

TÜRKİYE’DE DEMİRYOLLARININ SERBESTLEŞTİRİLMESİ

M. VAKUR KULAT

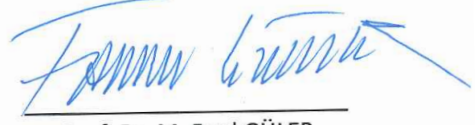
**T.C. YEDİTEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**HUKUK DOKTORA PROGRAMI KAPSAMINDA HAZIRLANAN
DOKTORA TEZİ**

YEDİTEPE ÜNİVERSİTESİ

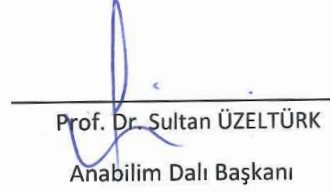
İSTANBUL, 2018

Sosyal Bilimler Enstitüsü Onayı



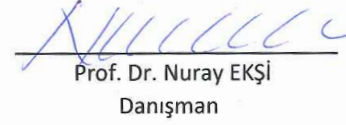
Prof. Dr. M. Fazıl GÜLER
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

Bu tezin Doktora derecesi için gereken tüm şartları sağladığını tasdik ederim.



Prof. Dr. Sultan ÜZELTÜRK
Anabilim Dalı Başkanı

Okuduğumuz ve savunmasını dinlediğimiz bu tezin Doktora derecesi için gereken tüm kapsam ve kalite şartlarını sağladığını beyan ederiz.



Prof. Dr. Nuray EKŞİ
Danışman

Jüri Üyeleri

[Prof. Dr. Nuray EKŞİ] [Yeditepe Üniversitesi]



[Prof Dr Mehmet BAHTİYAR] [Yeditepe Üniversitesi]



[Doç Dr Faruk Kerem GİRAY] [İstanbul Üniversitesi]



[Yrd Doç Dr Cem DİNAR] [Yeditepe Üniversitesi]



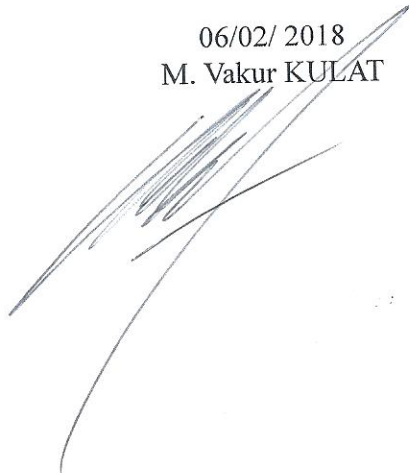
[Yrd Doç Dr Mine Tan-Dehmen] [İstanbul Üniversitesi]

Doktora tezi olarak sunduğum, bu çalışmayı, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yol ve yardıma başvurmaksızın yazdığımı, yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu ve bu eserleri her kullanışında alıntı yaparak yararlandığımı belirtir; bunu onurumla doğrularım.

Enstitü tarafından belli bir zamana bağlı olmaksızın, tezimle ilgili yaptığım bu beyana aykırı bir durumun saptanması durumunda, ortaya çıkacak tüm ahlaki ve hukuki sonuçlara katlanacağımı bildiririm.

06/02/ 2018

M. Vakur KULAT



ÖZET

Demiryolları, 1990’lardan bu yana dünyada ve özellikle Avrupa’da canlandırılma sürecine girmiş, Türkiye ise bu sürece gecikmeli olarak 2000’li yıllarda katılabilmektedir. Demiryollarının 1990’lardan başlayan canlandırılma sürecinin arkasında, neoliberal iktisadi politikalar yatmaktadır; Türkiye’de de durum farklı değildir. Demiryolu sektörü, yeniden yapılanma çalışmalarıyla serbestleştirilmiş, yeni bir yatırım alanı haline getirilmiştir.

Demiryollarına yönelik söz konusu yeniden yapılandırma ve ilişkili süreçlerin, “serbestleştirme” mi yoksa “özelleştirme” mi olduğu sorusuna ekonomik açıdan farklı hukuksal açıdan farklı yanıtlar üretilebilir. Ancak serbestleştirme neticesinde ortaya çıkacak tabloya bakarak değerlendirme yapmak yanıltıcı olmayacaktır. Sözü edilen serbestleştirme sürecinde Türkiye, her ne kadar dünyadaki neoliberal politikaları takip etmiş olsa da tartışmasız birinci kaynak –her anlamda- AB olmuştur.

Bununla birlikte 2008 tarihli kanun tasarıları, AB ile 2005 yılında yürütülen Eşleştirme projesi, 655 sayılı KHK, 6461 sayılı Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Hakkında Kanun, TCDD Ana Statüsü ve nihayet yönetmelik ve yönergeler tartışılması gereken konular olmalıdır.

ABSTRACT

The railways have entered into the revival process throughout the world and in Europe in particular beginning from the 1990's years. Turkey could have participated in this process with some delays in the 2000's years. There are neoliberal economical policies lie behind the revival process of the railways which started beginning from the 1990's years; and the situation is not different in Turkey as well. The railway sector became liberalized by means of the restructuring works and then it became a new investment area.

Some different responses which are different economically and which are also different legally could be produced to the question that the mentioned restructuring and associated processes which are directed towards the railways are either "liberalization" or "privatization". However, it shall not be misleading to make and perform any evaluation by means of looking at the table which would appear as a consequence of the liberalization. In the above-mentioned liberalization process, although Turkey followed the neoliberal policies in the world, doubtlessly the primary resource has become –with respect to every aspect- the EU (European Union).

However the Twinning project which has been carried out with the EU in 2005, TCDD Law and General Railways Law drafts dated 2008, the Governmental Decree numbered 655 dated 2011, Law on the Liberalization of the Railway Transportation in Turkey numbered 6461 and dated 2013, the TCDD Main Status dated 2016, and finally regulations and directives shall be subjects to be discussed.



Sevgili Aileme

Doktora çalışması sürecinde bana destek verenleri, her zaman büyük bir minnet duygusuyla hatırlayacağım. Bununla birlikte; bana yol gösteren, katkısını esirgemeyen ve dahası bu noktaya gelmemde emeği olanların isimlerini, hep anımsanması için, burada yazmak istedim.

Doktora tez danışmanım olmayı kabul etmiş ve değerli zamanını tez çalışmama vermiş olan sayın Prof. Dr. Nuray EKŞİ hocama müteşekkirim. Kendisi tez konusunu bizzat önermiş, tez yazım sürecinde de bilgi, tecrübe ve anlayışıyla beni hep desteklemiş, titiz düzeltmeleriyle Tezin olgunlaşmasını sağlamıştır.

Tez yazım sürecinde ve tez savunmasında değerli öneri ve katkılarda bulunan sayın hocalarım Prof. Dr. Mehmet BAHTİYAR, Prof. Dr. Melikşah YASİN, Doç. Dr. Faruk Kerem GİRAY, Yrd. Doç. Dr. Cem DİNAR ve Yrd. Doç. Dr. Mine Tan-DEHMEN'e teşekkür ederim.

Doktora dersleri, yeterlilik sınavı hazırlığı ve tez yazım sürecinde ortak zamanımızı tez çalışmamla paylaşan, bana her daim anlayış gösteren, Eşim Çiğdem'e; yine kendileriyle geçireceğim anları akademik çalışmama verdiğim için zaman zaman uzak kaldığım çocuklarım Su ve Saygın'a sevgi ve ilgi borçluyum.

Nihayet; eğitim hayatımda benden maddi ve düşünsel desteğini hiç esirgemeyen Annem Yurdagül ve Babam Süleyman Kulat'a minnettar olduğumu belirtmek istiyorum. Anne-babamın yaptıkları ve dahası yapmaya çalışıp da bitiremedikleri, bana ilham ve cesaret verdi.

M. Vakur KULAT
İstanbul, 2018

İÇİNDEKİLER

Tez Onay Sayfası	i
İntihal sayfası	ii
Türkçe özet	iii
İngilizce özet	iv
İthaf sayfası	v
Teşekkür sayfası	vi
İçindekiler	vii
Kısaltmalar	xiii
Giriş	1

BİRİNCİ BÖLÜM

DEMİRYOLU ULAŞIM HİZMETLERİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ, YASAL DAYANAKLARI VE YENİDEN YAPILANDIRILMA NEDENLERİ

I. OSMANLI DEVLETİ'NDE DEMİRYOLLARI	4
A. Osmanlı Devleti'nde Demiryollarının Kuruluşu	4
B. Demiryollarının Osmanlı Devleti'nde İnşa Sürecini Hazırlayan Şartlar	4
C. Osmanlı Devleti'nde Demiryollarının Kurulması ve İşletilmesi	
İçin Yabancılar Verilen İmtiyazlar	5
1. Genel Anlamıyla “İmtiyaz” Kavramı	6
2. “İmtiyaz” ile “Kapitülasyon” Arasındaki İlişki ve Farklar	9
3. İmtiyazın Benzer Müesseselerle Mukayesesi	10
4. Kamu Hizmeti İmtiyazlarının Hukuki Niteliği	11
5. Osmanlı Devletinde Kamu Hizmeti İmtiyaz Sözleşmelerinin Yasal	
Dayanakları	14
a. Menafii Umumiyye Mütteallik İmtiyazat Hakkında Kanun	15
b. Memâlik-i Mahrûse-i Şâhânde Müsâade-i İmtiyâziye ve Ruhsat-ı	
Resmiye İstid'â Edenlerin İfâ Etmeleri Lâzım Gelen Şerâit ve	
Merâsime Dair Nizamnâme	19

c. Şartname	20
d. Milletlerarası Anlaşmalar	20
D. Osmanlı Devleti’nde Demiryollarının Yapım Sürecinde Ortaya Çıkan Meseleler	21
1. Osmanlı Devleti’nin Demiryolu Politikası	21
2. Osmanlı Devleti’nde Demiryollarının İnşası ve İşletilmesi	22
a. Osmanlı İmparatorluğu’nda Hicaz Demiryolu Dışında Kalan Demiryollarının Yabancı Sermayeye İnşası ve İşletilmesi	22
b. Rumeli Demiryolları Tecrübesi ve Sonrasında Demiryollarına Devletin Müdahalesi.....	23
c. Düyunu Umumiye ile Demiryollarının İdaresi Arasındaki İlişki	24
d. Deutsche Bank Örneği Işığında Düyunu Umumiye İdaresi ile Demiryolu Şirketlerinin İlişkileri	25
e. Demiryolu İmtiyazı Beraberinde Tanınan Diğer “İmtiyazlar”	25
II. CUMHURİYET DÖNEMİNDE DEMİRYOLLARININ DURUMU VE BENİMSENEN POLİTİKALAR	27
A. Osmanlı Devleti’nden Türkiye Cumhuriyeti’ne Geçiş Süreci	27
B. Cumhuriyetin İlk Yıllarında Millileştirme Tartışmaları	27
C. Cumhuriyet Döneminde Demiryolları İçin Uygulanan Farklı Politikalar	28
1. 1923 Dönemi	28
2. Chester Projesi	29
3. Planlı Dönemde Demiryolları	31
a. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Dönemi	33
b. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Dönemi	34
c. Ulaştırma Ana Planı (1983-1993).....	35
d. Kalkınma Planları ve Demiryolu İşletmeciliğinin Piyasaya Uyumu	36
III. DEMİRYOLU REFORMLARI VE MODELLER	37
A. Genel Açıklamalar.....	37

B. Demiryollarının Yeniden Yapılandırılmasında Kullanılan Sistemler	39
C. Avrupa Birliği'nde Demiryollarının Reform Süreçleri	41
1. Yakın Dönem Avrupa Birliği Demiryolu Politikaları.....	41
2. Avrupa Birliği Demiryolu Sektöründe Kurumsal Yapılandırma Modelleri	45
IV. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE DEMİRYOLU SEKTÖRÜNÜN YENİDEN YAPILANDIRILMA SÜRECİ	46
A. Yeniden Yapılandırmanın Nedenleri	46
B. Sosyal Refah Devleti Modelinden Neoliberal Modele Geçiş	48
C. Neoliberal Model Kapsamında Kamu Hizmetinin Dönüşümü	49

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE CUMHURİYETİ DEVLET DEMİRYOLLARININ KURULUŞU, YENİDEN YAPILANDIRILMASI VE SERBESTLEŞTİRİLMESİ

I. TCDD'NİN KURULUŞU, GELİŞİMİ VE YASAL DAYANAKLARI	53
A. TCDD'nin Kuruluşundan bugüne Yasal Dayanakları	53
B. TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü'nün Ana Statüsü	56
1. Ana Statünün Hukuki Niteliği ve Benzer Kavramlarla Mukayesesi	57
a. Hukuki Niteliği.....	57
b. Benzer Kavramlarla Mukayesesi	58
2. Amaç ve Kapsam	61
3. 2016 Tarihli Ana Statüyle Getirilmiş Kurum ve Kavramlar	62
4. Hukuki Bünye veya Statü.....	64
5. TCDD'nin Faaliyet Konuları	65
a. 1984 Tarihli Ana Statü Döneminde Faaliyet Konuları	65
b. 2016 Tarihli Ana Statü Döneminde Faaliyet Konuları	67
6. TCDD'nin Organları, Ortaklıkları ve İştirakleri	69
a. Genel Açıklamalar	69

b. TCDD Genel Müdürlüğü ve Yardımcılıkları	71
c. Müessese, Bağlı Ortaklıklar ve İştirakler	71
7. Mali Hükümler, Tasfiye ve Denetim	74
8. Ana Statü'deki Personele İlişkin Hükümler.....	75
9. Ücretsiz Tarife Altı Uygulama	76
10. Devir ve Tescil	76
11. Demiryolu ve Karayolu Kesişimleri.....	77
12. 2016 tarihli Ana Statü'nün Yürürlüğü	78
II. TÜRKİYE'DE DEMİRYOLLARININ VE TCDD'NİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI	78
A. Uluslararası Süreçlerin Türkiye'ye Yansıması ve Limanların Özelleştirilmesi	78
B. Türkiye'de Demiryollarının Serbestleştirilmesi Sürecinde ilk Yasal Çalışmalar	80
C. Türkiye Demiryolu Sektöründe Avrupa Birliği Mevzuatına Uyum Çalışmaları	81
III. SERBESTLEŞTİRME SÜRECİNDE DEMİRYOLU MEVZUATININ OLUŞUMU	87
A. Serbestleştirme ve Yeniden Yapılandırma Sürecinde Oluşturulan Yasal Çerçeve	87
B. Türkiye Demiryollarında Serbestleştirme ve Yeniden Yapılandırma Mevzuatının Karşılık Geldiği Avrupa Birliği Mevzuatı	88
C. Türkiye Demiryollarının Serbestleştirilmesi Sürecinde Örnek Alınmış Olan Avrupa Birliği Temel Mevzuatı	91
1. Avrupa Topluluğu Kurucu Antlaşması ve Tek Avrupa Senedi	91
2. Serbestleştirme Politikaları ve Genel Olarak AB Demiryolu Mevzuatı	92
3. 1990'lı Yıllarda Topluluk Demiryolu Politikası ve Yeni Yasal Düzenlemeler	93
a. Topluluk Demiryollarının Geliştirilmesi hakkındaki 91/440/EEC sayılı AB Konseyi Direktif	94
b. Demiryolu Teşebbüslerinin Lisanslanmasına ilişkin 95/18/EC ile Demiryolu Altyapı Kapasitesinin Tahsisi ve Altyapının Ücretlendirilmesi Hakkında 95/19/EC sayılı Konsey Direktifleri	97
c. Karşılıklı İşletilebilirlik (Interoperability).....	99

D. Genel Demiryolu Kanun Taslağı.....	100
E. TCDD Kanunu Tasarısı	109
F. Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 655 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname.....	112
1. Genel Olarak 655 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname.....	112
2. 655 KHK'nin Demiryolu Sektörünü Düzenleyen Hükümleri	113
3. 655 Sayılı KHK'da Yer Alan İdari Birimler.....	116
a. Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü	116
b. Tehlikeli Mal ve Kombine Taşımacılık Düzenleme Genel Müdürlüğü	119
c. Kaza Araştırma ve İnceleme Kurulu	120
4. Hak ve Yetkiler ile Personelin Devri.....	120
5. TCDD'nin Tekel Hakkının Kaldırılması ve KHK'nin Bazı Düzenlemelerinin Geciktirici veya Bozucu Şarta Bağlanması.....	121
IV. 6461 SAYILI TÜRKİYE DEMİRYOLU ULAŞTIRMASININ SERBESTLEŞTİRİLMESİ HAKKINDA KANUN DÖNEMİ.....	122
A. 6461 sayılı Kanunun Genel Gerekçesi	122
B. 6461 Sayılı Kanunun İçeriği	124
C. TCDD Mevzuatına Genel Bakış	128
D. 6461 Sayılı Kanuna İlişkin Yönetmelik Çalışmaları.....	133
1. Demiryollarını Doğrudan İlgilendiren Yönetmelikler	133
a. Demiryollarının Teknik Konularının Düzenlendiği Yönetmelikler	134
aa. Demiryolu Araçları ve Ana Aksamaları Tip Onay Yönetmeliği	134
bb. Demiryolu Araçları Tescil ve Sicil Yönetmeliği	137
b. Demiryolu Pazarına Yönelik Yönetmelikler	140
aa. Demiryolu İşletmeciliği Yetkilendirme Yönetmeliği.....	140
bb. Demiryolu Altyapı Erişim ve Kapasite Tahsis Yönetmeliği.....	144
cc. Kamu Hizmeti Yükümlülüğü Yönetmeliği.....	148

c. Demiryollarındaki Üst Kurul Düzenlemelerine İlişkin Yönetmelik:	
Demiryolu Koordinasyon Kurulu Yönetmeliği	150
d. Demiryolu Ulaşımının Emniyetine İlişkin Yönetmelik ve Yönergeler	150
aa. Demiryolu Kazalarını ve Olaylarını Araştırma ve İnceleme	
Yönetmeliği	150
bb. Demiryolu Emniyet Yönetmeliği	153
cc. TCDD Emniyet Kurulları ve Emniyet Komisyonları Yönergesi.....	161
dd. Kaza Araştırma, İnceleme ve Raporlama Yönergesi.....	163
2. Türkiye Demiryollarını Dolaylı Olarak İlgilendiren Avrupa Birliği	
Emniyet Düzenlemeleri	164
a. Avrupa Birliği Demiryolu Emniyet Düzenlemelerinin İç Hukukla İlişkisi.....	164
b. Avrupa Birliği'nin 2016/798 sayılı Demiryolu Emniyet Direktifi	167
V. SONUÇ	169
VI. YARARLANILAN KAYNAKLAR	175

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AKÇT	: Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
APTU	: Uluslararası Trafikte Kullanılacak Demiryolu Malzemesine Uygulanacak Teknik Standart ve Talimatların Geçerliliği
AT	: Avrupa Topluluğu
ATMF	: Uluslararası Trafikte Kullanılacak Demiryolu Malzemesinin Teknik Kabulü
AÜ	: Ankara Üniversitesi
AÜDTCF	: Ankara Üniversitesi Dil Tarih Coğrafya Fakültesi Dergisi
AÜHFD	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AÜHFY	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları
AÜSBFD	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
AÜSBFY	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları
AYK AAM	: Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi
BBYKP	: Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı
BD	: Baro Dergisi
Bkz.	: Bakınız
BOA.	: Başbakanlık Osmanlı Arşivi
BTS	: Birleşik Taşımacılık Çalışanları Sendikası
C.	: Cilt
CER	: The Community of European Railway and Infrastructure Companies
CFS	: Center for Financial Studies
CIM	: Convention internationale concernant le transport des marchandises par chemins de fer
CIV	: Convention internationale concernant le transport des voyageurs et des bagages par chemins de fer
COTIF	: Demiryolu ile Uluslararası Taşımacılığına İlişkin Konvansiyon
CUI	: Uluslararası Demiryolu Trafiğindeki Altyapının Kullanımı İçin Sözleşmeler
CUV	: Uluslararası Demiryolu Trafiğindeki Araçlar İçin Kullanılacak Sözleşmelerdeki Standart Kurallar

Çev.	: Çeviren
DB	: Deutsche Bundesbahn
DDGM	: Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü
DETAŞ	: Türkiye Demiryolu Taşımacılığı Anonim Şirketi Genel Müdürlüğü
DLH	: Demiryollar Limanlar ve Hava Meydanları İnşaatı Genel Müdürlüğü
Dn.	: Dipnot
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DR	: Deutsche Reichsbahn
DTÖ	: Dünya Ticaret Örgütü
DEÜSBED	: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi
EC	: European Community
ed.	: Edition
EDAM	: Ekonomi ve Dış Politika Araştırma Merkezi
EEC	: European Economic Community
ekutup	: Elektronik Kütüphane Sitesi
EU	: European Union
ETF	: Alman Taşımacılık Sendikası Çalışanları
f.	: Fıkra
FTAA	: Free Trade Area of Americas
FÜSBD	: Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi
GATS	: General Agreement in Trade in Services
GATT	: General Agreement on Tariffs and Trade
GÜHFD	: Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
HÜİİBF	: Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
IMF	: International Monetary Fund
IPA	: Instrument for Pre-Accession Assistance
IUPT	: Uluslararası Kamu Ulaştırma Birliği
İ. MV	: İrade Meclisi Vala
İETT	: İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri Genel Müdürlüğü
İHFM	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
İÜ	: İstanbul Üniversitesi
İÜHFY	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİK	: Kamu İktisadi Kuruluşu
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KKK	: Kara Kuvvetleri Komutanlığı
KOB	: Katılım Ortaklığı Belgesi

LGDJ	: Librairie générale de droit et de jurisprudence
md.	: Madde
MYBS	: Mali Yönetim Bilgi Sistemi
NBD	: Nevşehir Barosu Dergisi
No.	: Numara
ODTÜ	: Orta Doğu Teknik Üniversitesi
OECD	: İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
OJ	: Official Journal of the European Union
OTAM	: Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi
OTIF	: Uluslararası Demiryolu Taşımaları Hükümetlerarası Örgütü
ÖYK	: Özelleştirme Yüksek Kurulu
PACT	: Pilot Action for Combined Transport
pdf.	: Portable document format
PEN	: Pan-Avrupa Ulaştırma Ağı
RNE	: Rail Net Europe
RG	: Resmi Gazete
RID	: Transport of Dangerous Goods by Rail
S.	: Sayı
s.	: Sayfa
SBKY ABD	: Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı
SDÜ İİBFD	: Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
SBYKP	: Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı
SNCF	: Société Nationale Des Chemins De Fer Français
TAIEX	: Teknik Destek ve Bilgi Değişim Mekanizması
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCDD	: Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demir Yolları
TRACECA	: Avrupa Asya Kafkasya Ulaştırma Koridoru
TEN	: Trans Avrupa Ağı
TERFF	: Trans-European Rail Freight Freeways
TERFN	: Trans-European Rail Freight Networks
TMMOB MMO	: Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
TRIMS	: Ticaretle Bağlantılı Yatırım Tedbirleri Anlaşması
TRIPS	: Fikri Mülkiyet Haklarıyla Bağlantılı Ticarete İlişkin Anlaşma
TÜLOMSAŞ	: Türkiye Lokomotif ve Motor Sanayii A.Ş.
TÜDEMSAŞ	: Türkiye Demiryolu Makineleri Sanayii A.Ş.
TÜVASAŞ	: Türkiye Vagon Sanayii A.Ş.
UIR	: Uluslararası Demiryolları Birliği

UN	: United Nations
UNIFE	: Avrupa Demiryolu Endüstrisi Birliği
vb.	: Ve benzeri
vd.	: Ve devamı
Vol.	: Volume
YKY	: Yeni Kamu Yönetimi
YPK	: Yüksek Planlama Kurulu
YTÜ	: Yıldız Teknik Üniversitesi
WB	: World Bank
WTO	: World Trade Organization
Z	: Zeyl



GİRİŞ

Eşya ve yük taşımalarında diğer avantajlarının yanında en güvenli, en düşük maliyetli ve çevreye en az zarar veren taşıma biçimi hiç kuşkusuz demiryolu taşımacılığıdır. Bu sayılan avantajlarına rağmen demiryolları, dünyada ve Türkiye’de kimi dönemlerde bilinçli olarak ihmal edilmiştir. Kullanım alanı geliştirilmeyip, aksine daraltılan demiryolları üzerine, hukuksal çalışmalar dahil olmak üzere yeterli bilimsel çalışma yapılmadığını görmekteyiz.

Demiryolları, 1990’lardan bu yana dünyada ve özellikle Avrupa’da canlandırılma sürecine girmiş, Türkiye ise bu sürece gecikmeli olarak 2000’li yıllarda katılabilmektedir. Demiryollarının 1990’lardan başlayan canlandırılma sürecinin arkasında, neoliberal iktisadi politikalar yatmaktadır; Türkiye’de de durum farklı değildir. Demiryolu sektörü, yeniden yapılanma çalışmalarıyla serbestleştirilmiş, yeni bir yatırım alanı haline getirilmiştir. Sözü edilen yeniden yapılandırma ve serbestleştirmenin olmazsa olmazı, hukuksal düzenlemelerdir. Sözü edilen yapılandırma ve serbestleştirme süreçlerinde hukuksal düzenlemelere biçilen rol sadece kurulan sistemin korunması ve devamlılığının sağlanması olmamıştır. Bu yapılandırmanın ve serbestleştirmenin, bizzat yasal düzenlemeler yoluyla gerçekleştirilmiş ve ilerletilmiş olması da önemli bir husustur. Özellikle AB’de, yasal düzenlemeler yoluyla, sadece serbestleştirmenin önündeki hukuki engeller kaldırılmamış, aynı zamanda ekonomik dengeler değiştirilmiş ve sosyal meseleler yönetilmiştir.

Demiryollarına yönelik söz konusu yeniden yapılandırma ve ilişkili süreçlerin, “serbestleştirme” mi yoksa “özelleştirme” mi olduğu sorusuna ekonomik açıdan farklı hukuksal açıdan farklı yanıtlar üretilebilir. Ancak serbestleştirme neticesinde ortaya çıkacak tabloya bakarak değerlendirme yapmak yanıltıcı olmayacaktır. Sözü edilen serbestleştirme sürecinde Türkiye, her ne kadar dünyadaki neoliberal politikaları takip etmiş olsa da tartışmasız birinci kaynak –her anlamda- AB olmuştur.

AB, 1990’larda başlattığı demiryollarında serbestleştirme programını, gecikmelere ve kimi problemlere rağmen ilerletmektedir. AB, bugüne değin eksiklerine ve uzun politik tartışmalarına rağmen dört ayrı demiryolu paketini büyük ölçüde hayata geçirebilmiştir. AB içindeki iktisadi rekabet, siyasi karar alma süreçlerini uzun süre meşgul etmiştir. Ama daha önemlisi AB, liberal politikalar konusunda eskisi kadar ısrarcı olamamaktadır. AB’de sonuncu paketle getirilmiş olan hukuksal düzenlemelerin, karar sürecinde uğradığı değişim ve geline nokta, Türkiye için de önemli bir tecrübe olarak tartışılmalıdır.

Türkiye, AB kaynaklı yürüttüğü demiryollarının serbestleştirilmesi programını, önce özelleştirmeler, ardından 2008 yılındaki taslak çalışmalar, daha sonra 2013 yılında yapılan kanun ve sonrasında yapılan ana statü ve yönetmelik çalışmalarıyla hayata ge-

çirmiştir. Demiryollarına yönelik mevzuat çalışması 2016 yılının sonu itibariyle büyük ölçüde tamamlanmıştır. Mevzuatta halen önemli eksiklikler olsa da sektörün liberalleştirilmesi açısından yasal zemin oluşturulmuştur. Bununla birlikte, demiryollarının serbestleştirilmesi hedefleri açısından bakıldığında, demiryolu piyasasında rekabet koşullarının zemininin sağlanabildiği söylenemez.

Tezimizde serbestleştirme olgusu, demiryollarının tarihsel ve ekonomik gelişim süreçlerini gözetmek kaydıyla, hukuksal bir zeminde tartışma konusu yapılacaktır. Türkiye’de serbestleştirme sürecinin hukuksal çerçevesi ve dayanakları irdelenecektir. Türkiye demiryollarının serbestleştirilmesi alanında tez üretebilmenin önemli bir yolu da, kaynak olarak alınan AB yasal düzenlemelerinin, Türkiye özelinde ne sonuçlar verebileceğini öngörmekten geçecektir. Tezde Türkiye demiryollarının serbestleştirilmesi alanındaki süreçlere ilişkin eleştiriler ve çözüm önerileri, olabildiğince bilimsel zemin-den ayrılmadan yapılmaya çalışılacaktır. Ancak, demiryolu sektörüne ilişkin tespit ve değerlendirme yapmadan ve hatta öneride bulunmadan önce, tüm bunların anlam kazanaacağı tarihsel gelişim süreci ele alınmalıdır.

Tezin birinci bölümünde, demiryollarının Osmanlı Devleti’nde neden ve nasıl inşa edildiği anlatılacaktır. Osmanlı Devleti, demiryollarının çoğunluğunu, yabancı şirketlere ve devletlere yaptırmıştır. İşte sözü edilen bu inşa ve ardından da işletme faaliyetleri kendine özgü bir imtiyaz usulüne dayandırılmıştır. Diğer bir ifadeyle imtiyaz usulü, yabancıların, Osmanlı Devleti döneminde demiryolu yapım ve işletmeciliğinin, nev’i şahsına münhasır yoludur. Birinci bölümünde, Cumhuriyet yıllarında demiryollarına yapılan yatırım, demiryolu ağının geliştirilmesi ve bunların doğal sonucu olarak yeni bir hukuksal çerçevenin detayları yer alacaktır. Yine birinci bölümde dünyada ve Avrupa’da özellikle 1970’li yıllarda demiryollarına ilişkin başlayan tartışmalar aktarılacaktır; bu tartışmalar, demiryollarında yapılacak “reformun” daha iyi anlaşılabilmesine yardımcı olacaktır. Birinci bölümde, demiryollarına ilişkin önerilerin, o dönemde yayılmaya başlanan neoliberal politikaların bir sonucu olduğu anlatılacaktır. Söz konusu dönemde kamu hizmetlerinin niteliğindeki değişim ve dönüşümün, özellikle demiryoluyla yolcu taşımalarında ne sonuçlar verdiği ve verebileceği tartışılacaktır.

Tezin ikinci bölümünde tarihsel gelişimi içinde TCDD ve yeniden yapılandırılması anlatılacak; sonra da Türkiye’de yeniden yapılandırma ve serbestleştirme süreçlerinin hukuki dayanakları ele alınacaktır. Ancak Türkiye demiryollarının tabi olacağı hukuki düzenlemelere kaynak teşkil eden AB mevzuatının, demiryollarının serbestleştirilmesi sürecindeki, temel hukuki referansları ele alınacaktır. Özellikle AB demiryollarının yeniden yapılandırılması ve serbestleştirilmesi sürecinin başlangıcı kabul edilen Topluluk Demiryollarının Geliştirilmesi Hakkında 91/440/EC sayılı Direktif ve bu Direktifi destekleyen düzenlemeler ana hatlarıyla aktarılacaktır. Türkiye demiryollarının serbestleştirilmesi sürecinin tam olarak anlaşılabilir olması ancak AB’nin bu aşamalarının incelenmesine bağlıdır. Çalışmamızda önce 2008 tarihli Genel Demiryolu Kanunuyla TCDD Kanunu tasarıları değerlendirilecektir. Bu sayılan tasarılar, Türkiye’nin

2005 yılından itibaren AB'yle ve özelde Almanya'yla birlikte yürüttüğü Eşleştirme projesinin sonuçları olması ve Türkiye'deki mevcut yasal çerçevenin temelini oluşturması nedeniyle önemlidir. İkinci bölümde 2011 tarihli ilk yasal düzenleme olan 655 sayılı KHK ve sonra da 2013 tarih ve 6461 sayılı Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Hakkında Kanun incelenecektir. Sonra 2016 tarihinde kabul edilen TCDD Ana Statüsü ayrıntılı şekilde anlatılıp, tartışılacaktır. Tezin ikinci bölümünde son olarak, demiryollarının serbestleştirilmesini ilgilendiren ve mevzuatın önemli parçası olan yönetmelikler ile yönergeler irdelenecektir.

Tezin sonuç bölümünde, Türkiye demiryollarının yeniden yapılandırılması sürecinde ortaya çıkan ve çözüm bekleyen altyapı işletmeciliği, rekabet unsuru, kamu hizmeti, emniyet sisteminin yürütülmesi ve denetlenmesi başta olmak üzere önemli meselelere ilişkin görüş ve önerilerimize yer verilecektir.



BİRİNCİ BÖLÜM

DEMİRYOLU ULAŞIM HİZMETLERİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ, YASAL DAYANAKLARI VE YENİDEN YAPILANDIRILMA NEDENLERİ

I. OSMANLI DEVLETİ'NDE DEMİRYOLLARININ TARİHSEL GELİŞİMİ VE YASAL DAYANAKLARI

A. Osmanlı Devleti'nde Demiryollarının Kuruluşu

Osmanlı Devleti'nde 1800'lü yılların ortalarında taşımacılık ve ulaşım halen kara ve deniz yoluyla gerçekleştirilmekteydi. Osmanlı Devleti, 19. yüzyıla kadar ekonomik faaliyetlerini liman kentleri üzerinden deniz yolu ağırlıklı sürdürmüş, Anadolu'nun iç bölgelerine deve kervanlarıyla ulaşmıştır¹. Oysaki aynı yıllarda ABD ve Avrupa ülkeleri başta olmak üzere bazı coğrafyalarda yeni bir taşımacılık yolu olan demiryolu taşımacılığı hızla yayılmaktaydı. Sanayi devrimi ile birlikte ağır sanayi gelişmiş; demiryolu ray, lokomotif ve vagon üretimi için gereken bütün koşullar sağlanmıştı. Nihayet Osmanlı Devleti'nde de 1830'lu yıllarda proje aşamasında kalmış olan demiryolu taşımacılığı düşüncesi, 1850'li yıllarda fiilen uygulamaya konulmuştur. Osmanlı Devleti'nin, başlangıçta, yol sorununun çözümü olarak yaklaştığı demiryolu, zaman içinde ekonomik, askeri ve siyasi beklentilerin elde edilmesinin aracı olarak görülmüştür².

Osmanlı Devleti'nde demiryolu inşa faaliyetleri için yeterli bütçe ve teknik olanaklar olmadığından, projeler dışa bağımlı bir modelle gerçekleştirilmiştir³. İşte “imtiyaz” yoluyla demiryolu inşası bu dışa bağımlı modelin hukuki dayanağı ve formülü olmuştur. Demiryolu düşüncesi, yukarıda belirtildiği üzere, 1830'lu yıllara dayanmakla birlikte asıl olarak Tanzimat döneminin ürünüdür. Bununla birlikte Düyun-ı Umumiye'nin kurulmasıyla demiryollarının inşası süreci hız kazanmıştır⁴.

B. Osmanlı Devleti'nde Demiryollarının İnşa Sürecini Hazırlayan Şartlar

Osmanlı Devleti'nde demiryollarının inşası yabancı sermaye yatırımları ile gerçekleşmiştir. 19. yüzyılın başlarında yapılan 1838 Balta Limanı Ticaret Anlaşması ve

¹ DEMİRHAN Nezahat, Atatürk Dönemi Ulaştırma Politikası ve Demiryolları, YTÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, İstanbul 1995, s. 8.

² YILDIRIM İsmail, Osmanlı Demiryolu Politikasına Bir Bakış, FÜSBD, C 12, S. 1, 2002, s. 316.

³ ENGİN Vahdettin, Rumeli Demiryolları, İstanbul 1993, s. 43-44.

⁴ YILDIRIM, s. 319.

1833 Hünkâr İskelesi Anlaşması ile 1831 Mısır Valisi Kavalalı Mehmet Paşa İsyanı başta olmak üzere bazı olaylar, Osmanlı Devleti’ni yabancı sermayeye daha bağımlı hale getirmiştir. Osmanlı ekonomisi, sözü edilen anlaşma, olaylar ve ardından İngiltere merkezli tüccarların “en çok müsaadeye mazhar millet” kabul edilmesiyle birlikte İngiliz sermayesine, eskiye oranla daha açık bir hale gelmiştir⁵. Bu anlaşmalar ve olaylar sonucunda demiryollarının yabancılar tarafından kurulması ve işletilmesi için bazı projeler geliştirilmiştir⁶.

C. Osmanlı Devleti’nde Demiryollarının Kurulması ve İşletilmesi İçin Yabancılar Verilen İmtiyazlar

Başta İngiliz sermayesi olmak üzere bazı ülke ve sermaye merkezleri, Osmanlı sınırları içinde uzun mesafeli demiryolu yatırımları yapmak için harekete geçmişlerdir. Nitekim 1830’lu yılların başında Francis Chesney ve ekibi, Doğu Akdeniz kıyılarındaki Süveydiye’den Birecik’e bir demiryolu inşa etmek ve bunu gemiler yoluyla Basra’ya bağlayarak Hindistan yolunu kısaltmayı amaçlamıştır. Ancak bu proje başarısız olunca, Chesney bu kez İskenderun’dan başlayarak Bağdat ve Basra’ya ulaşacak bir demiryolu projesi için Osmanlı Devleti’ne 1851 yılında başvurarak imtiyaz elde etmiştir⁷. Böylece Chesney Projesi, Osmanlı’daki ilk demiryolu projesi olmuş ancak hayata geçirilememiştir⁸. İngiliz sermayesi tarafından hayata geçirilen ilk proje ise 1851 yılında imtiyaz verilen İskenderiye-Kahire demiryolu projesi olmuş; bu hat 1856 (kimi yazarlara göre 1854)⁹ yılında tamamlanarak açılmış, böylece Osmanlı Devleti sınırları içindeki ilk demiryolu İskenderiye-Kahire hattı olmuştur¹⁰. Anadolu’da ilk demiryolu hattı ise İzmir-Kasaba arasında inşa edilmiştir.

Osmanlı Devleti açısından demiryolları ekonomik kalkınmayı, merkeziyetçiliği ve bütünleşmeyi sağlayacak bir araç olarak değerlendirilmiştir¹¹. Demiryollarının

⁵ ÖZTÜRK İlker, Osmanlı İmparatorluğu’ndan Günümüze Demiryollarının Gelişimi, İÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Ana Bilim Dalı İktisat Tarihi Bilim Dalı, Doktora Tezi, İstanbul 2009, s. 37-39.

⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz. ÖZTÜRK, s. 34-40.

⁷ ÖRSTEN ESİRGİN Seda, Osmanlı Devleti’nde Yabancılar Verilen Kamu Hizmeti İmtiyazları, AÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Doktora Tezi, Ankara 2010, s. 55.

⁸ ÖZTÜRK, s. 44-45.

⁹ KAYNAK Muhteşem, “Osmanlı Ekonomisinin Dünya Ekonomisine Eklemlenme Sürecinde Osmanlı Demiryollarına Bir Bakış, Yapıt Toplumsal Araştırmalar Dergisi, s. 5, Ankara, 1984, s. 68 atfen ERSOY N. Türk Demiryolu Tarihi, A.Ü.D.T.C.F. Tarih Bölümü, Basılmamış Mezuniyet Tezi, Ankara 1957; AKALAN Ali Osman, Bir Kurum Olarak T.C. Devlet Demiryolları Tarihi, HÜ Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara 2010 s. 19.

¹⁰ ÖRSTEN ESİRGİN, s. 55.

¹¹ ENGİN, s. 43.

yapılması neticesinde askeri yönden güçlenileceği, bir süredir yaşanan isyan ve ayaklanmalara müdahalenin kolaylaşacağı ve tarım ürünlerinin hızlı sevkiyatıyla birlikte halkın ihtiyaçlarının hızla ve ucuza karşılanacağı düşünülmüştür¹².

Osmanlı demiryolu politikasının en önemli özelliğinin, demiryolu inşasının yabancı şirketlere bir “imtiyaz” olarak verilmesi olduğu pek çok yazar tarafından çeşitli biçimlerde ifade edilmiştir¹³. Bununla birlikte bu imtiyazın gerçekte ne anlama geldiği hususuna açıklık getirilmelidir.

1. Genel Anlamıyla “İmtiyaz Usulü”

İmtiyaz, sadece hukuk değil sosyal bilimler dahil olmak üzere çeşitli alanlarda kullanılan ve her birinde farklı bir anlama gelebilen bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. İmtiyaz kavramı, kamu hukuku açısından da çeşitli anlamlarda kullanılmaktadır¹⁴.

İmtiyaz usulünün, üzerinde kesin olarak anlaşmaya varılmış ve kapsamı belirlenmiş, bir sınıflandırması yapılamamıştır. İmtiyazın çeşitlilik arz etme ve geniş bir uygulama alanına sahip olma özellikleri, çerçevenin çizilmesini ve tanımının yapılmasını zorlaştırmıştır¹⁵. Kamu hizmeti alanında imtiyazlar çoğunlukla demiryolu, gaz, su, elektrik gibi kamusal hizmetlerin görülme ve örgütlenme biçimi olarak karşımıza çıkmaktadır.

İdare hukuku alanında “imtiyaz” ve “kamu hizmeti” kavramları karşılıklı etkileşim içinde olmuştur. Kamu hizmeti kavramı, modern devlet anlayışıyla birlikte gelişmiştir. Bu gelişim sürecinde kamu hizmetinin kapsamı tartışmalı olmuş ve ortak bir tanım yapılamamıştır. Yine aynı dönemde kamu hizmetinin özel kişiler tarafından görülmesinde uygulanan yöntemler içinde en önemlilerinden biri de imtiyaz usulüdür¹⁶.

¹² ONUR Ahmet, Türkiye Demiryolları Tarihi (1860-1953), K.K.K Yayınları, Askeri Basımevi, İstanbul 1953, s. 16.

¹³ YILDIRIM, s. 318; ÖRSTEN ESİRGİN, s. 60; ÖZTÜRK, s. 48.

¹⁴ Kamu hukuku açısından imtiyaz; bir cemaate verilen özel izin ve haklar veya bir ülkede yabancılara tanınan adli, malî, idarî ve diplomatik ayrıcalıklar; kamu mallarından tekel olarak yararlanılabilmesi için özel kişilere verilen izinler; bir kamu hizmetinin kâr amacıyla özel bir girişim tarafından kendi sermayesiyle, hasarı kendisine ait olmak üzere görülmesi olarak tanımlanmıştır. Detaylı bilgi için bkz. KUZUM Yıldırım, “İmtiyaz Sözleşme ve Şartlaşmalarının Danıştay’ca İncelenmesi”, Yüzyıl Boyunca Danıştay, Danıştay Matbaası, Ankara 1986, s. 758.

¹⁵ Kamu hizmeti imtiyazı (*concession de service public*) bayındırlık işi imtiyazı (*concession d’occupation du domaine public*) kamu mallarından yararlanma imtiyazı (*concession d’exploitation du domaine public*) KARAHANOGULLARI Onur, Kamu Hizmeti- Kavram ve Hukuksal Rejim, Turhan Kitabevi, 3. Bası, Ankara, 2015, s. 330.

¹⁶ ÖRSTEN ESİRGİN, s. 1.

Gerek Fransız Hukukunda ve gerekse Türk Hukukunda imtiyazın ayrıntılı tanımı yargı kararları ile olmuştur. Bilinen en ayrıntılı ve eski tanımlama 1916 yılında Fransız Danıştay'ı (Conseil D'Etat) tarafından görülen bir davada, hükümet komiseri tarafından yapılan tanımdır¹⁷. Bu tanıma göre imtiyaz sözleşmesi;

“bir özel kişi ya da şirketi, bir kamu eserinin yapımı ya da kamu hizmetinin yürütülmesini kendi yararına yapmak konusunda yetkilendiren, devlet destekli veya desteksiz, kâr garantili veya garantisiz ve hizmetin yürütülmesi için gerekecek bedelin ve kârın, hizmetten yararlananlardan ya da kamu eserini kullananlardan alınacak ücretlerle gerçekleşmesini sağlayan bir sözleşmedir”.

Bir kamu hizmetinin verilmesini üstlenen özel hukuk kişisiyle idare arasında akdi bir ilişki ortaya çıkacaktır; işte bunu düzenleyen akit imtiyaz sözleşmesini oluşturmaktadır¹⁸. Buna göre imtiyaz sözleşmesi, bir kamu hizmetinin her türlü masraf ve hasarı kendisine ait olmak üzere, idare tarafından belirlenecek olan şartlar, sağlanacak yetkiler ve taahhüt edilen menfaatler karşılığında bir özel hukuk kişisi tarafından ifasını düzenleyen bir sözleşmedir¹⁹.

ONAR, kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerinin, idari sözleşmelerin “en tam ve mükemmel bir tipini” teşkil ettiğini söylemektedir. ONAR idare hukuku sözleşmelerini, medeni hukuk alanındaki sözleşmelerle birlikte değerlendirmekte²⁰ ve imtiyaz sözleşmelerinin karakterini şu şekilde tarif etmektedir: *“Bunlar gerek diğer akidin yani hususi şahsın vecibelerinin mevzuu bir amme hizmetinin kurulması ve işletilmesi olması ve gerekse bu şahsa hizmetin görülmesini temin için fertlere karşı amme kudretine dayanan bir takım salahiyetlerin tanınması ve gerekse idarenin hizmetin muntazam ve müstakar bir tarzda ifasını sağlamak için diğer akide karşı medeni hukuk mukavelelerinin verdiği normal salahiyetler üstünde ve amme kudretine dayanan bir takım salahiyetlere malik olması bakımından idari mukavelelerin tek mil karakterini haizdir”*²¹.

¹⁷ SEZGİNER Murat, İmtiyaz Sözleşmelerinde İhale Süreci, GÜHFD C. XI, S. 1-2, Y. 2007. s. 1080
Richer L: Droits des Contrats Administratifs, 6. ed, LGDJ Paris 2008, s. 539 atfen.

¹⁸ ONAR Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, C.I, İstanbul, 1966, s. 536.

¹⁹ ONAR, s. 536.

²⁰ Medeni hukuk kurumları, idare hukuku alanına uygulandığı zaman, mahiyetlerini değiştirerek bu alanın özelliklerini ve gereklerine uygun bir şekil alırlar. İdare hukuku esas olarak statüler hukuku olmakla birlikte, akitlerin de hukuk alanında bir rolü ve uygulama yeri vardır; ancak kamu hizmetinin niteliği akdin mahiyeti üzerine de etki ettiğinden idare hukukunda medeni hukuk prensiplerinden farklı olan ve özel bir mahiyeti olan akitler ortaya çıkmıştır. İdari sözleşmeler olarak adlandırdığımız bu akitler, medeni hukuk akitleri gibi sadece subjektif tasarruf mahiyetinde basit birer hukuki tasarruf olmayıp, maddi bakımdan çeşitli ve karma nitelikte birleşik hukuki tasarruflar olarak karşımıza çıkar. Bunlardan doğan durumlar da aslında şahsi hukuki durum mahiyetinde oldukları halde, bunlar üzerinde tasarrufun diğer mahiyetlerinin de etkisi görüneceği için kısmen de umumi hukuk durum karakteri gösterir. Ayrıntılı bilgi için bkz. ONAR, s. 530, 531.

²¹ ONAR, s. 536.

İmtiyaz sözleşmesi tanımlanırken, sözleşmenin bir kamu hizmetini alan şahıs nam ve hesabına işletilmesini düzenlediği hususu, meselenin ağırlıklı noktası olarak değerlendirilmektedir. “Hizmetin, kendi nam ve hesabına işletilmesi konusunda, imtiyaz sahibinin kamu hizmetini verebilmek için gereken sermayeyi sağlaması ve her türlü iktisadi girişimlerde olduğu gibi teşebbüsün zarar ve ziyan ihtimalini de üzerinde taşıması keyfiyetidir”²² diye açıklanmıştır. Zaten bu ihtimal veya diğer ifadeyle riziko, imtiyazı diğer benzer uygulamalardan ayıran bir özelliğidir²³

Emanet, kamu hizmeti imtiyazı, kamu iktisadi teşebbüsleri ve özel örgütler, hukuk sistemimizde kamu hizmetlerinin ifa tarz ve teşkilatları olarak kabul edilmiştir²⁴. Kamu hizmeti imtiyazı, zaman içinde, kamu hizmetinin özel kişilere gördürülmesini sağlayan iltizam (affermage) ve müşterek emanet (régieintéressée) gibi diğer usullerden farklı olarak şekillenmiştir²⁵. Buna göre kamu hizmeti imtiyazı, “kâr ve zararı imtiyaz alana ait olmak üzere, bir kamu hizmetinin kurulması ve işletilmesidir. Yürütülen kamu hizmeti, hizmetten yararlananlardan (kullanıcılardan) alınacak ücretlerle finanse edilecektir”²⁶. Bu tanım açısından kamu hizmeti imtiyazı usulünde idarenin, kârı garanti etmesi veya hizmeti yürütecek olana ödemedede bulunması söz konusu değildir. Ancak ileride ayrıntılı olarak üzerinde durulacağı üzere Osmanlı Devleti’nde demiryolu imtiyaz sözleşmelerinde devlet hem kilometre garantisi hem de kâr garantisi vermiştir. Hatta imtiyaz alana çeşitli adlar altında Devlet tarafından ödeme dahi yapılmıştır.

Osmanlı Devleti’nde, Tanzimat’a kadar kamu hizmetlerinin hukuki altyapısı anlamında eksikler vardı. Bu döneme kadar uygulanan usuller dışında kalan, kamu hizmeti gördürmeye ilişkin, diğer hukuksal yollar yetersiz kalmaktaydı. Ancak XIX. yüzyılın ortalarından itibaren, Osmanlı’da yenileşme hareketleriyle birlikte, imtiyaz usulü uygulanmaya başlanmıştır²⁷.

Bununla birlikte Osmanlı Devleti’nde kamu hizmeti imtiyaz usulünün uygulanmaya başlanmasında yukarıda sözü edilen sorunlar kadar, Avrupa’da ortaya çıkan sermaye birikiminin yatırım alanı arayışlarının da etkisi vardır. Böylece kamu hizmetlerinin yürütülmesinde bir usul olarak imtiyaz, ülkenin iç ve dış, siyasal ve ekonomik bütün dinamiklerinin eş zamanlı olarak birleşmesiyle birlikte uygulanmaya başlamıştır²⁸.

Bununla birlikte, Osmanlı Devleti’nde kurulmuş olan imtiyazlı şirketler, Cumhuriyet kurulunca, devlet tarafından satın alma (rachat) yoluyla ortadan kaldırılmış,

²² ÖZAY İl Han, Ortak Yararlı İşletme ya da Nam-ı Diğer Müşterek Emanet, İHFM, C. LIV, İstanbul 1994, s. 59.

²³ ÖZAY, s. 59.

²⁴ DURAN Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1982, s. 328.

²⁵ SEZGİNER, s. 1080.

²⁶ SEZGİNER, s. 1080.

²⁷ ÖRSTEN ESİRGİN, s. 1.

²⁸ ÖRSTEN ESİRGİN, s. 2.

verdikleri hizmetlerse iktisadi kamu kurumlarına devredilmiştir²⁹. Ancak daha sonra, 1950’li yıllarda, Demokrat Parti’nin liberal politikalarıyla birlikte, kamu hizmeti imtiyazları, Seyhan ve Kepez Hidroelektrik Santralleri İşletmeleriyle birlikte yeniden uygulamaya sokulmuştur. Buna ek olarak; Osmanlı döneminde imtiyazlı olan şirketlerin hakları, yerlerini alan iktisadi kamu kurumlarına, örneğin İ.E.T.T.’ye, yasal olarak devredilmiş; başka bazı yeni iktisadi devlet teşekküllerine de, örneğin Etibank, Türkiye Elektrik Kurumu gibi, imtiyazlar tanınmıştır³⁰. Tezin ilerleyen bölümlerinde kamu hizmeti kavramında yaşanan dönüşüm ayrıntılı olarak açıklanacak olmakla birlikte, burada 1950’lerde başlayan liberal politikaların günümüze kadar güçlenerek devam ettiğini; dolayısıyla devletin, kamu hizmetlerini özellikle, özel sektöre imtiyaz vermek suretiyle yürüttüğünü; bu nedenle de imtiyazların önemini koruduğunu söyleyebiliriz³¹.

2. “İmtiyaz” ile “Kapitülasyon” Arasındaki İlişki ve Farklar

İmtiyaz usulünün, Osmanlı Devleti’nde uzun zaman uygulanan kapitülasyonlarla ilişkisi olup olmadığının açıklanması, en azından, tartışılması faydalı olacaktır. İmtiyaz ile kapitülasyon kavramları arasındaki benzerlik ve hatta aynı kavramlar oldukları algısı, Osmanlı hukuk sisteminde kamu hizmeti imtiyazlarının ele alınışında tartışmalı sonuçlara neden olabilmıştır³². Bununla birlikte bizce bu tartışmada önemli olan nokta, imtiyazın kapitülasyonlarla hukuki bir bağı olup olmadığıdır. Bunun için de öncelikle kapitülasyonun anlamı ve hukuki niteliğini kısaca ortaya koymak gerekmektedir. Kapitülasyonlar, diğer adıyla ahidnameler, Osmanlı Devletine elçi göndererek ticari ayrıcalıklar talep eden yabancı ülke hükümdarlarına, Osmanlı Sultanlarınca tek taraflı olarak bahşedilebiliyordu³³.

Padişah, kapitülasyon talep edenlerin Osmanlı Devletiyle barış içinde yaşamaları konusundaki açık taahhütlerini esas alarak, kapitülasyon verilir verilmeyeceğine karar vermekteydi. Bu taahhüdün herhangi bir şekilde ihlali durumunda ayrıcalıklar tek taraflı olarak feshedilebiliyordu³⁴.

Kapitülasyonlarla kamu hizmeti imtiyazlarını somut olarak karşılaştırdığımızda hukuksal anlamda en açık farklılık, kapitülasyonların tek taraflı iradeyle (Padişah Emriyle) ihsan edilmesine karşılık kamu hizmeti imtiyazlarının iki tarafın iradesine

²⁹ DURAN, s. 329.

³⁰ DURAN, s. 329.

³¹ ONAR Sıddık Sami, s. 531-532.

³² ÖRSTEN ESİRGİN, s. 2.

³³ BOOGERT Maurits H. Van den, Kapitülasyonlar ve Osmanlı Hukuk Sistemi, Çeviren Ali Coşkun TUNCER, T. İş Bankası Kültür Yayınları., İstanbul 2014, s. 7.

³⁴ Ahidnameler Batı’yla ticareti canlandırmayı ve Osmanlı topraklarındaki yabancı tüccar cemaatlerinin varlığını bir düzene bağlamayı amaçlıyordu. BOOGERT, s. 7.

dayanan bir sözleşme kapsamında yürütülmüş olmasıdır³⁵. Sonuç olarak; kapitülasyonlar ile kamu hizmeti imtiyazları arasında doğrudan bir ilişki olmadığı değerlendirilmesi yapılabilecektir ve hatta bu iki olgu arasında hukuksal olarak hiçbir geçiş olmadığı söylenebilecektir. Bununla birlikte; yabancı ülkelerin ve sermaye çevrelerinin vaktiyle kapitülasyonlarla elde ettiği menfaatlerin, XIX. yüzyılın ortasından itibaren ek olarak kamu hizmeti imtiyazlarıyla da sağlandığını belirtmek hatalı olmayacaktır.

3. İmtiyazın Benzer Müesseselerle Mukayesesi

İdare hukukunda imtiyazla benzer usullerden başlıca olanlar “müşterek emanet,” “iltizam,” ve “ruhsat”dır.

Müşterek emanet bir usul olarak idareyle özel hukuk kişisi arasında yapılır; ancak hizmet idare tarafından kurulmakta, hasar ve zarar özel hukuk kişisine ait olmaktadır. Sermaye idareye aittir; hizmeti gören özel hukuk kişisi bu hizmetten doğrudan bir gelir sağlamaz; elde edilen kâr idareye aittir, özel hukuk kişisi bu kâr üzerinden pay alır veya kâra ortak edilir³⁶. Görüldüğü üzere müşterek emanette, özel hukuk kişisinin, imtiyazdan farklı olmak üzere, hiç riski yoktur³⁷.

İltizamda bir kamu hizmeti, önceden kararlaştırılan bir bedel karşılığında, özel hukuk kişilerine sözleşmeli olarak gördürülmektedir³⁸. İdare tarafından kurulmuş bir hizmet, önceden kararlaştırılan götürü veya orantılı bir bedel karşılığında “mültezim” denilen bir özel hukuk kişisi tarafından görülmektedir. İltizamda hizmetten yararlananlardan alınan bedelin tamamı mültezime kalmaz, idare ile paylaşılır. Bu usulden genellikle Osmanlı İmparatorluğu döneminde “aşar” ve “öşür” gibi bazı vergilerin toplanmasında yararlanılmıştır³⁹.

Son olarak; müşterek emanet ve iltizamdan farklı olarak, idare ile özel hukuk kişisi arasında bir sözleşme olmayıp, bunun yerine ruhsat ya da izin denilen bir idari işlem bulunmaktadır. Ortak ve genel ihtiyaçlara cevap verici nitelikteki hizmetlerin, eğer bu konuda yasa ile idare lehine bir tekel oluşturulmamış ya da bu konuda birine bir imtiyaz verilmemiş ise, özel hukuk kişilerin yürütülmesi mümkündür⁴⁰. Ruhsat usulü ile gördürülen kamu hizmetinin esas sahibi ve sorumlusu idaredir; bu nedenle de idarenin hizmeti gören özel kişi üzerinde geniş bir denetim ve gözetim yetkisi vardır.

³⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz. ÖRSTEN ESİRGİN, s. 2-5.

³⁶ GÜNDAY Metin, İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık, 11. Bası, Ankara, 2017.

³⁷ DURAN, s. 353.

³⁸ Ayrıntılı bilgi için bkz. CİN Halil-AKYILMAZ S.Gül, Türk Hukuk Tarihi, Sayram Yayınevi, 9. Bası, Konya, 2017, s. 458 vd; GÖZLER Kemal, İdare hukuku, C. II, Ekin Kitabevi, Bursa 2010, s. 69 vd.

³⁹ DURAN Lütfi, s. 333.

⁴⁰ ÖZAY İl Han, Günışığında Yönetim, Filiz Kitabevi, İstanbul 2004, s. 248.

Diğer taraftan, hizmetten yararlananlardan alınacak olan ücret, idarenin koyduğu ilke ve esaslar dâhilinde belirlenmektedir⁴¹.

4. Kamu Hizmeti İmtiyazlarının Hukuki Niteliği

Bir tarafta kamu yararına yönelmiş bir kamu hizmeti ve diğer tarafta da kendi kazancını gözetten bir özel hukuk kişisi bulunmaktadır; işte imtiyaz rejimi, tam da bu hususta, bu zıt menfaatleri bağdaştırmayı konu edinir⁴².

Kamu idaresinin sorumluluğu bulunun bir kamu hizmeti, bir özel hukuk kişisi tarafından imtiyaz (concession) usulüyle sağlanabilir; bu idarenin tarafı olduğu usullerden biridir. Bu usulde, yani kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesinde, bir özel hukuk kişisi bu hizmeti vermektedir. Bu usulde kamu hizmeti, tek taraflı idari kararlarla yürütülen diğer usullerden farklı olarak, sözleşmesel bir ilişki çerçevesinde yürütülmektedir⁴³.

İmtiyaz sözleşmesi idare tarafından belirlenecek şart ve yetkileri havi, idari nitelikte bir sözleşmedir ki bu sözleşmeyle bir kamu hizmeti kurulacak ve belirli bir süreliğine işletilecektir; veya zaten kurulmuş olan bir kamu hizmeti belirli bir süreliğine işletilmeye konu olacaktır. Bunun karşılığında ise bu hizmetten yararlanan kişilerden hizmete ilişkin bir ücret alınacak, her türlü kâr ve zararı da imtiyaz sahibine ait olacaktır⁴⁴. İşte imtiyaz sahibi tarafından kurulan ve işletilen bu kamu hizmeti kuruluşu, sözleşmenin sona ermesiyle birlikte hiçbir bedel söz konusu olmaksızın kamu idaresine geçmektedir⁴⁵.

Kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerinde imtiyazı veren kamu idaresine imtiyaz veren (concedante), imtiyazı alan özel hukuk kişisine imtiyaz sahibi (cessionnaire) ve bu taraflar arasındaki ilişkiyi kuran sözleşmeye de imtiyaz sözleşmesi (contrat de concession) denilmektedir⁴⁶.

Konu demiryollarının inşası ve ardından işletilmesi olunca, imtiyazın kapsamı üzerinde durulmalıdır. Yaygın kullanımı itibarıyla kamu hizmeti imtiyazı, aslında işletme açısından gündeme gelmektedir. Ancak söz konusu işletme için önce inşai faaliyetler gerekiyorsa o halde kamu hizmeti imtiyazı hem bu inşai süreç ve ardından da işletilmesi amacıyla verilebilmektedir. Kapsamın önce inşai faaliyet ve ardından da işletmecilik olduğu durumlarda, bayındırlık işleri imtiyazı söz konusu olacaktır. Fran-

⁴¹ GÜNDAY, s. 314.

⁴² DURAN, s. 334.

⁴³ SEZGİNER, s. 1080.

⁴⁴ ONAR Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, C.I, İstanbul 1966, s. 536–540.

⁴⁵ ÖRSTEN ESİRGİN, 11; GÜNDAY, 172; GÖZLER, s. 361-362.

⁴⁶ GÖZLER, s. 11.

sız hukukunda “concession de travaux publics” ilgili hizmet için gerekli olan tesisin kurulması durumunu anlatmak için kullanılmışken, hukukumuzda ise “bayındırlık hizmeti imtiyazı” olarak kullanılmıştır⁴⁷. Kamu hizmeti önce kurulup, ardından da işletilecekse, bayındırlık işleri imtiyazıyla kamu hizmeti imtiyazı bir arada olacak ve bunu ifade etmek için de genellikle “kamu hizmeti imtiyazı” terimi kullanılmaktadır. Buna karşılık sadece bir kamu hizmeti kurulacaksa o halde söz konusu olacak sözleşme idari sözleşme olmayıp artık bir özel hukuk sözleşmesi olacaktır⁴⁸. Burada bir üst hakkının tesis edildiği de gözden kaçırılmamalıdır. Demiryolu inşaatı yapma yetkisi bir irtifak olarak tanınmıştır diyebiliriz. Bu sayede aslında arazinin maliki olmayan işletme, üst hakkı sahibi olarak, demiryolu inşaatı yapabilecektir⁴⁹.

İmtiyaz sözleşmeleri karma işlemlerdir. Çünkü bu sözleşmelerde hem teknik konular düzenlenmekte hem de özel hukuk kişisi olan akidin hak ve yetkilerini gösteren şartlar ve mali konuları düzenleyen sübjektif hükümler de bulunmaktadır⁵⁰. Diğer bir anlatımla; imtiyazın süresine ve mali dengesine ilişkin hükümler akdi konularken; kamu hizmetinin organizasyonuna ve işletilmesine dair hükümlerse düzenleyici konulardır. İşte bu nedenle idare, imtiyaz sözleşmesinin düzenleyici nitelikteki hükümlerini tek taraflı iradesiyle değiştirebilecek buna karşın akdi nitelikteki diğer hükümlerinde (karşılıklı mutabakat haricinde) benzer bir imkana sahip olamayacaktır⁵¹.

İmtiyaz sözleşmeleri de özel hukuk sözleşmeleri gibi taraflara hak ve borçlar yüklemektedir. Bununla birlikte imtiyaz sözleşmeleri diğer sözleşme tiplerinden farklı olmak üzere, ilgili kamu hizmetinin kuruluşu ve buna dair görev ve yetkileri tespit eden şartlaşma ve diğer belgelerden meydana gelir⁵².

İmtiyaz işlemi, şartname ve sözleşme olarak iki bölümden teşekkül eder. Şartnamede henüz sözleşme öncesinde idare tarafından hazırlanmış olan hizmet koşulları yer almaktadır. Şartnamede yer alan hususlar içinde kamu hizmeti imtiyazının konusu, süresi, tarafların hak ve borçları, taraflar arasındaki ilişkiye uygulanacak hükümler bulunmaktadır⁵³. Sözleşme metni ise, idare ile imtiyaz sahibinin karşılıklı irade uyuşmasını

⁴⁷ ÖRSTEN ESİRGİN, s. 11; GÜNDAY, s. 172; GÖZLER, s. 361-362.

⁴⁸ ÖRSTEN ESİRGİN, s. 11. Ayrıntılı bilgi için bkz. DURAN, s. 329-333; GÜNDAY, s. 296; GÖZLER, s. 371; KARAHANOGULLARI, s. 326-327.

⁴⁹ AYBAY Aydın/HATEMİ Hüseyin, Eşya Hukuku, Vedat Kitapçılık, 4. Bası, İstanbul, 2014, s. 269-270.

⁵⁰ GİRİTLİ İsmet/BİLGİN Pertev/AKGÜNER Tayfun, İdare Hukuku, Der Yayıncılık, 7. Bası, İstanbul, 2015, s. 830.

⁵¹ BEYDOĞAN T. Ayhan, Türk Hukukunda İmtiyaz Sözleşmelerinin Hukuki Niteliği: 406 ve 5809 Sayılı Kanunlar Açısından Değerlendirilmesi, Ankara BD, Ankara 2011 S. 4, s. 114.

⁵² ASLAN Zehreddin/ARAT Nilay, Kamu Hizmeti İmtiyaz Sözleşmelerinden Kaynaklanan Uyuşmazlıklarda Tahkim Usulü, İTÜSBD Yıl 4, S. 8 Güz 2005/2, s. 10.

⁵³ GÖZLER, s. 378, 379; ÖZTÜRK K. Burak, Kamu Hizmeti İmtiyaz sözleşmeleri, AÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2000, s. 56-57.

içermektedir. İmtiyaz sözleşmesi, kural işlem ve koşul işlem niteliğindeki hükümlerle akdi hususlardan meydana gelmektedir⁵⁴. Kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesi hükümleri, hizmetin örgütlenmesine ve yürütülmesine ilişkindir; düzenleyici nitelikteki sözleşme hükümleri, kural işlem niteliğindedirler⁵⁵. İmtiyaz sözleşmelerinde yer alan hizmetle ilgili bütün hüküm ve şartlar, objektif ve sürekli olduklarından dolayı, kural işlem niteliğindedir; bu nedenle de idare gerekli gördüğünde, imtiyaz sahibinin rızasını veya muvaffakatını aramaksızın, tek taraflı olarak değişikliğe gidebilir⁵⁶.

İdarenin, kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerinde⁵⁷ denetim yapma ve bazı koşulların oluşması halindeyse yaptırım uygulama ve hatta fesih yoluna gitme hak ve yetkisi bulunmaktadır. İdare, ilgili hizmetin değişen koşullara uyarlanabilmesi için tek taraflı olarak revizyona gitmek, imtiyaz sahibinin ağır kusuru ya da ona ağır kusur yüklenemese dahi hizmetin verilebilmesi noktasında kamu yararı gerektiriyorsa, artık sözleşmeyi feshedebilecektir. Diğer taraftan imtiyaz sahibi de bir bedel isteme, idarenin değişen şartlar nedeniyle tek taraflı yaptığı revizyonlardan kaynaklanacak zararlarının tazminini isteme⁵⁸, verilecek olan hizmetin görülmesini daha elverişli hale getirebilecek menkul ve gayrimenkul malların (kamulaştırma isteyebilmek dahil) tedarik edilmesini isteyebilecektir⁵⁹. İşte imtiyaz sahibinin bu haklarının dayanağı olan maddeler de, imtiyaz sözleşmesinin koşul işlem niteliğiyle ilgilidir⁶⁰.

Kamu hizmeti imtiyazlarında hizmette zarar edilmesi halinde genel prensip, bu zararın imtiyaz sahibine ait olacak olmasıdır. Ancak bu prensibin istisnası, sermayenin faizi için idarenin teminat vermesi durumudur ki buna “teminatlı imtiyaz” denilmektedir⁶¹. Osmanlı Devleti döneminde ise benzer bir uygulamaya, imtiyaz sahibinin lehine ve Hazine’nin aleyhine olacak şekilde, gidilmiştir. Buna örnek olarak, belirli bir hat üzerinde demiryolu işletme imtiyazı alan özel hukuk kişinin, belirlenen sürede kâr

⁵⁴ ONAR ise kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerinin mahiyetini tartışırken, maddi bakımdan üç türlü tasarruf mahiyet ve karakterinin olduğunu tespit etmiştir; 1- kaide tasarruf (kural işlem); 2- şart tasarruf (koşul işlem); 3- subjektif tasarruf. İşte bu subjektif tasarruf, ONAR’a göre, imtiyaz sözleşmesinin üçüncü kısmını yani idarenin mali mükellefiyetlerini ihtiva eden kısmı oluşturmaktadır demektir. Ayrıntılı bilgi için bkz. ONAR, s. 538 vd.

⁵⁵ GÖZLER, s. 371-379; ÖZTÜRK K. Burak, s. 56- 57.

⁵⁶ DURAN, s. 334, 335.

⁵⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz. ONAR, 15; ÖZKAN Mustafa Şeref, İdare Hukuku Ders Notları, Ankara 1935, s. 169.

⁵⁸ Bu yolla, idarenin tek taraflı tasarrufuyla imtiyaz sözleşmesinin düzenleyici nitelikteki unsurlarında değişiklik yapılmış olacaktır. İmtiyaz sahibi, mali denge sağlamak şartıyla, bu değişiklik isteklerini kabul edecektir. Ancak mali dengenin bozulduğu ve telafi edilemediği noktada imtiyaz sahibinin artık sözleşmeyi feshedebilmesi mümkün olacaktır. Ayrıntılı bilgi için bkz. DURAN, s. 336.

⁵⁹ ASLAN/ARAT, s. 7-10.

⁶⁰ DURAN, s. 335.

⁶¹ ÖRSTEN ESİRGİN, s. 12. ÖZKAN Mustafa Şeref, 169 atfen; GÜLAN Aydın, Kamu Hizmeti ve Görüş Usulleri, İÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 1987, s. 56.

edilemediği durumda, bakiyenin idare tarafından karşılanacağı konusunda imtiyaz sahibiyle idarenin anlaşması gösterilebilir.

Bireylerin eşitliği ilkesi, imtiyazlı kamu hizmetleri açısından da geçerlidir; bu nedenle imtiyaz sahibi şirket, hizmetten yararlananlar arasında ayrımcılık yapamaz veya ücret belirlerken serbest davranamaz. Kamu hizmetinden yararlanma şartları ve tarifi, şartlaşma ile belirlenir; bunlar düzenleyici işlem niteliğinde olduğundan dolayı, imtiyazı veren tarafından tek taraflı olarak düzenlenebilir⁶². Kamu hizmetinden yararlanma tarifelerinin belirlenmesinde, imtiyaz sahibi şirketin menfaatiyle birlikte iktisadi, sosyal ve siyasi gerekçeler göz önüne alınmalıdır. Bu nedenle de tarifiedeki tutarların adı ne olursa olsun, “fiyat” yerine “harç” ya da “resim” gibi vergi niteliğinde olduğu kabul edilmiştir⁶³.

Kamu hizmeti imtiyazına ilişkin bir başka önemli nokta ise, bunun iki taraflı bir işlem olarak idare ve özel hukuk kişinin karşılıklı iradelerinin uyuşmasıyla kurulmasıdır. Yani idarenin bir özel hukuk kişisine, tek taraflı işlemiyle, bir kamu hizmetini yürütme görevini vermesi durumunda, bu artık bir kamu hizmeti imtiyazı olmayacaktır⁶⁴.

5. Osmanlı Devleti’nde Kamu Hizmeti İmtiyaz Sözleşmelerinin Yasal Dayanakları

XIX. yüzyılda Osmanlı Devleti’nde uygulanmaya başlanmış olan imtiyaz usulünde riskin tamamı imtiyaz sahibine ait olması gerektiği halde böyle olmamış, riskin bir kısmı da devletçe yüklenilmiştir. Bunun nedeni Osmanlı Devleti’nin o dönemde içinde bulunduğu siyasi ve ekonomik olumsuz şartlardır. Daha önce ifade edildiği üzere imtiyaz, kamu hizmetinin yerine getirilmesi bakımından köprü görevi gören bir hukuksal kurum olmuştur⁶⁵.

Bir görüşe göre, 1850’lerde Osmanlı Devleti’nde imtiyaz, tek taraflı, ihsan kabinden, diğer bir ifadeyle lütuf niteliğinde bir işlem olup, sözleşme niteliği taşımamıştır⁶⁶. Bir başka görüş bu tek taraflı bahsedilen hakların aslında imtiyaz değil, kapitülasyon olduğunu ileri sürmektedir⁶⁷.

Demiryolu imtiyazları ise Osmanlı Devleti’nde diğer imtiyaz türlerinden farklı olmuştur. Osmanlı Devleti’nde çok yaygın ve farklı konularda uygulanmış olan im-

⁶² DURAN, s. 336.

⁶³ DURAN, s. 338.

⁶⁴ GÖZLER, s. 371.

⁶⁵ ÖRSTEN ESİRGİN, s. 13.

⁶⁶ ÖZTÜRK Ali İhsan, Osmanlı’dan Cumhuriyet’e İstanbul Mahalli Kamu Hizmeti İmtiyazları, İÜ Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul 2003, s. 56.

⁶⁷ ÖRSTEN ESİRGİN, s. 2; BOOGERT, s. 7.

tiyaz türlerinde bile demiryolu imtiyaz sözleşmesi hükümlerinin gösterdiği çeşitlilik olmamıştır. Bazı yazarlara göre demiryolu imtiyazları, baştan itibaren, iki taraflı hak ve yükümlülükler içeren sözleşme niteliğinde olmuşlardır⁶⁸.

İmtiyaz sözleşmelerine hakim olan hukuk kurallarının kanun koyucu tarafından getirilen, idarece koyulan ve sözleşmeyle konulan kurallar olarak üç farklı kaynaktan doğduğu söylenebilecektir⁶⁹.

a. Menafii Umumiyye Mûteallik İmtiyazat Hakkında Kanun

Osmanlı Devleti'nde yabancılara verilen kamu hizmeti imtiyazlarının hukuksal zemini oldukça geç oluşturulmuştur. İmtiyazlarla ilgili düzenlemeler çeşitli irade, kanun ve nizamnamelerle düzenlenmeye çalışılmıştır. Esaslı ve toplu ilk yasal düzenlemeye imtiyazların uygulanmaya başlamasından yaklaşık 60 yıl sonra gidilebilmiştir. 10 Haziran 1326 (1910) tarihli “Menafii Umumiyye Mûteallik İmtiyazat Hakkında Kanun”un⁷⁰ kabulüyle birlikte bu yasal çerçeve oluşmuştur. Bu Kanun, Tanzimat dönemindeki resepsiyon hareketlerinin⁷¹ sonrasında yapılmış özgün bir yasal düzenleme olmuştur⁷².

Adı geçen Kanun'da imtiyazın tanımı yapılmamış, tanımının yapılması yargı organlarına bırakılmıştır⁷³. Bununla birlikte sözü edilen bu Kanunla birlikte imtiyaz işlemlerinin hukuki çerçevesi, pozitif hukuk normu haline gelmiştir⁷⁴. Osmanlı döneminde imtiyaz olarak adlandırılan usulün, zaman içinde geçirdiği değişikliklerle birlikte, Cumhuriyet dönemindeki benzer uygulamalarının biri de, yap-işlet-devret olarak karşımıza çıkmıştır⁷⁵.

İmtiyazlarla ilgili bir kanun yapılması düşüncesi, Meclisi Ayan Vekili Ahmet Muhtar Paşa tarafından verilen bir önergeyle teklif edilmiştir⁷⁶. Böyle bir kanun çıkarılana kadar, madenler ve taşocakları dışındaki tüm imtiyazların Meclis-i Umumiye'ye

⁶⁸ ÖRSTEN ESİRGİN s. 70.

⁶⁹ ÖRSTEN ESİRGİN, s. 70, naklen, ERBERK Ali İbrahim, İmtiyazla İşleyen Nafia Amme Hizmetleri, Ankara 1937, s. 11.

⁷⁰ 24 Haziran 1326 (M. 23 1910), Düstur, II, Tertip, Cilt : II, s. 362-365.

⁷¹ Resepsiyon: yabancı hukukun benimsenmesi kavramı hakkında detaylar için bkz. BOZKURT Gülnihal, Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi-Osmanlı Devleti'nden Türkiye Cumhuriyeti'ne Resepsiyon Süreci (1839-1939), Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara 2010, s. 2.

⁷² ÖRSTEN ESİRGİN, s. 3.

⁷³ BOZ Selman Sacit, Belediyelerin İmtiyaz Verme Yetkisi, NBD, Nevşehir 2014, S. 1, s. 216.

⁷⁴ ÖRSTEN ESİRGİN, s. 72. Düstur, II, Tertip, C. II, s. 362-365.

⁷⁵ AKILLI Hüsnüye, Kamu Hizmeti İmtiyazından Yap İşlet Yöntemine; Yasal Serüven, Sayıştay Dergisi, S. 89, Ankara 2013, s. 101.

⁷⁶ ÖRSTEN ESİRGİN, s. 168.

sunulması yönünde bir kanun layihası hazırlanmış⁷⁷, encümende kabul edilmiş ancak uzun tartışmalardan sonra imtiyaz konusunun sadece bir maddelik bir kanunla düzenlenmesi fikri kabul görmemiş, gündemden kalkmıştır⁷⁸.

Daha sonra, 13 maddelik, Menafi-i Umumiyye Mûteallik İmtiyazat Kanunu Layihası 04.04.1910 tarihinde Meclis-i Mebusan'da görüşülmeye başlanmıştır. Kanun'un 1. maddesi, imtiyaz verilmesi konusunda yetkinin kimde olacağı hususuna ilişkindir. Buna göre imtiyaz verilmesi noktasında yetkinin, yasamaya mı yoksa yürütmeye mi ait olacağı tartışılmış; sonuçta imtiyazların doğrudan yürütme organı tarafından verileceği 1. maddede düzenlenmiştir⁷⁹. Bu maddede yürütme organının vereceği imtiyazların özellikleri de tek tek sayılmış, açıklık getirilmiştir.

