

Osmanlı Devleti'nde Kamu Hizmeti İmtiyaz Sözleşmelerinin Hukukî Çerçevesi

*Seda ÖRSTEN ESİRGEN**

Giriş

Kamu hizmeti imtiyazı, İdarenin bir özel kişi ile yaptığı sözleşme uyarınca, masrafları, kâr ve zararı özel kişiye ait olmak üzere, bir kamu hizmetinin kurulması ve belli bir süre işletilmesi veya kurulmuş bulunan bir kamu hizmetinin işletilmesi usulüdür. Liberal sistemin egemen olduğu Avrupa'da XIX. yüzyılın başında ortaya çıkan imtiyaz usulü, kısa zaman içinde Osmanlı Devleti'nde de demiryolları, tramvay, elektrik, havagazı, su dağıtımı gibi hizmetlerde geniş uygulama alanı bulmuştur.¹ Osmanlı Devleti'nde imtiyaz usulünün uygulanmaya başlanması, Devletin iç ve dış, siyasal ve ekonomik şartlarıyla yakından ilişkilidir.

Söz konusu dönemde Osmanlı Devleti'nde Batılılaşma hareketleri başlamış; hukuk alanında ise, resepsiyon dönemine girilmiştir. Bu süreçte, yüzyıllara dayanan bir geçmişe sahip kapitülasyonların, ülkeyi teknolojik altyapıdan ve sermaye birikiminden yoksun bıraktığı farkedilmiştir. Aynı dönemde sanayi toplumu özelliği kazanmış Avrupa'da ise, varolan sermaye birikimi için yatırım alanı arayışı söz konusudur. Bu açıdan, Osmanlı Devleti, Avrupa Devletleri için son derece cazip koşullara sahiptir. Dolayısıyla Osmanlı Devleti ile Avrupa Devletleri arasında imtiyaz usulü aracılığıyla kurulan ekonomik ve hukukî ilişkinin, her iki taraf açısından farklı nedenlerle oluştuğu, farklı amaçlar doğrultusunda da geliştiği söylenebilir.

Çalışmanın amacı, Osmanlı Devleti'nde XIX. yüzyılın ortasından XX. yüzyılın başına kadar olan dönemde yabancılarla akdedilen kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerinin hukukî çerçevesinin ortaya konulmasıdır. Bu amaç kapsamında imtiyaz ile ilgili mevzuat da göz önünde bulundurularak, sözleşmelerin akdedilmesi süreci kısaca ele alınacak; esas itibarıyla sözleşmelerin hukukî özellikleri ile tarafların hak ve yükümlülükleri değerlendirilecektir.

I. İmtiyaz ile İlgili Mevzuat

İmtiyaz konusu, XIX. yüzyılın ortasından bir kanunla düzenlendiği 1910 yılına kadar çeşitli hukukî düzenlemelerde dağınık bir şekilde yer bulmuştur.

İmtiyazlara ilişkin ilk hukukî düzenleme, yapılacak başvurulara ilişkin olarak hazırlanan 1865 tarihli Nizamname'dir.² Bunun dışında, imtiyaz sözleşmelerini

* Dr., Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Tarihi Anabilim Dalı, orsten@law.ankara.edu.tr.

¹ Lütfi DURAN, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1982, s. 329-333; Metin GÜNDAY, **İdare Hukuku**, Ankara, İmaj Yayıncılık, 2003, s. 172, 296 vd.

² 9 Temmuz 1865 tarihli Memâlik-i Mahrûse-i Şâhânedede Müsâade-i İmtiyâziye ve Ruhsat-ı Resmîye İstid'â Edenlerin İfâ Etmeleri Lâzım Gelen Şerâit ve Merâsime Dair Nizamname, **Düstur**, I. Tertip,

inceleyerek görüş bildirme görevine sahip olan *Şura-yı Devlet*'in gerek 1868 tarihli Nizamnamesi'nde³, gerek 1869 tarihli Nizamname-i Dâhilîsi'nde⁴ de imtiyazlarla ilgili çeşitli hükümlere yer verilmiştir.

Diğer taraftan, bayındırlık, ticaret ve ziraat ile ilgili konularda imtiyaz sözleşmesinin altyapısının oluşturulduğu merci olan Nafia Nezareti'nin 2 Şubat 1870 tarihli Kuruluş Nizamnamesi⁵, imtiyaz sözleşmesi ile ilgili hükümlerin var olduğu bir diğer hukuksal metindir.

Bunların dışında, aynı dönemde Devlet tarafından imtiyaz sözleşme ve şartnamelerinin nasıl düzenleneceğine ilişkin olarak çeşitli örnek metinler yayımlanmıştır.

İlk olarak 1858 yılında Osmanlı Devleti'nde demiryolu inşa etmek isteyen şirketler ile yapılacak sözleşmelere esas olmak üzere bir şartname örneği hazırlanmış⁶; 1882 yılında ise "*Demiryol ve Bi't-tasarruf Kanal ve Liman ve sâir İnşaat-ı Nâfiaya Dair Mukavelenâme*" başlıklı örnek metin⁷ yayınlanarak, bu tarihten sonra akdedilen imtiyaz sözleşmeleri için uygulanmıştır.

