1920'Lİ YILLARDA TBMM'DE "İSTİMLÂK" TARTIŞMALARI*

DISCUSSIONS ON EXPROPRIATION IN THE GRAND NATIONAL ASSEMBLY OF TURKEY IN THE 1920

Ali SOMEL**

ÖZET

Kamulaştırma aracının özel mülkiyetin dokunulmazlığı ile taşıdığı çelişki, neoliberal politikaların uygulandığı günümüzde özel kişiler ve şirketler lehine kamulaştırma uygulamalarıyla yeni bir boyut kazanmıştır. Ancak bu çelişkilerin kökleri, Türkiye siyasi tarihinde Cumhuriyet'in kuruluş yıllarında bulunabilir. TBMM'nin açılışı ve Cumhuriyet'in ilanını takip eden 1920'li yıllarda TBMM Genel Kurulu'nda "istimlâk" üzerine yürütülen tartışmalar, devlet-mülkiyet ilişkilerine dair çelişen yaklaşımlar ve çıkarları yansıtmaktadır. Osmanlı'dan devralınan Menafi-i Umumiye için İstimlâk Kararnamesi geçerliliğini korurken, kamu hizmeti alanlarıyla ilgili kamulaştırma düzenlemesi içeren özel yasalar bu tartışmalara vesile olmaktadır.

Anahtar kelimeler: Kamulaştırma, kamu yararı, kamu hizmeti, mülkiyet, imtiyaz.

* Araştırma Makalesi.
Makale gönderim tarihi: 08.04.2020
Makale kabul tarihi: 18.04.2020

** Doç. Dr., Ondokuz Mayıs Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
E-posta: asomel@gmail.com
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-0082-5849

SUMMARY

The contradiction of expropriation with the immunity of private property has gained a new dimension with the expropriation practices in favor of private interests and companies in the implementation of current neoliberal policies. However the roots of this contradiction can be found in the foundation years of the Republic in the political history of Turkey. The discussions on "istimlâk" held in the General Assembly of the Grand National Assembly of Turkey, during the 1920's following its inaugration and the proclamation of the Republic, reflect the contradictory approaches and interests regarding state-property relations. While the Menafi-i Umumiye için İstimlâk Kararnamesi, which was taken over from the Ottoman state, remained valid, special laws involving expropriation regulations related to public service areas led to these discussions.

Key words: *Expropriation, public benefit, public service, property, concession.*

GİRİŞ

Türkiye siyasi tarihinde kamulaştırma aracının kullanımı hukuki-biçimsel özellikleri ve doğurduğu sonuçlar açısından farklı dönemlere ayrılabilir. İçinde bulunduğumuz dönemde kamulaştırma aracı uygulamada "kamu yararı" yerine "özel yarar" doğurması bakımından çokça tartışılıyor. Ancak kapitalist düzende kamulaştırma aracının her zaman çelişkili bir yere sahip olduğu bilinmektedir. Türkiye siyasi tarihinin erken dönemlerinden itibaren bu çelişkiler kamulaştırma aracının kullanımına ilişkin tartışmalara yansımıştır.

Elinizdeki çalışma, Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş evresinde Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Genel Kurul görüşmelerinde yürütülen kamulaştırma tartışmalarını incelemektedir. Türkiye Cumhuriyeti İdare Tarihi Araştırması'nın tasnifine göre kurtuluş savaşının verildiği "devrimci dönem" (1919-1922) ile "inşa döneminde" (1923-1928) TBMM Genel Kurul tutanaklarına bakıldığında kamulaştırmanın bugüne uzanan çelişkilerinin nüveleri ortaya çıkmıştır. Özellikle Cumhuriyet'in yönetsel kuruluşunda "kritik bir uğrak" olduğu saptanan 1925-1926 yıllarında bu tartışmalar yoğunlaşmaktadır. (Keskin, 2012: 1)

Kamulaştırma aracı bugünkü uygulamasında kamu yararı[1] gerekçesiyle çelişkili sonuçlar doğurması bakımından tartışılmaktadır. Bu çelişkiler literatürde "imtiyaz sahibi lehine kamulaştırma" (Çal, 2008: 97; Beydoğan, 2011: 119), "özel sektör lehine kamulaştırma" (Somel, 2012: 111, 121), "ruhsat sahibi lehine kamulaştırma" (Akalın ve Tüfekçi, 2014: 63), "özel kişiler lehine kamulaştırma" (Çarıkçı, 2016: 67, 70), "şirket lehine kamulaştırma" (Özalp ve Erkut, 2016: 246) gibi biçimlerde ifade edilmektedir. İncelememizde, kamulaştırmaya ilişin saptanan bu çelişkilerin Cumhuriyet'in daha kuruluş evresinde ortaya çıktığını görüyoruz.

Çalışmada 1920'li yılların TBMM tutanaklarında "istimlâk" kavramı taranmış ve kurulmakta olan yeni mülkiyet düzeniyle ilgili olan tartışmalar diyalektik tarihsel maddeci yöntemle analiz edilmiştir. Öncelikle bu yöntemle kamulaştırma aracının farklı dönemlerde nasıl kullanıldığını anlamak için kapitalizmde devlet-mülkiyet ilişkilerinin gelişimine ilişkin bir çerçeve çizilecektir. Ardından TBMM'nin kuruluş dönemi tartışmalarının hangi hukuki ve ekonomik zeminde yürütüldüğünün görülebilmesi için Osmanlı'dan Cumhuriyet'e geçişte kamulaştırma mevzuatının gelişimi özetlenecektir.

1 Kamu yararı kavramı kamulaştırma açısından çok temel ve çeşitli yönlerden tartışılmış bir kavramdır (Doğanay, 1974; Karadeniz, 1975; Tekeli, 1988; Akıllıoğlu, 1991; Karasu, 2009; Zabcı, 2010; Dik, 2014). Kavrama iki farklı anlam yüklenebilmektedir. Birincisi, sınıflı bir toplumda ulusal çıkar kavramındaki gibi sınıflar üstü çıkarlar olduğunu ima eden, sınıflar arası uzlaşmaz çelişkileri yok saydığı için egemen sınıfın çıkarlarını temsil eden bir kavram olduğudur. İkincisi, sınıflar mücadelesinde mülksüz sınıfların mülk sahibi sınıflara karşı kullandığı, sermayenin özel çıkarları karşısında emeğin ortak çıkarlarını temsil eden bir kavram olduğudur. Üçüncü bir görüş, kamu yararı kavramı üzerinde karşıt sınıfların bu iki anlamdan kendi lehine olanı hâkim kılmak için bir mücadele verdiğini varsayar. Tarihsel olarak bakıldığında, feodalizmden kapitalizme geçiş sürecinde kavramın ilk anlamıyla ortaya çıktığı, kapitalizmde sınıflar mücadelesi geliştikçe ikinci anlamın güçlendiği ve üçüncü görüşteki gibi bir zemine dönüştüğü ileri sürülebilir. Biz de kavramı bu tarihsel çerçevede kullanacağız.

İncelemenin ana bölümü, 1920, 1923, 1924, 1925, 1926 yıllarına rastlayan farklı yasa tasarılarının ve yasa değişikliği önerilerinin görüşmeleri sırasında yapılan tartışmalardan oluşmaktadır. Bu tartışmalar Baltalık Yasası, Chester Anlaşması, Yenişehir'in inşası ve "istimlâk" yöntemi başlıkları altında toplanmıştır. İncelemenin sonunda, Cumhuriyet'in kuruluş döneminde yürütülen tartışmaların Osmanlı'dan devralınan mülkiyet ilişkilerinin sürekliliğini ve dönüşümünü yansıtan boyutları tespit edilecek, bunların bugünkü tartışmalarda kamulaştırmanın taşıdığı çelişkilerle olan bağı kurulacaktır.

1. Devlet-Mülkiyet İlişkilerinin Gelişiminde Kamulaştırma

Kapitalizmde özel mülkiyetin dokunulmazlığı gibi genel ve soyut bir ilke, kapitalizmin tekelci yapısı, devletin bu yapıyı koruma ve karşısında sınıf mücadelesini baskılama işleviyle birlikte değerlendirilmelidir. Kamulaştırma aracının kullanımı bu unsurlar tarafından belirlenmektedir. Sırayla değinmek gerekirse: Birincisi, devlet emeğin yeniden üretimi açısından gerekli kamu hizmetlerinin yürütülmesi için zorunlu olduğunda kamulaştırma yoluyla özel mülkiyete el uzatabilmektedir. İkincisi, kapitalist üretim ilişkilerinin gelişmesi sermaye merkezileştikçe küçük/geçimlik mülkiyetin büyük mülkiyetle bütünleşmesini gerektirmektedir ve devlet bu konuda da mülkiyet ilişkilerine müdahale eden bir rol üstlenmektedir. (Marx, 1959 [1894]: 317)

Öte yandan, üçüncüsü, verili mülkiyet yapısı içindeki sınıflar mücadelesi zaman içinde devletin oynadığı role şekil vermektedir. Bunun en bilindik tarihsel örneği İngiltere'de feodal ortak mülkiyetin yasama süreciyle özel mülkiyete dönüşümüdür (Wood: 2003: 14, 121). 16. yüzyılda başlayan bu sürece dönük köylü sınıfı tepkisi 19. yüzyılda yeni gelişmekte olan işçi sınıfı mücadelesine konu olmuş, Avrupa'da bu mücadelenin temsilcilerinden Karl Marx'ın ortak odun kullanım hakkının gaspıyla ilgili yazdığı "Odun Hırsızlığı Tartışmaları" (1842) makalesi onun aynı zamanda mülkiyet ilişkileri çözümlemesine kaynaklık etmiştir. Baltalık odun kullanımı konusunun Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşunda kamulaştırma üzerine mülkiyet ilişkileri tartışmalarının da başlangıcını oluşturduğu görülecektir.