Kanun'un 2. maddesi⁸⁰ kamulaştırılacak veya geçici kullanıma verilecek arazilere ilişkindir. 2. maddenin birinci cümlesinde, imtiyazlar için satın alınması lazım gelen veya geçici surette işgal ve terki icap eden arazi ve emlak hakkındaki hükümlerin, ancak gelecek için geçerli olacağı, diğer bir ifadeyle geçmişe yürümeyeceği belirtilmiştir.

Maddede ayrıca, imtiyaz verilecek olan tesisin kurulması için gerekli olup, zilyetliğinde bulunan emlak ve arazinin satın alınması hususunda imtiyaz sahibiyle zilyet arasında ihtilaf olmadığı takdirde, ilgili emlak ve arazi kamulaştırma kanununa göre satın alınacak ve satış bedeli masrafı imtiyaz sahibi tarafından ödenecektir denilmektedir. Maddede geçici kullanıma ilişkin bir düzenleme de yapılmıştır. Buna göre; imtiyaz süresince imtiyaz sahibinin teklifi ve ilgili idare tarafından uygun görülmesi üzerine, geçici olarak kullanımı gereken arazi ve taş ocakları ve balast alanlarının sahiplerine

⁷⁷ 19 Teşrinisani 1325, Meclis-i Ayan Zabıt Ceridesi, C. I, Devre: I, İctima Senesi: 2, s. 91-97; 26 Teşrinisani 1325, Meclis-i Ayan Zabıt Ceridesi, C. I, Devre: I, İctima Senesi: 2, s. 115-123.

⁷⁸ ÖRSTEN ESİRGAN, s. 168.

⁷⁹ Madde 1– Evvela her ne suretle olursa olsun devletçe halen ve atiyen taahhüdatı maliyeyi tazammun ve emval ve emlaki umumiyenin sarf ve tahsisini istilzam etmiyen, saniyen bütçeye dahil bir hizmeti umumiyeye taalluk eylemiyen, salisen işbu kanunda tasrih olunan muafiyetten gayri muafiyatı muhtevi bulunmayan rabian kavanini mer'îye ahkâmının tadil ve tağyirini müstelzim olmiyan hamisen vilayet devairi belediyesinin teşkilatına dair vazedilecek kavanin ile itasi hükümeti mahalliyyenin dairei selahiyetlerinde bulunmiyacak olan menafii umumiyeye müteallik imalat imtiyazatı doğrudan doğruya kuvvei icraiye tarafından verilecektir.

⁸⁰ Madde 2 – Bilcümle imtiyazat için muktazi olup iştirası lazımgelen veya sureti muvakkatede işgal ve terki icabeden arazi ve emlak hakkında kavaidi atiyeye cari olacaktır. İmtiyazı ita olunacak imalat ve müteferriatının tesisine muktazi olup ashabı uhdesinde bulunan emlak ve arazinin iştirası hususunda sahibi imtiyazla ashabı beyinde itilaf hasıl olamadığı takdirde mezkûr emlak ve arazi istimlak kanununa tevfiқан iştirâ olunacak ve bedeli iştirasıyla masarifi sahibi imtiyaz tarafından tesviye olunacaktır. İmtiyaz müddeti zarfında sahibi imtiyazın teklifi ve mercii olan Nezaretin tensibi üzerine muvakkaten işgali lazımgelen arazi ve taş ocakları ve balast mahalleri ashabına İstimlak Kanununda tayini kıymet için mevzu usule tevfiқан takdir olunacak tazminat sahibi imtiyaz tarafından tesviye edildikten sonra hükümeti mahalliye marifetiyle sahibi imtiyaza teslim edilecektir. İmalat ve müteferriatının tesis ve inşasına muktazi olan arazii emriyei haliye hitamı müddeti imtiyaza kadar sahibi imtiyaza meccanen terkolunabileceği gibi esnayı ameliyatta arazii mezkûreden muvakkaten işgali icabeden yerlerle derunlarında bulunan taş ocakları ve balast mahalleri de hükümetçe lüzum görüldüğü halde ashabı imtiyaza meccanen tahsis edilebilecektir.

Kamulaştırma Kanununa uygun bedelin ödenmesi üzerine, ilgili araziler de imtiyaz sahibinin kullanımına verilebilecektir.

Kanunun 3. maddesi⁸¹ vergi muafiyeti hakkındaydı. Buna göre imtiyaz süresinin sonuna kadar şirketin, mal varlığı ile ihtiyat akçesi ve imalatın tesisi için gereken emlak ve arazi vergilerinden muaf olabilecek hatta hisse senetleri ve tahvilleri de damga ve rüsum vergilerinden muaf olabilecekti. Söz konusu 3. madde 1932 yılında yürürlükten kaldırılmıştır.

4. maddede⁸² imtiyazın süresinin sonunda, işletmeye ait olan araçlarla eşyanın satın alınabileceği hususu düzenlenmiştir. Bu sayılan araç ve eşyanın satın alınacağı değerin ise bilirkışı marifeti ve deftere kayıtlarına göre hesap edileceği yönünde teknik düzenleme yapılmıştır.

5. madde⁸³, imtiyaz sahibi şirketle ilgili mali konular düzenlenmiştir. Buna göre, imtiyaz sahibinin, imtiyaz süresi sonunda, şirkette mevcut olan eşya ve araçlarını hangi durumda ve hangi şartlarla idareye iade edeceği, yönünde bir düzenleme yapılmıştır. İmtiyaz sahibi için, eşya ve araçlarla ilgili, 15 yıla bölünerek hesap edilecek bir tür amortisman hesaplaması yapılmıştır. Buna karşılık yapılan eleştirilerde, düzenlemenin, imtiyaz sahibi şirketlerin elindeki eşya ve araçlar açısından kötü niyetli davranmalarına meydan verebileceği ifade edilmiştir⁸⁴.

Kanunun 6. maddesi⁸⁵ de vergi muafiyeti hakkında olup, 1932 yılında yürürlükten kaldırılmıştır. Söz konusu 6. maddede, imtiyaz sahibinin, yurtdışından ithal edeceği inşaat malzemeleri ile araç ve gerecin, gümrük vergisinden muaf olacağı yönünde bir düzenleme bulunmaktaydı.

7. maddede⁸⁶, imtiyazların, sözleşmeler ve şartnamelerde belirtilmiş olan süreler içinde, Osmanlı kanun ve nizamnamelerine tabi Osmanlı anonim şirketlerine devrolunacağı hususu düzenlenmiştir.

⁸¹ Madde 3 – (Mülga: 25/6/1932 - 2025).

⁸² Madde 4 – İmtiyaz müddetinin inkızasında işletme umuruna mahsus olan edevat ile eşyayı menkule ve levazımatı iştirak olunabileceği mukavelenamenin hini tanziminde hükümetçe lüzum görüldüğü takdirde tasrih olunabilecektir. İmtiyazat mukavelenamelerindeki müddeti muayene mürurunda hükümetin iştirak hakkı muhafaza olunacaktır. Edevat ve eşya ve levazımatı mezkurenin bedeli iştirak ehlihbre marifetiyle ve defatiri hesabiyenin tetkiki ile veya hükümetçe tensip olunacak diğer bir suretle takdir ve tayin edilecektir.

⁸³ Madde 5 – İmtiyaz şartnamesinde mevcut olmadığı halde imtiyazın azami olarak son on beş senesi zarfında Nezareti aidesinin ruhsatıyla müceddeden ve ilâveten vücade getirilecek ve müddeti imtiyazın inkızasında mevcut bulunacak olan imalat için sahibi imtiyaz tarafından ihbar olunup alelusul ispat olunan masrafa muadil bir meblağ imalatı mezkureden her birinin ikmalinden itibaren beher sene için bedelinden 1/15 tenzil edildikten sonra tazminat olarak tarafı hükümetten sahibi imtiyaza tediyе olunacağı mukavelenamenin hini tanziminde hükümetçe lüzum görülürse tasrih olunabilecektir.

⁸⁴ ÖRSTEN ESİRGİN, s. 180.

⁸⁵ Madde 6 – (Mülga: 25/6/1932 - 2025).

⁸⁶ Madde 7 – İmtiyazat mukavele ve şartnamelerinde muayyen olan müddetler zarfında behemehal kavanin ve nizamı Osmaniyeye tabi Osmanlı anonim şirketlerine devrolunacaktır.

8. maddede⁸⁷, imtiyaz işlerinde çalışacak olan çeşitli meslek gruplarının kaçının ve hangilerinin yabancı olacağının belirleneceği yazılıdır.

9. madde⁸⁸, Meclisi Mebusan veya Meclisi Ayan'a sunulacak olan imtiyaz kanunları ve bunlarla ilişkili sözleşmeler ve evrakların incelenmesi usulün nasıl olacağı hakkında bir düzenleme getirmiştir. Buna göre ya kabul ya ret ya da gerekçesi yazılmak suretiyle tadil edilerek iade yoluna gidilebilecektir.

10. maddede⁸⁹, il ve belediye teşkilatlarına dair yapılacak olan kanunlar ile mahalli hükümetin yetkisi çerçevesinde olan imtiyazlar hakkında gerekli kanun yayınlanana kadar merkezi hükümetin geçici olarak yürütmeyi görevini yerine getireceği hususu düzenlenmiştir.

11. madde⁹⁰, imtiyazların verilmesine ilişkin uygulanacak olan usule ilişkindir; buna göre imtiyazlarla ilgili usul ve muameleler, yürütme organı tarafından tayin edilecektir.

12. maddeye⁹¹, Kanun'un kapsamı dışında kalan alanları ve konuları belirtmiştir. Kanun, yer altı ve yer üstü madenleriyle, taş ocakları hakkında geçerli olmayacağı gibi ticari, zirai, sınai ve sarraflık işlerindeki imtiyazları da kapsamayacaktır.

Menafii Umumiyye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanun'un, eksiklerine rağmen konuya ilişkin ilk yasal düzenleme olarak, sadece Osmanlı dönemi için değil, Cumhuriyet dönemi için de belirleyici bir rolü olmuştur. İmtiyazların hangi yasal düzenlemeye tabi olacağı; bu kapsamda nasıl devam edeceği ve sona erme hükümlerinin neler olduğu konusunda temel bir yasal referans olmuştur.

Menafii Umumiyye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanun, 1932 yılında 2025 sayılı Kanunla⁹² değişikliğe uğramış, bazı maddeler eklenmiş bazı maddeler yürürlükten kaldırılmıştır. 25.6.1932 tarih ve 2025 sayılı "Menafii Umumiyye Müteallik İmtiyazat Hakkındaki 10 Haziran 1326 Tarihli Kanuna Bazı Maddeler Tezyiline ve Bu

⁸⁷ Madde 8 – İmtiyaz işlerinde memurini fenniye ve idariye ile ustalar ve işbaşlarından ne miktarının ve hangilerinin ecanipten olacakları tayin ve tahdit edilecektir.

⁸⁸ Madde 9 – Meclisi meb'usan ve ayana arzolan imtiyazat kanunları merbutları olan mukavelat ve evrakı müteferria ile bittetik umumiyeti hakkında verilecek bir karar ile kabul veya red veya eshabı mucibe serdiyle berayı tadil iade olunur.

⁸⁹ Madde 10 – Vilayet ve devairi belediyenin teşkilatına dair yapılacak kanunlar ile itası hükümatı mahalliyyenin selahiyetleri dairesinde bulunacak olan imtiyazlar hakkında kavanini mezkurenin neşrine kadar hükümeti merkeziyece bersabık ifayı muamele edilecektir.

⁹⁰ Madde 11 – Kuvvei icraiye imtiyazatın itası için mabihüttatbik olacak usul ve muamelatı mütekaddimeyi bir nizamı mahsus ile tayine mezundur.

⁹¹ Madde 12 – İşbu kanunun hükmü kavanini mahsusaya tabi bulunan maadini asliye ve sathıye ve taş ocakları hakkında mer'i ve cari olmayacağı gibi umuru ticariye ve ziraiye ve sınaiye ve sarrafiyyeye ait imtiyazlara da şamil olmayacaktır.

⁹² RG. 2.7.1932/ 2139.

Kanunun Bazı Maddelerinin İlgasına Dair Kanun'un" 1. maddesiyle, genel ve ek bütçeye dahil olup, sözleşmenin imzası tarihinde mevcut veya gelecekte konulacak vergi veya resim muafiyetini gerektiren ve bütçelerden ödenmesi hükümetçe gerekli görülen imtiyaz sözleşmelerinin Büyük Millet Meclisinin onayına sunulması zorunluluğu getirilmiştir. Değişiklik yapan 1932 tarih ve 2025 sayılı Kanun, 1910 tarihli Kanun'un 3 ve 6. maddelerini yürürlükten kaldırmış ve adı geçen Kanun'un icrasının –daha önce olduğu gibi- Bakanlar Kuruluna ait olduğunu belirtmiştir.

Aradan geçen yıllar içinde, Menafii Umumiyye Mütcellik İmtiyazat Hakkında Kanun'un düzenlediği imtiyaz usulünün -adı geçen Kanun yürürlükte olmasına rağmen- yerini, özelleştirmelerin hız kazandığı 1980'li yıllardaki yap-işlet-devret modeline bıraktığını, yasal zeminin de imtiyaz sözleşmeleri yerine özel hukuk hükümlerine tabi sözleşmeler olduğunu görüyoruz⁹³.

25.6.1932 tarih ve 2025 sayılı Kanun'dan sonra enerji sektöründe 3096 sayılı kanunun⁹⁴, otoyol yapım, bakımı ve işletilmesiyle ilgili olarak 3465 sayılı kanunun⁹⁵ ve ayrıca altyapı hizmetleri olan köprü, tünel, baraj, haberleşme, deniz ve hava limanlarıyla benzeri altyapı hizmetlerinin yap-işlet-devret modeli çerçevesinde 3996 sayılı kanunun⁹⁶ yürürlüğe girmiştir.

b. Memâlik-i Mahrûse-i Şâhânedede Müsâade-i İmtiyâziye ve Ruhsat-ı Resmiye İstid'â Edenlerin İfâ Etmeleri Lâzım Gelen Şerâit ve Merâsime Dair Nizamnâme

Osmanlı Devleti'nde kuvvetler birliği ilkesi hakim olmuş, imtiyaz usulü de padişahın yetkisi içinde varlığını sürdürmüştür⁹⁷. Osmanlı Devleti döneminde imtiyazlara ilişkin hukuk düzenlemeleri sözleşmeler, şartnameler, tüzükler ve devletin kimi metinlerinde dağınık halde görüyoruz⁹⁸.

Osmanlı Devleti'nde imtiyazlara ilişkin ilk Nizamname, 9 Temmuz 1865 tarihinde çıkarılmış olan, "Memâlik-i Mahrûse-i Şâhânedede Müsâade-i İmtiyâziye ve Ruhsat-ı Resmiye İstid'â Edenlerin İfâ Etmeleri Lâzım Gelen Şerâit ve Merâsime Dair Nizam-

⁹³ AKILLI, s. 110- 111.

⁹⁴ Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun, RG. 19.12.1984 /18610

⁹⁵ Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun, RG. 2.6.1988/19830.

⁹⁶ Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun, RG. 13.6.1994/21959.

⁹⁷ ÜÇÖK Coşkun/MUMCU Ahmet/BOZKURT Gülnihal, Türk Hukuk Tarihi, Turhan Yayınevi, 19. Bası, Ankara, 2017, s. 225.

⁹⁸ ÖRSTEN ESİRGİN, s. 70.

nâmedir”⁹⁹. Yine Osmanlı Devleti döneminde imtiyazlarla ilgili hükümler Şura-yı Devlet’in 1868 tarihli Nizamnamesi’nde¹⁰⁰ ve 1869 tarihli Nizamname-i Dâhilîsi’nde¹⁰¹ yer almıştır. Ayrıca imtiyaz sözleşmeleriyle ilgili hükümlere yer verilen bir başka hukuk belgesi de Nafia Nezareti’nin 2 Şubat 1870 tarihli Kuruluş Nizamnamesi’dir¹⁰². Nafia Nezareti o dönemde bayındırlık, ticaret ve ziraat ile ilgili hususlarda imtiyaz işlemlerinin altyapısının oluşturulduğu ilgili bakanlıktı.

c. Şartname

Osmanlı Devleti’nin ilk anayasası olan 1876 tarihli Kanun-i Esasî’de, imtiyaz sözleşmeleri ile ilgili bir hüküm yoktu. Ardından yapılan 1909 tarihli anayasa değişikliklerinde de imtiyazlara ilişkin bir düzenleme yapılmamıştı. Bununla birlikte, imtiyaz sözleşmelerinin ve şartnamelerinin nasıl düzenlenmesi gerektiğine dair çeşitli örnek belgeler hazırlanmıştı. Osmanlı Devleti’nde ilk şartname örneği ise demiryolu inşa edecek olan şirketlerle akdedilecek sözleşmelerin esasını oluşturacak olan 28 Temmuz 1858 tarihli bir şartname metniydi¹⁰³. Sözü geçen şartnamede demiryollarının istikametleri, inşa yöntemleri, bakım ve işletilmeleri; imtiyazın süresi, feshi; teminat akçesi ve garanti ile ilgili hususlar; tarifeler, yolcu ve eşya taşımacılığı ile ilgili şartlar; özel şartlar ve nihayet diğer hususlara yer verilmişti¹⁰⁴.

d. Milletlerarası Antlaşmalar

“Demiryol ve Bi’t-tasarruf Kanal ve Liman ve sâir İnşaat-ı Nâfiaya Dair Mukavelenâme” ile birlikte 28 Kasım 1882 tarihinden itibaren¹⁰⁵ yapılan imtiyaz sözleşmelerine adı geçen mukavele hükümleri uygulanmaya başlamıştır. İmtiyaz usulünün uygulandığı yıllardan, imtiyazlara ilişkin özel bir kanunun yapıldığı 1910 yılına kadar olan hukukî düzenlemeler, yukarıda ifade edilmiş olanlardır¹⁰⁶.

⁹⁹ 14 Safer 1282 (M. 7 Temmuz 1865), Düstur, I. Tertip, C. III, s. 498- 499.

¹⁰⁰ 1 Nisan 1868 tarihli Şura-yı Devlet Nizamnamesi, Düstur, I. Tertip, C. I, s.703-706.

¹⁰¹ 7 Mayıs 1869 tarihli Şura-yı Devlet Nizamname-i Dahilîsi, Düstur, I. Tertip, C. I, s. 707-718.

¹⁰² 2 Şubat 1870 tarihli Nafia Nezareti’nin Suret-i Teşkili ve Vezâfine dair Nizamname, Düstur, I. Tertip, C. I, s. 480-483.

¹⁰³ ÖRSTEN ESİRGİN, s. 71.

¹⁰⁴ BOA., İ.MV., no.17395, ÖRSTEN ESİRGİN, s. 71.

¹⁰⁵ Düstur, I. Tertip, Z3, s. 137-168.

¹⁰⁶ Nitekim 25 Mayıs 1326 (7 Haziran 1910) tarihinde imtiyazlarla ilgili kanun hakkında Meclis-i Âyân’da konuşan Gabriel Noradounghian da o dönemde imtiyaz konusunda uygulanacak mevzuat olarak, sadece söz konusu nizamnameler ve ilgili maddeleri sayabilmişti. Ayrıntılı bilgi için bkz. ÖRSTEN ESİRGİN, s. 72 vd.

İmtiyazlarla ilgili olarak 1910 yılına kadar herhangi bir esaslı düzenlemeye gidilmemiş olması, hatta Tanzimat Dönemi'yle birlikte başlayan kanunlaştırma çalışmalarına rağmen, imtiyazların sözü edilen bu çalışmalara dahil edilmemiş olması çeşitli şekillerde değerlendirilmektedir. Buna gerekçe olarak da imtiyaz konusunun yeterince bilinmemesi gösterilmiş, Padişahın¹⁰⁷ imtiyazlara konu meselelerdeki mutlak iktidarını muhafaza etmek istemesi de, imtiyazlara ilişkin kanuni çalışmaların yapılmasını engelleyen gerekçeler arasında sayılmıştır¹⁰⁸.

D. Osmanlı Devleti'nde Demiryollarının Yapım Sürecinde İmtiyaz Sözleşmelerine İlişkin Genel Esaslar

1. İmtiyaz Sözleşmelerinin Kapsamı

Osmanlı Devleti'nin demiryolu politikasının en önemli özelliği, demiryolu inşasının yabancı şirketlere bir imtiyaz olarak verilmesiydi. Osmanlı Devleti, demiryolu inşa eden ve/veya işleten şirketlerin kârını, kilometre garantisi vermek suretiyle, güvence altına alıyordu. Bu garantinin kapsamında sadece zararın karşılanması değil dahası eksik kalan kârın da ödenmesi vardı. Osmanlı Devleti, sözü edilen bu kâr garantisini karşılayabilmek için aşar ve ağnam resimleri¹⁰⁹ gibi vergileri, yabancı şirketlere güvence olarak gösteriyordu¹¹⁰.

Yabancı şirketlere verilen demiryolu imtiyazlarının kapsamında başka pek çok hak da vardı. Öncelikle imtiyaz karşılığında verilen demiryolu hattının¹¹¹ geçeceği devlet arazisi, ilgili şirkete karşılığında bedel alınmaksızın devrediliyordu. Yine ilgili şirkete hat boyu üzerindeki devlet ormanları ve taş ocaklarını hiçbir bedel ödemeksizin kullanma olanağı veriliyordu. Buna ek olarak demiryolu yapımı, bakımı ve hatların işletilmesi için gerekli ekipman da gümrüksüz olarak ithal edilebiliyordu. Benzer şekilde ilgili şirkete demiryolu hattının geçtiği hattın iki yanındaki bazen 20 bazen 40- 45 km'lik alan içindeki petrol dahil olmak üzere bütün madenleri işletme hakkı da tanını-

¹⁰⁷ 1876-1909 yılları arasında tahtta II. Abdülhamit'in bulunması ve saltanatı döneminde çok sayıda önemli imtiyaz verilmiş olması, söz konusu değerlendirmenin yapılmasında etkilidir. Ayrıntılı bilgi için bkz. ÖRSTEN ESİRGİN, s. 72.

¹⁰⁸ ÖRSTEN ESİRGİN, s. 72.

¹⁰⁹ Hayvanlar üzerinden alınan vergilere "ağnam" denilmekteydi.

¹¹⁰ AKYILDIZ Ali, Osmanlı Anadolu'sunda İlk Demiryolu: İzmir-Aydın Hattı (1856-1866), Çağını Yakalayan Osmanlı. İstanbul 1995, s. 249-270; İHSANOĞLU Ekmeleddin, Editör Mustafa Kaçar, Çağını Yakalayan Osmanlı. Osmanlı Devleti'nde Modern Haberleşme ve Ulaştırma Teknikleri, İslam Tarih, Sanat ve Kültür Araştırma Merkezi (IRCICA), İstanbul 1995, s. 252; ŞEN Leyla, Türkiye'de Demiryolları ve Karayollarının Gelişim Süreci, TESAV, Ankara 2003, s. 24.

¹¹¹ Ayrıntılı bilgi için bkz. PAMUK Şevket, Osmanlı Ekonomisi ve Dünya Kapitalizmi (1820-1923), Yurt Yayınları: 9, Ankara 1984, s. 67 vd; ÖZYÜKSEL Murat, Hicaz Demiryolu, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul 2000, s. 13 vd; İHSANOĞLU/KAÇAR s. 233- 240 vd.

yordu¹¹². Yabancıların, Osmanlı Devleti sınırları içinde toprak mülkiyeti edinebilmeleri de bu döneme denk gelmektedir; bu elbette tesadüf olarak değerlendirilemez¹¹³.

2. Osmanlı Devleti'nde Demiryollarının İnşası ve İşletilmesi

a. Osmanlı İmparatorluğu'nda Hicaz Demiryolu Dışında Kalan Demiryollarının Yabancı Sermayeye İnşası ve İşletilmesi

Osmanlı Devleti'nde demiryolu projeleri ve inşası süreçlerinde sadece iç dinamikler değil aynı zamanda ve belki daha ağırlıklı olarak dış dinamikler belirleyiciydi. Bu bağlamda Anadolu topraklarının kapitalizme açılması daha çok yabancı sermaye ve dış pazarlar lehine olmuştur¹¹⁴. İşte bu demiryolu ağları sayesinde batı kapitalizmi ve sanayisine ucuz hammadde ve tarımsal ürün tedarik edilmeye başlanmıştı¹¹⁵. Osmanlı Devleti'nde yabancı kaynaklı yatırımların en fazla demiryolu alanına yapılmış olması tesadüf değildir¹¹⁶.

İzmir-Aydın ve İzmir-Buca demiryolu hatlarının yapımı 1856 yılında büyük imtiyazlarla İngiliz şirketlerine verilmişti. 1888 yılında ise Mersin-İskenderun-Basra demiryolu hattının Alman şirketleri tarafından inşasına başlanmıştı. Mersin-İskenderun-Basra demiryolu hattının inşası hakkındaki sözleşmeye göre km başına 15.000 frank kâr garantisi Düyunu Umumiye'nin toplayacağı vergilerden ödenecekti. Bu bağlamda 4.080.000 altın lira tazminat ödenmişti. Osmanlı Devleti tarafından verilmiş olan garanti bundan ibaret olmayıp, buna ek olarak demiryolunun geçeceği arazinin mülkiyeti karşılık alınmaksızın devredilecek, kum-çakıl-taş ocaklarından bedelsiz olarak yararlanılacak, ormanlardan kereste kesimi serbest olacak, demiryolu güzergahında her iki tarafta 20'şer km genişliğindeki alanda madenler bedelsiz kullanılabilecekti¹¹⁷.

İngiliz şirketler bir taraftan İskenderiye-Kahire demiryolu hattıyla Hindistan yolunu kısaltmaya çalışırken, diğer taraftan da İzmir-Aydın demiryolu hattı ile o bölgede-

¹¹² ORTAYLI İlber, Osmanlı İmparatorluğu'nda Alman Nüfuzu, Dokuzuncu Bası, Alkım Yayınevi, İstanbul, s. 101; EARL Edward Mead, Bağdat Demiryolu Savaşı, Çeviren Kasım Yargıcı, Birinci Bası, Milliyet Yayınları, İstanbul 1972, s. 93.

¹¹³ Osmanlı Devleti'nde yabancılar ilk defa 16 Haziran 1868 tarihli Tebaaye-i Ecnebiyenin Emlake Mu-tasarıf Olmaları Hakkında Kanun ile taşınmaz edinme hakkına sahip olmuşlardır. Bkz. PAMUK, Osmanlı Ekonomisi ve Dünya Kapitalizmi (1820-1923), Yurt Yayınları: 9, Ankara 1984, s. 67; EKŞİ Nuray, Yabancıların Türkiye'de Taşınmaz İktisabı, 2. Bası, İstanbul 2012, s. 10-11.

¹¹⁴ Bağdat Demiryolunun yapımı ile birlikte 1889-1898 yılları arasında Almanya ile ticaret % 788.6'lık bir artış göstermiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. ALBAYRAK Mustafa, Osmanlı-Alman İlişkilerinin Gelişimi ve Bağdat Demiryolunun Yapımı, AÜ OTAM, 1995 Ankara, s. 35.

¹¹⁵ AKIN Fetullah/SULTANOĞLU Filiz, 1856'dan 2006'ya Demiryollarının 150 yılı, Demiryol-İş / Türk-İş, Ankara 2006, s. 37-38.

¹¹⁶ Yabancı yatırımlar içinde 1890 yılında yaklaşık % 41 ve 1914 yılında yaklaşık % 63 ile demiryolu yatırımları birincidir; AKIN-SULTANOĞLU s. 38.

¹¹⁷ ÇAKAR Ali Ekber, Ulaşımda Demiryolu Gerçeği, Oda Raporu, TMMOB MMO, Ankara 2012, s. 4

ki hammadde kaynaklarını değerlendirmeyi hedeflemişlerdi¹¹⁸. İzmir-Aydın demiryolu hattı yapılmadan önce dahi İngiliz tüccarların İzmir bölgesinde ağırlığı bulunmaktaydı¹¹⁹. Bu nedenle İzmir'in iç bölgelerle olan ulaşımını sağlayacak bir demiryolu hattının ticari sonuçları en fazla İngiliz sermayesinin lehine olacaktı¹²⁰.

Bir İngiliz Şirketi tarafından inşası başlayan İzmir-Kasaba hattı 1866 yılında tamamlanınca bölgede iki hat faaliyete geçmiş, böylece Batı Anadolu Bölgesinde İngiliz sermayesinin etkinlik alanı genişlemişti. Böylece İngiliz sermayesi, bu bölgede kendi sanayisine hammadde sağlayacak kapitalist çiftlikler kurma yolunda adımlar atabilmişti¹²¹.

b. Rumeli Demiryolları Tecrübesi ve Sonrasında Demiryollarına Devletin Müdahalesi

Rumeli demiryollarının devlet tarafından yapılıp, işletilmesi mümkün görülmediğinden yabancı, özellikle, Avrupalı sermaye çevrelerine başvurulmuştur. Nafia Nazırı Davut Paşa, Avrupa'ya gönderilmiş ve yine Avusturya hükümetinin tavsiyesiyle Avusturyalı banker Baron Hirsch ile 17 Nisan 1869 tarihinde Paris'te bir imtiyaz sözleşmesi imzalanmıştı¹²². Baron Hirsch'e, 2.000 km'lik demiryolu imtiyazı, kilometre başına 22.000 franklık teminatla ve 1876 yılından itibaren 99 yıllığına verilmiştir¹²³. 1870 yılı Ocak ayı başlarında Hirsch, Paris'te "Rumeli Demiryolları Şirket-i Şahanesi" ve "Rumeli Demiryolları İşletme Kumpanyası" adlı altında iki şirket kurmuştur¹²⁴.

Ancak Hirsch, pek çok araştırmacı ve yazarın¹²⁵ ittifakla belirttiği üzere Osmanlı Devleti'ni zarara sokmuş, demiryolu inşa faaliyetini sömürü aracı haline getirmiş,

¹¹⁸ KAYNAK, s. 1984, s. 68.

¹¹⁹ KURMUŞ Orhan, Emperyalizmin Türkiye'ye Girişi, İstanbul 2007, s. 57.

¹²⁰ İzmir-Aydın demiryolu sözleşmesine göre Osmanlı Hükümeti, bu hattı inşa edecek olan şirketin sağladığı 30.600.000 Frank sermaye için yıllık % 6 kar garantisi vermiş, buna ek olarak şirket devlet arazilerinden, maden ve ormanlardan bedelsiz olarak yararlanma hakkını haiz olmuştu. Ayrıntılı bilgi için bkz. KURMUŞ s. 6 vd.

¹²¹ PAMUK Şevket, Osmanlı İmparatorluğu'nda Yabancı Sermaye: Sektörlere ve Sermayeyi İhraç Eden Ülkelere Göre Dağılımı (1854-1914), ODTÜ Gelişme Dergisi, Ankara 1978 Özel Sayı, s. 148.

¹²² ENGİN, s. 46-51; ONUR, s. 16; ÖZYÜKSEL, s. 15.

¹²³ ONUR, s. 16; ÖZYÜKSEL, s. 15.

¹²⁴ Her bir şirketin sermayesi 50.000.000 frank olup, ödenmiş bölümü 12.500.000 milyon Franktı. Hirsch, imtiyaz sözleşmesinin hükümlerinden biri olan 5.000.000 Franklık kefalet akçesini ise Şubat 1870'de yatırmıştı. Ayrıntılı bilgi için bkz. ENGİN, s. 54- 61.

¹²⁵ Baron Hirsch Rumeli Demiryolları inşaatı sayesinde büyük kâr elde etmiş ve bununla birlikte "İotork" olarak bilinen bir istikraz neticesinde Osmanlı Devleti'ne ciddi bir yük getirmişti. Osmanlı Devleti, Rumeli Demiryolları için yapılan bu istikraza 35.000.000 Osmanlı altını borçlanmış ancak karşılığında sadece 11.000.000 altın elde edebilmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. AVCIOĞLU Doğan, Türkiye'nin Düzeni, Bilgi Yayınevi, Ankara 1971, Beşinci Basım, s. 70; ENGİN, s. 125 vd.

demiryolu inşasının hedeflerini göz ardı ederek, kendi kârını maksimize etmeyi başarmıştır. Osmanlı Devleti de en sonunda Hirsch'ten ve girişimlerinden vazgeçerek, demiryolu inşasında başka yollar aramıştır. Osmanlı Devleti'nde Rumeli Demiryolları ve diğer hatlarda verilen imtiyazlar neticesinde çoğu olumsuz ciddi bir tecrübe birikmiştir. Nihayetinde, demiryollarının, devletin bizzat müdahalesiyle inşa edilmesi noktasına gelinmiştir. İlk olarak Haydarpaşa-İzmit hattının inşası düşünülmüş; ancak bu hattın da 24 km'lik bir kısmı yapılabilmisti.

c. Düyunu Umumiye ile Demiryollarının İdaresi Arasındaki İlişki

Sultan Abdülaziz döneminde, 1871 yılında, İstanbul ile Bağdat arasında bir demiryolu hattının inşasına ilişkin bir irade yayınlamıştı. Ancak 1875 yılında Osmanlı Devleti borçlarını ödeyemeyeceğini açıklayınca projeler yarım kalmıştır¹²⁶.

Bu ekonomik krize 1877-1878 Osmanlı-Rus Savaşı ve bunun muhtemel sonuçları da eklendiğinde yabancı sermaye riskten uzak durmuştur. Ancak yabancı sermaye ve devletler bu kriz ortamının kendi lehlerine aşılmasının yolunu bulmuşlar ve Düyun-ı Umumiye İdaresi'nin¹²⁷ kurulması sonrasında, yatırımlara ve imtiyaz taleplerine kaldıkları yerden devam etmişlerdi¹²⁸. Düyun-ı Umumiye İdaresi, 1882 yılında, Osmanlı Devletiyle alacaklı ülkeler arasında imzalanan bir kararname¹²⁹ ile kurulmuştur. Borçların ödenmesi için bazı vergilerin bu idarenin yönetimine bırakılması kararlaştırılmışken, uygulamada idare bu vergileri doğrudan toplama yoluna gitmişti¹³⁰. Düyun-ı Umumiye İdaresi, imparatorluğun mali ve ekonomik yapısı ile ilgili önemli bilgilerle sahip olmuş, bu yönüyle Avrupalı yatırımcılar için bir çeşit danışmanlık hizmeti görür hale gelmişti. İdare, Osmanlı maliyesinin yanında yabancıların kontrolünde olan ikinci bir maliye teşkilatı olmuştu. Düyun-ı Umumiye İdaresi hem alacaklıları himaye ediyor hem de demiryolu şirketlerine taahhüt edilmiş olan kilometre garantisi için tahsis edilen gelir kalemlerini (öşür ve ağnam vergilerini) kontrol ederek demiryolu şirketlerinin doğacak alacaklarını da garantiye alıyordu.¹³¹

¹²⁶ ÖZTÜRK, s. 64.

¹²⁷ Tam adı “Düyun-u Umumiye-i Osmaniye Varidat-ı Muhassasa İdaresi”.

¹²⁸ GÜLSOY Ufuk, Osmanlı Devrinde Anadolu ve Bağdat Demiryolları, Osmanlı'da Ulaşım, Çamlıca Yayınları, 2. Bası, İstanbul 2013, s. 292.

¹²⁹ Kararname, 20 Aralık 1881'de Padişah tarafından İrade-i Seniyye olarak yayınlanmıştı. İrade-i Seniyye'nin yayın tarihi 28 Muharrem 1299 olduğundan, bu kararname “Muharrem Kararnamesi” olarak da anılmaktadır.

¹³⁰ TAN Turgut, Osmanlı İmparatorluğu'nda Yabancılar Verilen Kamu Hizmeti İmtiyazları, AÜSBFD, C. 22, S. 2, s. 285.

¹³¹ BLAISDELL Donald C, Osmanlı İmparatorluğu'nda Avrupa Mali Denetimi “Düyun-ı Umumiye”, Çeviren A. İ. DALGIÇ, Doğu-Batı Yayınları, İstanbul 1979, s. 125-126. Düyun-ı Umumiye İdaresi ile demiryolu şirketleri arasında organik bağlar da bulunmaktaydı. Demiryolu şirketlerinin yönetim kurulu üyeleri aynı zamanda idarenin konseyinde de görev almışlardı. Hem Düyun-ı Umumiye

d. Deutsche Bank Örneği Işığında Düyunu Umumiye İdaresi ile Demiryolu Şirketlerinin İlişkileri

İzmit-Ankara demiryolu hattının yapımına ilişkin Deutsche Bank ile 27.09.1888 tarihinde imzalanmış imtiyaz sözleşmesi, yabancı demiryolu şirketlerinin tahsilat alma güvencesi açısından yeterince açıklayıcıdır. Bu sözleşmenin XXIX. maddesi şöyledir;

“Osmanlı Hükümeti, imtiyaz sahiplerine yapılan ve işletilen her kilometre demiryolu için yıllık 15.000 frank gayri safi kâr garanti eder. İşletme gelirleri bu miktardan az olduğu durumda yapılan ve işletilen her kilometre demiryolu için yıllık 15.000 frank gayri safi geliri sağlamak amacıyla aşağıdaki yöntem izlenecektir:

Hattın geçtiği İzmit, Ertuğrul, Kütahya ve Ankara sancakları aşarı açık artırmaya çıkarıldığı zaman, Düyunu Umumiye İdaresi’nin bir görevlisi de hazır bulunacak ve açık artırmayı kazanan mültezimlerin¹³² vermek zorunda oldukları senetler, bu sancaklardaki Düyunu Umumiye görevlilerine verilecek ve karşılıkları da ancak bu görevlilere ödenecektir. Söz konusu kilometre güvencesini sağlamak üzere hükümetin imtiyaz sahiplerine ödemeyi kabul ettiği miktar böylece toplanmış olan paradan alınacak ve Düyunu Umumiye İdaresi tarafından imtiyaz sahiplerine ödenecektir; kalan yine aynı yönetim tarafından Devlet Hazinesine aktarılacaktır¹³³.

Düyun-ı Umumiye İdaresi’nin yabancı demiryolu şirketleri lehine olan bu güvence fonksiyonu, idare ile bu şirketler arasında kurulmuş olan organik bağlarla daha da güçlendirilmiştir. Demiryolu şirketlerinin yöneticileri aynı zamanda Düyun-ı Umumiye Konseyi’nde de yer almışlardır¹³⁴.

e. Demiryolu İmtiyazı Beraberinde Tanınan Diğer “İmtiyazlar”

Mersin-İskenderun-Basra demiryolu hattının inşası için Alman sermayeli bir şirketle 1888 yılında sözleşme yapılmıştı. Buna göre “...kilometre başına 15.000 frank kâr garantisi verilmiş ve bu paranın Düyun-u Umumiye’nin toplayacağı vergilerden

Konseyinde hem de demiryolu şirketlerinde görev alan yöneticiler, Osmanlı hükümeti ile demiryolu kumpanyaları arasında çıkan anlaşmazlıklarda, devamlı surette kendi şirketlerinin çıkarlarını savunmuşlardı. Ayrıntılı bilgi için bkz. BLAISDELL, s. 126 vd; ÖZYÜKSEL, Osmanlı Alman İlişkilerinin Gelişim Sürecinde Anadolu Bağdat Demiryolları, Arba, İstanbul 1988, s. 19-20.

¹³² İdare tarafından kurulmuş bulunan bir hizmet, önceden kararlaştırılan götürü veya orantılı bir bedel karşılığında “mültezim” denilen özel bir kişi tarafından görülmektedir. Bu yöntemde hizmet için gerekli tesisler idare tarafından kurulmuştur ve hizmetten yararlananlardan alınan bedelin tamamı mültezime kalmaz, idare ile paylaşılır. Bu usulden genellikle Osmanlı İmparatorluğu döneminde “aşar” ve “öşür” gibi bazı vergilerin toplanmasında yararlanılmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. DURAN, s. 333.

¹³³ BLAISDELL, s. 120.

¹³⁴ BLAISDELL, s. 126.

ödenmesi kararlaştırılmıştı. Yapılan anlaşma çerçevesinde; demiryolunun geçeceği devlete ait toprakların mülkiyeti imtiyaz sahiplerine bedelsiz olarak verilecek, bina yapılacak topraklara kira ödenmeyecek, kum, çakıl ve taşocakları bedelsiz kullanılacak, keresteler Devletin ormanından kesilecek, demiryolu hattının geçtiği arazinin her iki tarafındaki 20 km genişliğindeki sahada her türlü yer altı maden arama çalışmaları yapılabilecek, arkeolojik kazı çalışmaları yapılarak eserler çıkarılabilecekti. Berlin-Bağdat-Basra hattı olarak da bilinen bu hattın uzunluğu 3773 km.'dir. Osmanlı Devleti bu hat için 1911 yılına kadar Almanlara 4.080.000 altın lira km. tazminatı ödemiştir...¹³⁵."

Osmanlı Hükümeti ile Deutsche Bank'ın öncülüğünde kurulan konsorsium¹³⁶ arasında 4 Ekim 1888'de Anadolu Demiryolu imtiyaz sözleşmesi imzalanmıştı¹³⁷. Bu imtiyaz sözleşmesi İzmit-Ankara hattının inşası ve işletilmesi ile daha önce yapılan Haydarpaşa-İzmit hattının 6.000.000 frank karşılığında Deutsche Bank'a devredilme şartlarını içermektedir. Ancak, bu hattın yenilenmesi gerektiğinden bunun için 10.300 frank kilometre garantisi alınmıştı. Konsorsiyuma, 486 km. uzunluğundaki İzmit-Ankara hattı için ise 15.000 frank kilometre garantisi verilmiş olup, bu hattın işletme hakkı da 99 yıl olarak belirlenmişti. Garanti ödemeleri için de hatların geçeceği İzmit, Ertuğrul, Kütahya ve Ankara Sancaklarının aşar gelirleri karşılık olarak gösterilmişti. Bu vergilerin toplanmasında Düyun-ı Umumiye İdaresi aracılık yapacaktı¹³⁸. İdare ile ilişkilerin sağlıklı bir biçimde yürütülebilmesi için de idarenin İngiliz temsilcisi Caillard, demiryolu şirketinin yönetim kuruluna alınmıştı¹³⁹. İmtiyaz sözleşmesinin imzalanmasından 5 ay sonra, İstanbul'da "Anadolu Demiryolu Şirketi" kurulmuştur. 45.000.000 franklık sermayeli şirkete, döşenecek hatların her yanından, 20'şer km.lik alanda maden arama ve ağaç kesme hakkı da tanınmıştı¹⁴⁰.

Yine o dönemde demiryolu imtiyazlarıyla birlikte Almanya merkezli şirketlere Haydarpaşa-Sirkeci arasında feribot işletmeciliği, Köstence-İstanbul arasında telgraf hattı döşemeleri ile Hamburg-İstanbul arasında denizyoluyla yük taşımacılığı yapılması için de imtiyazlar verilmişti. Ayrıca, Deutsche Bank'a ticari ve ekonomik bakımdan önemli merkezlerde şube açma hakkı da tanınmıştı¹⁴¹. Bu sayılanlar, demiryolu imti-

¹³⁵ ÇAKAR Ali Ekber, Değişim Sürecinde Kamu Hizmetleri ve Küreselleşmenin Demiryolu Politikalarına Etkileri, TMMOB MMO, Değişim Sürecinde Kamu Hizmetleri ve Küreselleşmenin Demiryolu Politikaları Sempozyumu, 13 Mart 2003, Özkan Matbaası, Ankara 2003, s. 10.

¹³⁶ Konsorsiyumda, Deutsche Bank'ın yanı sıra Deutsche Vereinsbank ile Württembergische Vereinsbank da bulunuyordu.

¹³⁷ ÖZTÜRK, s. 67.

¹³⁸ ÖZTÜRK, s. 67, ORTAYLI, s. 44-47; GÜLSOY Ufuk, Hicaz Demiryolu, Eren Yayıncılık, İstanbul 1994, s. 24 vd.; ÖZYÜKSEL, 1988, s. 49-52; ŞEHİSÜVAR H, Dünyada ve Bizde Demiryolu, Demiryolu Dergisi, C. 20, Yıl 20, S. 233- 235, Ankara 1944, s. 12.

¹³⁹ RATHMAN Lothar, Alman Emperyalizminin Türkiye'ye Girişi, Çeviren Ragıp ZARAKOLU, üçüncü Bası, Belge yayınları, İstanbul, 2001, s. 41 vd.; ONUR, s. 19; ÖZYÜKSEL, s. 55-56.

¹⁴⁰ RATHMANN, s. 41-42; ÖZYÜKSEL, 1988, s. 56.

¹⁴¹ ÖZTÜRK, s. 71.

yazlarıyla elde edilen hakların, kamu hizmeti imtiyazı olmaktan çok adeta kapitülasyonlarla elde edilen “menfaatleri” hatırlatmaktadır.

Bağdat demiryolu imtiyazlarıyla birlikte pek çok diğer hak da demiryolu şirketlerine tanınmıştı. Bağdat Demiryolu Şirketi’ne tanınan bir diğer imtiyaz ise, hatların geçeceği yerlerde, hattın her iki yanında, 20’şer km’lik alanda maden arama çalışmalarının yapılmasıydı. Ayrıca, bu alandaki ormanlardan da yararlanma hakkını elde etmişlerdi. Şirkete tanınan bir diğer ayrıcalık da, demiryolu yapımında kullanılmak üzere yurt dışından getirilecek olan araç, gereç ve diğer malzeme için gümrük vergisi alınmayacak olmasıydı. Ayrıca, şirket malları, sermayesi ve gelirleri vergi dışı tutulacaktı¹⁴². Bu demiryolu için hükümetin taahhüt ettiği imtiyazlara karşılık olarak Konya, Halep, Urfa vilayetlerinin öşür gelirleri gösterilmişti.

II. CUMHURİYET DÖNEMİNDE DEMİRYOLLARININ DURUMU VE BENİMSENEN POLİTİKALAR

A. Osmanlı Devleti’nden Cumhuriyet’e Geçiş Sürecinde Demiryolları

Birinci Dünya Savaşı sonrasında Mondros Ateşkes Anlaşmasını imzalayan Osmanlı Devleti Suriye, Hicaz ve Filistin demiryollarını kaybetmiştir. Osmanlı Devleti’nin elinde kalan demiryolu hatları Anadolu demiryolları, Rumeli demiryollarının bir kısmı ve Kafkas demiryollarıydı¹⁴³. Lozan Konferansı sonrasında, Osmanlı döneminde yabancı şirketler tarafından inşa edilen ve işletilen, demiryolu hatlarının yaklaşık 4.000 km’lik bölümü Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde kalmıştır¹⁴⁴.

B. Cumhuriyetin İlk Yıllarında Millileştirme Tartışmaları

Ankara Hükümeti’nin itilaf devletleriyle yapmış olduğu Lozan Anlaşmasıyla kapitülasyonlar kaldırılmış, bunun sonucu olarak da başta demiryolları olmak üzere yabancıların elinde bulunan bazı işletmelerin “millileştirilmesi¹⁴⁵” imkanı doğmuştu.

¹⁴² ÖZYÜKSEL, 1988, s. 194.

¹⁴³ Ateşkes antlaşmasının 10. maddesine göre “Toros tünelleri müttefikler tarafından işgal edilecek”, 15. maddeye göre ise “Bütün demiryollarında itilaf devletlerinin kontrol subayları görevlendirilecekti”. Bu maddelere istinaden itilaf devletleri, Osmanlı demiryollarını kontrol etme imkanını elde etmişlerdi. ÖZDEMİR Mehmet, Mütareke ve Kurtuluş Savaşı Başlangıç Dönemlerinde Türk Demiryolları (Yapısal Ekonomik Sorunlar, 1918-1920), Kültür Bakanlığı Yayınları/2620, Ankara 2001, s. 27- 28; YILDIRIM İsmail, Cumhuriyet Döneminde Demiryolları (1923-1950), AYK, AAM, Ankara 2001, s. 25.

¹⁴⁴ AKBULUT Gülpınar, Siyasi Coğrafya Açısından Türkiye’de Demiryolu Ulaşımı, Anı Yayıncılık, Ankara 2010, s. 176.

¹⁴⁵ Hükümetin Demiryolu Politikası, İnşa ve Millileştirme Politikasına dayandırılmıştı. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. DEMİRHAN, s. 105. TBMM’deki bu görüşmeler sırasında dikkat çekici bir görüş olarak maden imtiyazıyla ilgili olarak millileştirme mi devletleştirme mi tartışması sırasında

Yine Lozan Anlaşmasıyla birlikte Osmanlı Devleti'nin Avrupalı devletlere verdiği imtiyazları içeren serbest ticaret antlaşmaları son bulmuştu. Buna göre düşük gümrük tarife oranları ve kota sınırlamalarına dayanan bu antlaşmalar 1929 yılına kadar yürürlükte kalacak ve bu tarihten sonra yeni Türkiye Cumhuriyeti kendi ticaret politikalarını ve gümrük tarifelerini belirleyebilecekti¹⁴⁶.

C. Cumhuriyet Döneminde Demiryollarına Uygulanan Farklı Politikalar

1. 1923 Dönemi

1923'ten başlayan "ulusal bütünlük ve ulusal ekonomi yaratma hedefinin" gerçekleştirilebilmesi için demiryolları politikasının, diğer adıyla, "Şimendifer Politikası-na"¹⁴⁷ önemli bir yer verilmişti¹⁴⁸. Cumhuriyet Hükümeti daha ilk günlerinden itibaren ulaşımı ve özellikle de demiryolu ulaşımını öncelikli görmüştü. Cumhuriyet Halk Fırkası'nın ilk resmi belgesi olan 8 Nisan 1923 tarihli "Dokuz Umde'de" acilen ihtiyaç duyduğumuz demiryolları için hemen girişimler ve işlere başlanacaktır (müstacelen muhtaç bulunduğumuz demiryolları için hemen teşebbüsât ve fiiliyata başlanacaktır) denilmekteydi¹⁴⁹.

Cumhuriyet'in ilk yıllarındaki bu demiryolu politikası ile yukarıda sözü edilen ulusal hedeflere ulaşmak yolunda ciddi mesafe alınmış ve bununla paralel olarak yabancı şirketlerin elinde bulunan demiryolları satın alınarak devletleştirilmiştir¹⁵⁰.

ortaya çıkmıştı. Dönemin İktisat Vekili Mahmut Esat BOZKURT, devletleştirme tartışması sırasında şu açıklamada bulunmuştu; "bir memlekette ve ona göre teşkilat vücuda getirilmedikçe kolay kolay tatbiki kolay olan şeyler değildir... Bir memlekeyyeyiz ki (orijinal metinde böyle geçmektedir; "memleketiz ki" denilmek istendiği anlaşılmaktadır) devletleştirmek usuli ki, yani komünizmden bir adım geride olan usuli henüz kabul etmemişizdir ve memleket teşkilatını ona göre yapmamışdır... Yalnız Zabıta Devleti manasını ifade eden bir memlekette madenleri devletleştirmek usulüyle idare etmek, onları hiçbir gün kullanamamak manasını ifade eder... Bu madenleri devletleştirmek imkan ve ihtimali, bizim memleketimizin bu günkü teşkilatıyla, Teşkilatı Esasisiyle, mümkün değildir". TBBM. Zabıt Ceridesi, C. I, s. 511; ayrıntılı bilgi için bkz. DEMİRHAN, s. 52-53.

¹⁴⁶ OWEN Roger/PAMUK Şevket, 20. Yüzyılda Ortadoğu Ekonomileri Tarihi, Çeviren Ayşe EDİRNE, 1. basım, SÜ Yayınları, İstanbul 2002, s. 23-24.

¹⁴⁷ Söz konusu dönemdeki demiryolu politikasının amaçları şöyle özetlenebilir: ülkenin yer altı ve yer üstü kaynaklarına ulaşmak; üretim ve tüketim alanlarını demiryolları ile birbirine bağlamak ve özellikle limanlarla hinterlandları arasındaki ulaşımı sağlamak; ekonomik kalkınmanın ülke çapında dengeli gelişimini sağlamak ve özellikle geri kalmış yerlere demiryolları ile ulaşabilmek; sadece ekonomik kalkınma değil aynı zamanda sosyal kalkınmayı da sağlamak; milli güvenlik ve bütünlüğün sağlanması hedefiyle ülke çapında demiryolu ağını yaymak. ÖZTÜRK, s. 89, ERGÜN İsmet, Türkiye'nin Ekonomik Kalkınmasında Ulaştırma Sektörü, HÜ İİBF Yayınları No: 10, Ankara 1985, s. 9.

¹⁴⁸ ÖZTÜRK, s. 88.

¹⁴⁹ DEMİRHAN, s. 30.

¹⁵⁰ YILDIRIM, 2001, s. 40; Osmanlı Devleti döneminde inşa edilip, Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde kalan demiryollarının 1196 km'si anlaşma ve sözleşmelerle Türkiye Cumhuriyeti'ne geçmiş ve 2780 km demiryolu da imtiyaz sahibi şirketlerden 363 milyon TL karşılığında satın alınmıştı. Ayrıntılı bilgi için bkz. ZENGİN Servet, Türk Demiryolları, Ankara 1959, s. 16.

2. Chester Projesi

Osmanlı Devleti döneminde gündeme gelen Chester Projesi, 1911 yılında reddedilmiş, uygulamaya konulmamıştı. Ancak Cumhuriyetin ilk yıllarında, ekonominin itici gücü olduğu her fırsatta dile getirilen demiryollarının inşası için bütün olanaklar seferber edilmişti. İzmir İktisat Kongresi kararlarına da yansdığı üzere demiryollarının inşası için “ulusal devlette” “yabancı sermayeye” yaşam alanı tanınmıştı¹⁵¹. İşte bu çerçevede vaktiyle Osmanlı Meclisi Mebusan’ı tarafından reddedilen Chester Projesi, TBMM’de 8-9 Nisan 1923’te görüşülmüş¹⁵² ve kabul edilmiş¹⁵³, Hükümet ile Ottoman-American Development Şirketi (O.A.D.C.) arasındaki sözleşme, “Şarkı Anadolu Demiryollarının İnşasına Dair Anlaşmalar¹⁵⁴” adıyla, 29 Nisan 1923’te imzalanmıştı.

Chester projesi, demiryollarıyla ilgili önemli bir proje olmasının yanında, genç Türkiye Cumhuriyeti’nin yabancı sermayeyle ilk tecrübelerinden biri olmuştur. Chester projesi, adını, Albay Colby M. Chester’den almıştır. Albay Chester, Türkiye’de iş ve yatırım yapma amaçlı bir şirket olan Ottoman American Development Company’nin (O.A.D.C) kuruluşuna öncülük etmiştir¹⁵⁵. Chester adıyla anılan proje, Türkiye sınırları içinde, ABD sermayesiyle bir demiryolu inşası işidir. Buna göre demiryolu hattı, Sivas’tan başlayarak güneye doğru Harput, Ergani, Musul, Kerkük ve nihayet Süleymaniye’ye yani neredeyse İran sınırına inecekti. Bu Sivas-Süleymaniye hattı dışında ayrıca Samsun üzerinden Karadeniz’e, Halep üzerinden Akdeniz’e ve Bitlis üzerinden Van’a uzanan yan hatlar inşa edilecekti¹⁵⁶.

Chester projesiyle hem ekonomik hem de askeri faydası olacak hatlar yapılacaktı. Ancak bu hat sayesinde ABD sermayesi, petrol rezervleri zengin Musul’un kontrolünü sağlayabilirdi. İşte bu ihtimal, İngiltere ve Almanya’nın emperyal planlarıyla çelişiyordu¹⁵⁷. Ancak anlaşılıyor ki; T.B.M.M. hükümeti açısından, bu coğrafyada daha az yıpranmış olduğu düşünülen ve o gün değin karşı karşıya gelmediği ABD ile iş yapmak daha uygun bir seçenek olarak görülmüştü. T.B.M.M. hükümetinin, Chester projesini hayata geçirmek istemesinin arka planında, gelecekte yapılabilecek barış görüşmele-

¹⁵¹ M. Kemal ATATÜRK’ün İzmir İktisat Kongresi’nde “Kanunlarımıza riayetkar olmak şartıyla ecnebi sermayelerine lazım gelen teminatı vermeye her zaman hazırız ve şayanı arzudur ki, ecnebi sermayesi bizim sayimize ve serveti sabitemize intizam etsin. Bizim için ve onlar için faydalı neticeler versin. Fakat eskisi gibi değil” demiştir. Bkz. DEMİRHAN, s. 42-43. Chester Projesinin tarihçesi ve ayrıntılı bilgi için bkz. DEMİRHAN, s. 40-58.

¹⁵² DEMİRHAN, s. 46, EARLE, s. 364-365.

¹⁵³ DEMİRHAN, s. 48.

¹⁵⁴ Düstur, III. Tertip, Cilt 4, s. 29-31.

¹⁵⁵ DEMİRHAN, s. 40-41.

¹⁵⁶ DEMİRHAN, s. 41.

¹⁵⁷ DEMİRHAN, s. 41.

rinde ABD’ni yanına alabilmek ve hatta Musul’un kaybına bu sayede engel olabilmek arzusunun¹⁵⁸ yattığı söylenebilir. Ancak Chester projesinin kabulünün, ABD’nin birinci paylaşım savaşında sanki dahli yokmuş gibi bir değerlendirmeye dayandırılmış olması, T.B.M.M. hükümetini doğru olmayan bir noktaya götürmüştür¹⁵⁹.

İşte; 1923 tarihli Chester projesi, yukarıda anlatılan gelişmeler neticesinde, imtiyaz sözleşmesi T.B.M.M. tarafından onaylanmıştır¹⁶⁰. Buna göre; proje kapsamında 4.400 km’lik ana ve yan hatların içinde olduğu bir demiryolu inşa edilecek ve ek olarak üç tane de liman yapılacaktı.

Chester projesiyle, inşa edilecek olan demiryolu hatlarının her iki tarafında 20’şer km içinde yer alan madenlerin işletilmesi tekel hakkı yabancı yatırımcıya tanınmakta, demiryolu hattının üzerinde yer alacak istasyonlar ve ayrıca limanların yapılacağı araziler ve diğer haklar hükümet tarafından imtiyaz süresi olan 99 yıllığına bedelsiz olarak yatırımcı şirket olan O.A.D.C.’ye verilecekti¹⁶¹. Demiryollarının geçeceği güzergahta kurulacak istasyon ve diğer tesisler ile limanların üzerine inşa edileceği araziler de Türk Hükümeti tarafından kamulaştırılıp, 99 yıl süreliğine ve bedelsiz olarak, O.A.D.C.’ye devredilecekti¹⁶². Bir taraftan Chester projesiyle ilgili imtiyaz sözleşmesinde, imtiyaz alan şirkete, hiç ücret ödenmeyecek ve kilometre garantisi de verilmeyecekti¹⁶³. Diğer taraftan da yer altı kaynakların imtiyazı alan şirket tarafından işletilebilecekti. İşte bu; ülkenin önemli bir menfaatinin, 99 yıl gibi çok uzun bir süreliğine yabancı sermayeye kullandırılması, diğer bir ifadeyle de söz konusu menfaatin ülke yararına kullanılamaması sonucunu doğuracaktı. Yer altı kaynaklarının kullanılabilir olmasına yönelik imtiyaz kapsamında, petrol kuyularının döşenebilmesi, baraj ve hidroelektrik santralleri inşaatı da bulunmaktaydı¹⁶⁴. Tüm bunlara ek olarak O.A.D.C.’nin vergi yükümlülüğü de oldukça sınırlı belirlenmişti¹⁶⁵.

Dönemin Türk Hükümeti, gelecekte yapılabilecek görüşmelerde A.B.D. tarafından destekleneceğini düşünmüştü; ancak bunun gerçekçi olmadığı Lozan sürecinde ortaya çıkmış; bunun üzerine Türk delegeler, Ankara’dan Chester projesiyle ilgili artık

¹⁵⁸ İLKİN Selim, 1922-1923 Yılları Türkiye’inde Bir Yabancı Sermaye Girişimi Chester Demiryolu Projesi, Bildiriler ve Tartışmalar, Türkiye İş Bankası Uluslararası Atatürk Sempozyumu, (17-22 Mayıs 1981), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara 1984, s. 751.

¹⁵⁹ Chester projesinin, dolayısıyla ABD girişiminin tercih edilmesi konusunda İsmet İNÖNÜ’nün kişisel değerlendirmelerinin de etkili olduğu hususunda bkz. ÖRSTEN ESİRGİN, s. 242.

¹⁶⁰ Bkz. 113 no’lu dipnot.

¹⁶¹ ÖRSTEN ESİRGİN, s. 243-244.

¹⁶² DEMİRHAN, s. 46.

¹⁶³ ÖRSTEN ESİRGİN, s. 243.

¹⁶⁴ EARL, s. 364-365.

¹⁶⁵ BORATAV Korkut, Türkiye’de Devletçilik, Savaş Yayınları, Ankara 1982, s. 27.

mesafe alınmaması isteğinde bulunmuştur¹⁶⁶. T.B.M.M.'de projeye ilgili olarak yapılan görüşmelerde lehe¹⁶⁷ ve aleyhe konuşmalar yapılmıştır. Aleyhe yapılan konuşmalar, Chester projesini değil, şartlarını eleştirmeye yönelik olmuştur. Bunlar içinde öne çıkan eleştiriler şunlardır: imtiyazların Avrupa'da 44 yıl olmasına rağmen burada 99 yıl olarak öngörülmüş olması; yatırımcı şirket tarafından verilen depozitonun işin tutarının sadece 1/80.000 olması; demiryolları için kömür ithalinin 10 yıl süreyle gümrüksüz yapılacak olması¹⁶⁸; tren taşıma tarifelerinin yüksek olması; hatların dar yapılmasının hatalı olmasıdır¹⁶⁹.

T.B.M.M.'de yapılan tartışmalar neticesinde “Şarkı Anadolu Demiryollarının İnşasına Dair Anlaşmalar” onaylanmıştır. Ancak buna karşı başta İngiltere ve Fransa'nın verdiği tehditkar tepkiler¹⁷⁰; yatırımcı şirket O.A.D.C.'nin gerekli sermayeyi ve krediyi bulmayıp veya bulamayıp işe başlamaması, nihayetinde O.A.D.C.'nin de elindeki imtiyazı Kanadalı bir şirkete satıp devretmesiyle birlikte proje ve ilgili Anlaşma'nın uygulanması fiilen çok güçleşmiştir¹⁷¹. Bu gelişmelerin sonucunda, Türk Hükümeti, ilgili Anlaşma'nın ihlali nedeniyle 18.12.1923'te fesih yoluna gitmiş, O.A.D.C.'ye teminat olarak verdiği 50.000 lirayı da ancak yargısal yolları kullanarak tahsil edebilmiştir¹⁷².

3. Planlı Dönemde Demiryolları

Cumhuriyet hükümeti, ülkenin kalkınması ve ekonomik hedeflere ulaşılabilmesi için bir demiryolu politikası oluşturmak istemiş, 25 Temmuz-2 Ağustos 1925 tarihlerinde bir Demiryolu Kongresi toplamıştı¹⁷³. Kongre'nin sonucu itibarıyla ülkedeki demiryolu hatlarının hızla genişletilmesi yönünde bir inşaa politikası belirlenmişti.

Türkiye'nin ilk planlı dönemi 1934-1938 döneminde yürürlüğe giren Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı ile başlamıştı. Bu dönem aynı zamanda devletçilik dönemidir. Devletçiliğin uygulamaya geçmesini sağlayan görüş ve kararlar, 1930-1933 yılları arasında

¹⁶⁶ DEMİRHAN, s. 48.

¹⁶⁷ T.B.M.M.'de proje lehine konuşma yapanlardan biri de dönemin İcra vekiller heyeti başkanı Rauf Orbay'dır. Ayrıntılı bilgi için bkz. DEMİRHAN, s. 49 vd.

¹⁶⁸ Tunalı Hilmi'nin kömür ithali hatalı olduğu, aksine yerli kömürün kullanılmasının gerektiği yönünde bir konuşma yapmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. DEMİRHAN, s. 51.

¹⁶⁹ DEMİRHAN, s. 49-53.

¹⁷⁰ İLKİN Selim, s. 777.

¹⁷¹ DEMİRHAN, s. 53-54.

¹⁷² DEMİRHAN, s. 54-55.

¹⁷³ DEMİRHAN, s. 55 naklen Ankara'da 25 Temmuz 1341 Tarihinde Nafia Vekili Süleyman Sırrı Bey Efendi'nin Riyaseti Altında Toplanan Demiryollar Kongresi'nin Mukarreratı ve Zabıtnameleri, Demiryollar Mecmuası, 1 Eylül 1341, s. 201-202.

yasalaşarak kurumlaşmış ve bir modele dönüşmüştü. Bu dönemin temel amacı devlet öncülüğünde planlı sanayileşmeydi¹⁷⁴.

Özellikle 1930-40 döneminde sanayi alanında bu girişimler yapılmış ve İkinci Endüstrileşme Planında da demir, çelik, kömür ve makine gibi sanayi ürünlerine ağırlık verilmişti¹⁷⁵.

Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı'nın gerçekleştirilebilmesinin en önemli gerekliliklerinden biri de demiryollarının geliştirilmesiydi¹⁷⁶. Bu gereklilik, çok önceleri, 1923 yılında toplanan 1. İzmir İktisat Kongresi'nde alınan kararlarda kendisini göstermişti¹⁷⁷. İzmir İktisat Kongresi'nde demiryollarıyla ilgili dikkat çekici bir başka nokta ise demiryollarının inşası ve geliştirilmesinde yabancı sermayeye belirli sınırlar içinde dahi olsa olanak tanınmış olmasıydı. Kongreye sunulan raporlarda demiryolu inşası için yabancı sermayeye gerek olduğu ve demiryollarını inşa etmeye Türk milli sermayesinin imkanlarının kafi gelmeyeceği değerlendirilmişti¹⁷⁸. Bununla birlikte ve daha önemlisi, İzmir İktisat Kongresi'nde alınan kararlara göre demiryolları, ekonomik kalkınmanın itici gücü olarak kabul edilmişti.

Demiryolu ağının geliştirilmesinin önemli bir nedeni, Cumhuriyetin ilk yıllarında faaliyete geçirilen sanayi kurumları olan Sümerbank, Etibank, Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü ve diğer kurumlara hammadde ve sair ürünleri hem ucuz hem de güvenli şekilde ulaştırabilmektir. İşte hammadde ve diğer ürünlerin ulaştırılabilmesi ve ayrıca bu sayılan sektörlerin gelişimine katkıda bulunabilmesi için bu dönemde demiryolu inşasına öncelik verilmişti¹⁷⁹.

II. Dünya Savaşı sonrasında ABD ve batı Avrupa ülkeleri, SSCB karşı yürüttükleri siyasi ve ideolojik savaş çerçevesinde hem coğrafi hem de siyasi olarak Türkiye ile Yunanistan'a özel bir önem vermekteydiler. Bu iki ülkenin mali açıdan kontrol altında tutulmasını amaçlayan Truman Doktrini çerçevesinde Türkiye, 1948 yılında Marshall

¹⁷⁴ TOKGÖZ Erdiç, Türkiye'nin İktisadi Gelişme Tarihi, s. 79; TEZEL Yahya S, Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi, üçüncü Bası, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul 1994, s. 244 vd.

¹⁷⁵ KAYNAK Muhteşem, Endüstrileşme Süreci ve Otomotiv Endüstrisi, 1. Otomotiv Yan Sanayi Sempozyumu 6 Kasım 1985, TMMOB, Cilt 1, 1985 Bursa, s. 3.

¹⁷⁶ Devlete ait önemli sanayi kurumları, Sümerbank, Etibank, Maden Teknik Arama Enstitüsü gibi kuruluşlar bu dönemde kurulmuştur. 1932 ve 1936 yıllarında hazırlanan Beş Yıllık Sanayileşme Planlarında demir-çelik, kömür ve makine gibi temel sanayiler alanlarına ağırlık verilmişti. Demiryollarının bu tür kitlesel yükleri en düşük maliyetle taşıyabilmesinden dolayı, bu dönemde demiryolu inşasında büyük gelişme sağlanmıştı.

¹⁷⁷ Kongre kararlarının 3-a maddesinde; "Türkiye'nin demiryollarına sahip olmasının ve sanayi merkezleri olan büyük nehir ve limanlarla, sahildeki kasabalar arasında demiryolu yapılmasının acilen temini" denilmekteydi.

¹⁷⁸ ÖKÇÜN Gündüz, Türkiye'de İktisat Kongresi 1923, Ankara, AÜSBFY, S. 968, s. 83.

¹⁷⁹ ÖZTÜRK, s. 97.

Planı'na¹⁸⁰ dahil edilmişti. Bu plan kapsamında uygulanacak politikalar demiryollarına yatırımı durdurmuş, kaynakları karayoluyla ulaşıma yönlendirmişti¹⁸¹.

1947 yılında, Demokrat Parti Hükümeti makina ve ekipman ihtiyacı gerekçesiyle bu yardıma başvurmuştu. Bu başvuruyla talep edilen miktar 615 milyon ABD dolarlık bir yardımdı. 1948 yılında Türkiye, Marshall Planı'na dahil edildikten sonra ABD ile İktisadi İşbirliği Anlaşması imzalanmıştır¹⁸². Türkiye'nin 1950 sonrası aldığı dış yardımlar, ağırlıklı olarak, karayolları yapımı için harcanmıştı.

1950'li yıllardan itibaren demiryolu yapımı büyük ölçüde önemini yitirmiş ve demiryolları açısından duraklama dönemine girilmişti. Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), 1960 yılında 91 sayılı kararla kurulmuştur¹⁸³. Bu kararla birlikte tüm sektörleri içeren bir makro plan hazırlanmıştı. Bu makro planda ulaştırmayla ilgili hedefler de belirlenmişti¹⁸⁴. Planlı dönemde karayollarının geliştirilmesine önem ve öncelik verilmiş, karayollarındaki bu gelişmeye paralel olarak karayolu araçlarının sayısı artmıştı.

a. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Dönemi

Birinci Kalkınma Planıyla¹⁸⁵ (BBYKP 1963-1967) ulaştırma hizmetlerinin, ulaştırma ekonomisinin gereklerine uygun hale getirilmesi söz konusu olmuştu. Diğer bir ifadeyle, ulaştırma hizmetlerinin artık dağınık yapıdan kurtarılması gerektiği noktasına gelinmişti¹⁸⁶. Kalkınma planlarının -ilgili dönemde hakim olan- demiryollarıyla ilgili

¹⁸⁰ Yardım adı altındaki bu politikaya, Türkiye ve 16 Avrupa ülkesi dahil edilmiştir. Bu ülkelerin kurdukları Avrupa İktisadi İşbirliği Teşkilatı, yardımın koordinasyonunu sağlamıştır. 1961 yılında statüsü değiştirilen örgüte, ABD, Kanada ve Japonya tam üye olarak katılmış ve yeni adı İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) olmuştur. TOKGÖZ, s. 130.

¹⁸¹ Türkiye'nin Marshall Planı'ndan yararlanabilmesi için bir bazı şartlar getirilmiştir. Bu şartlar arasında başlıcaları; ekonomide kamu girişimlerini azaltmak, özel kesime daha fazla olanaklar sağlamak; demir- çelik, kimya, gübre ve selüloz kağıt üretimi amaçlı ağır sanayi oluşturmamak; tarım ürünlerinin işlenmesi, hafif metal, inşaat malzemesi, deri, orman ürünleri, seramik ve el sanatları gibi alanlarda sanayileşmeye gitmemek ve Avrupa'nın yeniden inşasına tarımsal üretimle katkıda vermektir. İşte bu nedenle o tarihten sonra tarımda makineleşme, tüketim mallarına dayalı sanayileşme ve karayolu inşası hız kazanacaktı. KEPENEK Yakup/YENTÜRK Nurhan, Türkiye Ekonomisi, altıncı Bası, Remzi Kitabevi, İstanbul 1994, s. 84.

¹⁸² GÜVEN Sami, Türkiye'de Ulaşım Sistemleri ve Karayolu Ulaştırma Kooperatifleri, Ankara 1978, s. 78.

¹⁸³ RG 5.10.1960/10261.

¹⁸⁴ Makro planın amaçları şunlardı: Taşıma politikasını merkezileştirmek; uzak mesafe nakliyesini demiryolu ve denizyolu ile sağlamak; taşıma biçimlerini destekleyici kısa mesafe taşıt örgütü kurmak; bütün taşıma biçimlerinde yeknesak kurallar uygulamak. DPT, Beş Yıllık Kalkınma Planları, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan1.pdf>, (13.09.2015), s. 386-387.

¹⁸⁵ RG 3.12.1962/11272.

¹⁸⁶ GERÇEK Haluk, Ulaştırma-Ekonomi İlişkisi Çerçevesinde Türkiye'de Ulaştırmanın ve Demiryollarının Geleceği, 2. Ulusal Demiryolu Kongresi, Ankara 1997, s. 2. <http://akademi.itu.edu.tr/hgercek/DosyaGetir/20003/dyol%C3%BCstyap%C4%B12006.pdf>, (14.01.2015).

bir takım ilkelerinden söz edilebilir. Bu ilkelerden öne çıkanlar demiryolu taşımacılığını destekleyecek kısa mesafe taşıt örgütü oluşturmak, demiryollarını düzenli ve ekonomiyi destekleyici olacak şekilde düzenlemek, çağın ihtiyaçlarına uygun olacak şekilde gelişmeyi hızlandırıcı bir ulaştırma sistemi oluşturmaktır¹⁸⁷.

Kalkınma planlarının demiryollarıyla ilgili hedefleri şunlardır: demiryollarının ekonomik olarak etkin olabileceği olanakları yaratmak, demiryollarını mali açıdan yük olmamaları için sadece kâr getirici hatlarda işletmek, sanayileşmeyle birlikte ortaya çıkan ihtiyaçları gidermek amacıyla demiryollarının taşıma biçimleri içindeki ağırlığını artırmak, demiryolu taşımacılığını ileri götürebilmek için yeni demiryolu bağlantıları inşa etmek¹⁸⁸.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, demiryolu taşımacılığı açısından incelendiğinde, demiryolu taşımacılığının geliştirilebilmesi için alınması gereken önlemlere de yer verildiği görülecektir. Sözü edilen önlemlere göre; demiryolları, taşıma ekonomisi kurallarına uygun şekilde işletilmeli; demiryollarının inşasında yalnızca ekonomik olma özelliği değil işletmenin iktisadiliği de gözetilecekti; diğer ulaştırma biçimlerinin dengeli ve birbirleriyle uyumlu gelişimi sağlanacaktı; uluslararası taşımacılığının da belirli ölçüler dahilinde demiryollarına aktarılması yoluna gidilecekti¹⁸⁹.

Cumhuriyetin ilk yıllarından farklı olarak sonraki yıllarda demiryollarının planlamalarda ve gerçek hayatta nerden nereye geldiği daha açık görülebilmektedir. Her ne kadar ulaştırma hizmetlerinin artık dağınık yapıdan kurtarılması gerektiği noktasına gelinmiştir denilse de Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve devamında Planlarda belirtilen hedeflere ulaşamamıştı. Demiryollarına, taşıma biçimleri içinde, kalkınma planlarında yazıldığı gibi bir öncelik ve ağırlık verilmemişti. Buna karşın, Cumhuriyetin ilk yıllarında “kârlılık” değil uzun vadede sanayiye destek ve sosyal gelişmeye hizmet fonksiyonu biçilen demiryolları, kalkınma planlarında yazıldığı üzere kârlılık mantığıyla, büyük ölçüde iktisadi değerlendirmelerle işletilmeye başlanmıştı. Ancak 1960’lardan 2000’lere gelen süreçte, demiryollarına bu bakış açısının başarısından da sanayi ve toplumsal olumlu sonuçlarından da söz edilemeyecektir.

b. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Dönemi

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’ndan sonra uzun bir süre demiryolları, karayollarının geliştirilmesi politikası karşısında zayıf bırakılmıştı. Ancak gerek demiryolu taşımacılığında Avrupa’daki gelişmeler ve gerekse iyi bir rant alanı olması nedeniyle

¹⁸⁷ DPT, Beş Yıllık Kalkınma Planları, s. 387.

¹⁸⁸ DPT, Beş Yıllık Kalkınma Planları, s. 387.

¹⁸⁹ BAĞIRKAN Şemsettin, Beş Yıllık Kalkınma Planlarının Demiryolu Taşımacılığı Açısından İncelenmesi, 1. Ulusal Demiryolu Kongresi 9-11 Ocak 1979, Ankara 1979, s. 320-322.

demiryolları tekrar ve birden bire büyük bir önem atfedilerek Türkiye'nin gündemine getirilmiştir. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda¹⁹⁰ (SBYKP; 2001-2005) yeniden yapılandırma üzerinde ilk defa ve önemle durulmuştu. Bu yeniden yapılanmanın "Demiryolu Kanunu" ile tamamlanması gerektiği ifade edilmekteydi. Önemli bir husus; demiryolu altyapısı ile işletmesinin birbirinden ayrılarak altyapının rehabilitasyonu çalışmalarının başarılablmesinin sağlanması için bütçeden gerekli kaynağın yaratılması ve DLH Genel Müdürlüğü'nün demiryolu bölümü ile altyapı biriminin birleştirilerek yeni bir Genel Müdürlük oluşturulmasının uygun olacağı öngörülmüştü¹⁹¹.

