nedeni de, yapım sürecinde önemli bir engel olan Çevresel Etki Değerlendirme raporlarının aşılmasıdır. HES projelerinin yaklaşık yüzde 70’i ÇED raporlarından muaf tutulmuştur (Buğra & Savaşkan, 2021: 133).

3.3 Düzenleme Biçimi ve Acele Kamulaştırma

3.3.1 Acele Kamulaştırma Yönteminin İşlevselleştirilmesi

Buraya kadar anlatılanlarla devletin dönüşümünün, kamu hizmeti içeriği ve kapsamının değişmesinin, acele kamulaştırma yöntemine yansması üzerinde durulmaya çalışıldı. Tekrar belirtilmesi gerekirse, birikim rejiminin geldiği noktayla ilişkili olarak acele kamulaştırma yöntemi, yeniden dağıtım mekanizması olarak işlevselleştirilmiştir. Devletin, birikim rejiminin taleplerinin karşılanması, istikrarlı kılınması ve yeniden üretimi için yeni değer alanlarının açılması yolunda bu yöntemin işlevselleştirildiği görülmektedir. Acele kamulaştırmanın kazandığı bu işlev, düzenleme biçimi kapsamında yaşadığı dönüşümün bir neticesidir. Bu işlev ile yöntem istisnai niteliğini kaybetmiş ve sermaye gruplarına yapılan mülkiyet transferleri ile olağanlaşmıştır. Tablolar aracılığıyla da görüldüğü gibi, enerji sektörü başta olmak üzere farklı sektörlerde yöntemin kullanımı bu durumun somut ifadesidir. Bu başlıkta yöntemle yüklenilen yeni işleve daha yakından bakılacaktır. Söz konusu yöntemin bir mekanizma olarak tekrar kurgulanmasında, birikim rejimi, mülkiyet ve bu alanda yer alan aktörler arasındaki ilişki üzerinde durulacaktır.

Ellen M. Wood kapitalizmin özgün sömürü mekanizmaları üzerinde dururken, ekonomi-siyaset ayrımına dikkat çekmektedir. Ona göre kapitalizm öncesi sınıflı toplumlarda, artık değere el koyma ve zor gücü, tek bir noktada toplanmaktadır. Örneğin feodal bir lord askeri gücünü kullanarak hem zor gücünü oluşturmakta hem de artık ürünün kendisini bu yolla almaktadır. Dolayısıyla siyaset ve ekonomi lordun tekelinde toplanmaktadır. Fakat kapitalist sistem bu noktada farklılaşarak ekonomik alan ile siyaset alanını ayırtmaktadır Kurulan mekanizmalar ile artık değerın elde edilişı piyasa kuralları ile mümkün olurken, siyaset alanında devlet, hukuk kurallarıyla ve kurumlarıyla toplumsal düzeni bu doğrultuda inşa ederken, baskı gücüyle var olan sistemin istikrarlı kılmaya çalışır. (Wood, 2016: 33). Bu ayrımın günümüzdeki yansması, yönetim mekanizmalarında görülmektedir. Karar alma süreçlerinin tüm toplumsal kesimlerden arındırılıp ‘devlet-piyasa-sivil toplum’ üçgenince sıkıştırılması ve toplumsal taleplerden yalıtılmış bağımsız üst kurulların kurulması, söz konusu

durumun somut örnekleridir (Göztepe, 2018: 86). Fakat kapitalist sistemin içsel çelişkilerinden dolayı bu ayrım, birbirinden bağımsız ya da yalıtılmış değildir. Birikim rejimi koşullarına göre uygun bir toplumsal düzenin yaratılması, yeni değer alanlarının yaratılması, toplumun ve emek piyasalarının bu doğrultuda tekrar ve tekrar düzenlenerek yeniden üretilebilir bir hale getirilmesi anlamına gelmektedir. Bu noktada Wood, söz konusu düzenlemelerin yapılabilmesi için, birikim rejiminin geldiği noktayla ilişkili olarak, “*ekonomi dışı*” bir desteğe ihtiyaç duyduğunu belirtmektedir. Bu destek ekonomi dışı kontroller ve müdahalelerdir (Wood, 2021: 200). Sermaye birikimi için uygun koşulların yaratılması, yeni değer alanlarının açılması ve bunun toplumsal düzen içerisinde istikrarlı bir şekilde sürdürülmesi, ekonomi dışı bir desteği zaruri kılmaktadır.

Wood’un burada bahsettiği ekonomi dışı zor, II. Washington Mutabakatı sonrasında düzenleyici devlet biçiminin, piyasa işlerliğini sağlayacak ve koruyacak müdahalelerine denk düşmektedir. Düzenleyici devletin birikim koşulları için uygun ortamı siyasi ve hukuki yollarla yaratması, ekonomi dışı zora bir örnek teşkil etmektedir. Bu anlamda pek çok sektörde kurulan bağımsız üst kurullar, KÖO’lu geliştirilen projeler, kamu hizmetlerini piyasalaştıran ve özelleştiren düzenlemeler, hukuki ya da yönetsel birer müdahale örneği ya da mekanizması olarak somutlaşmaktadır. Çalışmanın konusu olan acele kamulaştırma yöntemi de tam da bu noktada, sermaye için hayati bir fonksiyon kazanmaktadır. Devletin ekonomi dışı zor uygulamalarının hayata geçirilmesinde görevlendirilmiş (Oğuz, 2023: 113), işlevselleştirilmiş bir yöntem olarak ortaya çıkmaktadır. Bu yöntem piyasanın talepleri doğrultusunda hayata geçirilmek istenen projelerin gerçekleşmesini mümkün kılmaktadır. Özel mülkiyeti koruyan hukuk kurallarını bypass ederek, sermayenin erişemeyeceği alanlara nüfuz etmesini sağlamaktadır. Söz konusu alanlar ekonomik olarak atıl olan özel mülklerdir. Acele kamulaştırma ile bu alanlar piyasa kullanımına sunulurken, sermaye için yeni değer alanları yaratılmaktadır. Dolayısıyla acele kamulaştırma işlemleri mevcut piyasa ilişkilerini genişletmekte ve derinleşmektedir (Kaya, 2011: 210). Acele kamulaştırma bu işlevinden dolayı literatürde, ‘*acele*

*piyasalaştırma*¹²⁵ ya da ‘*kamulaştırarak özelleştirme*’ şeklinde de adlandırılmaktadır. Geline nokta itibariyle acele kamulaştırma yöntemi ekonomi dışı bir zor mekanizması olarak tekrar işlevselleştirilmiş, taşıdığı kamu yararı ve kamu kavramlarının devletin ve toplumsal yapının dönüşümüne paralel olarak değişmiştir. Acele kamulaştırma yöntemi kullanışlı bir mekanizma olması dolayısıyla da istisnai niteliğini yitirip, sermaye lehine yeniden dağıtım mekanizması görece şekilde işlevselleştirilen, olağan bir kamulaştırma yöntemi haline geldiği düşünülmektedir.