Tarihsel maddeci yöntem, Türkiye gibi geç kapitalistleşmiş ülkelerde devlet formasyonunun özgünlükler taşıdığını öngörmektedir (Poulantzas, 1977: 206, 207). Ancak bu özgünlükler emperyalizm çağının sınıf dinamiklerinden, yani devlet eliyle tekelci sermayenin inşası ve küçük mülkiyetin tasfiyesi eğiliminden bağımsız değildir (Lenin, 2019 [1917]: 13-15, 29). 20. yüzyılda büyük mülk sahipliğinin zayıf olduğu bir toplumsal formasyondaki ulus-devlet kuruluş sürecinde, siyasi kuruluşun *dayandığı* toplumsal tabanın mülkiyet yapısı ile kuruluşun ekonomik bakımdan *yöneldiği* toplumsal modelin mülkiyet yapısı arasında çelişkiler doğabilmektedir. Eski mülkiyet biçimlerinin tasfiyesi, mülkiyetin bir kesimden bir başka kesime devlet eliyle transferi gerçekleşebilmektedir. Buna karşı gelişen dirençler siyasal tarihte kapitalizm öncesi yapıları yâd eden "gerici" özellikler veya mülksüzlerin sermayeye karşı haklarını savunan "ilerici" özellikler taşıyabilmekte, bunlardan hangisinin galebe çalacağını o direncin sözcülüğünü kimin üstlenebildiği belirlemektedir.

Devlet müdahalesinin bir yönü mülkiyet transferi iken diğer yönü mülksüzleştirmedir. Kapitalizmin gelişim evresinde "ilkel birikim", sadece feodal mülkiyetin kapitalist mülkiyete dönüşümü ve sermaye sınıfının oluşumu açısından değil, toprağından koparılan tarımsal üreticilerin aç ve yoksul bırakılarak emek gücünü satmak zorunda bırakılması ve kentlerde işçi sınıfını oluşturması bakımından etkilidir (Perelman, 2000: 2, 23). Kapitalizmin tekelci aşamasından önce cereyan eden bu süreç emperyalizm çağında bağımlı/çeper kapitalist ülkelerde yaşanmaya devam etmiştir (Özuğurlu, 2003: 164-166). Fakat 20. yüzyılın özellikle ikinci yarısında yukarıda bahsettiğimiz dirence öncülük eden Sovyetler Birliği, azgelişmiş ülkeler dünyasında devletleştirmeler/kamulaştırmalar yoluyla mülksüzleştirme eğiliminin dizginlenmesini sağlamıştır (Hobsbawm, 1995: 220). Bu dönemde kapitalist ülkelerde, mülkiyetin bir toplumsal işlevi olduğu görüşü de belirmektedir (Güriz, 1969: 310). Yüzyılın sonunda ise kapitalizmin krizinin ve Sovyetler Birliği'nin çözülüşünün etkisiyle sermaye birikimi merkezli mülkiyet anlayışı galebe çalmış, neoliberal dönemde mülksüzleştirme devlet eliyle yeni bir dalga haline gelmiştir (Harvey, 2007: 159).

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş döneminin ilk yıllarında bir mülksüzleştirme sürecinden ziyade eski düzenden yeni düzene tedrici bir dönüşüm görülmektedir. Kamulaştırma tartışmalarına yansıyan bu dönüşümün çelişkileridir: Osmanlı'dan devralınan devlet-toplum ilişkileri dönüştürülürken mülkiyet ilişkilerinin belirli ölçüde korunması, Cumhuriyet kurucularının yaslandıkları köylülük ile yeni gelişen burjuva sınıfı arasındaki çelişkilerin birikmeye başlaması, burjuva sınıfının uzun vadede çıkarlarını Batılı ülkeler tarafından temsil edilen emperyalist sistemle ortaklıkta görmesi gibi unsurlar tartışmaların arka planında okunmaktadır. Fakat söz konusu olan TBMM'deki milletvekillerinin tartışmaları olunca, saydığımız yapısal belirlenimlere yukarıda bahsettiğimiz farklı ideolojik eğilimler de eşlik etmektedir. Bunlar arasında Cumhuriyet devletine yüklenen kamuculuk, Osmanlı'ndan devralınan muhafazakarlık, komşu Sovyetlere karşı anti-komünizm göze çarpmaktadır.

2. Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Geçişte Kamulaştırma

1945'te "kamulaştırma" olarak Türkçeleştirilen kavram bu tarihe kadar "istimlâk" olarak adlandırılmaktadır. İngilizcede kamulaştırmanın karşılığı olan *expropriation* kavramının *property* yani mülk kavramından türetilmesi gibi Arapça "istimlâk" da "mülk" kavramından türetilmiştir. Ancak İngiltere tarihinde bu eylem mülkünü kaybedenler cephesinden "mülkten yoksun bırakma" anlamı taşırken, Osmanlı tarihinde mülkü kazananlar cephesinden "mülk edinme" anlamı taşımıştır. Türkiye'de daha sonra benimsenen kamulaştırma kavramının eylemin gerekçesine açıkça işaret eden "kamu" vurgusu bu ikisinde yoktur. Bir geçiş dönemi olan 19. yüzyılın ikinci yarısında ise Osmanlı mevzuatı "mülkün kıymetiyle satın alınması" eylemini tanımaktadır (Aktan, 2001).

Osmanlı'da mülk topraklarının genişletildiği Islahat Fermanı'ndan bir yıl önce, kamu yararına düzenlemeler için bedeli karşılığında arazi ve benzeri mülklerin satın

alınması yani "mübayaa" (alışverişe) üzerine 1855 tarihli nizamname çıkarılmıştır[2]. Burada "menafi-i umumiye" yani daha sonra Türkçeleştirilmiş haliyle "kamu yararının" vurgulanması önemlidir. Kamu ile bugün ifade edilen "umum", devleti değil doğrudan genel insan topluluğunu ifade etmektedir. Feodal ayrıcalıkların olduğu bir yapıdan hukuk devletine doğru gidişte bu ayrımsız genellik tanımlaması dikkate değerdir. Öte yandan, bu tarihlerden itibaren Osmanlı sınırları içindeki yatırımları Anadolu'ya doğru genişleyen yabancı sermayenin (Fleet, 2015: 343) bu genelliğin parçasına dönüşmesinin başka sonuçları olacaktır.

İstimlâk ifadesi 1876 Anayasası'ndan sonra yerleşmiştir. İlk olarak 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu ve Vilayet Kanunu'nda belediyelerin yetkileri arasında yer alır. Kamulaştırma kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesine yönelik bir karakter kazanır ve satın alma eyleminin yerine kamu yararına el koyma eylemi yerleşir. Ertesi yıl, 1855 Nizamnamesi'ni kaldıran 1878 Menafi-i Umumiye için İstimlak Kararnamesi ile kamulaştırma aracı modern bir nitelik kazanır. Ne var ki bu düzenleme ile Osmanlı'da imtiyazlı şirketler lehine mülke el koymanın önü açılmıştır. Genel ve yerel kamu hizmeti yatırımlarında imtiyaz sahibi yabancı şirketler, hizmetin niteliğinden kaynaklanan ayrıcalıktan yararlanma imkanına kavuşmaktadır. İstimlak ile risk kamuya yüklenmekte ve büyük sermaye lehine küçük mülk sahipleri feda edilmektedir. (Örsten Esirgen, 2010: 112, 113, 116-120)

Kurtuluş Savaşı yıllarını takip eden inşa yıllarında yönetsel ademi merkeziyete mülkiyet esaslı bir yönetim anlayışının eşlik ettiği göze çarpar. İl ve ilçe idare meclisleri, 1921 Anayasası'na göre mülk sahiplerinden oluşmakta, 1924 Anayasası'yla birlikte atanmış heyetlere dönüşmektedir. Bu süreçte 1878 tarihli İstimlâk Kararnamesi geçerli kalmış ve ancak 1956 yılında yeni "Kamulaştırma Kanunu" çıkarılmıştır. Başta belirttiğimiz gibi istimlâk yerine kamulaştırma sözcüğünün benimsenmesi tam olarak İkinci Dünya Savaşı sonudur. Bunun basit bir öztürkçeleştirme girişimi olmadığı, aynı dönemde Avrupa ülkelerinde mülksüz sınıfların bu aracın kullanımı konusunda ağırlık koyduğu hesaba katılmalıdır (Azrak, 1976: 7). Türkiye'de "umum" yerine "kamu" kavramının devreye girmesiyle kamulaştırmanın temeli olan kamu yararının anlamında da değişiklikler olduğu görülmektedir (Somel, 2009: 47).