İmtiyaz verilmesi konusunun bir kanunla düzenlenmesi gereği önceden anlaşılmakla beraber, bunun için II. Meşrutiyet dönemi beklenmiştir. 10 Haziran 1326 (M. 23 Haziran 1910) tarihli *Menafi-i Umumiyye Mûteallik İmtiyazat Hakkında Kanun*'un çıkarılmasıyla artık imtiyaz işleminin hukukî çerçevesi, pozitif hukuk normu haline getirilmiştir.⁸

II. İmtiyazın Verilme Süreci

İmtiyaz, genel olarak başvuru üzerine veya çeşitli yollarla başlamış görüşmelerin ardından, birtakım şekil ve usul kuralları çerçevesinde verilmiştir. Söz konusu kurallar, ilgili hukuksal düzenlemelerde veya Devlet tarafından yayımlanan örnek metinlerde (sözleşme, şartname, şirket içtüzüğü vb.) yer alabildiği gibi; bu kaynaklarda bulunmayan uygulamalara da dayandırılabilmiştir.

Osmanlı Devleti'nde imtiyaz verilmeye başlandığında, nasıl başvuru yapılacağı belli olmadığı gibi, kime, hangi konuda ve nasıl verileceğine ilişkin de bir kural bulunmamaktaydı. 1865 yılında bu konudaki ilk Nizamname çıkarılmakla birlikte, Devletin yıkılışına değin yeknesak bir uygulama yürütülemediği görülmüştür. Ancak imtiyaz

C. III, s. 498-499.

³ 1 Nisan 1868 tarihli Şûrâ-yı Devlet Nizamnamesi, **Düstur**, I. Tertip, C. I, s. 703-706.

⁴ 7 Mayıs 1869 tarihli Şûrâ-yı Devlet Nizamname-i Dâhilîsi, **Düstur**, I. Tertip, C. I, s. 707-718.

⁵ 2 Şubat 1870 tarihli Nafia Nezareti'nin Süret-i Teşkîli ve Vezâifine Dair Nizamname, **Düstur**, I. Tertip, C. I, s. 480-483.

⁶ BOA., İ.MV., no.17395. Aktaran Vahdetin ENGİN, **Rumeli Demiryolları**, İstanbul, Eren Yayıncılık, 1993, s. 39.

⁷ 28 Kasım 1882, **Düstur**, I. Tertip, Z3, s. 137-168.

⁸ Ali İhsan ÖZTÜRK, **Osmanlı'dan Cumhuriyet'e İstanbul Mahalli Kamu Hizmeti İmtiyazları**, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), İstanbul, İstanbul Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılâp Tarihi Enstitüsü, 2003, s. 56; Düstur, II. Tertip, C. II, s. 362-365. Ayrıca bkz. Seda ÖRSTEN ESİRGİN, "II. Meşrutiyet Meclis Tutanaklarına Göre "Menafii Umumiyye Mûteallik İmtiyazat Hakkında Kanun"un Kabulü", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C: 60, S: 4, 2011, s. 935-962.

verilmesiyle ilgili genel işleyişin şu şekilde gerçekleştiği ifade edilebilir: Babîâlî'ye yapılan başvurunun ardından, uygun bulunan dilekçeler, Nafia Nezareti'ne havale edilmiş; Nezaret'in incelemesi sonunda hazırlanan taslaklar, Babîâlî'ye geri gönderilmiştir. Bu aşamada Şura-yı Devlet de, sözleşme taslağının incelenmesi açısından sürece dahil olmuştur. Şura-yı Devlet'in görüşü alındıktan sonra, onay için Padişaha sunulmuştur. Söz konusu şekil ve usul şartlarının yerine getirilmesinden sonra, imtiyaz sözleşmesi, Hükümet adına bir bakan, genellikle Nafia Nazırı tarafından imzalanmıştır.⁹

İmtiyaz usulünün uygulanmaya başlandığı 1850'lerde tek taraflı, ihsan niteliğinde olup; 1860'lardan itibaren sözleşme biçimine dönüşen imtiyaz işlemi, imtiyaz fermanının verilmesiyle tamamlanmıştır. İmtiyaz fermanını almak için imtiyaz sahibinin sözleşmenin imzalanmasından sonra, kefalet akçesi olarak belirlenen miktarı ödemesi gerekmekte; imtiyaz fermanı alınmadığı takdirde, sözleşme kendiliğinden geçersiz sayılmaktadır. Ferman alındıktan sonra ise, imtiyaz sözleşmesi uyarınca Osmanlı tabiiyetli şirketin kurulması ve içtüzüğünün hazırlanarak Hükümete sunulması şarttır.¹⁰