3.3.2 Acele Kamulaştırma ve Mülksüzleştirerek Birikim

Bu noktada acele kamulaştırmanın mülkiyet ilişkilerinde yarattığı değişimi ve yeni işlevinin önemi daha iyi anlayabilmek için, diğer ekonomi dışı zor enstrümanı ile beraber düşünülebilir. Söz konusu enstrüman literatürde ‘*ilkel birikim*’ kavramıyla bilinmektedir. İlkel birikim, Marx’ın feodalizmden kapitalizme tarihsel geçiş sürecini açıklamakta kullandığı bir kavramdır. Kavram anlattığı dönem itibariyle, müşterek otlakların ve tarım alanlarının çitlenerek, kapitalist ilişkilerin gelişmesi için gerekli olan ilksel, birincil birikimin yapılışını anlatmaktadır. Kavramın anlattığı bu dönüşümün dinamikleri oldukça kritiktir. Zira çitleme sonrasında bir yandan köylüler geçimlik üretim araçlarından yani müşterek alanlarından kopartılıp, ücretli emeğin kaynağını oluşturmuş, diğer yandan ilksel bir mal edinim gerçekleşmiştir (Bottomore, 2012: 298). Bir başka deyişle, bir yandan doğal kaynakların çitlenerek özelleşmesi ve özelleşmesiyle beraber bu ortak alanların metalaşması, bir yandan da bu süreçte yığınların topraktan kopartılarak mülksüzleştirilmesi yani proleterleştirilmesidir. Dahası tüm bu süreç piyasa kurallarıyla değil, ekonomi dışı güçle gerçekleşmesidir. David Harvey, sermayenin bu ekonomi dışı güçlerle mülkiyet ilişkilerine yaptığı ilksel müdahalenin ilksel olmadığını, aksine günümüzde neoliberal biçimde süreklilik arz ettiğini ileri sürmektedir. Harvey bu süreci ‘*mülksüzleştirerek birikim*’¹²⁶ kavramıyla

¹²⁵ Alp Yücel Kaya acele kamulaştırmanın geldiği noktayı bu isimlendirme ile açıklamaktadır. (Kaya, 2011: 213).

¹²⁶ Harvey kavramı geniş bir perspektiften şu şekilde tanımlamaktadır: “*metalaştırma, toprağın özelleştirilmesi ve köylü nüfusun güç kullanılarak dışarı atılması; çeşitli mülkiyet hak biçimlerinin -*

açıklamaktadır. Ona göre neoliberal dönemde sermaye, kendisini yeniden üretebilmek, yeni değerlendirme koşullarını yaratabilmek için doğa ve toplum üzerindeki baskını arttırmaktadır. Bu baskının bir sonucu olarak sermaye toplumsal müşterekleri, kolektif varlıklara ve doğal kaynaklara yırtıcı bir şekilde nüfuz etmektedir. Harvey sermayenin bu hareketliliğini mülksüzleştirerek birikim kavramıyla açıklamaktadır (Dardot & Laval, 2018: 113).

Harvey tanımladığı şekliyle kavram, finansallaşmadan metalaştırmaya, vergilendirmeden devletin yeniden dağıtım mekanizmasına, sermayenin güncel birikim rejimini tanımlayacak şekilde oldukça geniş bir spekturumda ele alınmıştır (Harvey, 2015: 168). Burada kavramın çalışmanın konusu açısından açıklayıcı olduğu düşünülen yönleriyse, özelleştirme ve metalaştırma kapsamıdır. Türkiye'nin pek çok noktasında peşi sıra yapılan HES, RES, JES vb. enerji santralleri ile ÇED raporlarına konu olan yeraltı ve yerüstü kaynakları bir bütün olarak düşünüldüğünde, doğanın, ortak bir kamusal değer metalaştırıldığı açık bir şekilde görülmekte ve geniş bir literatürde ele alınmaktadır. Ağırlıklı olarak kırsal alanlarda görülen bu santrallerin yapım sürecinde karşılaşılan başlıca engel, geçimlik bir ekonomi içerisinde piyasa için atıl konumdaki yerel yurttaşların sahip oldukları özel mülkiyettir. Metalaştırmanın gerçekleşebilmesi için söz konusu özel mülkiyetlerin hızlı bir şekilde devralınması gerekmektedir. Söz konusu devir ya da el koyma ekonomi dışı bir zor olarak, rıza aranmaksızın kamu yararı adına cebren yapılmaktadır. Böylece mülksüzleştirmelerden doğan toplumsal muhalefet baskılanmaktadır.

Yukarıda değinilen günümüz acele kamulaştırma işlemlerini nitelemek için kullanılan kamulaştırarak özelleştirme ya da acele piyasalaştırma kavramları düşünüldüğünde, gerçekleşen mülkiyet devrinin bir mülksüzleştirme pratiği olduğu bir kere daha görülmektedir. Bir yandan acele kamulaştırma ile piyasa kuralları içerisinde erişilmesi güç mülkiyetlerin devri gerçekleştirilmekte, bir yandan da mülkiyet devri ile beraber yeraltı ve yerüstü doğal kaynaklar, müşterekler hızlıca piyasa aktörlerine yeni

genel olarak devlet vs.- dışlayıcı özel mülkiyet ilişkilerine dönüşmesi; emek gücünün metalaşması ve alternatif yerli üretim ve tüketim biçimlerinin bastırılması kolonyal, neokolonyal ve emperyal süreçlerde doğal kaynaklar, değişim ve vergilendirmenin, özellikle toprağın parasallaşması dahil olmak üzere değerlere el konulması; köle ticareti; tefecilik, borç sistemi ve son olarak da kredi sistemi gibi pek çok şey vardır.” (Harvey, 2019: 129).