SBYKP döneminde demiryolu ulaştırmasına yönelik öneriler şunlar olmuştu;

- Batı-doğu doğrultusunda bir demiryolu ana eksenini oluşturulması; Ankara-İstanbul ve Ankara-Sivas hızlı demiryolu hatlarının yapılması ile demiryolu boğaz geçişinin gerçekleştirilmesi;
- Avrupa-Asya transit geçişinde Türkiye'nin söz sahibi olabilmesi için gereken yatırım ve çalışmanın yapılması,
- Demiryolu ağırlıklı kombine taşımacılığının geliştirilmesi için kara terminalleri çalışmalarının tamamlanması, liman hinterlandında yapılan taşımalarda demiryolu payının artırılması;
- AB adaylığı bağlamında AB koşullarına uyum konularının dikkatle ele alınması.

c. Ulaştırma Ana Planı (1983-1993)

20 Ağustos 1982 tarih, 8/5277 Sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe giren ve 1983-1993 yıllarını kapsayan Ulaştırma Ana Planıyla¹⁹² ülkenin ulaştırma sistemi ilk kez ayrıntılı ve toplu halde planlanmıştı. Bu planla ulaştırma sektöründe yapısal bir dönüşüm hedeflenmişti¹⁹³.

1983-1993 Ulaştırma Ana Planıyla, bütün sektör kapsanmış ve olabildiğince somut hedefler ortaya konulmuştur. Plan, bu açıdan, sektöründeki ilk ve son çalışma olarak da anılmaktadır¹⁹⁴. Plan'ın amaçları şöyle özetlenebilir: Türkiye'nin büyüme-

¹⁹⁰ RG 5.7.2000/24100.

¹⁹¹ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT, Ankara 2000, s. 155.

¹⁹² RG 16.09.1982/17814.

¹⁹³ Ulaştırma Ana Planıyla ulaştırmaya ilişkin hedefler ve temel alınan ilkeler öngörülmüştü. Buna göre taşımacılıkta can ve mal güvenliğine yönelik önlemler artırılabilecekti; erişilebilirlik, taşıma maliyetleri ve enerji verimliliği konularında iyileşme sağlanacaktı; çevreyle barışık bir taşımacılık hedeflenecekti; hem işletmecilik geliştirilecek hem de gelir artışına yönelik adımlar atılacaktı; alt yapı ve teknolojik yatırımlara önem verilecekti. DPT, 1983-1993 Ulaştırma Ana Planı, KGM Genel Müdürlüğü Matbaası, Ankara 1982, s. 40. Ayrıntılı bilgi için bkz. ÖZTÜRK, s. 114 vd.

¹⁹⁴ ÖNCÜ Erhan/ELKER Cüneyt, Trafikte Güvenlik ve Çağdaş Uygulamalar Sempozyumu, TMMOB MMO, İzmir, 1993, s. 77. <http://arsiv.mmo.org.tr/pdf/10429.pdf>. (11.11.2016)

sine paralel olarak toplum ve ekonomi için gerekli hale gelecek ulaşım imkanlarını geliştirmek; ulaşım imkanlarını ülke güvenliği açısından daha iyi kullanılabilir hale getirmek; ulaşım biçimlerinin bütünüle bağını değerlendirmek; kamu ve özel sektörü motive etmek; ulaştırma alanında idari yapının daha etkin hale getirilmesi¹⁹⁵. Ancak bu Plan 1984 yılında, henüz uygulanmadan, yürürlükten kaldırılmıştır.

d. Kalkınma Planları ve Demiryolu İşletmeciliğinin Piyasaya Uyumlu

2001-2005 dönemini içine alan SBYKP tespit ve hedefler artık ulaştırma sisteminin nasıl piyasa koşullarına uydurulabileceği sorusuna odaklanmıştı. Bunun arkasında çevreyle daha uyumlu olan, raylı sistem gibi ulaştırma yollarının yaygınlaştırılması vardı; ama daha önemlisi uluslararası sermayenin demiryolu yatırımlarını karlı bir alan olarak değerlendirmesi belirleyici olmuştu denilebilir. İşte SBYKP’de, demiryolları ile ilgili belirlenen ilkeler ve politikalar¹⁹⁶ da bunu göstermektedir. SBYKP’de demiryollarıyla ilgili ilkeler ve politikaları üç başlık altında özetlemek mümkündür:

(1) Temel amaç; demiryolu işletmeciliğinin piyasa koşullarına uyumlu, hizmetlerin ticari ve etkin sunumunun yapıldığı bir ulaşım sistemi haline getirilmesi şeklinde tarif edilmişti. Amacın sağlanması için altyapı iyileştirilmeli ve işletici kuruluş olarak TCDD işletmesi genel müdürlüğü yeniden yapılandırılmalıydı. Bu yeniden yapılandırma kapsamında küçülme gündeme gelmeli, iş birimi bazlı örgütlenmeye gidilmeliydi.

(2) Daha etkin bir demiryolu taşımacılığı ve özel sektör katılımına uygun koşulların sağlanabilmesi için altyapı işletmeciliği ile taşımacılık hizmetleri birbirinden ayrılmalıydı.

(3) AB’ne üyelik sürecinde, TCDD’nin ve genel olarak demiryolu sektörünün yeniden yapılandırılması için AB’nin yapısal ve teknik normları ile politikalarına uyum sağlanacaktı.

SBYKP’de demiryolları için öngörülen “piyasalaşma” hedefi tartışmasızdı. Diğer bir ifadeyle demiryollarının yeniden yapılandırılmasıyla ilgili yegane eksen piyasanın kendisi olmuştu. Anahtar kelimelerin rekabet, piyasa şartları, müşteri odaklı, özel sektörün söz sahibi olduğu, kar öncelikli, pazarlama uygulamaları olduğunu söyleyebiliriz. Daha önemlisi, tüm bunların sağlanabilmesi için “hukuki altyapının” sağlanması olmazsa olmaz bir gereklilik olacaktı.

“Bu plan döneminde demiryolu ulaştırması ile ilgili amaç; demiryolu işletmeciliğinin modernleştirilerek rekabetçi bir yapıya kavuşturulması ve

¹⁹⁵ ÖNCÜ/ELKER, s. 78.

¹⁹⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz. DPT, “Beş Yıllık Kalkınma Planları”, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan8.pdf>, s. 155-156 (13.01.2015).

demiryolu taşımacılığının toplam taşımacılık içindeki payının artırılması temel amaçtır. Bu çerçevede, piyasa şartlarını ve dengelerini gözeten, etkin hizmeti esas alan ve müşteri odaklı bir işletmecilik anlayışına geçilmesi önem arz etmektedir. Bu amaç doğrultusunda, TCDD'ye mali ve idari özerklik sağlayan, kuruluşların asli faaliyet alanıyla ilgili çalışmalar yürütmesini esas alan ve özel sektör kuruluşlarının sektörde pay sahibi olmasını hedefleyen hukuki alt yapının oluşturulması sağlanacaktır. TCDD'nin iş birimi bazında yeniden organize edilerek kâr öncelikli bir işletmecilik anlayışına ulaştırılması ile etkin bir taşımacılık ve pazarlama uygulamasının başlatılması önem taşımaktadır¹⁹⁷”.

III. DEMİRYOLU REFORMLARI VE MODELLER

A. Genel Açıklamalar

Dünyada ilk defa¹⁹⁸ 19. yüzyılın başlarında¹⁹⁹ işletilmeye başlayan demiryolları, bir dönem karayollarına yapılan yatırımlar neticesinde arka planda kalmış ancak özellikle 1973 ve devam eden yıllardaki petrol bunalımı ile birlikte tekrar önem kazanmıştı²⁰⁰. Yirminci yüzyıl başlarından itibaren ise hava taşımacılığı çok hızlı bir yükseliş yaşamış ve önce karayollarıyla yarışan demiryolu sonra da havayoluyla rekabet etmek durumunda kalmıştı²⁰¹. İlk olarak 1960'lı yıllarda Japonya'da kullanılan hızlı trenle birlikte demiryolunun hızdan kaynaklanan dezavantajı sona ermiş ve tercih edilir hale gelmişti.

¹⁹⁷ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT, Ankara 2000, s. 155-156.

¹⁹⁸ 18. yüzyılda temel enerji kaynağı kömürdü ancak kömürün maden ocağından gideceği noktaya, çoğunlukla limanlara, nakliyesi yüksek maliyet gerektirmekteydi. Demiryolu taşımacılığının ilk örneklerinden biri 16. yüzyılın ortalarında Fransa'da Alsace maden ocaklarında tahta raylar üzerinde deko-villerle yapılmaya başlanmıştı. Demiryollarının Avrupa'da ortaya çıkmasının nedeni sanayi devrimi ve demiryollarının birlikte büyümesiydi. Ayrıntılı bilgi için bkz. KAYNAK Muhteşem, 21. Yüzyılda Demiryolları ve Türkiye, BTS Sempozyumu, Ankara 2003, s. 4.

¹⁹⁹ İngiltere'de 1825 yılında Darlington kömür madeni demiryoluyla Stockton limanına bağlanmış ve ardından da 1829 yılında ilk lokomotif kullanıma sokulmuştu. İşte sözü edilen bu çalışmaların devamı olarak, modern anlamda ilk demiryolu hattı, 15 Eylül 1830 tarihinde Manchester ile Liverpool arasında kullanılmaya başlanmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. AKIN/SULTANOĞLU, s. 28 ve ENGİN, s. 17. 1832 yılında Fransa'da, 1835 yılında Almanya'da sonra hızla Avrupa coğrafyasının diğer bölgelerinde demiryolu ulaşımına geçilmiş; ilk uluslararası demiryolu hattı ise Liege ile Köln arasında faaliyete girmiş; ABD'de demiryolu 1851 yılından itibaren kullanılmıştır. Elektrikli trenlerin 1895 yılında Amerika'da kullanılmaya başlanmasıyla, demiryolu taşımacılığında önemli bir aşama kaydedilmiştir. Ancak 20 yüzyılın başlarındaki küresel krizle birlikte demiryolu taşımacılığında gerileme yaşanmaya başlanmış, karayolu taşımacılığındaki ilerleme demiryollarını biraz daha geriletmiş ve nihayet 2. Dünya Savaşıyla birlikte demiryolları ciddi bir kayıp yaşamıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. ÖZSOY Murat/İRİÇ Sedat, Osmanlı İmparatorluğu'ndan Günümüze Raylı Taşıtlardaki Gelişmeler ve Ülkemiz Demiryolları İle Avrupa Demiryollarının Karşılaştırılması, III. Ulaşım ve Trafik Kongresi-Sergisi Bildiriler Kitabı, TMMOB. Ankara 2001, s. 197 vd.

²⁰⁰ ÇABUK Semih Özlem, Türkiye Demiryolları Sektörü ve AB'ye Katılım Sürecinde Yeniden Yapılanma Çalışmaları, HÜ SBE, İktisat Anabilim Dalı, Ankara 2010, s. 8.

²⁰¹ SULTANOĞLU, s. 245.

Hemen her ülkede taşımacılıkta hız artırmak ve maliyetleri aşağıya çekmek için çeşitli düzenlemelere gidilmişti. Bu süreçte telekomünikasyon bağlantılı enformasyon teknolojilerinden yararlanılmış; kara, deniz, demir ve hava ulaşımından oluşan kombine taşımacılığa²⁰² kayma olmuş ve konteyner taşımacılık önem kazanmıştı. Kombine taşımacılıktaki en önemli hedef küresel çapta kesintisiz hizmet vermektir²⁰³.

Ulaşım ve özellikle demiryolu ulaşımı kamusal bir hizmet olarak tesis edilmiş ve uzun yıllar bu şekilde toplumsal bir rol gördüğü halde, 1990'lı yıllarda artık neo-liberal politikalar demiryolu politikalarını, toplumsal niteliğinden uzaklaştırmıştır. Dünya Bankası Raporu'ndaki değerlendirme bunun açık bir ifadesidir;

“Devletin sahibi olduğu, ticari kuruluş haline dönüşen demiryolları; hizmetlerinin maliyetini ölçme yeteneğinde önemli bir gelişmeye ihtiyaç duyacaktır. Maliyetler hakkında hassas bilgi, maliyetlerin üzerinde kazanç getirebilen veya net gelire katkıda bulunan taşıma hizmetlerinin tespitinde anahtar faktördür. Yeniden yapılanan demiryollarının hedefi; böyle arzu edilen taşıma ve hizmetleri azami düzeye getirmek ve bu sınavdan geçemeyenleri elimine etmektir”²⁰⁴.

Teknolojik gelişmelerle birlikte yüksek hızlı demiryolu taşıtlarının yapılması, enerji maliyetlerinin artması, çevresel kirlenme, yeni yatırım stratejileri gibi nedenlerle başta gelişmiş ülkeler, karayolu ağırlıklı ulaştırma politikası yerine kombine taşımacılık²⁰⁵ politikasına yönelmişlerdi²⁰⁶. Bununla birlikte kombine taşımacılıkta, demiryolu dahil ulaştırma yolları arasındaki denge ve koordinasyon önemlidir²⁰⁷. Bu nedenle önceki dönemde ihmal edilen demiryollarının hem yenilenmesi hem yüksek hıza uygun hale getirilmesi gerekmişti. Dolayısıyla özellikle gelişmiş ülkelerde yeni ve yüksek

²⁰² Kombine Taşımacılık, yükün çıkış noktasından karayolu, demiryolu, denizyolu ve havayolu gibi birden fazla taşımacılık biçimiyle varış noktasına ulaştırılması şeklinde tarif edilebilir. Kombine taşımacılıkta kullanılan ulaştırma biçimleri denizyolu-demiryolu-karayolu, denizyolu-karayolu (Ro-Ro taşımacılığı), demiryolu-karayoludur. Kombine taşımacılık türleri ise Konteynır taşımacılığı, Piggy-Back taşımacılık ve Bi-Modal taşımacılıktır. Ayrıntılı bilgi için bkz. EVREN Güngör, Demiryolu, Birsan Yayınevi, İstanbul 2002, s. 16.

²⁰³ SULTANOĞLU, s. 257, naklen KAYNAK Muhteşem, Çağımızın Taşımacılık Sistemi, Kombine Taşımacılık, TCDD, Demiryolu Gazetesi, Yıl: 1, S. 2, Ankara 2002, s. 2.

²⁰⁴ SULTANOĞLU, s. 16, naklen Dünya Bankası Raporu, 1990, s. 278.

²⁰⁵ Kombine taşımacılık türlerinden, konteynırla yapılan kombine taşımacılık, pek çok avantajı nedeniyle diğerlerine oranla daha fazla öne çıkmaktadır. Konteynırla yapılan kombine taşımacılık türünün avantajları, aktarmalarda kolaylık, yük standardizasyonu, zaman açısından tasarruf, yükün daha güvenli taşınması olarak sayılabilir. Türkiye'deki kombine taşımacılık türleri şunlardır: demiryolu ile konteynır, ayaklı konteynır-swap body ve semitreyler taşıması, denizyolunun devrede olduğu konteynır taşıması, Ro-Ro taşıması, Ferry taşıması. Ayrıntılı bilgi için bkz. EVREN, s. 224.

²⁰⁶ Commission of the EC, Communication from the Commission, Intermodality and Intermodal Freight Transport in the EU, s. 7 vd. ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/transport/docs/intermodal_freight_transport_en.pdf. (16.01.2016).

²⁰⁷ Commission of the EC, s. 24 vd.

hıza uygun demiryolu hatlarının yapım süreci başlatılmıştı. Bu sürecin ilk olarak ortaya çıktığı dönem dünyada neo-liberal ekonomik politikaların uygulandığı dönemdi; bu döneme denk gelmesi ise elbette bir tesadüf değildi. İşte bu süreçte cazip hale gelmiş veya getirilmiş olan demiryolları, özel yatırımlar için karlı bir alan olmaktaydı. Dünyada ve Türkiye’de 1980’li yıllardan başlayarak hayata geçirilen demiryolu politikaları “reform”²⁰⁸ olarak adlandırılmış, bu reformun olmazsa olmaz boyutu hukuki düzenlemeler olmuştu.

B. Demiryollarının Yeniden Yapılandırılmasında Kullanılan Sistemler

Demiryollarının piyasaya açılması öncesinde sektöre ilişkin çeşitli tartışmalar vardı. Bu tartışmaların başında demiryolu sektöründeki işletmelerin piyasa koşullarına uygun olarak çalışmak yerine, hükümetler tarafından belirlenen fiyatlarla her tür talebi karşılamaya çalışmaları geliyordu²⁰⁹. Bu görüşte olanlara göre giderek artan zarar ve sübvansiyon ihtiyacı, artık ülkeleri demiryolu sektörünün sorunlarını çözmek ve bunun için de yeniden yapılanmaya gitmek yönünde zorlamaktaydı²¹⁰.

Sektörde reform yapılan bazı ülkelerde daha sonra o reformların amacına ulaşmadığı eleştirisi getirilmiş, ardından da bu kez demiryollarının serbestleştirilmesi veya özelleştirilmesi yoluna gidilmişti²¹¹.

Bu süreçte farklı uygulamalar söz konusu olmuştu. Yeni Zelanda, İngiltere ve Japonya’da özelleştirme programları uygulanmış, bazı ülkede ise özel sektör kimi modeller kapsamında demiryolu taşımacılığı yapabilmisti. Bu süreçte demiryolu taşımacılığı için imtiyaz verme ve kiralama gibi yöntemler de kullanılmış,²¹² serbestleştirme ve özelleştirmenin gerçekleşebilmesi için altyapı ve işletmeciliğin birbirinden ayrıştırılması yoluna gidilmişti. Altyapı ile işletmeciliği birbirinden ayrıştıran üç farklı sistem uygulandığını görüyoruz²¹³.

²⁰⁸ DREW Jeremy, Demiryolları Reformu-Tecrübeden Öğrenmek, Avrupa Demiryolları ve Altyapı Şirketleri Topluluğu-CER, Eurail Pres, Brüksel 2011, s. 7.

²⁰⁹ KOPICKI Ron,/THOMPSON Louis S, Best Methods of Railway Restructuring and Privatization, World Bank, CFS Discussion Paper Series, Number 111, Washington DC 1995, s. 27. <http://documents.worldbank.org/curated/en/1995/08/697143/best-methods-railway-restructuring-privatization> (16.01.2016)

²¹⁰ POLITT Michael/SMITH, Andrew, The Restructuring and Privatisation of British Rail: Was it Really that Bad? - Fiscal Studies, University of Leeds, Leeds 2002, 23(4), s. 26. http://eprints.whiterose.ac.uk/2468/1/ITS2117-restructuring_and_privatisation_1.pdf. (16.01.2016)

²¹¹ KOPICKI/THOMPSON, s. 27.

²¹² ÇABUK, s. 58.

²¹³ PHAM Vinh, The Liberalization of the Railways in the European Union, Economic Honors Papers, Paper 10, Connecticut College, USA, 2013, s. 43. <http://digitalcommons.conncoll.edu/econhp/10> (16.01.2016)

- (1) Yatay ayırıştırma sistemi: Bu sitemde demiryolları bölgelere ayrılarak özelleştirilir;
- (2) Organizasyonel ayırıştırma sistemi: Altyapı ile işletmecilik birbirinden organizasyonel ya da fonksiyonel olarak ayrılmaktadır;
- (3) Kurumsal ayırıştırma sistemi: Altyapı ile işletmecilik birbirinden tamamen ayrılmaktadır²¹⁴.

Yatay ayırıştırma sistemleri özelleştirmeye, organizasyonel ve kurumsal ayırıştırma sistemleri ise serbestleştirmeye örnek olarak gösterilmektedir²¹⁵.

Özelleştirme yöntemi olarak “yatay ayırıştırma sistemlerinde,” ülkedeki demiryolu ağı öncelikle bölgelere ayrılır; sonra her bir bölgede hem altyapı hem de tren işletmeciliği hizmetini verecek işletmeciler belirlenir; sonra da her bir ağ bölümü uzun süreli imtiyaz yoluyla özel sektöre devredilir. Bu bir özelleştirme yöntemi olup, kamunun payı sıfıra indirilmektedir. Japonya ve Meksika’da uygulanan yeniden yapılandırmalar bu şekilde yapılmıştı. Bölge temelli yatay ayırıştırma sistemiyle özelleştirme ilk olarak 1985 yılında Japonya’da uygulanmıştı. Daha sonra Arjantin, Brezilya ve Meksika başta olmak üzere Latin Amerika ülkelerinde de bölgeler oluşturulmuş, her bir hat bölümü uzun vadeli imtiyaz anlaşmalarıyla özelleştirilmişti²¹⁶.

Serbestleştirme ise, kurumsal ayırıştırma ve organizasyonel ayırıştırma şeklinde iki farklı modelle hayata geçirilmektedir. Birincisi kurumsal ayırıştırma modelinde, altyapı ve işletmecilik bağımsız şirketlerce yerine getirilmektedir. Bu modelde altyapı yöneticisi, bütün tren işletmelerinden ayrı ve bağımsız olarak yapılandırılmaktadır. Bu sayede altyapı ve işletmecilik birbirinden tamamen ayırıştırılmış olacaktır. Bununla birlikte demiryolu işletmesi yine de hem altyapının mülkiyeti hem de işletmeciliği anlamında kamuya ait olacak, tren işletmeciliği de kamuda kalacaktır. Tren işletmeciliği yapmak isteyen özel işletmeler, bu modele göre, kamuya ait altyapı üzerinde işletmecilik yapabileceklerdir. Bu organizasyonel (structural) ayırıştırma modelinin uygulandığı ülkeler arasında Almanya, İtalya ve Polonya bulunmaktadır²¹⁷.

İkincisi organizasyonel ayırıştırma modelinde, altyapı ile yük ve yolcu taşımacılığının iş kollarına ayırıştırılması öngörülmektedir. Özel sektörden işletmeciler, bu modelde de kamu işletmeleriyle rekabet edebilmektedirler. Bu modelde kurumsal ayırıştırma farklı olarak, altyapı yöneticisiyle kamuya ait tren işletmesi arasındaki organik bağ ke-

²¹⁴ European Commission’s White Paper on Transport- Roadmap to a Single European Transport Area- Towards a Competitive and Resorce Efficient Transport System COM(2011) 144 final, s. 19. [http://ec.europa.eu/transport/themes/strategies/doc/2011_white_paper/white_paper_com\(2011\)_144_en.pdf](http://ec.europa.eu/transport/themes/strategies/doc/2011_white_paper/white_paper_com(2011)_144_en.pdf). (16.01.2015).

²¹⁵ ÇABUK, s. 59.

²¹⁶ KOPICKI&THOMPSON, s. 87-88.

²¹⁷ ÇABUK, s. 60.

silmeyip, aksine devam ettirilmektedir. Belçika ve Yunanistan bu modelin uygulandığı ülkelerdir²¹⁸.

C. Avrupa Birliği'nde Demiryollarının Reform Süreçleri

1. Yakın Dönem Avrupa Birliği Demiryolu Politikaları

AB ülkelerinde taşımacılık fiilen 1990'lı yıllardan bu yana demiryollarına kaymaktadır. Bu süreçte AB kurumları ve Avrupa merkezli kuruluşlar tarafından çok sayıda çalışma yapılmıştır. AB'nde demiryolları konusunda ilk esaslı mevzuat çalışması Topluluk Demiryollarının Geliştirilmesi Hakkındaki 91/440 sayılı Konsey direktifidir²¹⁹. 91/440 sayılı direktifin 1. bölümünde, demiryollarının tek pazarın ihtiyaçlarına uygun olarak yapılanması ve verimliliğinin artırılması asli amaçlar olarak sayılmıştır. Söz konusu yapılanma ve verim artışının nasıl sağlanabilmesi için çeşitli düzenlemeler öngörülmüştü;

- Demiryolu teşebbüslerinin yönetsel bağımsızlığını sağlanması,
- Demiryollarının operasyonunun yönetimi ve altyapısının, demiryolu taşıma hizmetlerinden ayrılması²²⁰,
- Teşebbüslerin finansal yapısının geliştirilmesi,
- Uluslararası demiryolu teşebbüslerinin oluşturduğu gruplara ve malların kombine taşınmasını yapan uluslararası teşebbüslere, üye devletlerin ağına giriş hakkı sağlanması.

91/440 sayılı Topluluk Demiryollarının Geliştirilmesi Hakkındaki AB Konseyi direktifi, gerek AB gerekse Türkiye'deki yeniden yapılanmanın, tüm hukuksal düzenlemelerin referans metni olmuştur. AB ve bilahare Türkiye'de yapılmış her mevzuat çalışmasında 91/440 sayılı Topluluk Demiryollarının Geliştirilmesi Hakkındaki direktifin izini görmek mümkündür. Zaten yukarıda özetle belirtilmiş olan düzenlemeler de demiryolu sektörünün yeniden yapılandırılmasının köşe taşlarını koymuştur. Bu değer-

²¹⁸ Altyapı ile işletmecilik faaliyetlerinin ayrıştırılmasında ilk örnek İsveç olmuştur. İsveç'teki demiryolu şirketi 1988 yılında, altyapı ve taşımacılık faaliyetlerini yürütecek birbirinden bağımsız iki ayrı şirkete bölünmüş, daha sonra da özel sektörün taşımacılık yapmasına olanak sağlayan yasal düzenlemeler yürürlüğe girmiştir. İngiltere de 1994'ten sonra benzer bir uygulamaya gitmiştir. Ancak İngiltere'de İsveç'ten farklı bir yol izlenmiş, altyapı ile işletmecilik faaliyetleri birbirinde tamamen ayrıldıktan sonra, altyapı şirketi özelleştirilmiş, işletmecilik faaliyetleri için de altyapının kullanım hakkı 7-15 yıl arasında değişen sürelerle otuz kadar farklı özel teşebbüse franchising yöntemiyle kiralanmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. ÇABUK, s. 60-61.

²¹⁹ Council Directive, of 29 July 1991 on the Development of the Community's Railways (91/440/EEC), OJ L 237, 24/08/1991 s. 0025 – 0028. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.1991.237.01.0025.01.ENG. (16.01.2016)

²²⁰ Bu seçenekte muhasebenin ayrılması mecburi fakat organizasyonel ayrılmanın ihtiyariydi.

lendirmeyi bugünden geriye dönüp bakıldığında yapmak çok daha mümkündür. 1991 yılında yapılan düzenlemeler Türkiye’de bugün henüz tartışılmakta, alt yapısı oluşturmaya çalışılmaktadır.

Çoğunluğu AB merkezli olan bazı uluslararası kuruluşlar, demiryollarının etkinliğini artırmak ve kullanım alanını genişletmek için çeşitli çalışmalar yapmıştır. Özellikle Uluslararası Demiryolları Birliği (UIR), Avrupa Demiryolları ve Altyapı Şirketleri Birliği (CER), Uluslararası Kamu Ulaştırma Birliği (IUPT) ve Avrupa Demiryolu Endüstrisi Birliği (UNIFE) tarafından yürütülmüş çalışmalar öne çıkmıştır. Bunların içinde Avrupa Demiryolu Ulaştırması için Bir Ortak Girişim-2020 isimli çalışmanın²²¹, 2020 yılına kadar tek Avrupa demiryolu sisteminin oluşturulması hedefini koyması açısından özel bir önemi vardır. Adı geçen bu belgede 2020 yılına kadar ulaşılması öngörülen hedefler belirlenmiştir;

- AB içinde yolcu taşımalarında pazar payını % 10’a (% 6’dan) ve yük taşımalarında ise % 15’e (% 8’den) yükseltilmesi;
- Verimliliğin 3 kat artırılması;
- Önlenebilir ölümcül kazaların azaltılması;
- Enerji verimliliğinin % 50 artırılması;
- Çevreyi kirleten emisyonların % 50 azaltılması;
- Şebeke kapasitesinin hedeflere uygun olarak artırılması.

Avrupa Demiryolu Ulaştırması için Bir Ortak Girişim-2020 belgesi her ne kadar 91/440 sayılı Topluluk Demiryollarının Geliştirilmesi Hakkındaki Direktiften yaklaşık 10 yıl sonra ortaya konulmuş olsa da 91/440 sayılı direktifle sıkı sıkıya ilişkilidir. Adı geçen belge, direktifle öngörülmüş olan demiryollarının yeniden yapılandırılması, tek pazarın ihtiyaçları ve verimlilik amaçları bağlamında somut hedefler içermektedir. Bu belge, AB Konseyinin kararının, özel sektör kuruluşları tarafından takip edildiğinin göstergesi kabul edilebilir.

Demiryollarının yeniden yapılandırılmasında en hareketli yıllar 2000’li yılları başı olmuştur. 2001 yılında yayımlanmış olan “Beyaz Kitap-2010 için Avrupa taşıma politikası: karar verme zamanı” (White Paper- European transport policy for 2010: time to decide) isimli Komisyon belgesinde²²², diğer taşıma biçimleri de tartışılmak kaydıyla, demiryollarının AB iç pazarına entegrasyonu için ulaşılması gereken hedefler

²²¹ A Joint Strategy for European Rail Research 2020. Towards a Single European Railway System, UIR, CER, IUPT and UNIFE. 2001, s. 3. http://ntl.bts.gov/lib/22000/22800/22891/010910_Joint_Strategy.pdf. (16.01.2016)

²²² White Paper submitted by the Commission on 12 September 2001: European Transport Policy for 2010: Time to Decide, Brussels 2001, COM(2001) 370 final. http://ec.europa.eu/transport/themes/strategies/doc/2001_white_paper/lb_com_2001_0370_en.pdf. (16.01.2016).

değerlendirilmişti. 2001 tarihli Beyaz Kitap'ta demiryolları ile ilgili bölümün üst başlığı "Demiryollarının Yeniden Canlandırılması"²²³ (Revitalising The Railways) olup, yukarıda değinilen Avrupa Demiryolu Ulaştırması için Bir Ortak Girişim-2020 isimli belgede konulmuş hedeflere atıf yapılmıştı. 2001 tarihli Beyaz Kitap'ta demiryollarına ilişkin hedefler entegre, etkin, rekabetçi ve güvenli demiryolu sahası yaratarak ve yük hizmetlerine tahsis edilmiş bir ağ oluşturmak yoluyla demiryollarını canlandırmak şeklinde belirlenmişti. Görüldüğü üzere 91/440 sayılı Topluluk Demiryollarının Geliştirilmesi Hakkındaki Direktif sonrasında her bir çalışma, bir öncekini içererek ve geliştirilerek ortaya çıkarılmıştır. 2001 tarihli Beyaz Kitap, önceki metinlerden farklı ve bir ileri adım olan yük taşımacılığının yapılandırma içindeki yerini içermiştir.

2001 tarihli Beyaz Kitap'ta belirtilmiş olan hedeflere ulaşılabilmesi için alınması gereken önlemler²²⁴, aynı zamanda somut çalışma konularıdır ve süreci bir adım daha ileri taşımıştır;

- Demiryolu hizmetinin kalitesinin artırılması;
- Demiryolu yük pazarına giriş engellerinin kaldırılması;
- Demiryollarında çevresel performansın yükseltilmesi;
- Münhasır demiryolu yük şebekesinin aşamalı olarak kurulması;
- Demiryolu pazarının yolcu hizmetlerine açılması;
- Demiryolu yolcu haklarının geliştirilmesi.

Bu somut çalışma konuları, üye devletler ve sektörün ilgili aktörlerinin görevlerini de tanımlamıştı. Aslında mevzuat çalışmalarının adım adım nasıl hayata geçirileceği konusunda, AB'nde demiryollarının yeniden yapılandırılma süreci, dikkat çekici bir örnektir. AB'nin 91/440 sayılı Topluluk Demiryollarının Geliştirilmesi Hakkındaki Konsey direktifi sonrasında, tüm ilgililerin süreçteki rolleri, regülasyonların nasıl somutlanabileceği konusunda öğretici olmuştur.

AB'de demiryolu politikaları kapsamında öngörülmüş ancak henüz gerçekleştirilememiş olan hedeflerle sonraki tarihli hedefler bir arada güncel bir çalışmayla ortaya konulmuştu. 2011 tarihli "Taşımacılık Üzerine Beyaz Kitap- Avrupa Tek Taşıma Sahası için Yol Haritası"²²⁵ (White Paper on Transport- Roadmap to a Single European Transport Area) adıyla yayınlamıştı. İleride daha ayrıntılı tartışılacak olmakla birlikte,

²²³ White Paper 2001, s. 25.

²²⁴ White Paper 2001, s. 25-34.

²²⁵ European Commission's White Paper on Transport- Roadmap to a Single European Transport Area- Towards a Competitive and Resorce Efficient Transport System COM(2011) 144 final. European Commission's White Paper on Transport- Roadmap to a Single European Transport Area- Towards a Competitive and Resorce Efficient Transport System COM(2011) 144 final. (16.01.2016)

2011 tarihli Beyaz Kitapla uzun vadeli stratejilerin tanımlandığını ve ortak taşımacılık politikası hedeflerinin güncel olarak tespit edildiğini söyleyebiliriz.

2000’li yılların başlarında çeşitli ulaştırma sistemlerinin birbirlerine olan üstünlükleri azalmış, birlikte kullanılması ihtiyacı doğmuş ve sonuç olarak da farklı ulaştırma sistemlerinin bütünleştirilmesi ve kombine taşımacılık önemli hale gelmişti. Bu bağlamda, Kombine Taşıma Pilot Eylemi (PACT) ve Marco Polo Programları²²⁶ geliştirilmişti. Bu programlarla AB ülkelerinde kombine taşımacılık ve çevreci ulaştırma sistemlerine özel önem verilmişti. PACT Programı ile başta uluslararası olmak üzere yük taşımacılığını karayollarından kombine taşımacılığa (demiryolu, denizyolu ve iç su yolunu kullanarak) kaydırmak hedeflenmişti; böylece hem karayollarındaki trafik yoğunluğu azaltılabilecek hem de çevreci bir ulaştırma sistemi kurulabilecekti²²⁷. PACT Programı ile birlikte AB’deki bazı bölgelerde karayolu taşıma trafiği ve yolculuk süresi azaltılabiliyordu. 1992 yılında başlayan PACT, 2001 yılında sona erdirilmiş; bununla birlikte, belirlenmiş hedeflere Marco Polo Programı ile ulaşılmaya çalışılmıştı²²⁸.

Bazı ülkeler 1970’li yılların ortasından itibaren demiryollarının performansını özellikle mali ve ekonomik kriterler bağlamında değerlendirmiş ve demiryollarında rehabilitasyona gitmek için yeniden yapılandırma sürecine girmişlerdi. Bu süreçte demiryolları alt yapı ve işletmecilik anlamında değerlendirmeye tabi tutulmuş, devletle olan ilişkileri de eleştiri konusu yapılmıştı. Söz konusu düzenlemelerin birincil amacı, demiryollarını gereksiz devlet müdahalelerinden kurtarmak ve sübvansiyonları azaltarak devletin rolünü geri plana çekmekti²²⁹. AB ülkeleri 2000’li yıllarda AB direktifleri²³⁰ gereğince demiryolu kuruluşlarının bağımsızlığı ve mali yapısının iyileştirilmesi, alt yapı ile tren işletmelerinin birbirinden ayrı olması gerekliliği, demiryolu işletmeciliği yapmak isteyen özel girişimlere bu hakkın tanınması, tüm işletmecilerin altyapı kullanımının eşit şartlarla sağlanması, sektörle ilgili olarak -özellikle de rekabet politikalarına ilişkin- problemleri konuların çözüm ve düzenleme mercii olarak bir otoritenin belirlenmesi, güvenlik ve tehlikeli mal taşımalarına ilişkin kriterlerin tespit edilmesi yönünde düzenlemeye gitmişlerdi.

²²⁶ Trafik yoğunluğu ve trafikten kaynaklanan çevresel kirlenmenin azaltılması için “daha yeşil” olarak ifade edilen çevreyle dost taşıma biçimlerine geçişi teşvik eden, bu yöndeki projelere mali kaynak sağlayan programdır. Söz konusu program Avrupa Birliği Komisyonu’nun ilgili genel müdürlükleri tarafından yürütülmektedir: Directorate-General for Mobility & Transport ve EU’s Innovation and Networks Executive Agency (INEA). https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/ineaflyer_web.pdf. (16.01.2016)

²²⁷ KAYNAK Muhteşem, Uluslararası Taşımacılık ve Lojistik Bağlamında Avrasya Ulaştırma Koridorlarında Bölgesel Rekabet ve Türkiye, Ankara, 2004, s. 7. <http://www.muhtesemkaynak.com/akademik-faaliyetler.php> (18.01.2015)

²²⁸ KAYNAK, 2004, s. 8.

²²⁹ Ulaştırma Özel İhtisas Komisyonu Raporu Demiryolu Ulaştırması Alt Komisyon Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT, 2001, Ankara, s. 9. <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/OzelIhtisas-KomisyonuRaporlari.aspx> (18.01.2015).

²³⁰ ÇABUK, s. 63.

2. Avrupa Birliği Demiryolu Sektöründe Kurumsal Yapılandırma Modelleri

AB demiryollarında yeniden yapılanma süreci oldukça mesafe almıştır. AB içinde ülkeden ülkeye farklı yapılanma modelleri uygulanmıştır. 2006 yılı itibariyle Avusturya, Belçika, İtalya, Almanya başta olmak üzere bazı ülkelerde demiryolu kuruluşları, hisselerinin tamamı itibariyle, devlete aitti. Başka bir model olarak İngiltere, Fransa, İsveç, Finlandiya, Hollanda gibi ülkelerde altyapı ve işletmeci kuruluşlar birbirinden ayrılmıştı. Yapılanma sonrası demiryolu kuruluşu Hollanda’da hisselerinin tümü devlete ait olan bir anonim şirket, İngiltere’de ise özel şahıslara ait bir anonim şirket olarak oluşturulmuş, gerçek anlamıyla liberal bir model çerçevesinde yapılandırma hedeflenmişti. Fransa ve İsveç ise kurumsal ayrışmaya gitmiş ve altyapı ile işletmeci kuruluşlar, ticari statüde kamu kuruluşu olarak yapılandırılmıştı²³¹.

Almanya’da da demiryolu sektöründeki reform süreci, AB direktifleri ile paralel gelişmişti²³². Almanya’da 1993 yılından itibaren başlayan süreçte, Genel Demiryolu ve Federal Demiryolları’nın Birleştirilmesi ve Yeniden Yapılanmasına ilişkin Kanunlarla birlikte Deutsche Bundesbahn (DB)²³³ ve Deutsche Reichsbahn (DR)²³⁴ yeniden yapılandırılmış ve sonuç olarak Deutsche Bahn oluşturulmuştur. Altyapının mülkiyeti ve yönetimi aynı holding yapısı altında faaliyet gösteren DB Netz’e aittir²³⁵; fakat stratejik denilebilecek konularda bir ayrıma gidilmiştir²³⁶. Bu düzenlemeler sonucunda Almanya’da ortaya çıkan tabloda, altyapı sağlayıcısı ile taşıma faaliyeti yapan işletmeler arasında akdi bir ilişki kurulmamıştır. DB Netz, kanun gereği, belirli ve makul bir altyapı kullanım bedelini ödeyen her muhtemel rakip şirketin pazara girişine olanak sağlamak zorundadır. Görüldüğü üzere Almanya’daki model AB direktifleriyle tam uyum içinde olmayan, ne liberal ne tutucu bir model şeklinde oluşturulmuştur. Almanya’daki model, mutlak liberal sistemi savunan İngiltere’yle çatışması açısından önemli olduğu kadar, AB içinde geniş bir etkinlik alanı kazanmış olması açısından da önemlidir. Türkiye’de de Almanya’yla benzer bir modelin oluşturulmaya çalışılmaktadır. Ancak Almanya’daki modelin gücünün, yüksek sermaye birikimi ve teknolojik üstünlükten beslendiği ya görmezden gelinmekte ya da ihmal edilmektedir. Almanya için bu sayılan üstünlüklere, hukuksal düzenlemelerin yerleşiklik kazanmış olduğu ve biriktirilen tecrübe eklenmelidir. Bu yapılandırma ile birlikte demiryolu pazarına giriş, bu sektörün denetimi, ta-

²³¹ SULTANOĞLU, s. 284.

²³² DREW, s. 77.

²³³ Merkezi Berlin’de ve tüm hisseleri Almanya Federal Cumhuriyeti’ne ait bir anonim şirkettir.

²³⁴ Alman Demokratik Cumhuriyeti (Doğu Almanya) Devlet Demiryolları.

²³⁵ http://fahrweg.dbnetze.com/fahrweg-en/start/company_aboutus/ (18.01.2015)

²³⁶ KOUGIOUMTZIDIS Ioannis, Liberalization of the European Railway industry: Does vertical separation work?, Erasmus University Rotterdam, Erasmus School of Economics, Rotterdam, 2014, s. 17. [tp://thesis.eur.nl/pub/16708/MA-thesis-Ioannis-Kougioumtzidis-.docx](http://thesis.eur.nl/pub/16708/MA-thesis-Ioannis-Kougioumtzidis-.docx). (16.01.2016).

rifeler ve ilgili konulara ilişkin genel kurallar da ihdas edilmiştir²³⁷. Almanya’da 1993 yılında gerçekleştirilmiş olan yeniden yapılanma, Türkiye’de 2016 yılı itibariyle henüz tamamlanamamıştır.

IV. AVRUPA BİRLİĞİ’NDE DEMİRYOLU SEKTÖRÜNÜN YENİDEN YAPILANDIRILMA SÜRECİ

A. Yeniden Yapılandırmanın Nedenleri

AB demiryollarında gerek yük ve gerekse yolcu taşımacılığında -kimi ekonomistlere göre 1950’ler²³⁸ kimlerine göre 1980’lerden beri²³⁹- düzenli bir gerileme yaşanmış, demiryolu taşımacılığı ekonomik ve toplumsal hayatta gerilemişti. Bunun nedenlerinin havayolu taşımacılığında eskiye oranla ucuzlama, karayolu taşımalarının bazı avantajları nedeniyle tercih edilmeye devam edilmesi²⁴⁰, AB ağır sanayisindeki gerilemenin bu sanayi ürünlerinin taşıma biçimi olan demiryollarını olumsuz etkilemesi, çoğunlukla kamu hizmeti olarak yürütülen demiryolu taşımalarının kötü yönetimi ve bunun sonucu ortaya çıkan zararların da yine kamu bütçesinden karşılanması vd olduğu belirtilmişti²⁴¹. Ancak bu sayılanlar veya önemli bir kısmının hangi saiklerle ortaya çıktığı hususunda, konuyu değerlendiren çevrelerde geniş bir mutabakat yoktur.

1950’lerde, sadece Avrupa’da değil, dünya genelinde, demiryollarındaki yapının kamu sektörüne ait dikey-bütünleşik bir tekel olduğu tespiti yapılmıştı²⁴². Bazı uzmanlar²⁴³, altyapı yatırımlarının yüksek olduğu demiryolu sektöründe, taşımacılık hizmetinden herkesin karşılayabileceği bedelle yararlanabilmesinin planlandığını ve buna uygun olarak da ilgili yapının devlete ait bir tekel olmasının o dönem için doğru bir model olduğu değerlendirmesini yapmışlardı. Ancak bu görüşte olanlar, neden sonuç

²³⁷ ÇABUK, s. 63 naklen, HAFNER P. The Effects of Railroad Reform in Germany, Japan Railway and Transport Review, September 1996, s. 27.

²³⁸ Batı Avrupa’da birçok demiryolunun pazar payı 1950’lerde düşmeye başlamıştı. Bu, ekonomide geleneksel, ağır sanayiden – ki demiryolu buna gayet uygundu- artan araç sahibi olma ve karayolu yapımıyla birleşmiş bir hizmet ve satış ekonomisine geçişi yansıtmıştı. Orta ve Batı Avrupa’da, aksine, demiryolu taşımacılığındaki düşüş daha sonra meydana gelmişti; ancak çok daha ani ve şiddetli olmuş ve 1990’ların başındaki yoğun ekonomik reform süreci üzerinde yoğunlaşmıştı. Ayrıntılı bilgi için bkz. DREW, s. 14.

²³⁹ DEVILLE Xavier/VERDUYN Fabienne, Implementation of EU legislation on rail liberalisation in Belgium, France, Germany and The Netherlands, Working Paper Document, National Bank of Belgium, Editor SMETS Jan, Member of the Board of directors of the National Bank of Belgium, No. 221, s. 9, Brüksel 2012, s. 3-4.

²⁴⁰ Rail Restructuring in Europe, European Conference of Ministers of Transport, OECD Publications Service, 1998, s. 9, <http://www.oecd.org/cem/> (30.03.2015).

²⁴¹ DYRHAUGE Helene, EU Railway Policy-Making on Track? Palgrave Macmillan, London 2013, s. 100.

²⁴² DREW, s. 14.

²⁴³ DREW, s. 14.

ilişisini gözden kaçırmışlardı. Doğrusu; 1950’lerden itibaren başta Avrupa ülkelerinde olmak üzere pek çok ülkede “refah devleti”²⁴⁴ veya diğer bir adıyla “sosyal refah devleti” modeli uygulama alanı bulmuştu. İşte taşımacılık alanındaki sosyal model ve bunun kapsamında değerlendirilmesi gereken devlet tekeli işletmeciliği, bir ekonomi-politika konusu olarak karşımıza çıkmıştı. 1950’lerde “dikey-bütünleşme” yaşandığı yönündeki tespitin, sosyal refah devleti modelinin özellikleriyle birlikte anlamlandırılması yararlı olacaktır. Sosyal refah devletinin ekonomi politikalarının, tam istihdamı sağlamak amacı güttüğü; bunun da talep yönetimi ile kitle üretim ve tüketimini desteklemeye yönelik altyapının sağlanması üzerine inşa edildiği, genel kabul gören bir tespitti. Bu tespiti yapanlara göre, piyasanın yetersiz ya da başarısız olduğu alanlarda devlet, piyasa ile birlikte hareket ederek, karma bir ekonomik model oluşturacak ve piyasanın bu zaafını giderecekti²⁴⁵.

Ancak 1980’lerden itibaren sosyal devletin tasfiyesi, neoliberal politikaların uygulamaya konması, bu uygulamanın dünyanın büyük bir kısmını teslim alması ve nihayet bunun bir parçası olarak taşımacılığın bir alt başlığı olan demiryollarının yeniden yapılandırılması gündeme gelmişti. Demiryollarının neden yeniden yapılandırıldığı veya serbestleştirme programlarının neden hayata geçirildiğini, iktisadi süreçler olmaksızın açıklamaya çalışan her çaba eksik ve hatta bazen yanıltıcı olacaktır. Bugün Türkiye’de demiryollarının neden bu sürece sokulduğunun cevabı olarak, iktisadi temelden ve neden sonuç ilişkisinden kopuk şekilde “daha etkin ve daha güvenli demiryolları” denilmektedir.

²⁴⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz. ESER Bahadır/MEMİŞOĞLU Dilek/ÖZDAMAR Gökhan, Sosyal Siyasetin Üretilmesi Sürecinde Refah Devletinden Neo-liberal Devlete Geçiş: Devletin Kamu Hizmeti Sunma İşlevinin Değişimi, SDÜ, İİBFD, Y. 2011, C.16, S. 2, s. 202-203. Refah devleti, 19. yüzyılın sonlarına doğru, Avrupa ve Kuzey Amerika toplumlarının değişik şekil ve düzeylerde sosyal güvenlik mekanizmalarına dâhil olmaları ile yakından ilişkili bir kavramdır (ALCOCK, Pete, Angus ERSKINE ve Margaret MAY, The Blackwell Dictionary of Social Policy, Blackwell Publishing, Oxford, 2002). Gelişmiş ülkelerde refah devleti, genelde toplu sosyal hareketlerden kaynaklanan sosyal koruma şablonları üzerinden ortaya çıkmışlardır (SPICKER, Paul, The Welfare State: A General Theory, Sage Publications, London 2000.). Kavram klasik liberalizme alternatif bir kavram ve model önerisi olarak ortaya çıkarak 20. yüzyılın başlarında oldukça geniş bir tartışma ve uygulama alanı bulmuştur. Refah devleti temel olarak bireyin yaşamının tüm yönleri ile ilgilenen, bireylere ekonomik ve sosyal imkânlarla ulaşmada eşit şans tanıyan, vatandaşlarına asgari bir yaşam standardını sağlayan devleti ifade etmektedir (SEYİDOĞLU, Halil, Ekonomik Terimler Ansiklopedik Sözlük, Güzem Can Yayınları, İstanbul, 1999.). Bu bağlamda refah devletini sosyal ve ekonomik süreçlere aktif biçimde dâhil olan devlet modeli olarak tanımlamak mümkündür. Refah devleti özünde liberalizmin ekonomik yansıması olarak ortaya çıkan kapitalist toplumda, üretim süreçleri ve ekonomik krizler ile yaşanan sıkıntıların aşılmasında devletin aktif rol aldığı, tüm toplumun yaşam standartlarının iyileştirildiği sınıflar üstü bir devleti ifade etmektedir (SEYYAR, Ali, Sosyal Siyaset Terimleri, Sakarya Yayıncılık, 2.Baskı, Sakarya, 2008.) atfen s. 202-203.

²⁴⁵ ESER/MEMİŞOĞLU/ÖZDAMAR, s. 206.

B. Sosyal Refah Devleti Modelinden Neoliberal Modele Geçiş

Özellikle XX. yüzyılın ikinci yarısında yaşanan ekonomik süreçler göz önüne alındığında, demiryollarının yeniden yapılandırılmasındaki hukuksal düzenlemeleri ortaya çıkartan nedenlerin, piyasa gereksinimleri olduğu daha belirgin ve somut olarak açığa çıkmaktadır. Bu nedenle piyasa gereksinimlerini ve o dönemde egemen olan iktisadi politikaları bilmeden, ilgili hukuksal düzenlemelerin neden ve ne amaçla yapıldığını isabetle değerlendirebilmek mümkün olmayacaktır. Bu sayılanlar arasındaki ilişki bir bütünsellik içinde değerlendirildiğinde daha doğru sonuçlara varılabilecektir; neoliberalizmin sadece ekonomik değil aynı zamanda politik ve kültürel bir sistem olduğu vurgusu önemlidir²⁴⁶. İşte bu nedenle 1950'lerin sosyal refah devletindeki²⁴⁷ iktisat ve hukuk düzenlemeleri, sonra 1970'lerin ortasından itibaren neoliberal iktisadi politikalar ve bununla ilişkili serbestleştirme amaçlı yeniden yapılandırma çalışmaları ve nihayet bu neoliberal politikaların demiryolu sektöründe 1990'larda başlayan somut çıktıları çok yönlü ve birbiriyle ilişkili tartışmalıdır.

Refah devleti modelinden vazgeçildiği 1970'li yılların ortasından itibaren neoliberal ekonominin temel ilkeleri doğrultusunda; piyasalara müdahale edilmemesi, ticaretin serbestleştirilmesi, sermaye hareketleri ve yabancı sermayenin dolaşımı ile uluslararası ticaretin kolaylaştırılması, kamu harcamalarının kısılması, kamu teşebbüslerinin özelleştirilmesi, vergi reformlarının yapılması, finansal kurumların yeniden düzenlenmesi, piyasaların rekabetçi hale getirilmesi, mülkiyet haklarının korunması vb. değişimler yaşanmıştı²⁴⁸. Her ne kadar sistem içinde kalınmış olsa da, bu vb ciddi değişimler nedeniyle, neoliberalizm için, saf kapitalizm anlama gelmek üzere “eldivenlerini çıkartmış kapitalizm” nitelendirmesi yapılmıştır²⁴⁹.

²⁴⁶ MCCHESENEY Robert W, Introduction for CHOMSKY Noam, Profit Over People-Neoliberalism and Global Order, Seven Stories Press, New York 1999, s. 9.

²⁴⁷ 1935'te ABD'de çıkartılan sosyal güvenlik yasası çağdaş anlamdaki sosyal güvenliğin ilk ortaya çıkış ve hukuk düzeni tarafından benimsenişinin simgesi olarak değerlendirilmiştir. Arka planında; 1932 yılında iktidara gelen Roosevelt'in devletin ekonomik ve sosyal alana müdahalesini engelleyen ve kutsal sayılan ekonomik liberalizm ilkesini terk etmesi ve böylece jandarma devlet anlayışının yerini refah devleti anlayışına terk etmesinin yattığı ileri sürülmüştür. Ayrıntılı bilgi için bkz. GÜZEL Ali/OKUR Ali Rıza, Sosyal Güvenlik Hukuku, 4. Bası, Beta Yayınları, 16. Bası, Beta Yayınları, İstanbul 2016, s. 16.

Refah devletinin temelleri, 19. yüzyılın ortalarında İngiltere'de temel eğitimi sağlamak amacıyla yapılan yasal düzenlemelere kadar götürülmektedir. Bunun yanı sıra 1883'te dönemin yükselmekte olan sosyalizm dalgasına karşı Bismarck'ın hayata geçirdiği sağlık sigortası önlemleri ve daha radikal gelişmeler olarak değerlendirilebilecek ABD ve Avusturya'daki devlet mülkiyetli tramvay, gaz ve elektrik şirketlerinin ortaya çıkması da bir başka başlangıç noktası olarak kabul edilmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. ALP Salih, Refah Devleti Düşüncesinin Gelişimi ve Bir Liberal Alternatif Olarak Üçüncü Sektör, Maliye Dergisi, Sayı 156, Ankara 2009, s. 266.

²⁴⁸ ESER/MEMİŞOĞLU/ÖZDAMAR, s. 207.

²⁴⁹ CHOMSKY Noam, s. 8.

C. Neoliberal Model Kapsamında Kamu Hizmetinin Dönüşümü

Neoliberal piyasa ekonomisi bağlamında devletin işlev ve fonksiyonları da yeniden tartışma konusu yapılmıştı²⁵⁰. Buna göre kamu yönetimi ile kamu hizmeti anlayışının değişmesi gerektiği, devletin -neoliberal politika merkezlerine göre- kaynak israfına sebep olduğu iddia edilen sosyo-ekonomik işlevlerinden uzaklaşması, bu sayılan fonksiyonlarını ise piyasa ekonomisine bırakması gerektiği yönünde neoliberal bir devlet anlayışı önerilmişti²⁵¹.

Neoliberal politikalarla birlikte yapılan özelleştirmeler, devletin ekonomik faaliyet alanını daraltmakla²⁵² sınırlı kalmamış, dahası devletin sosyal faaliyet alanlarını sınırlayacak şekilde etki göstermişti. Kapitalist sistemin yaşadığı krizin²⁵³ nedenleri olarak kamu harcamaları gösterilmişti. Kamu hizmetleri içinde en temel olan eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik hizmetleri dahi özelleştirme konusu yapılmış, sosyal devlet bu şekilde küçültülme yoluna gidilmişti. Böylece kamu harcamaları azaltılacak, daha az kaynakla yetinilebilecek ve sonuç olarak da sermayenin üzerindeki vergi yükünün hafifletilmesi sonucunda sermayenin rekabet edebilirliği artırılmış olacaktı²⁵⁴.

Kamu hizmetlerinin dönüşümü sürecinde, bu hizmetlerin piyasaya açılması ve özelleştirilmesi, bu hizmetlerin özel sektöre verilmesi teşvik edilmişti. İşte bu süreçte “Yeni Kamu Yönetimi”²⁵⁵ (YKY) anlayışı ortaya çıkmıştı. YKY savunucuları, geleneksel kamu yönetimi anlayışını merkeziyetçi, bürokratik ve hiyerarşik olduğu ve bunların

²⁵⁰ ESER/MEMİŞOĞLU/ÖZDAMAR, s. 209.

²⁵¹ ŞAYLAN Gencay, Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler, TO-DAİE, AİD, Cilt 33, S. 2, Haziran 2000, s. 1-22, www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/8473f0c8fe83338_ek.pdf, (29.03.2015).

²⁵² GOULD Anthony M./ROBERT Mélanie, The Neoliberal Pea and Thimble Trick: Changing Rhetoric of Neoliberal Champions Across Two Periods of Economic History and Two Hypotheses About Why the Message is Less Sanguine, AAS, Vol. 3, No. 1, 2013, s. 79-84. <http://dx.doi.org/10.4236/aasoci.2013.31010>, (29.03.2015).

²⁵³ Kapitalizmin 1970’lerin başında yeniden ağır bir krize girdiği, önceki yıllardaki Keynesyen ekonomik model kapsamındaki refah devleti uygulamalarının sona erdiği, ulusal kalkınmacı devlet projesinin de o krizle çöktüğü, bunun kapitalizmin küresel aşırı birikime yönelmesi ile gerçekleştiği ve daha ayrıntılı bilgi için bkz. GÜZELSARI Selime, Küresel Kapitalizm ve Devletin Dönüşümü; Türkiye’de Mali İdarede Yeniden Yapılanma, AÜ, SBE, SBKY ABD, Doktora Tezi, Ankara 2007, s. 15. www.acikarsiv.ankara.edu.tr/browse/1438/2060.pdf, (08.11.2015).

²⁵⁴ SAPANCALI Faruk, Yeni Dünya Düzeni ve Küresel Yoksulluk, DEÜSBED, C. 3, S. 2, 2001, s. 118.

²⁵⁵ YKY anlayışının kamu yönetimine etkisi 2004 tarihli Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı ile olmuştu. Adı geçen kanun tasarısıyla kamu yönetimi anlayışının neoliberal politikalarla göre yeniden yapılandırılması hedeflenmişti. Adı geçen tasarıda neoliberal politikalar ve küreselleşmenin etkisiyle devletin ve kamu yönetimi örgütünün küçültülmesi ve sınırlandırılması amaçlanmıştı. Buna karşın birey, sivil toplum ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi önemsenmişti. Bu doğrultuda bir tarafta kamu hizmetlerinin sınırlandırılması ve diğer tarafta da devletin asli görevleri olarak sayılanlar dışındaki görevlerini özel sektöre, yerel yönetimlere ve sivil toplum örgütlerine terk etmesi öngörülmüştü. ESER/MEMİŞOĞLU/ÖZDAMAR, s. 209 naklen, GÜL Hüseyin, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısına Ademi Merkezileşme-Küreselleşme Dinamikleri ve Yönetimi Geliştirme Açılarında Bakış.

sonucu olarak da verimsizliğe neden olduğu gerekçeleriyle eleştirmektedir. YKY, sözü edilenlerin yerine etkinlik, verimlilik ve esnekliğin esas alındığı bir ekonomik anlayış getirmektedir. Gelişen bu anlayış ile ekonomi (economy), etkililik (effectiveness) ve verimlilik (efficiency) ilkeleri de YKY anlayışının “3E’si” olarak tespit edilmiş ve hizmet sunumunda temel hedef olarak seçilmişti²⁵⁶. Bu yeni bakış açısıyla, somut olarak demiryollarının yeniden yapılandırılması sürecinde sıkça karşılaşılabılır.

Kamu hizmeti²⁵⁷ anlayışının dönüşmesi ve kamu hizmeti sunumuna piyasanın diğer aktörlerinin dahil edilmesi, işte bu küreselleşme ve neoliberal politikaların uygulanmasıyla gerçekleşmişti. Sözü edilen neoliberal politikaların uygulanması sürecinde, bir önemli faktör de, uygulamayı kolaylaştıran, teşvik eden hatta zorlayan uluslararası anlaşma ve kuruluşlardı. Devletin değişiminde ve kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası (WB) ve Dünya Ticaret Örgütü (WTO) gibi kuruluşların belirleyici etkisi olmuştur. Bu süreçte AB’nin genişlemesi, Amerika’nın Serbest Ticaret Anlaşması (FTAA) vb ile Dünya Ticaret Örgütü’nün²⁵⁸ GATT, GATS, TRIMS, TRIPS gibi küresel düzenleyici anlaşmaları²⁵⁹ belirleyici rol üstlenmişlerdir. GATS, Dünya Ticaret Örgütü’nün kuruluş anlaşmalarından biri olarak, uluslararası hizmet ticaretine ilişkin temel kavram, kural ve ilkeleri küresel düzeyde belirlemiş olan ilk çok taraflı yatırım ve ticaret anlaşmasıdır. Sözü edilen anlaşmanın en önemli hedefi, bir hizmet tedarikçisinin, bir diğer üye ülkenin hizmet sektörüne sermaye yatırımı yapabilmesinin önündeki tüm engellerin ortadan kaldırılması,²⁶⁰ yani serma-

²⁵⁶ AKPINAR Elçin, Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu ve Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi, Yüksek Lisans Tezi, SDÜ SBEKY ABD, Isparta 2006, s. 21.

²⁵⁷ Kamu hizmetini, bir kamu kurumunun bizzat kendisi veya gözetimi altındaki özel hukuk kişisi tarafından kamuya yönelik verilen hizmetler olarak tarif edebiliriz. Bir hizmetin kamu hizmeti olup olmadığını değerlendirirken iki temel kriter aranabilir. İlk olarak o hizmetin kamuya yönelik olması ve kamu yararının bulunması sonra da hizmetin kamu kuruluşlarınca verilmesi ya da hizmet özel hukuk kişisi tarafından verilecekse bunun dahi ilgili kamu kuruluşunun gözetim ve denetimi altında yürütülmesidir. Ayrıntılı bilgi için bkz. BOZKURT, Ömer/ERGÜN Turgay/SEZEN Seriyeye, Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE Yayını, Ankara 1988, s. 58.

²⁵⁸ RG 25.02.1995/2213.

²⁵⁹ GATT - Uruguay Raundu (1986-1994) 15 Nisan 1994 tarihinde Marakeş’te 134 ülke tarafından imzalanmıştır. GATT-Uruguay Raundu’nun en dikkate değer sonuçlarından biri, ülkeler arasındaki serbest mal ve hizmet ticaretini teşvik edecek ve denetleyecek olan Dünya Ticaret Örgütü’nün, kurulmuş olmasıydı. Raundun neticesinde sermayenin üretim, satış-pazarlama, mülkiyet edinimi, yatırım vb konularda hiçbir sınırlama ve denetimle karşılaşmayacağı bir ortam ve bunu sağlayacak olan için kurumsal ve yasal düzenlemelerin yapılması için bir anlaşma sağlandı. Yine bu süreçte, mal ticaretini düzenleyen GATT (Tarifeler ve Ticaret Genel Anlaşması), hizmet ticaretini düzenleyen GATS (Hizmet Ticareti Genel Anlaşması), Fikri Mülkiyet Haklarını düzenleyen TRIPS (Fikri Mülkiyet Haklarıyla Bağlantılı Ticarete İlişkin Anlaşma) ve ticaret haklarını düzenleyen TRIMS (Ticaretle Bağlantılı Yatırım Tedbirleri Anlaşması) anlaşmaları, DTÖ’nün kuruluş anlaşmaları olarak yapılmıştır. DTÖ üyesi tüm ülkeler de bu anlaşmaların tarafı haline gelmiştir. DTÖ kuruluş anlaşmaları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. YILMAZ Gaye, Kapitalizmin Kaleleri II, Dünya Ticaret Örgütü, TMMOB, 2001 İstanbul, s. 1, <http://www.antimai.org/kitap/kkwtooblml.htm> (30.03.2015).

²⁶⁰ GÜZELSARI Selime, Küresel Kapitalizmin “Anayasası”: GATS, Praksis, sayı 9, İstanbul 2011, s. 120. <http://www.praksis.org/sayilar/sayi-9-duzenlemeden-yeniden-duzenlemeye-turkiyede-kapitalizmin-yeniden-yapilanmasi-ve-devletin-degis-en-rolu/> (30.03.2015)

yenin serbest dolaşımı ve rekabet koşullarının sağlanmasıdır. AB’nde demiryollarının yeniden yapılandırılması sürecinde ortaya konulmuş hedeflerden birinin de, AB üyesi ülkeler arasındaki hizmet ticareti ve teşebbüslerin, demiryolu pazarlarına erişimi önündeki engellerin kaldırılması olduğu düşünüldüğünde, Dünya Ticaret Örgütüyle AB’nin ajandaları arasındaki benzerlik ve uyum görülecektir. Aslında her şey sermayenin özgür dolaşımı üzerine kuruludur. Kanun koyucudan beklenen de buna elverişli yasal zeminin oluşturulması ve devamında da geliştirilmesidir.

Neoliberal politikalar doğrultusunda devletin kamu hizmetlerinden çekilmesi neticesinde boşalan yere piyasanın diğer aktörleri girmeye başlamıştı. Piyasanın diğer aktörlerinin, diğer bir ifadeyle ticari teşebbüslerin piyasa mekanizmasına müdahale edebilmesi ya ilgili hizmetin, kamu hizmeti kapsamı dışına çıkartılmasıyla veya -genellikle sosyal niteliği ağır basan hizmet olmaları nedeniyle- kamu hizmeti kapsamında tutulmaya devam edilse bile özel teşebbüslerce yapılabilmesiyle mümkün olmaktadır²⁶¹. Bir hizmetin kimin tarafından sunulduğu, onun kamusal bir hizmet olarak algılanıp algılanmaması üzerinde etkilidir. Hizmetin özel teşebbüslere gördürülmesi ve hizmetteki dönüşüm içerik itibarıyla kamu hizmetinin hedefleri, yapısı, kuralları ve fonksiyonlarıyla çatışmakta ona zarar vermektedir²⁶².

Kamu hizmetlerinin piyasaya açılmasıyla birlikte kar amacı güdülmesi, hizmetin “faydalanan öder” ilkesi gereğince fiyatlandırılması, sonuç olarak da kamu hizmetlerinin sosyal hak²⁶³ olma niteliğinin sona erdirildiği, kamu hizmetinde hak sahibi olan yurttaşın artık müşteri haline getirildiği söylenebilecektir²⁶⁴. Türkiye’de 1980’li yılların ortalarında yani neoliberal politikalar henüz uygulanmaya başladığında, Anayasa Mahkemesi, karayollarından, köprülerden alınan geçiş parası, su elektrik, havagazı, demiryolları, hava yolları, kimi hastane vb. ücretleri, ekonomik koşullara göre oluşturulan ve tesislerin bakımını, idaresini ve yeni yatırımlar yapılmasını sağlamak için yapılan ödemeler olarak değerlendirmişti²⁶⁵. Bugün geline nokta ise sözü edilen kamu hizmetleri ve özelde demiryolu taşımacılığı tamamen ticari hale getirilmekte, demiryolu işletmeciliği yapacak olan teşebbüslerin –hangi ad altında olursa olsun-alacağı ödeme-

²⁶¹ ATAAY Faruk, Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması: Türkiye’de Kamu Reformu Üzerine İncelemeler, De Ki Yayınları, 2. Bası, Ankara 2007, s. 1.

²⁶² HAQUE, M. Shamsul, The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance, PAR, Vol 61, No. 1, 2001, s. 65. <http://spa.hust.edu.cn/2008/eWebEditor/uploadfile/20120514181752439.pdf> (30.03.2015).

²⁶³ Sosyal devlet, T.C. Anayasa’nın 2. maddesine göre vatandaşın sosyal durumu ve refahı ile ilgilenen ve onlara asgarî yaşam düzeyi sağlayan devlettir. Anayasa’nın 5. maddesinde ise, “... kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerine, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak ...” devletin temel amaç ve görevleri arasında sayılmıştır.

²⁶⁴ ESER/MEMİŞOĞLU/ÖZDAMAR, s. 70-71.

²⁶⁵ 18.2.1985 günlü, Esas: 1984/9, Karar: 1985/4 sayılı karar.

ler artık, “tesislerin bakımı, idaresi ve yeni yatırımlar yapılmasını sağlama” işleviyle sınırlı kalmayıp, kar sağlama amaçlı ücretlendirme niteliğinde olacaktır.

AB ve Türkiye’de demiryolu yeniden yapılandırma çalışmalarında karşılığını bulan, kalite, toplam kalite veya performansa dayalı başarı yaklaşımı, kamu yönetimi alanında etkisini artıran Yeni Kamu Yönetimi (YKY) yaklaşımının yansımaları olarak görülmelidir²⁶⁶. Bir hizmetin kamu hizmeti olup olmaması, yurttaşlık veya müşteri kabul edilme farkı vb. piyasalaşmanın sonucu tartışmalar, sadece zaman içinde kendiliğinden yaşanan değişimler olarak algılanmamalı, devlet, hukuk, vatandaşlık, haklar, kamusal alan gibi pek çok kavramın içerik değişikliği²⁶⁷ sonucunu doğurmaktadır. Sosyal refah devletinde yurttaş kamu hizmetlerinden hak olması nedeniyle ve eşit koşullarda yararlanmaktadır. Oysaki demiryollarındaki serbestleştirme ve yeniden yapılandırma sürecinde eşitlik, erişim vb. haklar, demiryolu taşımacılığı alanında faaliyet yürütmek isteyen teşebbüsler için tasarlanmıştır. Yurttaş daha açık bir şekilde -Chomsky’nin deyişiyle kapitalizmin eldivenlerini çıkarttığı bir ortamda- teşebbüsleri ve sektörü finanse eden bir müşteri olmuştur. Piyasa koşullarına terkedilmiş bir hizmete erişimin eşit ve mutlak olduğundan da artık söz edilemeyecektir.

²⁶⁶ ESER/MEMİŞOĞLU/ÖZDAMAR, s. 211.

²⁶⁷ Neoliberal politikaların somut bir yansımasını da Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı’nda görmek mümkündür. Sözü edilen Tasarı’da vatandaş veya yurttaş yerine önce müşteri denilmiş sonra hizmetten yararlananlar kavramı kullanılmıştır; kamu yararı ifadesi ise terminolojik olarak da terkedilmiş gözükmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. AKILLI, Hüsnüye/DUMAN, Funda Kemahlı, /OKUDAN, Kadriye, Editörler AKSOY, Şinasi/ ÜSTÜNER Yılmaz Kamu Yönetimi Reform Dinamiklerinin Kavramsal Analizi, Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2007, s. 154 vd.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE CUMHURİYETİ DEVLET DEMİRYOLLARI'NIN KURULUŞU, YENİDEN YAPILANDIRILMASI VE SERBESTLEŞTİRİLMESİ

I. TCDD'NİN KURULUŞU, GELİŞİMİ VE YASAL DAYANAKLARI

A. TCDD'nin Kuruluşundan Bugüne Yasal Dayanakları

Osmanlı İmparatorluğu döneminde inşa edilip, işletilen demiryollarının uzunluğu 8.619 km'ydı. Bunun 4.136 km'lik kısmı ise Cumhuriyetin kuruluşuyla birlikte işletilebilen hatların uzunluğuydu. Yabancı şirketler tarafından işletilen 3.756 km'lik demiryolu, Hicaz hattı ile birlikte Askeri Demiryolları Umum Müdürlüğü yönetimine bağlanmıştı. 19 Temmuz 1920 tarihli TBMM Kararı ile Eskişehir'de bir Geçici İşletme Umum Müdürlüğü Heyeti kurulmuştu²⁶⁸.

TCDD 1924 yılında 506 sayılı “Anadolu Demiryolları'nın Mübayaasına ve Demiryolları Müdüriyeti Umumiyesinin Teşkilat ve Vazifeine Dair Kanun”²⁶⁹ ile oluşturulmuştu. Osmanlı döneminde yabancı şirketler tarafından işletilmekte olan hatlar, Cumhuriyet döneminde, 506 sayılı Kanunla millileştirilmiştir²⁷⁰. Anadolu-Bağdat, Haydarpaşa-Ankara, Eskişehir- Konya, Arifiye-Adapazarı hatları ile Haydarpaşa Liman ve Rıhtımı sözleşme hükümlerine uygun olarak, devlet tarafından satın alınmıştır. Bu hatların idare ve işletmeciliğini yapmak üzere de “Anadolu-Bağdat Demiryolları Müdüriyeti Umumiyesi” kurulmuş ve Nafia Vekaleti'ne bağlı katma bütçeli bir kuruluş haline getirilmiştir. Millileştirme çalışmaları sırasında Bayındırlık Bakanlığı bünyesinde, her biri bağımsız çalışan üç ayrı idari birim oluşturulmuştur. Bunlar, Anadolu-Bağdat Demiryolları Müdüriyeti Umumiyesi, Erzurum-Sarıkamış-Kars ve Şuabat-ı Demiryolları Müdürlüğü ve Demiryolları İnşaat ve İşletme Umum Müdürlüğü'ydü²⁷¹.

Demiryollarının yapımı ve işletmesinin bir arada yürütülmesi amacıyla çıkarılan 1927 yılında 1042 sayılı “Devlet Demiryolları ve Limanları İdarei Umumiyesinin Teşkilat ve Vezafine Dair Kanun”²⁷² ile kurumun adı “Devlet Demiryolları ve Limanları

²⁶⁸ T.C. Ulaştırma Bakanlığı, Cumhuriyetimizin 60. Yılında Ulaştırma ve Haberleşme, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1983, s. 42; Cumhuriyetin 75. Yılında Ulaştırma ve iHaberleşme, s. 39.

²⁶⁹ RG 24.5.1924/71. Kanun'un kabul tarihi 22.4.1924 (18 Ramazan 1342 ve 22 Nisan 1340) olup, yayımlandığı Düstur; Tertip:3, C: 5, sayfa: 631'dir. Ayrıntılı bilgi için bkz. 1867'den 1919'a Demiryolları Kanunları, TCDD, Ankara 2010, s. 44.

²⁷⁰ Millileştirme mi devletleştirme mi tartışması için bkz. 106 no'lu dipnot.

²⁷¹ T.C. Ulaştırma Bakanlığı, Cumhuriyetin 75. Yılında Ulaştırma ve Haberleşme, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1998, s. 40.

²⁷² RG 31.5.1927/598.

İdare-i Umumiyesi” olarak değiştirilmiştir. Bununla demiryolları yönetimindeki dağıtım yapıyı toparlamak, işletmeyi ve yeni hat inşaatını tek elden yürütmek amaçlanmıştır.

1042 sayılı Kanun, 1929 yılında 1483 sayılı “Devlet Demiryolları ve Limanları Umumi İdaresinin Teşkilat ve Vazifelerine Dair 1042 Numaralı Kanunun Tadili Hakkında Kanun²⁷³ ile değiştirilmiş ve o tarihte Ulaştırma Bakanlığı bünyesinde oluşturulan “Devlet Demiryolları ve Limanlar İşletmesi Umum Müdürlüğü” adını almıştır. Kurum, Devlet Demiryolları ve Limanları İşletme Umum Müdürlüğü adıyla 1939 yılında Münakalat Vekaleti’ne (Ulaştırma Bakanlığı) bağlanmıştır.

TCDD 1953 yılına kadar katma bütçeli bir devlet idaresi olarak varlığını devam ettirmiş, Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları (TCDD) adını ise 22 Temmuz 1953 tarih ve 6186 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Kuruluş Kanunu”²⁷⁴ ile almıştır. Böylece TCDD, idari yönden tüzel kişiliği olan, mali yönden ise müstakil bütçeli bir kuruluş olmuş,²⁷⁵ bir kamu iktisadi devlet teşekkülü²⁷⁶ olarak yapılandırılmıştır.

Bu yapı bir süre devam ettirildikten sonra 119 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü Kuruluşu Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameyle²⁷⁷, 6186 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Akabinde TCDD, 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameyle²⁷⁸ bir kamu iktisadi kuruluşu haline getirilmiştir²⁷⁹. 18 Haziran 1984 tarih ve 233 Sayılı Kamu İktisadi

²⁷³ RG 1.6.1929/1207.

²⁷⁴ RG 29.7.1953/8470.

²⁷⁵ AKIN Fetullah/SULTANOĞLU Filiz, 1856’dan 2006’ya Demiryollarının 150 Yılı, Grup Matbaacılık A.Ş., Ankara 2006, s. 41-42; TAŞDURMAZ Ramazan, Türkiye’de Demiryolu Ulaşımını Düzenleyen Mevzuat, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Yayın No. DPT: 1106- M (UKPM): 24, Ankara 1971, s. 62 ve 86.

²⁷⁶ İktisadi Devlet Teşekkülü, sermayesinin tamamı devlete ait iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan kamu iktisadi teşebbüsüdür. Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü (TCDD) Ana Statüsü, madde 2/3. Bkz. RG 28.10.1984/18559.

²⁷⁷ RG 28.10.1983/18205.

²⁷⁸ RG 18.6.1984/18435.

²⁷⁹ Kamu iktisadi teşebbüsleri, kamusal kaynakları kullanarak ticari faaliyet yürüten devlet kuruluşları olarak tanımlanabilir. Kamu iktisadi teşebbüsleriyle, ilk olarak 17.06.1938 tarihli ve 3460 sayılı, Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatıyla İdare ve Murakabeleri Hakkındaki Kanunu’nda karşılaşmıştı. Sözü edilen 3460 sayılı Kanunda, sermayesinin tamamı devlete ait ve kendi kanunlarında 3460 sayılı Kanuna tabi oldukları belirtilen, yönetsel ve mali yönden özerk, tüzel kişiliği olan ve sorumluluğu sermayesi ile sınırlanmış kuruluşların iktisadi devlet teşekkülü olduğu belirtilmişti. Bunun yanında, sermayesinin en az yüzde ellisi, söz konusu 3460 sayılı Kanuna tabi iktisadi devlet teşekküllerine ait şirketlerin de bazı hususlar açısından adı geçen Kanuna tabi olacağı öngörülmüştü. Kamu İktisadi Teşebbüsü, mevzuat içinde ilk kez 1961 Anayasası’nda kendine yer bulmuştur. 1961 Anayasası’nın 127. maddesinde kamu iktisadi teşebbüslerinin TBMM tarafından denetlenmesi kanunla düzenlenir şeklinde bir hüküm bulunmaktaydı.

Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname²⁸⁰, önceki tüm düzenlemelerin yerine uygulama alanı bulmuştur. Bununla birlikte, 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin çeşitli maddeleri de zaman içinde değiştirilmiştir²⁸¹.

26.09.2011 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından kararlaştırılan 655 sayılı “Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”²⁸² ile TCDD Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'na bağlanmış ve AB uyum süreci çerçevesinde demiryolu ulaşımının ticari, ekonomik, sosyal ve teknik gelişmelere bağlı olarak, serbest, adil ve sürdürülebilir bir rekabet ortamında yapılması gerekçesiyle bir düzenlemeye gidilmiştir.