III. Süre

İmtiyaz, kural olarak belirli bir süre için verilmektedir. Sözleşmede sürenin uzun ya da kısa olması, kamu hizmetinin özellikleri ve yapılan yatırımın niteliğine bağlıdır. Nitekim Osmanlı Devleti'ndeki imtiyaz sözleşmelerinde de süreler, yatırımın nitelikleri doğrultusunda belirlenmiştir. İmtiyaz sözleşmelerinde 2. maddede düzenlenen imtiyaz süresi, kural olarak imtiyaz fermanının alınması tarihinden itibaren başlatılarak, 40 ile 99 yıl arasında değişmiştir.¹¹ Ancak demiryolları gibi kapsamlı ve önemli yatırım alanlarında, imtiyaz süresinin zaman zaman ek sözleşmelerle uzatıldığı görülmüştür. İmtiyaz sahibinin sözleşmeyle belirlenen yükümlülüklerini yerine getirmemesine rağmen imtiyaz süresinin uzatılması, Osmanlı Devleti'nde imtiyaz usulüne verilen desteği gösterdiği gibi, söz konusu yatırımlara duyulan ihtiyacı da ortaya koymaktadır. Aksi takdirde, Osmanlı Devleti'nin söz konusu yatırımları gerçekleştirecek teknolojik ve malî imkanları bulunmamaktadır.

IV. Tarafların Hak ve Yükümlülükleri

İmtiyaz sözleşmelerinin önemli bir bölümünü oluşturan tarafların karşılıklı hak ve yükümlülükleri, sözleşmelerde genel hatlarıyla belirlenirken, sözleşmeye ek olarak hazırlanan şartnamelerde detaylandırılarak düzenlenmişlerdir.

Osmanlı Devleti'nin, -özellikle ilk zamanlarda- imtiyaz usulü çerçevesinde kurulan ilişkinin kapsamı ve doğuracağı hukukî sonuçlar hakkında yeterli bilgi sahibi olmaması, imtiyaz veren olarak ağır şartlar altına girmesine neden olmuştur.

⁹ ÖZTÜRK, *İstanbul Mahalli Kamu Hizmeti İmtiyazları*, s. 56-61.

¹⁰ SEDA ÖRSTEN ESİRGEN, *Osmanlı Devleti'nde Yabancılar Verilen Kamu Hizmeti İmtiyazları*, Ankara, Turhan Kitabevi, 2012, s. 82-90.

¹¹ ESİRGEN, *Kamu Hizmeti İmtiyazları*, s. 99.

Bu açıdan Avrupa'nın kapitalist yöntem ve ticarî usul konularındaki tecrübesi, kuşkusuz etkilidir.¹²

Diğer taraftan, söz konusu hükümlerin değerlendirilmesinde, Osmanlı Devleti'nin ihtiyaç duyduğu ve büyük istekle giriştiği imtiyazlar konusunda gösterdiği fedakârlık kadar, Batılı devletlerin kendi aralarında sürdürdükleri siyasal ve ekonomik nüfuz mücadeleleri de dikkate alınmalıdır.

1. İmtiyaz Sahibinin Yükümlülükleri

İmtiyaz sahibinin başlıca yükümlülüğü, sözleşmenin konusunu oluşturan kamu hizmetini yürütmektir. Sözleşmede imtiyaz sahibinin yükümlülükleri genel olarak şu şekilde yer almıştır: - İmtiyaz konusu işe sözleşmede belirtilen süreler içinde başlama ve bitirme; - Çalışmaları şartname hükümleri doğrultusunda ve onaylanan harita ile layihalara uygun olmak suretiyle yürütme; - İmtiyaz konusu ile ilgili eşya ve malzemeleri iyi halde bulundurma; - İmtiyaz verenin denetimine katlanma. Bunların yanı sıra, imtiyaz sahibinin Devletin atayacağı komiser, gümrük, posta ve zabıta memurları için ücretsiz yer tahsis etme zorunluluğu da bulunmaktadır.

Bunların dışında, bütün sözleşmelerde bulunmamakla birlikte, imtiyaz sahibinin mevcut ve ileride yapılabilecek Osmanlı kanunlarına uygun davranma yükümlülüğü de, dikkat çekici bir yükümlülük olarak karşımıza çıkmaktadır.

2. İdarenin Üstün Yetkileri

İmtiyaz sahibi ile İdare arasındaki ilişkide, İdarenin sahip olduğu üstün yetkiler, esas olarak gözetim-denetim ve yaptırım uygulamaya ilişkindir.

Osmanlı Devleti'nde Nafia Nezareti, kamu hizmetine ilişkin alanlarda faaliyet gösteren şirketlerin, imtiyazdan kaynaklanan hak ve yükümlülüklerini usulüne uygun yerine getirip getirmediğini bu şirketler nezdinde sürekli bir komiser bulundurarak denetlemiştir.¹³ Söz konusu denetimle ilgili olarak ortaya çıkacak masraflar, imtiyaz sahibi tarafından ödenecektir.