değer alanları olarak sunulmaktadır. Bir adım geriye gidip bakıldığında, yürütülen sürece bütünsel bir şekilde bakıldığında, bu sürecin ekonomi dışı zor enstrümanlarıyla devlet tarafından yürütülen bir yeniden dağıtım mekanizması olduğu görülmektedir. Bu süreç düzenleme biçimi açısından bakıldığında, daha anlamlı bir hale gelmektedir. Zira sermayenin yeniden üretilmesi için gerekli koşullar, toplumsal ilişkiler ve kurumlara ihtiyaç duyulmaktadır. Kapitalizmin içsel çelişkileri olan bir üretim biçimi olduğu hatırlanırsa, yeniden üretimin gerçekleşmesi ve birikim rejiminin istikrarı, piyasa kuralları içerisinde kendiliğinden gerçekleşmemektedir. Bu noktada devletin müdahalelerini de içerecek siyasal, ideolojik ve hukuki ilişkilere ihtiyaç duymaktadır (Arın, 1986:104). Bu ilişkilerin devlet eliyle sermaye lehine tekrar ve tekrar düzenlenmesi, böylece birikim rejimi önündeki engellerin aşılması gerekmektedir. Bu süreçte görülen toplumsal yapıda ve kurumlardaki dönüşüm, ortaya çıkan yeni mekanizmalar, kurumlar ve normlar, birikim rejiminin karşılaştığı engelleri aşabilmek için yapılan düzenlemelerdir. Söz konusu düzenlemeler ile sermayenin yeniden üretimi için gerekli koşullar sağlanır ve birikim rejiminin istikrarı korunur. Yukarıda da belirtildiği üzere ekonomi dışı zor, bu noktada devletin birikim rejiminin istikrarlı kılmak için düzenlendiği bir müdahale aracıdır. Birikim rejiminin geldiği aşama itibariyle acele kamulaştırma yöntemi, hukuki anlamda düzenleniş biçimiyle ve mülkiyet yapısını değiştirebilme kapasitesi itibariyle, söz konusu müdahale araçları arasında en kullanışlı ve makbul olanıdır. Ali Somel'in de belirttiği gibi, yöntemin tarihsel olarak işlevi değişerek geline birikim rejimi itibariyle düzenleyici bir mahiyet kazanmıştır (Somel, 2018: 183). Bu düzenleme/müdahale aracının mülkiyet ilişkileri üzerindeki sonuçlarına bakıldığında ise, yukarıda da belirtildiği üzere bir mülksüzleştirme pratiği olduğu görülebilir. Yurt genelinde acele kamulaştırma kararları neticesinde başlayan çeşitli maden ocağı, HES, RES, JES vb. enerji santralleri projeleri ve bu projelere karşı geliştirilen yerel direnişler ve kampanyalar düşünüldüğünde, yöntemin somut çıktısı olan mülksüzleştirme pratikleri daha açık bir şekilde görülmektedir.

Somel'den atıfla toparlayacak olursak, *“kamu yönetimi yeniden biçimlenirken, kamulaştırma sermayenin doğrudan çıkarları doğrultusunda işleyen, mülksüzleştirme yoluyla birikim sağlayan bir araca dönüşmektedir”* (Sabuktay, 2009 aktaran Somel,

2018: 186). Burada kamu yönetiminden kasıt bir bütün olarak devletin örgütleniş ve işleyiş biçimidir. Mülksüzleştirme yoluyla birikim sağlayacak araç ise, yüklenen işlevi ile yeniden dağıtım aracı haline gelen ve bunu mülksüzleştirme yoluyla gerçekleştiren acele kamulaştırma yöntemidir. Yaşanan tüm bu sürecin somut hali, Sinan Erensü'nün belirttiği “*baraj gölü altında kalmış yerleşim yeri*” örneğinde cisimleştiği söylenebilir (Erensü, 2016: 52). Bu gölün oluşması ve yerleşim yeri sakinlerinin yerinden edilmesi süreci, acele kamulaştırmanın kazandığı yeni işlevi ve dolayısıyla güncel suretinin bir yansımasıdır.



SONUÇ

Çalışma boyunca belirli sorular eşliğinde, acele kamulaştırmada yaşanan dönüşümü anlamak için tartışma yürütülmüştür. Bu soruların başlıcaları “Kim için acele kamulaştırma?”, “Neden acele kamulaştırma?”, “Aceleliğin sebebi nedir?”, “Kamudan ve kamu yararından kastedilen nedir?” soruları olmuştur. Bu soruların cevapları, acele kamulaştırmanın güncel durumunu anlamak ve istisnai niteliğinden olağan bir duruma dönüşmesini açıklamak adına önemli görülmektedir.

Çalışmanın birinci bölümünde acele kamulaştırmadaki dönüşümün bağlamını anlayabilmek adına, parçası olduğu devlete bakılmıştır. Bu bölümde ilk olarak farklı birikim rejimleri kapsamında tarihsel olarak devletin nasıl bir düzenleniş biçimi içerisinde yeniden yapılandırıldığı üzerine durulmuştur. Bu kapsamda sosyal refah devleti, minimal devlet ve etkin devlet gibi farklı devlet biçimlerinin, tarihsel olarak değişen birikim rejimiyle ilişkili olarak nasıl yapılandığı incelenmiştir. Devletteki dönüşüme koşut olarak devlet-toplum ve devlet-sermaye ilişkilerinde yaşanan dönüşüm tartışılmıştır. Bu dönüşümün acele kamulaştırma ile ilişkili olan kısmı, yani kamu hizmetlerine yansısı tartışılmıştır. Burada ilk olarak yönteme kaynaklık eden kamu kavramına ve yaşadığı dönüşüm üzerinde durulmuştur. Kamu kavrayışındaki farklılığın, kamu hizmetlerine nasıl yansıdığı üzerinde tartışma devam ettirilmiştir. Bu noktada düzenleme biçiminin somut bir ifadesi olarak, Türkiye’de değişen kamu hizmeti anlayışı üzerinde durularak, dönemselleştirmeye çalışılmıştır. Bu bölümde son olarak, kamu hizmetlerindeki dönüşümün somut ifadeleri olan ruhsat, imtiyaz ve KÖO gibi farklı araçların düzenleme biçimindeki işlevi tartışılmıştır. Bölüm boyunca devlet-toplum arasında kurulan yeni ilişkilerin hangi yönde değiştiği, bu değişimin birikim rejimi ve düzenleme biçimi kavramlarıyla nasıl ilişkili olduğu gösterilmiştir. Böylece bölüm boyunca sorulan “Kim için acele kamulaştırma?” ve “Kamudan ve kamu yararından kastedilen nedir?” sorularına cevap aranmıştır. Birinci bölümde devletin düzenleme biçimi ile içeriğinin değiştiği ve sermayenin yararını, özel yararı işaret eden bir kamu kavrayışına geçildiği yargısına varılmıştır. Bu kamu kavrayışı, tıpkı kamu düzeni kavramında olduğu gibi, mevcut birikim rejimini imlemekte ve birikimin

istikrarını gözetmektedir. Dolayısıyla sınıfsal karakteri olan kavramın ibresi, bir pusula misali kuzeyi yani sermayeyi işaret etmektedir.