655 sayılı KHK'ye göre Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı bünyesinde, sektörün asli düzenleyicisi olarak yetkilendirilmiştir. Buna göre ilgili Genel Müdürlük emniyet düzenlemeleri, işletmecileri yetkilendirme ve rekabeti düzenleme mercii olacak ve bunlara ek olarak kamu hizmet sözleşmeleri yöneticisi sıfatıyla görev yapacaktır. Yine 655 sayılı KHK'ye göre Tehlikeli Mal ve Kombine Taşımacılık Düzenleme Genel Müdürlüğü; tüm taşıma türlerini içine alan ve bir düzenleme ve denetim merci olarak görev yapmak üzere kurulmuştur. Kaza Araştırma ve İnceleme Kurulu ise; tüm taşıma türleri için bağımsız inceleme ve tavsiye birimi olarak oluşturulmuştur. 655 sayılı KHK, demiryolları veya TCDD'ye ilişkin doğrudan düzenleyici hükümler getirmeyip, bunları düzenleyecek olan mercileri ve bunların yetki alanını tespit etmiştir. Diğer bir anlatımla 655 sayılı KHK, kendisinden sonra gelecek olan yasal düzenlemelerin zeminini oluşturan, boşluk dolduran ve AB ile uyum sürecinin gereği olan bir hukuki düzenleme olarak düşünülmüştür.

Demiryolları ve TCDD'nin bugünkü yasal çerçevesini asıl belirleyen düzenleme

Ancak 1961 Anayasası'nda kamu iktisadi teşebbüsünün tanımı yapılmamıştır. KİT'ler daha sonra, 3460 sayılı Kanunun yerine yürürlüğe giren 440 sayılı Kanunda da iktisadi devlet teşekkülü adıyla yer almıştır. Adı geçen 440 sayılı Kanunda, sermayelerinin yarısından fazlası tek başına veya birlikte devlete ve iktisadi devlet teşekküllerine ait olup, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan ve kuruluş kanunlarında 440 sayılı Kanuna tabi olacakları belirtilen teşebbüslerdir şeklinde tarif edilmişti. Bu sayede KİT'lerin kapsamı genişletilmiş oluyordu. 1982 Anayasası'nın 165. maddesinde ise KİT'ler için sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıkları şeklinde bir tanım yapılmıştı. 233 sayılı KHK'da iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları şeklinde bir ayrıma gidilmiştir. Kamu iktisadi teşebbüsü yani KİT ise iktisadi devlet teşekkülü (İDT) ile kamu iktisadi kuruluşu (KİK) ifadelerinin ortak adıdır. Ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/kamu/Kamu%20%DD%FEletmeleri%201999%20Y%FDI%FD%20Genel%20Raporu.pdf>. ve <http://www.baskent.edu.tr/~gurayk/fnpazpazartesi23.doc>. (5.4.2015).

²⁸⁰ 1983 yılında 440 sayılı Kanunun yerine çıkarılan 60 sayılı KHK, aynı yıl 2929 sayılı Kanunla (RG 22.10.1983/18199) yasalaşmış ama bu Kanun da 1984 yılında çıkarılan 233 sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılmıştır.

²⁸¹ AKIN/SULTANOĞLU, s. 90.

²⁸² RG 01.11.2011/28102.

6461 sayılı Kanundur²⁸³. Buna göre TCDD'nin tanımı ve görevleri yeniden belirlenirken, TCDD Taşımacılık A.Ş.'nin de yasal dayanağı oluşturulmuştur. 6461 sayılı Kanuna göre TCDD, Devletin tasarrufunda olan demiryolu altyapısında, kendisine devredilecek kısmı üzerinde demiryolu altyapı işletmecisi olarak görev yapacaktır. TCDD Taşımacılık A.Ş. ise alt yapı üzerinde faaliyette bulunacak bir tren işletmecisi olacaktır. 6461 sayılı Kanunun 4. maddesi gerek TCDD ve gerekse TCDD Taşımacılık A.Ş.'nin hukuki statüsünü tespit etmiştir. Buna göre hem TCDD hem de TCDD A.Ş., 6461 sayılı Kanun hükümleri saklı olmak üzere 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine tabi olacaktır.

Önce 655 sayılı KHK'nin yayınlandığı 2011 yılından sonra 6461 sayılı Kanunun çıkartılabilmesi için 2 yıl gibi uzun bir süre geçmiş, ardından da 6461 sayılı Kanunun gereği olan -yeni- TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü Ana Statüsü ancak 2016 yılında yürürlüğe girebilmiştir. 2016 tarihli yeni Ana Statü²⁸⁴ ile TCDD, bir iktisadi devlet teşekkülü olarak tanımlanmış, sektör ve ilgili kurumlar serbestleştirme adı altında kamu hizmeti anlayışından uzaklaştırılmıştır. Ana Statü, bir taraftan diğer kanun ve mevzuata dayanılarak yapılmış ikincil bir düzenlemedir; diğer taraftan TCDD ve dolayısıyla demiryolu sektörünün artık, asıl belirleyici kanuni dayanağıdır. Yani Ana Statü, özellikle bugünkü haliyle, TCDD'nin idari yapısı ve faaliyetlerini düzenlemenin ötesine geçecek bir kapsama sahiptir.

B. TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü'nün Ana Statüsü

TCDD'nin faaliyet konuları, organları, teşkilat yapısı, bağlı ortaklıkları, iştirakleri, bunların arasındaki ilişkiler vs hususlar ilk olarak 119 sayılı KHK²⁸⁵ ile 1983 yılında düzenlenmiştir. Bunun ardından, TCDD'nin tabi olacağı, kendisine özel bir hukuki metin olan, Ana Statüsü 1984 yılında yayınlanmıştır²⁸⁶. 1984 tarihli Ana Statü hem TCDD hem de demiryolu sektörünün referans metni olarak değerlendirilebilir. Gerek TCDD gerekse de sektör, 2016 yılına kadar 30 yılı aşkın bir süre, 1984 tarihli Ana Statüye tabi olmuştur. Ancak, 1984 tarihli Ana Statü, demiryollarının serbestleştirilmesi sürecinin beklenen bir sonucu olarak yürürlükten kaldırılmış, yerini 2016 tarihli yeni Ana Statüye bırakmıştır²⁸⁷. 1984 ve 2016 tarihli Ana Statüler şeklen birbirine bezer olduğu halde, hukuki bünyeleri ve sektör düzenlemeleri itibarıyla oldukça farklıdır.

²⁸³ RG 01.05.2013/28634.

²⁸⁴ RG 04.06.2016/29732.

²⁸⁵ RG 28.10.1983/18205.

²⁸⁶ RG 28.10.1984/18559.

²⁸⁷ RG 04.06.2016/29732.

1. Ana Statünün Hukuki Niteliği ve Benzer Kavramlarla Mukayesesi

a. Hukuki Niteliği

TCDD Ana Statüsünün “Amaç ve kapsam” başlıklı 1. maddesine göre Ana Statünün amacı, bir iktisadi devlet teşekkülü olan TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü’nün hukuki statüsünü, faaliyet alanını, görevlerini, organlarını, teşkilat yapılanmasını, müessesese, bağlı ortaklık, işletme, iştiraklerini; bu sayılanlar arasındaki ilişkileri; tasfiye, denetim, mali ve personele ilişkin hükümleri; malvarlığı ve ilgili diğer hususları düzenlemektir. TCDD Ana Statüsünün 1. maddesinde yapılan bu tanımlama, TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü’nün işbirliğine, yetki ve görev alanlarına ait hükümleri belirlemektedir. Bu nedenle TCDD Ana Statü’sünün düzenleyici bir işlem olduğunu söyleyebiliriz. TCDD’nin kuruluşu 1924 yılında 506 sayılı “Anadolu Demiryollarının Mübayaasına ve Demiryolları Müdüriyeti Umumiyesinin Teşkilat ve Vazifeine Dair Kanun” ile gerçekleştirilmiştir. TCDD’nin kuruluşu sırasında bir ana statüsünün olmadığını, ilk ana statüsüne 28.10.1984 tarihinde kavuştuğunu görüyoruz. Yani TCDD uzun yıllar bir ana statüsü olmadan faaliyet göstermiş, o dönemki mevzuat yeterli olmuştur.

1982 Anayasası’nın 115 ve 124. maddelerinde tüzükler ve yönetmeliklerin, kanunların uygulanmasını sağlamak için, çıkarılabileceği ifade edilmiştir. İdare, kendisine tanınan düzenleme yetkisini kullanarak, kanuni düzenlemelerin herkese ve her olaya aynı uygulanmasını sağlamalıdır. Düzenleyici işlemler, idareye verilmiş olan takdir yetkisinin eşit ve adil kullanılmasını temin edecektir²⁸⁸.

Anayasa, yürütme ve idareye yasaların uygulanabilmesi için tüzük ve yönetmelik çıkarma yetkisi vermiştir. Bununla birlikte tüzük ve yönetmelikler dışında örneğin Bakanlar Kurulu kararı, karar, genelge, tebliğ, tamim, sirküler, genel emir gibi başka düzenleyici işlemler de söz konusu olabilir²⁸⁹. Yani Anayasa’da belirtilmiş olanlar dışında da bir düzenleyici işlem yapılması söz konusu olabilecektir. Anayasa Mahkemesi’ne göre yürütme, yönetmelik dışında -yasamanın buyruk, kapsam ve sınırları içinde olmak kaydıyla- düzenleyici işlem yapabilecektir²⁹⁰. İşte TCDD Ana Statüsü de yönetmelik ve tüzükler dışında kalan bununla birlikte yürütmenin çıkarabileceği düzenleyici işlemlerden biri olarak değerlendirilebilir.

TCDD Ana Statüsü, “dayanak” başlıklı 2. maddesinde, Ana Statünün yasal dayanağı belirtilmiştir. Buna göre Ana Statü, 6461 sayılı Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Hakkında Kanun ve 233 sayılı KİT hakkında KHK hükümlerine dayanılarak hazırlanmıştır. Buna göre TCDD Ana Statüsü, kanuna dayanılarak ve onla-

²⁸⁸ YILDIRIM Turan/YASİN Melikşah/KAMAN Nur/ÖZDEMİR H. Eyüp/ÜSTÜN Gül/TEKİNSOY Ö. Okay, İdare Hukuku, XII Levha, 6. Bası, İstanbul, 2016, s. 410-411.

²⁸⁹ YILDIRIM Turan/YASİN Melikşah/KAMAN Nur/ÖZDEMİR H. Eyüp/ÜSTÜN Gül/TEKİNSOY Ö. Okay, s. 419.

²⁹⁰ AYMK, E.1990/19.

rın uygulanmasını sağlamak üzere çıkarılmıştır. Yönetmelikler için olduğu gibi, TCDD Ana Statüsü de Resmi Gazetede ilan edilmiştir. 3011 sayılı²⁹¹ Resmi Gazetede Yayınlacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanunun 1. maddesine göre, şu sayılanların Resmi Gazetede yayınlanması gerekir: Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişiliklerinin; a) İşbirliğine, yetki ve görev alanlarına ait hükümleri düzenleyen, b) Kamu personeline ait genel hükümleri kapsayan, c) Kamuyu ilgilendiren yönetmelikler. İşte TCDD Ana Statüsü de bir kamu tüzel kişisi olan TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü'nün yetki ve görev alanına ilişkin hükümleri düzenlemekte, Resmi Gazetede ilan edilmekte ve bu sayılan nitelikleri gereğince düzenleyici işlem olma özelliği taşımaktadır değerlendirmesini yapabiliriz.

b. Benzer Kavramlarla Mukayesesi

TCDD Ana Statüsü, özel hukuk alanında uygulama imkanı bulan başka hukuk düzenlemeleriyle benzerlik ve farklılıklar taşımaktadır. Konunun daha iyi anlaşılabilmesi için belirgin benzerliklere ve farklılıklara değinmek yararlı olacaktır. Şirket ana sözleşmesi, vakıf senedi ve dernek tüzüğü, ana statüyle karşılaştırma yapılabilecek hukuki metinlerdir.

Şirket ana sözleşmesinin, kapsamı ve bağlanan sonuçları bakımından şirketin anayasası olduğunu söyleyebiliriz²⁹². Çünkü ana sözleşme ortaklığın başlangıcından sona ermesine kadar tüm hususlarda referans niteliği taşıyan temel bir belgedir; ortaklığın kurulması için gerekli bilgiler bu belgede olmalıdır hatta bazı hususların geçerli olabilmesi dahi bu belgede yazılı olmasına bağlıdır²⁹³. Şirket ana sözleşmesi şirketin tüm yönetsel yapısı, organları, işleyişi, sorumluluk dağılımı, şirketin ortakları ve üçüncü kişilerle olan ilişkileri, yetkiler ve sorumluluklarını –anayasa ve kanunlara aykırı olmamak kaydıyla- düzenler. Ana sözleşme, şirketin ilk, en üst ve bağlayıcı belgesidir. Ancak ana sözleşmenin kanundan ayrı bir düzenleme getirebilmesi, kanunun bu düzenlemeye açıkça izin vermiş olmasıyla mümkün olabilir; zaten TTK'nın 340. maddesinde bu sınırlamaya açık ifadelerle yer verilmiştir²⁹⁴. Bu şekli yaklaşım veya başka bir ifadeyle sözleşme özgürlüğünü sınırlayan bu yaklaşım, TTK 340. maddenin, normatif sistemin bir parçası olmasının sonucudur; ancak bu yaklaşım aşırı şekilci bulunmakta, sözleşme özgürlüğünün sınırlanması olarak eleştirilmektedir²⁹⁵. Bu noktada irade özgürlüğünü

²⁹¹ RG 1.6.1984/18418.

²⁹² MOROĞLU Erdoğan, Anonim Ortaklık Ana Sözleşmesi ve Hukuki Niteliği, Prof. Dr. M. Kemal Oğuzman'a Armağan, Beta Yayınları, 2000, İstanbul, s.522.

²⁹³ BAHTİYAR Mehmet, Ortaklıklar Hukuku, Beta, 12. Bası, İstanbul, 2017, s. 125.

²⁹⁴ TTK 340. Madde: Esas sözleşme, bu Kanunun anonim şirketlere ilişkin hükümlerinden ancak Kanunda buna açıkça izin verilmişse sapabilir. Diğer kanunların, öngörülmesine izin verdiği tamamlayıcı esas sözleşme hükümleri o kanuna özgülünmüş olarak hüküm doğururlar.

²⁹⁵ BAHTİYAR Mehmet, s. 129.

savunan müelliflere göre ana sözleşme, kanunun emredici hükümlerle çeşitli açılardan sınırladığı genel bir çerçevede içinde, ortaklığa serbestçe düzenlenebilir bir alan tanımaktadır; işte bu sayede ortaklık, ana sözleşmesi sayesinde -sınırlandırılmış da olsa- kendi kurallarını koyma imkanına sahiptir²⁹⁶.

Sözleşme, Borçlar Kanunu²⁹⁷ 1. maddeye göre, tarafların karşılıklı ve birbirine uygun irade beyanları ile oluşan hukuki bir işlem olarak tarif edilmektedir. Sözleşmeler iki taraflı olabileceği gibi ikiden fazla taraf da olabilir. İkiden fazla kişinin taraf olacağı sözleşme türlerinden biri de şirket ortaklık sözleşmesidir²⁹⁸. Bu ortaklık sözleşmesinde iki veya daha fazla kişi, ortak bir amacı elde etmek için emek, mal ve sermayelerini birleştirmek hususunda borçlanmaktadır. Şirket sözleşmesi, bunu düzenleyen gerçek veya tüzel kişilerin karşılıklı irade beyanları ile oluşur, bir şekle tabidir, oluşumu bakımından bir borçlar hukuku sözleşmesidir²⁹⁹.

Şirket sözleşmesinin, ana statüden bir önemli farkı, şirket sözleşmesinin kurulabilmesi için taraf iradelerinin uyuşmasının esaslı bir unsur olmasıdır. Şirket için kurucuların (daha doğru ifadeyle kurucu adaylarının) bir sözleşmeye taraf olması ve sözleşmenin bu kişilerce imzalanması gerekecektir. Her ne kadar burada kurucuların imzalarının ve karşılıklı taraf iradelerinin uyuşmasının kurucu olduğu söylenebilirse de; gerçekte şirketin kuruluşu resmi onay ve tescille mümkündür³⁰⁰. Her ne kadar bu tescilin ilanı zorunluysa da, ilan açıklayıcı niteliktedir, şirketin kurulması diğer bir ifadeyle tüzel kişiliğin oluşumu için tescil edilmiş olmak yeterlidir³⁰¹. Ana statüde ise idarenin tek taraflı düzenleyici bir işlemi söz konusudur, ana statü Resmi Gazetede ilan edilmekle birlikte –ileri bir yürürlük tarihi belirlenebilir- uygulanabilir hale gelmektedir.

Dernek, gerek Dernekler Kanunu³⁰² 2/a maddesine ve gerekse de Medeni Kanun³⁰³ 56. maddesine göre belirli bir amacı gerçekleştirmek üzere oluşturulan ancak kazanç paylaşma amacı olmayan kişi toplulukları olarak tanımlanmaktadır. Derneklerin tüzel kişilik kazanması için kuruluş bildirisi, dernek tüzüğü ve diğer gerekli belgelerin yetkili resmi mercie verilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte dernek kurma işlemi toplu hukuki işlem olarak görülmekle birlikte aslında dernek kurma işlemini kendine

²⁹⁶ BAHTİYAR Mehmet, Anonim Ortaklık Sözleşmesi, Kocaeli Hukuk Fakültesi, Ticaret Hukuku ABD, Yayın No: 1131, Hukuk Dizisi: 455, 1. Bası, İstanbul 2001, s. 8.

²⁹⁷ RG 04.02.2011/27836.

²⁹⁸ OĞUZMAN M. Kemal/ÖZ Turgut, Borçlar Hukuku Genel Hükümler, C. 1, Vedat Kitapçılık, İstanbul, 2012, s. 42-43.

²⁹⁹ OKUTAN NİLSSON Gül, Anonim Ortaklıklarda Pay Sahipleri Sözleşmeleri, Çağ Hukuk Vakfı Yayınları, İstanbul, 2004, s. 82.

³⁰⁰ 6102 s. TTK 354. madde.

³⁰¹ BAHTİYAR Mehmet (2001), s. 11. Dizisi: 455, 1. Bası, İstanbul 2001, s. 11.

³⁰² RG 31.03.2005/ 25772.

³⁰³ RG 08.12.2001/24607.

özgü sözleşme olarak nitelemenin daha isabetli olacağı belirtilmektedir³⁰⁴. Bunu belirten müelliflere göre dernek kurma işleminin, adi ortaklık sözleşmesinin bir görünümü olduğunu savunmak ve çok taraflı kendine özgü bir sözleşme olarak değerlendirmek doğru olacaktır. Tüzük, kurucuların birleşip, örgütlenme konusundaki sözleşmelerinin yazılı bir ifadesi şeklinde geniş anlamda da tarif edilmiştir³⁰⁵. Dernek tüzüğü için ister kendine özgü bir sözleşme diyelim ister adi ortaklık sözleşme niteliğini haiz olduğunu söyleyelim, TCDD Ana Statüsüyle bu açıdan benzer olmadığı görülmektedir.

Derneğin kuruluş aşamasında kurucular tarafından hazırlanmış olması gereken dernek tüzüğü, derneğin ana statüsünü oluşturmaktadır³⁰⁶. Tüzük, derneğin yapılanması ve iç işleyişine ilişkin kurallar bütünüdür. Tüzük, dernek bir kez kurulduktan sonra kurucuların iradesinden bağımsız hale gelir; adeta bir statüye veya derneğin anayasasına dönüşür; dernek işleyişinde organları ve üyeleri bağlayan objektif hukuk normu olur³⁰⁷. Tüzük normatif bir belgedir; bu nedenle de sözleşmelerin yorumlanmasına dair ilkeler değil kanunların yorumlanmasına dair ilkeler uygulanmalı, objektif yorum yöntemleriyle değerlendirilmelidir³⁰⁸. Dernek tüzüğünün bu sayılan özellikleri TCDD Ana Statüsüyle olan benzer yanları olarak sayılabilir.

Vakıf, Medeni Kanunun 101. maddesine göre belirli bir amaca özgülenmiş, tüzel kişiliği haiz, bir mal topluluğu olarak tarif edilebilir. Vakıf kurma işleminin hukuki niteliği, tek taraflı bir irade beyanı olup, borçlandırıcı bir işlem³⁰⁹ olduğu ileri sürülmekle birlikte vakıf kurma işlemi bir kez yapıldıktan sonra artık borçlandırıcı işlemin tamamlanmış olduğunu söylemek daha isabetli olacaktır.

Vakıf senedi, örneğin dernek tüzüğünün üyeler tarafından oluşturulmasından farklı olarak, vakfedenin mutlak iradesini yansıtır. Vakfı kuran kişi, vakıfla hangi amacın izlenmesini istiyorsa bunu ve vakfedeceği malvarlığını vakıf senedine yansıtır. Bu açıdan vakıf senedi kendine özgü bir tüzük olarak nitelendirilmektedir³¹⁰. Vakıf senedi, vakıf kuran kişinin tek taraflı vakıf kurma işlemini somut hale getirmektedir³¹¹. Özetle; vakıf senedinin ne hukuki niteliği ne de işlevi itibarıyla TCDD Ana Statüsüyle benzediğini söyleyebiliriz.

³⁰⁴ DURAL Mustafa/ÖĞÜZ Tufan, Türk Özel Hukuku, C. II, Kişiler Hukuku, 11. Bası, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2011, s. 265.

³⁰⁵ SEROZAN Rona, Medeni Hukuk, Genel bölüm, Kişiler Hukuku, Vedat Kitapçılık, 2011, s. 449.

³⁰⁶ DURAL/ÖĞÜZ, s. 266.

³⁰⁷ SEROZAN Rona, s. 449.

³⁰⁸ DURAL/ÖĞÜZ, s. 266.

³⁰⁹ DURAL/ÖĞÜZ, s. 328.

³¹⁰ SEROZAN, s. 455.

³¹¹ SEROZAN, s. 455.

Sonuç olarak; TCDD Ana Statüsünün, yönetmelik benzeri bir düzenleyici işlem niteliğini taşıdığını görüyoruz. Ana Statü, idarenin işbirliğine, yetki ve görev alanlarına ait hükümleri düzenleyen objektif bir hukuk normudur. Ana Statü, dernek tüzüğüyle de bazı benzer yanlar taşımaktadır. Bununla birlikte TCDD ana statüsü, şirket ana sözleşmesi, dernek tüzüğü ve vakıf senedinden farklıdır. En belirgin farklılık, ana statünün bir kuruluş formalitesi olmayıp yani ilgili kurumun kuruluş sürecinde bir fonksiyonu olmayıp, kuruluştan sonra düzenlenebilmesidir. Oysa şirket ana sözleşmesi şirketlerin, dernek tüzüğü derneklerin ve vakıf senedi de vakıfların kuruluş sürecinde olmazsa olmaz bir unsurdur; sayılanların yokluğunda kuruluş, tescil ve ilan prosedürlerinin gerçekleşmesi mümkün değildir. Diğer taraftan ana statü, şirket ana sözleşmesi, dernek tüzüğü ve vakıf senedinin en belirgin ortak yanı sayılanların ilgili tüzel kişiliğin anayasası olma özelliğidir; ancak sayılanlar yine de normlar hiyerarşisine göre yasa kurallarından sonra gelecek olmasıdır.

2. Amaç ve Kapsam

1984 tarihli eski Ana Statü'nün "Amaç ve Kapsam" başlığını taşıyan 1. maddesinde TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü'nün, 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında KHK hükümlerine tabi olduğu belirtilmiştir. Böylece Ana Statü'nün kanuni dayanağı olarak yalnızca 233 sayılı KHK gösterilmiştir. Bununla birlikte, 2016 tarihli Ana Statü'nün 2. maddesinde, kanuni dayanağın 233 sayılı KHK ve daha önemlisi 6461 sayılı Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Hakkında Kanun olduğu yazılıdır.

1984 tarihli Ana Statü'nün 1. maddesinde geçen belki de en önemli husus, TCDD'nin bir Kamu İktisadi Kuruluşu olarak tarif edilmiş olmasıdır. Ana Statü'nün 2/4. maddesinde yazılı olduğu üzere TCDD, sermayesinin tamamı devlete ait, tek el niteliğinde mal ve hizmet üreten ve pazarlayan, kamu hizmeti niteliği öne çıkan bir kamu iktisadi kuruluşu olarak yapılandırılmıştır. Bu yapılandırma, toplu taşımacılık ve kamu hizmeti anlayışıyla uyumludur. Yani kamu hizmeti niteliği ağır basan TCDD'nin bu fonksiyonun yasal bir dayanağı da bulunmaktadır. 2016 tarihli yeni Ana Statü'nün 1. maddesine göre ise TCDD, bir iktisadi devlet teşekkülüdür. Yani TCDD artık Kamu İktisadi Kuruluşu veya benzer fonksiyonu görececek bir kurum niteliğini haiz olmayacaktır. Zaten 2016 tarihli Ana Statü'nün 3/ğ maddesinde iktisadi devlet teşekkülü, yani TCDD, sermayesinin tamamı Devlete ait olan, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet gösteren bir kurum olarak tanımlanmıştır. Bu haliyle TCDD, kamu hizmeti fonksiyonu ağır basan bir kurum olmaktan çıkartılmış, kamu hizmetiyle ilişkisi kesilmiş, kamu hizmeti anlamında ancak sınırlı ve tanımlı bir faaliyet gösterebilecek bir tür özel sektör şirketi haline getirilmiştir. Ayrıca TTK madde 16/1'de "Ticaret şirketleriyle, amacına varmak için ticari bir işletme işleten vakıflar, dernekler ve kendi kuruluş kanunları gereğince özel hukuk hükümlerine göre yönetilmek veya ticari şekilde işletilmek üzere Devlet,

il özel idaresi, belediye ve köy ile diğer kamu tüzel kişileri tarafından kurulan kurum ve kuruluşlar da tacir sayılırlar” hükmüne yer verilmiştir. Söz konusu TTK 16. madde hükmüne göre de TCDD, tacir kabul edilecektir.

2016 tarihli Ana Statü’nün 3. maddesinin 1. fıkrasında net bir sınır çizmiştir; buna göre kamu hizmeti yükümlülüğü, belirli bir hat üzerinde herhangi bir demiryolu tren işletmecisinin ticari şartlarda veremediği bir demiryolu taşımacılığı hizmetini ancak bir sözleşmeye dayalı olarak Bakanlığın görevlendirmesi üzerine verdiği hallerde söz konusu olabilecektir. Yani TCDD veya TCDD A.Ş. kamu hizmeti fonksiyonu icra etmeyecek; ancak ne zaman ki özel sektörün ticari bir değerlendirme neticesinde veremediği hizmeti, Bakanlığın da uygun görmesi halinde, TCDD verebilecektir. Elbette ki bu kamu hizmeti görevlendirmesi, kalıcı olmayacak ve Devlet bütçesine yük olarak görülecektir. Dolayısıyla bunun bir külfet olarak değerlendirilebileceğini söyleyebiliriz. Sonuç olarak; devamlılığı olmayan veya en azından bu niteliği tartışmalı olan bu kamu hizmetinin kalitesi, kalıcı diğer hatların ilerisinde olamayacaktır.

1984 tarihli Ana Statü’nün Amaç ve Kapsam maddesinin devamında ise, amacının, TCDD’nin hukuki bünye, amaç ve faaliyet konuları, organları ve teşkilat yapısı, müessese, bağlı ortaklık ve iştirakleri ile bu sayılanlar arasındaki ilişkileri düzenlemek olduğu yazılıdır. Söz konusu bu madde bir bütün olarak değerlendirildiğinde, 1984 tarihli Ana Statü’de, kapsam itibarıyla genel ve olağan bir düzenlemenin getirilmiş olduğunu görüyoruz. 2016 tarihli Ana Statü’nün Amaç ve Kapsam maddesi ise, benzer gibi gözükmeyle birlikte, 1984 tarihli Ana Statü’nün ilgili maddesinden oldukça farklıdır. 2016 tarihli Ana Statü’nün amacı içinde, TCDD’nin hukuki statüsünü, faaliyet alanını, görevlerini, organlarını ve teşkilat yapısını, müessese, bağlı ortaklık, işletme ve iştirakleri ile bunlar arasındaki ilişkileri düzenlemek olduğu da yazılmıştır ki bunlar 1984 tarihli Ana Statüyle aynıdır. Ancak 2016 tarihli Ana Statü’nün ilgili maddesine tasfiye, denetim, mali ve personele ilişkin hükümler ile malvarlığı ve ilgili diğer konuların da Amaç ve Kapsam içinde olduğu ifadesi eklenmiştir. Böylece 2016 tarihli Ana Statü’nün Amaç ve Kapsamı, genel ve olağan düzenlemelerin ötesinde, özel ve olağanüstü bir niteliğe bürünmüştür. Görüldüğü üzere, 1984 ve 2016 tarihli Ana Statülerin Amaç ve Kapsam maddesinde ortak olan ifadeler ek olarak yeni Ana Statü’nün TCDD’nin tasfiyesi, yakın dönem istihdam politikaları ve malvarlığının nasıl el değiştireceği konularını düzenlemiş olduğu ilan edilmiştir. Zaten 1984 ve 2016 tarihli Ana Statülerin Amaç ve Kapsam maddeleri arasındaki farklar, serbestleştirmenin yapılabilmesi için nelere ihtiyaç olduğu ve serbestleştirme sonrası nasıl bir TCDD ve demiryolu olacağı konularını açıkça ortaya koymaktadır.

3. 2016 Tarihli Ana Statüyle Getirilmiş Kurum ve Kavramlar

2016 tarihli yeni Ana Statü’nün 3. maddesi “Tanımlar ve Kısaltmalar” başlığını taşımakta olup, eski tarihli Ana Statü’de bağımsız maddelerde yapılmış tanımlamalar,

yeni Ana Statü'nün 3. maddesinde baştan verilmiştir. Bunun en önemli nedeni 6461 sayılı Kanun sistematığının takip edilmiş olmasıdır. Bu tanımlar içinde, eski Ana Statü'den farklı olmak üzere, demiryolu altyapı işletmecisi, demiryolu tren işletmecisi ve şirket tanımlamaları bulunmakta; hatta TCDD ve TCDD Taşımacılık A.Ş.'ye de kısaltmalarda değinilmektedir. 655 sayılı KHK'nin 8. maddesinde adı geçen bu kurumlara, evvelce, 6461 sayılı Kanun'un 2. Tanımlar maddesinde özellikle yer verilmiştir. TCDD ve TCDD A.Ş. haricindeki, sistemimize çok yeni olan kurumlar, hiçbir özgünlük taşımayıp, AB düzenlemelerinin³¹² tercümesidir³¹³.

6461 sayılı Kanunla getirilmeye çalışılan serbestleştirmenin kurumlarından olan demiryolu altyapı işletmecisi, 2016 tarihli Ana Statü'de de, aynen Kanundaki gibi tanımlanmıştır. Dikkat çekici yanı, bu işletmecinin, tasarrufunda, bir demiryolu altyapısı olduğu varsayılmıştır. Yani artık demiryolu altyapısının tamamı veya bir kısmı, TCDD dışında başka bir kurumun tasarrufunda olabilecektir. Sonuç olarak da bir demiryolu altyapı işletmecisi, tasarrufundaki demiryolu altyapısını, güvenli şekilde işletecek ve -tanımı daha sonra verilmiş olan- demiryolu tren işletmecilerinin hizmetine sunacaktır. Bu demiryolu altyapı işletmecisi kamu tüzel kişisi olabileceği gibi 6102 sayılı Kanun kapsamında, kamuyla hiç bağı olmayan, tamamen özel bir şirket de olabilecektir. Tanımlamada, bu altyapı işletmecisi için getirilmiş olan tek kıstas, Bakanlıkça yetkilendirilmiş olmasıdır. Getirilmiş diğer bir kurum da demiryolu tren işletmecisidir. Demiryolu tren işletmecisi de, Ana Statü'de, evvelce 6461 sayılı Kanun'da yazılı olduğu gibi tanımlanmıştır. Buna göre demiryolu tren işletmecisi, yük ve yolcu taşımacılığı yapacak olan kamu tüzel kişisi olabileceği gibi, altyapı işletmecisiyle benzer şekilde, 6102 sayılı Kanun kapsamında bir özel şirket de olabilecektir. Söz konusu tren işletmecisinin, sınırları tüm Türkiye olan bütünleşik ulusal demiryolu altyapı ağı üzerinde faaliyette bulunacağı özellikle belirtilmiştir. Yine tren işletmecisi olabilmek için tek kıstas, Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı yetkilendirmesidir.

2016 tarihli Ana Statü'de, 6461 sayılı Kanunda olduğu gibi TCDD ve TCDD A.Ş. kısaltmalarının açılımına yer verilmiş, söz konusu Anonim Şirketle ilgili başka bir detay belirtilmemiştir³¹⁴.

2016 tarihli Ana Statü'nün 3. maddesindeki en önemli tanımlamalar, yukarıda 1. maddede açıklanmış olduğu üzere, iktisadi devlet teşekkülü ve kamu hizmeti yükümlülüğü kavramlarıdır. Esasında bu kavramlar, hukuk sistemimize yeni olmayıp, TCDD ve demiryollarının dönüşümünde yenidir. Ana Statü'de iktisadi devlet teşekkülü, yani

³¹² AB'de ilk olarak 91/440/EEC sayılı Direktifte tanımlanmış, daha sonra liberalleştirme sürecinde 2001/14/EC, 2004/49/EC ve 2007/59/EC sayılı Direktiflerde, bizde ancak yakın zamanda tanımlandığı gibi ifade edilmiştir.

³¹³ www.era.europa.eu/.../glossary%20of%20railway%20terminology-selection-%20en-fr-d. (29.1.2016).

³¹⁴ Bkz. ilerde s. 71-74'de yaptığımız açıklamalar.

TCDD'nin hukuki yapısı, tarif edilirken, sermayesinin tamamı devlete ait olan iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyette bulunan bir kamu iktisadi teşebbüsü olarak tarif edilmiştir. Bu tanımlamada vurgunun ticari esaslara göre faaliyette bulunmak olduğu tartışmasıdır. Yukarıda bunun 1984 tarihli Ana Statüyle taban tabana zıt olduğunu zaten açıklamıştık. Buna ek olarak 2016 tarihli Ana Statü'nün aynı maddesinde kamu hizmeti yükümlülüğünün, yapısal değil dışsal bir fonksiyon olarak tarif edildiği gerçeği karşısında, demiryolu taşımacılık faaliyetinin de TCDD'nin de kamusal bir özelliği kalmadığını söylemek isabetli ve zorunludur.

2016 tarihli Ana Statü'nün yeni getirdiği tanımlar arasında, ulusal demiryolu alt-yapı ağı ibaresi de bulunmaktadır. Buna göre ulusal demiryolu altyapı ağının coğrafi alanı tüm Türkiye'dir. Bu ağın yerleşim yerleri, limanlar, hava alanları, organize sanayi bölgeleri, lojistik ve yük merkezlerini birbirine bağlayan bütünsel bir ağ olacağı tasarlanmıştır. Ancak söz edilen bu tasarı da özgün ve güncel olmayıp, evvelce, uluslararası kurum ve sermaye çevreleri tarafından oluşturulmuş PACT ve Marco Polo projelerinde Türkiye'ye için öngörülmüştür³¹⁵.

4. “Hukuki Bünye”den “Hukuki Statü”ye Geçiş

119 sayılı KHK'nin 2. ve 1984 tarihli Ana Statüsü'nün 3. maddelerine göre; TCDD, tüzel kişiliği haiz, faaliyetlerinde özerk ve sorumluluğu da sermayesiyle sınırlı bir kamu iktisadi kuruluş olarak tarif edilmişti. TCDD, KHK ve Ana Statü hükümleri saklı kalmak kaydıyla özel hukuk hükümlerine tabi olacaktı. TCDD, Genel Muhasebe Kanunu ile Devlet İhale Kanunu Hükümleri ve Sayıştay'ın denetimi kapsamı dışında bırakılmıştı. Bununla birlikte TCDD, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun denetimine tabi tutulmuş ve 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun³¹⁶ gereğince TBMM'nin denetimi altında olmuştu. TCDD'nin sözü edilen dönemde ilgili olduğu Bakanlık, Ulaştırma Bakanlığı'ydı.

233 sayılı KHK ile Kamu İktisadi Teşebbüslerinin yeniden düzenlenmesi yönünde hükümler, 2680 sayılı Kanun'un verdiği yetkiye dayanılarak, 1984 yılında Bakanlar Kurulu'na kararlaştırılmıştı³¹⁷.

³¹⁵ Bkz KAYNAK, s. 66.

³¹⁶ RG 09.04.1987/19426.

³¹⁷ RG 18.06.1984/18435. 233 sayılı KHK'nin kapsamı, iktisadi devlet teşekkülleri ile kamu iktisadi kuruluşlarını ve bunların müesseselerini, bağlı ortaklıklarını ve iştiraklerini içine alacak şekilde belirlenmiştir. İlgili KHK, iktisadi devlet teşekkülleri ile kamu iktisadi kuruluşlarının ve bunların müesseselerinin, özerk bir tarzda ve ekonominin kuralına uygun olarak yönetilmeleri; verimlilik ve karlılık gözetilerek faaliyet vermeleri; bunun sonucu olarak da sermaye birikimini güçlendirmeleri; özel sektör kuruluşları gibi kendi karar mekanizmalarını oluşturma amacını taşımaktaydı. 233 sayılı KHK'nin 2/3. maddesi gereğince kamu iktisadi kuruluşu şöyle tanımlanmıştır; sermayesinin tamamı devlete ait, tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri kamu yararı gözeterek üreten ve pazarlayan, ürettiği mal ve hizmetler imtiyaz sayılan bir teşebbüstür.

1984 tarihli Ana Statü’de Hukuki Bünye olarak yazılı madde başlığı 2016 tarihli Ana Statü’de Hukuki statü olarak değiştirilmiş, madde içeriği büyük ölçüde korunmuş, kısmi değişiklikler yapılmıştır. Yeni Ana Statü’nün söz konusu 4. maddesindeki iki değişiklik yapılmıştır. Birincisi TCDD’nin tabi olacağı denetim mekanizmasının kanuni dayanağına ilişkindir. Buna göre TCDD 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa tabi olmayıp, 3346 sayılı Kanun ve – eski Ana Statü’den bu noktada farklı olmak üzere- Sayıştay denetimine tabi olacaktır. İkinci değişiklikse, zaten 3. madde olan Tanımlarda geçtiği gibi, TCDD’nin bağlı olduğu bakanlığın, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı olduğudur.

5. TCDD’nin Faaliyet Konuları

a. 1984 Tarihli Ana Statü Döneminde Faaliyet Konuları

119 sayılı KHK’de TCDD’nin amaç ve faaliyet konuları ilk kez tarif edilmiştir. Buna göre kurumun yani TCDD’nin amaç ve faaliyet konuları olarak şunlar belirlenmiştir: Birincisi demiryollarını, liman, rıhtım ve iskeleleri işletecek, genişletecek ve yenileyecektir. İkincisi kanun, tüzük, yönetmelik, kalkınma planı ve yıllık programlara göre müessese, bağlı ortaklık ve iştiraklerini yönlendirecek, bunlar arasındaki eşgüdüm ve işbirliğini sağlayacaktır. Üçüncüsü kanun, tüzük ve yönetmelik ile kendisine verilen diğer görevleri yapacaktır. Son olarak da yerine getireceği tamamlayıcı işler belirlenmiştir. Bunlar; demiryolu taşımacılığını tamamlayıcı olan feribot ve tesisleri dahil, her çeşit taşıma işlerini yapmak; kurulan tesislerin fazla kapasitelerinden yararlanmak; çeken, çekilen araç-gereç ile bu kapsamdakileri üretmek; ambar, antrepo, depo, barınak, akaryakıt depolama alanları ile benzeri tesisler ve genel mağazalar kurmak ve işletmek; yolcular için gerekli kimi hizmetleri vermek, otel, lokanta, gazino, büfe ve benzerlerini kurmak işletmek veya bunları işletmek; yurt içinde ve dışında acentelikler ve temsilcilikler açmak; yabancı ülke demiryolu kurumları ile anlaşmalar yapmak ve demiryolu taşımacılığı alanındaki uluslararası birliklere katılmak; sigorta acenteliği yapmak; yurt içinde veya dışında inşaatı söz konusu olacak demiryolu ve demiryolu tesislerini kendi başına veya ortaklık olarak üstlenmek; kendi görev alanıyla ilgili konularda iştiraklerde bulunabilmek; son olarak da sayılan bu faaliyet konuları ile ilgili olarak Bakanlar Kurulu tarafından verilen sair görevleri yapmaktır. TCDD, bu amaç ve faaliyetlerini doğrudan doğruya yapabilecek veya müesseseleri ve bağlı ortaklıkları eliyle yerine getirecektir.

TCDD’nin henüz tabi olduğu bir Ana Statüsü yokken, 119 sayılı TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğünün Kuruluşu Hakkında KHK ile birlikte faaliyet konuları tespit edilmiştir. Ardından gelen 1984 tarihli Ana Statü ile KHK’deki sistem korunmuştur. Ancak yıllar geçtikçe ortaya çıkan ihtiyaçlar ve taşımacılık gündemindeki değişiklikler, Ana Statü’de de karşılığını bulmuştur. İlk olarak 1988 yılında Ana Statü’nün 4. maddesi olan Amaç ve Faaliyet konusu kapsamına, feribot taşımacılığıyla ilişkili olarak, Vangölü İşletmesini işletmek şeklinde bir ekleme yapılmıştır. Bununla birlikte Ana Sta-

tü'nün faaliyet konusu ilk olarak 1992 yılında genişletilmiştir³¹⁸ diyebiliriz. Buna göre; TCDD liman, iskele ve rıhtımlarda tekel sıfatıyla başka bazı faaliyetleri de yürütecektir. Bunlar; yükleme, boşaltma, aktarma gibi işleri yapmak ve bunlar için gerekli tesisleri kurup işletmek; gemilere su, yakıtlar vb. temini ve bunlar için gerekli tesisleri kurup işletmek; ihtiyaç olan yerlerde antrepo, ambar gibi yerler ile yolcular için bekleme-dinlenme salonları, gazino, lokanta vb. yerler kurup işletmek; yakıt ve akaryakıt depolama, yükleme, boşaltma gibi işleri yapmak ve bunlar için gerekli tesisleri kurup işletmek; kılavuzluk yapmak römorkör hizmetleri vermek ve palamar işlerini yapmak.

1984 tarihli Ana Statü'nün faaliyet konularına yapılan sonraki eklemeler olağan değişiklikler olmaktan ziyade niteliksel farklılık yaratmıştır. 1995 yılında TCDD'nin Amaç ve Faaliyet maddesine, orada yazılı ve tekel hakkı kapsamında olan faaliyetlerinin, ekonomik ve zaruri görülmesi halinde kısmen veya tamamen başkaları eliyle de yapılabileceği şeklinde bir ifade eklenmiştir³¹⁹. Buna göre tekel kapsamına giren işler, Ana Statü'nün -lafzına göre- 4. maddenin 5. fıkrasında sayılı olan liman, iskele ve rıhtımlardaki yükleme, boşaltma işlerinden mi ibarettir yoksa bu tekelin kapsamına demiryollarını işletmek asli faaliyeti de girmekte midir? Bu soru önemlidir; çünkü demiryolları ve TCDD serbestleştirmeye aslında ilk olarak³²⁰ bu değişikliğin yapıldığı 1995 yılında açılmıştır denilebilecektir.

1984 tarihli Ana Statü'de zamanın getirdiği, halen daha güncel olan değişiklik ise hızlı trene ilişkin olanıdır. 4. maddede³²¹ konvansiyonel, hızlı ve yüksek hızlı yeni demiryolları inşa etmek şeklinde yazılı ifadeyle, hızlı veya hızlandırılmış trene ilişkin altyapının inşası, bir faaliyet konusu olarak düzenlenmiştir. Burada sadece hızlandırılmış trenlerin üzerinde yol alabileceği bir altyapıdan söz edilmeyip, canlandırılmak istenen İpek Yolu projesinin geçeceği, çoklu taşıma biçimlerine uygun, deniz altından veya asma köprülerden geçiş yaptırılan demiryolu altyapısını anlamak doğru olacaktır. Zaten Marmaray ve Çanakkale Köprüsü başta olmak üzere güncel bazı altyapı unsurları, işte bu konvansiyonel demiryolunun bir parçasıdır. Ana Statü'de genel ifadelerle amaç ve faaliyet konuları böylece yazılmış olmakla birlikte Tamamlayıcı İşler denilmek suretiyle gündelik asli faaliyetlere³²² atıf yapılmıştır.

³¹⁸ YPK'nın 27.4.1992 tarih ve 92/T.29 sayılı kararı.

³¹⁹ YPK'nın 16.2.1995 tarih ve 95/T-12 sayılı kararı.

³²⁰ Türkiye'nin 1995 yılında yürürlüğe giren GATS antlaşması ile serbestleştirme taahhüdünde bulunduğu sektörlerden biri de ulaştırma hizmetleriydi (deniz, hava, demiryolu ve kara taşımacılığı hizmetleri). Yine Booz-Allen&Hamilton adlı firma "Teşhis ve Tedavi Yeniden yapılanma planı" olarak ifade edilen planı bu dönemde hazırlamıştı. Bkz. KARAKURT, s. 7 vd.

³²¹ YPK'nın 31.12.2007 tarih ve 2007/T-27 sayılı kararı.

³²² TCDD, mevcut demiryolları üzerinde anahat yolcu ve yük taşımacılığı yapmaktadır. Bunun yanında büyük şehirlerde banliyö hizmetleriyle uzun yıllar Türkiye'deki en büyük limanlarının işletmeciliği yapılmaktadır. İstanbul Boğazı'nda ve Van Gölü'ndeki tren-feri işletmeciliği, Çankırı Makas Fabrikası'nda makas, Afyon ve Sivas'taki fabrikalarında ise demiryolu traverslerinin üretimi yine Kurum tarafından yapılmaktadır. Bunlara Ankara'daki demiryolu ve araç-bakım onarım fabrikalarının faaliyetleri de eklenebilir. Ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.tcdd.gov.tr/genel/hakkimizda.htm>. (29.01.2016).

1984 tarihli Ana Statü'nün Amaç ve Faaliyet maddesine 2010 yılında eklenen 9. maddeyle³²³, demiryolu araçlarının yapım ve kullanımı açısından demiryollarının yapısına uyumlu olup olmadığı ve bununla ilişkili olarak işletme güvenliğine uygun olup olmadığı düzenleme konusu yapılmıştır. Böylece demiryolu araçlarının, bir kısmı için dahi olsa, sertifikasyon zemini Ana Statü'ye girmiştir. TCDD, maddede yazılı olduğu üzere yurtiçinde imal edilen yük vagonlarının yapım tipi kabul sertifikası ile işletmeye kabul sertifikalarını verecek, bunlara ilişkin usul ve esasları belirleyecektir. Ancak bu sertifikasyonun neden yurtiçinde üretilen yük vagonlarıyla sınırlı tutulduğu anlaşılama-maktadır.

b. 2016 Tarihli Ana Statü Döneminde Faaliyet Konuları

1984 tarihli Ana Statü'nün "Kuruluşun Amaç ve Faaliyet Konuları" başlıklı 4. maddesinin 2016 tarihli mevcut Ana Statü'deki karşılığı 5 numaralı "Faaliyet alanı ve görevleri" başlığını taşımaktadır. Mevcut Ana Statü'nün ilgili maddesi, eski Ana Statü'deki faaliyet konularını içermekle birlikte, serbestleştirme politikasıyla uyumlu ve onu destekleyen yeni faaliyet alanlarını da kapsamına almıştır. Ana Statü'de TCDD'nin faaliyetleri, altyapı ve ayrıca işletmecilik olmak üzere ikiye ayrılarak ifade edilmiştir. Buna göre TCDD demiryolu altyapısı inşa edecek; altyapının işletmeciliğini yapacak; demiryolu ağı üzerindeki trafiği yönetecek; demiryolu ağı veya limanlarla irtibatlı yerlerde feribot işletmeciliği yapacak; bu sayılanlardan demiryolu altyapısı ve feribot işletmeciliği için lazım olan çeken, çekilen araç-gereç ve malzemeleri de hem üretip hem de işletecektir. Ana Statü'nün 5(2). maddesinde yazılı bu asli faaliyet konuları, eski Ana Statü yürürlükten kaldırıldığı gün itibariyle ilgili maddede, dağınık halde ifade edilmişti. Çünkü eski Ana Statü'de 1984 yılından 2010 yılına kadar zaman içinde yapılmış olan çeşitli değişiklik ve eklemeler, faaliyet alanının bütünselliğini bozmuş, parçalı hale getirmişti.

Ana Statü'nün 5(2). maddesinde 1. fıkra yazılı olan dört asli faaliyet konusunun nasıl gerçekleştirileceğine dair somut görevler sıralanmıştır. 2. fıkra a-z bentlerinde yazılı olan somut görevler yine kategorik olarak altyapı inşası ile altyapının işletilmesi ayrımı gözetilerek belirlenmiştir. Bununla birlikte tüm görevler, demiryollarının serbestleştirilmesi mantığı çerçevesi içinde tespit edilmiştir. 2. fıkra göre TCDD, demiryolu altyapısı yapacak, yenileyecek, genişletecek veya bu görevlerini özel sektör dahil 3. kişiler eliyle yerine getirebilecektir. Oysa eski Ana Statü'nün ilk halinde faaliyet konularının TCDD dışında ve özellikle özel sektör tarafından yapılabilmesi kapısı kapalıydı. Hatta eski Ana Statü'nün faaliyet maddesi TCDD'nin amaç ve faaliyetlerini bizzat ve müessese, bağlı ortaklık, iştirak ve diğer birimleri aracılığıyla yerine getirebileceği yazılı olup, bu sınırlamanın dışına çıkılabileceği ancak açık bir ifadeyle tamam-

³²³ YPK'nın 05.03.2010 tarih ve 2010/T-10 sayılı kararı.

layıcı faaliyetler için öngörülmüştü. Eski Ana Statü, 2009 değişiklikleriyle liberal bir görünüm kazanmıştı; ancak mevcut Ana Statü bu noktada tümüyle özel teşebbüse alan açmaktadır.

Ana Statü'nün 5(2). maddesinde ayrıca TCDD'nin kendisine devredilen demiryolu altyapısının işletmecisi olacağı açık ifadelerle belirtilmiştir. Bu işletmecilik kapsamındaki iki esaslı yetki demiryolu trafiğini yönetmek ve tarife belirleyebilmektir. TCDD'nin altyapı işletmeciliği, Ana Statü'de yazılı olduğu haliyle AB düzenlemeleriyle bazı noktalarda bire bir aynı olmuştur. Örneğin 5. maddenin 2. fıkrasının (d) ve (e) bentlerinde yazılı olan ücrete ilişkin ifade; trafik yönetimi dahil hizmetlerinin ücretlerini, bütün tren işletmecileri için eşit şartlarla ve ayrımcılık yapmadan tespit eder, tren işletmeciliği yapan teşebbüslere tahakkuk eder ve tahsilatını da yapar şeklindedir. Bu düzenleme AB dördüncü demiryolu paketinde de özellikle yer bulmuştur. AB ilgili kurumları, altyapı işletmecilerinin gücünü ve yetkilerini artırmayı hedeflemektedir. Bu bağlamda altyapı ağının işletilmesi için altyapı yatırım planlaması, gündelik operasyon, bakım hizmetleri ve tren tarifelerinin altyapı işletmecisi kontrolünde olması yönünde düzenlemeler öncelikli görevlerdir³²⁴.

Ana Statü'nün 5. maddesinin 2. fıkrasında liman, iskele ve rıhtımların yapımı, onarımı, geliştirilmesiyle feribot işletmeciliğinin eskiden olduğu gibi yine TCDD tarafından yapılacağı yazılıdır. Buna ek olarak TCDD yine tesis işletmeciliği yapacaktır; bu kapsamda yük ve yolcu merkezleri, depolama alanları, altyapı ve araç bakım merkezleri, yolcu ihtiyaçları için otel, lokanta vb yerleri kurup, işletecek veya kiraya verebilecektir. Feribot taşımacılığı ve ilişkili düzenlemelere eskiden olduğu gibi yine geniş yer verilmiştir. Yine 2. fıkrada feribot yapımı, işletilmesi ve feribot taşımacılığı için gerekli tesislerin kurulması bunların faaliyetleri dahil detaylı düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler kapsamında yük ve aktarma merkezleri kurulması, bunların demiryolu lojistik kentleri olarak tasarlanması, raylı sistemin iki kıta arasında gerek ro-ro taşımacılığıyla ve gerekse de köprü ve tünel geçişleriyle sağlanabilecek olması, geliştirilecek olan altyapı ağının, bütünleşik bir projenin ürünü olmasıyla bağlantılandırılabilir.

TCDD'nin 2. fıkrada yazılı görevleri arasında lokomotif, tren seti, vagon dahil çeken ve çekilen tüm araçların imalatı ve temini yer almaktadır. TCDD'nin bağlı ortaklıkları arasında vagon ve motor üretimi ve bunların bakım onarımını yapan bağlı ortaklıklar bulunmaktadır. TCDD, altyapı işletmeciliğinin ve trafik denetiminin bir sonucu olarak gerekli kontrol, emniyet ve güvenlik sistemlerini kuracak, işletmesini de ya bizzat yapacak veya yaptıracaktır. TCDD faaliyetlerini gerçekleştirebilmek için gayrimenkul edinebileceği gibi bunları satabilir veya başka şekillerde değerlendirebilir; makina temini, sigortacılık yapabileceği gibi ilgili yurtdışı faaliyetlerde de bulunabilir. TCDD müessese, bağlı ortaklık, işletme ve iştirakleri arasındaki eşgüdümü sağlayacak, bunların yönlendirilmesi, etkinleştirilmesi, ulaştırma politikasıyla uyumlu hale getiril-

³²⁴ http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2013_en.htm.(16.11.2015).

mesinden sorumlu olacaktır. TCDD faaliyetleriyle ilişkili olarak mühendislik, danışmanlık hizmetleri verebilecek, araştırma-geliştirme çalışmaları yapabilecek, meslek ve beceri kazandırma çalışmaları yürütebilecektir.

Ana Statü'nün 5. maddesinin 2. fıkrasında bahsi geçen görevler TCDD tarafından bizzat yapılabileceği müessese, bağlı ortaklık, iştirak, hissedarlık birimleri aracılığıyla da yürütebilir. Zaten bu sayılanlar eski Ana Statü'de de aynı şekilde ifade edilmişti. Buradaki farklılık, TCDD'nin demiryolu trafik yönetimi hariç, bu Ana Statü'de yazılı tüm görevlerini kısmen veya tamamen başkaları -özel sektör dahil- eliyle yaptırabilecek olmasıdır. Zaten bu da, serbestleştirme programının hayata geçebilmesi için ihtiyaç duyulan bir düzenlemedir. Bu düzenlemeyle birlikte, serbestleştirmenin somut olarak yasal zemini oluşturulmuştur.

6. TCDD'nin Organları, Ortaklıkları ve İştirakleri

a. Genel Açıklamalar

TCDD'nin organları, karar organı olarak Yönetim Kurulu³²⁵ ve yürütme organı olarak Genel Müdürlüklerdir³²⁶. Yönetim Kurulu ile Genel Müdürün görev ve yetkileri 233 sayılı KHK ile belirlenmiştir. 1984 tarihli Ana Statü'ye göre TCDD'nin birimleri yönetim kurulu, genel müdür, genel müdür yardımcıları, genel müdürlük müşavirleri, genel müdüre doğrudan bağlı olan Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Savunma Sekreterliği, Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, Emniyet Yönetim Sistemleri Müdürlüğü, Yönetim Kurulu Müdürlüğü ile 21 daire başkanlığı³²⁷, 209 şube müdürlüğü, 8 müdürlük, 8 bölge müdürlüğü³²⁸ ve bölge müdürlüklerine bağlı 813 bi-

³²⁵ TCDD'nin en yüksek yetkili ve sorumlu karar organı olan Yönetim Kurulu bir başkan ve beş üyeden oluşmaktadır. Genel Müdür, Yönetim Kurulu'nun da başkanı olup 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname gereği, ilgili Bakanın teklifi üzerine ortak karar ile atanmaktadır. Yönetim Kurulunun diğer üyelerinden ikisi ilgili Bakanın, biri Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakanın, ikisi de TCDD genel müdür yardımcıları arasından ilgili Bakanın teklifi üzerine ortak karar ile atanmaktadır.

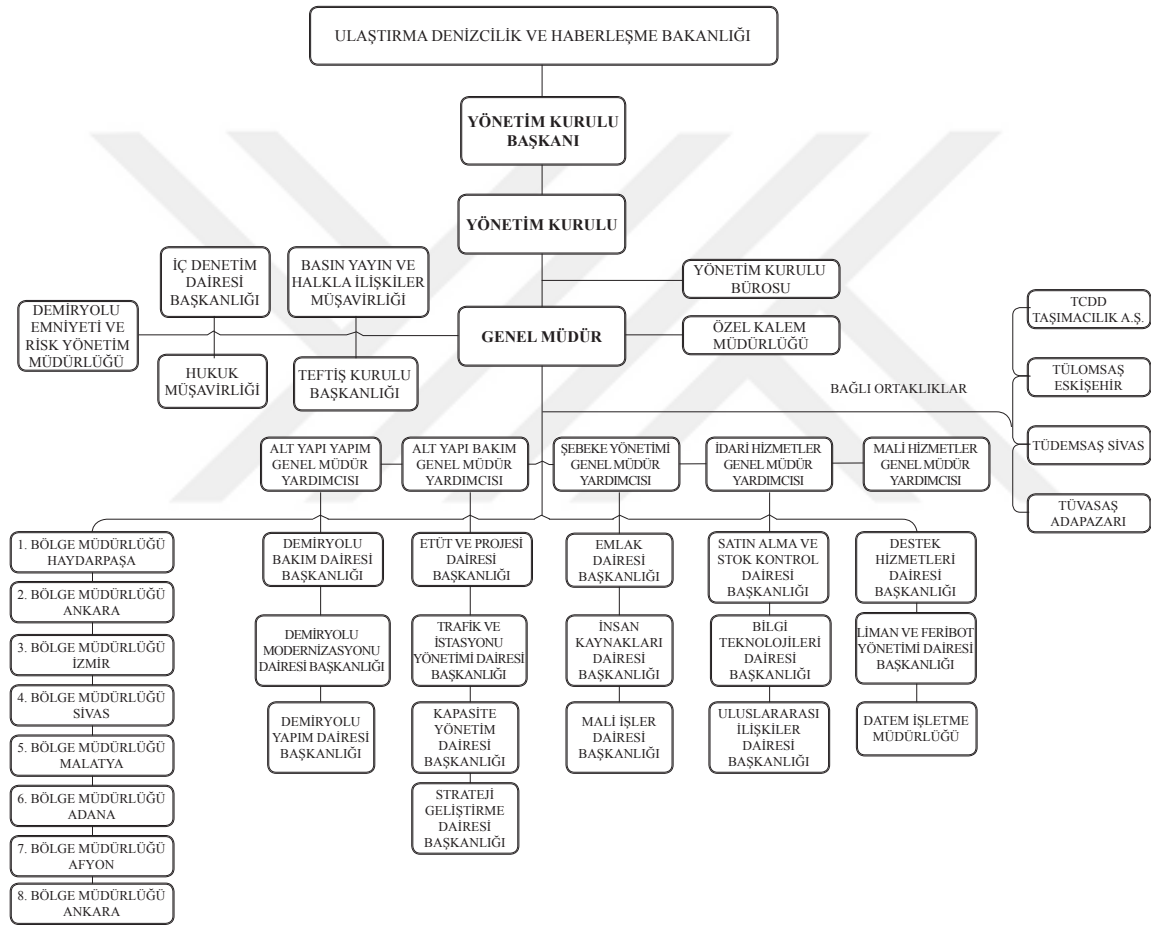
³²⁶ Yürütme organı Genel Müdürlük olup, Genel Müdür ile beş genel müdür yardımcısı ve alt birimlerden oluşmaktadır. Genel Müdürlük, TCDD faaliyetlerini, Yönetim Kurulu kararları ile kanunların verdiği görev ve yetkiler çerçevesinde yürütmektedir. 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye göre Genel Müdür ve yardımcıları, ilgili Bakanın teklifi üzerine ortak kararla atanmaktadır. 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname gereğince, Genel Müdür yardımcılarında ikisi, ilgili Bakanın teklifi üzerine TCDD Yönetim Kurulu üyeliklerine atanmaktadır.

³²⁷ İhtisas daireleri: 1. Yol Dairesi Başkanlığı; 2. Cer Dairesi Başkanlığı; 3. Yolcu Dairesi Başkanlığı; 4. Mali İşler Dairesi Başkanlığı; 5. Yük Dairesi Başkanlığı; 6. Sağlık Dairesi Başkanlığı; 7. Dışilişkiler Dairesi Başkanlığı; 8. İnsan Kaynakları Dairesi Başkanlığı; 9. Malzeme Dairesi Başkanlığı; 10. Limanlar Dairesi Başkanlığı; 11. Demiryolu Yapım Dairesi Başkanlığı; 12. APK Dairesi Başkanlığı; 13. XIV Fabrikalar Dairesi Başkanlığı; 14. Eğitim ve Öğretim Dairesi Başkanlığı; 15. Tesisler Dairesi Başkanlığı; 16. Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı; 17. Emlak ve İnşaat Dairesi Başkanlığı; 18. Pazarlama Dairesi Başkanlığı; 19. Trafik Dairesi Başkanlığı; 20. Etüt Proje ve Yatırım Dairesi Başkanlığı. <http://www.tcdd.gov.tr/home/detail/?id=266>. (6.4.2015).

³²⁸ Bölge Müdürlükleri; 1. Bölge Müdürlüğü Haydarpaşa; 2. Bölge Müdürlüğü Ankara; 3. Bölge Mü-

rimden oluşan gar müdürlükleri, gar şeflikleri, istasyon şeflikleri, saydingerler, memurlu ve memursuz duraklardır³²⁹.

TCDD'nin 2016 tarihli Ana Statü döneminde ilan ettiği organizasyon şeması ise aşağıda olduğu gibidir. Şemada gösterildiği üzere bağlı ortaklıklar doğrudan Genel Müdüre bağlıdır, iştirakler belirtilmemiştir. Görüldüğü üzere TCDD organizasyonu altyapı yapım ve bakım ile şebeke yönetimi olmak üzere altyapı ve işletmecilik ayrımına göre birimler oluşturmuştur. Bir tarafta rekabet ortamının oluşturulabilmesi için altyapı ve işletmecilik ve mali işlerin birbirinden ayrılması gerektiği söylenebilir; diğer taraftan bu ayrıştırmanın TCDD'nin etkinliği üzerindeki olumsuz sonuçlarını doğru değerlendirebilmek gerekmektedir.



Kaynak: <http://www.tcdd.gov.tr/organizasyon-semasi+m75>. (19.04.2017)

dürlüğü Alsancak; 4. Bölge Müdürlüğü Sivas; 5. Bölge Müdürlüğü Malatya; 6. Bölge Müdürlüğü Adana; 7. Bölge Müdürlüğü Afyon; YHT Bölge Müdürlüğü Ankara. <http://www.tcdd.gov.tr/home/detail/?id=266>. (6.4.2015).

³²⁹ T.C. Sayıştay Başkanlığı, T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü (TCDD) 2012 Yılı Raporu, s. 3. Bu rapor, 03.12.2010 tarih ve 6085 sayılı Kanun, 08.06.1984 tarih ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname uyarınca düzenlenmiş; Rapor Değerlendirme Kurulu'nun 25.09.2013 tarih ve 31 sayılı oturumunda kabul edilmiştir.

b. TCDD Genel Müdürlüğü ve Yardımcılıkları

TCDD Yönetim Kurulunun toplanması ve TCDD Genel Müdürlüğü gerek 1984 gerekse 2016 tarihli Ana Statü’de aynı şekilde düzenlenmiştir. Sadece teknolojinin getirmiş olduğu güvenli elektronik imza³³⁰ gibi bazı yenilikler 2016 tarihli Ana Statü’ye girmiştir. TCDD Genel Müdürünün görev ve yetkileri ise aynen Yönetim Kurulunun görev ve yetkilerinde olduğu gibi farklı şekillerde ifade edilmiştir. 1984 tarihli Ana Statü’de Genel Müdürüm görev ve yetkileri sayılmamış, KHK’ya atıf yapılmıştır. Buna karşılık 2016 tarihli Ana Statü’de 13. maddede Genel Müdür’ün görev ve yetkileri yazılmıştır. Söz konusu maddenin 1. fıkrasında Genel Müdürün asıl fonksiyonunun TCDD’yi ilgili Kanun, KHK ve ilgili mevzuat ile Yönetim Kurulu kararlarına göre yöneteceği yani icra makamı olacağı şeklinde ifade edilmiştir. 2016 tarihli Ana Statü’de Genel Müdür yardımcılarının görev ve yetkileri, yalnızca KHK’ya atıf yapılmak yerine, kısa ve özet şekilde yazılmıştır. Buna göre Genel Müdür yardımcıları, Genel Müdürün görevlerini, onun emir ve talimatları doğrultusunda gerçekleştirecek yönetim birimleri olacaktır. Bununla birlikte gerek Genel Müdürün ve gerekse de yardımcılarının görevleri daha detaylı yazılabilir, bu yazım yöntemiyle de yetki ve görevler yasal bir metin içinde değiştirilemez şekilde tespit edilebilirdi. Çünkü bugün kamuya ve devlet memurluğuna getirilen ve bu alanı daha liberalleştirmeye çalışılan yaklaşım, TCDD Genel Müdürü veya yardımcılarıyla Ana Statü’de yazılan görev ve yetkilere ekleme yapılacak bir hizmet sözleşmesi imzalamayı gündeme getirebilir. Böyle bir durumda, TCDD üst düzey yöneticileriyle -lehe mi aleyhe mi tartışmasına girmeden- yapılacak bir hizmet sözleşmesiyle, Ana Statü’de kısa ve özet geçilerek tarif edilmiş olan yetki ve görev alanı, yasal referans belirlenimi olmadan, genişletilebilecektir.

c. Müessese, Bağlı Ortaklıklar ve İştirakler

2016 tarihli Ana Statü’nde tek bir bölümde bir araya toparlanmış olan müessese, bağlı ortaklık ve iştirakler bahsi, 1984 tarihli Ana Statü’de iki ayrı bölümde düzenlenmişti. 1984 tarihli Ana Statü’de müesseseler 3. bölümde düzenlenmiş, müesseselerin kuruluşu ve nitelikleri hakkında KHK’ya göre kurulacağı şeklinde, önceki maddelerdekine benzer bir genel ifadeyle, atıf yapılmakla yetinilmişti. Devam eden maddelerde müesseselerin yönetimine ilişkin işleyişin nasıl olacağı biraz da detaya girilerek açıklanmıştı. Bununla birlikte Ana Statü’de müessesenin ne olduğu dağınık şekilde tarif edilmişti. Ana Statünün başlangıç bölümünde kısa bir tanım verilmiş, devam eden bölümlerde hangi mevzuata tabi olduğu gibi hususlara değinilmiş, ancak derli toplu bir açıklama yapılmamıştır. 2016 tarihli Ana Statü’de ise müessese, bağlı ortaklık ve iştirakler aynı bölümde ve daha az yer ayrılarak düzenlenmiştir. Belirtilen hususların eski Ana Statü’de neden ayrı bölümlerde buna karşın mevcut Ana Statü’de neden aynı

³³⁰ 2016 tarihli Ana Statü madde 10/10.

bölümde neden düzenlendiğini anlamak mümkün değildir. Bununla birlikte aralarındaki farklar düşünüldüğünde 1984 tarihli Ana Statü'nün sistematigi daha isabetlidir. Kaldı ki 2016 tarihli Ana Statü'de 15. maddede müessese için sadece kurulması ve nitelikleri hakkında ilgili KHK'nın uygulanacağı şeklinde bir atıfla yetinilmiştir. 2016 tarihli Ana Statü'nün 4. bölümde takip eden 16. madde bağlı ortaklıklara uygulanacak hükümler hakkındadır. Söz konusu maddede bağlı ortaklıklara Kanun, KHK, Ana Statü ve Ana Sözleşme hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiş, ancak bunlarda hüküm bulunmayan hallerde 6102 sayılı Kanunun uygulanacağı ifadesine yer verilmiştir. Eski Ana Statü'de bezer maddede³³¹ kanun numarası vermek yerine Türk Ticaret Kanunu denilmiş olması isabetlidir; kanun değişikliği halinde sırf yeni kanun numarası vermek için Ana Statü'de de değişiklik yoluna gitmek, gerekli olmayan bürokratik bir işlem olacaktır. Ana Statü'nün 17. maddesinde ise, bu bahiste, son olarak iştirakler hakkındaki düzenlemeye yer verilmiştir. Söz konusu maddede TCDD'nin bir iştirake katılımının asgari hisse oranı, hangi merciinin kararıyla olabileceği, iştiraklerin yönetim kurullarına katılım ve benzeri düzenlemeler bulunmaktadır. İştirakler özel hukukun konusu olmakla, TCDD'nin de buradaki faaliyetleri ve ortaklığı artık 6102 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilmek durumunda olacaktır. 2016 tarihli Ana Statü'de de 1984 tarihli Ana Statü'de olduğu gibi müessesenin veya bağlı ortaklığın veya iştirakin ne olduğu anlaşılamamaktadır; çünkü bunlara dair bir tanım veya tarif Ana Statü'de dağınık şekilde yapılmıştır. Bununla birlikte 2016 tarihli Ana Statü'nün 16 ve 17. maddelerinde atıf yapılan ekte, müessese, bağlı ortaklık ve iştiraklerin hangileri olduğuna dair liste bulunmaktadır. Bu listeye göre; teşekkül TCDD'dir; bağlı ortaklıklar³³² Türkiye Vagon Sanayi A.Ş. (TÜVASAŞ), Türkiye Lokomotif ve Motor Sanayi A.Ş. (TÜLOMSAŞ), Türkiye Demiryolu Makinaları Sanayii A.Ş. (TÜDEMSAŞ) ve listeye 2013'te eklenen TCDD Taşımacılık A.Ş.'dir; iştirakler ise İzmir Banliyö Taşımacılığı Sistemi Ticaret A.Ş. (İZBAN A.Ş.), Hyundai Eurotem Demiryolu Araçları Sanayi ve Ticaret A.Ş. (HYUNDAI EUROTREM A.Ş.)³³³, Vostalpine Kardemir Demiryolu Sistemleri Sanayi ve Ticaret A.Ş. (VADEMSAŞ)³³⁴ ve Sivas Travers İmalat Sanayi ve Ticaret A.Ş. (Sİ-

³³¹ Madde 17 Bağlı Ortaklıklara Uygulanacak Hükümler 5. fıkra.

³³² TCDD'nin bağlı ortaklıkları Kuruluş'un internet sayfasında faaliyet konuları açıklanmak suretiyle belirtilmiştir. TÜLOMSAŞ: Eskişehir'deki Türkiye Lokomotif ve Motor Sanayi A.Ş.'nde lokomotif ve yük vagonu üretimi ile bu araçların ağır bakım onarımları yapılmaktadır. TÜVASAŞ: Türkiye Vagon Sanayi A.Ş. 1951 yılında kurulmuş olan Adapazarı'ndaki fabrikasında, yolcu vagonu üretimi yapılmaktadır. TÜDEMSAŞ: Türkiye Demiryolu Makineleri Sanayi A.Ş., 1939 yılında Sivas Cer Atölyesi olarak kurulmuş olup, yük vagonu üretimi ve yük vagonlarının her türlü bakım ve onarımlarını yapmaktadır. <http://www.tcdd.gov.tr/home/detail/?id=269>. (5.4.2015).

³³³ Hızlı trenler dâhil Türkiye'de üretilmeyen her türlü modern demiryolu araçlarının üretimi ile pazarlaması ve satış sonrası hizmetleri faaliyetlerini gerçekleştirmek üzere, TCDD'nin %15 iştirakiyle 04.07.2006 tarihinde kurulmuştur.

³³⁴ Her türlü konvansiyonel ve yüksek hıza uygun demiryolu makası üretimi, pazarlaması ve satış sonrası hizmetleri faaliyetlerinde bulunmak üzere TCDD %15 iştirakiyle 26 Mayıs 2010 tarihinde kurulmuştur.

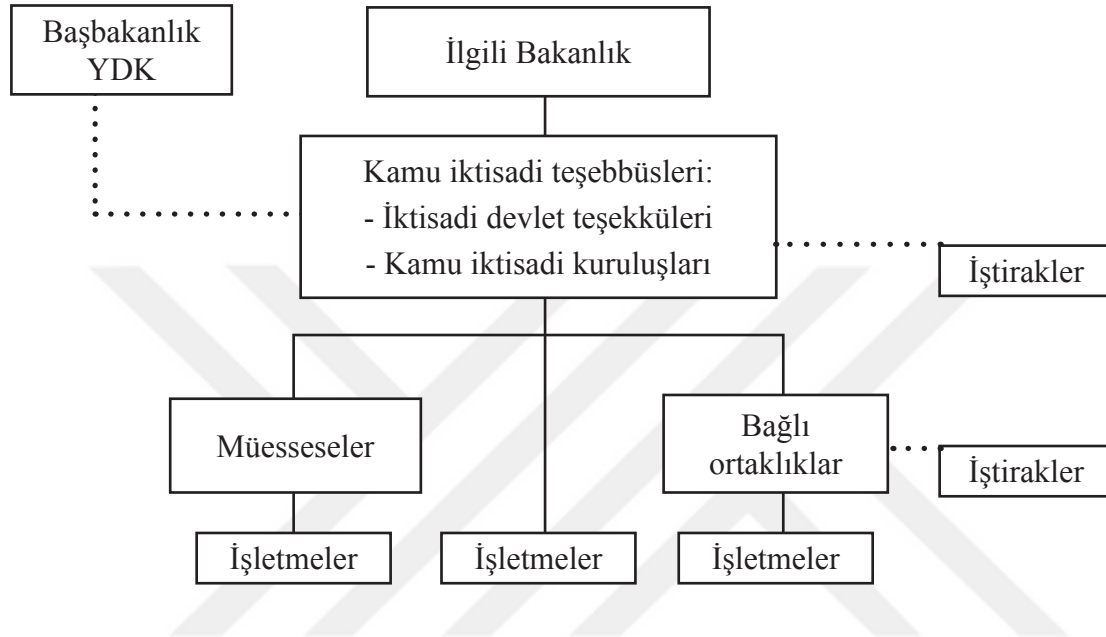
TAŞ)’tır³³⁵. Bunlara ek olarak, TCDD’nin işletmekte olduğu demiryol, uzun ray kaynak ve yol mekanik araçları onarım, yapı travers, beton travers, makas fabrikalarıyla limanları da bulunmaktadır³³⁶. Bu liste son derece yararlı olmuştur; en azından müessese veya bağlı ortaklığın veya iştirakin ne olduğuna dair somut bir fikir vermektedir. Bununla birlikte bu liste her zaman değişebilir; sayılanların bir kısmı listeden çıkabileceği gibi başkaları da buraya eklenebilecektir.

Gerek 1984 gerekse de 2016 tarihli Ana Statü’de tanım, tarif veya niteliği hakkında bir arada ve bütünlüklü bilgi verilmeyen müessese, bağlı ortaklık ve iştirakler için 233 sayılı KHK’ya atıf yapılmıştır. Söz konusu KHK’da bu kavramlar kamu iktisadi teşebbüsleri bahsi içinde ve onunla ilişkili olarak açıklanmış, tanımı yapılış ve genel olarak hukuki durumları da belirlenmiştir. KHK’ya göre kamu iktisadi teşebbüsü (KİT), iktisadi devlet teşekkülü (kısaca “İDT”) ve kamu iktisadi kuruluşunun (kısaca “KİK”) ortak adıdır. İktisadi devlet teşekkülü, sermayesinin tamamı devlete ait, Bakanlar Kurulu kararı ile kurulan, kendi tüzel kişiliği olan, sorumlulukları sermayesi ile sınırlandırılmış, Genel Muhasebe Kanunu ile Devlet İhale Kanunu’na ve Sayıştay’ın denetimi dışında tutulmuştur; iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyette bulunacaktır. Diğer taraftan kamu iktisadi kuruluşu ise tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri, kamu yararı gözeterek üretir ve pazarlar. Kamu iktisadi kuruluşunun, kamu hizmeti niteliği taşıyan mal ve hizmetler temin ediyor olması bunlar açısından imtiyaz özelliği taşır. Kamu iktisadi kuruluşu, 233 sayılı KHK’da saklı tutulan hususlar haricinde özel hukuk hükümlerine tabi olacaktır. Müessese ise sermayesinin tamamı bir kamu iktisadi teşebbüsüne ait olan ve ilgili teşebbüsün yönetim kurulu kararı ile kurulan işletme veya işletmeler topluluğu olarak tanımlanabilir. Müessesenin sorumluluğu sermayesiyle sınırlı olup kendi tüzel kişiliği vardır. Müessese de iktisadi devlet teşekküllerinde olduğu gibi Genel Muhasebe Kanunu ile Devlet İhale Kanunu ve Sayıştay’ın denetimi dışındadır; bununla birlikte 233 sayılı KHK’de saklı tutulan hükümlere ve burada hüküm bulunmayan hallerde özel hukuk hükümlerine tabi olacaktır. Bağlı ortaklık ise sermayesinin yüzde ellisinden fazlası bir kamu iktisadi kuruluşuna ait olan işletme veya işletmeler topluluğundan oluşan anonim şirketlerdir. Kimi durumlarda kamu iktisadi teşebbüsünün sermayesinin o iştirakteki payının yüzde ellinin üzerine çıkması halinde o iştirak YPK kararıyla bağlı ortaklık haline getirilebilir; Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı ise bu tip hisse artışı durumlarında yeni bir bağlı ortaklık kurulmasına karar verebilir. İştirak, kamu iktisadi teşebbüslerinin veya bağlı ortaklıklarının, yüzde on beşten az ve yüzde elliden fazla olmamak kaydıyla hissedar oldukları anonim şirketleri

³³⁵ Gelişen teknoloji ve artan demiryolu yatırımları sonucu ihtiyaç duyulan yeni tip traverslerin üretimine yönelik olarak, TCDD’nin %15 iştirakiyle 05 Mayıs 2011 tarihinde kurulmuştur.