Diğer taraftan, Nafia Nezareti tarafından kurulan bir komisyon tarafından çalışmalar incelendikten sonra, geçici olarak kabulü gerçekleşecek; ancak geçici kabul tarihinden itibaren bir yıl sonra komisyonun tekrar incelemesi sonucunda kurallara ve şartname hükümlerine uygun bulunursa, komisyonun raporu üzerine Nafia Nezareti kesin olarak kabul edecektir.¹⁴

Bununla beraber, İdarenin üstün yetkileri çerçevesinde imtiyaz sahibine yaptırım uygulama yetkisinin, Osmanlı Devleti'ndeki kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri açısından tam olarak kullanılmadığı belirtilmelidir.

¹² Ali AKYILDIZ, *Anka'nın Sonbaharı-Osmanlı'da İktisadi Modernleşme ve Uluslararası Ser-maye*, İstanbul, İletişim Yayınları, 2005, s. 46.

¹³ Ali AKYILDIZ, *Osmanlı Dönemi Tahvil ve Hisse Senetleri*, İstanbul, TEB Yayınları, 2001, s. 43.

¹⁴ 28 Kasım 1882 tarihli Demiryol ve Bi't-tasarruf Kanal ve Liman ve sair İnşaat-ı Nâfiaya Dair Mukavelenâme, md. 10, *Düştur*, I. Tertip, Z3, s. 139.

3. İmtiyaz Sahibine Tanınan Haklar

İmtiyaz kavramının tarihsel gelişimi içinde sözleşmelerin taraflara, özellikle imtiyaz sahibine tanıdığı haklar, zaman zaman tek başına imtiyaz olarak nitelendirilmiştir. Osmanlı Devleti de, imtiyaz usulü kapsamında gerçekleştirilecek hizmetleri teşvik niteliğinde yabancı sermayeye bazı haklar tanımıştır.¹⁵ Söz konusu hak ve ayrıcalıklar, genel itibarıyla şöyle sıralanabilir: Tekel hakkı, ücret alma hakkı, lehine kamulaştırma yapılması, kamu mallarından yararlanma hakkı ve çeşitli malî olanaklar.

İmtiyaz usulünün en önemli özelliklerinden birisi, tekel hakkıdır. Bunun nedeni, ilişkinin niteliği gereği, imtiyaz olarak tanımlanan işin başka birisine daha yaptırılmayacak olmasıdır. Belirli bir kamu hizmetinin kurulması ve/veya işletilmesi konusunda imtiyaz sahibi bir şirket faaliyet gösterirken, aynı işle ilgili olarak başka bir kişi ya da şirkete imtiyaz verilmesi mümkün değildir. İmtiyaz sözleşmesinde veya şartnamesinde bu yönde bir hüküm bulunmasa bile, imtiyaz, gerçekte tekel hakkını da kapsamaktadır.¹⁶

İmtiyaz sahibinin bir diğer hakkı, ücret alma hakkıdır. Kâr amacıyla hareket eden bir özel girişimci olması dolayısıyla, imtiyaz sahibinin temel amacı, gelir sağlamaktır. Bu nedenle, imtiyaz sözleşmelerinde kamu hizmetini kurma ve/veya işletme borcu altına giren imtiyaz sahibi, bunun karşılığında bir gelir elde edecek; söz konusu gelir, hizmetten yararlananlardan belirli bir tarife uyarınca alınacak karşılıklardan oluşacaktır.¹⁷

Osmanlı Devleti'nde de imtiyaz sahibinin, imtiyaz konusu faaliyetin geçici kabulünden imtiyaz süresinin bitimine kadar şartnamede belirlenen tarifeye uygun olarak ücret alacağı kabul edilmiştir. 1882 tarihli örnek imtiyaz sözleşmesinin 13. maddesi de, bu durumu hükme bağlamıştır.¹⁸ Kural olarak, belirlenen tarifeler, Devletten özel izin alınmadıkça arttırılmayacaktır.

İmtiyaz sahibine tanınan haklar arasında, kamulaştırma yapma hakkı da bulunmaktadır. Sözleşmeye konu olan kamu hizmetinin gerektiği gibi yürütülebilmesi için imtiyaz sahibinin ihtiyaç duyacağı taşınmaz malların, imtiyaz sahibi lehine kamulaştırılması kabul edilmiştir.

Kamulaştırma, imtiyaz sözleşmelerinin 6. maddesinde düzenlenmiştir. Söz konusu madde, "İşbu ameliyat, menafii umumiyeye müteallik hususattan bulunduğundan..." ifadesiyle başlamaktadır. Dolayısıyla bu hakkın, imtiyaz sahibine yerine getirdiği kamu hizmeti dolayısıyla tanıdığı baştan ortaya konulmuştur.¹⁹

¹⁵ Ernst H. FEILCHENFELD, "Concessions", *Encyclopaedia of the Social Sciences*, Vol. III, 1948, s. 25; AKYILDIZ, *Anka'nın Sonbaharı*, s. 18.

¹⁶ Mustafa Şeref ÖZKAN, *İdare Hukuku Ders Notları*, Ankara, 1935, s. 168.

¹⁷ K. Burak ÖZTÜRK, *Kamu Hizmeti İmtiyaz Sözleşmeleri*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2000, s. 34.