Çalışmanın ikinci bölümündeyse, kamulaştırma yöntemi kavramsal ve kuramsal olarak ele alınarak, kavramın tarihsel süreç içerisinde taşıdığı yaşadığı dönüşüm tartışılmıştır. Bu kapsamda ilk olarak kavramın tarihsel kökleri incelenmiştir. Devletin düzenleniş biçimi ve birikim rejimi arasındaki ilişkinin, anayasalar üzerindeki yansıması, kamulaştırma özelinde gösterilmiştir. Daha sonra özel-kamusal ayrımı üzerinden tarihsel bir bakış geliştirerek, kamulaştırma ile mülkiyet ilişkisine değinilmiştir. Böylece bu bölümde kamu kavrayışının dinamik yapısının bir uzantısı olarak, kamulaştırma kavramının kendisinin yaşadığı dönüşümün, tarihsel izlekleri saptanmıştır. Çalışmada da görüleceği üzere bu bölüm “Neden acele kamulaştırma?” sorusuna cevap niteliğindedir. Acele kamulaştırmada görülen niteliksel değişimin, yöntemin istisnailikten olağan bir niteliğe dönüşmesinin nedenleri, bu bölümde ele alınmıştır. Buna göre acele kamulaştırmanın devletleştirme, millileştirme ve olağan kamulaştırma gibi diğer mülk edinim yöntemlerinden özgünlüğü olduğu iddia edilmiştir. Bu farklılık yöntemin diğer müdahale biçimlerine göre çok daha pratik ve hızlı oluşundan kaynaklanmaktadır. Zira acele kamulaştırma yöntemiyle yasal ve kurumsal olarak büyük ölçekli değişikliklere gidilmeksizin, mevcut düzen içerisinde üstün kamu yararı adı altında mülkiyeti hızlı bir şekilde devralabilmektedir. Bu özgünlüğün sorulan sorunun cevabı olduğu ileri sürülmektedir. Acele kamulaştırmanın makbul bir yeniden dağıtım mekanizması haline gelmesinin arka planında, bu cevabın yattığı düşünülmektedir.

Çalışmanın üçüncü bölümündeyse, ilk iki bölümde oluşturulan, tarihsel bakış ve yapısal dönüşümden hareketle, bütünsel bir perspektif geliştirilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda ilk olarak acele kamulaştırma yönteminin hukuki düzenleniş biçimi üzerinde durulmuştur. Böylece yöntemin istisnai niteliğine ve yaptırım gücüne daha yakından bakılmıştır. Daha sonra yöntemin nasıl olağan bir kamulaştırma işlemi haline geldiği yıllara, faaliyet alanına ve sektörlerle göre gerçekleştirilen acele kamulaştırmalar tablolar aracılığıyla incelenmiştir. Tablolarla 200-2019 yılları arasında alınan kararlar ile, acele kamulaştırma politikasının genel seyri, politikada

görülen süreklilik ele alınmıştır. Politikada görülen bu seyrin dönemin birikim rejimiyle olan ilişkisi tartışılmıştır. Bu kapsamda yöntemin yeniden dağıtım mekanizması olarak kazandığı yeni işlev, enerji sektörü özelinde incelenmiştir. Geline nokta itibariyle yöntemin mülkiyet ilişkilerinde önemli bir ekonomi dışı bir zor aracı haline geldiği düşünülmektedir. Bu noktada yöntemdeki dönüşümü kavrayabilmek ve netleştirebilmek adına, mülksüzleştirerek birikim kavramına odaklanılmıştır. Acele kamulaştırmanın devletin bir düzenleme/müdahale aracı haline gelmesi ve sonuçları açısından bir mülksüzleştirme pratiği oluşu tartışılmıştır. Böylece bu bölümde “aceleliğin sebebi nedir?” sorusuna, sermaye birikiminin sürekliliği ve sermayenin yeniden üretilmesi için uygun koşulların yaratılması gerekliliği olduğu cevabı verilmiştir.

Toparlayacak olursak acele kamulaştırma, idare hukukunun sınırlarından taşarak, sonuçları itibariyle sosyo-ekonomik ve sosyo-politik açıdan incelenmesi gereken bir alandır. Zira idari bir düzenleme olarak üst yapısal bir unsur olan acele kamulaştırma yöntemi, alt yapıya dair sonuçlar doğurmaktadır (Collins, 2016: 134-135). Acele kamulaştırmanın düzenleniş biçimi, devletin bu yöntemi düzenleyici/müdahale edici bir biçimde kullanmasına zemin sunmasından kaynaklanmaktadır. Neoliberal politikaların, birikim rejiminin tıkanıp ve yeniden üretiminin sağlanamadığı koşullarda sermayeye, mülkiyet transferleriyle, kamu hizmetlerinin tasfiyesiyle yeni değer alanları açtığı hatırlanırsa, yöntemin kullanımı şaşırtıcı gelmemektedir (Sabuktay, 2014: 142). Dolayısıyla çalışmada da iddia edildiği gibi acele kamulaştırma yöntemine, yeniden dağıtım mekanizması olarak yeni işlevlerin yüklendiği ve bir müdahale aracı olarak kullanıldığı düşünülmektedir. Yöntem, sermayenin yeniden üretilmesi ve birikim rejiminin devamlılığın sağlanması adına yeni işlevler kazanarak kilit taşı görevi görmektedir. Yöntemin kazandığı bu yeni işlev ise elbette raslantısal değildir. Birikim rejiminin ihtiyaçları doğrultusunda devlet-sermaye ve devlet-toplum ilişkileri yeniden biçimlenmektedir. Bu biçimleniş sürecine paralel olarak devletin içsel mimarisi yeniden yapılanmakta, sermayenin ihtiyaçları doğrultusunda kurumsal yapısı yeniden düzenlenmektedir. Yeni işlev ve görevler yüklenilmiş kurumların, idari düzenlemelerin ortaya çıkması, bu sürecin sonucunda

gerçekleşmektedir. Acele kamulaştırma yöntemi de neoliberal politikaların güncel fazında, bu sürecin ete kemiğe bürünmüş bir örneği olarak ortaya çıkmaktadır.



KAYNAKLAR

(Bu tez çalışmasında APA 6 atıf sistemi kullanılmıştır.)