İki dünya savaşı arası dönem sayabileceğimiz kuruluş döneminin ilk "inşa" yıllarında, kamu hizmetleri için gereken "istimlâk" düzenlemelerinde henüz Osmanlı'dan bakiye kalan "menafi-i umumiye" kavramı geçerliliğini korumaktadır. Ancak 1878 Kararnamesinin eskide kalmışlığı ile kuruluş sürecinin yenilik iddiası arasında bir tezat vardır. Bu Kararname yeni düzenlemelerde referans alınırken ondan farklılıklar içeren özel yasaların çıkması bu tezadı daha belirgin hale getirmektedir. TBMM tartışmaları geçiş sürecinin bu ikiliklerini göstermektedir.

2 Tam adı, "Saltanat-ı Seniyyenin, Menafi-i Umumiyeye Dair Şeylerin Tanzimi Halinde Lüzumu Olup Kıymet-i Layikasıyla Sahiplerinden Mübayaa Edeceği Arazi ve Saire Hakkında 4 Recep 1272 Tarihli Nizamname".

3. Kamulaştırma Tartışmaları

3.1. Baltalık Yasası: Kamulaştırmanın Tarafsızlığı Tartışması

Kamulaştırmanın özel yarar için kullanımı Kurtuluş Savaşı dönemine kadar geri gitmektedir. 1922 tarihli 39 sayılı Baltalık Kanunu tasarısında tartışılan baltalık ormanların kamulaştırılması bunun ilk örneğidir. Düzenleme, bir kamu hizmeti yaratmaktan ziyade eşraf tarafından işgal edilerek sahiplenilen ormanları köylünün kullanımına açmayı amaçlamaktadır. Ancak TBMM Genel Kurulu'ndaki görüşmede kamulaştırmanın özel çıkarlar doğrultusunda istismarına yönelik şüpheler dile getirilmektedir.

Kastamonu mebusu Abdülkadir Kemali Bey, istimlâkın "mülkiyete tecavüz" anlamı taşıdığı için "gayrı meşru" olmasına karşın "nef'iam" (faydalı) olması halinde meşru olduğunu belirtir. Belediye Yasası'nın birinci maddesine göre "amme menfaati" için belediyenin odun ve kömür gereksinimini kamulaştırma ile karşılayabilmesi, "köylülerden namütenahi almak istediğimiz vergileri temin etmek için köylüyü zengin etmek nokta-i nazarından" meşrudur. Abdülkadir Kemali Bey'in sözlerinden, geçimlik yaşayan mülksüz kesimlere feodal mülkü transfer ederek onları modern anlamda vergi mükellefi haline getirmenin kamu yararına olduğu anlamı çıkmaktadır. (TBMM ZC, 1920: 525, 526)

> *Köylünün menfaati noktasından heyeti umumiyesini nazarı itibare alıyorsunuz. Meselâ "kuton idrofil" fabrikası namiyle Adana'da ordunun yapmak istediği bir fabrikaya benzemez bu, nihayet "kuton idrofil" istenirse başka yerden de temin edilir. Fakat odun, kömür ihtiyacı başka suretle temin edilemez. Ya mirî ormanlardan ya şahsi ormanlardan temini zaruridir.*

Kırşehir mebusu Müfit Efendi, istimlâkin "şeriyede" bulunduğunu hatırlatarak Şeriat hukukundan Cumhuriyet hukukuna geçişte el koyma işleminin sürekliliğine işaret etmektedir. Bu süreklilik içinde Müfit Efendi'ye göre kamu yararı, kamu sağlığı ve kamu gelirini kapsamaktadır. Ancak bu düzenlemeyle istimlâk, mülk sahiplerine para kazandıracak ve araziyi çıplaklaştıracak bir uygulamaya dönüşme tehlikesi taşımaktadır. Müfit Efendi'nin bunu ifade etmesi üzerine TBMM'de gürültüler işitildiği kayda geçer. Müfit Efendi şöyle devam etmektedir: (TBMM ZC, 1920: 527)

> *Merhamet buyurunuz. Şimdi bir köyün menfaati umumiyesi noktai nazarından imali fikir edecek olursak o köy ahalisi, ya kavmi mahsurdur, veya kavmi gayri mahsurdur. Şimdi bir kavmi mahsur için, 30 - 40 dönüm bir membaa serveti mahvetmekte mâna var mıdır?... Menfaati umumiye, ya sıhhat için veya serveti umumiye noktai nazarından olur. Yani 'Maliyenin varidatı noktai nazarından' olur. Eşhasın cebine girecek, para, menfaati umumiye değil, menfaati şahsiyedir. Bir şahsın aldığı parayı üç, beş şahsa taksim etmek demektir.*

İstimlâk, şeriyede kişileri zengin etmenin aracı olarak kullanılmamıştır, oysaki şimdi genel yarara aykırı olarak nüfusu yüzden az olan orman köylerinde yaşayan kişilerin paylaşacağı bir özel yarar söz konusu olacaktır. Müfit Efendi, baltalık odundan geçimlik değil ticari bir kazanç elde edileceğini ima etmektedir. Bu yaklaşıma göre

feodal ortak mülkün temsil ettiği kullanım değeri ile kapitalist özel mülkün temsil ettiği değişim değeri karşı karşıya gelmiştir.

Menteşe mebusu Tevfik Rüştü Bey, istimlâk maddesinin yasanın baltalık orman yasasının "ruhu" olduğunu, çünkü Manisa'da olduğu gibi eşraftan kişilerin "kara taşı ilerlete ilerlete" tüm ormanlığa malik olduklarını belirtmektedir. Dolayısıyla aslında mülk sahipleri ormanlar üzerinde fiilen bir sahiplik geliştirmiştir. (TBMM ZC, 1920: 525)

> *...bir çok yerlerde biliyoruz ki, mirî ormanlar pek uzak kalmıştır ve köyün mirî baltalıkları da harab olmuştur. Şimdi onlara bir orman vermek lâzım geliyor. Bilhassa o mahut kara taş meselesinden dolayı ta köylerin burnu dibine girmiş ve herkesin şahsi ormanı olmuştur,*

Düzenlemenin amacı yaşamsal olarak baltalık oduna ihtiyaç duyan köylülere zenginlik değil geçim kaynağı olarak ormanlarda tasarruf hakkı tanınmasıdır. Tevfik Rüştü Bey kamulaştırma hakkı vermemenin köylüleri yakacaktan mahrum ederek onlara "ölün" demek olacağını söylemektedir.

Kamulaştırmanın mülksüzleri mülk sahibi haline getirmeyi mi, mülk sahiplerinin haksız temellüklerini engellemeyi mi amaçladığı, yoksa bu doğrultuda bir suiistimale mi hizmet edeceği üzerine düğümlenen tartışma, bürokrasinin mülk sahipleri ile mülksüzler karşısındaki tutumu hesaba katıldığında çözülmektedir. Afyonkarahisarı mebusu Mehmet Şükrü Bey, orman memurunun orman sahibinin tarafını tutmasının muhtemel olduğunu, "çünkü orman sahiplerinin parası olmak itibariyle köylüyü ezeceğini", bu yüzden köylüler adına üç kişinin heyette temsilci olması gerektiğini savunur. (TBMM ZC, 1920: 526)

> *Halkı düşünürsek böyle yapmalıyız ve o günden itibaren köylünün menfaatini temin etmeğe başlarız. Mutazarrır olduğunu iddia eden orman sahibi de mahkemei aidesine, bedelin azlığından şikâyet eder. İkamei dâva eder ve mahkemeden gidecek ehli vukuf ve komisyonun keşfine göre mahkeme karar verirse, o tezyidi fiatta istimlâk katidir. İstimlâkinde ihtilâf olamaz. Çünkü köylü namına olacak, çünkü kanunu onun için yapıyoruz.*

Yasaya göre bilirkişi heyetinde mülk sahipleri ile köylüler için öngörülen ikişer kişilik denge, Mehmet Şükrü Bey'e göre devleti temsilen orman memurunun mülk sahipleri tarafından olacağı için bozulacaktır. Ancak bu öneri kabul görmez.