³³⁶ TCDD’ye ait fabrikalar; Ankara Demiryol Fabrikası, Ankara Uzun Ray Kaynak ve Yol Mekanik Araçları Onarım Fabrikası, Sivas Yapı Travers Fabrikası, Afyon Beton Travers Fabrikası, Çankırı Makas Fabrikalarıdır. Bunlara ek olarak; Haydarpaşa, Derince, İzmir, Bandırma, Samsun, Mersin ve İskenderun Liman İrtibat ve Kontrol Müdürlükleriyle Van Gölü Feribot İşletmeciliği de Kuruluş’a aittir. <http://www.tcdd.gov.tr/home/detail/?id=266>. (6.4.2015).

tanımlamaktadır. İştiraklerin, müessese ve bağlı ortaklıklardan farklı olmak üzere 233 sayılı KHK'ya tabi olmadığını, sadece özel hukuk hükümlerine tabi olduklarını görüyoruz. İşletme ise Ana Statü'ye 233 sayılı KHK'dan yazılı olduğu gibi, mal ve hizmet üreten fabrika ve diğer birimlerdir. Bunlar müesseselerin ve bağlı ortaklıkların birimleri olup, tüzel kişilikleri yoktur. 233 sayılı KHK'ya göre, bağlı ortaklık ve iştiraklerin içinde yer aldığı bu yapılanmanın şeması aşağıdaki gibidir³³⁷;



7. Mali Hükümler, Tasfiye ve Denetim

Ana Statülerin her ikisinde de mali, denetim ve tasfiye³³⁸ benzer şekilde düzenlenmiştir. Buna göre plan, program, bütçe, yatırım ve finansman, büyük çaplı olmayan bakım ve yenilemeler, fiyat ve tarifeler, muhasebe konuları, bilanço, faaliyet raporları, yapılacaksa kar dağıtımı ile tasfiye ve denetim işleri 233 sayılı KHK'ya göre yapılacaktır. 1984 ve 2016 tarihli Ana Statülerde zaman içinde ortaya çıkmış idari yapı farklılıkları görmekteyiz. Örneğin 1984 tarihli Ana Statü'de kesinleşen yatırım ve finansman programları 1994 yılından önceki adıyla Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanlığa, Devlet Planlama Teşkilatına, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu ve ilgili Bakanlığa verilmekteyken, 2016 tarihli Ana Statü'de nu sayılanlar Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanlık, Kalkınma Bakanlığı, Sayıştay ve Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı şeklinde değişikliğe uğramıştır. Yine diğer mali, ekonomik ve teknik çalışmalarla ilgili olan yer 1984 tarihli Ana Statü'de ilgili Bakanlık ve Devlet Planlama Teşkilatı olarak belirlenmişken, bu 2016 tarihli Ana Statü'de ilgili

³³⁷ <http://www.baskent.edu.tr/~gurayk/finpazpazartesi23.doc>.(19.04.2017).

³³⁸ 1984 tarihli Ana Statü'nün 20 ve 2016 tarihli Ana Statü'nün 18. maddeleri.

Bakanlık ve Kalkınma Bakanlığı olarak yazılmıştır. Görüldüğü üzere mali, tasfiye ve denetim konularına iki Ana Statü’de esasa ilişkin bir farklılık olmayıp, bağlı olunan idari teşkilat ve bakanlıkların bazılarında değişikliğe gidilmiştir.

Bununla birlikte 2016 tarihli Ana Statü’de TCDD yatırımlarının finansmanı başlıklı ayrı bir düzenlemeye gidilmiştir. Ana Statü’nün 19. maddesinde yüksek hızlı ve hızlı tren taşımacılığı için yapılacak altyapı harcamalarının, hatların iyileştirilmesi ve geliştirilmesinin Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı bütçesine konulacak ödenekten karşılanacağı, bunun da TCDD’nin sermayesine mahsup edileceği yönünde bir düzenleme yapılmıştır. Aslında Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı tarafından yapılacak olan finansman, sermayesine mahsuben kendisine ödenen TCDD tarafından karşılanmış olacaktır.

8. Ana Statü’deki Personele İlişkin Hükümler

1984 tarihli Ana Statü’nün 21 ve 22. maddelerinin başlığı çeşitli hükümler olarak belirlenmiş olup, aslında her iki madde de son derece önemli iki farklı konuyu düzenlemektedir. 21. madde personele ilişkin hükümler başlığı altında TCDD, müessese ve bağlı ortaklık personelinin istihdam, çalışma hayatı, özlük hakları vb konulara ilişkin hak ve yükümlülüklerinin 233 sayılı KHK’ya göre çıkartılacak olan Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel rejimine tabi olacağı belirtilmiştir. Böylece her iki Ana Statü’de de personele ilişkin hiçbir somut düzenleme yoktur. Oysa TCDD personeli, uzun yıllar içinde kendi kültürünü yaratmış bir meslek grubu olarak, genel bir kamu personel rejimine tabi tutulmak yerine Ana Statüde düzenlenmiş diğer önemli konu başlıklarında olduğu gibi en azından temel prensiplerin belirlendiği bir düzenlemeye konu edilebilirdi. 2016 tarihli Ana Statü’nün 20. maddesi de personele ilişkin özel ve somut bir düzenleme yerine adres olarak ilgili mevzuatı göstermiştir. Ancak ilgili mevzuatın hangisi olduğu konusunda bir açıklık olmayıp, bunun TCDD Personel Yönetmeliği³³⁹ veya 233 sayılı³⁴⁰ Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında KHK veya 399 sayılı³⁴¹ Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 Sayılı KHK’nın Bazı Maddelelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına KHK olduğu varsayılabilir. Ancak bu düzenlemedeki ifade, tereddüde yer bırakmayacak bir açıklıkta yazılmalıydı.

Serbestleşme sürecinde eski personelin durumuna ilişkin bazı planlar yapılmıştır. Bu süreçte TCDD’nin eski personelinin bir kısmının TCDD Taşımacılık AŞ’ye geçirilmesi planlanmıştır. TCDD’den yük, yolcu ve cer dairelerindeki personel ile makineci ve teknisyenlerin tamamı, bilet satış görevlileri, tren şefi, kondüktör ve diğer tren çalışanlarının

³³⁹ Yönetim Kurulunun 09.02.1993 T. ve 3/33 S. kararı ile kabul edilmiştir; RG 22.06.1993/21615.

³⁴⁰ RG 18.6.1984/18435.

³⁴¹ RG 29.1.1990/20417.

bir kısmı TCDD Taşımacılık AŞ'ye transfer edilecektir. Bu sayılanların dışındaki personelin ise üçte biri öncelikle gönüllü olmaları halinde ancak bu yeterli olmazsa bazı kriterlere uygun personelin de kura neticesinde TCDD Taşımacılık AŞ'ye geçişlerinin yapılması düşünülmüştür³⁴².

9. Ücretsiz Tarife Altı Uygulama

1984 tarihli Ana Statü'de dikkat çekici ve 2016 tarihli Ana Statü'de yer almayan bir düzenleme göze çarpmaktadır. 22. maddede yazılı olduğu üzere TCDD tarife altı ve hatta ücretsiz taşıma yapabilmekteydi. Maddedeki ifadeye göre özel kanunlar ve uluslararası anlaşma hükümleri saklı tutulmuş ve tarife altında veya ücretsiz uygulama yapılabileceği, bunun bir yönetmelikle tespit edileceği yönünde bir düzenleme yapılmıştır. Maddenin son cümlesinde ise toplu iş sözleşmelerindeki hükümlerin tarife altı veya ücretsiz uygulama konulu yönetmelik hükümlerine aykırı olamayacağı özellikle belirtilmiştir. Bu hükümlerden birincisi TCDD'nin belirli şartlarda ya düşük veya hiç ücret almadan taşıma yapabileceğine dair bir yasal dayanak görüyoruz; ikincisi toplu sözleşmelerde demiryolu işçisinin kendi kurumu olan TCDD'den ya indirimli veya ücretsiz yararlanabilmesinin yasal zemini olduğunu anlıyoruz. Böylece 2016 tarihli Ana Statü'de artık hangi şartla olursa olsun bu tarz bir kurum kültürüne yer verilmediği, TCDD'nin serbestleştirmeye birlikte kamusal anlayıştan tamamen uzaklaştırıldığı teyit edilmektedir.

10. Devir ve Tescil

1984 tarihli Ana Statü'de 1992 yılında yapılmış olan bir değişiklikle birlikte demiryolları, limanlar, bunlarla ilgili tesisler ve üzerine kurulu olduğu arazilerin, önce Hazine adına tescil edileceği, sonra Maliye ve Gümrük Bakanlığı tarafından Hazine hissesi karşılığında TCDD'ye devir ve adına tescil yapılacağı düzenlenmiştir. Yapılacak olan tüm devirler, bir karşılığı olmak kaydıyla söz konusu olmuştur; TCDD sermayesine mahsup edileceği özellikle belirtilmiştir³⁴³.

2016 tarihli Ana Statü'de ise devir hükümleri daha detaylı düzenlenmiştir. Geçici 21. maddede, TCDD'nin bazı taşınmazlarının, 10 yıl süreyle ve bedelsiz olarak TCDD Taşımacılık A.Ş.'ye devredileceği belirtilmiştir. Böylece TCDD Taşımacılık A.Ş., o güne değin TCDD'nin kendi sermayesine karşılık edindiği taşınmazların bir kısmını, hiçbir karşılık olmaksızın edinecektir. Böylece TCDD Taşımacılık A.Ş., hizmet edeceği

³⁴² <http://www.trenhaber.com/tcdd-tasimacilik-as/hangi-personel-tcdd-tasimacilik-as-ye-gececek-h477.html>. (6.4.2015)

³⁴³ 1984 tarihli Ana Statü Ek Madde 1.

serbestleştirme ve gelecekte muhtemel özelleştirmenin lokomotifi olarak, faaliyetlerine TCDD'nin yarattığı birikim üzerinden başlayacaktır. TCDD, geçiş sürecinde TCDD Taşımacılık A.Ş.'nin görevlerini de yerine getirecektir.

2016 tarihli Ana Statü'nün geçici maddelerinde TCDD'nin yatırımlarının, bakım ve onarımlarının, TCDD Taşımacılık A.Ş.'nin neden olduğu sermaye açıklarının, yine sermayesine mahsup edilmek kaydıyla, Hazine Müsteşarlığı tarafından karşılanacağı ifade edilmiştir. Sözü edilen yatırımlardan biri de TCDD'nin çeken ve çekilen araç temini olup, bu araçların 3 ay içinde TCDD Taşımacılık A.Ş.'ye devredileceği belirtilmiştir. Böylece TCDD Taşımacılık A.Ş., yatırım, malvarlığı, tecrübe vd. her açıdan donatılmış olarak faaliyetlerine başlayabilecektir. Bunların yanı sıra; TCDD Taşımacılık A.Ş.'nin yatırım finansmanı ve finansman vd. bütçe açıklarının 1.5.2018 tarihine kadar TCDD tarafından karşılanacağı belirtilmiştir. TCDD Taşımacılık A.Ş.'nin desteklenmesi başlığının altında 1.5.2018 tarihine kadar kamu hizmeti yükümlülüğünün ise TCDD Taşımacılık A.Ş. tarafından yerine getirileceği yönünde bir düzenleme görüyoruz³⁴⁴. Birincisi bu kamu hizmeti yükümlülüğünden ne anlaşılacağı çok belirsizdir. Serbestleştirmeye birlikte uzaklaşılan kamu hizmeti anlayışını, bu madde içinde nasıl anlamak gerekir diye sorabiliriz. Bununla birlikte daha muhtemel yorum, 2016 tarihli Ana Statü'nün 3. maddesinde geçtiği üzere³⁴⁵, başka bir tren işletmecisi tarafından karlı bulunmadığı için verilmeyen bir taşımacılık hizmetini, bir sözleşme kapsamında ve Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'nın görevlendirmesiyle TCDD Taşımacılık A.Ş.'nin vereceğidir. Eğer böyleyse, TCDD Taşımacılık A.Ş.'nin bu görevlendirilebilme süresi olan 1.5.2018 tarihinden sonra kamu hizmeti ihtiyacı hangi kurum tarafından yerine getirilecektir veya bu hizmetin verilebilmesinin yasal dayanağı neden 5 yılla sınırlanmıştır? TCDD Taşımacılık A.Ş.'nin serbestleştirme sonrasında, örneğin özelleştirilme ihtimali mi vardır ki, yatırımcılar açısından kamu hizmeti yükümlülüğü olmayacak böyle bir düzenleme getirilmiştir.

11. Demiryolu ve Karayolu Kesişimleri

1984 tarihli Ana Statü'de farklı paragraflarda yazılı olan hükümler, 2016 tarihli Ana Statü'de tek maddede toplanmıştır. Bu yeni düzenleme ise demiryollarının ana-yol kabul edildiği ve geçiş üstünlüğü getirdiği şeklinde anlaşılmıştır. Oysa 1984 tarihli Ana Statü'nün ilgili maddesinin³⁴⁶ birinci paragrafındaki demiryolunun karayolu, köy yolu ve benzeri yollarla olan kesişmelerinde demiryolunun ana yol sayılacağı hükmü ile aynı maddenin son paragrafındaki demiryolu üzerinde seyreden araçların sayılan

³⁴⁴ 2016 tarihli Ana Statü'nün Geçici 3. maddesinin 2. Fıkrası.

³⁴⁵ 2016 tarihli Ana Statü'nün 3/l maddesi.

³⁴⁶ 1984 tarihli Ana Statü'nün Ek Madde 2/1. ve 4. paragrafları.

yollardaki araçlara göre geçiş üstünlüğü olduğu cümlesi bir arada değerlendirildiğinde, bunun 2016 tarihli Ana Statü'deki düzenlemeyle aynı olduğu görülecektir. 2016 tarihli Ana Statü'nün 21. maddesinde de demiryolunun karayolu, köy yolu ve benzeri yollarla olan kesişmelerinde demiryolunun ana yol sayılacağı belirtilmiş ve devamında demiryolu araçlarının geçiş üstünlüğü olduğu ifadesine yer verilmiştir. Görüldüğü üzere her iki Ana Statü'de de demiryolunun ana yol özelliği taşıdığı belirtilmiştir.

12. 2016 tarihli Ana Statü'nün Yürürlüğü

2016 tarihli Ana Statü'de hüküm bulunmayan hallerde 6461 sayılı Kanun, 233 sayılı KHK ve 6102 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı, 1984 tarihli Ana Statü'nün yürürlükten kalkacağı, 2016 tarihli Ana Statü'nün yayımı tarihinde yürürlüğe gireceği ve son olarak bu Ana Statü hükümlerini TCDD İşletmesi Genel Müdürü'nün yürüteceği yönündeki düzenlemeler bulunmaktadır. Bu yürürlük maddeleri, 2016 tarihli Ana Statü'nün 1984 tarihli Ana Statü'nün yürürlüğüne ilişkin maddelerinden daha detaylı, daha açık ve somut olmuştur.

II. TÜRKİYE'DE DEMİRYOLLARININ VE TCDD'NİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

A. Uluslararası Süreçlerin Türkiye Üzerindeki Etkisi ve Limanların Özelleştirilmesi

Özellikle 1950'li yıllardan itibaren bilinçli olarak geri bırakılan demiryollarının yeniden yapılandırılması düşüncesi 1990'lı yıllarda ortaya çıkmıştır. 1995 yılında Dünya Ticaret Örgütü öncülüğünde hazırlanan Hizmet Ticareti Genel Anlaşması³⁴⁷ (GATS) ile birlikte kapsama alınan ülkelerin, belirli sektörlerini yerli ve uluslararası özel girişimlere açması, o sektörleri serbestleştirmesi amaçlamıştır.³⁴⁸ Türkiye'nin, 1995 yılında yürürlüğe giren GATS antlaşması ile serbestleştirme taahhüdünde bulunduğu sektörlerden³⁴⁹ biri de, ulaştırma hizmetleriydi (deniz, hava, demiryolu ve kara taşımacılığı hizmetleri)³⁵⁰.

³⁴⁷ RG 29.1.1995/22186.

³⁴⁸ KARAKURT Nazım, Kamusal Hizmetin Tasfiyesi TCDD örneği, Birleşik Taşımacılık Çalışanları Sendikası, s.6. http://bts.org.tr/index.php/a%C3%A7iklamalarimiz/genel-merkez-a%C3%A7iklamalari/item/download/31_eeb92471fe35d9700f1a41a098790b24.html.(08.02.2015).

³⁴⁹ Serbestleştirme taahhüdünde bulunulan diğer sektörler; mesleki hizmetler (uzmanlık gerektiren hizmetler, bilgisayar ve ilgili hizmetler, diğer mesleki hizmetler); haberleşme hizmetleri (posta hizmetleri, kurye hizmetleri, telekomünikasyon hizmetleri; müteahhitlik ve ilgili mühendislik-mimarlık hizmetleri; eğitim hizmetleri (ilk, orta ve diğer öğretim hizmetleri, yüksek-öğrenim hizmetleri); çevre hizmetleri (kanalizasyon hizmetleri, çöplerin kaldırılması hizmetleri, sağlık-çevre ve benzeri hizmetler); mali hizmetler (sigortacılık ve sigortacılık ile ilgili hizmetler, bankacılık ve diğer mali hizmetler); sağlık ve sosyal hizmetler (hastane hizmetleri); turizm ve seyahat ile ilgili hizmetler (oteller ve lokantalar, seyahat acenteleri ve tur operatörü hizmetleri). Ayrıntılı bilgi için bkz. KARAKURT.

³⁵⁰ KARAKURT, s. 7.

TCDD'nin işte GATS'la ilişkili süreçte, finansal yapısında rehabilitasyona gitmek ve TCDD'nin ticari açıdan daha iyi işletilebilmesi düşüncesiyle, 1995 yılında Dünya Bankasından alınan hibe desteği ile bu yeniden yapılanma çalışmaları başlamıştı. 1996 yılında, Amerika Birleşik Devletleri merkezli, Booz Allen Hamilton Inc. adlı şirket “(1) Teşhis, (2) Tedavi Yeniden Yapılanma Planı” olarak ifade edilen bir plan hazırlamış ancak çeşitli nedenlerle plan hayata tam olarak geçirilememiştir. O dönemde henüz bir Demiryolu Kanunu olmayışı, hatların %75'inin kapatılmasının önerilmesi gibi nedenler planın önündeki engellerdi³⁵¹.

TCDD'nin yeniden yapılandırılması ve limanların otonom hale getirilmesi, Bakanlar Kurulu'nun 2001/2129 sayılı kararı ile yürürlüğe giren AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı'nda yer almıştır³⁵². Yine demiryolu taşımacılığı alanında AB mevzuatının kabulü ve uygulanması hususu, Bakanlar Kurulu'nun 2003/5930 sayılı kararıyla³⁵³ yürürlüğe girmiş olan Ulusal Program'da kendisine yer bulmuştur. Son olarak 2008 yılındaki Ulusal Program'da Türk demiryolu sektörünün aşamalı olarak liberalleştirilmesi için Demiryolu Çerçeve Kanunu'nun kabul edilmesine öncelik verilmiştir. Bu bağlamda 2008 tarihli Ulusal Program'da, demiryolu sektöründe altyapı ve işletmecilik ile ilgili faaliyetlerin birbirinden ayrılmasının sağlanması yönündeki hedefe yer verilmiştir.

2000'li yılların başında demiryolu sektöründe özelleştirme çalışmaları yasal zeminde başlatılmıştı. TCDD'ye bazı limanlar (Tekirdağ, Hopa, Giresun, Rize, Antalya, Alanya, Marmaris, Çeşme, Kuşadası, Trabzon ve Dikili) 2004 öncesinde özelleştirilmişti³⁵⁴. 2005 yılından itibaren de Salıpazarı Kurvaziyer³⁵⁵, Mersin, İskenderun, Bandırma, Samsun, Derince ve İzmir Limanların özelleştirilmesi gündemdeydi. TCDD'ye bağlı Bandırma, İzmir, Samsun, Derince ve İskenderun limanlarının özelleştirme kapsamına dahil edilmesi, Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun (ÖYK) 2004 yılında ve 2004/128 sayılı kararıyla³⁵⁶ olmuş ve söz konusu limanların 2005 yılında ve 2005/54 sayılı ÖYK kararı gereğince “işletme hakkı verilmesi” yöntemiyle özelleştirilmeleri söz konusu olacaktı³⁵⁷. 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve

³⁵¹ SULTANOĞLU, s. 96.

³⁵² RG 24.3.2001/24352.

³⁵³ RG 24.07.2003/25178.

³⁵⁴ ÇAĞLAR Volkan/ESMER Soner/ORAL Ersel Zafer, Özelleştirme ve Özelleştirme Aşamasında Olan Limanların Sektörel İncelenmesi, Editor: BALAS Lale, Türkiye'nin Kıyı ve Deniz Alanları VIII Ulusal Kongresi Bildiriler Kitabı, Kıyı Alanları Yönetimi Türkiye Milli Komitesi, ODTÜ, Ankara 2010, C. II, s. 929.

³⁵⁵ 21.07.2005 tarih ve 25882 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 5398 sayılı kanun maddesi uyarınca özelleştirilme süreci başlatılmıştır.

³⁵⁶ RG 06.01.2005/25692.

³⁵⁷ TCDD Limanlarında Özelleştirme Uygulamaları, T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, s. 7.

Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'a³⁵⁸ göre limanlar hakkında mülkiyetin devri suretiyle özelleştirme yapılamayacağı yönünde hüküm bulunduğundan, işletme hakkı verilmesi yoluyla özel sektöre devir stratejisi benimsenmiştir³⁵⁹.

B. Türkiye'de Demiryollarının Serbestleştirilmesi Sürecinde İlk Yasal Çalışmalar

Türkiye'de demiryollarının, yeniden yapılandırılması programı, iç dinamiklerden daha ziyade dış etki ve süreçlerle başlatılmış ve yönetilmiştir³⁶⁰. 1950'lerden itibaren neredeyse kendi haline bırakılmış olan demiryollarının yeniden yapılandırılması, ilk olarak, AB-Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi³⁶¹ imzalanması sonrasında yani aday üyeliğin bir sonucu olarak gündeme gelmiştir.

Türkiye ile AB arasında 10.03.2003 tarihinde başlatılan teknik destek sürecinde (rail-301202), Taslak Demiryolu Kanunu³⁶² ile AB'nin ilgili mevzuatı arasındaki yasal farklılıklar üzerine bir çalışma yapılmıştır. Bu çalışmada ele alınan konular, demiryolu ulaştırma sektörünün yönetsel ve yapısal farklılıkları ile Türkiye'deki demiryolu sisteminin alt yapı ihtiyaçlarının tespit edilmesi olmuştur³⁶³.

³⁵⁸ RG 27.11.1994/22124.

³⁵⁹ TCDD Limanlarında Özelleştirme Uygulamaları, T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, s. 4.

³⁶⁰ AB, aday ve muhtemel adaylara temin edilen katılım öncesi yardımların çerçevesini belirlemek için Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (Instrument for Pre-Accession Assistance-IPA) olarak adlandırılan bir uygulamaya gitmişti. Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı tarafından yapılan bir duyuruyla; IPA fonlarının yönetimiyle ilgili olmak üzere Bakanlık bünyesinde oluşturulan yapılanmanın AB Komisyonu tarafından akreditasyonu, AB ile Türkiye arasında IPA Çerçeve Anlaşması ile Finansman Anlaşmasının imzalanması sonrasında Ulaştırma Operasyonel Programı'nın uygulamaya konulacağı duyurulmuştu. http://www.ubak.gov.tr/BLSM_WIYS/OP/tr/HTML/20101001_145313_43011_1_64.html (08.02.2015).

³⁶¹ 2001/2129 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, RG 24.03.2001/24352. Türkiye Cumhuriyeti ile Katılım Ortaklığında Yer Alan İlkeler, Öncelikler, Ara Hedefler ve Koşullara İlişkin 8 Mart 2001 tarihli ve 2001/235/AT sayılı Konsey Kararı, OJ L 85, 24.03.2001. Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB), Birliğe adaylığı resmen kabul edilen ülkeler, AB Komisyonu tarafından hazırlanan ve AB Konseyi tarafından onaylanıp, AB Resmi Gazetesinde yayımlanır; böylece KOB, AB müktesebatının parçası haline gelir. KOB'a yüklenen çeşitli anlamlar vardır; bunların içinde öne çıkanı, AB aday ülkeleri için bir tür yol haritası işlevi görmesidir. KOB'da üyeliğe giden yolda alınması gereken önlemler, öncelikli konular, siyasi kriterler ve ekonomik kriterlerle AB müktesebatına uyum başlıkları yer alır. Bunlara ek olarak AB'nin mali yardımları da KOB'nin konularından biridir. KOB, ihtiyaçlar çerçevesinde gözden geçirilir; aday üye ülkenin yerine getirdiği hususlar KOB dışına çıkartılırken, henüz yerine getirilememiş önlemler ise yeni vadeler konularak güncellenir. Ayrıntılı bilgi için bkz. T.C. AB Bakanlığı web sitesi, www.abgs.gov.tr/index.php?p=46226(08.02.2015)

³⁶² 14.07.2008 tarih ve 1/38 No'lu Genel Demiryolu Kanunu Tasarısı.

³⁶³ Taşımacılık Politikası, AB Bakanlığı internet sitesi, s. 349. www.abgs.gov.tr/files/UlusalProgram/UlusalProgram_2003/.../IV-09.doc(10.02.2015).

Sözü edilen farklılık analiz çalışması neticesinde 2003-2008 yıllarını kapsayan bir eylem planı hazırlanmıştır. Bu eylem planında, üzerinde çalışılacak belli bazı konular tespit edilmişti. Bu konular Taslak Demiryolu Kanunu'nun, AB mevzuatıyla uyumlu hale getirilmesi için gerekenler; ilgili kanunun etkin bir şekilde uygulanması için gerekli yönetsel ve yapısal iyileştirmeler; maliyet öngörüsü ve buna ilişkin alt yapı değişiklikleri; AB'nin ilgili mevzuatındaki önemli hedeflerden biri olan kombine taşımacılığın hayata geçirilmesi olarak tespit edilmişti.

Demiryolu sektörünün AB tarafından finansmanı için de bir proje hazırlanmıştı. Bu proje kapsamındaki çalışma ve hedefler AB'nin vaktiyle gündemine aldıklarıyla benzerdi. Şöyle ki;

- Mali Yönetim Bilgi Sistemi (MYBS): TCDD'de iş birimlerinin ve alt birimler bazında gelir ve giderlerin tutulması, mali performansın ölçülmesi ve izlenmesini sağlayacak bir sistem olarak düşünülmüştü.
- TCDD'nin reorganizasyonu: İş birimlerinin oluşturulması konusunda teknik destek ve yöneticilerinin eğitimine iliskindi.
- Demiryolu sektörünün organizasyonu: Bu kapsamda birincisi demiryolu sektörünü düzenleyen genel bir kanun ve ikincisi de TCDD'ye yönelik özel bir kanun düşünülmüştü. Bu özel kanun TCDD'nin güncel rolünü tanımlayacak, yeni bir yapılanmayı hedefleyecekti. İşte bu iki kanun düzenlemesi için gerekli teknik desteğin sağlanması gündeme getirilmişti.
- Hükümetle mali ilişkiler: Kamu hizmeti yükümlülükleri, kamu hizmeti sözleşmeleri, genel mali ilişkilerin (gelir, maliyet, sübvansiyon, nakit akışları vb) değerlendirilmesi gibi hususlarında da teknik destek alınması öngörülmüştü³⁶⁴.

C. Türkiye Demiryolu Sektöründe Avrupa Birliği Mevzuatına Uyum Çalışmaları

Eşleştirme projesi adıyla³⁶⁵, söz konusu 91/440/EEC sayılı Topluluk Demiryolları-

³⁶⁴ Taşımacılık Politikası, AB Bakanlığı internet sitesi, s. 349. www.abgs.gov.tr/files/Ulusal_Program/UlusalProgram_2003/.../IV-09.doc, (10.02.2015).

³⁶⁵ Eşleştirme (Twinning), AB'ne aday ülkeler için AB'yle ilişkilerin kurumsal bir yapılanma içinde yürütülmesi amacını gütmektedir. Söz konusu kurumsal yapılanmanın devamı için AB Komisyonunca verilen yardımlar genelde kısa vadeli olan TAİEX (Teknik Destek ve Bilgi Değişim Mekanizması) programlarıdır. TAİEX, AB Komisyonu Genişleme Genel Müdürlüğü Kurumsal Yapılanma Birimi tarafından kurumsal yapılanmanın sağlanması amacıyla uygulanmaktadır. Ancak TAİEX programlarının kısa süreli olması nedeniyle yetersiz kalacağı durumlarda bu kez daha uzun süreli programlar olan Eşleştirme (Twinning) söz konusu olmaktadır. AB aday ülkelerinin, AB mevzuatına uyumu sürecinde, kurumsal yapılanmanın oluşturulması amaçlanmaktadır. İşte bunun için, üye ülkelerin kamu sektöründeki uzmanların, Eşleştirmeye hangi ülke dahilse o aday ülkenin ilgili kamu sektöründe, AB

rının Geliştirilmesi Hakkındaki Konsey direktifinin üye ülkelerce uygulanması için bir ön çalışma gündeme gelmişti. Adı geçen direktife göre üye ülkeler -dolayısıyla aday ülkeler de- gerekli önlemleri ve çalışmaları hayata geçirecektir. Özellikle AB müktesebatı tüzüklerinin açıkça anlaşılması, tanımlanması ve uygulanması için teknik düzeyde mesai yapılacaktır. Demiryolu taşımacılığı sektörünün yeniden yapılandırılması ve güçlendirilmesi isimli Eşleştirme Projesi³⁶⁶ 25.01.2005 tarihinde imzalanmış, 1.02.2005 tarihinde uygulanmaya başlanmış ve 31.10.2006 tarihinde ise tamamlanmıştır.

Eşleştirme Projesi'nin hedeflerini dört başlık altında toplayabiliriz;

1. Demiryolu sektörüne ilişkin hukuki düzenlemelerin güncelleştirilmesi,
2. İşletme lisanslarının ve güvenlik belgelerinin düzenlenebilmesi bağlamında tüzüklerin ve prosedürlerin değerlendirilmesi,
3. Sektöre ilişkin tüketici haklarının tartışma konusu yapılması,
4. Altyapı giderlerinin ve ödeneklerin belirli hale gelmesinin sağlanması.

AB ile yapılmış olan ortak proje ve Eşleştirme Projesi kapsamına bakıldığında, Türkiye'nin önüne koyduğu hedefler AB Komisyonunca evvelce belirlenmiş olanlarla³⁶⁷ örtüşmektedir. Alt yapıyla üst yapının ayrıştırılması, mali hesapların denetimi ve verimlilik, işletme lisanslarının şartları, güvenlikle ilgili standartlar, tüketici haklarının düzenleme konusu yapılması vb. işler, AB tarafından, Türkiye demiryollarının yeniden yapılanması gündemine alınmıştı.

Türkiye ve Almanya'nın birlikte yürüttüğü Eşleştirme Projesiyle ortaya çıkan önemli bazı sonuçlar olmuştu³⁶⁸. Bunları özetlemek gerekirse³⁶⁹;

- Eşleştirme Projesi kapsamında hazırlanan “Genel Demiryolu Kanunu” ve “TCDD Kanunu” taslakları ele alınmış,

müktesebatının uygulanması amacıyla bir projede bizzat çalışmaktadır. TAIEX'ten farklı olarak, Eşleştirme sistemiyle verilen teknik destek iki yıla varan bir süreye yayılabilmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. T.C. Başbakanlık, Avrupa Birliği Genel Sekreterlik, Twinning Mekanizması ve Türkiye, Ankara 2011, s. 8. http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/3_ab_bakanligi_yayinlari/twinning_mekanizmasi.pdf. (10.02.2015).

³⁶⁶ Türkiye, Twinning Projesinde Avrupa Birliği üyesi ülkelerden Almanya ile eşleştirilmiştir. Proje numarası TR03-TR -01 ve Proje adı Demiryolu Taşımacılığı Sektörünün Yeniden Yapılandırılması ve Güçlendirilmesi'dir. Projenin bütçesi 836,000 Avro olarak açıklanmıştır. 2003 Twinning Projeleri/Ulaştırma Bakanlığı-TCDD. http://www.abgs.gov.tr/files/Eslestirme/ulastirma_bakanligi.doc&p=rev=search (16.02.2015).

³⁶⁷ Further Intergration of the European Rail System: Third railway Package, Communication from the Commission, Commission of the European Communities, Brussels, 3.3.2004, COM(2004) 140 final, s. 3-4. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52004DC0140>. (09.04.2015).

³⁶⁸ AYDIN Talat, Türkiye'de Demiryolu Taşımacılık Sektörünün Geliştirilmesine Yönelik Politikalar, T.C. Ulaştırma Bakanlığı, s. 5. siteresources.worldbank.org/.../AYDIN-MoTC.pdf. (10.02.2015).

³⁶⁹ AYDIN, s. 6.

- AB müktesebatı ve Türkiye’deki yasal düzenlemeler, demiryolu sektörüne bağlamında karşılaştırılmış,
- Türkiye’deki yeniden yapılanma süreçlerinden çıkan tecrübeler değerlendirilmiş ve
- Avrupa’daki diğer yeniden yapılanma süreci tecrübelerinden yararlanılmıştı.

Eşleştirme projesi Türkiye için programatik çerçevenin içinin nasıl doldurulacağı konusunda bir yol haritası oluşturmuştu. Türkiye’de ilgili kurumlar için demiryollarının yeniden yapılandırılması ve serbestleştirme nasıl gerçekleştirilecek sorusunun pratik çalışması yapılmıştı diyebiliriz.

Ulaştırma Bakanlığı, Eşleştirme projesi sürecinde, AB ile uyum çalışmaları bağlamında bir Ulaştırma Ana Planı Stratejisi oluşturmuştu. Bakanlık, bu strateji belgesinde Türkiye için 2023 yılı programı öngörmüştü³⁷⁰.

³⁷⁰ Ulaştırma Ana Planı Stratejisi Sonuç Raporu, Ulaştırma ve Ulaşım Araçları UYG-Ar Merkezi, T.C. Ulaştırma Bakanlığı ve İTÜ, 2005, s. 222-223. www.bebka.org.tr/admin/datas/sayfas/.../Ulasrma_Ana_Plani_Stratejisi.pdf. (10.02.2015).

Raporda ulaştırma biçimleri ve araçlarıyla elde edilmek istenen amaçlara yer verilmiştir. Bu kapsamda demiryollarının kombine taşımacılıktaki rolünün artırılması; ulaşım konfor, güvenlik kısa süreli ve zamanında yolculukların sağlanması; karayoluyla taşımacılığın, özellikle de yük taşımacılığının demiryoluna kaydırılması; yüksek hızlı taşımacılıkta demiryolunun ve kombine taşımacılığın asli pozisyonu alabilmesi için gerekli hazırlıkların yapılması; demiryolu taşımacılığının toplum nezdindeki imajının güçlendirilmesi amaçları üzerinde daha önemle durulmuştur.

Raporda ulaştırma sektörü ve sisteminin bazı ilkeler çerçevesinde geliştirilmesi öngörülmüştür ki bunlar; demiryolu taşımacılığına hakim olan kamu hizmeti yükümlülüğü, personelle ilgili yükümlülükler, vergiler, diğer taşıma biçimlerindeki uygulamalara benzer taşıma zorunlulukları getirilmesi, her şeyden önce bu geçiş döneminde demiryollarının etkin bir hizmet sunabilmesi için ihtiyaç duyulan desteğin verilmesi, demiryollarında ileri bir bilgi teknolojisi altyapısının kurulması, demiryolu taşımacılığının avantajlarının görülebilir kılınması için gerekli desteğin verilmesi, enerji verimliliğinin artırılması, demiryollarını karayolu taşımacılığının yerine koyarak çevresel zararların azaltılması, demiryollarının maliyetlerini daha iyi yöneterek ülke ekonomisi içindeki değerini artırmayı, demiryoluyla yapılabilir kitle taşımalarının artırılarak yaygınlaştırılmasını, toplu taşımayı kent yaşamına içselleştirmeyi, demiryollarının getirilmesi amaçlanan düzeye uygun personelin istihdamı ve eğitimi, demiryollarında araştırma ve geliştirmeye yer verilmesi şeklinde özetlenebilir.

Raporda politikalar şeklinde ifadesini bulan hedefler, yapılacak somut işlerin farklı bir şekilde ifadesi olmuştur. Şöyle ki; demiryollarının da içinde olduğu bütünlüklü bir taşımacılık tasarlamak ve bunun yasal altyapısını oluşturmak; TCDD Kanunu ile demiryollarına ilişkin özel kanun düzenlemelerinin yapılması; demiryollarının geçiş döneminde özellikle desteklenmesi; yüksek hızlı tren ve altyapısının hayata geçirilebilmesi için siyasal iradenin rol üstlenmesi; bazı bölgelerin demiryolu ağıyla entegrasyonuna öncelik verilmesi; demiryolu sektöründe idari kadrolaşmada yetkinlik ve süreklilik sağlanması; sektördeki istihdam politikalarının ihtiyaçlar gözetilerek oluşturulması; ülke içinde bakım ve onarım ağırlıklı yan sanayinin geliştirilmesi; ar-ge faaliyetlerine ağırlık verilmesi; sınır ötesi taşımalarda sınır geçişlerinin hızlanması için gerekli önlemlerin alınması.

No	AB Mevzuatının ³⁷¹ Adı ve Numarası	Karşılık Gelen Taslak Türk Mevzuatının Adı	Sorumlu Kuruluş	Bakan Oluru/ Bakanlar Kurulu Kararı	1- Meclis Kabulü 2-Yürürlüğe Giriş (veya öngörölmüş tarih)
1	Topluluk demiryollarının gelişmesi ile ilgili 29 Temmuz 1991 tarih ve 91/440/ EEC sayılı Konsey Direktifi	Demiryolu Kanunu	Ulaştırma Bakanlığı TCDD	28.01.2013	1- 24.04.2013 2- 01.05.2013
2	Topluluk demiryollarının geliştiril- mesi ile ilgili 29 Temmuz 1991 tarih ve 91/440/ EEC sayılı Konsey Direktifi değiştiren 26 Şubat 2001 tarih ve 2001/12/ EC sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Direktifi	Demiryolu Kanunu	Ulaştırma Bakanlığı TCDD	28.01.2013	1- 24.04.2013 2- 01.05.2013
3	Demiryolu İşletmelerine lisans verilmesine ilişkin 19 Haziran 1995 tarih ve 95/18/EC sayılı Konsey Direktifini değiştiren 26 Şubat 2001 tarih ve 2001/13/EC sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Direktifi	Demiryolu Kanunu	Ulaştırma Bakanlığı TCDD	28.01.2013	1- 24.04.2013 2- 01.05.2013
4	Demir yolu alt yapı kapasitesinin tahsisi ve demir yolu alt yapısı ve güvenlik sertifikasyonu için ücretlerin belirlenmesi ile ilgili 26 Şubat 2001 tarih ve 2001/14/EC sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Direktifi	Demiryolu Kanunu	Ulaştırma Bakanlığı TCDD	28.01.2013	1- 24.04.2013 2- 01.05.2013
5	Demir yolu, kara yolu ve iç su yolu taşımacılığında kamu hizmeti kavramının içerdęi yükümlölüklerle ilgili Üye Devletlerin eylemlerine ilişkin 26 Haziran 1969 tarih ve 1191/69/EEC sayılı Konsey Tüzüğü	Demiryolu Kanunu	Ulaştırma Bakanlığı Hazine Müsteşarlığı TCDD	28.01.2013	1- 24.04.2013 2- 01.05.2013

³⁷¹ TCDD Kanunu'nun TBMM tarafından 2005 yılında kabul edileceği ve yürürlüğe gireceği öngöröl- müştü. Ancak söz konusu kanunun Meclis tarafından kabulü ve yürürlüğe girişi ancak 2013 yılında olabilmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Taşımacılık Politikası, Avrupa Birliği Bakanlığı internet sitesi, s. 350. www.abgs.gov.tr/files/UlusalProgram/UlusalProgram_2003/.../IV-09.doc. (10.02.2015).

6	Trans-Avrupa yüksek hız demir yolu sisteminde uyumluluğun sağlanması ile ilgili 23 Temmuz 1996 tarih ve 96/48/EC sayılı Konsey Direktifi.	Yönetmelik	TCDD Ulaştırma Bakanlığı Türk Standartları Enstitüsü	28.01.2013	2- 2008, III.Çeyrek
7	Trans –Avrupa konvansiyonel demir yolu hattında uyumluluğun sağlanması ile ilgili 19 Mart 2001 tarih ve 2001/16/ EC sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Direktifi.	Yönetmelik	Ulaştırma Bakanlığı TCDD Türk Standartları Enstitüsü	28.01.2013	2- 2008, III.Çeyrek
8	Demir yolu, kara yolu ve iç su yolu taşımacılığında kamu hizmeti kavramının içerdiği yükümlülüklerle ilgili olarak Üye Devletlerin eylemlerine ilişkin 26 Haziran 1969 tarih ve 1191/69 sayılı Konsey Tüzüğünü değiştiren 20 Haziran 1991 tarih ve 1893/91 sayılı Konsey Tüzüğü	Demiryolu Kanunu	Ulaştırma Bakanlığı TCDD Hazine Müsteşarlığı	28.01.2013	1- 24.04.2013 2- 01.05.2013
9	Kara yolu, demir yolu ve iç sularda tehlikeli madde taşımacılığı konusunda güvenlik danışmanlarının atanması ve mesleki yeterliliklerine ilişkin 3 Haziran 1996 tarih ve 96/35/EC sayılı Konsey Direktifi	İdari düzenleme ile uyumlaştırılacak	Ulaştırma Bakanlığı Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Çevre ve Orman Bakanlığı İçişleri Bakanlığı	28.01.2013	2- 2005, IV. Çeyrek olmasına rağmen henüz neticelendirilememiştir.
10	Demir yolu, kara yolu ve iç su yolu taşımacılığında verilen devlet yardımlarına ilişkin 4 Haziran 1970 tarih ve 1107/70 sayılı Konsey Tüzüğü	Demiryolu Kanunu	Ulaştırma Bakanlığı Hazine Müsteşarlığı	28.01.2013	1- 24.04.2013 2- 01.05.2013
11	Demir yolu teşebbüslerinin hesaplarının düzeltilmesi için müşterek kurallarla ilgili 26.06.1969 tarih ve 1192/69 sayılı Konsey Tüzüğü.	MYBS	TCDD	2004, IV. Çeyrek	2- 2004, IV. Çeyrek

12	Demir yolu ile tehlikeli maddelerin taşınması ile ilgili üye ülkelerin yasalarının yakınlaştırılması ile ilgili 23 Temmuz 1996 tarih ve 96/49/EC sayılı Konsey Direktifi	İdari düzenleme ile uyumlaştırılacak	TCDD	2004, I. Çeyrek	2- 2004, I.Çeyrek
13	Trans Avrupa yüksek hız demir yolu sisteminde kumanda kontrol ve sinyalizasyon sistemi ile ilgili 28 Temmuz 1999 tarih ve 1999/569/EC sayılı Komisyon Kararı	Yönetmelik	TCDD	2005, IV. Çeyrek	2- 2005, IV. Çeyrek
14	Kara yolu, demir yolu ve iç su yolları tehlikeli mal taşımacılığında güvenlik danışmanları için minimum sınav şartları ile ilgili 17 Nisan 2000 tarih ve 2000/18/EC sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Direktifi	İdari düzenleme ile uyumlaştırılacak	TCDD	2005, IV. Çeyrek	2- 2005, IV. Çeyrek

Mevzuatın Uyumu ve Uygulanması için Kurumsal Yapılanma Takvimi³⁷²

No	Yapılması Gerekenler - (TCDD)	Öngörölmüş Uygulama Tarihi
1	Alt yapı ile işletmenin muhasebe bazında ayrılması için MYBS'nin kurulması (AB kaynaklarıyla)	2004 – 2005
2	- TCDD'nin organizasyon yapısının düzenlenmesi - iş birimlerinin kurulması	2004 – 2006
3	Ulusal demir yolu taşımacılığı mevzuatı ve politikalarına açıklık getirilmesi, geliştirilmesi ve uygulanmasına destek olunması konusunda eşleştirme (twinning) projesi - Düzenleyici organların tanımlanması ve yeni kanun hazırlanması - TCDD Kanunu - Çerçeve Kanun	2004 – 2005
4	Hükümet ile mali ilişkilerin düzenlenmesi - Kamu hizmeti yükümlülükleri(PSO/PSC) - Alt yapı	2004 - 2006
5	Alt yapı yöneticisinin oluşturulması	2005
6	Güvenlik sertifikası organının kurulması	2006
7	Kombine taşıma düzenlemeleri	2006

³⁷² Taşımacılık Politikası, AB Bakanlığı internet sitesi, s. 353. [www.abgs.gov.tr/files/ UlusalProgram/ UlusalProgram_2003 /.../IV-09.doc](http://www.abgs.gov.tr/files/UlusalProgram/UlusalProgram_2003/.../IV-09.doc). (10.02.2015).

III. SERBESTLEŞTİRME SÜRECİNDE DEMİRYOLU MEVZUATININ OLUŞUMU

Türkiye’deki demiryolu mevzuatının da içinde olduğu demiryolu politikalarının tam olarak anlaşılabilmesi için AB’nde demiryolu sektöründe yapılmış yasal çalışmaların ve bunu önceleyen iktisadi süreçlerin bilinmesi, tartışmanın aradaki ilişkiyi gözeteerek yapılması gerekmektedir.

A. Serbestleştirme ve Yeniden Yapılandırma Sürecinde İlk Yasal Çerçeve

Her ne kadar neoliberal politikaların Türkiye’de hayata geçirilmesine, 24 Ocak 1980 Kararlarıyla³⁷³ başlanmış olsa da, bunun sektörlere yansımaları zaman almıştır. Demiryolu sektöründe serbestleştirme ve yeniden yapılandırma yasal çalışmaları, somut olarak 2000’li yıllarda karşılık bulmuştur. Önce 2001 yılında AB-Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi³⁷⁴ imzalanmış³⁷⁵, ardından 1.8.2003 tarihinde Ulaştırma Bakanlığınca 2003-2008 Eylem Planı onaylanmıştır. Bunu takiben 2005-2006 yıllarında AB ile uyum süreci çerçevesinde yürütülen Eşleştirme (Twinning) Projesi kapsamında Genel Demiryolu Kanunu (Demiryolu Çerçeve Kanunu olarak da bilinmektedir)³⁷⁶, TCDD Kanunu, Demiryolu Emniyeti Yönetmeliği, Demiryolu İşletme Lisansı Yönetmeliği, Demiryollarında Karşılıklı İşletilebilirlik Yönetmeliği, Demiryolu Altyapısına Erişim Yönetmeliği mevzuat çalışmaları gündeme alınmıştır. 2008 yılında Genel Demiryolu ve TCDD Kanunu taslakları tadil edilmiştir.

Başlangıçtaki mevzuat çalışması sürecinde, serbestleştirmenin sonrasında, mevzuatı uygulayacak bir kurumsal yapının eksikliği üzerinde durulmuştur. Genel Demiryolu Kanunu taslak çalışması döneminde, TCDD’nin, Türk Demiryolları (TD) olarak isminin değiştirilmesi, bağımsız ve ticari olarak yönetilen bir demiryolu şirketi haline getirilmesi düşünülmüştür. Aynı dönemde TCDD’ye ilişkin, programatik çerçevede merkezi bir noktada olan, başka düzenlemeler de değerlendirilmekteydi. Buna göre TCDD dikeyine ayrıştırılacak; bu sayede, hizmet verecek teşebbüsler (operatörlerin) için altyapıya adil ve ayrımcı olmayan bir erişim imkanı ve bunun sonucu olarak da

³⁷³ KAYA Ayşe, Mali Sürdürülebilirlik Teorisi ve Türkiye Uygulaması, Türkiye Bankalar Birliği, Doktora Tezi, Yayın No: 292, İstanbul 2013, s. 8.

³⁷⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz. T.C. AB Bakanlığı, TR-AB ilişkileri, <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=46226>, (23.11.2015).

³⁷⁵ AB -Türkiye Katılım Ortaklığı oluşturulması için 26 Şubat 2001 tarih ve 390/2001 sayılı Konsey Tüzüğü ve Türkiye Cumhuriyeti İle Katılım Ortaklığında Yer Alan İlkeler, Öncelikler, Ara Hedefler ve Koşullara İlişkin 8 Mart 2001 tarihli AB Avrupa Birliği Konsey Kararı, 2001/235/AT, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2001.pdf, (23.11.2015).

³⁷⁶ <http://www.tcdd.gov.tr/Upload/Files/ContentFiles/2010/demiryolu-kanunu/kanuntasarisi.pdf>, (23.11.2005).

rekabetçi bir ortam sağlanacaktır³⁷⁷. Dikey ayrıştırma kapsamında altyapı kapasitesi tahsisi ve ücretlendirme işlevleri, demiryolu taşımacılık hizmetlerinden ayrı ele alınacaktır. Bu husus AB’nde Topluluk Demiryollarının Gelişimi hakkında 440/91/EC sayılı Direktifle gelen düzenlemelerin merkezinde yer almaktaydı. Bu anlamda ayrıştırma, serbestleştirmenin olmazsa olmaz bir yöntemi idi.

2008 yılında tadil edilmiş olan Genel Demiryolu Kanunu Tasarısı ile TCDD Genel Müdürlüğü’nün Yeniden Yapılandırılması ve Türkiye Demiryolu Taşımacılığı A.Ş. Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı TBMM’ne sevk edilmiştir. Ancak sözü edilen yasa tasarıları daha komisyon aşamasında geri çekilmiştir.

B. Türkiye Demiryollarında Serbestleştirme ve Yeniden Yapılandırma Mevzuatının Karşılık Geldiği Avrupa Birliği Mevzuatı

2006 yılı Eşleştirme Projesi kapsamında yapılan ilk demiryolu mevzuat çalışması ile kanun ve yönetmelik tasarıları oluşturuldu. Sözü edilen bu yasa ve yönetmelik tasarıları, o güne değin AB’ndeki muhtelif yasal düzenlemelerin, iç hukuktaki karşılığı olmuştu³⁷⁸.

Genel Demiryolu Kanunu, AB’nde o güne değin uygulamaya konulmuş olan mevzuatın karşılığı olacaktı. AB’ndeki üç demiryolu paketiyle getirilmiş olan ilgili mevzuat kapsamında, 1017/68³⁷⁹ sayılı Demiryolu, Karayolu ve İç Sularda Taşımacılığa Uygulanacak Rekabet Kuralları Hakkında Konsey Tüzüğü; 1370/2007³⁸⁰ sayılı Karayolu ve Demiryoluyla Toplu Taşıma Hizmetleri Hakkında Avrupa Parlamentosu ve Konsey Tüzüğü; 1192/69³⁸¹ sayılı Demiryolu Teşebbüslerinin Hesaplarının Normalleştirilmesi için Müşterek Kurallar Hakkında Konsey Tüzüğü; 1108/70³⁸² sayılı Demir-

³⁷⁷ ÜLGEN Sinan/GUERIN Selen Sarısoy/TEKÇE Mahmut, İkinci Kuşak Yapısal Reformlar: Altyapı Sektörlerinde Deregülasyon ve Rekabet Ulaştırma Sektörü Raporu, EDAM -Ekonomi ve Dış Politika Araştırma Merkezi, s. 24, <http://www.edam.org.tr/tr/Makale/84>. (20.4.2015).

³⁷⁸ <http://sites.google.com/site/kamumakale/TurkiyeAvrupaBirliililiklerininTarihse.pdf>. (23.11.2015).

³⁷⁹ Council Regulation on Applying Rules of Competition to Transport by Rail, Road and Inland Waterway, OJ L 175, 23.7.1968, s. 1. http://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/101768_en.html. (13.4.2017)

³⁸⁰ Regulation (EC) No 1370/2007 of the European Parliament and of the Council on Public Passenger Transport Services by Rail and by Road and Repealing Council Regulations (EEC), OJ L 315, 3.12.2007, s. 1–13. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32007R1370>. (13.4.2017)

³⁸¹ Regulation (EEC) No 1192/69 of the Council on Common Rules for the Normalisation of the Accounts of Railway Undertakings, OJ L 156, 28.6.1969, s. 8-20. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A31969R1192>. (13.4.2017)

³⁸² Regulation (EEC) No 1108/70 of the Council on Introducing an Accounting System for Expenditure on Infrastructure in Respect of Transport by Rail, Road and Inland Waterway. OJ L 130/4, 15.6.1970, s. 4-14. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%31970R1108>. (13.4.2017)

yolu, Karayolu ve İç Suyollarındaki Taşımacılıkla İlgili Altyapı Harcamaları için Muhasebe Sistemi Hakkında Konsey Tüzüğü bulunmaktaydı. Bunlara ek olarak; 91/440³⁸³ sayılı AB’nde Topluluk Demiryollarının Geliştirilmesi Hakkında Konsey Direktifi, 95/18³⁸⁴ sayılı Demiryolu Teşebbüslerinin Lisanslanması Hakkında Konsey Direktifi, 96/48³⁸⁵ sayılı Trans Avrupa Yüksek Hızlı Tren Sisteminin Karşılıklı İşletilebilirliği Hakkında Konsey Direktifi, 91/440 sayılı Konsey Tüzüğünü değiştiren 2001/12³⁸⁶ sayılı Topluluk Demiryollarının Geliştirilmesi Hakkında Avrupa Parlamentosu Direktifi, 95/18 sayılı Konsey Tüzüğünü değiştiren 2001/13³⁸⁷ sayılı Demiryolu Teşebbüslerinin Lisanslanması Hakkında Avrupa Parlamentosu ve Konsey Direktifi, 2001/14³⁸⁸ sayılı Demiryolu Altyapı Kapasite Tahsisi ile Altyapının Kullanımının Ücretlendirilmesi ve Güvenlik Sertifikalandırması Hakkında Avrupa Parlamentosu ve Konsey Direktifi, 2001/16³⁸⁹ sayılı Konvansiyonel Demiryolu Sisteminin Karşılıklı İşletilebilirliği Hakkında Avrupa Parlamentosu ve Konsey Direktifi, 95/18 ve 2001/14 sayılı Direktifleri değiştiren 2004/49³⁹⁰ sayılı Demiryolu Altyapı Kapasite Tahsisi ile Altyapının Kullanımının Ücretlendirilmesi ve Güvenlik Sertifikalandırması Hakkında Avrupa Parlamentosu ve Konsey Direktifi, 96/48/EC ve 2001/16/EC sayılı Direktifleri değiştiren 2004/50³⁹¹ sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Direktifi, 91/440/EC sayılı Direktifi

³⁸³ Council Directive 91/440/EEC on the Development of the Community’s Railways. OJ L 237, 24.8.1991, s. 25-29. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A31991L0440>. (13.4.2017)

³⁸⁴ Council Directive 95/18/EC on the Licensing of Railway Undertakings. OJ L 143, 27/06/1995, s. 70-74. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:3131995L0081>. (13.4.2017)

³⁸⁵ Council Directive 96/48/EC on the Interoperability of the Trans-European High Speed Train System. OJ L 235, 17.9.1996, s. 6-24. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A31996L04408>. (13.4.2017)

³⁸⁶ Directive 2001/12/EC of the European Parliament and of the Council amending Council Directive 91/440/EEC on the Community’s Railways. OJ L 75, 15.3.2001, s. 1-25. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32001L0012>. (13.4.2017)

³⁸⁷ Directive 2001/13/EC of the European Parliament and of the Council amending Council Directive 95/18/EEC on the Community’s Railways. OJ L 75, 15.3.2001, s. 26-28. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32001L0013>. (13.4.2017)

³⁸⁸ Directive 2001/14/EC of the European Parliament and of the Council on the Allocation of Railway Infrastructure Capacity and the Levying of Charges for the Use of Railway Infrastructure and Safety Certification. OJ L 75, 15.3.2001, s. 29. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/URISERV-R%3AI24201>. (13.4.2017)

³⁸⁹ Directive 2001/16/EC of the European Parliament and of the Council on the Interoperability of the Conventional Rail System. OJ L 110, s. 1-27. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/uriserv:r:124229>. (13.4.2017)

³⁹⁰ Directive 2001/49/EC of the European Parliament and of the Council on Safety on the Community’s Railways and amending Council Directive 95/18/EC on the licensing of Railway Undertakings and Directive 2001/14/EC on the Allocation of Railway Infrastructure Capacity and the Levying of Charges for the Use of Railway Infrastructure and Safety Certification. OJ L 164, 30.04.2004, s. 44-113. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32004L0049>. (13.4.2017)

³⁹¹ Directive 2004/50/EC of the European Parliament and of the Council amending Council Directive 96/48/EC on the Interoperability of the Trans-European High Speed Train System and Directive 2001/16/EC on the Interoperability of the Conventional Rail System. OJ L 164, 29.4.2004, s. 114-163. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do%3Furi%3DOJ:L2004>. (13.4.2017)

değiştiren Topluluk Demiryollarının Geliştirilmesi Hakkında 2004/51³⁹² sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konseyi Direktifi, 91/440/EC ve 2001/14/EC sayılı Direktiflerde değişiklik yapan Uluslararası Demiryolu Yolcu Taşımacılığı Pazarının Açılması Hakkında 2007/58³⁹³/EC sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Direktifi vardı.

TCDD Kanunu ise AB’de o dönemde yürürlükte olan 1192/69 sayılı Demiryolu Teşebbüslerinin Hesaplarının Normalleştirilmesi için Müşterek Kurallar Hakkında Konsey Tüzüğü ile Topluluk Demiryollarının Gelişimi Hakkında 91/440 sayılı Direktif, 2001/12, 2004/51 ve 2007/58 sayılı Direktiflerin karşılığı olarak düzenlenmişti.

Demiryolu taşımacılığında rekabet kurallarına ilişkin düzenlemeler, AB’nin 1017/68³⁹⁴ sayılı Demiryolu, Karayolu ve İç Sularda Taşımacılığa Uygulanacak Rekabet Kuralları Hakkında Tüzük ve AB’nin Kurucu Antlaşması olan Lizbon Antlaşmasıyla değiştirilen, eski adıyla Roma Antlaşması’nın, Rekabete İlişkin 81 ve 82. maddelerinin Uygulanması Hakkında 1/2003³⁹⁵ sayılı Konsey Tüzüğüyle paraleldi. Ancak rekabete ilişkin düzenlemeler, Genel Demiryolu Kanunu ve TCDD Kanunu’nun kabul edilmesinden sonra çıkarılabilecekti. Sözü edilen rekabete ilişkin düzenlemelerden, AB üye ülkelerinde olduğu gibi, Rekabet Kurumu’nun sorumlu olacağı öngörülüyordu. Bununla birlikte, demiryollarının serbestleştirilmesi çerçevesinde ilgili Kanun, KHK ve Ana Statü düzenlemeleri yapıldığı halde rekabete ilişkin esaslı hiçbir düzenleme 2017 yılı itibarıyla henüz yapılmamıştır. Bunun en önemli nedenlerinden biri Türkiye’nin AB’ne katılım perspektifinin neredeyse tamamen ortadan kalkmış olmasıdır. Çünkü demiryolları ve bilhassa rekabet uygulamaları konusundaki referans noktası AB mevzuatı olmuştur; ancak bu ilişkideki yaşanan kopukluk hatta uzaklaşma, referans alma motivasyonunu da etkilemiştir denilebilir. İkincisi demiryollarının serbestleştirilmesiyle birlikte bu pazara özel sektörün ve dahası yabancı sermayenin nasıl, ne ölçüde ve hangi kapsamda yatırım yapacağına ilişkin detaylar henüz belli olmamıştır. Bu da, yatırımların pazara girişi ve yatırımların geleceğini birincil elden etkileyecek olan rekabet kuralları düzenlemelerini yapmak noktasında temkinli olmayı gerektirmiş olabilir.

³⁹² Directive 2004/51/EC of the European Parliament and of the Council amending Council Directive 91/440/EEC on the Community’s Railways. OJ L 164, 30.4.2004, s. 164-172. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_2004. (13.4.2017)

³⁹³ Directive 2004/58/EC of the European Parliament and of the Council amending Council Directive 91/440/EEC on the Development of the Community’s Railways and Directive 2001/14/EC on the Allocation of Railway Infrastructure Capacity and the Levying of Charges for the Use of Railway Infrastructure and Safety Certification. OJ L 315, 23.10.2007, s. 44-50. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L2007:315:0044:0050:EN:PDF>. (13.4.2017)

³⁹⁴ Council Regulation (EEC) No 1017/68 on Applying Rules of Competition to Transport by Rail, Road and Inland Waterway. OJ L 175, 23.7.1968, s. 1. http://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/101768_en.html. (13.4.2017)

³⁹⁵ Council Regulation (EEC) No 1/2003 on the Implementation of the Rules on Competition Laid Down in Articles 81 and 82 of the Treaty. OJ L 1, 4.1.2003, s. 1-25. Applying Rules of Competition to Transport by Rail, Road and Inland Waterway. OJ L 175, 23.7.1968, s. 1. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32003R0001>. (13.4.2017)

C. Türkiye Demiryollarının Serbestleştirilmesi Sürecinde Örnek Alınmış Olan Avrupa Birliği Temel Mevzuatı

1. Avrupa Topluluğu Kurucu Antlaşması ve Tek Avrupa Senedi

AB ortak taşımacılık politikası dahil olmak üzere prensiplerin düzenlendiği asli kaynak, Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu kuran antlaşmalardan biri olan eski adıyla Roma Antlaşması olup (Treaty Establishing the European Economic Community-E-EC), daha sonra AB'de şeffaflık, etkin işleyiş, kararların demokratik zemininin güçlendirilmesi ve temel hakların korunması konusunda ilerleme sağlanması amacıyla yerini Lizbon Antlaşmasına³⁹⁶ bırakmıştır. Lizbon Antlaşması bir reform antlaşması niteliğinde olup, 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Lizbon Antlaşması sürecinde Avrupa Topluluğu Antlaşması, Avrupa Birliğinin İşlevlerine İlişkin Antlaşma olarak adlandırılmıştır³⁹⁷.

AB'nde taşımacılık alanındaki meseleler, uzun bir süre kaynağını Avrupa topluluğu Antlaşmasından alan rekabet hukuku ve politikalarıyla yönetildi. Sonra her ne kadar 1969 yılında AB Komisyonu tarafından 1191/69³⁹⁸ sayılı üye devletlerin demiryolu, karayolu ve iç su yolu taşımacılığında kamu hizmetleriyle ilgili sorumluluklarını düzenleyen bir direktif çıkartılmışsa da, bu Direktifin demiryollarında 1990'lı yıllarda uygulamaya konulacak olan serbestleştirme süreciyle ancak dolaylı bir bağı vardı. 1191/69 sayılı direktif bir yandan taşımacılıkta kamu hizmetleriyle ilgili bazı yükümlülükleri sona erdirirken diğer taraftan sektörde hizmet veren kamu teşebbüslerinin desteklenmesini öngörmekteydi. Daha sonra yapılan 1107/70³⁹⁹ sayılı Direktifle, taşımacılık sektöründe desteklenecek teşebbüslere veya genel olarak sektöre yapılacak devlet yardımlarının AB kurucu antlaşmalarına uygun olması için hangi şartların sağlanması gerektiği belirlenmişti. Görüldüğü üzere 1969-1970 yıllarındaki Direktifler, büyük ölçüde AB rekabet hukuku ve politikalarından yola çıkılarak düzenlenmiştir. Bu Direktiflerle birlikte, serbestleştirmeye giden yolda -doğrudan olmasa bile- niteliksel bir adım atılmıştır.

Daha sonra AB iç pazarının tamamlanması hakkındaki 1985 tarihli Beyaz Kitap⁴⁰⁰ ve Avrupa taşımacılık politikasıyla ilgili kılavuzlar yayınlamıştı. Bunlarla birlikte kara taşımacılığı pazarına girişin önündeki engellerin kaldırılması ve rekabet koşullarının birbiriyle uyumunun geliştirilmesi hedeflenmişti. Bunun hemen sonrasında, 1987 tarihli Tek Avrupa Senedi⁴⁰¹ (Single European Act) ile “evrensel hizmetlerin” serbest-

³⁹⁶ Treaty on the Functioning of the European Union-TFEU, OJ C 115, 9.5.2009, s. 1-361.

³⁹⁷ EKŞİ Nuray, Milletlerarası Ticaret Hukuku, Beta, 2. Bası, İstanbul 2015, s. 379-383.

³⁹⁸ OJ L 156, 28.06.1969, s. 1-7.

³⁹⁹ OJ L 130, 15.06.1970, s. 1-3.

⁴⁰⁰ Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28-29 June 1985) COM(85) 310, June 1985. http://ec.europa.eu/white-papers/index_en.htm. (02.03.2015).

⁴⁰¹ OJ L 169 29.06.1987, Volume 30.

leştirilmesi yolunda ilk ve genel hukuki düzenleme yapılmıştı. AB’nde özellikle ağ endüstrilerinin (network industry) –ki bunun en belirgin örneklerinden biri de demiryolu sektörüdür- serbestleştirilmesinin nedeni veya gerekçesi olarak AB’nde ortak pazarın zarar görmemesi⁴⁰², bunun da zaten AB’nin merkezi politikalarından biri olduğu ifade edilmekteydi⁴⁰³. Bunun, AB rekabet politikası çerçevesinde tüketicilere daha avantajlı seçenekler sunulabilmek için rekabetçi piyasalar yaratılması hedefiyle birlikte ele alınması gerektiğini söyleyenler olmuştu⁴⁰⁴. Diğer bir anlatımla AB’nde serbestleştirme karar, faaliyet ve yasal düzenlemeleri, zaten Avrupa topluluğu Anlaşması’nın ve burada ifadesini bulan rekabet politikası gibi merkezi politikaların sonucudur. Bu tespit doğru olsa da, işin esasının, hukuksal düzenlemelerin, kendisinden önce alınmış olan ticari kararların uygulama alanını, olanaklarını ve koşullarını güvenceye almak olduğu unutulmamalıdır. 1980’ler neoliberalizmin, hükümetlere sistematik özelleştirme ve serbest piyasa kapitalizmi uygulamalarını empoze etmeye başladığı yıllar olmuştu⁴⁰⁵. 1980’lerde Dünya Bankasıyla Uluslararası Para Fonu, “serbest piyasa ideolojisini” ihraç etmekte ve 1994’te kurulmuş olan Dünya Ticaret Örgütüyle de global serbest ticaret rejiminin yolu temizlenmişti⁴⁰⁶. İşte AB de, global düzeyde uygulamaya konulan neoliberal politikalar sonucunda üye ülkelerinin piyasalarını serbestleştirme yönünde hukuksal adımlar atmıştı; 1987’deki Tek Avrupa Senedi bunun başlangıcı sayılabilir. Avrupa’da demiryollarının yeniden yapılandırılma sürecinin Avrupa’nın politik süreci ile ilişkili olduğu görülmektedir.

2. Serbestleştirme Politikaları ve Genel Olarak AB Demiryolu Mevzuatı

AB, 1985 yılından sonra birbirini takip eden yasama süreçleri yaşamıştı; Avrupa demiryollarının kademeli olarak serbestleştirilmesi yolunda etkinlik ve rekabetin bu yolla⁴⁰⁷ teşvik edilebileceği düşünülmüştü. Bu yasama süreçlerini özetle belirtmek gerekirse;

- 91/440/EC sayılı direktif sürecin başlangıcında yer almakta ve referans özelliğini korumaktadır

⁴⁰² Art 3(1)(g), Treaty establishing the European Community (Nice consolidated version), OJ C 325, 24/12/2002 S. 40–41.

⁴⁰³ TURHAN Ozan, The Law and Policy of Rail Freight Transport in the European Union, Switzerland and Turkey, Reviving the Orient Express, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2012, s. 78.

⁴⁰⁴ TURHAN, s.78; MONTI Giorgio, EC Competition Law, Cambridge University Press, Chambridge 2007, s. 2.

⁴⁰⁵ KUNZLIK Peter, Neoliberalizm and the European Public Procurement Regime, Cambridge Yearbook of European Legal Studies, Oxford, 2013, Vol 2012-2013, s. 291.

⁴⁰⁶ KUNZLIK, s. 291.

⁴⁰⁷ BUTCHER Louise, Railways: EU Policy, Section Business and Transport, SN184, 2013, House of Commons Library, s. 1. www.parliament.uk/briefing-papers/SN00184.pdf. (02.03.2015).

- Birinci demiryolu paketiyle trans-Avrupa demiryolu yük taşıma ağını uluslararası eşya taşıma hizmetlerine 2008'e kadar açmak hedeflenmişti. Söz konusu paket 2011 yılında yeniden (recast) ele alınarak işletmecilerin, tüm AB içinde hizmetlerini yürütebilmesi yönünde olanaklar sağlanmıştı
- İkinci demiryolu paketi ile hukuksal ve teknik olarak entegre edilmiş bir AB demiryolu sahası yaratmak hedeflenmişti
- Üçüncü demiryolu paketiyle birlikte rekabetin etki alanı genişletilecek, asgari standartları belirlenmiş yolcu hakları ülkeler arasında birbiriyle uyumlaştırılacak, uluslararası demiryolu yolcu taşımacılığı pazarı canlandırılacak, AB demiryolu sisteminin birlikte işletilebilirliği geliştirilecek ve AB demiryolu yük taşıma pazarı güçlendirilecekti
- 2012 yılının Ocak ayında konvansiyonel ve yüksek hızlı tren yolu ağında, birlikte işletilebilirlik hakkındaki yeni yasal düzenlemeler yürürlüğe girmişti. Komisyon dördüncü demiryolu paketi için taslakları 2013 yılı Ocak ayında yayınlamıştı. Ancak o günden bu yana dördüncü pakette somut bir ilerleme sağlanamamıştır.

3. 1990'lı Yıllarda Topluluk Demiryolu Politikası ve Yeni Yasal Düzenlemeler

AB'nde, 1990'lı yılların başlangıcına kadar entegre ve bütünlüklü bir demiryolu taşımacılık politikası yoktu⁴⁰⁸. Ancak 1990'lı yılların başından itibaren demiryollarına

⁴⁰⁸ Bununla birlikte Avrupa'da demiryolu taşımacılığını yeknesak kurallara bağlama ve uyumlulaştırma çabası, 19. yüzyılın sonlarında başlamıştı. 14.10.1890 tarihinde Almanya, Avusturya-Macaristan, Belçika, Fransa, Hollanda, İsviçre, İtalya, Lüksemburg ve Rusya demiryolu ile eşya taşımacılığına ilişkin ilk Konvansiyonu imzalamıştı. Söz konusu Konvansiyon, 1.1.1893 tarihinde yürürlüğe girmiş; üç yılda bir akid devletlerin bir araya gelerek, sözleşmeyi güncel gelişmeler ışığında gözden geçirmeleri ve revize etmesi kararlaştırılmıştı. Ancak Birinci Dünya Savaşı nedeniyle bu süreç ke-sintiye uğramıştı. 1923 yılında yapılabilen III. Revizyon Konferansı sonucunda demiryoluyla eşya taşımacılığı ile yolcu ve bagaj taşımacılığı da uluslararası planda düzenlenmişti. Bu sayılanlardan uluslararası eşya taşımacılığını düzenleyen Konvansiyon CIM, yolcu ve bagaj taşımacılığı konulu olansa CIV olarak anılmaktadır. Her iki Konvansiyon da 23.10.1924 tarihli olup, yürürlük tarihi 1.10.1928'dir. Söz konusu bu iki Konvansiyon'dan sonra 1938'de IV. Konferans, 1950'de Olağanüstü Revizyon Konferansı, 1952'de V. Konferans, 1961'de VI. Konferans, 1970'de VII. Konferans ve 1980'de ise VIII. Konferanslar yapılmıştı. Bu sayılan Konferanslarda kabul edilen metinler, takip eden yıllarda yürürlüğe girmiş ve üye ülkelerin tabi olduğu daha gelişkin bir sistem oluşturulmaya çalışılmıştı. İşte VIII. Konferansta, 9.5.1980 tarihinde imzalanan ve 1.5.1985'te yürürlüğe giren yeni bir Konvansiyon (COTIF; Uluslararası Demiryolu Taşımacılığına İlişkin Konvansiyon'un Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun. 1 Mayıs 1985 tarihinde yürürlüğe girmişti. RG 27.3.1985/18707.) üzerinde anlaşılmıştı. Bu Konvansiyon, 1970 tarihli CIM-CIV ve 1966 tarihli CIV'e EK Konvansiyonla yürürlükten kaldırılmıştı. 1980 tarihli COTIF, uluslararası demiryolu taşımacılığına esaslı ve önemli yenilikler getirmişti. Bu yenilikler içinde öne çıkarak, yeknesak kuralları koyacak, uygulayacak ve geliştirecek bir tüzel kişiliğin oluşturulmuş olmasıydı. Konvansiyona üye devletlerce Uluslararası Demiryolu Taşımacılığı Hükümetlerarası Örgütü (OTIF) kurulacaktı. COTIF, ilerleyen zamanda sürekli gözden geçirilerek, geliştirilmeye çalışılmıştı. Nihayet 1999'da

yönelik bütünlüklü ve takibi yapılan hukuksal düzenlemelere gidilmiştir. Bu hukuksal düzenlemeler içinde 91/440 EEC sayılı Konsey direktifi⁴⁰⁹ o dönem için temel metin niteliğinde olup, bunun sonrasında güvenlik ve lisanslama gibi önemli konuları standartlara bağlayan direktifler çıkartılmıştır.

a. Topluluk Demiryollarının Geliştirilmesi hakkındaki 91/440/EEC sayılı AB Konseyi Direktif

AB’de demiryolları sektöründe şeffaflık ve yeniden yapılanma⁴¹⁰, 91/440/EEC sayılı

Vilnius’ta düzenlenen OTIF Genel Kurulu’nda, OTIF Sözleşmesine Ek Vilnius Protokol’ü imzalanmıştır. Adı geçen bu Protokol COTIF 1999 olarak bilinmektedir.

AB üye veya aday üyesi ülkelerin büyük çoğunluğu OTIF üyesidir. Bu nedenle AB’nin demiryolu taşımacılığı politikaları, OTIF üzerinde etkili hatta belirleyici olabilmektedir. Örneğin, OTIF’in 1990’lardan itibaren kurallarını gözden geçirmesinde Avrupa entegrasyon sürecinin açık bir etkisi olmuştur. COTIF’e göre, OTIF’e sadece devletler değil, bölgesel ekonomik örgütler de üye olabilmektedir. İşte AB 2002 yılında, OTIF’e üye olma hedefini bir öneri olarak ortaya koymuştu. Ancak AB ile OTIF arasında yürütülen görüşmeler o dönemde sonuçlandırılmamıştı. Bununla birlikte önemli olan husus, COTIF’e katılım önerisinin, Topluluk için, ikinci demiryolu paketinin bir bölümü olarak değerlendirilebilecek olmasıydı.

1980 tarihli COTIF’in A ve B olmak üzere iki eki vardır. COTIF’in A ekinde Demiryolu ile Uluslararası Yolcu ve Bagaj Taşıma Sözleşmesiyle İlgili Birleşik Hükümler (CIV standart kuralları olarak bilinmektedir); B ekinde ise Demiryolu ile Uluslararası Eşya Taşıma Sözleşmeleriyle İlgili Birleşik Hükümler (CIM standart kuralları olarak bilinmektedir). Yine Tehlikeli Yüklerin Taşınması (RID Tüzüğü olarak bilinmektedir) gibi ekler de yer almaktadır.

1980 tarihli COTIF’te, 1991 tarihli direktifi takiben demiryolu yönetimi ve işletmeciliği konularında değişikliğe yapmak düşünülmüştü. Sözü edilen değişiklikler -AB ile paralel olmak üzere- üye devletlerinin altyapı yönetimleriyle tren işletmelerini birbirinden ayırmaları konusundaki gelişmeler ve altyapıya serbest erişim haklarının getirilmesi ve herhangi bir ağ üzerinde birden fazla operatör olabilmesi hususundaydı. 1999 tarihli Vilnius Protokolü, yeni CIV ve CIM standart kuralları getirmiş, RID de bağımsız bir ek yapılmıştır. Adı geçen Protokol ile şu yenilikler yapılmıştır;

- uluslararası demiryolu trafiğindeki araçlar için kullanılacak sözleşmelerdeki standart kuralları (CUV);
- uluslararası demiryolu trafiğindeki altyapının kullanımı için sözleşmeler (CUI);
- uluslararası trafikte kullanılacak demiryolu malzemesine (eşyası) uygulanacak teknik standart ve talimatların geçerliliği (tasdiki) (APTU),
- uluslararası trafikte kullanılacak demiryolu malzemesinin (eşyasının) teknik kabulü (ATMF).