- Ağaoğulları, M. A. (2011). Jean-Jacques Rousseau: Halk Kendini Yaratıyor. M. A. Ağaoğulları (Dü.) içinde, *Sokrates'ten Günümüze Batı'da Siyasal Düşünceler* (s. 569-595). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Akbulut, Ö. Ö. (2013). Küresel Kapitalizm ve Devlet. *Toplum ve Hekim*, 28(3), s. 164-171.
- Akçay, Ü. (2013). Sermayenin Uluslararasılaşması ve Devletin Dönüşümü: Teknokratik Otoriterizmin Yükselişi. *Praksis*(30).
- Akılhoğlu, T. (1988). Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler. *İdare Hukuku ve İlimler Dergisi*, 9, s. 11-22.
- Akipek, J. (1967). Mülkiyetin Anayasa Tarafından Korunması İle İlgili Bir Deneme. *Adalet Dergisi*, 7(5), s. 302-311.
- Akipek, J. (1973). *Türk Eşya Hukuku*. Ankara: Sevinç Matbaası.
- Altıok, M. (2002). Yeni Liberal İstikrar ve Yapısal Uyum Programları: Türkiye Ekonomisinde Sermaye Birikimi ve Krizi. *Praksis*(5), s. 77-130.
- Altıok, M. (2008). Washington Konsensüsü. F. Başkaya, & A. Ördek (Dü.) içinde, *Ekonomik Kurumlar ve Kavramlar Sözlüğü Eleştirel Bir Giriş* (s. 1299). Ankara: Özgür Üniversite.
- Anayasa Mahkemesi. (1995). 30(1). Ankara Üniversitesi Basımevi.
- Arın, T. (1986). Kapitalist Düzenleme, Birikim Rejimi ve Kriz (I): Gelişmiş Kapitalizm. *Onbirinci Tez*(1), s. 104-138.
- Aslan, O. E. (2019). *Devlet Bürokrasi ve Kamu Personel Rejimi*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Aslan, Ö. (2016). Yeni Türkiye'nin Yeni Sevdası: Enerji. C. Aksu, S. Erensü, & E. Evren (Dü.) içinde, *Sudan Sebepler Türkiye'de Neoliberal Su-Enerji Politikaları ve Direnişleri* (s. 119-136). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Ataay, F. (2003). Enerji Sektöründe Özelleştirme: Rekabetçi Bir Piyasada Yönetişim mi? *Praksis*(9), s. 221-246.
- Ataay, F. (2018). Neoliberalizm, Düzenleyici Devlet ve Yönetişim. V. Erat, C. Ekiz, & İ. Arap (Dü.) içinde, *Quo Vadis: Kamu Yönetimi*. Ankara: Nika Yayınevi.
- Atay, E. E. (2019). Kamu Hizmetine Egemen Olan İlkeler. Ş. Y. Akgül (Dü.) içinde, *İdare Hukuku* (s. 139-166). Eskişehir: TC. Anadolu Üniversitesi Yayını.
- Atılğan, G. (2015). Tarımsal Kapitalizmin Sancağı Altında. A. Uslu, C. Saraçoğlu, C. Atılğan, A. Uslu, C. Saraçoğlu, & C. Atılğan (Dü.) içinde, *Osmanlı'dan Günümüze Türkiye'de Siyasal Hayat* (s. 501-656). İstanbul: Yordam Kitap.
- Azrak, Ü. (1968). Millileştirme Kavramı Üzerine. *İstanbul Üniversitesi Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 2(1), s. 147-58.
- Azrak, Ü. (1970). Millileştirme ve Kamu Hizmeti. *İstanbul Hukuk Fakültesi Yayınları*, 36(1-4), s. 44-78.
- Azrak, Ü. (1976). *Millileştirme ve İdare Hukuku*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.

- Azrak, Ü. (1983). Devletleştirme, Anayasa ve 3082 Sayılı Kanun. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 1(4), s. 11-19.
- Bauman, Z. (2016). *Küreselleşme*. İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Bayramoğlu, S. (2002). Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetişim. *Praksis*(7), s. 85-116.
- Bayramoğlu, S. (2003). "Düzenleyici Devlet Düzenlenirken": OECD Türkiye Raporu Üzerine Eleştirel bir Çözümleme. *Praksis*(9).
- Bensussan, G., & Labica, G. (2012). *Marksizm Sözlüğü*. (V. Yalçintoklu, Çev.) İstanbul: Yordam Kitap.
- Berberoğlu, B. (2006). Marjinal Vergi Oranı. K. Emiroğlu, B. Danişoğlu, & B. Berberoğlu (Dü) içinde, *Ekonomi Sözlüğü*. Ankara: Bilim ve Sanat Yayınları.
- Berthoud, G. (2007). Piyasa. W. Sachs (Dü.) içinde, *Kalkınma Sözlüğü Bir İktidar Olarak Bilgiye Giriş* (O. Etiman, Çev.). Ankara: Özgür Üniversite.
- Bilgen, P. (1996). *İdare Hukuku Dersleri*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Bilgen, P. (1996). *İdare Hukuku Dersleri Kamulaştırma-İstimval*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Boratav, K. (1974). *100 Soruda Türkiye'de Devletçilik*. İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- Boratav, K. (2003). *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Bottomore, T. (2012). *Marksist Düşünce Sözlüğü*. (M. Tunçay, Çev.) İstanbul: İletişim Yayınları.
- Brecht, B. (1977). *Me-ti*. (A. Cemal, Çev.) İstanbul: Günebakan Yayınları.
- Buğra, A., & Savaşkan, O. (2021). *Türkiye'de Yeni Kapitalizm: Siyaset, Din ve İş Dünyası*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Cebeci, A. (2012). *Bilmediğiniz Kapitalizm Gizli Elin Kurumsallaşması: YOİKK*. İstanbul: SAV Yayınları.
- Coleman, J. (1994). Aquinas Thomas. *Blackwell'in Siyasal Düşünce Ansiklopedisi* (B. Peker, & N. Kıraç, Çev., s. 34-38). içinde Ümit Yayıncılık: Ankara.
- Collins, H. (2016). *Marksizm ve Hukuk*. (U. Tuna, Çev.) Ankara: Dipnot Yayınları.
- Çevikçelik, M. (2020). 3213 Sayılı Maden Kanunu Uyarınca Maden Hukukunda Kamulaştırma Usulü. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 26(1), s. 329-360.
- Dardot, P., & Laval, C. (2012). *Dünyanın Yeni Akli Neoliberal Toplum Üzerine Deneme*. (I. Ergüden, Çev.) İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Dardot, P., & Laval, C. (2018). *Müşterek 21. Yüzyılda Devrim Üzerine Deneme*. (E. Sarıkartal, & F. Taylan, Çev.) İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- De Angelis, M. (2014). Marx ve İlkel Birikim: Kapitalist "Çitleme"nin Sürekli Karakteri. G. Özay (Dü.) içinde, *İlkel Birikim Sermayenin Kaldırıcı* (Y. Akmeraner, Çev., s. 89-114). Ankara: NotaBene Yayınları.
- Derbil, S. (1950). Kamu Hizmeti Nedir? *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*(7), s. 28-36.
- Doğanay, Ü. (1974). Toplum Yararı ve Kamu Yararı. *Mimarlık*(7), s. 5-6.
- Doğru, H. E. (2021). *Çılgın Projelerin Ötesinde TOKİ, Devlet ve Sermaye*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Düren, A. (1979). *İdare Hukuku Dersleri*. Ankara: Sevinç Matbaası.