Bu tartışmaların devamında 1923 İzmir İktisat Kongresi'nde Çiftçi Grubu'nun önerisiyle miri ormanlarda köylüler ve çiftçiler için baltalık ayrılması kararı çıkmıştır. Öte yandan Kongre'de Çiftçi Grubu'nun bir diğer önerisi olan yabancılara mülkiyet hakkı tanınmadan "arazi-i emiriyye" üzerinde tasarruf hakkının tanınması, İşçi Grubu tarafından reddedilmiştir. İşçi Grubu tarafından önerilen Reji tekelinin ilgası ise kabul edilerek 1925'te gerçekleşmiştir. Fakat o önerinin parçası olan "imtiyazlı ecnebi müesseselerinin devletleştirilmesi" önerisi toplantıdaki mülk sahibi sınıfları temsil eden gruplar (Tüccar, Sanayici, Çiftçi) tarafından reddedilmiştir (Ökçün, 1997: 329-330, 336, 361). Bunun kamulaştırma tartışmalarında sonuçları olacaktır.

3.2. Chester Anlaşması: Şirketler Adına Kamulaştırma Tartışması

Osmanlı dönemindeki imtiyazlı şirketler, Lozan Anlaşması'nda Türkiye'deki mülkleriyle ilgili kamulaştırmadan bağışık olma güvencesi almıştır. Konunun bir diğer yönü, kamu hizmeti yürüten yabancı özel şirketler adına kamulaştırma hakkının sürüp sürmeyeceğidir. İmtiyazlı şirketlerle ilgili bu tartışma Chester Projesi'nde gündeme gelmektedir.

TBMM Genel Kurulu'na sunulan Chester şirketi ile yapılan anlaşmaların onaylanmasına dair yasa tasarısının 8. maddesine göre, "hükümet demiryolun güzergâhı tasdik ve zemine tatbik olunduktan sonra demiryol müştemilâtının tesisi için muktazi arazi ve mebaniyi şirket hesabına bilistimlâk teslim edecek[tir]." Yani devletin Chester şirketi adına kamulaştırma yapacağı açıkla belirtilmektedir. Devlet arazisi ise imtiyaz süreci boyunca bedelsiz olarak şirkete teslim edilecek, Nafia Vekâleti'nin gerekliliğine karar vereceği taş ve kum ocakları gibi alanlar tazminatı şirket tarafından ödenmek koşuluyla yerel yönetim tarafından şirkete verilecektir. (TBMM ZC, 1923: 446)

Şirkete verilen demiryolu imtiyazının kamulaştırılan maden yatakları için de bir imtiyaza dönüşmesi Meclis görüşmesinde sorgulanmaktadır. İktisat Vekili Mahmut Esat Bozkurt Bey, Heyeti Vekile'den önce Chester projesini kendilerine sunduğunu, özellikle madenler açısından ilgilendiklerini ve tasarıda şirkete bırakılan madenlerle ilgili hükmü devletin hisse sahibi olacağı şekilde düzenlediklerini anlatmaktadır. (TBMM ZC, 1923: 510)

> *Malûmuâliniz, eski projede madenler yalnız şirkete veriliyordu. Fakat bu mukavelede kanun ve nizamlarımız veçhile resimlerini vermek şartiyle bir tadilât teklif ettik. Nafia Vekili Beyefendi Hazretleri tavassut ettiler. Onu kabul ettiler. Yani madenlerin hâsılatı gayrisâfiyesinin yüzde otuzu Devlete addoluyor ve bu suretle madenler yalnız şirkete verilmiyor Devlet de hisse sahibi oluyor. Bunu büyük bir kâr telâkki edebiliriz.*

Anlaşmada "Madenleri işletmek hakkı şimendiferlerin ücret ve imtiyaziyle mütenasib olarak" ifadesine atıfta bulunan İzmit mebusu Sırrı Bey, "devletleştirme nazariyesine" aykırı olarak madenlerde imtiyazın otuz sene ile sınırlanması gerekirken şimendiferlere paralel olarak "madenlerimizi böyle 99 sene şirkete vermekteki maksat nedir?" diye sormaktadır.

Bozkurt, şirketin de bu işten yararlandığını, ancak bu maddenin ülke için ekonomik yararının daha fazla olmasını gözettiklerini ifade etmektedir. Devletleştirme konusunda Sırrı Bey haklı olmakla birlikte "ona göre teşkilât vücuda getirilmedikçe kolay kolay tatbiki kolay olan şeylerden değildir." Madenlerin devletleştirilmesinin büyük faydalar sağlayacağını ancak uygun bir yönetim örgütlenmesi gerektiğini ifade eden Bozkurt bunu şöyle açıklamaktadır: (TBMM ZC, 1923: 511)

> *Bir memleketteyiz ki, devletleştirmek usulü ki, yani komünizmden bir adım geride olan usulü henüz kabul etmemişizdir ve memleket, teşkilâtını ona göre yapmamıştır. Binaenaleyh, böyle bir memlekette devletleştirme usulü bittabi*

olamaz. Yalnız zabıta devleti mânasını ifade eden bir memlekette madenleri devletleştirme usuliyle idare etmek, onları hiçbir gün kullanmamak mânasını ifade eder.

Devletleştirme usulünün bir adım ilerisinin komünizm olduğu hatırlatması, devletleştirmeye yönelenler için bir siyasi uyarı olarak yorumlanabilir. Öte yandan bu tartışmada görülen özel sektörün verimli, devletin verimsiz olduğu yönündeki kabul; Cumhuriyet'in kuruluş dönemi ekonomik yaklaşımını yansıtmaktadır. Bozkurt, Soma ve kükürt madenlerini devletin işletme girişiminin başarısız olup şirket arayışına girdiklerini vurgulamaktadır. Bu görüşü destekleyen İcra Vekilleri Heyeti Sivas mebusu Reisi Rauf Bey, devletleştirmenin "tatlı" bir faaliyet olduğunu fakat devlet şirketi olarak işletilen hizmetlerin "darülacezeye" dönüştüğünü belirtmektedir. (TBMM ZC, 1923: 512)

Osmanlı'nın son döneminde imtiyaz edinen yabancı şirketlerin Cumhuriyet döneminde Türk Anonim Şirketleri ortaklığıyla kamulaştırmadan faydalanma ayrıcalığını sürdürebildikleri görülmektedir. Karesi Vilayet Meclisi'nin bir mektubu, eski bir imtiyazlı şirketin şimdi yerli bir şirket ortaklığıyla Cumhuriyet öncesine dayanan imtiyazını sürdürdüğü ve imtiyaza dayalı kamulaştırma yetkisi kullanarak Vilayet Meclisi'nin yetki alanına tecavüz ettiğini ortaya koymaktadır. Karesi mebusu Vehbi Bey'in aktardığına göre Yunanistan işgali sırasında eski İstanbul Nezareti ile sözleşme yaparak bir elektrikli tramvay hattının imtiyazını alan yabancı şirket, imtiyazın sürmesi için başvurmuş ve başvuruyu vilayet reddederken Nafia Vekâleti kabul etmiştir. Vehbi Bey buna şöyle tepki göstermektedir: (TBMM ZC, 1924: 609, 610)

Şu imtiyazın verilmesi meselâ idarei hususiyenin falan hastanesini başka birisine vermek gibidir. Dâhiliye Vekili Bey "ben falan yeri falan mahalleye verdim" diyemez. Böyle hak yoktur. Şimdiye kadar bu memlekette verilmemiştir. Ve bu hak verilemez. Hattâ buna ait kanun dahi vaz'etmek istesek bizim salâhiyetimiz haricinde olan bir hakkı tabiîyi gasbetmiş oluruz. Hangi vekâlet buna kendisinde salâhiyet görmüştür, ki, mahallinin hakkı sarihini istimale kalkışmıştır? Ve hem bu imtiyaz kimler tarafından verilmiştir? İstanbul Hükümeti tarafından İstanbul'un işgali günü verilen bir imtiyazı Nafia Vekâleti aynen tasdik ediyor. Hattâ mahalli bile haber vermiyor. Ne vakit ki, mahalli feryadediyor; mukavele ve şartname o vakit oraya gönderiliyor.

Şirketin kamulaştırma yoluyla şose ve köprülere tecavüz ettiğini söyleyen Vilayet Meclisi "ecnebi mühendislerin fuzulen tasarruf icra ettikleri"nden şikayet etmektedir. Nafia Vekili Sırrı Bey, imtiyazların Meclis'e gelmediğini ve hükümet tarafından tasdik edildiğini belirtmekte, ayrıca bu örnekte "başlanmış bir işin devamını tasdikten ibaret olduğunu" söylemektedir. "Hiçbirimiz istemeyiz ki bu hat ecnebi bir adamın eline geçsin" diyen Sırrı Bey, "şahsın imtiyazı değildir" diye belirtmektedir. (TBMM ZC, 1924: 608-610)

Bu tartışmaların bir yıl öncesinde İzmir İktisat Kongresi'nde alınan kararlar,

kuruluş sürecindeki tartışmaların çerçevesini çizmektedir. Çiftçi Grubu tarafından önerilen ve İşçi Grubu'nun reddettiği yabancıların devlet toprakları üzerinde tasarruf hakkı, şimdi imtiyazlı şirketlerin kamu hizmeti ayrıcalığı sayesinde gerçekleşebilir hale gelmiştir. Ancak buna esas imkân tanıyan, İşçi Grubu'nun tüm imtiyazlı şirketlerin devletleştirilmesi önerisinin mülk sahibi sınıflardan oluşan diğer gruplar tarafından reddedilmesidir. Böylece Menafi-i Umumiye için İstimlâk Kararnamesi'nin imtiyazlı şirketler lehine kullanılması muhafaza edilmiş olmaktadır.