¹⁸ 28 Kasım 1882 tarihli Demiryol ve Bi't-tasarruf Kanal ve Liman ve sair İnşaat-ı Nâfiaya Dair Mukavelenâme, md. 13, *Düstur*, I. Tertip, Z3, s. 139.

¹⁹ 28 Kasım 1882 tarihli Demiryol ve Bi't-tasarruf Kanal ve Liman ve sair İnşaat-ı Nâfiaya Dair Mukavelenâme, md. 6, *Düstur*, I. Tertip, Z3, s. 138.

Kamu hizmetinin kurulması için gerekli arazi, özel mülkiyeteyse ve alınması konusunda şirketle arazi sahibi arasında anlaşma gerçekleşmemişse, *Menafi-i Umumiyye için İstimlak-i Emlak Kararnâmesi*'ndeki²⁰ usule göre, şirketçe ödenmek şartıyla arazi alınabilir.²¹

1326 (1910) tarihli Kanun'un 2. maddesinin de, o zamana kadar yapılmış olan imtiyaz sözleşmelerindeki düzenlemeye uygun bir hüküm getirdiği anlaşılmaktadır.

Benzer şekilde geçici işgal de, imtiyaz sözleşmelerinde düzenlenmiş bir konudur.

Geçici işgal, bir bayındırlık hizmetinin görülmesi sırasında, bu hizmetin görülmesi için gereksinim duyulan, ahşaptan başka taş, kum, kireç ve benzeri hammaddeleri çıkarmak veya hazırlayabilmek ya da bazı eşyaları koyabilmek için özel mülkiyette bulunan bir taşınmaza İdare tarafından geçici olarak el atılmasıdır. İmtiyaz sahibinin bu işi yürütebilmek için ihtiyaç duyduğu taşınmazın malikinin kamu yararı lehine katlandığı bu fedakârlığının karşılığında, kendisine bir bedel ödenmesi gerekmektedir.²²

Osmanlı Devleti'ndeki demiryolu imtiyaz sözleşmelerine bakıldığında, taş ve kum ocakları konusunda, hattın iki tarafında beşer kilometre²³ mesafede kullanılmayan bir mirî arazi olması ve burada taş ve kum ocakları kurulmasına elverişli yerler bulunması şarttır. Bu takdirde, söz konusu yerler inşaat süresi boyunca bedelsiz olarak imtiyaz sahibine bırakılacak; çalışmalardan sonra ise, ocaklar kapatılacaktır. İmtiyaz sahibi, söz konusu taş ve kum ocaklarını demiryolunun işletilmesi süresince kullanmak isterse, özel düzenlemelerine uygun olarak gerekli vergileri ödeyecek ve geçici olarak kullanması gereken yerlerin dahi, çalışma süresince ücretsiz kullanılmasına izin verilecektir.

İmtiyaz sözleşmelerinde imtiyaz sahibine tanınan bir diğer önemli hak, kamu mallarından yararlanmaya ilişkindir. Bu kapsamda, imtiyaz sahibine geniş ölçüde ve çok çeşitli imkânlar sağlanmıştır. Özellikle demiryolu imtiyaz sözleşmelerinde ormanlar, madenler ve arkeolojik eserler, imtiyaz sahibinin yararlanma alanına giren konulardandır.

Kamu mallarından yararlanma hakkı kapsamında, sözleşmelerde yer alan hususlardan bir tanesi, imtiyaz sahibinin demiryolunun inşası ve tamiri için gerekli keresteleri, özel düzenlemelere uygun olarak çevredeki mirî ormanlardan kesme imkânıdır.²⁴

²⁰ 13 Mayıs 1879 tarihli Menafi-i Umumiyye için İstimlak-i Emlak Kararnâmesi, **Düstur**, I. Tertip, C. IV, s. 593-598.

²¹ Turgut TAN, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Yabancılar Verilmiş Kamu Hizmeti İmtiyazları", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 1967, C. XXII, S: 2, s. 323, 324.

²² GÜNDAY, **İdare Hukuku**, s. 240, 241.

²³ Bu düzenlemeyi getiren sözleşmeler içinde, sadece Bağdat Demiryolu imtiyaz sözleşmesi mesafeyi on beş kilometre olarak öngörmüştür.

²⁴ "Sahib-i imtiyaz, ... inşasıyla tamiri için lâzım gelen keresteleri, nizamât-ı mahsusasına tevfiakan civar mirî ormanlarından kat' edebilecektir". 28 Kasım 1882 tarihli Demiryol ve Bi't-tasarıff Kanal ve Liman ve sair İnşaat-ı Nâfiaya Dair Mukavelenâme, md. 9, **Düstur**, I. Tertip, Z3, s. 139.

Madenler konusunda imtiyaz sahibine tanınan haklar ise, imtiyaz sözleşmesinin amacını çok aşan boyutlara ulaşacak niteliktedir. Şöyle ki, imtiyaz sahibi, ilgili düzenlemelere uygun olacak şekilde, demiryolu hattının her iki tarafında belirlenecek mesafede maden arayabilecek ve bulacağı madenleri kullanabilecektir.