- Eberliköse, M. (2013). Enerji Sektörünün Dönüşümü ve HES Sürecinde Birikim, Devlet ve Sınıflar. *Praksis*(30), s. 131-148.
- Ekiz, C. (2008). Sermaye Birikimi Tartışması. F. Başkaya, & A. Ördek (Dü) içinde, *Ekonomik Kurumlar ve Kavramlar Sözlüğü Eleştirel Bir Giriş* (s. 1007-1021). Ankara: Özgür Üniversite Yayınları.
- Ekşioğlu, A. N. (1968). Mülkiyet Hakkı. *İdare Dergisi*, 39(310), s. 4-18.
- Ercan, F. (2002). Çelişkeli Bir Süreklilik Olarak Sermaye Birikimi 1: Türkiye'de Kapitalizmin Gelişme Dinamiklerinin anlaşılması İçin Marksist Bir Çerçeve Denemesi. *Praksis*(5).
- Ercan, F. (2005). Türkiye'de Yapısal Reformlar. F. Ercan, Y. Akkaya, F. Ercan, & Y. Akkaya (Dü) içinde, *Kapitalizm ve Türkiye-I*. Ankara: Türk Sosyal Bilimciler Derneği ve Dipnot Yayınevi.
- Ercan, F. (2005). Türkiye'de Yapısal Reformlar I. Y. Akkaya, & F. Ercan. içinde Ankara: Dipnot Yayınevi.
- Ercan, F. (2006). Türkiye'de Kapitalizmin Süreklilik İçinde Değişimi (1980-2004). K. Yılmaz, & F. Ercan (Dü) içinde, *Türkiye'de Kapitalizmin Gelişimi* (s. 379-411). Ankara: Dipnot Yayınevi.
- Ercan, F. (2015). *Toplumlar ve Ekonomiler*. İstanbul: Bağlam.
- Ercan, İ. (2000). Yargıtay Kararlarında Oluşan Son Eğilimlerle Kamulaştırma, Acele İşlerde El Koyma, Acele Kamulaştırma . *Yayınlanmış Doktora Tezi*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı.
- Erensü, S. (2016). Neoliberalleşmenin Doğası, Doğanın Neoliberalleşmesi: Su-Enerji Rabıtası Üzerinden Neoliberalizm ve Müphemlikleri. C. Aksu, S. Erensü, & E. Evren (Dü) içinde, *Sudan Sebepler Türkiye'de Neoşiberal Su-Enerji Politikaları ve Direnişleri* (s. 37-64). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Eroğlu, H. (1978). *İdare Hukuku*. Ankara: Kalite Matbaası.
- Eroğlu, C. (2014). *Devlet Nedir?* İstanbul: Yordam Kitap.
- Erol, M. (2010). Kamu Hizmetlerinin Görölüş Usullerinden Ruhsat (Lisans, İdari izin, Yetkilendirme) Yöntemi ve Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Lisans Konusundaki Yetkilerinin Danıştay Kararları Çerçevesinde Değerlendirilmesi. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*(90), s. 344-378.
- Ginzburg, C. (2009). *Tahta Gözler Mesafe Üzerine Dokuz Düşünce*. (A. Şişik, Çev.) İstanbul: Metis Yayınları.
- Giritli, İ., Bilgen, P., & Akgüner, T. (1998). *İdare hukuku I*. İstanbul: DER Yayınları.
- Glassman, J. (2014). İlkel Birikim, Mülsüzleştirme Yoluyla Birikim, 'Ekonomi-Dışı' Araçlar Vasıtasıyla Birikim. Ö. Göztepe (Dü.) içinde, *İlkel Birikim Sermayenin Kalcıracı* (C. Başak, Çev., s. 165-198). Ankara: NotaBene Yayınları.
- Gorz, A. (2007). *İktisadi Aklın Eleştirisi Çalışmanın Dönüşümleri/Anlam Arayışı*. (I. Ergüden, Çev.) İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Gözler, K. (2009). *İdare Hukuku*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Göztepe, Ö. (2018). *İlkel Birikim ve Acele Kamulaştırma*. İstanbul: Notabene.
- Gözübüyük, Ş., & Tan, T. (2007). *İdare Hukuku Cilt 1 Genel Esaslar*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gülan, A. (1998). Türkiye'de Kamu Hizmetlerinin Gelişimi. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 56(1-4), s. 97-107.

- Güler, B. A. (2001). Devletin Yeniden Yapılandırılması. *Kuvayı Milliye Dergisi*.
- Güler, B. A. (2004). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine. *Hukuk ve Adalet - Eleştirel Hukuk Dergisi*, 2(1), s. 1-31.
- Güler, B. A. (2009). Tüm İktidar Sermayeye. *Praksis*(9), s. 93-116.
- Günel, Y. (1964). Duguit ve Devlet Nazariyesi. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 19(2), s. 283-304.
- Günday, M. (2011). *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayınları.
- Güriz, A. (2009). *Hukuk Başlangıcı*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Güriz, A. (2018). *Teorik Açından Mülkiyet Sorunu*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Gürsel, M. K. (2019). *Kamulaştırma Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Güzelsarı, S. (2004). Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkezi*(66), s. 1-29.
- Güzelsarı, S. (2008). *Küresel Kapitalizm ve Devletin Dönüşümü: Türkiye'de Mali İdarede Yeniden Yapılanma*. İstanbul: Sosyal Araştırmalar Vakfı .
- Güzelsarı, S. (2009). Kamu Özel Ortaklığı Üzerine Eleştirel Bir Deneme. B. Övgün içinde, *Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform* (s. 43-79). Ankara: Ankara Üniversitesi Yayınları.
- Güzelsarı, S. (2019). Neoliberal Otoriterleşme, Devletin Şirketleşmesi Ya Da Şirket-Devlet. *Ayrıntı Dergi*(29), 39-50.
- Harvey, D. (2015). *Neoliberalizmin Kısa Tarihi*. (A. Onacak, Çev.) İstanbul: Sel Yayıncılık.
- Harvey, D. (2019). *Yeni Emperyalizm*. İstanbul: Sel Yayıncılık.
- Hirsch, J. (2011). *Materyalist Devlet Teorisi*. İstanbul: Alan Yayıncılık.
- Karadeniz, Ö. (1975). *Roma'da Kamulaştırma ve 'Kamu Yararı' Kavramı*. Ankara: Sevinç Matbaası.
- Karahacıoğlu, A. H. (1998). *Kamulaştırma Kanunu, Açıklamalı ve İçtihatlı, Kanunlar*. Ankara: Adil Yayınevi.
- Karahanoğulları, O. (2015). *Kamu Hizmeti (Kavramsal ve Hukuksal Rejim)*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Karahanoğulları, Y. (2012, 67 2). Kamu Özel Ortaklığı Modelinin Mali Değerlendirmesi. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 67(2), s. 95-125.
- Karaman, B. (2015). *Acele Kamulaştırma. Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi*. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Karasu, K. (2011). Sağlık Hizmetlerinin Örgütlenmesinde Kamu-Özel Ortaklığı. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 66(3), s. 217-262.
- Kaya, A. (2011). Neo-liberal mülkiyet ya da "acele kamulaştırma" nedir? *Toplum ve Bilim*(122), s. 194-236.
- Kaya, A. (2016). Sermaye-Emek Kutuplaşmasının Yeniden Üretimi: Acele Kamulaştırma Kararlarında HES'ler. C. Aksu, S. Erensü, & E. Evren (Dü) içinde, *Sudan Sebepler Türkiye'de Neoliberal Su-Enerji Politikaları ve Direnişleri* (s. 65-92). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Kaya, A. Y. (2014). Piyasanın "Görünmez Eli": Enerji Piyasası Kurulu Acele Kamulaştırma Kararları (2004-2012). *Kampflplatz*, 2(5), s. 13-44.
- Kaynar, A. (2015). *Sermayenin Coğrafyası Yayılan Sermayenin Daralan Mekânları*. Ankara: NotaBene Yayınları.