3.3. Yenişehir İnşası: Mülkün El Değiştirmesi Tartışması

TBMM'nin yasama faaliyetlerinde farklı temalar üzerinden ilerleyen kamulaştırma tartışmaları, hükümetin mülkiyet ilişkilerine yaklaşımını ve Osmanlı'dan devralınan ekonomik yapıyı hangi yönden koruma hangi yönden dönüştürme çabasında olduğunu ortaya koymaktadır. Öte yandan hükümetin bu konudaki kurucu iddiası açısından TBMM'de temsil edilen farklı sınıfların iktidara olan mesafelerini de belli etmektedir.

Ankara'nın başkent olarak geliştirilmesi için gerçekleştirilecek kamulaştırmalar konusunda hazırlanan yasa, devlet-özel, merkez-taşra ilişkilerinin masaya yatırılmasına sebep olur. Tasarı, Yenişehir mahallesinde mesken ve bina ile kaldırım, su, lâğım ve elektrik gibi tesisatın kurulması, şehir civarındaki bataklıkların kurutulması ve ağaçlandırılması amacıyla arazinin kamulaştırılması için Ankara Şehir Emaneti'ne yüzde altı faizle bir buçuk milyon lira borç verilmesi konusunda Maliye Vekâleti'ni yetkilendirmektedir. Sivas mebusu Muammer Bey, devletin parasını başkentin inşasına değil üretime ayırmak gerektiğini, merkezi değil yoksul olan çeperi güçlendirmek gerektiğini söylemektedir. (TBMM ZC, 1925a: 340, 341)

> *Bu memleketin sermayeyi mütedavilesi eksilmiştir. Siz "Fakir yoktur" demekle açları doyuramazsınız arkadaşlar. Mühim bir inkilâbın arifesindeyiz. ... Ben Ankara'yı imar etmek için para vermeyiniz demiyorum. Mümkünse halka yapıcı bir ruh veriniz, çalışacak, say edecek bir kabiliyet verimiz. Yoksa milyonlar değil, milyarlar verseniz gene imar edemezsiniz. Dışarısı, eczayı vatan harap bir halde inlerken, mamur bir merkez olamaz.*

Giresun mebusu Hakkı Tarık Bey ise Ankara'yı güçlendirmek gerekmekle birlikte meskenlerin özel girişimle yapılabileceğini, kamulaştırma için paranın öncelikle altyapı hizmetlerine ayrılması gerektiğini belirtmektedir. Bu eleştirilere yanıt veren Dahiliye Vekili Cemil Bey, üretkenliğin yalnızca çiftçiye iş sağlamakla değil büyük kentleri müreffeh hale getirmekle olanaklı olduğunu, Ankara "cemiyeti umumiyei belediyesi"nin kendi bütçesi olduğunu ve ona göre bir tahsis yapacağını açıklamaktadır. (TBMM ZC, 1925a: 344)

Dersim mebusu Feridun Fikri Bey, 1878 Menafi-i Umumiye için İstimlak Kararnamesi'nden beri ("95 tarihinden bugüne") alınan kamulaştırma kararlarının ve dünyada kamulaştırma uygulamasının bu eylemin kamu yararı için yapılmasını gerektirdiğini hatırlatmaktadır. Kamulaştırılan malın mülkiyeti doğrudan doğruya

topluma devredildiği için yeni şehir inşası için kamulaştırma yapılamayacağını, çünkü yeni şehirde sadece kamusal mekanlar, okullar değil özel evler de inşa edileceğini belirtmektedir.

> *…istimlâk ne içindir? İstimlâk menafii umumiye için, merzagı bir araziyi kurutmak için veyahut doğrudan doğruya camiaya taallûk eden bir mülkiyet için mevzudur. Yeni bir şehir hiçbir zaman devletin malı olamaz. Yenişehir arazisinin şuna buna temlik edilmesi lâzım gelir. Şunun bunun malını Hükümet vasıtasıyle alıp şuna buna temlik etmek Teşkilâtı Esasiye'nin yetmiş dördüncü maddesine tamamen muhaliftir… benim uhdeme geçecek bir mülkiyet için, sizin uhdenizdeki mülkiyeti refetmek, nezetmek, efendiler, hangi kaidei hukukiye ile kabili teliftir?*

Eski düzenlemeleri incelediğini ve böyle bir uygulama görmediğini vurgulayan Feridun Fikri Bey'in Osmanlı'yı kast ederek "Başka bir devirde olmayan bu devirde hiç olmaz" demesi üzerine Meclis'te "gürültü" çıktığı zapta geçmiştir. (TBMM ZC, 1925b: 353)

Yine Ankara'nın inşasıyla ilgili bir yasa maddesinin gerekçesinde, mevcut kamulaştırma yasasının evleri kamulaştırmak için uygun olmadığı belirtilmekte, yeni şehirde "spekülasyon", eski şehirde "ihtikâr" (istifçilik) yapıldığından şikâyet edilmektedir (TBMM ZC, 1925c: 231). Dahiliye Nezareti, bu şartlar altında kamulaştırma bedelinin 1921-22 yıllarındaki arazi bedelinin on beş katına çıktığını belirterek anayasanın getirdiği kamulaştırma tanımı ile uyumsuzluğu nedeniyle maddenin düzeltilmesini gündeme getirmektedir. Bunun üzerine Trabzon mebusu Muhtar Bey, arsa fiyatının artması üzerinde kamulaştırma bedelinin düşülmesine itiraz ederek, eski başkent-yeni başkent, eski şehir-yeni şehir tartışması açmaktadır.

> *İstanbul'dan merkezî hükümet Ankara'ya naklolundu. Oradaki arsaların kıymeti nısıf derecesine tenezzül etti. İstanbul'lu arsa sahipleri, emlâk sahipleri mutazarrır oldular diye onlara tazminat vermiyoruz ki Ankara'lılar müteneffi oldular diye cebrederek istimlâk yapalım. Bu bir talidir. Yapılacak sokak bir adamın arazisine yakın gelir, onun arazisi müstefit olur. Lâkin ondan istifadesinin bir kısmı şerefiye olarak alınır ve mesele hallolunur. Yoksa cebrî istimlâk muvafık değildir ve tayin ettiğimiz fiyatla kanun çıkarmak bugünkü şekli hükümetimizle telifi kabil olmayan bir usuldür.*

Eski düzen değişmiş, yeni bir başkent kurulmuştur. Bunun doğal kaybedenleri ve kazananları olacaktır. Muhtar Bey bu yeni düzenin komünizmi çağrıştıran bir hükümet şekli olmadığına işaret etmektedir. Öte yandan, eski şehrin ıslahı için kamulaştırma yapmak uygun olsa da yeni şehirde mahalle tesisi ve özel binaların inşası için kamulaştırma "eski şehrin mükellefinin parası ile yeni şehir yapmak" anlamına gelecektir. Eski başkentteki ve eski şehir merkezindeki mülk sahiplerinin cephesinden konuşan Muhtar Bey, Meclis'in içinde bulunduğu "mezbele" durumdaki mahalleyi ıslah etmek ve burada "numunelik" ev yapmak üzere kamulaştırmayı kabul ettiğini, ancak "medeni" şehri başka yere inşa etmek için kamulaştırmayı kabul etmediğini ifade etmektedir. (TBMM ZC, 1925c: 236, 237)

Yasa tasarısına haritanın eklenmesinden sonra devam eden görüşmelerde Dahiliye Encümen Reisi Sivas mebusu Muammer Bey, kamulaştırma yasasının özel bina yapılmasına izin vermediğini, bu yüzden ayrı bir düzenleme yaptıklarını teslim etmektedir. Bununla birlikte Feridun Bey'in "muktezi yerler" ifadesinin meydan, okul gibi kamusal mekanlar için mi kullanıldığı yoksa bir kişiden bir başkasına mülk aktarımını da mı içerdiği sorusu, böyle bir anlam çıkmadığı ve eski-yeni şehir ayrımı olmadığı belirtilerek yanıtlanmaktadır. Muammer Bey'in anlatmak istediği, Menafi-i Umumiye için İstimlak Kararnamesi'nin kamulaştırılan arazilerde özel binaların yapılması ve bunun emlak piyasasında sonuçlar doğurmasına izin vermemesi nedeniyle özel bir yasa hazırlandığıdır.