COTIF 1999, AB’nin gündeminde olan belli bazı konuları özellikle, yeni APTU ve ATMF ekleri, Avrupa demiryolu ağının birlikte çalışabilirliğine (karşılıklı işletilebilirliğine) ilişkin AB direktifleriyle (96/48/EC ve 2001/16/EC) aynı amaca yönelikti. APTU ve ATMF ile, bu konularda gelişmekte olan AB mevzuatına uyum sağlaması hedeflenmişti. Bu paralellik ve uyum çabasından da anlaşılacağı üzere, COTIF 1999, AB hukukunu kendi üyesi devletler için referans almıştı. Nihayet AB, COTIF’i -belki de- COTIF’i kendisine uydurabildikten sonra, 2011 yılı Haziran ayında kabul etmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. ARKAN Sabih, Demiryoluyla Yapılan Uluslararası Eşya Taşımaları, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, Ankara 1987, s. 6.

⁴⁰⁹ Council Directive 91/440/EEC of 29 July 1991 on the Development of the Community’s Railways, OJ, L 237, 24/08/1991 s. 25–28.

⁴¹⁰ SCHERP Jan, The New Regulation Framework For Rail Freight In The European Union, European Commission Directorate General For Eenergy And Transport, Association for European Transport, Brüksel 2002, s. 4. <https://www.google.com.tr/#q=jan+Scherp+Rail&start=10> (17.02.2015).

“Topluluk Demiryollarının Geliştirilmesi” hakkındaki direktifle yürürlüğe konulmuştu. Söz konusu direktif, üye devletlerin demiryolu pazarlarının serbestleştirilmesinin devam ettiği süreçte, AB Konseyi’nin en önemli adımlarından biri olmuştu. Adı geçen direktife göre, üye devletler demiryolu şirketlerini hükümetten bağımsız hale getirecekler, ticari yönetim teknikleri uygulayacaklar ve altyapının yönetimini taşımacılık yönetiminden ayıracaklardı.

AB’de bir anti tröst kanunlaştırma çabası olarak, demiryolu pazarındaki rekabetin desteklenmesi hedeflenmişti⁴¹¹. Buna yönelik olarak;

- demiryolu kapasitesi tahsis edilecek,
- altyapı ücretlendirmesi ve lisanslama gibi fonksiyonlar taşıma hizmetlerinden ayrılacak
- yeni demiryolu işletmecilerinin pazara adil koşullarda ve engelsiz girişi sağlanacaktı.

Komisyon, devlet ile demiryolları arasındaki ilişkinin daha açık bir hale getirilmesi ve demiryollarının ticari teşebbüsler olarak faaliyet göstermesi yönünde bir mütalaada bulunmuştu. Tebliğ⁴¹² ve 91/440/EEC sayılı direktifte, yönetsel özerkliğin, tekdüzen muhasebe metotlarının, finansal disiplinin ve özellikle bu başlıkta -her zaman olduğu gibi- rekabetin önemi belirtilmişti. Üye ülkelere ulusal demiryolu altyapısını, tren işletmecilerinden ayırmak hususunda net tavır alınmış, bununla bağlantılı olarak altyapı ve hizmetlerle ilgili ayrı ayrı maliyet ve gelirlerin gösterildiği şeffaf hesapların tutulması istenmişti⁴¹³. Direktif bu iki faaliyetin ayrı kurumlar tarafından yönetilmesi gerektiğini şart koşmamıştı ama bunun yapılmasına engel bir durum da söz konusu değildi; bunun nasıl yapılacağı üye devletlere bırakılmıştı⁴¹⁴. Ancak ilerleyen yıllarda, bu inisiyatifin üye ülkelere bırakılmaması gerektiği noktasına gelinecekti.

91/440/EEC sayılı “Topluluk Demiryollarının Geliştirilmesi” hakkındaki direktifin, referans metin olduğunu, öne çıkarttığı tespit ve hedeflerden de anlayabiliriz. Çünkü bu tespit ve hedefler bugün ya halen geçerliliğini korumakta veya geliştirilerek güncellenmektedir. Direktife göre;

- Ulaştırma sektörünün entegrasyonu iç pazarın gerekli bir unsuruydu
- Demiryollarının etkinliği artırılmalıydı

⁴¹¹ PHAM, s. 5.

⁴¹² 1990 yılında Avrupa Komisyonu (EC), Bakanlar Konseyi için Topluluk Demiryolları Politikası hakkında Beyaz Kitap Tebliği hazırlamıştır.

⁴¹³ BUTCHER, s. 3.

⁴¹⁴ Örneğin Birleşik Krallık’ta “Conservative Party” hükümeti, demiryolları ve trenleri özelleştirme yoluyla birbirinden ayırtırmaya ve her ikisini de özel sektöre devretmeye karar vermiştir. AB içinde bu denli liberal bir yol izleyen başka bir ülke olmamıştır, ayrıntılı bilgi için bkz. BUTCHER, s. 3.

- Üye devletler, demiryolu sektöründe etkinlik ve rekabetin sağlanabilmesi için, sektördeki bağımsız demiryolu işletmelerinin piyasa merkezli faaliyetlerini garanti altına almalıydı
- Taşıma hizmetleri ile altyapı işletmeciliği arasında bir ayrıma gidilmeli ve bunlar birbirinden bağımsız yönetilmeli, muhasebeleri ayrılmalıydı
- Demiryolu işletmeleri arasında ayrımcılık yapılmamalıydı
- Demiryolu sektöründe işletmelerin bir araya gelerek gruplar oluşturması önünde bir engel olmamalıydı
- Uluslararası grupların, üye ülkelere giriş hakkı tanınmalıydı
- Kombine taşımacılığın desteklenmesi için demiryolu teşebbüslerine uluslararası kombine taşımacılık faaliyetine girme hakları verilmeli ve yine bunun önündeki engeller kaldırılmalıydı
- Sonuç olarak da, demiryolu şirketlerinin durumunun iyileştirilmesi ve bu teşebbüsler ile üye devletler arasındaki mali ilişkileri düzenleyen kuralların uyumlaştırılması hakkındaki 20 Mayıs 1975 tarih ve 75/327/EC sayılı Konsey kararı⁴¹⁵ yürürlükten kaldırılmıştır.

75/327 sayılı direktifin demiryollarındaki getirisi, demiryolu işletmecilerinin trenlerini diğer demiryolu ağlarında daha kolay çalıştırmak ve bunu Topluluk altyapısında yapabilmekle ilgili beklentilerinden daha az olmuştu⁴¹⁶.

Direktifin temelinde, altyapının idaresiyle ilgili yol ne olursa olsun, soru “kimin altyapıya erişim hakkına sahip olacağı” ve hangi şartların temel öneme sahip olacağıydı. İşte 1991 tarihli direktifin en önemli farkı belki de kesin erişim hakları yaratmış olmasıydı. Altyapı işletmeciliğinin, tren işletmeciliğinden ayrılması sayesinde, müstakil demiryolu altyapılarının, birden fazla kullanıcı tarafından kullanılabilmesi olanağı doğmuştu. Bununla birlikte erişim şartlarını düzenleyen ve yöneten bir yasal çerçeve olmadığı sürece, bu hakların istenilen düzeyde bir etkisi olamazdı⁴¹⁷.

91/440/EEC sayılı direktifte, AB Parlamentosu ve Konseyi’nin 26 Şubat 2001 tarih ve 2001/12/EC⁴¹⁸, 2004/51 EC⁴¹⁹ ve 2007/58 EC⁴²⁰ sayılı direktifleri ile değişiklikler yapılmıştı.

⁴¹⁵ OJ N. L 152/3, 12.06.1975, s. 3-7.

⁴¹⁶ BUTCHER, s. 3.

⁴¹⁷ BUTCHER, s. 3-4.

⁴¹⁸ OJ L 075, 15/03/2001, s. 1-25.

⁴¹⁹ OJ L 220, 21.6.2004, s. 58-60.

⁴²⁰ Directive 2007/58/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 amending Council Directive 91/440/EEC on the development of the Community’s railways and Directive 2001/14/EC on the allocation of railway infrastructure capacity and the levying of charges for the use of railway infrastructure. OJ L 315, 3.12.2007, s. 44-50.

b. Demiryolu Teşebbüslerinin Lisanslanmasına ilişkin 95/18/EC ile Demiryolu Altyapı Kapasitesinin Tahsisi ve Altyapının Ücretlendirilmesi hakkında 95/19/EC sayılı Konsey Direktifleri

AB’nde demiryolu sektörüne yasal düzenleme, 19.05.1995 tarihli iki direktifle geliştirilmişti. Bu direktiflerden 95/18/EC⁴²¹ sayılı olanı demiryolu işletme lisansı tesis etmek, yenilemek veya tadil etmek; 95/19/EC⁴²² sayılı olanı ise altyapı kapasitesini paylaştırma, fiyatlandırma ve güvenlik sertifikası verilmesi hakkındaki kurallara ilişkindi.

Üye devletlerin çoğunluğu kendi ray yöneticileri ve servis operatörlerini muhasebe işlemleri seviyesinde ayırttırdıktan sonra, demiryolu serbestleştirme süreci 1995 yılında lisanslama ve altyapı tahsisine odaklanan iki anahtar direktifle devam etmişti.

95/18/EC sayılı direktifle yeni demiryolu teşebbüsleri için evrensel bir lisans süreci belirlenmişti. Buna göre bir tren hizmeti işletmecisi, bir AB üyesi devlette lisans aldıktan sonra diğer AB üyesi ülkelerde serbestçe rekabet edebilecekti⁴²³.

Demiryolu işletmelerine lisans verilmesi hakkındaki 95/18/EC sayılı direktifin amaçları, demiryolu taşımacılık hizmeti alanları ve üçüncü kişileri korumak, yüksek güvenlik standartlarını uygulamaya koymak, güvenilir ve yeterli bir hizmet verilmesini ve demiryolu sektöründe faaliyet gösterecek teşebbüslere eşit, şeffaf ve ayırım yapmaksızın muamele yapılmasını sağlamaktı. Bu amaçla üye devletlerin lisanslama faaliyetini yapacak kuruluşları belirlemesi, adı geçen direktifin öngördüğü şartları yerine getiren teşebbüslere işletmecilik lisansının sağlanmasında kolaylık gösterilmesi öngörülmüştü⁴²⁴.

95/18 sayılı direktifte, işletmecilerin, belirli bazı şartları sağlamaları gerekmektedir;

- İşletmecilik lisansı (finansal kapasite şartları, mesleki nitelikler, sigorta);
- Güvenlik sertifikası;
- Yol tahsisi.

95/19/EC sayılı demiryolu altyapı kapasitesinin tahsisi ve altyapının ücretlendirilmesi hakkında direktife göreyse hükümetlerin zorunlu olduğu belirli bazı görevler olacaktı⁴²⁵.

⁴²¹ Council Directive 95/18/EC of 19 June 1995 on the licensing of railway undertakings, OJ L 143, 27.6.1995, s. 70–74.

⁴²² Council Directive 95/19/EC of 19 June 1995 on the allocation of railway infrastructure capacity and the charging of infrastructure fees, OJ L 143, 27.6.1995, s. 75–78.

⁴²³ PHAM, s. 5.

⁴²⁴ SULTANOĞLU, s. 58.

⁴²⁵ Rail Restructuring in Europe, European Conference of Ministers of Transport, OECD Publications, Paris 1998, s. 14. <http://www.oecd.org/cem/> (18.02.2015).

- 91/440/EC sayılı direktifte tanımlandığı üzere uluslararası konsorsiyum ve kombine taşımacılık işletmecileri için ayrımcı olmayan pazara giriş ortamı,
- Altyapının optimum kullanımı,
- Altyapının kullanımı için ayrımcı olmayan bir ücretlendirme uygulaması oluşturulması,
- Bir altyapı yöneticisi tanımlanması,
- Altyapı yöneticilerinin muhasebe gelir ve harcama dengesinin sağlanması,
- Hizmet tipine dayanan altyapı ücretlerin belirlenmesi için kurallar konulması,
- Kapasite tahsisi prosedürlerinin yayınlanması,
- Kapasite tahsisi reddinin nedenlerinin açıklanması;
- İtirazlar için bağımsız bir organ tayin edilmesi, hükümetler için belirlenmiş başlıca görevlerdi.

95/19 sayılı direktifin sosyal açıdan önemli olduğu söylenebilecek iki tane daha düzenlemesi vardı ki bunlar da üye devletlere bazı yükümlülükler getirmekteydi. Bunlardan birincisi; 26 Haziran 1969 tarih ve 1191/69/EC sayılı “demiryolu, karayolu ve iç suyolları taşımacılığında kamu hizmeti kavramına içkin yükümlülüklerle dair” direktifte tanımlanmış olan kamu yararına verilecek hizmetlerle ilgiliydi. İkincisiyse eski adıyla Roma Antlaşması’nın rekabet politikalarının temelini oluşturan 81, 82 ve 86. maddelerine halel getirmemek kaydıyla altyapıda tamamen veya kısmen işletilen, belirli özel hizmetler⁴²⁶ için yapılmış veya geliştirilmiş hizmetlere ilişkindi⁴²⁷.

Söz konusu direktif ile ayrıca, altyapının kullanımı için geçerli olacak ücretlerin, marjinal maliyetlere (doğrudan demiryolu kullanımı ile bağlantılı maliyetlere) dayalı olması şartı getirilmişti⁴²⁸. Direktif, sadece ulusal değil aynı zamanda uluslararası demiryolu hizmetleri için kullanılan demiryolu altyapısı için de geçerli olacaktı. Görüldüğü üzere altyapı yönetimi ile hizmet işletmeciliğini birbirinden dikeyine ayıran 91/440/EEC sayılı direktif, bu iki direktif olmaksızın büyük ölçüde etkisiz kalacaktı.

Bu iki direktif de 26.02.2001 tarihli 2001/13/EC ve 2001/14/EC direktifleriyle değiştirilmiştir. 2001/13/EC sayılı direktif üye devletler tarafından demiryolu şirketlerine işletme lisansı verilmesinde uygulanacak ölçütlerle ilgiliydi. 2001/14/EC sayılı direktif ise 95/19/EC sayılı direktifin yerini almıştı. 26.02.2001 tarihli 2001/14/EC sayılı direktif, demiryolu altyapısı ve güvenlik sertifikasyonu için demiryolu altyapı kapasitesinin tahsisi ve ücretlerin öngörülmesi hususlarını düzenlemekteydi.

⁴²⁶ Bu belirli özel hizmetler yüksek hızlı tren ve yük hatları konuluydu.

⁴²⁷ 91/19/EC madde 4.

⁴²⁸ BUTCHER, s. 4.

c. Karşılıklı İşletilebilirlik (Interoperability)

Demiryolu pazarının, demiryolu donanımı açısından birleştirilmesi ve benzerleştirilmesi hususunda 91/440/EEC sayılı direktifte açık bir düzenleme yoktu. Pazarın bu şekilde homojenize edilmesi sayesinde ihalelere katılımda eşit şartlar sağlanmış olabilecekti. Avrupa hızlı tren ağının karşılıklı işletilebilirliği üzerine çeşitli tasarı çalışmaları yapılmıştı; bunlardan aynı zamanda işletmesel ve yönetsel şartları da içeren tasarı, trans-Avrupa demiryolu ağının ekonomik olarak en etkin düzeyde entegre edilmesi ve işletilmesiyle ilgiliydi⁴²⁹.

Avrupa hızlı tren ağının karşılıklı işletilebilirliği hakkındaki 13.07.1996 tarih ve 96/48/EC sayılı direktif, 16 Mayıs 2002’de yürürlüğe girmişti. Bu direktifin amacı, altyapıları, ekipmanı ve demiryolu araçlarını tamamen uyumlulaştırarak, tren işletmecileri için diğer üye ülkelerdeki sistemleri kullanmalarını kolaylaştırmak ve müşterek standartlar belirleyerek AB demiryolu endüstriyel üretimini desteklemektir. Bunlar, “Karşılıklı İşletilebilirlik için Teknik Özellikler” (TSI) ve uyumlulaştırılmış standartlar oluşturduğu gibi “Trans Avrupa Taşımacılık Ağının” (TEN-T) oluşturulması için de önemli görülmekteydi⁴³⁰. Sözü edilen direktifin asıl amacı, güvenlik, çevrenin korunması, sağlık ve tüketicinin korunması ile operasyonel şartlar hakkındaki farklı ulusal hukukların uyumlulaştırılmasıydı. Sözü edilen direktif, 19.03.2001 tarih ve 2001/16/EC sayılı direktifle ve 29.04.2004 tarih ve 2004/50/EC sayılı direktifle tadil edilmiştir.

Daha sonra demiryolu karşılıklı işletilebilirlik hakkındaki 2008/57/EC⁴³¹ sayılı, 17 Haziran 2008 tarihli direktifle, demiryollarının karşılıklı işletilebilmesi için gerekli teknik uyumun nasıl sağlanabileceği meselesi düzenlenmiştir. Üye ülkelerin her birinin kendi sahip olduğu demiryolu ağının teknik altyapısı, rayların standartları, lokomotif, vagon vs. demiryolu araçlarının teknik şartları ve olanakları bir birinden farklıydı. Örneğin İberya yarımadasında (Portekiz ve İspanya’da) demiryollarının ray genişliği, Avrupa standartlarından farklıydı, diğer ülke demiryolu araçlarını bu hatlara sokmak mümkün değildi veya tam tersi de doğrudur. İşte karşılıklı işletilebilirlik sayesinde tüm teknik farklılıkların giderilmesi, uyum içinde çalışabilir bir demiryolu ağı hedefleniyordu. Ancak karşılıklı işletilebilirlik sadece demiryolu altyapısı için değil, üye ülkelerin ilgili kurum ve kuruluşlarının da karşılıklı veya diğer bir ifadeyle birlikte işletilebilirliğe dahil olabilmesiyle mümkün olabilirdi. Zaten karşılıklı işletilebilirlik meselesinde, belki de en büyük soruna neden olabilecek husus buydu.

Karşılıklı işletilebilirlik, AB Komisyonu’nun demiryolu sektöründe, tek pazar hedefine yönelik- önemli bir açılımdır. Söz konusu direktifle Topluluk demiryolu

⁴²⁹ BUTCHER, s. 4.

⁴³⁰ BUTCHER, s. 4.

⁴³¹ Directive 2008/57/EC of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 on the interoperability of the rail system within the Community, (Recast), OJ L 191/1, 18.7.2008.

sektörüne getirilen düzenlemeler; yapı, tasarım, hizmetler, yenileştirmeler, güncel gelişmeler, operasyon ve bakımla ilgili konular, personelin profesyonel nitelikleri, sağlık ve güvenlikle ilgili konulara ilişkin şartları kapsıyordu.

Direktifle, demiryolları için karşılıklı işletilebilirlik için müşterek teknik şartname(ler) oluşturabilmek ve altyapıyla ekipman için de yetkilendirme usulü belirleyebilmek mümkün olacaktı. Biraz daha açmak gerekirse; 2008/57 sayılı direktifle birlikte Avrupa demiryollarının tümünde uygulanabilir karşılıklı işletilebilirliğin asgari teknik şartları, altyapı ve demiryolu araçlarının yenilenmesi ve güncellenmesi süreçleri için müşterek bir yetkilendirme ve tasdik prosedürü, karşılıklı işletilebilirlik için gerekli altyapı çalışmalarının prosedürü oluşturulabilecekti.

Ancak 2008/57 sayılı direktifin uygulanabilmesi o kadar kolay olmayacaktı. Hem AB ülkelerinin geneline yayılmış tam bir teknik uyum hem de üye ülkelerin ilgili kurum ve kuruluşlarının bu süreçteki uyumu pek çok zorluk içeriyordu. Bu zorlukların giderilebilmesi için hem başka mevzuat çalışmalarına hem de zamana ihtiyaç vardı.

D. Genel Demiryolu Kanun Tasarısı

Genel Demiryolu Kanunu tasarısının⁴³² kapsamına ilişkin hükümlerden anlaşıldığı kadarıyla AB demiryolu mevzuatı, Türk hukukuna aktarılmak istenmiştir. Genel Demiryolu Kanunu, AB mevzuatının ilgili metninin (1192/69 sayılı Tüzük ile 91/440, 2001/12⁴³³,

⁴³² <http://www.tcdd.gov.tr/Upload/Files/ContentFiles/2010/demiryolu-kanunu/kanuntasarisi.pdf>. (20.04.2015).

⁴³³ Ağlara Giriş Haklarını Düzenleyen 2001/12/EC Sayılı Direktif, 91/440/EC sayılı Direktifi değiştirmişti. 2001/12/EC sayılı Direktif tüm bireysel operatörlerin, uluslararası yük taşımacılığının bütün türlerini tedarik etmek amacıyla, diğer üye ülkelerin demiryolu ağına girebilmelerini sağlamıştı. Bu yeni tedbirler, geçiş dönemi boyunca, sadece Avrupa'nın asıl demiryolu rotaları ile ilgiliydi, fakat bunlar 15 Mart 2008'den itibaren tüm AB ağına uygulanmaya başlandı. 91/440/EC sayılı Direktifle birlikte altyapı muhasebesi ile taşıma hizmetleri birbirinden ayrılmış olsa da bağımsız bilançolar hayata geçirilememişti. Sadece birkaç demiryolu teşebbüsü ayrı kar ve zarar tabloları oluşturabilmişti. Ulusal demiryolu teşebbüsleri iki farklı ama bağlantılı faaliyeti yürütmek yerine her iki faaliyeti tek bir finansal çerçevede tutmaktaydılar; 91/440/EC sayılı direktifle amaçlanmış olduğu üzere, kamunun parasını kullanırken şeffaflık sağlamak ve altyapı ücretlendirmesinin adil hesaplanması için bir yapılanmaya gitmek yönündeki hedeflerini yerine getirmemişlerdi. Ayrıca, kamu hizmeti olarak verilen yolcu taşıma hizmetleri ile ilgili ödenen fonlar, ilgili hesaplarda ayrı gösterilmeli ve diğer ulaşım hizmetlerinin sağlanması veya herhangi başka bir iş ile ilgili faaliyetlere aktarılmamalıydı. Bundan dolayı 2001/12/EC sayılı direktifle 91/440/EC sayılı direktifin 6. maddesi değiştirilmiş, bu değişiklik taşıma hizmetlerinin operasyonu ve altyapının yönetimi için ayrı kar ve zarar tabloları ile bağımsız bilançoların düzenli olarak yayınlanması yönünde şartlar getirilmişti.

Her şeyden önce, 2001/12/EC sayılı direktifin üzerine yoğunlaştığı husus, altyapı yöneticisi ile servis operatörü arasındaki ve devlet ile altyapı yöneticisi arasındaki dikey bağı, daha açık hükümler getirerek, kesmekti.

91/440/EC sayılı direktifin, altyapı ile hizmetler arasında ayırtırmaya gitmek noktasında boşluk bıraktığı, 1996 tarihli Beyaz Kitap'ın da bu boşluğu doldurduğu söylenebilir. Bu husus Avrupa Komisyonu tarafından, 1996 tarihli "Topluluk Demiryollarının Yeniden Canlandırılması Hakkındaki Strateji" başlıklı Beyaz Kitap'a da yansıtılmıştı. Ancak tüm bu tartışma ve çalışmalara, hatta 91/440/EC sayılı direktif 1999 yılında revize edilirken, Komisyon aslında altyapı yöneticileriyle, demiryolu

2001/13⁴³⁴,2001/14⁴³⁵,

2004/51

ve

teşebbüslerinin birbirinden tamamen ayrıştırılması gerektiği üzerinde durmasına rağmen, 1999 tarihli bu Komisyon taslağı Konsey tarafından kabul edilmemişti. Bu tartışma, halen daha AB etki ve sonuçlarını göstermektedir. AB demiryolu paketinin Alman demiryolu paketine dönüştüğü yönündeki eleştiri işte bu tümenden ayrıştırma ile ilintilidir.

⁴³⁴ Demiryolu Altyapısı Lisanslarını Düzenleyen 2001/13/EC Sayılı Direktif, Trans-Avrupa Demiryolu Taşımacılığı Ağını (TERFN) tanımlayan birinci demiryolu paketinin bir parçasıydı. Söz konusu direktifin amacı, Topluluk içinde yerleşik demiryolu teşebbüslerinin işletmecilik şartlarını tek ve ayırıcı olmayan bir temelde uyumlulaştırmak ve lisans temini şartlarının pazara giriş engeli haline gelmesine engel olmak için 95/18/EC sayılı direktifin hükümlerini bu demiryolu teşebbüslerini içine alacak şekilde genişletmektir. 2001/13/EC sayılı direktifin getirdiği başlıca yenilikler şunlardır; 1. Söz konusu direktif, Topluluk içinde kurulmuş veya kurulacak olan demiryolu teşebbüsleri için üye devletlerin lisans vermesi, yenilemesi veya tadil etmesi hususunda uygulanacak kriterleri düzenlemiştir.

- Aşağıdaki sayılanlar bu direktifin kapsamı dışında kalabilecekti;
- Yöresel ve bölgesel bazda bağımsız bir demiryolu altyapısında yolcu hizmetleri işletmeciliği yapan teşebbüsler,
- Sadece kentsel veya banliyö demiryolu yolcu hizmetleri teşebbüsleri, 91/440/EC sayılı direktif kapsamında olmayan bölgesel yük taşıma hizmetleri faaliyetiyle sınırlı olan teşebbüsler,
- Altyapı sahibi tarafından sadece kendi yük taşıma işletmeciliğini yapan teşebbüsler,
- Kara taşımacılığı araçları için Manş tünelinden ("Manche Tunnel" veya diğer adıyla "Channel Tunnel") sağlanan servis hizmetleri.

2. Üye devletlerin lisans verecek ve bu direktifin hükümlerini yerine getirecek bir kuruluş (organ) ataması şartı getirilmişti. Lisans verme görevini, kendisi demiryolu taşıma hizmeti vermeyen ve bu hizmeti veren kuruluş veya teşebbüslerden bağımsız olan bir kuruluşun yürütmesi öngörülmüştü. Bağımsız bir kuruluşun oluşturulması gereği, değiştirilen 95/18/EC sayılı direktifte de belirtilmişti. Ancak bu kuruluş ile demiryolu hizmet sağlayıcıları arasındaki ilişki 2001/13/EC sayılı sonraki direktifte açık şekilde tarif edilmiş oldu.

3. Direktife, verilecek lisansların, Topluluk sınırları içinde her yerde geçerli olacağı hükmü eklenmişti.

4. Demiryolu teşebbüslerinin, bu direktifin şartlarına ek olarak, ulusal ve Topluluk hukukuna uyacakları, özellikle de aşağıda yazılı koşulları yerine getirecekleri belirtilmişti;

- a) demiryolu hizmetlerine özel teknik ve operasyonel gereklilikleri,
- b) personele, demiryolu taşıtlarına ve teşebbüsün iç yapısına uygulanacak güvenlik gereklilikleri,
- c) sağlık, güvenlik, sosyal koşullar ve işçiler ile tüketicilerin hakları,
- d) ilgili demiryolu sektöründe tüketicilerin korunması veya onlara yarar sağlamak için tasarlanmış gereklilikleri tüm teşebbüslerin uygulaması.

⁴³⁵ Demiryolu Altyapı Kapasitesinin Tahsisi ve Demiryolu Altyapısının Kullanımının Ücretlendirilmesi ve Güvenlik Sertifikasyonu Hakkında Avrupa Parlamentosu ve Konseyi'nin 2001/14/EC Sayılı Direktifi; demiryolu altyapı kapasitesinin tahsisi, ücretlendirme ve güvenlik sertifikasyonu hakkındaki 95/19/EC sayılı direktifi değiştirmişti. 2001/14/EC sayılı direktif, kapasite tahsisi ve kapasite yeterliliklerini çözmek için bir yöntem belirlemek adına demiryolu teşebbüslerinin haklarıyla ilgili daha kesin bir tarif getirmiş, altyapı kullanım ücretlerinin marjinal maliyetlere dayanması gerektiğini şart koşmuştu. Söz konusu direktif 2004/49/EC sayılı takip eden direktifle değiştirilmişti.

Söz konusu direktifle Topluluk içindeki uluslararası demiryolu yük taşımacılığının canlandırılması ve Avrupa demiryolu ağına sınır ötesi taşıma hizmetleri açısından daha ileri bir entegrasyonu amaçlanmıştı. Adı geçen direktif, sadece Topluluk değil uluslararası demiryolu hizmetleri için kullanılan demiryolu altyapısı için de geçerli olacak kapsamda düzenlenmişti.

Belirli bazı hizmetler ise direktifin kapsamı dışında bırakılmıştı;

- yerel ve bölgesel yolcu ağları ile kentsel ve banliyö yolcu hizmetleri için ayrılmış ağlar,
- sadece kendi yük işlemleri için sahibi tarafından kullanılmak üzere ayrılmış özel ağlar,

- Manş tüneli vasıtasıyla kara taşıtları için servis taşımacılığı hizmetleri,
- Topluluk içinde transit olarak gerçekleştirilen demiryolu taşımacılığı işleri.

Direktif, altyapı yöneticilerine özellikle aşağıdaki bilgileri içeren bir deklarasyon yayınlamak zorunluluğu getirmekteydi;

Demiryolu şirketleri ve erişim şartları için uygun nitelikte altyapı,

Takip eden beş yıl içinde muhtemel değişiklikler de dahil olmak üzere ücretlendirme ilkeleri,

Kapasite tahsisi için kriterler ve ilkeler (özellikleri, kısıtlamalar, prosedürler ve son başvuru tarihleri).

2001/14/EC Direktifin en önemli hususlarından biri, altyapı kullanım ücretlerinin demiryolu sektöründeki ticari yapılardan bağımsız kuruluşlarca konulması ve tahsil edilmesi yönündeki düzenlemeydi. Bu düzenleme sektöre ilişkin başka beklentileri karşılayacak olmakla birlikte, belki de daha önemlisi, rekabet politikaları bağlamında önemli bir yer tutmuştu. Bu düzenleme sayesinde, pazara yeni girişlere engel yaratılması ve sektördeki teşebbüslerden herhangi biri aleyhine ayrımcı bir uygulamaya gidilmesi veya sektörde –varsa- hakim durumda olan bir teşebbüsün bu hakimiyetini rekabeti bozucu yönde kullanmasının önüne geçilebilecekti. Bu sayede demiryolu sektörü de rekabetçi bir piyasa haline getirilebilecekti.

Direktif, yine yukarıda açıklandığı gibi demiryolu teşebbüslerinin hak sahibi olduğu servislere zorunlu giriş ve asgari giriş paketlerini tarif etmekteydi. Teşebbüsler zorunlu belli servisleri sağlamak yükümlülüğü altındaydı, bunlara ek ve tali hizmetler eklenebilirdi. Hatta bunlar, bir ek halinde listelenmişti.

Direktifte altyapının ücretlendirilme prensipleri konulmuş ve altyapı kullanımı için ödenecek ücretin maliyete tabanlı olacağı ilkesi belirlenmişti. Diğer bir anlatımla; altyapı ücreti bizzat tren işletmeciliğinin sonucunu olan maliyet üzerinden alınmalıydı. Bu ilkenin istisnaları yani maliyetin üzerinde ücretlendirme sıkı şartlara bağlanmıştı.

Direktifte ücretlendirmeyle ilgili ayrıca şu hususlarda hükümler bulunmaktaydı: çevre, kaza ve altyapı giderleri için tazminat planları;

- bir performans planı;
- kapasite rezervasyon ücretleri (rezerve edilmiş ama kullanılmamış kapasiteler için).

2001/14/EC sayılı Direktifle altyapı kapasitesinin tahsisi de düzenlenmişti. Demiryolu altyapısını kullanma hakkı, ilgili altyapı yöneticisi tarafından verilir. Ayrıca bu tahsisin bir sözleşme kapsamında olacağı da belirtilmişti. Kapasite tahsisinin bağımsız bir kuruluş tarafından yapılması gerektiğinin altı burada bir kez daha çizilmişti. Direktif, üye devletlerin- 91/440/EC sayılı direktifin 4. maddesinde ortaya konulduğu üzere- idari bağımsızlık ilkesi çerçevesinde ve kapasitenin tahsisi hususunda bir çerçeve oluşturması gereğini belirtmişti. Yine direktif, kapasite tahsisini uluslararası düzeyde yapacak bir örgütün kurulmasını öngörmekte ve bu, uluslararası tren yollarının kurulmasını da içermekteydi.

Prensip olarak, çerçeve anlaşmalarının beş yıllık bir dönemi kapsayacağı ve bu sürenin sonraki beş yıl için yenilenebileceği belirtilmişti. Ancak, özel niteliği olan altyapı hizmetleri için kullanımlarda, çerçeve sözleşmelerin süresinin 15 yıl olabileceği şeklinde düzenleme yapılmıştı. Direktif, demiryolu teşebbüslerinin altyapı kullanımı için nasıl başvuru süreçleri izlemesi gerektiğini açıklamış ve altyapı işletmecilerinin de kapasite tahsisine yönelik talepleri karşılamak için maksimum çabayı göstermesi yönünde düzenleme getirmişti.

Direktifin önemli noktalarından biri de altyapı kapasitesinin tahsisinden doğacak uyumsuzluklarda tahkime başvurma seçeneğinin öngörülmesi idi.

Direktif, üye devletlerin düzenleyici (regülatör) bir kuruluş oluşturması yönünde bir hüküm içermekteydi. Bu hükme göre bu düzenleyici kuruluş, taşımacılıktan sorumlu olan bakanlık olabileceği gibi başka bir yapı da olabilirdi. Bu kuruluş için aranan asli özellikler altyapı yöneticisinden, ücretlendirme veya tahsis yapan kuruluştan veya demiryolu teşebbüslerinden her anlamda (yapısal, finansal, hukuksal ve karar alma anlamında) bağımsız olmasıydı.

Direktifte düzenlenen son konu ise Topluluk sınırları içinde kurulmuş demiryolu teşebbüsleri veya teşebbüs gruplarına hangi şartlar ve prosedürle güvenlik sertifikası verileceğine ilişkindi. Direktifin ilgili maddelerine göre sertifika verilmesi üye devletlerce yerine getirilecekti. Sertifika verilmesi koşul ve prosedürü, üye devletlerin iç hukuku ile Topluluk hukukuna uyumlu olmalı ve ayrımcılık yapılmamalıydı.

2007/58⁴³⁶ sayılı Direktifler) neredeyse bire bir karşılığı olarak düşünülmüştü⁴³⁷. Tasarının belki de en önemli özelliği, referans aldığı AB demiryolu mevzuatının içindeki pek çok direktifi tek metinde toplamış olmasıydı. Yani Genel Demiryolu Kanunu tasarısıyla, çok sayıdaki AB Direktifindeki hükümler bir araya getirilerek, tek bir metinde toplanmıştır. Tasarının kapsamına aldığı konuyu kısaca “Türkiye demiryolları” veya “Türkiye demiryolu sektörü” olarak tarif edebiliriz.

Tasarının “Amaç” başlığını taşıyan 1. maddesi AB mevzuatını, aynen iç hukuka taşımaktaydı; “Bu Kanun’un amacı demiryolu hizmetlerinin rekabete dayalı esaslar çerçevesinde kaliteli, sürekli, emniyetli ve uygun ücretle kullanıcılara sunulmasını, sektörün serbestleştirilerek güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir yapının oluşturulmasını ve bağımsız düzenleme ve denetim yapılmasını sağlamaktır.” Görüldüğü üzere madde ifadesi açıkça demiryolu hizmetlerinin rekabet politikaları kapsamında düzenleneceği yönündeydi. Burada hem sektörün rekabet politikalarıyla yeniden yapılandırılacağını hem de sektörün gelecekte rekabetçi bir yapıya ulaşması hedefini tespit edebiliriz. Bu haliyle demiryollarının yeniden yapılandırılması, kendi özgünlüğü içinde ele alınan bir mesele olmaktan daha ziyade, AB rekabet politikaları ve uygulamalarının doğal bir parçası olarak anlaşılmalıdır. Bu anlamlandırma, sektörün gelecekte nasıl düzenleneceği perspektifini anlamaya yardımcı olacaktır. Tasarının amaç maddesinin devamında, demiryolu hizmetlerinde zaten olması gereken nitelikler sayılmış, kaliteli, sürekli, emniyetli ve uygun ücretle sunum, demiryolu hizmetlerinde esaslı unsur olarak kabul edilmişti. Amaçlar arasında yazılmış olan kalite, o güne değin devletin sunmuş olduğu hizmetin aslında yeterince iyi olmadığından dolayı bir kabulü olarak görülebilir. Elbette genel bir doğru olarak amaç maddesinde yer almıştı. Buna ek ve daha somut olarak; hizmetlerde süreklilik sağlanması, yeni ve gelişkin emniyet standartlarının yerleştirilmesi ve son olarak da hizmetlerin kullanıcıya yani tüketici veya ticari işletmelere veya devle-

AB’nin tüm çabasına rağmen, tüm işletmecilerin, entegre Avrupa demiryolu ağını kullanabilmesine yönelik aşamalı serbestleştirmede, ciddi zorluklar yaşanmıştı. Özellikle uluslararası yük taşımacılığı alanında bazı ülkeler AB direktifleriyle konulmuş hedeflere ulaşamamıştı. Bunun sonucu olarak birinci demiryolu paketini destekleyecek ek önlemlere ihtiyaç duyulmuştu.

⁴³⁶ Demiryolu pazarının, uluslararası yolcu hizmetlerine açılması hakkındaki 23 Ekim 2007 tarih ve 2007/58/EC sayılı direktifle, 2010 yılından önce kabotaj dahil olmak üzere uluslararası demiryolu yolcu hizmetlerine serbest, adil ve ayrımcı olmayan erişimin sağlanabilmesi için gerekli önlemler alınmış olacaktı. Dikkat çekici olan nokta, 2007 yılına gelinmiş olmasına rağmen halen daha yolcu taşımalarında rekabetçi bir ortamın sağlanamamış veya istenildiği düzeyde sağlanamamış olmasıydı. Veya rekabet koşullarının sağlanmasına yönelik kurguda zaten temelde bir hata vardı. Çünkü özellikle 1960’lardan itibaren rekabetçi piyasalar yaratmaya çalışan, bunu hukuki önlem ve yaptırımlarla güçlendirmeye çalışan AB, 1970’lerden itibaren hız verdiği rekabet uygulamalarına rağmen 2007 yılında halen daha pazara giriş engellerinin kaldırılmasına yönelik hedefler koymaktan bahsedebilmektedir. Özetle; ya rekabet hukuku dahil olmak üzere rekabet uygulamalarında veya demiryollarının serbestleştirilmesinde yapısal bir sorun aramak gerekir. 2007/58 sayılı söz konusu direktif, 2001/14 ve daha önemlisi referans metin niteliğindeki 440/1991 sayılı direktifi revize etmiştir.

⁴³⁷ Genel Demiryolu Kanunu Tasarısı Genel Gerekçesinde, ilgili Kanunla birlikte, AB demiryolu mevzuatına uyum kapsamında, demiryolu taşımacılığındaki tekelin kaldırılması ve sektörü serbestleştirilmesi sağlanmalıdır denilmektedir.

te uygun ücretle sunulması amacı önemlidir. Ancak yeniden yapılandırmayla bunların sağlanıp sağlanamayacağı tartışmalıdır⁴³⁸. Amaç maddesinin özünde, sektörün serbestleştirilmesi hedefi yatmaktadır. Türkiye'nin GATT, Dünya Bankası, IMF ve AB'nin gösterdiği istikamette yapması beklenen yapılandırma zaten demiryolu sektörünün serbestleştirilmesiydi. Bütün düzenlemeler, serbestleştirme merkeze alınarak yapılmıştı ve halen yapılmaktadır. Tasarının amaç maddesinde işte bu serbestleştirme bir perspektif olarak konulmuş, bu sayede güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir demiryolu sektörü yaratılması hedeflenmişti. Tasarının amaç maddesinin sonunda yer alan bağımsız düzenleme ve denetim vurgusu da rekabet politikaları ve hukuku kapsamında daha anlaşılır olmaktadır. Rekabetçi piyasalar için öngörülmüş yapıda özellikle üst kurumların tarif edildiğini, bunlara düzenleme ve denetleme işlevi verildiğini görüyoruz.

Genel Demiryolu Kanunu Tasarısına göre, AB'nde birinci demiryolu paketinden beri öngörülen, demiryolu teşebbüslerinden ayrı ve bağımsız bir demiryolu otoritesi oluşturulması hedefi konulmuştu. Sözü edilen otorite, demiryolu sektöründe güvenlik konuları, ruhsatlandırma, karşılıklı işletilebilirlik gibi konuların uygulanmasını sağlayacak ve bu sayede ilgili piyasada adil rekabet ortamını sağlayacaktı⁴³⁹. Tasarının 4. maddesi gereğince demiryolu emniyetini düzenleyen genel bir yapıyı oluşturmak ve denetlenmek için Demiryolu Emniyet Makamı tesis edilecekti. Demiryolu işletmeleriyle altyapı yönetimlerine lisans ve ilgili emniyet belgelerini bu makam verecekti. Tasarının 5. maddesinde demiryolu pazarına erişim ve rekabetin sağlanması konularında yetkilendirilen Demiryolu Rekabetini Düzenleme Makamının görev ve yetkileri hakkındaydı. Buna göre ilgili makam, pazara serbest, şeffaf ve ayrımcı olmayan bir erişim sağlanması yönünde düzenlemeler yapacak ve bunun da denetimini sağlayacaktı. Bunu, daha ziyade, rekabet koşullarının oluşturulması diye ifade edebiliriz. Zaten aynı işlev, AB'nin 1017/68 ve 1/2003 sayılı Tüzüklerinde de, pazarın rekabet edilebilirlik düzeyinin artırılması şeklinde geçmektedir. Tasarının 5. maddesinde ilgili makama verilmiş olan çok önemli diğer bir görev, demiryolu işletmeleriyle alt yapı yönetimleri arasındaki ihtilafları çözmektir. Bu görev dar anlamda yorumlanırsa, bir uzlaştırma ve/veya tahkim olarak anlaşılmalıdır. Ancak rekabeti düzenlemekle görevlendirilmiş bir kurumun, rakipler arasında uzlaştırıcı olması dahası ihtilafta karar vermesi mahzurlu sonuçlar doğurabilir. Çünkü ilgili makamın önüne gelecek ihtilaflardan biri de işletmecisi olarak hizmet veren kamu işletmesi (TCDD'nin bağlı kuruluşlarından biri) ve özel sektör işletmecisi olabilir. Bu durumda, bağımsız bir adli kurum olmayan ilgili makamın, bir devlet kuruluşu olan TCDD'nin taraf olduğu bir ihtilafta rol alması tartışmalı

⁴³⁸ Demiryollarının yeniden yapılandırılması sürecinde üç büyük ve maalesef ölümlü kaza yaşanmıştır; Pamukova, Tavşancıl, Kütahya. Ayrıca ne kadar liberal bir sistem kurulursa bile fiyatlarının o kadar arttığı konusunda örnek Birleşik Krallık'tır; tren yolculuk ücretleri şahsi araçlarla yapılan seyahatlerden daha pahalıdır. <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/driving-a-car-is-getting-cheaper-and-cheaper-while-trains-and-buses-just-keep-getting-more-expensive-10363354.html>. (10.07.2015).

⁴³⁹ ÜLGEN/SARISOY/TEKÇE, s. 24.

sonuçlara neden olabilirdi. Tasarının 4. maddesindeki Demiryolu Emniyet Makamı ve 5. maddesindeki Demiryolu Rekabetini Düzenleme Makamı işlevlerini yürütmek üzere tek bir otorite tesis edilecekti. Bu otorite Tasarının 13/A maddesinde yazılı olduğu üzere Demiryolu Ulaştırması Genel Müdürlüğüydü. Söz konusu Genel Müdürlük, demiryolu teşebbüslerinden ayrı ve bağımsız bir demiryolu otoritesi olacaktı.

Genel Demiryolu Kanunu Tasarısı, AB’nde 91/440 sayılı Direktifle başlayan ilk üç demiryolu paketindeki karşılıklı işletilebilirlik, hesapların ayrılması, emniyet konuları, kazaların ve olayların incelenmesi, altyapıya erişim, rekabetin sağlanması, şebeke bildirimleri, altyapının ücretlendirilmesi, lisans ve emniyet sertifikası verilmesi, kamu hizmeti yükümlülükleri başta olmak üzere hemen hemen tüm meseleleri kapsamaktaydı. İlgili yönetmeliklerin de çıkartılmasıyla birlikte mevzuatta ciddi bir boşluk doldurulmuş olacaktı.

Genel Demiryolu Kanunuyla oluşturulması hedeflenen Demiryolu Kaza Araştırma ve İnceleme Kurulu, Kanunun esaslı noktalarından biriydi⁴⁴⁰. Kanun Tasarısının 6. maddesinde tarif edilmiş olan Demiryolu Kaza Araştırma ve İnceleme Kurulu, meydana gelen kaza ve olayları inceleyecek ve demiryolu emniyetinin geliştirilmesi için öneriler getirecekti. Demiryolu Kaza Araştırma ve İnceleme Kurulunun işlevi göz önünde alındığında demiryolu işletmecileri ve altyapılarından bağımsız olması zorunluydu. Her ne kadar Tasarının 18. maddesinde kaza ile olayların araştırılması ve incelenmesiyle ilgili temel hususlar belirtilmiş olsa da takip edilecek usul ve esaslarla ilgili bir yönetmelik düzenlenmesi öngörülmüştü.

Genel Demiryolu Kanunu kapsamında olmak üzere hazırlanmış olan yönetmelik tasarıları, AB mevzuatı örnek alınarak oluşturulmuş güvenlik, karşılıklı işletilebilirlik, ruhsatlandırma ve serbest erişim düzenlemesiyle ilgiliydi. Bu sayılanlardan Güvenlik Yönetmeliği, konunun tarafı olan demiryolu şirketleri ve altyapı yöneticileri için güvenlik şartlarını, bir güvenlik yönetim sisteminin oluşturulmasını, güvenlik sertifikası, güvenlik ruhsatı ve eğitim olanaklarına erişime ilişkin şartları içermektedir. Karşılıklı İşletilebilirlik Yönetmeliği, karşılıklı işletilebilirlik alanında ruhsat alabilmek için gerekli şartları düzenlemekteydi. Ruhsatlandırma yönetmeliği ruhsat almak için gerekli şartları belirlemişti. Serbest erişim yönetmeliği ise demiryolu altyapısına serbest erişimin sağlanabilmesi, hat tahsis ve ücretlendirme konularındaki hükümleri düzenlemekteydi.

Genel Demiryolu Kanunu Tasarısı dönemindeki bazı yönetmelik taslak çalışmaları, Tasarının kanunlaşması sonrasında neticelendirilecek ve uygulamaya konulacaktı⁴⁴¹. Bunlar;

⁴⁴⁰ http://www.abgs.gov.tr/tarama/tarama_files/14/SC14DET_Railway-Market%20and%20Infrastructure%20. (20.4.2015).

⁴⁴¹ http://www.abgs.gov.tr/tarama/tarama_files/14/SC14DET_Railway-Market%20and%20Infrastructure%20. (20.4.2015).

- Demiryolu Emniyeti Yönetmeliği, demiryolu emniyetinin geliştirilmesi ve iyileştirilmesi hakkında olup, AB’ndeki 2001/14 sayılı Demiryolu Altyapı Kapasite Tahsisini ile Altyapının Kullanımının Ücretlendirilmesi ve Güvenlik Sertifikalandırması Hakkında Avrupa Parlamentosu ve Konseyi Direktifi, 2004/49 sayılı Demiryolu Altyapı Kapasite Tahsisini ile Altyapının Kullanımının Ücretlendirilmesi ve Güvenlik Sertifikalandırması Hakkında Avrupa Parlamentosu ve Konseyi Direktiflerinin karşılığıydı.
- Demiryolu İşletmeciliği Lisans Yönetmeliği, demiryolu taşımacılık hizmetlerinin güvenilirlik, mali kapasite ve yeterlilik konularında belirlenmiş olan yükümlülüklerinin demiryolu işletmeleri ve altyapı yöneticileri tarafından yerine getirilmesini sağlamak hedeflenmişti. Lisans Yönetmeliği, AB’ndeki 95/18 sayılı Demiryolu Teşebbüslerinin Lisanslanması Hakkında Konsey Direktifi, 2001/13 sayılı Demiryolu Teşebbüslerinin Lisanslanması Hakkında Avrupa Parlamentosu ve Konseyi Direktifi, 2004/49 sayılı Demiryolu Altyapı Kapasite Tahsisini ile Altyapının Kullanımının Ücretlendirilmesi ve Güvenlik Sertifikalandırması Hakkında Avrupa Parlamentosu ve Konseyi Direktiflerinin karşılığıydı.
- Karşılıklı İşletilebilirlik Yönetmeliği, kapsamındaki ve eklerindeki gereklilikleri sağlayan karşılıklı işletilebilirlik bileşenlerinin ve alt sistemlerin piyasaya girmelerinin, hizmete alınmalarının ve işletilmelerinin sağlanması amacıyla düzenleme konusu olmuştu. Sözü edilen yönetmelik, AB’deki 96/48 sayılı Trans Avrupa Yüksek Hızlı Tren Sisteminin Karşılıklı İşletilebilirliği Hakkında Konsey Direktifi, 2001/14 sayılı Demiryolu Altyapı Kapasite Tahsisini ile Altyapının Kullanımının Ücretlendirilmesi ve Güvenlik Sertifikalandırması Hakkında Avrupa Parlamentosu ve Konseyi Direktifi, 2001/16 sayılı Konvansiyonel Demiryolu Sisteminin Karşılıklı İşletilebilirliği Hakkında Avrupa Parlamentosu ve Konseyi Direktifi, 2004/49 sayılı Demiryolu Altyapı Kapasite Tahsisini ile Altyapının Kullanımının Ücretlendirilmesi ve Güvenlik Sertifikalandırması Hakkında Avrupa Parlamentosu ve Konseyi Direktifi, Karşılıklı İşletilebilirlik hakkındaki 96/48/EC ve 2001/16/EC sayılı Direktifleri değiştiren 2004/50⁴⁴² sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konseyi Direktifi, Trans-Avrupa Konvansiyonel ve Yüksek Hızlı Tren Sistemlerinin Karşılıklı İşletilebilirliği Hakkında 2007/32 sayılı Direktiflerin iç hukuktaki karşılığı olarak düşünülmüştür.
- Demiryolu Altyapısına Erişim Yönetmeliği, ulusal demiryolu şebekesine dâhil demiryolu altyapısına serbest, adil ve ayrımcı olmayan erişimin sağlanması

⁴⁴² Directive 2004/50/EC of the European Parliament and of the Council amending Council Directive 96/48/EC on the Interoperability of the Trans-European High Speed Train System and Directive 2001/16/EC on the Interoperability of the Conventional Rail System. OJ L 164, 29.4.2004, s. 114-163. [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?%3Furi%3DOJ:L2004.\(13.4.2017\)](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?%3Furi%3DOJ:L2004.(13.4.2017))

amacıyla hazırlanmıştı. AB'deki 91/440 sayılı Topluluk Demiryollarının Gelişimi Hakkında Konsey Direktifi, 2001/12 sayılı Topluluk Demiryollarının Gelişimi Hakkında Konsey Direktifi, 2001/14 sayılı Demiryolu Altyapı Kapasite Tahsisi ile Altyapının Kullanımının Ücretlendirilmesi ve Güvenlik Sertifikalandırması Hakkında Avrupa Parlamentosu ve Konseyi Direktifi, 2004/49 sayılı Demiryolu Altyapı Kapasite Tahsisi ile Altyapının Kullanımının Ücretlendirilmesi ve Güvenlik Sertifikalandırması Hakkında Avrupa Parlamentosu ve Konseyi Direktifi, 2004/51 sayılı Demiryollarının Gelişimi Hakkında Direktif ve yapan Uluslararası Demiryolu Yolcu Taşımacılığı Pazarının Açılması Hakkında 2007/58 sayılı Direktifin muadili olarak oluşturulmuştur.

- Tehlikeli Maddelerin Demiryolu ile Taşınması Yönetmeliği, kapsamında tehlikeli maddelerin, can, mal, sağlık, işçi emniyeti ve çevre güvenliği dikkate alınarak demiryolu ile emniyetli bir şekilde taşınmasının sağlanması ile yurt içinde ve COTIF üyesi ülkeler arasında demiryoluyla eşyaların taşınmasına ilişkin usul ve esasların belirlenmesi hususları yer almaktaydı. AB'ndeki 96/49⁴⁴³ sayılı Üye Devletlerin Demiryoluyla Tehlikeli Malların Taşımacılığına İlişkin Yasalarının Yakınlaştırılması Hakkında Konsey Direktifi, 96/35⁴⁴⁴ sayılı Karayolu, Demiryolu ve İç Sularda Tehlikeli Madde Taşımacılığı Konusunda Güvenlik Danışmanlarının Atanması ve Mesleki Yeterliliklerine İlişkin Direktif, 2000/18⁴⁴⁵ sayılı Karayolu, Demiryolu ve İç Suyolları Tehlikeli Mal Taşımacılığında Güvenlik Danışmanları için Minimum Sınav Şartları ile İlgili Direktifin karşılığı olarak hazırlanmıştır.
- Makinistlerin Brövelendirilmesi Yönetmeliği, demiryolu emniyetinin geliştirilmesine yönelik olarak makinistlere lisans ve bröve verilmesine ilişkin prosedürlerin belirlenmesi amacıyla ele alınmıştı. Brövelendirme yönetmeliği kapsamında ayrıca lisans ve bröve verilmesi ile ilgili olarak demiryolu sektöründeki yetkili makamların, makinistlerin, demiryolu işletmelerinin, altyapı yöneticisinin ve eğitim merkezlerinin görevlerinin tanımlanması hususları da bulunmaktaydı. Sözü edilen bu yönetmelik AB'ndeki 2007/59⁴⁴⁶

⁴⁴³ Council Directive 96/49/EC on the Approximation of the Laws of the Member States with Regard to the Transport of Dangerous Goods by Rail. OJ L 235, 17.9.1996, s. 25-30. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A31996L0049>. (13.4.2017)

⁴⁴⁴ Council Directive 96/35/EC on the Appointment and Vocational Qualification of Safety Advisers for the Transport of Dangerous Goods by Road, Rail and Inland Waterway. OJ L 145, 19.9.1996, s. 10-15. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A31996L0035>. (13.4.2017)

⁴⁴⁵ Council Directive 2000/18/EC of the European Parliament and of the Council on Minimum Examination Requirements for Safety Advisers for the Transport of Dangerous Goods by Road, Rail and Inland Waterway. OJ L 118, 19.5.2000, s. 41-43. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32000L0018>. (13.4.2017)

⁴⁴⁶ Council Directive 2007/59/EC of the European Parliament and of the Council on the Certification

sayılı Tren ve Lokomotif Kullanan Makinistlerin Sertifikasyonu Direktifinin karşılığıdır.

- Yolcu Hakları Yönetmeliği, demiryolu yolcu taşımacılığında yolcu haklarını korumak ve demiryolu yolcu taşımacılığının kalite ve etkinliğin artırılması suretiyle demiryolu taşımacılığının ulaştırma sektöründeki payını artırmak için düzenleme konusu olmuştur. AB’ndeki 1371/2007⁴⁴⁷ sayılı Yolcuların Hak ve Yükümlülükleri Hakkında Tüzüğün iç hukuktaki karşılığıdır.

of Train Drivers Operating Locomotives and Trains on the Railway System in the Community. OJ L 315, 31.12.2007, s. 51-78. <http://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2007/59/oj>. (13.4.2017) Makinistlerin sertifikasyonu (brövelendirilmesi) hakkında 23 Ekim 2007 tarih ve 2007/59/EC sayılı direktifle, demiryolu emniyetinin geliştirilmesi için makinistlere lisans ve bröve verilmesine ilişkin prosedürler belirlenmiş ve bu sürece ilişkin olarak yetkili makamların, makinistlerin, demiryolu işletmelerinin, altyapı yöneticisinin ve eğitim merkezlerinin görevleri tanımlanmıştır. Demiryollarının emniyeti ve bununla ilişkili olmak üzere makinistlerin sertifikasyonu en önemli meselelerden biri olmuş ve olmaya devam edecektir. 2007/59 sayılı direktifle makinistlere getirilmiş olan sertifikasyon ve lisans şartları için belirlenmiş olan son tarih 2018 yılıdır.

Direktife göre tren makinistlerinin iki farklı belgeye sahip olması gerekmektedir; Birincisi; makinistlerin sağlık, temel eğitim ve genel mesleki becerilerle ilgili asgari şartları taşıdığını gösteren lisansdır. Bu lisans bizzat kullanacak kişi tarafından alınmalı ve yetkilendirilmiş belli bir kurum tarafından verilmelidir. Lisans, tüm Topluluk sınırları içinde geçerli bir belge olarak kabul edilecektir.

İkincisi; demiryolu altyapısı ve ayrıca bunun üzerindeki demiryolu araçlarını kullanmaya yetkilendirilmiş olduğunu gösteren sertifikalardır. Bu sertifikalar, tren makinistlerini istihdam edecek olan kurumlar veya bu kurumların yöneticileri tarafından edinilmelidir. Bu sertifikalarla ilgili sağlık şartları, genel mesleki beceriler ve yaş sınırı gibi hususlar da yine direktifin kapsamındadır.

Direktifle ilgili bir başka önemli husus da ekleridir. Tek başına bir direktifin veya diğer ifadeyle direktifte yazılı olanlar yeterince anlamlı olmayabilirdi. İşte ekleri, bu direktifteki hususlara açıklık getiriyor, uygulanmasıyla ilgili detayları ve prosedürleri göstermektedir. Sözü geçen ekler; Topluluk’ta geçerli lisans ve sertifika belgeleri, sağlık koşulları, eğitim metodu, genel mesleki bilgi ve şartlar, demiryolu araçları bilgisi, demiryolu altyapısına ilişkin bilgi ve hangi periyotlarla sınav yapılacağına ilişkin şartları içermektedir.

Bu derece önemli olan, yöneldiği faydanın güvenlik olduğu belirtilen bir direktifin, üye devletleri metro, tramvay ve genel anlamda yerel hizmetler alanında serbest bırakmış olması tartışmalı bir husustur. Direktif üye devletlerce metro, tramvay ve yerel hizmetler sunan araç sürücülerine uygulanmayabilecektir.

⁴⁴⁷ Regulation (EC) No. 1371/2007 of the European Parliament and of the Council on Rail Passengers’ Rights and Obligations. OJ L 315, 3.12.2007, s. 14-41. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32007R1371>. (13.4.2017).

Demiryolu yolcularının hak ve yükümlülükleri hakkında 23 Ekim 2007 tarih ve 1371/2007/EC sayılı tüzükle, demiryolu yolcu taşımacılığının kalite ve etkinliğinin artırılması yönünde düzenleme yapılmış, böylece yolcuların en temel hakları geliştirilerek güvence altına alınmaya çalışılmıştır. Direktifle birlikte bütün hatlarda ve bütün yolculara uygulanması kaydıyla, asgari kalite standartları getirilmişti. Bunun önemi, yolcu haklarıyla ilgili özel düzenlemeler olmadığı hatta tüketici hukukunun dahi uygulanmadığı yolcu taşımalarında artık yolcu haklarıyla ilgili özel düzenlemeler olacak, bu düzenlemeler tüm hatları kapsayacak şekilde yaygın ve yeknesak uygulanacaktı. Bu düzenleme Üçüncü paketin getirdiği bizce en önemli yenilik ve fayda olmuştur. Yolcuların kaza durumunda yararlanmaları gereken taşıyan sorumluluk sigortaları ve tazminat hakları da altı çizilmesi gereken düzenlemelerdi. Sürekli olarak hatların zarar etmemesi için ticari kararlar alınan bir yerde, yolcuları bizzat ilgilendiren bu düzenleme, ironik şekilde, sevindiricidir.

1371/2007 sayılı tüzüğün kaynağının COTIF (sonraki tarihli ekleri) olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Metinler arasındaki benzerlikler ve AB’nin COTIF’le kendi düzenlemeleri arasında uyum sağlamaya çalışması bunun kanıtı olarak görülebilir. 1999 tarihli COTIF/Vilnius Protokolü, yeni CIV ve CIM standart kuraları getirmiş, RID de bağımsız bir ek yapılmıştı. İşte adı geçen Vilnius Protokolü kapsamında yapılan yenilikler arasında, sonradan çıkartılan 1371/2007’deki düzenlemeler de vardı.

E. TCDD Kanunu Tasarısı

Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılandırılması ve Türkiye Demiryolu Taşımacılığı A.Ş. Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı (bundan böyle kısaca “TCDD Kanunu Tasarısı” veya sadece “Tasarı” olarak anılacaktır), TBMM’de komisyon gündemine gelmiş ancak daha sonra hükümet tarafından geri çekilmiş, kanunlaşmamıştır.

AB düzenlemeleri içinde referans yasa metni olan 91/440 sayılı Topluluk Demiryollarının Gelişimi Hakkında Direktifte, rekabeti artırarak daha etkin bir demiryolu sektörü yaratmak şeklinde konulan hedefe ulaşılabilmesinin yolu altyapıyla üstyapıyı birbirinden ayırmak şeklinde tarif edilmişti. İşte ülkemiz demiryollarının serbestleştirilmesi sürecindeki –yasalaşmasa da- ilk iki temel metinden biri olan TCDD Kanunu tasarısında alt yapı⁴⁴⁸ ve işletmeciliğin birbirinden ayrılması yönünde düzenleme yapılmıştı.

TCDD Tasarısının 1(a) maddesine göre TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü yeniden yapılandırılacak ve alt yapı yöneticisi işlevini görecek. TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü’nün görevleri olarak demiryolları inşa etmek, bunları iyileştirmek, yenilemek, bakım ve onarımlarını yapmak sayılmış ama en az bunlar kadar önemli olan görevinin bu demiryolu altyapısını işletmeci teşebbüslere tahsis etmek suretiyle çalıştırmak olduğu belirtilmişti. TCDD Tasarısının 1/b maddesindeyse, eşya ve yük taşımacılığı hizmeti vermek üzere Türkiye Demiryolu Taşımacılığı Anonim Şirketi Genel Müdürlüğü’nün (DETAŞ)⁴⁴⁹ kurulacağı ifade edilmişti. Söz konusu Genel Müdürlüğün anılan yük ve yolcu taşımacılığını ticari esaslara göre yapacağı -belki de özellikle- belirtilmişti. 1/b maddesinin lafzı tartışmaya açıktı; çünkü yük ve yolcu taşımacılığın karakteri ticari bir “iş” mi yoksa “hizmet” mi olacaktı sorusunun cevabı bu maddede verilmemişti. Yolcu taşımacılığının bir devlet kurumu tarafından yapılması durumunda, ticari esaslara göre verilen hizmet tanımlamasındaki karakteristik özelliğin, ticaret mi hizmet mi olacağı meselesinin tartışmalı olduğunu söyleyebiliriz.

TCDD Kanunu Tasarısındaki alt yapı ve işletmecilik fonksiyonlarının birbirinden ayrılması ve bu fonksiyonların yine iki devlet kurumu olan TCDD ve DETAŞ’ta kalmış olmasını, Almanya örneğinde de görebiliriz. Almanya’da demiryolu altyapısının sahibi Deutsche Bahn NETZ⁴⁵⁰ ve işletmeci kuruluş olan Deutsche Bahn, her ikisi de, devlete aittir⁴⁵¹. TCDD Kanun tasarısında ortaya konulan ayırıştırma modelinin, Almanya örne-

⁴⁴⁸ Altyapı Yöneticisi -Ağ ve Demiryolu Araçları İş Birimleri ve Demiryolu İşletmeciliği- Yolcu ve Yük İş Birimleri.

⁴⁴⁹ TCDD Kanun tasarısı madde 2/1/c.

⁴⁵⁰ http://fahrweg.dbnetze.com/fahrweg-en/start/company_aboutus/ (18.01.2015).

⁴⁵¹ AB Komisyonu, hem güçlü hem de resmi bir taşımacılık işletmesi olan Deutsche Bahn’ın, altyapı yöneticisi olan Deutsche Bahn Netz ile entegre olduğu, bunun altyapı yöneticisinin bağımsızlığını sağlamadığı, fakat yine de bu modelin AB demiryolu mevzuatına uygun olduğunu ifade etmişti. Ko-

ğiyle çok benzer olduğunu görüyoruz. Bunun nedeni Türkiye demiryollarının serbestleştirilmesi sürecinde Türkiye'nin Almanya'yla eşleştirilmiş⁴⁵² ve Türkiye'ye Almanya'nın tecrübesinin aktarılmış olması olabilir. Türkiye demiryollarının veya daha somut olarak TCDD'nin yeniden yapılandırılmasında hem altyapının kontrolünün devlete ait olması (TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü) hem de yük ve yolcu taşımacılığında devletin el çekmemesi (DETAŞ) tam liberal sistem yerine karma bir modelin tercih edilmesi olabilir. Ama gerekçe ne olursa olsun, Türkiye demiryollarının yapısı ve işletilmesi AB rekabet politikalarıyla tam uyumlu olmayacak ve Türkiye AB'nin dördüncü paketle yaşadığı politik tartışmaların dolaylı da olsa tarafı olacaktır.

misyon'un vardığı bu sonuç AB rekabet hukuku açısından tartışmalı olduğu gibi Birleşik Krallık için kabul edilebilir değildi. Kaldı ki Deutsche Bahn'ın sektördeki hakimiyeti, dördüncü demiryolu paketi müzakere sürecinde AB Komisyonu'nun önünde problemli bir mesele olmuştur. Ayrıntılı bilgi için bkz. SMETS, s. 1.

AB'nde bugünkü mevzuat çerçevesinde üye devletlerin kurumsal olarak altyapı yöneticisiyle yetkili resmi operatörü birbirinden ayırma zorunluluğu olmayıp, bunların aynı holding yapısı içindeki entegrasyonu mümkündür. Bununla birlikte AB Komisyonu'na göre, yöneticinin kurumsal ve karar alma bağımsızlığının garanti altına alınabilmesi için, bağımsızlık koşullarının kontrolü gerekmekte; yöneticiler, çalışanlar ve şirketler arasında bağ olmaması da beklenmektedir. Aslında Komisyon'un bu beklentisi, altyapı yöneticisiyle yetkili resmi operatörleri birbirinden ayırmayı işaret etmekte midir diye bir soru sorulabilir. İşte bu noktada; ülkelerin farklı tezleri ve Komisyon'un tartışmaya bakışı birlikte ele alınmalıdır.

Demiryollarındaki bu ayrıştırma meselesinin, hukuki olmaktan ziyade politik bir konu olarak değerlendirildiğini görüyoruz. Almanya ve Fransa, konuyu serbestleştirmenin sınırlı kalması veya daha doğru bir ifadeyle kendi ulusal pazarlarını diğer demiryolu teşebbüslerine tamamen açmamak şeklinde ele almaktadırlar. Almanya'da Deutsche Bahn ve Fransa'da SNCF (SNCF (Société nationale des chemins de fer français; "Fransız Ulusal Demiryolu Şirketi") Fransa'da devlete ait bir demiryolu şirketi olup, demiryolu trafiğini yönetmektedir. SNCF hızlı tren ağı dahil olmak üzere, ülkenin ulusal demiryolu hizmetlerini işletmeciliğini yapmaktadır. SNCF'in görevleri arasında yolcu ve yük taşımacılığı hizmetlerinin işletmeciliği ile mülkiyeti "Réseau ferré de France"a ait olan demiryolu altyapısının bakım ve sinyalizasyonu bulunmaktadır) demiryolu piyasalarında daha fazla bir serbestleştirilmenin, demiryolu hizmetlerine zarar verebileceğini ifade etmişlerdi. Deutsche Bahn ve SNCF'e göre, demiryolu altyapısının müşterek yönetimi ve entegrasyonu, demiryollarındaki performansını artıracaktır. Ayrıntılı bilgi için bkz. BUTCHER, s. 15, naklen "Deutsche Bahn and SNCF fear a hasty decision", *Europolitics*, October 2012, No. 242. Birleşik Krallık ise aksi yöndeki argümanlarda ısrarcıdır.

Komisyon, dikeyine entegre veya holding yapısındaki şirketlerin de -hukusal, finansal ve operasyonel ayrıştırmalarla- gerekli bağımsızlığı sağlayabileceğini ifade etmektedir. İşte bu nedenle Komisyon, evvelce geline noktasından artık geri gittiği şeklinde eleştirilmiştir. Söz konusu pakette devletlere ait demiryolu şirketlerinin, yeniden yapılandırılmasının şart koşulmadığı veya bunun açıkça belirtilmediği yapılan eleştirilerden biriydi. Almanya'nın dördüncü demiryolu paketine müdahale ettiği ve tam anlamıyla serbestleştirilmiş ve rekabetçi bir demiryolu yapılanmasına engel olduğu açıkça bildirilmektedir. Almanya'nın lobi faaliyeti sonrasında paketin Avrupa için "Alman Demiryolu Paketi" haline geldiği ve ayrıca holding şirketler aracılığıyla, altyapı işletmecisinden tren işletmecilerine gizli biçimde kaynak aktarılabilmesi yönünde kaygılar açığa vurulmaktadır. Fransız hükümetinin bu lobi faaliyeti ve paketin değiştirilmesi sürecinde, Alman hükümetine destek olduğu, sözü edilen iki ülkenin zaten Topluluk demiryolu hukukunu ihlal ettikleri daha açık ve doğrudan söylenmişti. Ayrıntılı bilgi için bkz. BERKELEY Tony, Chairman of the UK Rail Freight Group, Germany rewrites the Fourth Railway Package, *International Railway Journal*, 5 February 2013. s. 1.

⁴⁵² Ayrıntılı bilgi için bkz. T.C. Başbakanlık, Avrupa Birliği Genel Sekreterlik, Twinning Mekanizması ve Türkiye, Ankara 2011, s. 8. http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/3_ab_bakanligi_yayinlari/twinning_mekanizmasi.pdf. (10.02.2015).

TCDD Kanun Tasarısının 3. maddesinde TCDD ve DETAŞ'ın bu kanunda yazılı hükümler saklı kalarak, 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında KHK'ya⁴⁵³ tabi olacağı belirtilmişti. 233 sayılı KHK'nin kapsamında iktisadi devlet teşekkülleri ile kamu iktisadi kuruluşları ve bunların müesseseleri, bağlı ortaklıkları ve iştirakleri bulunmaktaydı. 233 sayılı KHK'ye göre TCDD ve DETAŞ ekonomik gereklere uygun olarak verimlilik ve karlılık ilkeleri doğrultusunda kendi aralarında ve milli ekonomi ile uyum içinde çalışacaklardı. Bunlar AB'ndeki serbestleştirmedeki argüman ve hedeflerle bire bir aynıydı.

TCDD kanun tasarısının geçici 1. maddesine göre TCDD personeli, çeken ve çekilen araçları, diğer her tür araç-gereç ve cihazları, alacak ve borçlarıyla, davalarının DETAŞ'a devredilecekti. Bu aslında bir tür ticari işletmenin devri⁴⁵⁴ olacaktı. Tasarıya göre TCDD'nin taşınmazları bedelsiz olarak 10 yıl süreyle DETAŞ'a tahsis edilecekti. TCDD'nin teşekkülleri olan TÜLOMSAŞ, TÜVASAŞ ve TÜDEMSAŞ'ın TCDD'ye ait olan sermaye payları da yine bedelsiz olarak Hazineye devredilecekti.

TCDD Kanun Tasarısının geçici 7. maddesinde mevcut personelin durumu diğer bir ifadeyle, TCDD ve DETAŞ'ın hangi personel yapısını istihdam etmeyeceği düzenlenmişti. Söz konusu maddeye göre TCDD, DETAŞ ve teşekküllerde çalışan personelden emekli olma şartlarına sahip olanlar, emekli ikramiyelerini %30 artırımlı olarak emekli olabileceklerdi. Yalnız bunun için 3 ay içinde emeklilik talebinde bulunmaları gerekiyordu. TCDD Kanun Tasarısında henüz emeklilik hakkını elde etmemiş personel de emekliliğe teşvik edilmekteydi. Geçici 8. maddeye göre emekli aylığı bağlanması için belirlenen asgari fiili hizmet süresini tamamlamış olan ancak yaş sınırı nedeniyle emekli olamayanlar, yine 3 ay içinde talep ettiklerinde, yaş sınırı aranmaksızın emekliye ayrılacaklardı. Dahası emekli aylığı bağlanabilmesi için asgari fiili hizmet süresini doldurmasına 7 yıl ve daha az süre kalmış olanlar, Kanunun yürürlüğe girmesini takip eden 3 aylık süre içinde talepte bulunurlarsa, ücreti izine ayrılacaklar; bu ücretli izinleri sonrasında fiili hizmet süreleri dolunca da emekliye ayrılacaklardı. Yani bazı çalışanlara hiç çalışmadan 7 yıl boyunca maaş ödenecek ama üretim veya hizmet süreci dışına çıkartılacaklardı. Bu durum hem kamu bütçesine yük hem de emeklilik çağına gelmemiş kişileri hayatta atıl bırakmak sonucunu doğuracaktı. Bunun nedeninin, sendikal hakların bilincinde olan, sadece kar odaklı bir işletmecilikte "beklenen" faydanın alınamayacağı işçileri, tasfiye etmek olduğunu söyleyebiliriz⁴⁵⁵. TCDD Kanun Tasarısının 9. maddesine göre; TCDD ve teşekküllerde ihtiyaç fazlası olarak tespit

⁴⁵³ RG. 18.06.1984/18435.

⁴⁵⁴ TCDD kanun tasarısı döneminde yürürlükte olan 6762 sayılı eski Türk Ticaret Kanunu'nda ticari işletmenin devrine ilişkin hüküm olmadığından, bu boşluk nedeniyle, ticari işletmenin devrine Bir Mamelekin veya İşletmenin Devralınması başlığını taşıyan 818 sayılı eski BK m. 179 uygulanmaktaydı. Ticari işletmenin devrine 01.07.2012 tarihinden itibaren artık 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu ve 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu ilgili hükümleri uygulanacaktır.

⁴⁵⁵ <http://www.kesk.org.tr/content/demiryollar%C4%B1n%C4%B1n-tasfiyesine-hay%C4%B1r>. (10.02.2015). <http://www.bts.org.tr/index.php/açiklamalarimiz/genel-merkez-açiklamalari>. (10.02.2015).

edilen kadro ve pozisyonda görev yapan ve emeklilik hakkını kazanmış çalışanlardan emekliye ayrılmak için başvurmayanlar, diğer kurum ve kuruluşlara nakledilecekti. Böylece TCDD’yi geçmişten bugüne taşıyan, sadece sendikal değil ayrıca kurum kültürü taşıyan eski çalışanları mümkün olduğu ölçüde serbestleştirilmiş demiryolları dışına çıkartılmaya çalışılıyordu.

TCDD Kanun Tasarısındaki mal varlığının devri, taşınmazların tahsisi, mevcut personelin emeklilik veya diğer yollarla TCDD ve teşekküller dışına çıkartılması, TCDD’nin yeniden yapılandırılmasından daha çok tasfiyesi şeklinde yorumlanabilirdi. Çünkü Osmanlı’dan bugüne –bazı dönemlerde duraklama olmasına rağmen- büyük yatırım ve emekle geliştirilmiş TCDD’den geriye –neredeyse- sadece adı kalacaktı.

Ancak 60. Adalet ve Kalkınma Partisi Hükümeti, Genel Demiryolu Kanunu tasarısıyla birlikte bu TCDD Kanunu tasarısını da kanunlaşmadan geri çekmişti. Ancak bu tasarılarıdaki hemen hemen tüm hususlar sonradan yapılacak yasal düzenlemelerde kendisine yer bulacaktı. Bu düzenlemeler Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının, Teşkilat ve Görevleri Hakkında 655 Sayılı KHK, 6461 sayılı Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Hakkında Kanun ve 2016 tarihli TCDD Ana Statüsü’dür.

F. Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının, Teşkilat ve Görevleri Hakkında 655 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname

1. Genel Olarak 655 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname

Eşleştirme Projesi kapsamında oluşturulan, kapsamlı mevzuat çalışması bir kenara bırakılmış, yerine ticari açıdan acil gereksinimleri karşılayacak “çözümlerle” yola devam edilmiştir. TBMM’ye sevk edilmiş olmasına rağmen Genel Demiryolu Kanun Tasarısı ve TCDD Kanunu Tasarısı Hükümetçe geri çekilmiştir. Oysaki bu tasarıların hazırlanması ve yasalaşması için hükümet ve özel sektör uzun zamandır beklenti içindeydi. Bununla birlikte serbestleştirme politik bir karar olarak alınmış olduğundan, süreç başlamıştı. Türkiye’de demiryolu piyasalarının serbestleştirilmesi ve yeniden yapılandırılması devam edecekti. Ancak süreçte AB’yle uyum süreci eskisi kadar belirleyici olmayabilirdi. Zaten Türkiye’de dönemin iktidarının, özellikle 2007-2008 yıllarında AB aday üyelik sürecine bakışında veya bakışı aynı kalmakla birlikte ilişkisinde “eksen kayması” yaşandığı söylenebilir. Yine de serbestleştirme konusundaki perspektif ve programatik çerçevenin AB merkezli olduğu gerçeği değişmeyecekti. İşte dönemin Hükümeti de demiryolu sektöründeki serbestleştirme ve yapılandırma konusundaki kararlılığını Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının, Teşkilat ve Görevleri Hakkında 655 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname’yi⁴⁵⁶ çıkartarak göstermişti. 655 sa-

⁴⁵⁶ RG 1.11.2011/28102.

yılı KHK ile genel olarak ulaştırma alanında yeni düzenlemelere gidilmişti. Ulaştırma Bakanlığının adı bu KHK'yla birlikte "Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı" olarak değiştirilmiştir.

655 sayılı KHK'yla, demiryollarının serbestleştirilmesi sürecini yürütmek üzere, Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü (DDGM) ve Tehlikeli Mal ve Kombine Taşımacılık Düzenleme Genel Müdürlüğü oluşturulmuştur. Kararnamede, AB direktifleri ve 2008 tarihli Genel Demiryolu Kanunu'ndaki bazı esaslı düzenlemelere yer verilmişti. Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü, demiryolu sektörünün serbestleştirilmesi halinde uygulanacak düzenlemeler ve kuralların uygulanması hususunda sorumlu ve yetkili otorite olarak belirlenmişti. Bu sayılanlarla birlikte, esas önemli olanı, demiryolu sektöründe serbestleştirme ve yeniden yapılandırma için bir zemin hazırlanmıştı.