Kamu mallarından yararlanma konusundaki diğer bir önemli husus da, eski eserlere ilişkindir. Sözleşmelerde yer alan hükme göre, çalışmalar sırasında ortaya çıkabilecek eski eserler, Devletin bu konuda çıkartmış olduğu ilgili nizamnameye tâbi olacak; imtiyaz sahibi, bu hususta ayrıca dilekçe vermek ve ruhsat almak mecburiyetinde olmayacaktır.

İmtiyaz usulünün hukuksal çerçevesi içinde, imtiyaz sahibine faaliyet konusu ile ilgili olarak çeşitli hak ve yetkilerin tanınması doğal kabul edilmektedir. Ancak Osmanlı Devleti'nde maden ve arkeolojik eser gibi önemli kaynaklar üzerinde imtiyaz sahiplerine haklar tanınması, Devletin imtiyaz sözleşmelerinden beklediği faydaya karşılık, ülkeye o dönemde öngörülemeyen kalıcı zararlar bırakmıştır.

İmtiyaz sözleşmelerinde ayrıca imtiyaz sahiplerine birtakım malî güvenceler verilmesi de hükme bağlanmıştır. Bunun nedeni, sözleşme konusu olan hizmetin karşılayacağı talebin bilinmemesi ve dolayısıyla imtiyaz sahibinin elde edeceği kazancın öngörülememesidir.²⁵

Osmanlı Devleti'ndeki imtiyaz sözleşmeleri açısından, uluslararası rekabetin de etkisiyle, haksız bir sömürüye dönüşmüş olan güvenceler arasında en önemli yeri, vergi muafiyeti ve kâr garantisi almaktadır.

İmtiyaz sözleşmeleri çerçevesinde imtiyaz sahibinin çalışmalara başlamak üzere, Osmanlı Devleti'nden veya yabancı ülkelerden sağlayacağı malzemeler, her çeşit vergiden ve gümrük resminden muaf tutulacaktır. Ayrıca inşaat, üzerinde kurulduğu arazi ve imtiyaz gelirleri, imtiyaz süresince vergiden muaftır. Söz konusu sözleşme, şartname ve sonradan karşılıklı düzenlenecek anlaşma ve senetler, Hükümetin tedavüle çıkaracağı tahviller ile imtiyaz sahibinin işletme masrafı karşılığında alınan meblağdan hiçbir resim alınmayacaktır. Şirket, sayılanlar dışındaki bütün işlemlerinde ise, damga resmine tâbi olacaktır.²⁶

Demiryolu imtiyaz sözleşmelerinde Devletin imtiyaz sahibine sağladığı bir malî olanak daha bulunmaktadır. Bu olanak, "kilometre garantisi" olarak adlandırılır ve Osmanlı Devleti'ni zor duruma sokan en önemli hususlar arasındadır.

Kilometre güvencesi, her kilometre başına asgari gayrisafi hâsılâtın garanti edilmesidir. *Osmanlı Bankası* tarafından oluşturulan bu yöntemde, her hat için ayrı bir kilometre güvencesi belirlenmiştir. Miktar, hattın inşasındaki zorluklara göre değişmiştir. Söz konusu sistemde imtiyaz sahibine kilometre başına güvenceli bir hâsılât sağlanmakta; elde edilen hâsılât, sağlanan miktarın altına düştüğü takdirde, aradaki farkı Devlet ödemektedir. Hattın hâsılâtı ile garanti edilen miktar arasındaki fark, hattın geçeceği sancakların âşâr gelirinden sağlanmıştır. Hâsılât fazla

²⁵ ÖZTÜRK, *Kamu Hizmeti İmtiyaz Sözleşmeleri*, s. 88.

²⁶ 28 Kasım 1882 tarihli Demiryol ve Bi't-tasarruf Kanal ve Liman ve sair İnşaat-ı Nâfiaya Dair Mukavelenâme, md. 8, Düstur, I. Tertip, Z3, s. 138; ESİRGİN, *Kamu Hizmeti İmtiyazları*, s. 119; TAN, *Kamu Hizmeti İmtiyazları*, s. 324.

olduğunda ise, fazlalık sözleşmedeki esaslar çerçevesinde Devlet ile şirket arasında paylaşılmaktadır. Bu sistemin en büyük sakıncası, belirli bir geliri teminat altına alan şirketlerin, masraf yaratmamak için verimi arttıracak ıslahata ihtiyaç duymaları olmuştur. Nitekim İmparatorlukta demiryolu işletmeciliğinin ağır gelişimini, teminat usulünün bu şekildeki uygulamasına atfetmek mümkündür. Ancak Devletin bu yolu tercih etmesindeki sebepler, işletme ile ilgili denetimin kolay ve hızlı yapılabilmesi ve uyuşmazlık konularının asgari ölçüye düşürülmesi arzusunda aranmalıdır.²⁷

Görüldüğü gibi Osmanlı Devleti, imtiyaz sözleşmeleriyle, ihtiyacı olan hizmetlerde faaliyet gösterecek imtiyaz sahibi şirketlere kâr garantisi ve önemli malî olanaklar sunmanın yanı sıra, ciddi tavizler de vermiştir. Kuşkusuz kapitülasyonların ve Devletin XIX. yüzyılın başında imzaladığı ticaret anlaşmalarının da, yabancı şirketlerin elde ettiği muafiyetlerde payı vardır. Çünkü söz konusu dönem, kapitülasyonların açtığı yoldan, kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleriyle ilerlenen; bu sayede, zaten üstün konumda olan yabancı sermayenin, yeni bir hukukî araçla ülkede büsbütün egemen kılındığı bir dönemdir.