Dersim mebusu Feridun Fikri Bey, bedelin bu şekilde ayrıcalıklı bir düzenleme ile kabulünün, kamulaştırmanın ülke genelinde ikili bir uygulamaya sebep olacağını, hatta Ankara içinde bile böyle olduğunu belirtmektedir. Böyle bir istisna anayasaya aykırı olduğu için konunun Teşkilat-ı Esasiye Encümeni'ne taşınması ve kamu hukukuna göre gözden geçirilmesi gerektiğini savunmaktadır. (TBMM ZC, 1925d: 472, 473)

> *Biz, memleketin bir kısmı hakkında başka türlü, diğeri hakkında başka türlü kaidei istimlâk tatbik etmekliğimiz katiyen kavaninin ruhunda tecelli etmesi lâzım gelen kaidei adalete muhaliftir. Memlekette bugün değer paha kaidesi hakkında yekdiğerine mütefavit iki esas kabul etmiş oluruz. Biri, Ankara şehrinin bir kısmı hakkındaki esastır. Hattâ iş o kadar gariptir ki, Ankara şehrinde bile iki türlü istimlâk kabul etmiş oluyoruz.*

Sivas mebusu Halis Turgut Bey de bu görüşe hak vererek hem kente özel hem de bedeli özel olan bir düzenlemenin değerlendirilmeye ihtiyaç olduğunu belirtmektedir. Bu öneri Meclis'te reddedilmekte, daha sonra fiyatların eşitlenmesi doğrultusunda yapılan tartışma, Dünya Savaşı ve öncesi arasındaki fiyat farkını dikkate alan bir tarih ölçütü konmasıyla bağlanmaktadır. (TBMM ZC, 1925d: 473-478)

Ankara'da yeni şehrin inşası için özel yasanın kamulaştırma yönteminde doğurduğu ikilik, her kamu hizmeti kuruluşunda gereksinim duyulan kamulaştırmalar için Menafi-i Umumiye için İstimlâk Kararnamesi'ne atıfta bulunulması yerine ayrı bir düzenleyici madde düşünülmesi nedeniyle artmaktadır. Bunun nedeni kamulaştırmanın yeni şehirde olduğu gibi kamu hizmetinin etkilediği alanlarda mülkiyet ilişkilerini dönüştürmesi, yeni mülk sahiplerinin eski mülk sahipleriyle ve Cumhuriyet'in temsil iddiasına sahip olduğu mülksüz halk kesimleriyle çıkarlarının karşı karşıya gelmesidir.

3.4. Kamulaştırma Yöntemi: Mübayaa ve Müsadereden Farkı Tartışması

İmtiyazlı şirketlerin kamulaştırma yetkisinden faydalandıkları kamu hizmetleri alanlarında devlet yatırımlarının da söz konusu olması kamulaştırma uygulaması açısından tartışma doğurmaktadır. Bu tartışmalar imtiyazlı şirketlerle aynı alana devletin girmesi ve kamulaştırmadaki çoklu uygulamanın yarattığı çelişkilerle

ilgilidir. Kamulaştırma bedelinin hesaplanması tartışmasının arkasında yatan, mülk sahiplerinin bundan ne kadar faydalanacağı ve kendi özel yararlarını kamu yararı karşısında ne ölçüde koruyabilecekleri kaygısıdır.

Devlet demiryolları için kamulaştırılacak yerlerin bedelinin vergiye göre hesaplanmasıyla ilgili düzenleme TBMM Genel Kurulu'nda gündeme geldiğinde Trabzon mebusu Rahmi Bey, arazinin kazandığı değerin düşülmesi konusunda özel maddenin anayasadaki kamulaştırma koşullarına aykırı olduğu itirazında bulunmakta, Menafi-i Umumiyet için İstimlak Kararnamesi'ne başvurulması gerektiğini söylemektedir. (TBMM ZC, 1926a: 278)

> *Demiryolu güzergâhına tesadüf etmek itibariyle kıymetleri artacağından dolayı bu istimlâk için fazla para verilmek lazım geldiği ve bunun için ise hazinenin tahammülü olamayacağı serdolunuyor. Halbuki fazla para vermek zarar ise bu zararın umuma şâmil olması iktiza eder. Çünkü şimendüfer müessesatının menafii hususi değildir, umumidir.*

Rahmi Bey'e göre demiryolu bir kamu yatırımı olduğu için bunun bedeli için hazinenin ayıracağı pay Kararname'ye göre hesaplanmalı ve feda edilmelidir. Malatya mebusu Reşit Bey ise Kararname'nin şehremaneti ve belediye sınırlarında geçerli olduğunu, bunun "şimendifer" işiyle karşılaştırılamayacağını ve Ankara yasası gibi bir istisna olduğunu söylemektedir. Buna karşılık Trabzon mebusu Rahmi Bey, Reşit Bey'in belediye kamulaştırma yasası ile genel kamulaştırma yasalarını birbirine karıştırdığını ifade etmektedir.

Gümüşhane mebusu Hasan Fehmi Bey, eskiden beri kullanılan kamulaştırma yöntemi yol, şose ve şimendifer yatırımlarında imtiyazlı şirketlerin sözleşmelerinde yer alırken ilk defa bizzat devletin bir yatırımı için gündeme geldiğine işaret etmektedir. Bunun bedelini devletin ödemesinin zaten "büyük bir fedakârlık" olduğunu söyleyen Fehmi Bey, bedelin vergi üzerinden hesaplanmasını şöyle savunmaktadır: (TBMM ZC, 1926a: 280, 281)

> *Zaten o arazi sahipleri şimendüfer yapılması dolayısıyla menafiin haddi azamisini temin etmiş olacaklardır…. şimdi halkın nefine hükümetin getirdiği bir kanunu reddetmek doğru olmadığı için bendeniz kanunu kabul edelim diyorum. Fakat bunu biraz daha ağırlaştıralım. Biraz daha fazla para verelim dersek bunun neticei fiiliyesi her sene daha beş, on kilometre ve şimendüfer yolu eksik yapalım da on kilometrenin parasını halka verelim demek çıkar.*

Burada açıkça mülk sahiplerinin çıkarı ile demiryolu hizmetinden faydalanacak olan halkın çıkarı karşı karşıya getirilmektedir. TBMM'de, terk edilmiş ve sahipsiz mülklerin kamu hizmeti için değerlendirilmesi gündemi de usul yönünden benzer bir tartışma açmaktadır. "Emlaki metruke" yani terk edilmiş alanların okul gibi kamu kuruluşları için kullanılması konusunda kamulaştırma yönteminin kabul edilmediği şikâyeti üzerinde Dahiliye Vekil Cemil Bey, bu tip yerlerin Maliye Vekâleti'nin yönetiminde olduğunu ve ancak "müzayede" ile verildiğini açıklamaktadır. Hususi idare ya da belediye müzayedeye katılarak alabilecektir. Divanımuhasebat Encümeni

Reisi Denizli mebusu Mazhar Müfit Bey, tarafların müzayedede uzlaşması durumunda kamulaştırmanın gerekmeyeceğini eklemektedir.

Gümüşhane mebusu Hasan Fehmi Bey, anayasanın mülkiyet hakkını zaten esas tuttuğunu ve kamulaştırmanın bir istisna olduğunu hatırlatarak, talip dairenin önce müzayedeye katılması, değerini uygun bulmazsa yeni sahibinden kamulaştırması gerektiğini savunmaktadır. Bozok mebusu Süleyman Sırrı Bey de "istimlâk" yöntemi gibi "mübayaa" yönteminin kamu yararına işletilebileceği görüşünü desteklemektedir: (TBMM ZC, 1926b: 15, 16)

> *Efendim, müzayedeye iştirakle menafii umumiye namına alınmasına ben de taraftarım. ... hükümet namına yapılan her şeyin altında menafii umumiye vardır. Hükümetin mubayaatında kabul edilmiş bir usul vardır. Yani müzayede suretiyle veya münakaşa suretiyle alır veyahut istimlâk tarikiyle alır.*

Buna karşılık Karesi mebusu Vehbi Bey, kamu yararının olduğu durumlarda kamulaştırma uygulanması gerektiğini çünkü bir "alışveriş"in hazine aleyhine de sonuçlanabileceğini belirtmektedir. Devletin müzayedeye katılmasına prensip olarak itiraz etmektedir. Vehbi Bey'e göre kamulaştırma yapıldıktan sonra malikin hakkını mahkemede arama olanağı zaten bulunmaktadır. Menteşe mebusu Şükrü Kaya Bey ise buna şöyle yanıt vermektedir: (TBMM ZC, 1926c: 30)