- Keyder, Ç. (2013). İktisadi Gelişme ve Bunalım: 1950-1980. I. C. Schink, & A. E. Tonak (Dü) içinde, *Geçiş Sürecinde Türkiye* (s. 471-494). İstanbul: Belge Yayınları.
- Kızıllı Voyvoda, Ö., & Voyvoda, E. (2019). Türkiye’de Enerji Sektörünün Yeniden Yapılandırılması Sürecinde Hukuk Düzenlemeleri - Elektrik Sektörü. *Çalışma ve Toplum*(1), s. 127-154.
- Kızıllı, N. E. (1988). Kamulaştırma Fenomeni. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 9(1-3), s. 209-216.
- Köroğlu, Ö. (1995). *Kamulaştırma*. Ankara : Seçkin Yayınevi.
- Kropotkin, P. A. (2014). *Ekmeğin Fethi*. İstanbul: Agora.
- Kutlu, M. (1992). *İdari Bir İşlem Olarak Kamulaştırma ve İptal Davası*. Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi.
- Marx, K. (2015). *Komünist Manifesto ve Hakkında Yazılar*. İstanbul: Yordam Kitap.
- Mavroudeas, S. (2015). Düzenleme Yaklaşımı. B. Fine, & A. Saad-Filho (Dü) içinde, *Marksist İktisat Kılavuzu* (İ. Karatepe, Çev., s. 442-449). Ankara: Dipnot Yayınları.
- More, T. (2000). *Ütopya*. (S. Usta , Çev.) İstanbul: Kaynak Yayınları.
- Munck, R. (2007). Neoliberalizm ve Siyaset. D. J. Alfredo Saad-Filho içinde, *Neoliberalizm Muhalef Bir Seçki*. İstanbul: Yordam Kitap.
- Nazaroğlu, Y., & Ünal, H. (1975). *Danıştay ve Yargıtay Kararları Işığında Kamulaştırma ve İlgili Mevzuat*. Ankara: Ayyıldız Matbaası.
- Oğuz, Ş. (2006). Sermayenin Uluslararasılaşması Sürecinde Mekânsal Farklılaşmalar ve Devletin Dönüşümü. *Kapitalizmi Anlamak* (s. 147-212). içinde Ankara : Dipnot Yayınevi.
- Oğuz, Ş. (2023). AKP’Lİ Yıllarda Siyasal Rejimin Dönüşümü: Çelişkili bir Süreç Olarak Yeni Faşizm . *Toplum ve Hekim*, 38(2), 106-125.
- Onar, S. S. (1966). *İdare Hukukunun Umumi Esasları*. İstanbul: İsmail Akgün Matbaacılık.
- Onar, S. S. (1985). Tanzimat'tan Önce Osmanlı Devleti'nde Hukuk Düzeni. *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi* 3 (s. 579-587). içinde İstanbul: İletişim Yayınları.
- Öncü, A. (2008). Küreselleşme. F. Başkaya, & A. Ördek içinde, *Ekonomik Kurumlar ve Kavramlar Sözlüğü Eleştirel Bir Giriş* (s. 744). Ankara: Özgür Üniversite.
- Özkesen, M. M. (2022). *Toprakları Kapatmak Kamu Arazilerinin Özelleştirilmesi*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Pianzola, M. (2005). *Thomas Münzer ve Köylüler Savaşı*. (J. R. İdemen, Çev.) İstanbul: Evrensel Basım Yayın.
- Proudhon, P.-J. (2011). *Mülkiyet Nedir?* (D. Çetinkasap, Çev.) İstanbul: İş Bankası Kültür Yayınları.
- Saad-Filho, A. (2007). Washington uzlaşmasından Washington Sonrası Uzlaşmasına: İktisadi Kalkınmaya Dair Neoliberal Gündem. A. Saad-Filho, & D. Johnston içinde, *Neoliberalizm: Muhalef Bir Seçki* (Ş. Başlı, & T. Öncel, Çev.). İstanbul: Yordam Kitap.
- Saad-Filho, A. (2018). Neoliberalizme Geçişte Para Politikası: Keynesçilik, Monetarizm ve Enflasyon Hedeflemesinin Siyasal İktisat Açısından Eleştirisi. R. Albritton, B. Jessop, & R. Westra (Dü) içinde, *Siyasi İktisat ve Küresel Kapitalizm* (C. Cemgil, Çev., s. 111-113). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Sabuktay, A. (2014). *2000’lerde Türkiye’de Devlet ve Kamu Yönetimi: Mülksüzleştirmenin Yönetimi*. Ankara: NotaBene Yayınları.