2. 655 KHK'nin Demiryolu Sektörünü Düzenleyen Hükümleri

2005 yılında başlatılan Genel Demiryolu Kanunu ve TCDD Kanunu süreçleri neticelendirilmemiş, 2011 yılında 655 sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameyle⁴⁵⁷ demiryolu sektöründe serbestleştirmeye dönük ilk yasal düzenleme yapılmıştır.

655 sayılı KHK, demiryolları da dahil olmak üzere tüm ulaştırma biçimleri ve haberleşme alanlarına ilişkin bir reorganizasyonun alt yapısını oluşturmak ve özel olarak Genel Demiryolu Kanunu Tasarısı ve TCDD Kanunu Tasarısıyla bırakılan boşluğu -palyatif de olsa- doldurmak amacıyla kabul edilmişti. Bu KHK'yi önceki Tasarılar ve/veya daha sonra 2013 yılında çıkartılmış olan 6461 sayılı Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Hakkında Kanunla birlikte değerlendirmek anlaşılır olmasını sağlayacaktır. Elbette bu sayılan yasal çalışmaların tümünü, AB'nin demiryolu mevzuatı kapsamında anlamak ve değerlendirmek daha isabetlidir.

KHK'nin 2. maddesinde kararnamenin özü ve asıl amacı olan konular, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'nın görevleri olarak sayılmıştır. Demiryollarının yeniden yapılandırılması, ulaştırma başlığı altında ele alınabilir. Ancak 655 sayılı KHK'de ulaştırma sektörlerinin tümü için yapılmış düzenlemelerin demiryolları için de aynen geçerli olup olmayacağı veya demiryolları için söz konusu KHK'yi aşan düzenlemelere gidilip gidilmeyeceği açık değildir. Bununla birlikte, KHK'nin 2. maddesinin lafzından, ulaştırma sektörü için yazılı olan düzenlemelerin demiryollarına da uygulanması gerektiği sonucunu çıkartabiliriz. Ancak bunun AB mevzuatı ve daha sonra demiryollarına dair çıkarılacak kanunlarla birlikte tartışılması daha doğru olacaktır. KHK'nin 2. maddesinde demiryollarının -ilgili bakanlığın görev, yetki ve sorumlulukları bağlamında- hangi düzenlemelere konu olacağı belirtilmiştir. Buna göre Ulaştırma,

⁴⁵⁷ RG 1.11.2011/28102.

Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'nın demiryollarını doğrudan ilgilendirenler görevleri şunlardır;

1. Ulaştırma hizmetlerinin geliştirilmesi, kurulması, kurdurulması, işletilmesi ve işlettirilmesi hususlarında, ilgili kurum ve kuruluşlarla koordinasyon içerisinde, milli politika, strateji ve hedefleri belirlemek ve uygulamak, gerektiğinde güncellemek,
2. Ulaştırma iş ve hizmetleriyle ilgili altyapı, şebeke, sistem ve hizmetleri ticari, ekonomik ve sosyal ihtiyaçlara, teknik gelişmelere uygun olarak planlamak, kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettirmek ve geliştirmek,
3. Ulaştırma iş ve hizmetlerinin ekonomik, seri, elverişli, güvenli, kaliteli, çevreye kötü etkisi en az ve kamu yararını gözetecek tarzda serbest, adil ve sürdürülebilir bir rekabet ortamında sunulmasını sağlamak,
4. Evrensel hizmet politikalarını ilgili kanunların hükümleri dahilinde ülkenin sosyal, kültürel, ekonomik ve teknolojik şartlarına göre belirlemek, evrensel hizmetin yürütülmesini sağlayacak esasları tespit etmek, uygulanmasını takip etmek ve net maliyetiyle ilgili hesapları onaylamak,
5. Bilgi toplumu politika, hedef ve stratejileri çerçevesinde; ilgili kamu kurum ve kuruluşlarıyla gerekli işbirliği ve koordinasyonu sağlayarak e-Devlet hizmetlerinin kapsamı ve yürütülmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek, bu hizmetlere ilişkin eylem planları yapmak, koordinasyon ve izleme faaliyetlerini yürütmek, gerekli düzenlemeleri yapmak ve bu kapsamda ilgili faaliyetleri koordine etmek,
6. Ulaştırma, denizcilik, haberleşme, posta, havacılık ve uzay teknolojileri iş ve hizmetlerinin gerektirdiği uluslararası ilişkileri yürütmek, anlaşmalar yapmak ve bu alanlarda uluslararası mevzuatın gerektirmesi halinde mevzuat uyumunu sağlamak.

Yukarıda yazılı olan düzenlemeler ve özellikle de 655 sayılı KHK'nin 2(1)(4) ve 2(1)(d) maddeleri, AB'nin Topluluk Demiryollarının Geliştirilmesi Hakkındaki 91/440/EC sayılı direktifinden bu yana demiryolu sektöründe ulaşmaya çalıştığı hedeflerle büyük ölçüde örtüşmektedir. 655 sayılı KHK'nin sözü edilen hükümlerine göre Bakanlık, demiryollarıyla ilgili altyapıyı ticari, ekonomik ve sosyal ihtiyaçlara, teknik gelişmelere uygun olarak planlayacak, inşa ettirecek, işletmek veya işlettirecektir. Yine Bakanlık, demiryolu sektöründe ekonomik, güvenli, kaliteli, çevreyle barışık ve kamu yararını gözetecek tarzda serbest, adil ve sürdürülebilir bir rekabet ortamını yaratacaktır. Söz konusu maddede sayılanlar, AB'nin demiryolu sektörü için belirlediği hedefler ve buna ulaşılabilmesi için sağlanması gereken rekabet ortamı koşuluna uygundur⁴⁵⁸.

⁴⁵⁸ DEVILLE/VERDUYN, s. 5.

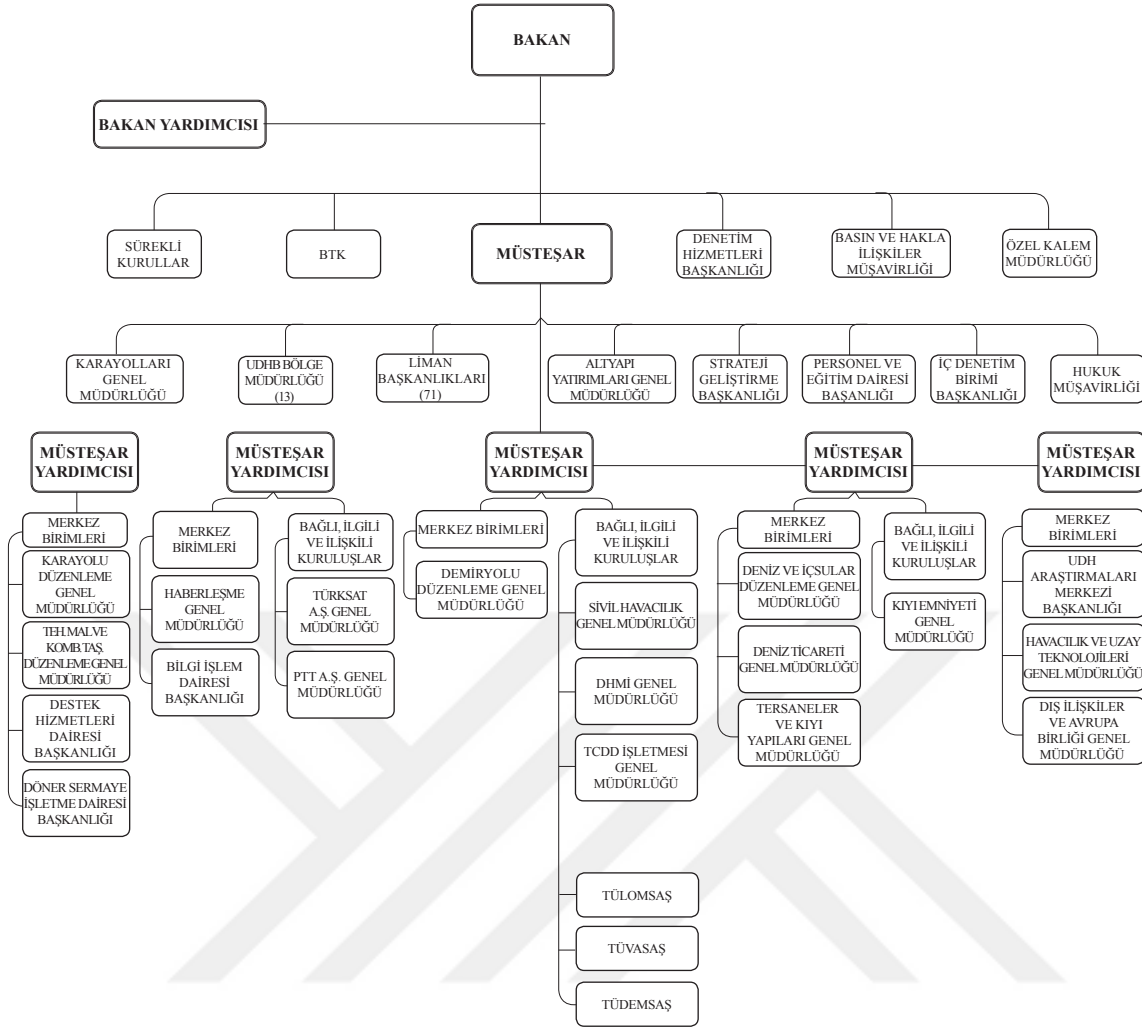
Bu hükümler Genel Demiryolu Kanunu Tasarısı ve TCDD Kanunu Tasarısının 1. maddelerinde yazılı amaçları yansıtmaktadır.

655 sayılı KHK, üzerinde inşa edilebileceği bir zemin yokken çıkartılmıştır; bu haliyle hukuk tekniği ve dahası uygulanabilirlik anlamında “sakat” olduğu söylenebilir. Çünkü 655 sayılı KHK, içeriği itibarıyla değerlendirildiğinde, kendisinden önce demiryolu sektöründe yapılmış bir altyapı çalışması üzerine çıkartılmış gibi bir izlenim vermektedir. Zaten söz konusu KHK’nin kısa bir süre öncesine kadar altyapısal dönüşümü düzenleyen Genel Demiryolu Kanunu Tasarısı ve TCDD Kanunu Tasarısının TBMM komisyonundan geri çekildiği ve 2005-2011 arası dönemin yasal düzenleme olmaksızın geçirildiği düşünüldüğünde, geride yasal bir boşluk bırakıldığı görülebilecektir.

655 sayılı KHK’de Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı’nın hizmet birimleri tek tek sayılmıştır⁴⁵⁹. Bunların içinde özellikle Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü, Tehlikeli Mal ve Kombine Taşımacılık Düzenleme Genel Müdürlüğü ve Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü sektöre ilişkin düzenleme yönü ağır basan işlevlere sahiptir.

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı’nın organizasyon şeması aşağıda görüldüğü gibidir.

⁴⁵⁹ Madde 8.



Kaynak: <http://www.ubak.gov.tr/> (29.10.2015).

3. 655 Sayılı KHK'da Yeralan İdari Birimler

a. Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü

AB'nde Topluluk Demiryollarının Geliştirilmesi Hakkındaki 91/440 sayılı direktifle başlayan ve dördüncü demiryolu paketine kadarki süreçte, demiryolu teşebbüslerinden ayrı ve bağımsız bir demiryolu otoritesi oluşturulması hedefinin altı çizilmiştir. Sözü edilen otorite, demiryolu sektöründe güvenlik konuları, ruhsatlandırma, karşılıklı işletilebilirlik ve konuların uygulanmasını sağlayacak ve bu sayede ilgili piyasada adil rekabet ortamını oluşturacaktı⁴⁶⁰. Türkiye'deki demiryollarına ilişkin ilk yasal düzenleme olan Genel Demiryolu Kanunu Tasarısının 13/A maddesinde bu otorite makamı, Demiryolu Ulaştırması Genel Müdürlüğü olarak düşünülmüştü. Ancak Tasarı kanunlaşmayınca, Demiryolu Ulaştırması Genel Müdürlüğü oluşturulamadı. Bununla birlikte 655 sayılı KHK'yle birlikte bu otoritenin adı Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü

⁴⁶⁰ ÜLGEN/SARISOY/TEKÇE s. 24.

(DDGM) olarak belirlenmiştir. DDGM, demiryolu emniyet düzenlemelerini yapacak, işletmecileri yetkilendirecek, rekabeti düzenleyecek ve kamu hizmet sözleşmeleri yöneticiliği yapacak idari makam olarak görevlendirilmiştir.

655 sayılı KHK'ye göre DDGM'nin görevleri, demiryolu sektörünün serbestleştirilmesinin yol haritası olarak da okunabilir. DDGM'nin görevlerinden başlıcaları şunlardır; Demiryolu taşımasının ekonomik, güvenli, kaliteli, çevreyle barışık ve kamu yararı gözetilerek verilmesini sağlayacaktır. Demiryolu taşımasının serbest, adil ve sürdürülebilir bir rekabet ortamında yapılmasını temin edecektir. Demiryolu altyapı işletmecisi ve demiryolu tren işletmecileri ile demiryolu taşımacılığı alanında faaliyette bulunanların hizmet esasları, mali yeterlik ve mesleki kriterlerini belirleyecek, bunların ve makinistler dahil olmak üzere bu işlerde çalışanların yetkilendirilmesi ve denetimini yapacaktır⁴⁶¹. Demiryolu taşıması alanında hizmet veren ve hizmet alanların hak ve yükümlülüklerini belirleyecektir. DDGM'nin oldukça önemli bir görevi de demiryolu taşımacılığı alanındaki kamu hizmeti yükümlülüğünün usul ve esaslarını tespit etmektir. Çeken ve çekilen demiryolu araçlarının tescilinin yapılması ve sicilinin tutulmasına ilişkin usul ve esasları tespit edecek, tescil ve sicil işlemlerini yapacaktır. Demiryolu altyapısı ve araçları için emniyet sınır ve şartlarını belirleyecek ve denetleyecektir. Demiryolu altyapı işletmecileri ve demiryolu tren işletmecilerine yönelik emniyet belgelerini verecek ve denetleyecektir. Demiryolu altyapısının kullanımı, altyapının tahsisi ve altyapıya erişim ile bu hususta ücretlendirmeye ilişkin olarak altyapı işletmecisiyle tren işletmecileri arasında bir uyuşmazlık doğarsa, bunun çözümünü sağlayacaktır. Yük ve yolcu istasyonları ile lojistik birimlerin kurulmasına yönelik usul ve esasları belirleyecek ve izin ve denetim süreçlerini yürütecektir. Demiryolu çeken ve çekilen araçların asgari nitelikleri ile bunların teknik muayenesini yapacak kişilerin asgari niteliklerini belirleyecek, yetkilendirme ve denetim yapacaktır. Demiryolu taşımacılık alanında serbest, adil ve sürdürülebilir bir rekabet ortamı oluşturmak için gerektiğinde demiryolu altyapı kullanım ücretleri ile taşımacılık işlerinin asgari ve azami ücretlerini belirleyecek ve uygulamasını denetleyecektir.

655 sayılı KHK'de, DDGM'nin görevlerinin yazılı olduğu 8. maddenin 1. fıkrasındaki kapsam oldukça geniştir. Buna göre; demiryolu ulaştırması faaliyetleri ekonomik, güvenli, kaliteli olmalı, çevreyle dost ve kamu yararını gözeterek tarzda verilmeliydi. Burada dikkat çekici husus KHK'nin kamu yararını gözetmek yönündeki ibaresidir. Çünkü ne Genel Demiryolu Kanunu Tasarısı ne de TCDD Kanunu Tasarısında

⁴⁶¹ Atıf yapılan bu hükmün, TCDD'nin parçalara ayrılmasının ve demiryolu işletmeciliğini tamamlayan her türlü iş ve hizmetin üçüncü şahıslarla yapılabilmesinin önündeki yasal engelleri kaldırdığı şeklinde tespit ve değerlendirmeler yapılmıştır. Bu haliyle 655 sayılı KHK'nin, demiryollarının piyasalaştırılması ve TCDD'nin tasfiyesi anlamına geldiğini az sayıda dile getiren olmuştur; bunların başında da bazı işçi sendikaları gelmektedir. Bkz. KARAKURT Nazım, BTS Genel Başkanı, Kamusal Hizmetin Tasfiyesi TCDD Örneği, s. 36. http://www.bts.org.tr/index.php/a%C3%A7iklamalarimiz/genel-merkez-a%C3%A7iklamalari/item/download/31_eeb92471fe35d9700f1a41a098790b24.html (15.4.2015).

kamu yararı vurgusu yapılmıştı. Benzer şekilde AB düzenlemelerinde de kamu yararına vurgu yapan, bunu öne çıkartan düzenleme az sayıdadır; bunlar da ya arka planda kalmıştır veya dolaylı anlatım tercih edilmiştir. 655 sayılı KHK'nin 8/1. maddesinde demiryollarının serbest, adil ve sürdürülebilir bir rekabet ortamına kavuşturulması hedefini görüyoruz ki bu hem AB düzenlemelerinin özünü hem de Genel Demiryolu Kanunu Tasarısıyla TCDD Kanunu Tasarılarının amaç maddelerini aynen yansıtmaktadır. 655 sayılı KHK'nin ilgili maddesinde son olarak; demiryollarına ilişkin yürütülecek faaliyetlerin, diğer ulaştırma türleriyle birlikte ve birbirlerini tamamlayıcı olarak sağlanması, yani taşıma biçimleri arasındaki ilişkinin ve kombine taşımacılığın gözetilmesi gerekliliği düzenleme konusu yapılmıştır. Aslında demiryollarındaki global ve özellikle AB düzeyindeki serbestleştirme çabasının arkasında –başka ihtiyaçların da varlığıyla birlikte- uzak Asya'yla AB arasındaki uluslararası taşıma koridorlarının oluşturulması gündemini görebiliriz.

655 sayılı KHK'nin 8. maddesinin devamında yani DDGM'nin diğer görevleriye, AB'nde ayrı direktiflerin konusu olmuştu⁴⁶². Örneğin KHK 8/1/c maddesinde yazılı olan görevlerden demiryolu ulaştırması alanında hizmetten yararlananların hak, yükümlülük ve sorumlulukları, AB'de Demiryolu Yolcularının Hak ve Borçları Hakkındaki 371/2007⁴⁶³ sayılı Tüzükte düzenleme konusu olmuştur. Yine benzer şekilde KHK'nin 8/1/ç maddesi, AB'deki 1370/2007⁴⁶⁴ sayılı Kamu Hizmeti Yükümlülüklerinin Esas ve Usullerinin Belirlenmesi Hakkındaki Tüzükle düzenlenmişti. 1370/2007 sayılı tüzük, AB Dördüncü Demiryolu Paketiyle getirilen 2016/2338 sayılı tüzükle değiştirilmiştir⁴⁶⁵.

655 sayılı KHK'nin 8. maddesinde (d ve g bentlerinde) alt yapı işletmecileri denilmektedir. Eğer burada yazım hatası yoksa –ki sonraki yasal düzenlemeyle bu teyit edilmiştir- altyapıda birden fazla işletmecinin bulunabileceği, diğer bir ifadeyle altyapıda devlet işletmesi dışında özel teşebbüsün de işletmecilik yapabilmesinin yolunun açıldığını görüyoruz⁴⁶⁶. İşte özel sektörün sadece tren işletmeciliği değil de altyapı işletmeciliği de yapabilecek olması çok yeni, radikal ve sonuçları -Birleşik Krallık'taki örneğe benzer- daha liberal bir model ortaya çıkarabilecek bir düzenlemedir. Çünkü

⁴⁶² Zaten bu görevler daha sonra ayrı yönetmeliklerle düzenlenecekti.

⁴⁶³ OJ L 315, 3.12.2007, s. 14–41. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32007R1371>. (13.4.2017).

⁴⁶⁴ OJ L 315, 3.12.2007, s. 1–13. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32007R1370>. (13.4.2017).

⁴⁶⁵ Regulation (EU) 2016/2338 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2016 amending Regulation (EC) No 1370/2007 concerning the opening of the market for domestic passenger transport services by rail. OJ L 354, 23.12.2016, s. 22–31.

⁴⁶⁶ Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi, BTS, 2013, s. 28. http://www.bts.org.tr/index.php/basin-yayin/bro%C5%9F%C3%BCrler/item/download/7_850e82672440da21d50481462e8362e5.html (18.4.2015).

altyapının özel sektör tarafından işletilebilmesi, demiryolu sektörünün TCDD yani devletin kontrolünden çıkabileceği riskini beraberinde getirmektedir.

b. Tehlikeli Mal ve Kombine Taşımacılık Düzenleme Genel Müdürlüğü

655 sayılı KHK'nin getirdiği düzenlemelerden öne çıkan bir başka makam da Tehlikeli Mal ve Kombine Taşımacılık Düzenleme Genel Müdürlüğü'dür. 655 sayılı KHK'nin 10/1. maddesinde söz konusu Genel Müdürlüğün görevleri sayılmış, karayolu, demiryolu, havayolu ve denizyoluyla yapılacak tehlikeli mal taşımacılığı faaliyetleri, aynı madde içinde düzenlenmiştir. Buna göre tehlikeli mal taşımacılığı uluslararası sözleşmeler, standartlar ve mevzuata uygun olmalıdır. Buna ek olarak ekonomik, güvenli, kaliteli, çevreyle barışık ve kamu yararını dikkate alarak, serbest, adil ve kalıcı bir rekabet ortamı sağlanmalıdır. Son olarak da bu faaliyetlerin diğer taşımacılık faaliyetleriyle uyumunun gözetilmesi gerektiği belirtilmiştir.

655 sayılı KHK'nin 10/1. maddesine göre Tehlikeli Mal ve Kombine Taşımacılık Düzenleme Genel Müdürlüğü, tehlikeli mal taşımacılığı alanında tarafların hak ve yükümlülüklerini belirleyecek; bu faaliyette bulunanlar, şoför, makinist ve personelin yeterlilikleri ve denetimini ile taşıtların muayenelerini yapacaktır.

Tehlikeli malların taşınmasıyla ilgili olarak Tehlikeli Mal ve Kombine Taşımacılık Düzenleme Genel Müdürlüğü'ne yüklenmiş olan görevler dar kapsamlıdır. Oysa AB'nin 96/49 sayılı Üye Devletlerin Demiryoluyla Tehlikeli Malların Taşımacılığına İlişkin Yasalarının Yakınlaştırılması Hakkında Konsey Direktifi, 96/35 sayılı Karayolu, Demiryolu ve İç Sularda Tehlikeli Madde Taşımacılığı Konusunda Güvenlik Danışmanlarının Atanması ve Mesleki Yeterliliklerine İlişkin Direktif, ve 2000/18 sayılı sayılı Karayolu, Demiryolu ve İç Suyolları Tehlikeli Mal Taşımacılığında Güvenlik Danışmanları için Minimum Sınav Şartları ile İlgili Direktifle demiryolu taşımacılığında can, mal, sağlık, işçi emniyeti ve çevre güvenliğinin dikkate alınması yönünde düzenlemeler getirmiştir.

Serbestleştirme sürecinin öne çıkan unsurlarından biri de altyapı yatırımları olmaktadır. 655 sayılı KHK'yle Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Kararnamenin 15. maddesinde sözü edilen Genel Müdürlüğün görevleri belirtilmiştir. Bu görevlerin başında devletçe yaptırılacak demiryolu altyapısı, limanlar, barınaklar, kıyı yapıları, hava meydanlarının plan ve projelerini hazırlamak veya hazırlatmak, onaylamak ve belirtilen ulaştırma altyapılarının inşaatını yapmak veya yaptırmak, yapımı tamamlananları ilgili kuruluşlara devretmek gelmektedir. İlgili Genel Müdürlük, ayrıca, metro ve şehir içi raylı ulaşım sistemi kurma taleplerini değerlendirecek, Bakanlar Kurulunun iznine sunacak, bu proje ve şartnamelerini inceleyecek ve uygun bulduklarını onaylama görevini üstlenecektir.

c. Kaza Araştırma ve İnceleme Kurulu

655 sayılı KHK'nın dikkat çeken bir noktası da 29. maddesinde düzenlenmiş sürekli kurullardan biri olan Kaza Araştırma ve İnceleme Kuruludur. Adı geçen Kurulun asli görevi ulaştırma alanında meydana gelen ciddi kazalarla ilgili araştırma, inceleme yapmak ve gerektiğinde ulaştırma altyapıları ve taşımacılık faaliyetlerinin emniyetinin iyileştirilmesi için çalışma yürütmektir. Kurul, özellikle belirli bir etkiye sahip kaza ve olayları incelemek konusunda yetkili ve sorumlu kılınmıştır. Ancak hangi kazanın ciddi olduğu veya hangisinin belirgin bir etkiye sahip olduğu objektif kriterler konulmadığı sürece soyut ve tartışmalı olacaktır. KHK'yle bu hususta hangi Kurulun ihdas edileceği ve asli görevleri tarif edilmiş, usul ve diğer esaslar yönetmelik konusu olmak üzere bırakılmıştı.

Daha önce bu hususta Genel Demiryolu Kanunu Tasarısının 6. maddesinde tarif edilmiş olan Demiryolu Kaza Araştırma ve İnceleme Kurulu kurulacağı öngörülmüştü. Bu Kurul, meydana gelen kaza ve olayları inceleyecek ve demiryolu emniyetinin geliştirilmesi için öneriler getirecekti. Kurulun işlevi göz önünde alındığında demiryolu işletmecileri ve altyapılarından bağımsız olması zorunluluğunun altı çizilmişti. 655 sayılı KHK'da ise bu konuda bir hüküm olmayıp, gelecekte çıkartılacak yönetmelikle düzenlenmesi gerekecekti.

4. Hak ve Yetkiler ile Personelin Devri

655 sayılı KHK'nın Geçici 1. maddesi 4 fıkra halinde hak ve yetkiler ile personelin devri konusunu düzenlemektedir. Söz konusu maddeye göre Ulaştırma Bakanlığı ile Denizcilik Müsteşarlığı'nın merkez ve taşra teşkilatına ait olan tüm mal varlığı, kadro ve pozisyonlarda bulunan personeli, başka bir ek işlem dahi yapılmaksızın otomatikman Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'na devredilmiş sayılacaktır. Geçici 1. maddeye göre Ulaştırma Bakanlığı ile Denizcilik Müsteşarlığı'nın bünyesindeki ve Döner Sermaye İşletmelerine ait tüm mal varlığı ve buna ek olarak kadro ve pozisyonlarda bulunan personel, özlük haklarını korumak kaydıyla Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesine devredecektir. Geçici 1. maddede yazılı olduğu üzere; Ulaştırma Bakanlığı ile Denizcilik Müsteşarlığı'na tahsis edilmiş gayrimenkuller, yine tahsis amacıyla kullanılmak üzere Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'na tahsis edilecektir.

Malvarlığının devri ve taşınmazların tahsisi konuları TCDD Kanunu Tasarısının yukarıda atıf yapılan Geçici 1. maddesinde düzenleme konusu yapılmış ve kurulması öngörülen –işletmeci kuruluş olacak- DETAŞ'a devri öngörülmüştür. Ulaştırma Bakanlığı ile Denizcilik Müsteşarlığı'nın bünyesindeki personel ise öncelikle emekliliğe sevk edilecek, kalanlarsa diğer kurumlara nakledilecekti. 655 sayılı KHK ile Genel Demiryolu Kanunu Tasarısının arasında, devir konusundaki tek fark, personelle ilgili

olanıydı. Ancak o da daha sonra yapılacak yasal düzenlemelerle, Genel Demiryolu Kanunu Tasarısındaki hale getirilecekti.

5. TCDD’nin Tekel Hakkının Kaldırılması ve KHK’nin Bazı Düzenlemelerinin Geciktirici veya Bozucu Şarta Bağlanması

655 sayılı KHK’nin belki de en önemli maddelerinden biri “düzenleyici işlemler, mevcut ve yürürlüğe konulacak idari düzenlemeler” başlığını taşıyan Geçici 8. madde-nin 3. fıkrasıdır. Buna göre; Kararnamenin 8. maddesinde yer alan Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü’nün demiryolu sektörünün serbestleşmesine ilişkin görevleriyle ilgili hükümler, demiryolu sektörünün tekel niteliğinin kaldırılmasına yönelik düzenlemelerin yürürlüğe girmesini müteakip uygulanacaktır. Bu maddeyle hem TCDD’nin tekel özelliğinin sona erdirileceği resmen ilan edilmekte, hem demiryolu ulaştırması faaliyetlerinin ekonomik, seri, elverişli, güvenli, kaliteli, çevreye kötü etkisi en az ve kamu yararını gözeterek tarzda serbest, adil ve sürdürülebilir bir rekabet ortamında yapılmasının bir süre askıda kalacağı belirtilmektedir. Aslında 655 sayılı KHK’nin demiryolları sektöründe özellikle serbestleştirme anlamında uygulanabilirliği için yeni TCDD Kanunu’nun beklenmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

655 sayılı KHK’nin Resmi Gazetede yayını sonrasında bazı temel metinlerin ya-baştan düzenlenmesi veya değiştirilmesi gerekecekti⁴⁶⁷. Bunlar;

- TCDD Ana Statüsü,
- Türkiye Demiryolu Taşımacılık A.Ş. (TÜRKOTREN A.Ş.) Ana Statüsü,
- Trafik yönetimi ve adil bir ücretlendirmenin şartlarını tespit eden yönetmelik,
- Pazara yeni girecek tren ve altyapı işletmecilerinin yetkilendirilmelerinin koşullarını tespit eden yönetmelik,
- Kaza tespit tutanağının şekli ve tutanağın içeriğine ilişkin yönerge,
- Kamu hizmet yükümlüsü tren işletmecisinin belirlenmesine dair hükümleri belirleyen yönetmelik,
- Kamu hizmet sözleşmelerine dair hükümleri belirleyen Direktif⁴⁶⁸.

655 sayılı KHK, sektörde radikal bir değişim ve yapılanmanın geç kalmış olsa da ilanı niteliğindeydi. 655 sayılı KHK ile birlikte pek çok yasal çalışmanın yapılması

⁴⁶⁷ Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi, BTS, 2013, s. 30-31.

⁴⁶⁸ 655 sayılı KHK’de kamu hizmetinin tanımının dahi yapılmadığı, demiryolu hizmetinin kamu hizmeti olmaktan çıkartılarak ticarileştirileceği; taşeronlaşmanın yani ucuz ve güvencesiz işgücü kullanımının önünün daha fazla açılacağı vd. eleştiriler için bkz. Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi, BTS, 2013, s. 30-31.

gerekiyordu. Aksi durum, yasal boşluklar nedeniyle demiryolu serbestleştirmesinin hayata geçirilememesi sonucunu doğuracaktı.

655 sayılı KHK'ya en sert eleştiri sendikal hareketten gelmişti. Buna göre; demiryollarının ulusal ve uluslararası işletmecilerin kullanımına açılması, serbestleştirilmesi, demiryollarının kamusal denetimin dışına tamamen alınması ve tüm yetkinin siyasi otoriteye devredilmesi, TCDD'nin parçalara ayrılması, altyapı dahil her türlü hizmet üretiminin piyasalaştırılması ve rekabete açılması, her türlü özelleştirmenin atanmışların önerisi ve bakanın imzası ile mümkün hale gelmesi, çalışanlar üzerindeki çeşitli baskılar kurulması ve kamu çalışanı sayısının azaltılması, kamu hizmetinin bir anlayış olarak tasfiyesi, bunun yerine demiryolu taşıma faaliyetlerinin piyasanın kar güdüsüne terk edilmesi, kar etmediği gerekçesi ile hatların kapatılması ve trenlerin seferden kaldırılması, TCDD arazilerinin yağması vs önündeki bütün yasal engeller kaldırılacaktı. Ancak herhalde en dikkat çekici vurgu, bu yasal düzenlemelerin içerisinde başta çalışanlar olmak üzere insan unsurunun bulunmadığı yönündeki eleştiriydi⁴⁶⁹.

IV. 6461 SAYILI TÜRKİYE DEMİRYOLU ULAŞTIRMASININ SERBESTLEŞTİRİLMESİ HAKKINDA KANUN DÖNEMİ

A. 6461 Sayılı Kanun'un Genel Gerekçesi

2013 yılına gelindiğinde, devlet demiryollarının serbestleştirilmesi projesinin bir parçası olarak, 6461 sayılı Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Hakkında Kanun⁴⁷⁰ çıkartılmıştır. Söz konusu Kanunun çıkartılması yaklaşık 10 yıl kadar gecikmeli olmuştur. Yani 2013 yılı itibariyle Kanun henüz çıkartılabilmiş ve ilgili yönetmelikler de halen taslak aşamasındaydı.

Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Hakkında Kanun Tasarısı ile Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu Raporu (1/749), TBMM'ne 24. yasama dönemi, 3. yasama yılında, 441 sıra sayısı ile Hükümet tarafından sunulmuştur. Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Hakkında Kanun Tasarısı ile Gerekçesi, 2013 yılında, Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü tarafından⁴⁷¹ TBMM Başkanlığına gönderilmiştir.

Söz konusu Kanun Tasarısı Genel Gerekçesinde, demiryollarının yeniden canlandırılması ve Türkiye'nin taşımacılıktaki rolünün güçlendirilmesi için serbest, rekabetçi, ekonomik ve sosyal açılardan sürdürülebilir ve AB mevzuatı ile de uyumlu bir demiryolu sektörünün oluşturulması yönündeki ihtiyacın altı çizilmiştir.

⁴⁶⁹ KARAKURT Nazım, BTS Genel Başkanı, Kamusal Hizmetin Tasfiyesi TCDD Örneği. s. 38-45.

⁴⁷⁰ RG 01.05.2013/28634.

⁴⁷¹ 31853594-101-594/1307 sayılı yazı. <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss441.pdf>. (23.11.2015).

Genel Gerekçede Türkiye’de demiryollarının 1950’li yıllardan itibaren gerilediği gerçeği inkar edilememiş, sorunun demiryolu sektörünün düzenlenmesi ve TCDD’nin yeniden yapılandırılması ile çözüleceği ifade edilmiştir. Bütünleşik ulaştırma sistemine de değinilen Gerekçede demiryolu vazgeçilmez bir taşıma biçimi olarak kabul edilmiştir.

Demiryolu sektörünü geliştirme hedefine yönelik olarak; sektördeki tekelin kaldırılması, serbest, şeffaf, adil ve sürdürülebilir bir rekabet ortamının sağlanması gerektiği belirtilmişti. Sözü edilen gereklilikler AB’nin demiryolu serbestleştirme ve yeniden yapılandırma sürecinde ortaya koyduğu kriterlerdi. Böylece AB demiryolu mevzuatına uyum sağlanması yönünde 2000’li yılların başında gündeme alınan çalışmalar, uzun bir aradan sonra, kısmen de olsa neticelendirilmişti.

6461 sayılı Kanunun Genel Gerekçesinde sektörün serbestleştirilmesi hakkında ilk yasal düzenlemenin, 655 sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK olduğu belirtilmiştir. 655 sayılı KHK’nin uygulanması hususunda Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü’nün yetkilendirildiğini, süreç içinde demiryolu altyapı ve tren işletmecilerinin ayrı tüzel kişiliklerden oluşması gerektiğinin ortaya çıktığı tespiti yapılmıştır. Oysa ki altyapı ve tren işletmecilerinin birbirinden ayrılması gerekliliği, 1990’lardan bu yana uygulamaya konulan global demiryolu yeniden yapılanma politikalarının temel argümanıydı. Türkiye’nin AB uyum süreci kapsamında yürüttüğü demiryolu Eşleştirme Projesi’nde de bu ayrıştırma açık bir gereklilik olarak ortaya konmuştur.

Altyapı ile üstyapıdaki işletmecilerin birbirinden ayrı tüzel kişilikler olması gerekliliği öncelikle, TCDD’nin yeniden yapılandırılması zorunluluğunu getirmekteydi. Çünkü TCDD, yasal olarak tüm demiryollarında altyapı ve tren işletmeciliği anlamında tekel hakkını elinde tutmaktaydı. TCDD’nin bu çerçevede yeniden yapılandırılabilmesi için kamu iktisadi teşebbüsü mevzuatı çerçevesinde, kamu iktisadi kuruluşu ve bağlı ortaklık modelinin kullanılması gerektiği ifade edilmiştir. Genel Gerekçede, sözü edilen bu model sayesinde tren işletmecileri arasında uyum ve koordinasyon ile emniyetin temin edilmesi, idari yapılanma, çalışanların özlük hakları ve statüsü bakımından kolaylık ve kamu desteği sağlanması amacı ortaya konulmuştur. Genel Gerekçeye göre, TCDD bir demiryolu altyapı işletmecisi olarak yeniden yapılandırılacak, hukuki statüsünde herhangi bir değişikliğe gidilmeyecek, 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında KHK’ya tabi bir kamu iktisadi kuruluşu (KİK) olarak varlığını devam ettirecektir. Buna göre, altyapı TCDD’de varlığını sürdürecektir ancak tren işletmecisi olarak TCDD’ye bağlı bir ortaklık olarak Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları Taşımacılık Anonim Şirketi (TCDD Taşımacılık A.Ş.) kurulacaktır. Böylece altyapı ve tren işletmeciliği ayrıştırması yapılırken, hangi tüzel kişiliklerin olacağı belirlenmiştir.

TCDD Taşımacılık A.Ş. tren işletmecilerinden biri olarak, bağlı olduğu TCDD’nin tekelinde olan altyapı üzerinde diğer “rakipleriyle” birlikte ticari faaliyet yürütecekti.

Fakat bir taraftan demiryolu sektörünün rekabete açılması, rekabetin geliştirilmesi öngörülmüşken diğer tarafta tren işletmecilerinin TCDD Taşımacılık A.Ş. ile nasıl adil bir rekabet içinde olabileceği tartışma konusu olacaktır. Bu tartışma ya kamu lehine ilerleyecek ve etkin rekabet kavramından söz edilemeyecektir ya da tartışma özel teşebbüs lehine gelişecek ve TCDD Taşımacılık A.Ş. etkisiz kalacaktır. Bu tartışma, AB’nde özellikle dördüncü demiryolu paketiyle birlikte had safhaya çıkmıştır. Genel Gerekçe’de belirtilen yeniden yapılanma modeli, daha önce, 1990’ların başından itibaren Almanya’da uygulanmıştır. Buna göre; Almanya’daki bu yapılanma çerçevesinde altyapı sağlayıcısı ile taşıma faaliyeti yapan işletmeler arasında akdi bir ilişki olmayacak, DB Netz⁴⁷² (Almanya’daki devlet demiryollarının altyapı şirketi) yasal kriterlere göre belirlenecek bir altyapı kullanım bedelini ödeyen hiçbir muhtemel rakibinin pazara girişine engel olmayacaktı. Ancak söz konusu model, bu açıklamalara rağmen, rekabet politikaları ve rekabet hukuku açısından tartışmalıdır. Birleşik Krallık (o tarihte AB üyesiydi) başta olmak üzere bazı ülkeler, bunun liberal politikalarla uyumsuz olduğu eleştirisini yapmışlardır.

Yeni oluşan tüzel kişiliklerin kuruluş aşamasında desteklenmesi, ayrışmanın sorunsuz gerçekleşmesi, mülkiyet konularında yaşanan sorunların çözülmesi ve hemzemin geçitlerde meydana gelen kazaların önlenmesi için gerekli düzenlemeler yapılmıştır.

B. 6461 Sayılı Kanun’un İçeriği

6461 sayılı Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Hakkında Kanun’un 1. bölümünde amaç, kapsam ve tanımlara yer verilmiştir. Her ne kadar söz konusu kanunun 1. maddesinde kanunun amacı, 1. fıkra da altı bent halinde yazılmışsa da, sadece 1. bentteki ifade amacı yansıtmaktadır. Sözü edilen ifade, demiryolu sektöründe yolcu ve yük taşımacılığının hizmet kalitesi açısından en uygun, etkin ve olabilecek en düşük fiyatla sunulmasını sağlamak yönündedir ki bu ifade eksikli olmakla birlikte dünyada demiryollarının serbestleştirilmesinin ortak asgari amacı olarak bilinmektedir. Ancak 6461 sayılı Kanunun amacının yazılı olduğu 1. maddesinin geri kalan tüm bentleri, amaca ulaşmak için önerilmiş yol ve yöntemleri saymaktadır. Zaten demiryollarının serbestleştirilmesi sürecinin başlangıcındaki, 2005-2006 Eşleştirme Projesinde örnek alınan AB yasal düzenlemelerinde amaç, etkin ve sürdürülebilir bir demiryolu taşımacılığı pazarı oluşturmak şeklinde belirtilmekte ve bu yapılırken sektörel bir açıklama içinde anlam kazanmaktaydı. Topluluk Demiryollarının Gelişimine dair 29 Temmuz 1991 tarih ve 91/440/EEC sayılı Topluluk Demiryollarının Geliştirilmesi Hakkındaki Direktifin başlangıç bölümünde, amacın, demiryollarındaki etkinliğin geliştirilmesi olduğu açıkça belirtilmiştir. İşte bunun olabilmesinin rekabet koşullarının oluşturula-

⁴⁷² bkz. 180 no’lu dipnot.

bilmesine bağlı olduğu, bunun için de bağımsız demiryolu otoriteleri oluşturulması ve bunların pazarın ticari karakterine uyum göstermesi gerektiği, yine altyapı yöneticiliğinin ayrıştırılması gerekliliği, alınması gereken önlemler olarak sayılmıştır⁴⁷³. AB’de sonraki tarihlerde yayınlanan demiryolu paketlerinde de⁴⁷⁴ söylem değişmemiştir. Hatta rekabet ortamının geliştirilmesi yönünde ısrarcı olanlara karşı, rekabetin amaç değil belirtilen amaca ulaşmak için bir araç olduğu itirazları sıkça yapılmıştır.

Bununla birlikte 6461 sayılı Kanun’un daha ilk maddesinden itibaren amacın ne olduğunun tam ve iyi ifade edilmemiş olması ya Kanun yapma tekniğindeki bir hatadan⁴⁷⁵ veya serbestleştirmeye yönelik amacın evvelce 655 sayılı KHK’yla ortaya konulmuş olmasından kaynaklanıyor olabilir. Çünkü 6461 sayılı Kanunun adı Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi olmasına rağmen, serbestleştirmeden daha ziyade, yeniden yapılandırmaya ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Kanaatimizce Kanunun adı serbestleştirme yerine, 2008 tarihli TCDD Kanunu gibi “TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılandırılması ve Türkiye Demiryolu Taşımacılığı A.Ş. Kurulması Hakkında Kanun” olabilirdi. 2008 yılında gözden geçirilmiş ancak kanunlaşmamış olan Genel Demiryolu Kanunu Tasarısının amaç maddesi, serbestleştirmeyi merkezine alan, tam ve isabetli bir tarif vermekteydi. Buna göre; demiryolu hizmetlerinin rekabete dayalı esaslar çerçevesinde kaliteli, sürekli, emniyetli ve uygun ücretle kullanıcılara sunulması, sektörün serbestleştirilerek güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir yapının oluşturulması, bağımsız düzenleme ve denetim yapılmasını sağlamak olarak ifade edilmiştir⁴⁷⁶. 655 sayılı KHK da, demiryolu ulaştırmasının serbestleştirilmesini daha isabetli ve eksiksiz ortaya koymuştur 655 sayılı KHK’nin 8. maddesinde; demiryolu taşımacılığının ticari ve sosyal ihtiyaçlar ile teknik gelişmelere bağlı olarak ekonomik, seri, güvenli, nitelikli, çevreyle barışık, kamu yararı düşüncesiyle serbest, adil ve kalıcı bir rekabet ortamında yapılması ve demiryolu taşımacılığının diğer taşıma biçimleriyle birlikte ve birbirlerini tamamlayıcı olarak hizmet vermesi sağlanacak denilmiştir.

6461 sayılı Kanunun, TCDD Kanunu Tasarısı büyük ölçüde benzerdir. 6461 sayılı Kanun da TCDD Kanunu Tasarısında olduğu gibi, Türkiye Cumhuriyeti Devlet

⁴⁷³ Ayrıntılı bilgi için bkz, Council Directive, of 29 July 1991 on the Development of the Community’s Railways (91/440/EEC), OJ L 237, 24/08/1991 s. 25 – 28. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.1991.237.01.0025.01.ENG. (16.01.2016).

⁴⁷⁴ Örnek alınmış olan AB taşımacılık alanlarına yönelik Beyaz Kitaplar için bkz. Commission of the European Communities, White Paper, Brussels, 12.9.2001, Com(2001) 370 final, European Transport Policy for 2010: Time to Decide ve European Commission, Brussels, 28.3.2011, COM(2011) 144 final, White Paper, Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system SEC(2011) 359 final, SEC(2011) 358 final, SEC(2011) 391 final.

⁴⁷⁵ Oysaki Kanun metni hazırlama hususunda teknik detayların belirlendiği yasal metinler de kullanılmaktadır. Bkz. 4821 mevzuat hazırlama usul ve esasları hakkında yönetmelik, Bakanlar Kurulu Kararının Tarihi: 19/12/2005, No: 2005/9986, Dayanak Kanunun Tarihi: 10/10/1984, Kanun No: 3056, RG 17.2.2006/26083.

⁴⁷⁶ Genel Demiryolu Kanunu Tasarısı 14.07.2008. <http://www.tcdd.gov.tr/Upload/Files/ContentFiles/2010/demiryolu-kanunu/kanuntasarisi.pdf>. (18.4.2015).

Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğünün demiryolu altyapı işletmecisi olarak yapılandırılmasını öngörmüştür. Bununla birlikte 6461 sayılı Kanun'da tren işletmecisi olarak kurulacak şirketin unvanı Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları Taşımacılık Anonim Şirketi olduğu halde, TCDD Kanunu Tasarısında yük ve yolcu taşımacılığı yapmak üzere kurulacak şirketin unvanı Türkiye Demiryolu Taşımacılığı Anonim Şirketi şeklinde küçük bir değişikliğe uğramıştır. Her iki Kanun'un da amaç maddesinde demiryolu altyapı işletmecisi ve demiryolu tren işletmecisinin hukuki ve mali yapıları, faaliyetleri ve personeline ilişkin hükümler ile diğer ilgili hususların düzenleneceği yazılıydı. Aslında neredeyse her şey aynı olduğu halde, neden 2008 tarihli TCDD Kanunu Tasarısı kanunlaşmamış da 2013 yılı beklenmiştir? Bu sorunun yanıtını, her iki kanun metnini karşılaştırdığımızda gördüğümüz farklılıkta aramalıyız. Bu farklılıklar, 6461 sayılı Kanunun gerek 1(d)(e) maddelerinde ve gerekse de bununla bağlantılı olan 2 ve 6. maddelerinde kendine yer bulmuştur. Kanunun –önceki yazılanlara ek olarak- amacı 1(d) maddesinde kamu tüzel kişileri ile ticaret siciline kayıtlı şirketlerin demiryolu altyapısı inşa etmesini ve bu altyapının kullanılmasını; 1(e) maddesinde ise kamu tüzel kişileri ile ticaret siciline kayıtlı şirketlerin demiryolu altyapı işletmeciliği ve demiryolu tren işletmeciliği yapabilmesini sağlamak şeklinde ifade edilmiştir. Böylece demiryolu altyapı inşa ve kullanımıyla birlikte altyapı ve tren işletmeciliği faaliyet alanlarına artık özel sektörün de girebilmesinin yasal zemini oluşturulmuştur. Artık adı geçen faaliyetler bir tekel olmaktan, TCDD de münhasır yetkili ve hak sahibi kurum olmaktan çıkarılmıştır. Zaten bu hususla ilgili ilk ve örtülü düzenleme 2011 tarihli 655 sayılı KHK'yla yapılmış, altyapı işletmecileri denilmek suretiyle, altyapıda özel sektörün de işletmeci olmasının önü açılmıştı.

6461 sayılı Kanun'un 2(ç) maddesinde demiryolu altyapı işletmecisi tanımı verilmişti. Buna göre altyapı işletmecisi, tasarrufundaki demiryolu altyapısını güvenli bir şekilde işleten ve demiryolu tren işletmecilerinin hizmetine sunan kamu tüzel kişileri ve şirketleri tanımlamaktadır. Bu kamu tüzel kişileri ve şirketlerinin altyapı işletmeciliği yapmak üzere Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca yetkilendirilmiş olmaları şartı aranmaktadır. Ancak görüldüğü üzere, altyapı işletebilmek noktasında kamu ve özel sektör eşitlenmiştir. Bu konuda 6461 sayılı Kanunun 6. maddesi çok daha açıklayıcıdır. Kamu tüzel kişileri ve şirketlerin yetkilendirilmesi başlığını taşıyan 6. maddede, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca yetkilendirilmiş olan kamu tüzel kişileri ve şirketlerin kendilerine ait demiryolu altyapısı inşa edebileceği, kendilerine ve/veya başka şirketlere ait demiryolu altyapısı üzerinde demiryolu altyapı işletmecisi olabileceği, ulusal demiryolu altyapı ağı üzerinde demiryolu tren işletmecisi olabileceği son derece açık bir şekilde düzenlenmiştir. Bu sayılan haklara sahip kamu tüzel kişileri ve şirketler, kendilerine ait veya tasarruflarındaki demiryolu altyapısının kullanım ücretlerini bütün tren işletmecileri için eşit şartlar içeren ve ayrımcılık oluşturmayan bir şekilde belirleyip, uygulayabileceklerdir. Demiryollarının serbestleştirilmesiyle ilgili diğer itirazlar bir yana, ara hiçbir aşamayı geçmeden doğrudan doğruya en radikal ve liberal noktaya varılmış olması bile kanun düzenlemelerinin tartışmalı

olması için yeterlidir. Kendi bünyesine uygun yasaları yapmaktan ziyade ithal düzenlemelerle yol almak mahzurlu olduğu gibi, kamusal noktadan birdenbire diğer uca yönelmenin sosyal, ekonomik ve hukuki pek çok problemi getireceğini görmek zor olmasa gerek. Demiryollarını daha etkin kullanabilen, demiryollarında belki de zarar etmemiş bazı AB ülkeleri dahi serbestleştirme sürecini 1990'lardan bu yana 30-35 yıldır tecrübe etmektedirler. Buna rağmen AB, liberalizmle korumacı model arasındaki mücadelesi halen devam etmektedir. Dördüncü demiryolu paketi sırf bu nedenle yıllarca neticelememiş, mevzuatın parçası haline gelmesi çok uzun ve zor bir süreç sonunda olabilmiştir. İşte AB'nin bu tecrübesine rağmen Türkiye'nin serbestleştirme modeli, uygulanması güç, 655 sayılı KHK'da yazılı kamu yararını sağlaması da imkansız olacak bir noktaya gelebilir.

6461 sayılı Kanun'un 8. maddesine göre, AB'deki düzenlemelerle paralel olarak, belirli hatlarda herhangi bir demiryolu tren işletmecisinin karlı olmadığı için vermediği demiryolu yolcu taşımacılığı hizmetinin verilmesini, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı sağlayacaktır. Böylece kamu hizmeti yükümlülükleri, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı ile demiryolu tren işletmecileri arasında yapılan bir sözleşmeye dayanılarak yerine getirilecektir. Ancak, AB uygulamasından da öğrendiğimiz üzere, karlı hatlar özel sektör tarafından işletilirken, zarar eden hatlar, üstüne kamu bütçesinden para verilerek çalıştırılacaktır. Böylece özel sektör hem karlı hatlarda hem de zarar eden hatlarda kar etmiş olacaktır. Diğer bir ifadeyle, eskiden -eğer vardıysa- zarar eden hatların bu açığı kar eden hatlardan kapatılırken, şimdi bu açık kamu bütçesinden karşılanacaktır.

6461 sayılı Kanun, TCDD Kanunu Tasarısının Geçici 1. maddesine paralel olarak, yine Geçici 1. maddede malvarlığı, taşınmaz ve personel devir konusunu düzenlemiştir. Buna göre TCDD Yönetim Kurulu tarafından belirlenecek personel ile cer, yük ve yolcu taşımalarıyla ilgili hizmetlerinde kullanılan çeken ve çekilen araçlar ve bunlarla ilgili her türlü diğer araç, gereç ve cihazların TCDD Taşımacılık A.Ş.'ye devredilmesi öngörülmüştür. Personel kadro ve pozisyonları korunarak, araç, gereç ve cihazlar ise alacak ve borçlarıyla birlikte ve otomatikman devredilmiş kabul edilecektir. Taşınmazların TCDD Taşımacılık A.Ş.'ye tahsisi de yine TCDD Kanunu Tasarısında yazılı olduğu gibi 10 yıl süreliğine olacaktır.

Son olarak; 6461 sayılı Kanunla TCDD Kanunu Tasarısının çok benzer başka bir maddesi de personele ilişkin düzenlemedir. Başta TCDD Kanunu Tasarısıyla getirilen emekliye sevk ve teşvik düzenlemesi, 655 sayılı KHK'yla ertelenmişti. Ancak TCDD'nin eski çalışanlarını demiryolu istihdamı dışında tutmak çok bilinçli bir politikanın parçası olduğundan, kaldığı yerden devam edilmiştir. TCDD'de ve bağlı ortaklıkları olan TÜVASAŞ, TULOMSAŞ ve TÜDEMSAŞ'ta çalışanlardan, belli bazı şartları taşı-

yanlar⁴⁷⁷, 6461 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir ay içinde emeklilik başvurusunda bulunabilecekti. Bu durumda olanların emekli ikramiyeleri, yaşlarına göre yüzde 25'ten başlayıp, yüzde 40'a kadar değişen oranlarda artırımlı ödenecekti. Oysa 6461 sayılı Kanun veya eki olacak bir yönetmelikle, TCDD ve teşekküllerde çalışan personelin, aynı özlük hakları, pozisyon ve unvanla demiryollarında faaliyet yürütecek kamu tüzel kişileri ve şirketlerde çalışmaları sağlanabilirdi. Ancak bu, 2005 yılından bu yana, tartışılacak bir seçenek olarak dahi gündeme gelmemiştir.

C. TCDD Mevzuatına Genel Bakış

TCDD mevzuatı, 1867 yılından bugüne kadar yapılmış tüm yasal düzenlemelerden oluşmaktadır. TCDD'nin mevzuatı⁴⁷⁸ sırasıyla şu şekildedir; 1867-2010 dönemi demiryolu kanunları, kanunlar, kanun hükmünde kararnameler, bakanlar kurulu kararı, tüzük, ana statü, yönetmelikler, yönergeler, genel emirler, tarifeler, numaralı tamimler, toplu sözleşmeler, mülga mevzuat, ulusal meslek standartları ve yeterlilikleri.

TCDD'nin tabi olduğu mevzuatın başında ilgili kanunlar gelmektedir. TCDD'nin internet sayfasında⁴⁷⁹ yazılı olan 21 tane ilgili kanuna yer verilmiştir. Bununla birlikte yürürlükte ve doğrudan ilgili olan kanun 6461 sayılı Türkiye Demiryolu Ulaştırması-nın Serbestleşmesi Hakkında Kanun'dur. Mevzuat olarak daha sonra uluslararası anlaş-malara yer verilmiş, bunlar kendi içinde "Kanunla Kabul Edilen Uluslararası Anlaşma-lar", "Resmi Gazetede Yayınlanan Anlaşmalar" ve "Resmi Gazetede Yayınlanmayan Anlaşmalar" olmak üzere gruplandırılmıştır. Uluslararası anlaşmalar arasında, Türkiye ile akid devlet arasındaki imzalanmış olan kombine yük taşımacılığı anlaşmaları, de-miryolu altyapısının inşası veya yenilenmesiyle ilgili uluslararası finansman anlaşma-ları veya Türkiye ile akid devlet arasındaki diğer taşımacılık işbirliği anlaşmaları bu-lunmaktadır. Mevzuatın bir başka parçası da 233 ve 399 sayılı KHK'lardır. 233 sayılı KHK kamu iktisadi teşekkülleri hakkında olup, doğrudan demiryollarıyla ve serbestleş-tirmeyle ilgili olmamakla birlikte 6461 sayılı kanunun dayanakları⁴⁸⁰ arasındadır. 399 sayılı⁴⁸¹ Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 Sayılı KHK'nın Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına dair KHK ise personel rejimi hakkında olup, yine doğrudan demiryolları ve serbestleştirmeyle ilgili değildir.

Mevzuat içinde sıralama açısından önemli yere sahip olan Bakanlar Kurulu Ka-rarları başlığı altında ise sadece 3 kararın yer aldığını görüyoruz. Bunlar kararlar şun-

⁴⁷⁷ 399 sayılı KHK'nın eki (I) ve (II) sayılı cetvele tabi personelden emekli aylığı bağlanmasına hak kazanmış olanlar.

⁴⁷⁸ <http://www.tcdd.gov.tr/content/79> (29.10.2017).

⁴⁷⁹ <http://www.tcdd.gov.tr/content/79>. (5.5.2017).

⁴⁸⁰ Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü Ana Statüsü 2. madde.

⁴⁸¹ RG 29.1.1990/20417.

lardır; Ham Petrol ve Jet Yakıtının Türkiye Üzerinden Karayolu veya Demiryolu ile Taşınmasına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı⁴⁸², TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğüne Görev Verilmesine İlişkin 26.4.2011 tarih ve 2011/1795 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının eki Kararda Değişiklik Yapılması Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı⁴⁸³ ve nihayet Kamu Hizmeti Hükümlülüğü Kapsamında Yolcu Taşımacılığı Hizmeti Verilecek Demiryolu Hatlarının Belirlenmesine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararıdır⁴⁸⁴. Görüldüğü üzere Bakanlar Kurulu Kararları, TCDD mevzuatı içinde önemli ve sık başvurulanan bir kaynak olarak kullanılmamaktadır.

Mevzuat içinde yer almış olan Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'nın Samsun Liman Tüzüğü ve İzmir Liman Nizamnamesi yürürlükten kaldırılmıştır. Bugün mevzuat içinde sadece bir Tüzük yürürlükte; o da kısaca Harcırak Tüzüğü olarak bilinen TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü Memur ve Hizmetlilerine Verilecek Harcırak ve Harcırak Karşılığı Hizmet Tazminatlarına İlişkin Tüzüktür⁴⁸⁵. Bugün uygulanmakta olan sadece bir tane tüzük olması, tüzüklerin de başvurulanan bir hukuki biçim olmadığını göstermektedir.

TCDD'nin tabi olduğu asıl hukuki düzenleme Ana Statüdür. TCDD 1984 yılından 2016 yılına kadar aynı Ana Statü'ye tabi olmuş ancak demiryollarında serbestleştirme ve yeniden yapılandırma ile birlikte bu sürece uygun ve hatta bu süreci ileri taşıyacak yeni bir Ana Statüye geçilmiştir. 2016 tarihli Ana Statü 233 sayılı KHK ve 6461 sayılı Kanuna dayanılarak çıkartılmış, yeni kurumlar getirmiş, kamu hizmeti anlayışından uzaklaşmış olduğunu bir kez daha teyit etmiştir. 2016 tarihli Ana Statü, 6461 sayılı Kanuna dayanarak serbestleştirme ve yeniden yapılandırmayı daha işleyebilir bir zemine oturtmuştur. Bununla birlikte Ana Statü yeterli olmayıp, serbestleştirme ve yeniden yapılandırmanın gündelik işleyişe nüfuz edip sektörü dönüştürebilmesi ancak yeni çıkartılacak yönetmeliklerle olabilecekti.

6461 sayılı Kanun dönemi öncesinde 10 yönetmelik varken, bu gün artık 20 yönetmelik bulunmaktadır. Bu sayıda yönetmelik çıkartılmasının nedeni, 2005 tarihli Eşleştirme Projesiyle konulmuş hedef ve AB'ye verilmiş olan taahhütlerin yerine getirilebilmesi içindir. Kaldı ki; demiryollarının serbestleştirilmesi ve yeniden yapılandırılması gibi radikal ve zor bir hedefin gerçekleştirilebilmesi için bu kadar ve bu detayda kanun düzenlemesi yapmak zaruridir.

Yönetmelikler içinde özellikle Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı yönetmelikleri doğrudan demiryollarını, hizmet verecek ve alacak olanları ilgilendirdiği için önemlidir. Bakanlık yönetmelikleri şunlardır; Demiryolu Araçları ve Ana Ak-

⁴⁸² RG 11.11.2011/28109.

⁴⁸³ RG 17.10.2014/29148.

⁴⁸⁴ RG 31.12.2016/29935.

⁴⁸⁵ RG 15.12.1999/23907.

samları Tıp Onay Yönetmeliği⁴⁸⁶, Demiryolu Araçları Tescil ve Sicil Yönetmeliği⁴⁸⁷, Demiryolu Emniyet Yönetmeliği⁴⁸⁸, Ulaşımında Enerji Verimliliğinin Arttırılmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Limanlar Yönetmeliği⁴⁸⁹, Ulaştırma Bakanlığı (Denizcilik Müsteşarlığı) İzmir Liman Yönetmeliği, Ulaştırma Bakanlığı (Denizcilik Müsteşarlığı) Samsun Liman Yönetmeliği, Demiryolu Hemzemin Geçitlerinde Alınacak Tedbirler ve Uygulama Esasları Hakkında Yönetmelik⁴⁹⁰, Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik⁴⁹¹, Demiryolu Eğitim ve Sınav Merkezi Yönetmeliği⁴⁹², Demiryolu Emniyet Kritik Görevler Yönetmeliği⁴⁹³, Tren Makinist Yönetmeliği⁴⁹⁴.

Diğer daire başkanlıkları yönetmelikleri ise daha ziyade iç işleyişi ilgilendirdiğinden, serbestleştirme konusuyla bağı dolaylıdır. Bu yönetmelikler ise şunlardır; Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın iki tane yönetmeliği olup bunlar, 1990 tarihli Teftiş Kurulu Kontrolörleri Yönetmeliği⁴⁹⁵ ve 1992 tarihli TCDD Teftiş Kurulu Yönetmeliğidir⁴⁹⁶. Hukuk Müşavirliği yönetmelikleri ise TCDD Hukuk Müşavirlikleri Yönetmeliği⁴⁹⁷, TCDD Ölüm veya Yaralanmalarla Neticelenen Kazalarda Hak Sahiplerin Sulh Yolu ile Verilebilecek Maddi ve Manevi Tazminat Esaslarının Düzenlenmesine Ait Yönetmelik⁴⁹⁸ ve TCDD Hukuk Müşavirliği ve Avukatlık Sınav ve Atama Yönetmeliğidir⁴⁹⁹.

Diğer yönetmelikler Demiryolu Bakım Dairesi Başkanlığı'nın Hemzemin Geçitlerin Korunması, Bakımı ve Yönetimi ile Geçit Bekçilerinin Görevlerine Ait Yönetmeliği⁵⁰⁰, Araç Bakım Dairesi Başkanlığı'nın Lokomotif ve Vagon Frenlerinin İşletmede

⁴⁸⁶ RG 18.11.2015/29536.

⁴⁸⁷ RG 16.07.2015/29418.

⁴⁸⁸ RG 19.11.2015/29537.

⁴⁸⁹ RG 31.10.2012/28453.

⁴⁹⁰ RG 03.07.2013/28696.

⁴⁹¹ RG 27.12.2012/28510.

⁴⁹² RG 31.12.2016/29935.

⁴⁹³ RG 31.12.2016/29935.

⁴⁹⁴ RG 31.12.2016/29935.

⁴⁹⁵ TCDD Yönetim Kurulunun 16.05.1990 tarih ve 15/160 sayılı kararı ile kabul edilmiş ve 28.05.1990 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

⁴⁹⁶ RG 30.01.1992/21127.

⁴⁹⁷ Y.K.5.11.1998T.ve 33/480S.kararı ile kabul edilmiş ve Hukuk Müşavirliğinin 10.11.1998 tarih ve 2784 sayılı yazıları ile 10.11.1998 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

⁴⁹⁸ Yönetim Kurulunun 20.05.1976 tarih ve 22/267 sayılı kararı ile kabul edilmiş ve Hukuk Müşavirliğinin 03.05.1976 tarih ve 10012 sayılı yazıları ile 01.06.1976 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

⁴⁹⁹ RG 25.10.2013/28802.

⁵⁰⁰ RG 03.01.1996/22512.

Kullanılmasına ve Bakımına dair Yönetmeliği⁵⁰¹; İnsan Kaynakları Dairesi Başkanlığı'nın TCDD Genel Müdürlüğü ve Bağlı Ortaklıkları Personeli Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliği⁵⁰², TCDD Personel Yönetmeliği⁵⁰³, TCDD Sözleşmeli Personel Sicil Amirleri Yönetmeliği⁵⁰⁴, Daire Müdürlerinin Görev, Yetki ve Sorumluluklarına Ait Yönetmelik⁵⁰⁵, TCDD Genel Müdürlüğü Hizmet içi Eğitim Yönetmeliği⁵⁰⁶, TCDD Kütüphaneleri Yönetmeliği⁵⁰⁷, TCDD Personel ve Eğitim Dinlenme Tesisleri Yönetmeliği ve TCDD Hesabına Yurt Dışında Mecburi Hizmet Karşılığı Lisans ve Lisansüstü Öğrenim Yaptırma Yönetmeliğidir⁵⁰⁸.

Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı yönetmelikleri sırasıyla TCDD Misafirhane-Yatakhane ve Lokaller Yönetmeliği⁵⁰⁹, TCDD Eğitim Merkezleri Yönetmeliği⁵¹⁰ ve TCDD Genel Müdürlüğü Kreş ve Gündüz Bakım Evleri Yönetmeliğidir⁵¹¹. Satın alma ve Stok Kontrol Dairesi Başkanlığı'nın iki yönetmeliği olup bunlar TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğünün 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 3/g Maddesi Uyarınca Yapacağı Mal ve Hizmet Alımlarında Uygulanacak Esas ve Usuller Hakkında Yönetmeliği⁵¹² ve TCDD Alım, Satım ve İhale Yönetmeliğidir⁵¹³. Bunlara ek olarak; Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı'nın Telif, Tercüme ve Derleme Eserler Yönetmeliği⁵¹⁴, Emlak Dairesi Başkanlığı'nın TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü Taşınmaz Kira Yönetmeliği⁵¹⁵ bulunmaktadır. Son olarak da Basın, Yayın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği'nin TCDD

⁵⁰¹ İ. Encümeninin 25.09.938 T.ve309 sayılı kararı ile kabul edilmiştir.

⁵⁰² RG 8.1.2012/28167.

⁵⁰³ RG 22.06.1993/21615.

⁵⁰⁴ Yönetim Kurulunun 03.01.2014 tarih 1/9 sayılı kararı ile kabul edilmiş ve 01.02.2014 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

⁵⁰⁵ Y.K. 20.02.1997 Tarih ve 7/100 sayılı kararı ile kabul edilmiş ve VIII Başkanlığının 14.5.1998 tarih ve 90567 sayılı yazıları ile 26.03.1998 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

⁵⁰⁶ Yönetim Kurulunun 13.04.2001 tarih ve 7/166 sayılı kararı ile kabul edilmiş ve XV Başkanlığının 30.04.2001 tarih ve 2268 sayılı yazıları ile 20.04.2001 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

⁵⁰⁷ Yönetim Kurulunun 04.04.1996 tarih ve 8/138 sayılı kararı ile kabul edilmiş ve XV Başkanlığının 22.04.1996 tarih ve 1741 sayılı yazıları ile yürürlüğe girmiştir.

⁵⁰⁸ Yönetim Kurulunun 02.04.1990 tarih ve 12/117 sayılı kararı ile kabul edilmiş ve 02.07.1990 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

⁵⁰⁹ Yönetim Kurulunun 16.01.1990 T. ve 2/12 sayılı kararı ile kabul edilmiş ve 01.03.1990 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

⁵¹⁰ Yönetim Kurulunun 16.11.2001 tarih ve 22/349 sayılı kararı ile kabul edilmiş ve XV Başkanlığının 28.11.2001 tarih ve 5887 sayılı yazıları ile 26.11.2001 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

⁵¹¹ Yönetim Kurulunun 02.07.2002 tarih ve 14/177 sayılı kararı ile kabul edilmiş ve xv başkanlığının 10.07.2002 tarih ve 4299 sayılı yazıları ile 15.07.2002 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

⁵¹² RG 15.11.2003/25290.

⁵¹³ RG 19.09.1996/22762.

⁵¹⁴ Yönetim Kurulunun 20.04.1989 T.ve 9/166 sayılı kararı ile kabul edilmiş ve XIII Başkanlığının 01.05.1989 tarih ve 3035 sayılı yazıları ile 10.05.1989 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

⁵¹⁵ RG 31.12.2010/27802.

Müzeleri İç Hizmet Yönetmeliği⁵¹⁶, Trafik ve İstasyon Yönetimi Dairesi Başkanlığı'nın Trenlerin Hazırlanması ve Trafikine Ait Yönetmeliği⁵¹⁷, TCDD İşletmesinde Araçlarla Yapılacak Haberleşme Yönetmeliği⁵¹⁸, TCDD Telsiz Yönetmeliği⁵¹⁹ ve TCDD Trafikinin Elektrikli Sinyallerle Otomatik Ve Kumandalı İdaresi Yönetmelikleri⁵²⁰ yürürlükte dir.

Yukarıda sayılan yönetmelikler TCDD'nin ilan ettiği mevzuatın parçalarıdır. Bununla birlikte demiryolu ulaşımı açısından yüksek öneme sahip olduğunu düşündüğümüz yönetmeliklerin başlıcaları şunlardır: Demiryolu İşletmeciliği Yetkilendirme Yönetmeliği⁵²¹, Demiryolu Altyapı Erişim ve Kapasite Tahsis Yönetmeliği⁵²² Demiryolu Kazalarını ve Olaylarını Araştırma ve İnceleme Yönetmeliği⁵²³, Demiryolu Emniyet Yönetmeliği⁵²⁴, ve Tehlikeli Maddelerin Demiryolu ile Taşınması Hakkında Yönetmeliktir⁵²⁵.

TCDD mevzuatı içinde yönetmeliklerden sonra sırasıyla yönerge, genel emir ve tamimlerin bulunduğunu görüyoruz. Çoğunluğu 2004-2005 döneminde çıkartılmış olan yönerge, genel emir ve özellikle tamimlere sıkça başvurulduğunu, somut ihtiyaçlar özelinde daha ziyade bu sayılan metinlerin kullanıldığını söyleyebiliriz. Örneğin yolcu trenlerinde seyahat sırasında bir doğum olması halinde hangi personelin ne yapacağı konusunda Yolcu Trenlerinde Seyahat Esnasında Meydana Gelen Yaralanma, Doğum, Ölüm vb. Olaylarda Personelin Yapacağı İşler hakkında 829 numaralı Tamim⁵²⁶ yayımlanmış veya trenlere taşlı saldırı haller için Trenlere Taş Atıldığında Tutanak Düzenlenmesi Hakkında 81 numaralı Tamim⁵²⁷ yayımlanmıştır⁵²⁸.

⁵¹⁶ Yönetim Kurulunun 11.05.1992 tarih ve 10/150 sayılı kararıyla kabule edilmiş ve Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğünün 20.05.1992 Tarih ve 2605 sayılı yazıları ile 01.06.1992 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

⁵¹⁷ Yönetim kurulunun 02.08.2002 tarih ve 16/212 sayılı kararı ile kabul edilmiş ve XVI Başkanlığının 30.01.2003 tarihli Tel Tamimi ile 01.03.2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

⁵¹⁸ Yönetim Kurulunun 02.07.2002 tarih ve 14/184 sayılı kararı ile kabul edilmiş ve XVI Başkanlığının 31.12.2002 tarih ve 13172 sayılı yazıları ile 01.01.2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

⁵¹⁹ Yönetim Kurulunun 02.07.2002 tarih ve 14/183 sayılı kararı ile kabul edilmiş ve XVI Başkanlığının 31.12.2002 tarih ve 13172 sayılı yazıları ile 01.01.2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

⁵²⁰ Yönetim Kurulunun 17.05.2002 tarih ve 10/116 sayılı kararı ile kabul edilmiş ve XVI Başkanlığının 31.12.2002 tarih ve 13172 sayılı yazıları ile 17.06.2002 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

⁵²¹ RG 19.08.2016/29806.

⁵²² RG 02.05.2015/29343.

⁵²³ RG 16.07.2015/29418.

⁵²⁴ RG 19.11.2015/29537.

⁵²⁵ RG 16.07.2015/29418.

⁵²⁶ Yolcu Dairesi Başkanlığının 18.01.2010 tarihli kararı ve II, IV, VI, VII, XVI Başkanlığının, Koruma ve Güvenlik Müdürlüğünün yazıları ile 15.02.2010 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

⁵²⁷ Ticaret Dairesinin 7.5.2004 tarihli II, V ve XVI Başkanlığının koordinasyonuyla 15.5.2004 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

⁵²⁸ Yönerge, genel emir ve tamimler için bkz. <http://www.tcdd.gov.tr/content/79>. (5.5.2017).

D. 6461 Sayılı Kanun’a İlişkin Yönetmelik Çalışmaları

Gelinen noktada; 2008 yılında TBMM’den geri çekilen tasarılar, bazı değişikliklerle birlikte, farklı adlarla kanunlaşmış oldu. 655 sayılı KHK ve 6461 sayılı Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Hakkında Kanun, Türkiye demiryolları hukukunun yasal çerçevesini oluşturmaktadır. Bu çerçevenin içinde ayrıca Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Kaza Araştırma ve İnceleme Kurulu Yönetmeliği⁵²⁹, Demiryolu Emniyet Yönetmeliği, Demiryolu Hemzemin Geçitlerinde Alınacak Tedbirler ve Uygulama Esasları Hakkında Yönetmelikler⁵³⁰ yapılmıştır. Ancak AB’de direktiflerle düzenlenmiş diğer pek çok konu, halen hazırlığı yapılmakta olan yönetmeliklerle mevzuata dahil edilecektir.

1. Demiryollarını Doğrudan İlgilendiren Yönetmelikler

Demiryolları hakkında yürürlükte olan asıl mevzuat, 1984 tarih ve 233 sayılı KHK, 2011 tarih ve 655 sayılı KHK, 2013 tarih ve 6461 sayılı Kanun, 2016 tarihli Ana Statü ve çoğunluğu 2015 yılı sonrasında çıkartılmış yönetmeliklerdir. 233 sayılı KHK da doğrudan demiryollarıyla ilgili olmayıp, kamu iktisadi teşebbüsleri hakkında düzenlemeler içermektedir. Yani demiryollarında serbestleştirme sürecinin mevzuatı, 2010 yılı sonrasında yürürlüğe girmiştir. Bununla birlikte, mevzuat içinde demiryollarının serbestleştirilmesi ve yeniden yapılandırılması amacıyla yapılmış özel düzenlemelerin ayrı bir yeri ve önemi vardır. Çoğunluğu 2010 yılı sonrasında ama daha ziyade 2015 ve 2016 yıllarında çıkartılmış olan yönetmeliklerle, serbestleştirme sürecinin gereği ve AB ile 2005 yılında yapılmış Eşleştirme Projesi kapsamındaki hedef ve taahhütler belirli ölçülerde yerine getirilmiştir. Doğrudan serbestleştirmeye ilgili olan yönetmelik ve yönergeler şunlardır; Demiryolu Araçları ve Ana Aksamaları Tip Onay Yönetmeliği, Demiryolu İşletmeciliği Yetkilendirme Yönetmeliği, Demiryolu Araçları Tescil ve Sicil Yönetmeliği, Demiryolu Altyapı Erişim ve Kapasite Tahsis Yönetmeliği, Kamu Hizmeti Yükümlülüğü Yönetmeliği, Demiryolu Kazalarını ve Olaylarını Araştırma ve İnceleme Yönetmeliği, Demiryolu Emniyet Yönetmeliği, TCDD Emniyet Kurulları ve Emniyet Komiteleri Yönergesi, Kaza Araştırma, İnceleme ve Raporlama Yönergesi.

Demiryollarının yeniden yapılandırılması ve özel olarak da serbestleştirilmesiyle ilgili yönetmelik ve yönergeleri konularına göre gruplandırabilir, böyle değerlendirebiliriz. Birinci grupta demiryollarının teknik konularının düzenlendiği yönetmelikleri, ikinci grupta demiryolu pazarına yönelik yönetmelikleri, üçüncü grupta demiryolu ulaşımının emniyetine ilişkin yönetmelik ve yönergeleri ele alabiliriz.

⁵²⁹ RG 06.05.2013/28639.

⁵³⁰ RG 03.07.2013/28696.

a. Demiryollarının Teknik Konularının Düzenlendiği Yönetmelikler

aa. Demiryolu Araçları ve Ana Aksamaları Tip Onay Yönetmeliği

Demiryolu Araçları ve Ana Aksamaları Tip Onay Yönetmeliği⁵³¹ 1. maddesinde yönetmeliğin amacının, Demiryolu Araçları Tescil ve Sicil Yönetmeliği'ne göre tescili zorunlu olan demiryolu araçlarına tip onayı verilmesine ilişkin usul ve esasları olduğu belirtilmiştir. Bu Yönetmeliğin kanuni dayanaklarının, 655 sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK, 6461 sayılı Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Hakkında Kanun ve 1980 tarihli Uluslararası Demiryolu Taşımalarına İlişkin Sözleşme (COTIF) olduğu 2. maddede ifade edilmiştir.