> *Mademki prensip mevzubahis olmuştur. Prensibi halletmek lâzımdır. İstimlâk kaideleri, hukuku tasarrufiyenin halelden masun addedildiği halde en ziyade tecavüze maruz kaldığı zamanlardan kalma bir eserdir. Halkın malını müsadereden kurtarmak için hükümeti bazı suretlerle takyit etmiş kavaittir. Orada esas; menfaati hükümetten ziyade halkın hukukunu siyanettir…*

Böylece prensip üzerine tartışma, kamulaştırma aracının Osmanlı devletindeki işlevi ve Cumhuriyet döneminde kazandığı işlevin karşılaştırılmasına kadar gitmektedir. Kamu yararının özel yarara üstünlüğünü savunan görüş karşısına özel yararın aslında "halk hukuku" olduğunu savunan görüş çıkarılmıştır. İlk görüş, "istimlâk" öncesindeki dönemde kamu yararının bir kriter olmadığı "mübayaa" yöntemine ilişkin bir itirazdır. Kamulaştırmada devlet "halkı" temsil etmektedir, satın almada ise devlet özel mülkiyet karşısında bir piyasa aktörü gibidir. Buna karşılık ikinci görüş, Osmanlı'da devletin özel mülkiyet birikimine gelişigüzel el koyabildiğini, "istimlak" ile bunu kısıtlamanın amaçlandığını ileri sürmektedir. Bu bakımdan "istimlâk" esas olarak "müsadere" karşısında geliştirilmiş bir yöntemdir. İstimlakte "halk hukuku" özel mülkiyette cisimleşir ve yeni devletin amacı bunu gözetmek olmalıdır. Böylece 19. yüzyılın son çeyreğinde özel mülkiyet hukukuna geçişin ürünü olan Menafi-i Umumiye için İstimlâk Kararnamesi, Cumhuriyet'in kuruluş yıllarında geçerliliğini korurken TBMM'de "kamu"ya farklı bakış açılarını ortaya çıkartmaktadır.

SONUÇ YERİNE

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş yıllarında kamulaştırma düzenlemeleri üzerine tartışmalar mülkiyet ilişkilerinin düzenlenmesine ilişkin çelişkileri yansıtmaktadır. TBMM Genel Kurulu'nda 1920'li yıllarda yürütülen bu tartışmalar Kurtuluş Savaşı'nı takip eden "inşa" döneminde yoğunlaşmaktadır. Cumhuriyet'in Osmanlı'dan devraldığı Menafi-i Umumiye için İstimlak Kararnamesi 1878'den kalmadır ve Osmanlı'da özel mülkiyetin tesisine bağlı olarak kamulaştırmanın modern bir düzenlemesidir. Buradaki "istimlâk" kavramının, Osmanlı'da özel mülkiyetin tesis edildiği ancak devletin kamu yararı ayrıcalığının henüz olmadığı "mübayaa" yönteminden ve feodal mülkiyetin mutlakiyetçi bir ayrıcalıkla özel mülkiyet birikimine el koyabildiği "müsadere" yönteminden farkına tartışmalarda atıfta bulunulmaktadır. Türkiye Cumhuriyet bu ikisinden de farklı olarak feodal ayrıcalıkları ilga eden, özel mülkiyeti koruyan ve kamu yararını temsil eden bir hukuk devleti olarak kurulmuştur.

Ancak nasıl ki Osmanlı'nın son çeyrek yüzyıllık dönüşümü özel mülkiyetin yerleşmesi bakımından çelişkiler barındırdıysa Cumhuriyet'in kuruluşu için de benzer çelişkiler geçerlidir. Birincisi, feodal ortak mülkiyetten geçimlik olarak faydalanan mülksüz kesimler (köylüler) ile ortak mülkiyeti özel mülkiyete dönüştüren yerel feodal ayrıcalıklılar (ayanlar) arasında bir çelişki vardır. Cumhuriyet'le birlikte bu çelişki, köylülerin geçimlik küçük mülk sahiplerine dönüştürülmesi ile ortak mülkiyetin özel mülkiyet birikimi yaratacak şekilde sermayeye dönüştürülmesi arasında sürmektedir. İkincisi, devletin el koyma yetkisini "menafi-i umumiye" ile sınırlandıran istimlâk, Osmanlı üzerindeki sömürgeci devletlerin siyasi nüfuzunun etkisiyle imtiyazlı şirketler lehine işletebilir hale gelmiştir. Bu ayrıcalık sömürgecilikten emperyalizme geçişte bağımsız ulus-devlet üzerinde sermaye ihracına dayalı nüfuza dayalı olarak sürmektedir. Üçüncüsü, feodal ortak mülkiyet olan miri toprakların gitgide özel mülkiyete dönüşmesi ayanlar ile Osmanlı devletini karşı karşıya getirmiştir. Cumhuriyetle birlikte yerel ve merkezi feodal ayrıcalıklar ortadan kaldırılmış, fakat özel mülkiyetin hukuki dokunulmazlığına karşı devletin temsil ettiği kamu yararının hangi alanlarda üstün sayılması gerektiği bir tartışma konusu olmayı sürdürmüştür.

Yüz yıl sonra, benzer kamulaştırma tartışmalarının TBMM Genel Kurul görüşmelerinde yeniden karşımıza çıktığını görüyoruz. Maden Kanununda Değişiklik Hakkında Kanun Tasarısı görüşülürken İzmir Efemçukuru'nda altın madeni için Kanada şirketi lehine köylülerin arazilerinin Hazine adına kamulaştırıldığına dikkat çekilmektedir (TBMM TD, 2010: 624, 525). Türkiye Su Enstitüsü'nün bütçe görüşmesinde ve "acele kamulaştırma" uygulamalarının araştırılması üzerine bir Meclis araştırma önergesinde, suyun şirketler tarafından özel çıkarlar için kullanılmasını sağlayacak şekilde Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun "özel şirketler lehine" kamulaştırma yaptığı, aynı şekilde kentsel dönüşüm bölgelerinde acele kamulaştırma yoluyla yaşam alanlarının sermaye tarafından gasp edildiği ifade edilmiştir (TBMM TD, 2012: 876; TBMM TD, 2013: 861). Yap-İşlet-Devret yöntemiyle özel şirketler lehine kamulaştırmanın ise çok daha erken tarihlerde tartışma konusu olduğu, Osmanlı döneminden kalma imtiyazın Cumhuriyet döneminde kamulaştırma ayrıcalığı

bakımından Danıştay denetimine girdiği ve bu yargı denetimini de kaldırmak için "imtiyaz" yönteminden ayrı, daha liberal bir tanım içine sokulduğu görülmektedir (TBMM TD, 1994: 352, 353, 357).

Bu tartışmaların kaynağı 1980'lerden itibaren uygulanmaya başlayan neoliberal politikalar, yani kamu mal ve işletmelerinin özelleştirilmesi ve kamu hizmetlerinin piyasalaştırılmasıdır. Bunun ileri bir noktasında kamulaştırma aracının bu politikalar doğrultusunda özel mülkiyet, kişiler, şirketler lehine işletilmeye başlandığının 2000'lerdeki akademik literatüre girdiğini görmüştük. Cumhuriyet'in kuruluş dönemi sonrasına uzanan sınıf mücadelelerinin etkisiyle uygulamada kamu yararının gözetilmesini ve onun lehine bir denetimi güçlendiren kazanımların neoliberal dönemde tasfiye edildiği bir gerçektir (Sabuktay: 2009, 60, 61). Ancak bugün TBMM'de de seslendirilen bu tartışmaların yüz yıl öncesine, kuruluş döneminin yine TBMM kaynaklarından bakıldığında, temelde bunların kapitalist sistemin işleyiş ilkesi ile kamulaştırmanın kamu yararı ilkesi arasındaki çelişkiden kaynaklandığı fark edilecektir.

Gerek mülksüzleri koruyan kamu yararı kavramı ile yabancı şirketlerin çıkarları arasında, gerekse geçimlik mülkiyet ile sermayeye dönüşmüş mülkiyet arasında uzlaşmaz çelişkiler vardır. Kamulaştırma tartışmalarının siyasi arka planında ise kapitalizmin emperyalist aşamaya geçtiği bir evrede Türkiye'nin emperyalist bir paylaşım savaşından çıkarak kurulduğu, bir yandan Batı'ya eklemlenme arayışları diğer yandan komşu Sovyetler Birliği'nin itici ve çekici etkisinin söz konusu olduğu hesaba katılmalıdır. Sonuç olarak Osmanlı'dan Cumhuriyet'e geçişte kamulaştırmanın çelişkileri, yeni ortaya çıkan mülkiyet ilişkileri ve sınıflar arası mücadelelerin yansıdığı TBMM tartışmalarında bugünkü tartışmalara ışık tutacak nüveler barındırmaktadır.