V. İmtiyaz Sözleşmesinden Doğan Uyuşmazlıklar

Osmanlı Devleti'nde kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerinden doğacak uyuşmazlıkların çözümüne ilişkin kurallar, sözleşme ile şartnamede yer alan hükümlerle düzenlenmiştir. Buna göre, şirketlerin Hükümetle ihtilaflarının Osmanlı mahkemelerinde görülmesi, imtiyaz sözleşme ve şartnamelerinin gereğidir.²⁸

1882 tarihli örnek imtiyaz sözleşmesinin 28. maddesi, imtiyaz sözleşmesinden doğacak uyuşmazlıkların çözümü ile ilgilidir.

Buna göre, imtiyaz hakkının devredilmesi için kurulacak anonim şirket Osmanlı tabiiyetinde olacağından, Osmanlı Devleti ile imtiyaz sahibi veya şirket arasında veya imtiyaz sahibi ve şirket ile çevre halk arasında ortaya çıkabilecek her çeşit uyuşmazlık, "*işin ait olduğu Osmanlı mahkemelerinde*" görülecek ve çözümlenecektir.²⁹

Osmanlı Devleti'nde kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıkların çözümlenmesine dair hükümler, dört grup altında toplanabilir: - Hakemleri görevlendiren sözleşmeler; - *Şura-yı Devlet*'i görevlendiren sözleşmeler; - Adli yargıyı görevlendiren sözleşmeler; - İdarî ve adli yargıyı birlikte görevlendiren sözleşmeler.³⁰

²⁷ A. du VELAY, **Türkiye Maliye Tarihi**, Ankara, 1978, s. 363-366; Vedat ELDEM, **Harp ve Müte-reke Yıllarında Osmanlı İmparatorluğu'nun Ekonomisi**, TTK Yayınları, Ankara, 1994, s. 12.

²⁸ ÖZTÜRK, **İstanbul Mahallî Kamu Hizmeti İmtiyazları**, s. 56; ESİRGİN, **Kamu Hizmeti İmtiyazları**, s. 123-129.

²⁹ 28 Kasım 1882 tarihli Demiryol ve Bi't-tasarruf Kanal ve Liman ve sair İnşaat-ı Nâfiaya Dair Mukavenâme, md. 28, **Düstur**, I. Tertip, Z3, s. 142.

³⁰ Rüştü ARAL, "Yargı Yönünden Danıştay'ın Gelişimi", **Yüzyıl Boyunca Danıştay**, Ankara, Danıştay Matbaası, 1986, s. 422.

Bazı imtiyaz sözleşmelerinde³¹, uyuşmazlıkların hakemlik müessesesi yoluyla çözümleneceğine dair hüküm konulmuştur.

İmtiyaz sözleşmelerinde *Şura-yı Devlet*'i görevli kılan hükümlere bakıldığında, yalnız Osmanlı Devleti ile imtiyaz sahibi arasında ortaya çıkacak uyuşmazlıkların çözümüne yönelik olarak düzenlendiği; hizmetten faydalanan fertlerle imtiyaz sahibi arasındaki uyuşmazlıklar hakkında bir ifadenin bulunmadığı göze çarpmaktadır.³²

Adli yargıyı görevlendiren sözleşmelerde ise, hükmün genellikle "...işin ait olduğu mahakim-i Osmaniye'de rü'yet ve fasl olunacaktır..." şeklinde düzenlendiği görülmüştür.³³

İdarî ve adli yargıyı birlikte görevlendiren sözleşmelerde³⁴ ise, imtiyaz sahibi ile imtiyaz veren Osmanlı Devleti arasındaki, yani sözleşmenin tarafları arasındaki uyuşmazlıkların *Şura-yı Devlet*'te; imtiyaz sahibi ile hizmetten faydalanan fertler arasındaki uyuşmazlıkların ise, adli yargıda görülmesi kabul edilmiştir. Şirketle kamu hizmetinden yararlananlar (aboneler gibi) veya diğer vatandaşlar arasında, imtiyazlı hizmet kapsamında meydana gelebilecek hukukî uyuşmazlıkların çözüm yeri konusunda, zaman zaman *Mehakim-i adliye*, *Mehakim-i müteallika*, *Mehakim-i Lazime*, *Nizamiye mahkemeleri*, *ait olduğu mahkeme*, *ait olduğu Osmanlı mahkemesi* gibi ifadelerle, adli yargının yetkili olacağı belirtilmiştir. Bu sözleşmelerin, Cumhuriyet dönemi Danıştay Kanunları ile uzlaştığı; hatta Cumhuriyet kanunlarına örnek olduğu anlaşılmaktadır.³⁵