- Saraçoğlu, C., & Yeşilbağ, M. (2015). Minare İle İnşaat Gölgesinde. A. Uslu, C. Saraçoğlu, & G. Atılğan (Dü) içinde, *Osmanlı'dan Günümüze Türkiye'de Siyasal Hayat* (s. 871-957). İstanbul: Yordam Kitap.
- Savran, S. (2013). *Üçüncü Büyük Depresyon*. İstanbul: Yordam Kitap.
- Serozan, R. (1982). Mülkiyet Hakkının Özü, İşlevi ve Sınırları. *Prof.Dr. Ümit Doğanay'ın Anısına Armağan I* (s. 239-254). içinde İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayın No: 2848.
- Somel, A. (2012). Kamulaştırmanın Dönüşümü: Özel Yarar İçin Kamulaştırmanın Gelişimi ve Türkiye'de Kamu Politikasına Yansımaları. Ankara Üniversitesi Yayınlanmış Doktora Tezi.
- Somel, A. (2018). Kamu-Özel İlişkisinin Mülkiyet Boyutu: Kamulaştırma Tartışmaları. V. Erat, C. Ekiz, & İ. Arap içinde, *Quo Vadis: Kamu Yönetimi* (s. 163-190). Ankara: Nika Yayınevi.
- Sönmez, Ü. (2011). *Piyanın İdaresi Neoliberalizm ve Bağımsız Düzenleyici Kurumların Anatomisi*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Şahin, C. (2019). *Acele Kamulaştırma*. İstanbul: Onikilevha Yayıncılık.
- Şen, M. (1997). İslam ve Osmanlı'da Kamulaştırma. *Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi*, 171-183.
- Şenel, A. (2018). *Kemirgenlerden Sömürgecilere İnsanlık Tarihi*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Şener, M. (2015). Burjuva Uygarlığının Peşinde. G. Atılğan, C. Saraçoğlu, & A. Uslu (Dü) içinde, *Osmanlı'dan Günümüze Türkiye'de Siyasal Hayat* (s. 195-340). İstanbul: Yordam Kitap.
- Tekinay, S. S. (1982). Mülkiyetin Kamulaştırma İle Geçmeci ve Sona Erdirilmesi. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 3(1-3), s. 183-198.
- Toluner, S. (1968). *Millileştirme ve Milletlerarası Hukuk*. İstanbul: Sulhi Garan Matbaası.
- Tombaloğlu, N. (2014). Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Yararı Kavramı. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1, s. 353-388.
- Topak, O. (2012). *Refah Devleti ve Kapitalizm: 2000'li yıllarda Türkiye'de refah devleti*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Türel, O. (2021). *Küresel İktisadi Tarihçe, 1980-2009*. İstanbul: Yordam Kitap.
- Türk, H. (1981). Madenlerin Devletleştirilmesi. *Türkiye Madencilik Bilimsel ve Teknik 7. Kongresi Tebliğler Kitabı* (s. 33-45). içinde Ankara: Maden Mühendisleri Odası Yayınları.
- Türközer, B. G. (1998). Hukukun Sübjektif Hak Kavramından Sosyal Fonksiyon Kavramına Yönelen Dönüşüm ve Bu Dönüşümü Hazırlayan Toplumsal Gerçeklik Tanımlamaları. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*(2), s. 557-578.
- Uslu, A. (2015). Hür Dünyanın Saflarında. C. Saraçoğlu, A. Uslu, & G. Atılğan (Dü) içinde, *Osmanlı'dan Günümüze Türkiye'de Siyasal Hayat* (s. 341-386). İstanbul: Yordam Kitap.
- Weber, M. (2014). *Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Wood, E. M. (2016). *Sermaye İmparatorluğu*. İstanbul: Yordam Kitap.
- Wood, E. M. (2021). *Kapitalizmin Kökeni Geniş Bir Bakış*. İstanbul: Yordam Kitap.
- Yıldırım, E. (2018). Devletin Dönüşümü ve Yönetişim Paradigması. V. Erat, C. Ekiz, & İ. Arap içinde, *Quo Vadis: Kamu Yönetimi*. Ankara: Nika Yayınevi.
- Yıldırım, R. (2018). *İdare Hukukuna Giriş*. Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları.

- Yılmaz, Z. (2011). Helen Güneşi Batıyor, Roma Güneşi Doğuyor. M. A. Ağaoğulları (Dü.) içinde, *Sokrates'ten Jakobenlere Batı'da Siyasal Düşünceler* (s. 153-192). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Yücesan-Özdemir, G., & Kutlu, D. (2010). Türkiye'de Sosyal Yardımlar: İktisadi, Siyasi ve Kültürel Yapılar Üzerine Bir Çözümleme. *Uluslararası Yoksullukla Mücadele Stratejileri Sempozyumu Bildiriler Kitabı* (s. 363-380). içinde Ankara: T.C.Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü .
- Zabcı, F. (2011). John Locke: Siyasal Liberalizmin İlk Adımlar. M. A. Ağaoğulları (Dü.) içinde, *Sokrates'ten Jakobenlere Batı'da Siyasal Düşünceler* (s. 476-504). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Zevkliler, A. (1977). Kamulaştırma, Satımın Özel Bir Çeşidi Midir? *Prof. Dr. Osman Fazıl Berki'ye Armağan* (s. 935-958). içinde Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.



EKLER

EK 1

Tablo X Yıllara ve Sektörlere Göre Detaylı Acele Kamulaştırma Sayıları

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOPLAM
Yerel Hizmetler	Atık Arıtma	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	7	2	0	2	1	2	0	0	18
	İslah	0	0	0	0	0	2	2	1	2	1	1	1	3	1	1	1	1	2	0	0	0	19
	Kentsel D.	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	5	12	10	2	3	2	4	0	3	0	43
	Kentsel Y.	0	0	0	0	0	0	1	2	0	2	0	1	2	4	0	2	2	1	0	1	0	18
	Riskli Alan	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	6	1	0	1	0	9
	Belediye Muhtelif	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	2	2	0	6	1	4	7	7	0	4	0	35

	Eğitim	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	4	0	1	1	0	1	2	1	0	12
Hizmetler	Sağlık	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	3
	Spor Tesisi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	4	0	1	1	1	0	1	0	1	0	0	10
	TOKİ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	9	4	1	1	0	0	0	3	0	19
	İçmesuyu	0	0	0	0	0	0	0	2	3	1	1	0	7	5	1	3	10	3	0	2	0	38
Su	Baraj	0	0	0	0	0	0	2	0	2	1	1	9	20	15	18	1	10	9	1	5	0	94
	Sulama	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	4	4	8	7	4	10	4	0	0	0	42
	Güneş Enerjisi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	0	3
	Jeotermal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	3	2	3	1	2	0	0	14

	Maden	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	1	0	7
Enerji	HES	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	1	60	77	77	27	16	21	6	12	0	300
	RES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	16	48	13	6	12	2	18	0	119
	TES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	3	2	2	1	2	1	1	0	17
	Enerji Nakil	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	63	97	106	46	57	45	98	93	0	605
Sanayi ve Ticaret	Serbest Bölge	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
	OSB	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	2	0	0	2	1	1	0	8
	Endüstri Bölgesi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Karayolu	Karayolu	0	0	0	0	1	0	0	4	4	0	0	5	5	6	3	3	4	12	2	10	0	59

	Havayolu	0	0	0	0	0	1	1	0	1	3	2	1	1	1	2	1	0	2	0	1	0	17
	Demiryolu	0	0	0	0	2	5	1	3	2	2	1	2	8	7	3	2	8	4	6	2	0	58
Güvenlik	Polis Özel Noktası	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	16	0	0	0	0	17
	Diğer	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	1	2	0	1	0	0	6
	TOPLAM	0	0	0	0	5	8	8	15	19	13	19	34	215	280	293	130	194	159	137	177	0	1706