KAYNAKÇA

AKALIN, Uğur Selçuk ve TÜFEKÇİ Suat (2014), "Türkiye'nin Petrol Politikaları ve Enerji Özelleştirmelerine Bakış", **İktisat Politikası Araştırmaları Dergisi**, Cilt :1, Sayı: 1, 51-66.

AKILLIOĞLU, Tekin (1991), "Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 24, Sayı: 2, 3-15.

BEYDOĞAN, Ayhan (2011), "Türk Hukukunda İmtiyaz Sözleşmelerinin Hukuki Niteliği: 406 ve 5809 Sayılı Kanunlar Açısından Değerlendirilmesi", **Ankara Barosu Dergisi**, 2011/4, 113-135

ÇAL, Sedat (2008), "Bakü-Tiflis-Ceyhan Boru Hattı Projesi Kapsamındaki Anlaşmaların Hukuki Yönden Değerlendirilmesi", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt: 63, Sayı: 04, 89-134.

ÇARIKÇI, Çağrı (2016), "İktisadın Hukuka Tercümesi: Türkiye'de Kamulaştırmanın Değişen Anlamı", **Finans Politik & Ekonomik Yorumlar**, Cilt: 53, Sayı: 612, 63-71.

DİK, Esra (2014), "Kamu Yararı Anlayışında Değişim Baskısı", **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 2 (2014).

DOĞANAY, Ümit (1974), "Toplum ve Kamu Yararı Kavramları", **Mimarlık Dergisi**, Sayı: 7, (Temmuz 1974), 5-6.

FLEET, Kate (2015), "Geç Osmanlı-Erken Türkiye Cumhuriyeti Döneminde Yabancılara Verilen Ekonomik İmtiyazlar", Uygur Kocabaşoğlu'na Armağan içinde, **Kebikeç**, Özel Sayı: 39 (Bahar 2015), 343-62.

GÜRİZ, Adnan (1969), **Teorik Açıdan Mülkiyet Sorunu**, AÜ Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara.

HARVEY, David (2007), **A Brief History of Neoliberalism**, Oxford University Press, New York.

HOBSBAWM, Eric (1995), **Age of Extremes The Short Twentieth Century 1914-1991**, Abacus, London.

AKTAN, Hamza (2001), "İstimlâk", **İslâm Ansiklopedisi,** Türkiye Diyanet Vakfı İslam Araştırmaları Merkezi, https://islamansiklopedisi.org.tr/istimlâk, Erişim tarihi: 9.4.2020.

KARADENİZ, Özcan (1975), **Roma'da Kamulaştırma Kavramı ve 'Kamu Yararı' Kavramı**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Sevinç Matbaası, Ankara.

KARASU, Koray (2009), "Yeni 'Kamusal' Örgütler: Kamu Yararı Şirketleri", **AÜ SBF Dergisi**, Cilt: 64, Sayı: 3, 117-147.

KESKİN, Nuray (2012), "Yirmili Yıllarda Yönetim", N. E. Keskin (Ed.) **Açıklamalı Yönetim Zamandizini: 1919-1928**, Türkiye Cumhuriyeti İdare Tarihi Araştırması (TİDATA) AÜ SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi: 8, Ankara, 1-14.

LENİN, Vladimir İlyiç (2019), **Emperyalizm: Kapitalizmin En Yüksek Aşaması**, Çev. Levent Özübek, Yazılama Yayınevi, İstanbul.

MARX, Karl (1959), **Capital: A Critique of Political Economy,** Volume III, International Publishers, Institute of Marxism-Leninism, New York. https://www.marxists.org/archive/marx/works/download/pdf/Capital-Volume-III.pdf. Erişim tarihi: 9.4.2020.

ÖKÇÜN, Gündüz (1997), **Türkiye İktisat Kongresi: 1923-İzmir**, Sermaye Piyasası Kurulu, Ankara.

ÖRSTGEN, Esirgen Seda (2010), **Osmanlı Devleti'nde Yabancılara Verilen Kamu Hizmetleri İmtiyazları**, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı, Ankara.

ÖZALP, Seçil ve ERKUT, Gülden (2016), "Kamu Yararı Perspektifinden İstanbul'da Kentsel Müdahaleler", **Planlama**, Cilt: 26, Sayı: 3, 234–250.

ÖZUĞURLU, Metin (2003), "Marksizm ve İlkel Sermaye Birikimi", **Marksizm Ve**..., İmge Kitabevi, Ankara.

PERELMAN, Michael (2000), **The Invention of Capitalism, Classical Political Economy and the Secret History of Primitive Accumulation**, Duke University Press, Durham & London.

POULANTZAS, Nicos (1977), "Kapitalist Devlet: Miliband ve Laclau'ya Cevap", **Kapitalist Devlet Sorunu**, Murat Belge, Atilla Aksoy (Der.), Çev. Yasemin Berkman, Belge Yayınları, İstanbul, 181-221.

SABUKTAY, Ayşegül (2009), **Mülksüzleştirmenin Yönetimi**, TODAİE Yayınları, Ankara.

SOMEL, Ali (2009), "İdare Yaklaşımındaki Dönüşümün Türk İdare Dergisi'ne Yansıması", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 42, Sayı: 3, 25-57.

SOMEL, Ali (2012), **Kamulaştırmanın Dönüşümü: Özel Yarar için Kamulaştırmanın Gelişimi ve Türkiye'de Kamu Politikasına Yansımaları**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi (Yönetim Bilimleri) Anabilim Dalı, Ankara.

TEKELİ, İlhan (1988), "Mülkiyet Kurumu, Kamu Yararı Kavramı ve İmar Planları Üzerine", **Planlama**, Sayı: 2, 6-13.

WOOD, Ellen Meiksins (2003), **Kapitalizmin Kökeni**, Çev. A. Cevdet Aşkın, Epos Yayınları, Ankara.

ZABCI, Filiz (2011), "Kamu Yararı", **Kuramsal ve Tarihsel Boyutlarıyla Hak Mücadeleleri** – *I*, Y. Bürkev, E. Elgür, Y. Özdek, M. Özuğurlu (Ed.), Nota Bene Yayıncılık, Ankara, 253-273.

TBMM Tutanakları

TBMM Zabıt Ceridesi (1920), Devre: 1, Cilt: 4, İçtima Senesi:1, İçtima: 78, 4.10.1336.
https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d01/c004/tbmm01004078.pdf

TBMM Zabıt Ceridesi (1923), Devre: 1, Cilt: 28, İçtima Senesi: 4, İçtima: 20, 8.4.1339.
https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d01/c028/tbmm01028020.pdf

TBMM Zabıt Ceridesi (1924), Devre: 2, Cilt: 5, İçtima Senesi: 1, İçtima: 96, 6.2.1340.
https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d02/c005/tbmm02005096.pdf

TBMM Zabıt Ceridesi (1925a), Devir: 2, Cilt: 14, İçtima Senesi: 2, İçtima: 64, 25.4.1341.
https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d02/c014/tbmm02014064.pdf

TBMM Zabıt Ceridesi (1925b), Devir: 2, Cilt: 14, İçtima Senesi: 2, İçtima: 65, 26.4.1341.
https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d02/c014/tbmm02014065.pdf

TBMM Zabıt Ceridesi (1925c), Devir: 2, Cilt: 15, İçtima Senesi: 2, İçtima: 72, 8.3.1341.
https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d02/c015/tbmm02015072.pdf

TBMM Zabıt Ceridesi (1925d), Devir: 2, Cilt: 15, İçtima Senesi: 2, İçtima: 78, 15.3.1341.
https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d02/c015/tbmm02015078.pdf

TBMM Zabıt Ceridesi (1926a), Devir: 2, Cilt: 26, İçtima Senesi: 3, İçtima: 117, 9.6.1926.
https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d02/c026/tbmm02026117.pdf

TBMM Zabıt Ceridesi (1926b), Devir: 2, Cilt: 28, İçtima Senesi: 4, İçtima: 11, 1.12.1926.
https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d02/c028/tbmm02028011.pdf

TBMM Zabıt Ceridesi (1926c), Devir: 2, Cilt: 28, İçtima Senesi: 4, İçtima: 12, 6.12.1926.
https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d02/c028/tbmm02028012.pdf

TBMM Tutanak Dergisi (1994), Dönem: 19, Cilt: 53, Yasama Yılı: 3, Bileşim: 74, 22.4.1994.
https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c053/tbmm19053074.pdf

TBMM Tutanak Dergisi (2010), Dönem: 23, Cilt: 71, Yasama Yılı: 4, Bileşim: 114, 9.6.2010.
https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d23/c071/tbmm23071114.pdf

TBMM Tutanak Dergisi (2012), Dönem: 24, Cilt: 37, Yasama Yılı: 3, Bileşim: 40, 15.12.2012.

https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d24/c037/tbmm24037040.pdf

TBMM Tutanak Dergisi (2013), Dönem: 24, Cilt: 47, Yasama Yılı: 3, Bileşim: 86, 2.4.2013.

https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d24/c047/tbmm24047086.pdf