Osmanlı Devleti'nde akdedilen imtiyaz sözleşmelerine bakıldığında uyuşmazlıkların çözümü için görevli yargı merci konusunda bir tutarlılık olmadığı gö-

³¹ 23 Eylül 1856 tarihli İzmir-Aydın Demiryolu imtiyaz sözleşmesi; 4 Temmuz 1863 tarihli İzmir'den Kasaba'ya kadar mevcut demiryolu hattının Hükümet-i Seniyye'ye terk ve ferağı ve bu hattın İzmir'den Alaşehir'e kadar temdidini ile mecmuunun işletilmesine dair mukavelename, md. 10; 30 Ağustos 1869 tarihli Dersaadette tramvay tesis ve inşasına dair mukavelenamenin eki olan şartnamenin 26. maddesi.

³² ARAL, **Danıştay'ın Gelişimi**, s. 423. 7 Aralık 1869 tarihli Tünel Şirketi şartnamesi, md. 34; 8 Nisan 1884 tarihli Dersaadet-Bozcaada-Selânik-Limni telgraf kabloları imtiyaz mukavelesi, md. 17; 26 Ağustos 1887 Dersaadet ve havalisinin havagazı ile tenvirine dair mukavelename, md. 20.

³³ 26 Kasım 1885 tarihli Beyrut şehrinin havagazı ile tenvirini imtiyazına dair mukavele, md. 19; 16 Ekim 1888 tarihli Yafa-Kudüs-i Şerif demiryolu imtiyaz sözleşmesi, md. 28; 9 Ekim 1890 tarihli Selânik-Manastır demiryolu imtiyaz sözleşmesi, md. 28; 4 Şubat 1893 tarihli Eskişehir-Konya ve Ankara-Kayseri demiryolları imtiyaz mukavelenamesi, md. 29; 23 Mart 1899 tarihli Haydarpaşa limanı ile rıhtım, dok ve antrepoları imtiyaz mukavelesi, md. 22; 5 Mart 1903 tarihli Bağdat Demiryolu imtiyaz sözleşmesi md. 28.

³⁴ Beyrut'a celp ve icra olunacak suya dair mukavelename, md. 16; Sakarya nehrinde vapur işletilmesi imtiyazına dair mukavelename, md. 15; Adapazarı'ndan Ankara Demiryolu mevkîfi tramvay hattı imtiyaz mukavele ve şartnamesi, md. 20; Kadıköy ve Üsküdar ile Boğaziçi'nin Anadolu cihetinin havagazı ile tenvirini imtiyazına dair mukavelename, md. 17; Haliç Dersaadet vapurları imtiyazına dair mukavelename, md. 23; Dersaadet ve civarının Rumeli cihetinde "metropolitan" tabir olunur bir şehir demiryolu inşa ve işletilmesi imtiyaz sözleşmesi, md. 30; Boğaziçi elektrikli demiryolu inşa ve işletme imtiyaz sözleşmesi, md. 30.

³⁵ ARAL, **Danıştay'ın Gelişimi**, s. 426-431; ÖZTÜRK, **İstanbul Mahalli Kamu Hizmeti İmtiyazları**, s. 56 dn. 323.

rılmektedir. Bu durum, imtiyaz işleminin hukukî nitelendirmesinden kaynaklandığı gibi, yargı sisteminde adli yargı-ıdarî yargı ayrımının oluşum ve gelişim sürecinin eş zamanlı olarak devam etmesinden de kaynaklanmaktadır.

Sonuç

Osmanlı Devleti'nde XIX. yüzyılın ortasından Cumhuriyete uzanan tarihsel süreçte, imtiyaz usulü ile kurulan hizmetler, ülkede modern yaşamın altyapısını oluşturmuştur.

Söz konusu hizmetlerin kurulmasında, imtiyaz sözleşmelerinin yeterli hukukî dayanak ve güvenceyi sağladığı şüphesizdir. Ancak Osmanlı Devleti'nin içinde bulunduğu siyasal ve ekonomik koşullar göz önünde bulundurulduğunda, sözleşme metinlerinin zaman zaman anlamı kalmamıştır. Zira sözleşmelerle imtiyaz sahibine sağlanan ve amacını çok aşan haklara karşılık, imtiyaz veren İdare olarak Osmanlı Devleti, dönemin siyasal koşullarından kaynaklanan nedenlerle denetim yetkisini tam olarak kullanamamış; imtiyaz sahibinin yükümlülüklerini yerine getirmediği durumlarda yaptırım uygulayamamıştır. Dolayısıyla giderek çöküşe yaklaşan Osmanlı Devleti karşısında her açıdan çok güçlü bir konumda olan Avrupa devletlerinin kendi aralarındaki nüfuz mücadelelerinin, sözleşmelerin uygulanmasında da baskın biçimde etkili olduğu anlaşılmıştır.