Yönetmeliğe göre demiryolu araç ve ana aksamaları için tip inceleme başvurusu ve değerlendirme yapılacak; aranan kriterlere uygun olması halinde doğrulama belgesi verilecektir. Yönetmeliğin 4. maddesinde imalatçı veya yetkili temsilcinin, tip incelemesi için ancak onaylanmış kuruluşlara başvurabileceği belirtilmiştir. Yönetmeliğin 5. maddesinde tip incelemesi yapacak olan bu onaylanmış kuruluşların, demiryolu aracı veya ana aksamın demiryolu sistemi ile karşılıklı işletilebilirliğini değerlendirecektir. Bu değerlendirme yapılırken, OTIF⁵³² Teknik Uzmanlar Komisyonunca kabul edilmiş Tek Tip Teknik Talimatlar (UTP) ve AB Komisyonu Karşılıklı İşletilebilirlik Teknik Şartnamesindeki (TSI) şartlara uygun olup olmadığına bakılacaktır. Buna ek olarak, bazı hallerde de Tehlikeli Eşyaların Demiryolu ile Uluslararası Taşınmasına İlişkin Yönetmeliğe (RID) uygunluk yönünde bir değerlendirme yapılacağı belirtilmiştir. Söz konusu tip incelemesi yapılan demiryolu aracı veya ana aksamı için, Bakanlık tarafından tespit edilmiş kuruluşlar tarafından, gerekli inceleme ve değerlendirmeler yapılacak ve bir ulusal yeterlilik raporu alınacaktır. Nihayet Yönetmeliğin 6. maddesine göre, yazılı tip incelemesinin olumlu sonuçlandığı ve ulusal yeterlilik raporunun alındığı durumda Bakanlık tarafından tespit edilmiş kuruluş, bir doğrulama belgesi düzenleyecektir.

Yönetmeliğin 18. maddesinde icracı organın Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü (DDGM) olduğu belirtilmiştir. DDGM, serbestleştirme sürecinde oluşturulmuş ve serbestleştirmeyi hayata geçirecek en önemli yapılardan biridir. DDGM, demiryolu sektöründe ulusal emniyet makamı olarak belirlenmiş ve yetkilendirilmiştir. DDGM'nin görevleri arasında demiryolu ulaştırma faaliyetlerinde yetkilendirilme yapmak, emniyet, araç tescili ve altyapıya erişim vb konularda gerekli olan mevzuatı düzenlemek ve düzenlemelere uygunluğu denetlemek bulunmaktadır. DDGM'nin görevlerinden biri de, somut olarak, Demiryolu Araçları ve Ana Aksamaları Tip Onay Yönetmeliği kapsamındaki hususlara ilişkindir. Buna göre DDGM, demiryolu sistemlerinin altyapı ve üstyapı ile çeken ve çekilen araçlara ilişkin asgari niteliklerini tespit edecek, sayı-

⁵³¹ RG 18.11.2015/29536.

⁵³² Uluslararası Demiryolu Taşımalarına İlişkin Hükümetlerarası Örgüt.

lanların uygunluğunu değerlendirecek ve belgelendirilmek suretiyle yetkilendirecektir. Görüldüğü üzere; DDGM'nin görevleriyle serbestleştirme sürecinde işlerin büyük kısmı örtüşmektedir. Serbestleştirme sürecinde demiryolu emniyetinin sağlanması, lojistik köyler vd birimlerin kurulması, altyapı, ekipman ve araçların AB ile karşılıklı işletilebilirlik standartlarına göre işletilmesi veya denetimi hem serbestleştirme ajandasındaki işler hem de DDGM'nin görevleridir.

Yönetmeliğin 19. maddesi, AB mevzuatına uyum başlığını taşımaktadır. 19. maddede Yönetmeliğin, Topluluk Demiryolu Sistemlerinin Karşılıklı İşletilebilirliğine ilişkin 2008/57/AT sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Direktifi⁵³³ dikkate alınmak suretiyle hazırlandığı ifadesine yer verilmiştir⁵³⁴. AB Komisyonu Karşılıklı İşletilebilirlik Teknik Şartnamesi (TSI) ve 2008 tarihli Topluluk Demiryolu Sistemlerinin Karşılıklı İşletilebilirliğine ilişkin Direktifi, trenlerin Avrupa demiryolu ağı boyunda teknik bir problem olmaksızın ve gerekli teknik şartlar karşılanmak kaydıyla çalışabilmesi için ihtiyaç duyulan teknik ve operasyonel standartları belirlemektedir. Bu teknik şartlar, güvenlik, güvenilirlik, uygunluk, sağlık ve çevreyle barışık, teknik yeterlilik ve erişilebilirliktir. İşte Türkiye demiryollarının serbestleştirilmesi projesi de TSI ve adı geçen Direktif başta olmak üzere, tümüyle AB mevzuatı referans alınarak hazırlanmıştır. Bununla birlikte, UTP ve TSI ve/veya RID hükümlerinde bir değişiklik olduğunda, Tip Onay Yönetmeliğindeki hükümlerin de yeniden değerlendirileceğine ilişkin 20. madde düzenlemesi dikkat çekicidir. Çünkü özellikle AB merkezli talimat ve şartnamelerdeki

⁵³³ OJ L 191, 18.7.2008, s. 1–45. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32008L0057>. (5.5.2017).

⁵³⁴ Demiryolu karşılıklı işletilebilirlik hakkındaki 2008/57/EC sayılı, 17 Haziran 2008 tarihli direktifle, demiryollarının birlikte işletilebilmesi için gerekli teknik uyumun nasıl sağlanabileceği meselesi düzenlenmişti. Üye ülkelerin her birinin kendi sahip olduğu demiryolu ağının teknik altyapısı, rayların standartları, lokomotif, vagon vs. demiryolu araçlarının teknik şartları ve olanakları bir birinden farklıydı. Örneğin İberya yarımadasında (Portekiz ve İspanya'da) demiryollarının ray genişliği, Avrupa standartlarından farklıydı, diğer ülke demiryolu araçlarını bu hatlara sokmak mümkün değildi veya tam tersi de doğrudu. İşte karşılıklı işletilebilirlik sayesinde tüm teknik farklılıkların giderilmesi, uyum içinde çalışabilir bir demiryolu ağı hedefleniyordu. Ancak karşılıklı işletilebilirlik sadece demiryolu altyapısı için değil, üye ülkelerin ilgili kurum ve kuruluşlarının da karşılıklı veya diğer bir ifadeyle birlikte işletilebilirliğe dahil olabilmesiyle mümkün olabilirdi. Zaten karşılıklı işletilebilirlik meselesinde, belki de en büyük soruna neden olabilecek husus buydu.

Karşılıklı işletilebilirlik, AB Komisyonu'nun demiryolu sektöründe, tek pazar hedefine yönelik önemli bir açılımıydı. Söz konusu direktifle Topluluk demiryolu sektörüne getirilen düzenlemeler; yapı, tasarım, hizmetler, yenileştirmeler, güncel gelişmeler, operasyon ve bakım ile ilgili konular, personelin profesyonel nitelikleri, sağlık ve güvenlikle ilgili konulara ilişkin şartları kapsıyordu.

Direktifle, demiryolları için karşılıklı işletilebilirlik için müşterek teknik şartname(ler) oluşturabilmek ve altyapıyla ekipman için de yetkilendirme usulü belirleyebilmek mümkün olacaktı. Biraz daha açmak gerekirse; 2008/57 sayılı direktifle birlikte Avrupa demiryollarının tümünde uygulanabilir karşılıklı işletilebilirliğin asgari teknik şartları, altyapı ve demiryolu araçlarının yenilenmesi ve güncellenmesi süreçleri için müşterek bir yetkilendirme ve tasdik prosedürü, karşılıklı işletilebilirlik için gerekli altyapı çalışmalarının prosedürü oluşturulabilecekti.

Ancak 2008/57 sayılı direktifin uygulanabilmesi o kadar kolay olmayacaktı. Hem AB ülkelerinin geneline yayılmış tam bir teknik uyum hem de üye ülkelerin ilgili kurum ve kuruluşlarının bu süreçteki uyumu pek çok zorluk içeriyordu. Bu zorlukların giderilebilmesi için hem başka mevzuat çalışmaları hem de zamana ihtiyaç vardı.

değişikliklerin, Türkiye-AB ilişkilerinde 2007'den bu yana daha belirgin hale gelen uzaklaşma karşısında, nasıl olup da iç hukukta öncelik ve ivedilikle dikkate alınacağı tartışmalı hale gelmiştir.

Yönetmeliğin Geçici 2. maddesi⁵³⁵, bu tartışmalı durumun bir başka örneği olarak karşımıza çıkmaktadır. Buna göre, Yönetmelik yayınlandığında henüz onaylanmış kuruluş, atanmış kuruluş ve bağımsız emniyet kuruluşu yetkilendirilmesi usul ve esaslarına ilişkin mevzuat bulunmadığından, geçici bir düzenleme yapılmıştır. Söz konusu mevzuat Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı tarafından yayımlanıncaya kadar Avrupa Komisyonu'nun 2008/57/AT sayılı direktifine⁵³⁶ göre kurulmuş ve Avrupa Demiryolu Ajansı tarafından ilan edilmiş olan onaylanmış kuruluşlar listesinde yer alan, Türkiye'de yerleşik veya temsilciliği bulunan onaylanmış kuruluşlar, uygunluk değerlendirme faaliyetinde bulunabilecektir. Yani Yönetmelik baştan sona AB düzenlemeleri ve kurumlarına bağımlılık üzerine kurulmuştur. Yönetmeliğe göre, AB ile eş güdüm içinde hareket etme seçeneği dışında, gerçekçi başka bir seçenek gözükmemektedir.

Dahası, DDGM'nin Kurumsal Yapısının Geliştirilmesi Teknik Yardım Projesi⁵³⁷, Türkiye-AB arasındaki demiryollarının serbestleştirilmesi sürecindeki yakın ve dahası belirleyici ilişkiyi en iyi şekilde göstermektedir. Bu proje kapsamında mevzuat çalışmasının, AB mevzuatı ile uyumlu olmasının sağlanacak, iç hukuktaki yasal düzenlemeler desteklenecek ve kurumsal yapı geliştirilecektir. Söz konusu Projenin genel amacı, AB Komisyonu Karşılıklı İşletilebilirlik Teknik Şartnamesi'nde yazılı olduğu üzere; demiryolu taşımacılık ve altyapı hizmetlerinin ekonomik, hızlı, emniyetli, kaliteli ve çevreyle barışık bir şekilde verilmesini sağlamaktır. Bununla birlikte Projenin özel amaçları olarak somut işler ve görevler belirlenmiştir. Bunlar; Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'nın kurumsal, teknik ve idari kapasitesini geliştirmek; demiryolu sektörünün AB müktesebatıyla yasal ve kurumsal uyumunu ilerletmek; demiryolu sektörünün rekabetçi, şeffaf ve etkili olabilmesini sağlamak üzere DDGM'nin kapasitesini artırmaktır.

DDGM'nin Kurumsal Yapısının Geliştirilmesi Teknik Yardım Projesi'nin 6 bileşeni bulunmaktadır. Bunlar; emniyetli bir demiryolu ulaşımı için kapasitenin geliştirilmesi; DDGM'nin düzenleyici rolünün güçlendirilmesi; kamu hizmet yükümlülüğü ve altyapı erişim sözleşmeleri gibi uzun süreli sözleşmelerin tanımlanması; DDGM ve sektördeki çalışanlara yönelik kapasite geliştirme faaliyetleri; DDGM'nin lojistik hizmetlerinin tarif edilmesi; DDGM'nin tanıtımı ve hizmetlerinin bilinirliğinin artırılması.

⁵³⁵ RG 28.10.2016/29871.

⁵³⁶ Dördüncü Demiryolu Paketiyle değişikliğe uğramıştır. Değişiklik yapak tüzük: Regulation (EU) 2016/796 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the European Union Agency for Railways and repealing Regulation (EC) No 881/2004 (Text with EEA relevance), OJ L 138, 26.5.2016, s. 1-43.

⁵³⁷ <http://www.demiryoluduzenleme.org/DDGM/proje.html>. (5.5.2017)

bb. Demiryolu Araçları Tescil ve Sicil Yönetmeliği

Bu Yönetmeliğin⁵³⁸ amacı, 1. maddesinde yazılı olduğu üzere, ulusal demiryolu altyapı ağında işletilecek demiryolu araçlarının tescil ve sicil işlemlerinin tabi olacağı usul ve esasları tespit etmektir. Yönetmelik hükümleri banliyö, metro ve şehir içi raylı ulaşım araçlarına uygulanmayacak, bunların tescil ve siciline ilişkin usul ve esaslar ile demiryolu araçlarının tip onayına ilişkin usul ve esaslar başka bir yönetmeliğin konusu olmak üzere bu Yönetmeliğin kapsamı dışında bırakılmıştır.

Bu Yönetmeliğin yasal dayanakları 655 sayılı KHK ve 6461 sayılı Kanuna ek olarak, 2005 tarihli ve 5408 sayılı Kanunla onaylanmış olan, 1980 tarihli Uluslararası Demiryolu Taşımacılığına İlişkin Sözleşme (COTIF)'de değişiklik yapan 3.6.1999 tarihli Protokoldür.

Yönetmelik, uluslararası sözleşmeler ve kurumların tescil ve sicil konusunda getirmiş olduğu düzene uyumlu olacak şekilde hazırlanmıştır. Yönetmelikte atıf yapılmış olan uluslararası veya yabancı ülke kurumları AB, AB Komisyonu, Uluslararası Demiryolu Taşımacılığına İlişkin Hükümetlerarası Örgütü (OTIF)'tir. Yine Yönetmelikte adı geçen uluslararası antlaşma ve sözleşmeler ise Uluslararası Demiryolu Taşımacılığına ilişkin Sözleşme (COTIF), OTIF Teknik Uzmanlar Komisyonu tarafından kabul edilmiş Tek Tip Teknik Talimatları (UTP), Karşılıklı İşletilebilirlik Teknik Şartnamesi (TSI), Uluslararası Trafikte Kullanılan Demiryolu Malzemesinin Teknik Kabulüne İlişkin Tek Tip Kuralları (ATMF), Yolcu Vagonlarının Uluslararası Trafikte Karşılıklı Kullanılmasını Düzenleyen Anlaşma (RIC), Tehlikeli Eşyaların Demiryolu İle Uluslararası Taşınmasına İlişkin Yönetmelik (RID), Yük Vagonlarının Uluslararası Trafikte Karşılıklı Kullanılmasını Düzenleyen Anlaşma (RIV), Tüm yönetmelikler için de uluslararası kurum, anlaşma ve sözleşmelerin bahsi en fazla bu Yönetmelikte geçmektedir. Bunun nedeni, araçların tescil yeterlilikleri konusunda uluslararası kuruluşlar ve özellikle de AB tarafından belirlenmiş çerçeveye Türkiye'nin zaten katılmış veya katılmak durumunda olmasıdır. Uluslararası taşımacılığın gerçekleştirilebilmesi zaten adı geçen bu sözleşmeleri kabul etmekten geçmektedir. Dahası Yönetmelik uygunluk denetimi yapacak kuruluşlardan bahsederken “onaylanmış kuruluş” ibaresine yer vermiştir. Onaylanmış kuruluş, 2011 tarih ve 2011/2621 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe giren Uygunluk Değerlendirme Kuruluşları ve Onaylanmış Kuruluşlar Yönetmeliği⁵³⁹ ve ilgili teknik mevzuata göre Bakanlık tarafından teknik uygunluk değerlendirme faaliyetinde bulunması için yetkilendirilen kuruluşları ifade etmektedir. Bununla birlikte Türkiye’de yerleşik uygunluk değerlendirme kuruluşlarından, Bakanlık tarafından teknik uygunluk değerlendirmesi yapmak üzere yetkilendirilen ve komisyona bildirilenler onaylanmış kuruluş kabul edilmiştir. Ayrıca Avrupa Komisyonu’nun 2008/57/ AT Direktifine göre kurulmuş ve Avrupa Demiryolu Ajansı tarafından ilan edilmiş olan

⁵³⁸ RG 16.7.2015/29418.

⁵³⁹ RG 23.2.2012/28213.

onaylanmış kuruluş listesinde yer alan ve Bakanlık tarafından teknik uygunluk değerlendirme faaliyetinde bulunması için yetkilendirilmiş kuruluşlar da onaylanmış kuruluş kabul edilmiştir. Böylece AB’de teknik uygunluk denetimi yapan kuruluşlar, de facto, Türkiye’de yetkili kurum haline gelmişlerdir. Oysa; AB mevzuatı demiryollarının ve ilgili yönetmeliklerin kanuni dayanakları arasında sayılmamakta ancak fiilen hemen her şey AB belirlenimli yapılmaktadır. Ortada bir çelişki olduğu açık olup, çelişkinin her iki istikametten biri yönünde çözülmesi gerekmektedir. Ya AB mevzuatı kanuni dayanak olarak kabul edilmeli veya AB mevzuatının belirleyiciliğinden çıkılmalıdır.

Demiryolu Araçları Tescil ve Sicil Yönetmeliği’nin 4. maddesi gereğince Türkiye’de üretilmiş veya mevcut mevzuata göre ithal edilmiş demiryolu araçlarının, demiryolu altyapı ağında kullanılabilmesi için bu Yönetmeliğe uygun olarak tescilinin yapılması şarttır. Yönetmeliğin 4(3). maddesinde, yurt dışından bir kiralama sözleşmesi kapsamında getirilmiş ve ulusal demiryolu altyapı ağında 3 aydan daha az kullanılacak demiryolu araçlarının bu Yönetmelikte belirtilen usul ve esaslara göre tescilinin yapılması şartı aranmamıştır. Bu durumda 3’er aylık dönemler halinde aynı demiryolu araçlarının kiralanması veya araya belli bir süre konularak aynı araç için farklı kira sözleşmeleri yapılması yoluyla, tescil zorunluluğu delinebilecektir. Yönetmelikte bu yönde bir boşluk olup, bu boşluğun doldurulması gerekmektedir. Yönetmeliğin 4(4). maddesinde ise demiryolu altyapı ağında kullanılmak üzere yurt dışından kiralama sözleşmesiyle bir yıl içinde bir kez 3 aydan kısa süreli olarak temin edilen ve RIV, RIC veya RID şartlarına uygun olan yolcu ve yük vagonlarında tescil edilme şartı aranmayacağı yazılıdır. Vagonlarla ilgili bu düzenleme, 4(3). maddesinde yazılı olan demiryolu araçlarıyla ilgili düzenlemeye göre daha isabetlidir. Çünkü vagonlardan bu tescil yükümlülüğü dışında kalabilecek olanlar zaten RIV, RIC veya RID’ın şartlarına uygun olanlardır. Yönetmeliğin 4. maddesinde ayrıca yurt dışından kiralama sözleşmesiyle getirilen yük ve yolcu vagonları dışında kalan demiryolu araçlarının TSI veya UTP’ye uygun üretildiğine dair belgenin veya TEN, RIV, RIC veya RID işaretli yük ve yolcu vagonlarının tescil edilmesi şartı olmadığı yönünde düzenlemeler bulunmaktadır.

Her ne kadar yurtdışından getirilmiş bu demiryolu araçlarıyla ilgili bazı süre sınırlamaları olsa da bu sürelerin yenilenebileceği, başka yollarla kullanımına devam edilebileceği düşünülebilir. Yurtdışında üretilmiş veya tescilli demiryolu araçlarıyla ilgili bu denli güven içinde hareket edilmesi isabetli değildir. Demiryolu araçları, demiryolu taşımacılığında birinci öncelik olan ve üzerine birden fazla yönetmelik çıkartılmış emniyet konusunu ilgilendirmektedir. Bu nedenle demiryolu araçlarının tescil şartının hiçbir nedenle devre dışı bırakılmaması gerekirdi. Yönetmelikteki bu hatanın düzeltilmesi ve ister yurtdışı ister yurtiçi menşeli olsun, ister önceden bir yetki belgesi almış ister almamış olsun tüm araçların Türkiye’de gerekli teknik incelemeden geçirilmesi, ancak uygun olanların tescil edilmesi yönünde düzenleme yapılmalıdır.

2016 yılında Demiryolu Araçları Tescil ve Sicil Yönetmeliğinde değişiklik yapılmış⁵⁴⁰, Geçici 7. madde eklenmiştir. Eklenen madde, 2011 tarihli Uygunluk Değerlendirme Kuruluşları ve Onaylanmış Kuruluşlar Yönetmeliğindeki genel düzenlemenin, demiryolu araçlarının tescil ve sicili hakkındaki Yönetmeliğe özel bir ifadeyle eklenmesi amacıyla yapılmıştır. Çünkü 2011 tarihli Uygunluk Değerlendirme Kuruluşları ve Onaylanmış Kuruluşlar Yönetmeliği, özel olarak demiryolu araçları veya demiryolu emniyeti konulu bir düzenleme olmayıp, genel bir ifade kullanarak, uygunluk değerlendirmesi yapılmak suretiyle “bir ürünün” ilgili teknik düzenleme hangisiyse ona uygunluğunu inceleyen ve belgelendiren kuruluşlar hakkında düzenleme getirmektedir. 2016 yılında yapılan değişiklik ve eklenen Geçici 7. maddeyle Demiryolu Araçları Tescil ve Sicil Yönetmeliğinde uygunluk denetimi konusunda özel bir hüküm oluşturulmuştur. Buna göre onaylanmış kuruluş, atanmış kuruluş ve bağımsız emniyet kuruluşu yetkilendirilmesi usul ve esaslarına ilişkin mevzuat Bakanlık tarafından yayımlanıncaya kadar bir boşluk olacağından, bu sürede geçici bir çözüm üretilmiştir. Bu sürede Avrupa Komisyonu’nun 2008/57 AT direktifine göre kurulmuş ve Avrupa Demiryolu Ajansı tarafından yayınlanan onaylanmış kuruluşlar listesinde olan, Türkiye’de mukim veya en azından temsilciliği olan onaylanmış kuruluşların Demiryolu Araçları Tescil ve Sicil Yönetmeliğinde belirlenen teknik mevzuat doğrultusunda onaylanmış ve atanmış kuruluş olarak uygunluk değerlendirme faaliyetinde bulunması mümkün kılınmıştır. Aslında Geçici 7. maddeye konu bu düzenleme, Uygunluk Değerlendirme Kuruluşları ve Onaylanmış Kuruluşlar Yönetmeliği’ne yapılan atıfla, Demiryolu Araçları Tescil ve Sicil Yönetmeliğinde bulunmaktaydı. Ancak Geçici 7. maddenin eklenmesiyle, doğrudan bir düzenleme yapılması tercih edilmiş, yönetsel olarak isabetli olmuştur. 2016 yılındaki bu yönetmelik değişikliğine göre ayrıca, söz konusu yetkilendirilmeye ilişkin usul ve esasların Bakanlıkça yayımlanmasına kadar geçecek sürede demiryolu araçlarının tescil ve sicil işlemlerinde bağımsız emniyet kuruluşu sertifikasyonu istenmeyecektir.

Demiryolu Araçları Tescil ve Sicil Yönetmeliğinin 5. maddesinde tescil belgesi alımında uyulması gereken mevzuat ve sertifikalandırmaya ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Buna göre Türkiye’de üretilen veya yurtdışından ithal edilen demiryolu araçlarının tescil edilebilmesi için bunların hem Avrupa Komisyonunca yayınlanan TSI teknik ve idari şartlarına hem de bu Yönetmelikteki şartları sağlaması gerekmektedir. Aynı maddede ayrıca Uluslararası Demiryolu Birliğini (UIC) ve Avrupa Standardı (EN) açısından uygunluk aranan durumlara atıf yapılmıştır. 5. maddede sertifikasyonu yapacak kuruluşlar belirtilmiş, ikinci el olarak anılmış kullanılmış demiryolu araçlarının ithal edilebilmesi yönünden Ekonomi Bakanlığı ithalat izni aranmak suretiyle bir düzen getirilmeye çalışılmıştır. Ancak içinde kullanılmış, yurtdışında üretilmiş, kiralanmış, satın alınmış, tren, vagon ve sair demiryolu araçlarının özellikle bir geçiş sürecinde ne ölçüde yeterli bir uygunluk denetiminden geçirilebileceği tartışmalıdır.

⁵⁴⁰ RG 28.10.2016/29871.

Yönetmeliğin 15. maddesine göre demiryolu araçlarının tescilleri yapıldıktan sonra OTIF Teknik Uzmanlar Komisyonunca yayınlanan Ulusal Araç Kaydı dokümanı esas alınarak Bakanlık tarafından sicilleri tutulup, yayınlanacaktır. Bu sicil kaydında, aracı kullanma hakkına sahip olan kişi ya da kuruluş ile sahibi hakkında bilgi yer alacak; ayrıca araç sicil numarası, varsa araç kısıtlamaları, bakımdan sorumlu kuruluş bilgileri, varsa aracın tescil edildiği diğer OTIF üyesi ülkeler, imal edildiği yıl, Avrupa Komisyonu ve/veya OTIF referansları olacaktır. Bu bilgilerin yayınlanmasıyla araçlara ilişkin aleniyet sağlanmış olacaktır. Bu da şeffaflık ve denetim açısından oldukça yerinde bir düzenleme olmuştur.

Yönetmelikte düzenlenmiş yetkilendirme ve tescil süreçlerinde yetkili tek makam Bakanlık'tır. Bununla birlikte, 19. maddeye göre, Bakanlık demiryolu araçlarının teknik talimatlara uygunluğunu değerlendirip, belgelendirmesi için bir onaylanmış kuruluşu; ulusal yeterliliklere uygunluğu değerlendirip, belgelendirilmesi amacıyla bir atanmış kuruluşu; emniyet kriterlerine uygunluk ve risk analizlerinin yapılıp yapılmadığını incelemek amacıyla da bağımsız bir emniyet kuruluşunu yetkilendirebilecektir. Ancak Bakanlık bu maddede sayılan yetki devrini demiryolu tren işletmecisine, demiryolu altyapı işletmecisine, ilgili demiryolu aracını kullanma hakkına sahip olan kişi ya da kuruluşa, bakımdan sorumlu kuruluşa, ilgili demiryolu malzeme üreticisine veya bunların bağlı ortaklıklarına yapamaz. Bu düzenleme, adil ve sürdürülebilir rekabet koşullarının sağlanabilmesi hedefiyle uyumlu olmuştur.

Demiryolu Araçları Tescil ve Sicil Yönetmeliği, 2008 tarihli ve 2008/57 sayılı Avrupa Komisyonu'nun Topluluk İçindeki Demiryolu Sisteminin Karşılıklı İşletilebilirliği hakkındaki Avrupa Parlamentosu ve Konsey Direktifi esas alınarak hazırlanmıştır; bu husus Yönetmelikte de özel olarak ifadesini bulmuştur.

b. Demiryolu Pazarına Yönelik Yönetmelikler

aa. Demiryolu İşletmeciliği Yetkilendirme Yönetmeliği

Demiryolu işletmeciliği yapılabilmesinin yasal dayanakları 655 sayılı KHK ve ardından 6461 sayılı kanunla oluşturulmuştur. Sonrasında, işletmecilik konularını özel olarak düzenlemek üzere, Demiryolu İşletmeciliğini Yetkilendirme Yönetmeliği⁵⁴¹ çıkartılmıştır. Bu Yönetmeliğin amacı, ulusal demiryolu altyapı ağı üzerinde⁵⁴² yapılacak olan demiryolu taşımacılık faaliyetlerinde düzenin sağlanmasıdır. Bu düzenin sağlanabilmesi için demiryolu altyapı işletmecileri, demiryolu tren işletmecileri ile demiryolu taşımacılığı alanında faaliyette bulunanların hizmet esasları, mali ve mesleki yeterlik-

⁵⁴¹ RG 19.8.2016/ 29806.

⁵⁴² Ulusal demiryolu altyapı ağı, ülke sınırları içerisinde bulunan il ve ilçe merkezleri ve diğer yerleşim yerleri ile limanlar, hava meydanları, organize sanayi bölgeleri, lojistik ve yük merkezlerini birbirine bağlayan, kamuya veya şirketlere ait bütünleşik demiryolu altyapısı ağıdır.

leri ile mesleki saygınlık şartları tespit edilecektir. Ayrıca bu faaliyetlerde bulunanların, hak, yetki ve yükümlülükleri belirlenecek, yetkilendirilme ve denetlenmesi ile ilgili usul ve esaslar da düzenlenecektir.

Yönetmeliğin 5. maddesine göre altyapı ve demiryolu tren işletmecileri ile demiryolu taşımacılığı alanında faaliyette bulunacak gerçek veya tüzel kişilerin yapacakları faaliyetlere uygun olan yetki belgesini Ulaştırma, Denizcilik ve Ulaştırma Bakanlığından almaları zorunludur. Böylece yetkilendirme makamının neresi olacağı sorusu cevabını bulmuştur.

Aslında demiryolu işletmeciliğine hakim olan bakış açısı ve bunun hukuki anlamı, AB düzenlemelerine⁵⁴³ paralel olarak iç hukukta da kendine yer bulmuştur. İşte Demiryolu İşletmeciliği Yetkilendirme Yönetmeliğinde de, AB düzenlemelerinde istikrarlı bir şekilde ifade edilen, bu anlatımı “genel kural” tanımlamasıyla görüyoruz. Yönetmeliğin 4. maddesinde yazılı olduğu haliyle bu genel kural demiryolu taşımacılığının hangi hedeflere nasıl bir yol izlenerek varılacağını göstermektedir. Buna göre demiryolu taşımacılığı ticari, ekonomik, sosyal gereksinimlere ve teknik gelişmelere göre şekillenecektir. Bu taşımacılık faaliyeti, tüm tren işletmecileri için serbest ve adil bir ortamda ve sürdürülebilir rekabet koşullarında verilebilmelidir. Tren işletmecileri başta olmak üzere, bu faaliyetlerin parçası olanlar, taşımacılığı diğer taşıma türleriyle kombine, diğer bir anlatımla birbirini tamamlayıcı olarak verilmesini sağlamalıdır. İşte demiryolu taşımacılık faaliyeti bu ortamda ekonomik, seri, elverişli, güvenli, kaliteli, çevreyle barışık ve kamu yararını gözetecek tarzda verilecektir. Bu taşımacılık politikasının özünü oluşturan genel kuralda yazılı olanlar, birbirinin hem nedeni hem de sonucu olarak görülebilir. Bununla birlikte mevcut demiryolu taşımacılık politikasının hedeflerine ulaşılabilmesi için öncelikle tren işletmecilerine, altyapı ve diğer işletmecilere yani tüm teşebbüslere, serbest, adil ve sürdürülebilir rekabet koşullarının olacağı bir ortamın sağlanması gerektiği belirtilmektedir.

Demiryolu İşletmeciliği Yetkilendirme Yönetmeliğinde genel prensip belirtildikten sonra, temel hükümlerinde yetkilendirme işleyişinin hangi hükümlere ve prosedürlere tabi olacağı açıklanmıştır. Yönetmeliğin 5. maddesinde her şeyden önce teşebbüslerin yetki belgesi alma şartı düzenlenmiştir. Bu maddeye göre demiryolu altyapı işletmecisi ve demiryolu tren işletmecileri ile organizatör, acente, komisyoncu, gar veya istasyon işletmecilerinin yürütecekleri faaliyete uygun olan yetki belgesini veya belgelerini almaları şartı getirilmiştir. Yetki belgelerini verecek yegane merci Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığıdır.

Bakanlık’tan alınabilecek yetki belgeleri 6. maddede gruplandırılmış, hangi belgenin hangi faaliyet için kime verileceği tek tek yazılmış, böylece karışıklığa yer bira-

⁵⁴³ 91/440/EC sayılı Topluluk Demiryollarının Geliştirilmesi Hakkında Direktif ve AB Demiryolu Paketlerindeki ilgili Tüzük ve Direktifler.

kılmamıştır. Demiryolu İşletmeciliği Yetkilendirme Yönetmeliği'nin 6(1). maddesinde demiryolu altyapı işletmecisi yetki belgesi - DA yetki belgesi düzenlenmiştir. Bu belgenin yurt içinde demiryolu altyapı işletmeciliği yapacak kamu tüzel kişilerine ve özel sektöre verilebileceği yazılmış, demiryolu altyapı işletmecisinin kendi ihtiyaçları için demiryolu tren işletmeciliği yapacak olması halinde ayrıca DB1 ve/veya DB2 yetki belgesi alması gerektiği belirtilmiştir. 6(2). maddede düzenlenen yolcu treni işletmecisi yetki belgesi diğer bir ifadeyle DB1 yetki belgesi, yolcu taşımacılığı yapacak kamu veya özel sektör tüzel kişilerine verilecektir. 6(3). maddeye göre yük treni işletmecisi yetki belgesi yani DB2 yetki belgesi, yük taşımacılığı yapacak kamu veya özel sektör tüzel kişilerinince alınmalıdır. 6(4). madde uyarınca yazılı gar veya istasyon işletmecisi yetki belgesi - DC yetki belgesi, demiryolu altyapı işletmecisi yönetimi dışında kalan yerlerde kamu veya özel sektör tüzel kişilerine verilir. DA yetki belgesi sahibi aynı zamanda DC yetki belgesini de almış kabul edilecektir. 6(5). maddede düzenlenen organizatör yetki belgesi yani DD yetki belgesi, demiryolunda yük taşımacılığı işleri organizatörlüğü yapacak kamu veya özel sektör tüzel kişilerine verilecektir. 6(6). madde uyarınca yazılı acente yetki belgesi diğer bir ifadeyle DE yetki belgesi, yolcu veya yük taşımacılığı alanında acente hizmeti verecek kamu ve özel sektör tüzel kişilerine ve ek olarak gerçek kişilere de verilebilecektir. DE yetki belgesi yolcu taşımacılığı için verilecek olursa DE 1 yetki belgesi, yük taşımacılığı için verilecekse DE 2 yetki belgesi olacaktır. Son olarak 6(7). madde uyarınca komisyoncu yetki belgesi – DF yetki belgesinin yük taşımacılığı komisyoncusu olarak faaliyet gösterecek hem gerçek kişilere hem de kamu ve özel sektör tüzel kişilerine verilir.

Yukarıda tek tek zikredilmiş olan yetki belgelerinin alınması şart olmakla birlikte, bunun yerine getirilmesi tek başına kafi değildir. Yönetmeliğe göre yetki belgesi almış demiryolu altyapı işletmecisinin faaliyete başlayabilmesi için ilgili mevzuat kapsamında belirtilmiş olan emniyet yönetim sistemini kurmuş olması ve ilgili Bakanlık'tan emniyet yetkilendirme belgesini de temin etmesi zorunlu kılınmıştır. Yük ve/veya yolcu tren işletmecileri de yetki belgesi aldıktan sonra demiryolu altyapısına erişim hakkı alabilmesi için ilgili mevzuatta belirtilmiş olan emniyet yönetim sistemini kurmuş ve Bakanlık'tan da emniyet sertifikası almış olmalıdır. Aksi taktirde bu sayılan işletmecilerin altyapıya erişim hakkına olmayacaktır.

Yönetmelikte dikkat çeken diğer hükümler; demiryolu işletmecilerinden yetki belgesi almış olanların, sahip oldukları yetki belgesinin kapsamı dışında faaliyette bulunamayacağı ve tescilli olmayan bakım araçları ile her türlü çeken ve çekilen demiryolu araçlarının demiryolu altyapısını kullanmayacağıdır.

Demiryolu tren işletmecileri, demiryolu altyapısına ancak demiryolu altyapı işletmecisinin ilgili mevzuat hükümleri doğrultusunda yapacağı işlemlerle erişim sağlayabilir. Burada demiryolu tren işletmecilerinin altyapı işletmecilerine bağımlılığını görüyoruz. İşte bu noktada mevzuatımızın TCDD dışında özel sektörün de alt yapı işletmecisi olabileceği yönündeki düzenlemesi önem kazanmaktadır. Özel sektörün altyapı

işletmecisi olduğu bir ortamda, tren işletmecileri için adil ve sürdürülebilir bir rekabet ortamının sağlanabilmesi kolay değildir ve başka zorlukları beraberinde getirebilecektir. Her şeyden önce özel sektör teşebbüsünün faaliyetinde karlılığı merkeze koyması dahi tren işletmecileri için adil olmayan şartlar getirebilir.

Yönetmelikte Bakanlık tarafından yapılacak iş ve işlemler için bir sorumluluk birimi tespit edilmiştir; buna göre Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü, Bakanlıkça yapılması gereken iş ve işlemleri yapacaktır. Yetkilendirilen bir diğer kurum da TCDD'dir. Yönetmeliğin 38. maddesine göre TCDD ulusal demiryolu ağında, DA belgesiyle ve süresiz olarak, altyapı işletmecisi olarak yetkilendirilmiştir. Serbestleştirme sonrasında Türkiye demiryollarındaki ilk altyapı işletmecisi TCDD olmuş, bu yetkilendirme de süreyle sınırlandırılmamıştır. Bu olumlu bir karardır. TCDD'nin, tren işletmecileri ve demiryollarında faaliyette bulunacak diğer işletme ve genel ifadeyle teşebbüsler için serbest, adil ve sürdürülebilir rekabet koşullarını sağlayabileceği söylenebilir. Ancak TCDD'ye ek olarak, özel sektörden bir teşebbüsün altyapı işletmecisi olması yine bu Yönetmeliğin 6(1). maddesine göre mümkündür; asıl o durumda TCDD'nin sağlayabileceği koşulların oluşup oluşamayacağı tartışmalı hale gelebilecektir. Yönetmeliğin Geçici 1. maddesinde bu kez TCDD Taşımacılık A.Ş.'nin yük ve yolcu treni işletmecisi olarak yetkilendirildiğini görüyoruz. TCDD Taşımacılık A.Ş. 6461 sayılı Kanun ile zaten demiryolu tren işletmecisi olarak görevlendirilmişti. Bu nedenle TCDD Taşımacılık A.Ş. Bakanlık tarafından, işbu Yönetmeliğin 6(1). maddesinde yazılı olan DB1 ve DB2 yetki belgeleri yetkili kılınmıştır. Ancak bu yetkilendirme, yetki belgesindeki süreyle sınırlı ve bir defaya mahsustur.

Yönetmeliğe, halen demiryollarında faaliyette olan kuruluşların yetkilendirilmeleriyle ilgili özel hükümler konulmuştur. İşbu Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla halen demiryolu altyapı ağında yolcu taşımacılığı yapan kamu veya özel sektör tüzel kişileri DB1 yetki belgesi alıncaya kadar faaliyetlerine devam edebilecekler; ancak bu süre 1 yıllı sınırlandırılmıştır. Ayrıca TCDD'nin bazı görevlerinin TCDD Taşımacılık A.Ş.'ye devir tamamlanincaya kadar TCDD Taşımacılık A.Ş.'ye devredilen görevlerin TCDD tarafından yapılacağı, bu süreçte TCDD için DB1 ve DB2 yetki belgesi şartının aranmayacağı belirtilmiştir.

Yönetmeliğin özünü oluşturan hükümler, "mevzuata uygun taşımacılık faaliyeti yapılması ve yasaklar" başlığı altında 7. maddede düzenlenmiştir. Buna göre, demiryolu taşımacılık faaliyetlerinin uluslararası antlaşma ve sözleşmelere, kanunlara, ilgili mevzuata ve işbu Demiryolu İşletmeciliği Yetkilendirme Yönetmeliğine uygun olması zorunluluğu belirtilmiştir. Bu ifadeye göre yasal çerçevenin içine sadece iç hukuk değil uluslararası antlaşma ve sözleşmeler de alınmıştır. İşte bunlardan biri de Tehlikeli Eşyanın Demiryolu ile Uluslararası Taşınmasına İlişkin Yönetmelik (RID) olup, Yönetmelikte RID'e özellikle atıf yapılmıştır. Buna ek olarak, son hükümler arasında AB mevzuatına da değinilmiş ve Yönetmeliğin hazırlanmasında, "2012 tarihli Avrupa Parlamentosu ve Konseyi'nin 2012/34/EU sayılı Tek bir Avrupa Demiryolu Alanı Tesis

Edilmesine İlişkin Yönerge dikkate alınmıştır” ifadesine yer verilmiştir. “Dikkate alınmıştır” ifadesinden, dikkate alınmış olan mevzuat çalışmasının ne ölçüde belirleyici olduğu anlaşılamamaktadır. Oysa benzer durumlarda altını çizdiğimiz üzere, AB’nin ilgili Yönetmelikleri, iç hukuktaki Yönetmeliklerde mutlak belirleyici olmuştur. Bu hususun Yönetmelikte gerçek durumu tam olarak anlatacak şekilde ifadesini bulması gerekirdi. Böylece demiryolları konusunda AB ve Türk mevzuatı arasında ilişki doğru olarak anlaşılabilir olsun.

bb. Demiryolu Altyapı Erişim ve Kapasite Tahsis Yönetmeliği

Bu Yönetmeliğin 1. maddesinde yazılı olduğu üzere amacı; ulusal demiryolu altyapı ağına erişimin serbest, adil, şeffaf ve sürdürülebilir bir rekabet ortamında sağlanmasıdır. Bunun yapılabilmesi için demiryolu altyapı erişim ücretlerinin belirlenmesi ve demiryolu altyapı kapasitesinin tahsis edilmesiyle ilgili uygulanacak usul ve esaslar belirlenmelidir. İşte bu Yönetmelik, bu usul ve esasların belirlenmesi amacıyla çıkartılmıştır. Demiryolu altyapısının tren işletmecilerine tahsisi, hem serbestleştirmenin hedefi hem de sonucudur. Zaten serbestleştirmeye birlikte özel sektörün altyapıyı kullanmaya başlaması hedeflenmiştir. Bu Yönetmelikle birlikte altyapının tren işletmecilerine kullanılması ve bunun ücretlendirilmesi belli kurallara bağlanmıştır. İşte böylece altyapı kullanımı hem özel sektöre serbestlik hem kullananlar başta olmak üzere tüm ilgililer için şeffaflık hem de rakipler için adil rekabet koşullarında kullanım ortamı sağlanması amaçlanmıştır.

Yönetmelik AB’de uzun süredir uygulamada olan 2001/14 sayılı Demiryolu Altyapısının Kullanımı ve Güvenlik Sertifikası için Demiryolu Altyapısı Kapasitesinin Tahsisi ve Ücretlerin Belirlenmesi Hakkında Avrupa Parlamentosu ve Konsey Direktifinin ve 2012 tarih ve 2012/34 sayılı Tek Bir Avrupa Demiryolu Alanı Tesis Edilmesine İlişkin Avrupa Parlamentosu ve Konsey Direktifinin iç hukuktaki karşılığıdır.

Yönetmeliğin kapsamının yazılı olduğu 2. maddesinde, demiryolu altyapı kullanım ücretlerinin belirlenmesine ilişkin usuller ve demiryolu altyapı kapasitesinin tahsisi konuları bulunmaktadır. Yönetmeliğin kapsamda ulusal demiryolu ağı vardır. Ayrıca ulusal demiryolu altyapı ağına bağlı olmayan ancak ikinci bir demiryolu tren işletmecisi tarafından altyapı kapasite tahsisi talep edilmesi halinde söz konusu demiryolu altyapısında verilecek hizmetler de Yönetmelik kapsamında olacaktır.

Yönetmelik şehir içi ve banliyö hizmetleri ile ulusal demiryolu altyapı ağına olmayıp, ilgili demiryolu altyapısı sahibinin kendi faaliyet konusu için yük taşımacılığında kullandığı demiryolu altyapısına uygulanmayacaktır. Şehir içi raylı sistemlerin bu Yönetmeliğin dışında tutulmuş olması, yük ve yolcu taşımalarının farklı ele alınması, şehir içi raylı sistemlerin kontrolünün belediyelerde olması, ulusal demiryolu ağındaki taşımalarla şehir içi taşımaların ihale süreçlerinde farklılıklar olması gibi nedenlere dayandırılabilir.

Bu Yönetmeliğin kanuni dayanaklarının da diğerleriyle benzer şekilde 655 sayılı KHK ve 6461 sayılı Kanun olduğu, 3. maddede belirtilmiştir. Her ne kadar Yönetmeliğin 30. maddesinde, bu Yönetmelik, Tek Bir Avrupa Demiryolu Alanı Tesis Edilmesine İlişkin 2012 tarih ve 2012/34 sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Direktifi dikkate alınarak hazırlanmıştır denilmiş olsa da, bu ifade yetersizdir. Demiryolu Altyapı Erişim ve Kapasite Tahsis Yönetmeliği gerçekte, önce 2001/14 ve sonra da 2012/34 sayılı Direktifler referans metin kabul edilerek çıkartılmıştır. Bu nedenle 2012/34 sayılı AB Direktifine, Demiryolu Altyapı Erişim ve Kapasite Tahsis Yönetmeliğinin “Çeşitli ve Son Hükümler” başlığı altında AB mevzuatına uyum denilmek suretiyle atıf yapılmış olması, gerçek durumu tam olarak karşılamamaktadır. Demiryollarının serbestleştirilmesi sürecinde Yönetmelikler 2005 tarihli Eşleştirme Projesiyle taahhüt edilmiş ve AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı’nda Bakanlar Kurulu kararıyla AB Taşımacılık Politikası benimsenmiş ve 2001/14 sayılı Direktifin Emniyet Yönetmeliği ve Altyapı Kapasite Tahsis Yönetmelikleri olarak iç hukukta düzenleneceği, hükümetçe taahhüt edilmiştir . Artık bundan sonra, 2001/14 ve 2012/34 sayılı Direktiflerin dikkate alındığı ifadesi yerine, Yönetmeliğin adı geçen AB Direktiflerine dayanılarak hazırlandığı veya en azından referans metin olarak kabul edildiği yönünde bir ifade gerçek durumu karşılayacaktır.

Yönetmeliğin 5. maddesinde genel hükümlere yer verilmiştir. Buna göre, taşımacılık yetki belgesi almış olan demiryolu tren işletmecilerinin, önce mevzuata uygun bir emniyet yönetim sistemini kurması ve Bakanlıktan emniyet belgesi alması zorunludur. Tren işletmecileri, ancak bundan sonra altyapı kapasite tahsisi için başvuru yapabileceklerdir. AB mevzuatındaki temel prensiplerden biri olan eşit ve ayrımcı olmayan erişim hakkı burada karşımıza çıkmaktadır; buna göre ücretlendirme ve altyapı kapasite tahsisi planları tüm işletmecilere eşit ve ayrımcı olmayan bir erişim hakkı sunmalıdır. Söz konusu prensibin ihlali iddia edilir ve ayrımcılık yapıldığı yönünde bir uyuşmazlık ortaya çıkarsa, bunun çözüm merci Bakanlık olacaktır. Bu noktada Bakanlığın, 6461 sayılı Kanun ve ilgili mevzuat kapsamındaki yetkilerine ek olarak, ihtilafların çözümü konusunda da yetkilendirilmiş merci olduğunu görüyoruz. Yönetmeliğin 5. maddesinde muhtelif dolayım ile demiryolu altyapısının ayrımcı olmayan adil ve şeffaf kullanımı ile ilgili ifadeler yer verilmiştir. Çünkü kapasite tahsisi ve ücretlendirmede temel mesele, adil ve şeffaf uygulamanın yerleşiklik kazanabilmesidir; işte bu husustaki denetim yetkisi de Bakanlıkta olacaktır. Yönetmeliğin 5. maddesi, amacın gerçekleştirilebilmesi için demiryolu altyapı işletmecilerine de görev ve sorumluklar yüklemiştir. Buna göre demiryolu altyapı işletmecileri, uluslararası yük ve yolcu taşımacılık hizmetlerinin verimli yürütülebilmesi için diğer demiryolu altyapı işletmecileriyle işbirliği yapacak, demiryolu altyapı ağının etkin kullanımını ve rekabet koşullarının oluşmasını temin edecek, altyapı erişim ücret tarifesinin kendi şebekelerinde aynı ilkelere dayalı olarak uygulanmasını sağlayacaktır. Yönetmeliğin 6. maddesinde, şebeke bildirimi başlığı altında demiryolu tren işletmecilerinin serbest, adil, şeffaf ve sürdürülebilir rekabet koşullarında demiryolu altyapısına erişimlerini temin için gerekli olan bilgilerin, yine

demiryolu altyapı işletmecileri tarafından hazırlanarak, yıllık şebeke bildiriminde yayımlanacağı yönünde bir düzenleme yapılmıştır. Aslında bu düzenlemenin 5. maddede tren işletmecilerinin sorumlulukları arasında sayılması, ayrı bir maddeye konu edilmemesi, sistematik açısından daha isabetli olabilirdi.

Yönetmeliğin 5. maddesinin son cümlesinde ise, bu sayılan genel hükümlerin uygulanmasında ikili anlaşmalar, uluslararası sözleşmeler ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun hükümlerinin saklı olduğu yazılıdır. Yani ikili anlaşmalar veya uluslararası sözleşmelerdeki hükümler, Yönetmeliğin 5. maddesinde yazılı genel prensibi yani altyapıya eşit ve ayrımcı olmayan erişim hakkını sınırlayabilecektir. Buna ek olarak 4054 sayılı Kanun hükümleri, örneğin söz konusu Kanun'un 5. maddesi kapsamında verilecek olan muafiyetlerle, bazı işletmeciler lehine ve dolayısıyla diğerleri aleyhine eşit olmayan ve ayrımcılık anlamına gelecek uygulamalar söz konusu olabilecektir. 4054 sayılı Kanuna göre, demiryolu taşımacılığının özellikle bazı bölgelerde geliştirilebilmesi ve hatta kamu hizmetinin verilebilmesi için bazı tren işletmecilerine, belirli bir süreyle sınırlı olmak üzere, ayrıcalık tanınabilir. Bu ayrımcılık, özellikle kalkınmada öncelikli bölgeler ve kamu hizmetine ulaşım açısından olumlu sonuçlar da verebilir.

Yönetmeliğin 7. maddesinde ücretlendirmenin ilkeleri denilmek suretiyle, altyapı işletmecilerinin uygulayacakları ücret tarifelerinin eşit ve ayrımcı olmayacak şekilde belirlenmesi öngörülmüştür. Serbestleştirmeye birlikte ortaya, TCDD ve buna ek olarak özel sektör kuruluşlarının, demiryolu altyapısını işletebilecekleri bir pazar yapısı çıkmıştır. Bu yapı içinde ya altyapı ya da tren işletmecisi olarak bulunmak mümkündür. İşte bu tren işletmecilerine, üzerinde faaliyette bulunacakları altyapının kullanımı için uygulanacak olan ücret tarifesi, eşit olmalı ayrımcılık içermemelidir. Bunun gerekçesi, tren işletmecileri ve dolayısıyla demiryolları pazarında rekabet koşullarının sağlanabilmesi ve bunun sürdürülebilirlik kazanmasıdır. Bu sayede tren işletmecilerinin verimliliğinin artırılacağı öngörülmüştür. Söz konusu rekabet hukuku ve geniş anlamda rekabet politikalarıyla (Lizbon Anlaşması ve 4054 sayılı Kanundaki) amaç, bunlar sayesinde hem ilgili ürün pazarının geliştirilmesi hem de dolaylı olarak tüketicilerin daha ucuz ve kaliteli hizmete ulaşabilmesinin temin edilmesidir.

Yönetmeliğin 7. maddesine göre Bakanlık bazı hallerde ücret tarifelerine müdahale edebilecektir. Bu müdahale, aslında rekabet hukuku ve uygulamaları anlamında mahzurludur. Ancak müdahale bizzat Bakanlık tarafından yapıldığından, hukuki yaptırım dışında kalmaktadır. Kaldı ki Yönetmelik Bakanlığın bu müdahalesinin, haklı olacağı zeminini de tarif etmiştir. Buna göre Bakanlık ilgili piyasadaki ücretlerin, ülke ekonomisi, kamu yararı aleyhine sonuç doğurması, fahiş ücret uygulanması, rekabet koşullarının bozulması hallerinde ve gerektiğinde, taban veya tavan ücret tarifesi uygulaması getirebilecektir. Bakanlığın bu tarife müdahalesi ancak belirli bir süreyle sınırlı olabilecektir. Ancak maddede yazılı olduğu haliyle Bakanlık "gerektiğinde" de ücret tarifesine müdahale edebilecektir. Bakanlığın ücret tarifelerine müdahalesinin

Yönetmelikte sayılan haklı nedenleri anlaşılır ve şeffaf olmakla birlikte “gerektiğinde” gibi çok geniş, hiçbir objektif kritere dayanmayan bu dayanak isabetsiz olmuştur. Bakanlığın Yönetmelikteki bu sınırsız gerekçeye dayanarak tarifelere müdahale edecek olması, bazı durumlarda, hem serbestleştirmenin hedeflerine aykırı hem de rekabet politikalarıyla çelişir olabilecektir. Maddedeki bu “gerektiğinde” ifadesinin çıkartılması ve maddenin idare açısından objektif hale getirilmesi gerekir. Buna ek olarak 9. maddede yazılı olduğu üzere altyapı erişim ücretlerinin ve 11. maddede yazılı olduğu üzere kapasite tahsis teminat tutarlarının, şebeke bildiriminde belirleneceğini ve bu şebeke bildiriminin de Bakanlık tarafından onaylanacağını göz önüne aldığımızda, Bakanlığın belirleyiciliği daha net şekilde ortaya çıkacaktır.

Yönetmeliğin 8. maddesinde, sunulacak hizmetler, tren işletmecileri için altyapıya erişim hakkı ve altyapı işletmecileri için şeffaflık ve adil rekabet ortamı sağlama yükümlülüğü bağlamında düzenlenmiştir. Yönetmeliğin Ek-2.2’de veya 2-4’te yazılı belirli bazı hizmetlerin, başka altyapı işletmecileri tarafından verilebilecek olması halinde, artık bir altyapı işletmecisi hizmeti vermeyi reddedebilecektir. Yani tren işletmecisi, başka bir alternatifi varken, bir altyapı işletmecisini kendisine hizmet vermeye zorlayamayacaktır. Ancak bu düzenleme, son derece hatalı olmuştur. Bir altyapı işletmecisine belirli de olsa bazı hizmetleri reddetme hakkının tanınması, tren işletmecileri aleyhine olabilecektir. Çünkü bir tren işletmecisinin, söz konusu hizmeti almak için tüm altyapı işletmecilerine başvurması gerekebilir. Çünkü ilk başvurduğu altyapı işletmecisi, alternatifler olduğu gerekçesiyle hizmet vermeyi reddedebilecektir. Bu durumda o tren işletmecisi kaç tane altyapı işletmecisi varsa onların her birine başvurmak durumunda kalabilir. Dahası hiçbir altyapı işletmecisi o tren işletmecisinin talebini kabul etmezse, bunun çözüme kavuşturulması zaman alacağı gibi masraflı da olacaktır. Oysa Yönetmeliğin daha bir önceki maddesinde, rekabet koşullarının oluşturulması ve tüketicinin daha ucuza hizmet alabilmesi hususu düzenlenmişti.

Yönetmeliğin 11. maddesinde altyapı kapasite tahsis talebini, bunu kullanmak isteyen tren işletmecilerinin, yapacağı belirtmiştir. Yani alt yapı kullanımı için tren işletmecileri dışında kimsenin başvurabilmesi yolu kapatılmıştır. Buna ek olarak, bir demiryolu tren işletmecisine tahsis edilmiş altyapı kapasitesi, altyapı işletmecisi tarafından diğer tren bir işletmecisine kullandırılmayacaktır. Diğer taraftan, tahsis edilmiş altyapı kapasitesinin de tren işletmecileri arasında alımı, satımı, kiralanması veya başka bir yolla devri mümkün olmayacaktır. Yani altyapı işletmecileri de tren işletmecileri de kapasite tahsis konusunda öngörülmüş sınırların dışına çıkamayacak, rekabet koşullarını bozabilecek ve daha önemlisi denetim dışına taşabilecek uygulamalar içinde olamayacaktır.

Yönetmeliğin 6. bölümünde çerçeve anlaşmaları ve erişim sözleşmesine ilişkin hükümler başlığı altında tren işletmecilerinin altyapı kapasitesi kullanımlarının genel özelliklerinin bir çerçeve anlaşmasına göre belirleneceği, bu anlaşmaların haksız rekabet ve tekel oluşumuna hizmet edemeyeceği yönünde bir düzenlemeye yer verilmiştir.

Zaten altyapının kullanımı veya kullandırılmasında rekabet koşullarına vurgu yapılan, serbestleştirmeye birlikte özel sektörün ve girişimcinin önünü açan bir sistemin tekelleşmeye imkan vermemesi beklenir. 14. maddede söz edilen çerçeve sözleşmeleriyle ilgili yeterli bilgi verilmemiş, bunların uygulama içinde oluşması ve gelişmesi beklenmiş olabilir. Ancak sistemin henüz kurulmaya çalışıldığı ve bunun planlara göre yaklaşık olarak 10-15 yıl gecikmeli yapılabildiği bir ortamda, kanun ve yönetmeliklerin hayata geçirileceği araçların, süreci hızlandırmak ve verimi artırmak için, daha açık düzenlenmesi tercih edilebilirdi. 14(2). maddede ise çerçeve anlaşmalarının bir erişim sözleşmesi ile tamamlanacağı ve ancak böyle geçerli olacağı yönünde hüküm getirilmiştir.

Yönetmelikte Bakanlık tarafından yerine getirilmesi gereken pek çok iş ve işlem den söz edilmiştir. Yönetmeliğin 29. maddesinde, bu iş ve işlemleri Bakanlık adına yerine getirecek sorumlu hizmet biriminin, Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü olacağı belirtilmiştir. Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü sadece bu Yönetmelik açısından değil, yetki devrinin olduğu tüm yönetmelikler açısından yetkilendirilmiş olan mercidir.

Erişim ve kapasite tahsisi, demiryollarının teknik olarak en ciddi ve rekabet koşullarının sağlanabilmesi için kuşkusuz en önemli konu başlığıdır. Bu konu, AB mevzuatı ve uygulamalarına paralel olarak düzenlenmiştir. Kaldı ki bu konuda Türkiye için ne özgün bir süreçten ne de başka bir referans kaynağından söz edilebilir. Tek adres AB olmuştur. Buna rağmen diğer yönetmeliklerde olduğu üzere bu Yönetmelikte de 21/11/2012 tarih ve 2012/34/AB sayılı Tek Bir Avrupa Demiryolu Alanı Tesis Edilmesine İlişkin Avrupa Parlamentosu ve Konsey Direktifinin dikkate alındığı yazılmakla yetinilmiştir. Oysa bu Yönetmelik AB mevzuatı dışında başka bir ortamda hazırlanma gerekçesi ve uygulanma olanağı bulamaz. Bununla birlikte madde başlığının Avrupa Birliği mevzuatına uyum olması, referansın kuvvet derecesini göstermiştir.

cc. Kamu Hizmeti Yükümlülüğü Yönetmeliği

AB demiryolu mevzuatıyla uyum sürecindeki en önemli yasal düzenlemelerden biri kamu hizmeti ve ihalelere ilişkin olanıdır. Kamu Hizmeti Yükümlülüğü Yönetmeliği olarak adlandırılan bu Yönetmeliğin amacı, belirli bir hat üzerinde herhangi bir demiryolu tren işletmecisinin ticari şartlarda veremediği bir hizmetin, bir sözleşmeye dayalı olarak temin edilmesine ilişkin usul ve esasları belirlemektir. Yönetmelikte geçen “ticari şartlarda veremediği” şeklinde kullanılan ifadenin tam olarak nasıl yorumlanması gerektiği açık değildir. Yani tren işletmecisi hizmeti ticari olarak verebilecek olup da örneğin can ve mal güvenliği kaygısını ileri sürüp, hizmeti vermekten kaçındığında ne olacaktır? Tren işletmecisinin can ve mal güvenliği kaygısının gerçek durumu yansıttığını, bu güvenlik sorununun maliyet artışına neden olabileceğini, bu nedenle

de hizmeti vermenin ticari olarak rasyonel olmadığı sonucuna varılabilecek midir?. Bunun gibi güvenlik tartışmalarının veya doğal afet veya savaş tehlikesi gibi durumda dahi hizmet vermenin ticari olarak rasyonel olup olmadığı tartışmalı olacaktır. İşte bu tip durumlarda hizmet verilemediğinde bu Yönetmelik hükümleri uygulanacak mıdır? Özetle; Yönetmelikteki ticari şartlarda verilememek şeklindeki ifadenin daha açık olması gerekirdi.

Söz konusu Yönetmeliğin kapsamı, ulusal demiryolu altyapı ağı üzerindeki yolcu taşımacılığı hizmetleri olarak tespit edilmiştir ve yasal dayanak olarak sadece 6461 sayılı Kanun gösterilmiştir. Oysa 655 sayılı KHK, 26 Mart 2015 tarihli Yönetmelik Taslağında yasal dayanak olarak belirtilmişti; Yönetmeliğin nihai halinde yasal dayanak olarak yalnızca 6461 sayılı Kanunu görüyoruz.

Kamu Hizmeti Yükümlülüğü Yönetmeliği'nin 4. maddesinde genel kurallar düzenlenmiş, Yönetmeliğin esası burada verilmiştir. Buna göre; ticari olarak verilemeyen kamu hizmeti niteliğindeki demiryolu yolcu taşımacılığı hizmetleri, kamu hizmeti yükümlülüğü olarak kabul edilecektir. İşte bu kamu hizmeti yükümlülüğü de bir kamu hizmeti sözleşmesi kapsamında ifa edilecektir. Herhangi bir kamu hizmeti yükümlülüğünü yerine getiren tren işletmecisi, aynı zamanda farklı ticari hizmetler de veriyor olabilir. Ancak denetim ve hesap verebilirlik açısından, kamu hizmeti sözleşmesine dayanarak ifa ettiği işten edindiği gelir ve hesapları ile muhasebesini ayrı ayrı tutmalıdır. Bu prensip, AB'nin Tren İşletmelerinin Hesaplarının Standardize Edilmesi veya Normalleştirilmesi hakkındaki 2016/2337 sayılı tüzükten alınmıştır. Kamu Hizmeti Yükümlülüğü Yönetmeliğine bu kapsamda yolcu taşımacılığı hizmeti verilecek hatlar Bakanlar Kurulu tarafından tespit edilecek, kamu hizmeti yükümlüsü olacak tren işletmecisi de Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı tarafından belirlenecektir.

Söz konusu Yönetmeliğe göre kamu hizmeti yükümlüsü belirlenirken, açık ihale usulü uygulanacaktır. Ancak Yönetmelikte yazılı hallerde doğrudan hizmet alımı yoluna gidilebilecektir. Ancak ihale usulünden sapılan her durumda bu Yönetmeliğin uygulanması tartışmalı ve rekabet koşullarının sağlanması da zor olacaktır. Söz konusu Yönetmelikte, AB mevzuatı açısından ön şart olarak kabul edilmiş olan ihalelerde şeffaflık ve kamuoyunu bilgilendirme hükümlerine yer verilmiştir. Kamu Hizmeti Yükümlülüğü Yönetmeliğinin Geçici 1. maddesinde, 2019'a kadar kamu hizmeti yükümlülüğünü TCDD Taşımacılık A.Ş.'nin yerine getireceği yönünde düzenleme yapılmıştır. Buna göre en azından 2019 yılına kadar hiçbir hatta kamu hizmeti alımı için ihale açılmayacaktır. Bu geçiş süreci ve süre sınırlamasının, mevzuatın olgunlaştırılması ve demiryolu altyapısının tamamlanması açısından getirildiğini düşünebiliriz.

**c. Demiryollarındaki Üst Kurul Düzenlemelerine İlişkin Yönetmelik:
Demiryolu Koordinasyon Kurulu Yönetmeliği**

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı en yakın tarihli Yönetmelik olarak Demiryolu Koordinasyon Kurulu Yönetmeliğini⁵⁴⁴ çıkarmıştır. Yönetmeliğin “Amaç ve Kapsam” başlıklı 1. maddesinde düzenlemenin Demiryolu Koordinasyon Kurulunun oluşumu, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını belirlemek olduğu yazılıdır. Yönetmeliğin 2. maddesinde göre de Yönetmelik 655 sayılı KHK’nın 29 uncu ve 34 üncü maddelerine dayanılarak hazırlanmıştır.

Yönetmeliğin ne işlev göreceğini anlamak için 5. maddesine bakılmalıdır. Maddede Kurulun görevleri olarak sayılanların her biri son derece önemli ve hassastır. Ancak Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, Yönetmelikteki son derece ciddi görevleri kısaca saymakla yetinmiştir. Oysa bu görevlerin tam, doğru ve detaylı olarak düzenlenmesi gerekirdi. Kurulun görevlerinden birincisi demiryolu altyapı işletmecileri, tren işletmecileri ve diğer işletmeciler ile Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü arasındaki uyum ve işbirliğini sağlamak, bunun için gerekli kararları almak olarak belirlenmiştir. Demiryollarındaki işletmecilerin Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü ile arasındaki uyum ve işbirliğini sağlamak hem altyapının kullanımı hem de işletmecilik açısından önemlidir ancak emniyet önlemleri açısından hayatidir. Bu uyum ve işbirliğinin hangi mekanizmaların nasıl işletilmesiyle sağlanacağı detaylı olarak açıklanmalıydı. Bu yapılmaksızın uyum ve işbirliği sağlanacak denilmiş, yani soyut bir düzenleme olarak kalmıştır.

Kurulun yine görevleri arasında demiryolu politikalarını geliştirmek, sektörün sürdürülebilir bir yapıya kavuşmasını sağlamak, yatırım ihtiyaçlarını ve olanaklarını tespit etmek ve bu sayılanları Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanına sunmak yer almaktadır. Kurulun, gerek demiryolu politikaları gerek sektörün yapısı ve gerekse de demiryollarına yatırım konularında bu seviyede yetkilendirilmiş olması hakkında daha fazla açıklama yapılmış ve görevler somut olarak ayrıntılandırılmış olmalıydı. Çünkü bahsi geçen görevler, demiryollarının neredeyse her şeyi anlamına gelmektedir; Kurulun başarısı da başarısızlığı da demiryollarını ilk elden etkileyecektir.

d. Demiryolu Ulaşımının Emniyetine İlişkin Yönetmelik ve Yönergeler

**aa. Demiryolu Kazalarını ve Olaylarını Araştırma ve İnceleme
Yönetmeliği**

Demiryolu taşımalarında kişi ve toplum sağlığı açısından en önemli ve dikkat çekici konu demiryolu ağında yaşanabilecek kazalar ve sonuçlarıdır. Demiryolu Kazalarını ve Olaylarını Araştırma ve İnceleme Yönetmeliği , 6461 sayılı Kanunun Resmi

⁵⁴⁴ RG 2.6.2017/30084.

Gazetede yayımından 4 ay sonra çıkartılmış olan Demiryolu Emniyet Yönetmeliğiyle birlikte değerlendirilmelidir. Ancak dikkat çekici bir nokta, adı geçen her iki Yönetmelikte de daha önce aynı konuyu düzenleyen, Kaza Araştırma ve İnceleme Yönergesi-ne⁵⁴⁵ atıf yapılmamış olmasıdır. TCDD Genel Müdürlüğü, Trafik Dairesi Başkanlığı tarafından hazırlanmış ve uygulanmış olan bu Kaza Araştırma ve İnceleme Yönergesi, TCDD mevzuat sayfasında mülga mevzuat arasında yer almaktadır.

Demiryolu Kazalarını ve Olaylarını Araştırma ve İnceleme Yönetmeliğinin amacı, 1. maddesinde yazılı olduğu üzere, demiryolu kaza ve olaylarının araştırılması ve incelenmesine ilişkin bir disiplin ve işleyiş kurmaktır. Bu amaçla kaza veya olay gerçekleştiğinde yapılacak olan araştırma ve incelemenin usul ve esaslar ile bunları yapacak olanların görev, yetki ve sorumlulukları bu Yönetmelikle belirlenmiştir.

Diğer pek çok yönetmelikten farklı olarak, Demiryolu Kazalarını ve Olaylarını Araştırma ve İnceleme Yönetmeliğinin kapsamı oldukça geniş tutulmuştur. Buna göre hem ulusal ağa bağlı hatlar hem şehir içi raylı toplu taşıma hatları hem de yurtdışında Türkiye'yle ilişkili tren işletmecilerinin veya demiryolu araçlarının karıştığı kazalar ve olaylar Yönetmeliğin kapsamına dahil edilmiştir. Bunun nedeni, kaza incelemesinde kullanılacak yöntemin ve bunun yerine getirecek birimin aynı olması olabilir. Ancak nedeni ne olursa olsun, kaza ve olayların araştırılması ve incelenmesinin yeknesak kurallara tabi olması isabetli bir düzenlemedir. Yönetmeliğin kapsamının yazılı olduğu 2(1). maddede ulusal ağa bağlı yük ve yolcu taşımalarının yapıldığı hatlar ve şehir içi raylı sistemde yapılan taşımalarda yaşanabilecek kaza ve olayların bu Yönetmeliğin alanına girdiği tespit edilmiştir. 2(2). maddede ise yurtdışındaki demiryolu altyapı ağlarında Türkiye'de lisans almış tren işletmecilerince işletilen demiryolu araçları ve tasarımı veya üretimi Türkiye'de yapılan demiryolu araçlarının karıştığı kaza ve olayların da bu Yönetmelik hükümlerine göre araştırılıp, inceleneceği belirtilmiştir. Kapsam maddesinde yazılı olduğu üzere, tüm kaza ve olaylar değerlendirilme usulünün hat, tür veya yer ayrımı yapılmaksızın yeknesak bir düzenlemeye tabi tutulması yerinde olmakla birlikte, yurtdışındaki kaza ve olaylarla ilgili araştırma, incelemenin yapılabilmesi pek çok nedenle güç ve hatta yetersiz olabilir. Yurtdışı araştırma ve incelemeler konusunda, uluslararası çoklu veya ikili sözleşmelerin ne ölçüde etkin uygulanabileceği ve bu hususta uluslararası yetkilendirilmiş ortak bir makamın var olması halinde sonucun tatminkar olabileceği söylenebilir.

Yönetmeliğin yasal dayanağı, 3. maddede yazılı olduğu üzere, 655 sayılı KHK'dır. Bununla birlikte 6461 sayılı Kanunda bu hususta hiçbir düzenleme olmadığı gibi 655 sayılı KHK'da da kaza ve olaylarla ilgili doğrudan düzenlemeler bulunmaktadır. 655 sayılı KHK'nin 29. maddesinde sürekli ve geçici kurullar başlığı altında bakanlığın

⁵⁴⁵ Yönetim Kurulunun 28/03/2013 tarihli ve 20/194 sayılı Kararı ile kabul edilmiş, 15/12/2013 tarihinde yürürlüğe girmiş, Yönetim Kurulunun 14.12.2016 tarih 26/335 sayılı Kararıyla Kaza Araştırma, İnceleme ve Raporlama Yönergesinin çıkartılmasıyla birlikte yürürlükten kaldırılmıştır.

araştırma, inceleme ve değerlendirme yapmak üzere sürekli kurullar oluşturabileceği yazılı olup, bunlardan ilki kaza araştırma ve inceleme kurulu olarak belirtilmiştir. Kaza Araştırma ve İnceleme Kurulunun (KAİK) görevleri, 655 sayılı KHK'nın 2. maddesinde sayılmıştır. KAİK'in görevleri, Demiryolu Kazalarını ve Olaylarını Araştırma ve İnceleme Yönetmeliğinin dolaylı olarak en önemli kısımlarından biridir. Bu görevlerden birincisi; ulaştırma alanında yaşanan ciddi kazalarla ilgili araştırma, inceleme yapmak ve gerektiğinde ulaştırma altyapıları ve taşımacılık faaliyetlerinin emniyetinin iyileştirilmesi için Bakana teklif sunmaktır. İkincisi ulaştırma emniyet düzenlemeleri ve emniyet yönetimi bakımından belirgin bir etkisi olan kaza ve olayları özel olarak araştırmak, incelemek ve emniyet konusunda bütün ulaştırma biçimlerini de kapsayacak şekilde Bakana teklif sunmaktır. Üçüncüsü araştırma ve inceleme konusu kaza ve olaylara ilişkin bir raporlama çalışması yaparak bunu Bakana sunmak ve gerekiyorsa bu raporu taraflarla ve ilgili ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlarla paylaşmaktır. Dördüncüsü araştırma ve inceleme konusu kaza ve olayların yıllık istatistiklerini hazırlayarak, yayınlamaktır. Beşinci ve sonuncusu Bakan tarafından verilen benzeri görevleri yapmaktır.

Yönetmeliğin 2. bölümünde kaza ve olay incelemesinin amacının ne olduğu, bu incelemeye ilişkin görev ve yetkilerin neler olduğu, son olarak da kaza ve olay bildirimlerine ilişkin kullanılacak araçların neler olduğu düzenlenmiştir. Kaza ve olay incelemesinin amacının, gelecekte olması muhtemel kazaların önlenmesi olduğu ifade edilmiştir. Bu hedef doğrultusunda önce kaza ve olaylarının meydana gelmesine neden olan gerçek sebepler tespit edilecek sonra da can, mal ve çevre emniyetine yönelik mevzuatın ve uygulamaların iyileştirilmesi sağlanacaktır. Amacın ne olduğu bu şekilde açıklandıktan sonra, kaza ve olay incelemesinin, adli veya idari bir soruşturma olmadığı, suç ve suçluyu tespit etmek veya sorumluluk paylaşmak gibi bir fonksiyonu yerine getiremeyeceği ifade edilmiştir. Söz konusu maddede yazılı olmamakla birlikte bu kaza ve olay incelemesi neticesinde ortaya çıkacak raporların adli ve idari soruşturmalarda kullanılmasının önünde bir engel olmaması gerekir. Nihayetinde delilleri bir araya toplayan ve kendisi bir delil olarak nitelendirilebilecek bir rapordan söz edilmektedir. Nihayet 6(1). maddede, kaza ve olayların araştırma ve incelemesinde görevlendirilecek uzmanların nitelikleri sayılmıştır. Buna göre demiryolu sektöründe yol, cer, yolcu, yük, tesis, trafik gibi uzmanlık gerektiren konularda en az beş yıl tecrübe sahibi olan personelin görevlendirilebileceği belirtilmiştir. Ancak 5 yıl tecrübe ciddi kaza ve olayların incelenmesi için yeterli olmayabilir; bu açıdan bakılınca görevlendirilecek uzmanlar için getirilmiş olan tecrübe birikimi yetersiz kalmıştır. Bu düzenleme uzmanlar için asgari 10 yıl ve uzman yardımcıları için asgari 5 yıldır şeklinde yapılabileceği gibi hiç tecrübe süre sınırı koymayıp, daha önce en az 10 ciddi kaza ve/veya olayda uzman olarak çalışmış, rapor düzenlemiş olmak şeklinde de olabilirdi.

Yönetmeliğin giriş maddelerinden sonraki asıl hükümler, kaza ve olayların incelenmesi, bunun sonucu olan inceleme raporu ve araştırma faaliyetleri hakkındadır. Yö-

netmeliğin 9. maddesine göre, kaza veya olaydan her hangi bir şekilde haberdar olunması halinde önce KAİK Başkanı tarafından inceleme yapıp yapılmayacağına karara verilecektir. Bu ifadeden, inceleme kararının KAİK Başkanının inisiyatifine bırakıldığı gibi bir anlam çıkmaktadır. 2. fıkrada her ne kadar her türlü kaza ve olayın incelemeye tabi tutulabileceği yazılı olsa da bu bir zorunluluk olmayıp, incelemeye tabi tutulup tutulmayacağına hangi objektif kritere göre karar verileceği düzenlenmemiştir. Ancak bir kaza veya olayın incelenmesi kararı sadece KAİK Başkanının inisiyatifine bırakılmayıp, ya objektif kriterlere dayalı bir değerlendirmeye konu edilmeli veya en azından bir KAİK kararına bağlı olmalıdır. 3. fıkrada ciddi kazaların incelenmesinin öncelikle yapılacağı düzenlemesi elbette isabetlidir. Ciddi kazanın ne olup olmadığı konusunda Yönetmeliğin 4. maddesinde bir tanımlama yapılmıştır. Buna göre ciddi kaza; en az bir kişinin ölümü veya en az beş kişinin ağır yaralandığı ya da araçlarda, yolda, diğer tesislerde veya çevrede meydana getirdiği zararların toplamı en az 6 milyon TL olan kazalardır. Bu tutar her yıl 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre yeniden değerlendirilerek güncellenecektir. Yönetmeliğin 10. maddesinde kaza ve olayın incelenmesini yapacak olan KAİK'in, KAİK Başkanı tarafından nasıl oluşturulacağına ilişkin detay içermeyen bir düzenleme bulunmaktadır. Maddede KAİK Başkanının, kurulu tespit edeceği, uzmanlardan birini başkan olarak atayacağı yazılıdır. Ancak söz konusu maddede dikkat çekici ve son derece olumlu bir imkandan bahsedilmektedir. KAİK Başkanı özel uzmanlık gerektirmesi halinde KAİK dışından da görevlendirme yapabilecektir. Her ne kadar KAİK dışından örneğin üniversitelerden veya yurtdışı uzman kurumlardan uzmanlara başvurulabileceği yönünde açık ifade olmasa da Yönetmelikte buna engel bir hüküm de bulunmamaktadır. Özellikle ciddi kazalarda, hangi kurumdan veya yurtiçinden mi yurtdışından mı olduğuna bakılmaksızın konunun uzmanlarına danışılabilir. Yönetmelikte anlatılan araştırma ve inceleme süreçleri tamamlandıktan sonra ortaya çıkacak olan demiryolu kaza ve olay inceleme raporu KAİK Yönetmeliğinin 6. maddesi kapsamında KAİK'te değerlendirilerek, karara bağlanır. KAİK Yönetmeliği, kaza ve olay incelemelerinde, Demiryolu Kazalarını ve Olaylarını Araştırma ve İnceleme Yönetmeliğinde hüküm bulunmayan durumlarda başvurulacak bir hukuki metin işlevini de görecektir.

bb. Demiryolu Emniyet Yönetmeliği

Demiryolu Kazalarını ve Olaylarını Araştırma ve İnceleme Yönetmeliği'nden yaklaşık 4 ay sonra bu kez Demiryolu Emniyet Yönetmeliği çıkartılmıştır. Emniyet Yönetmeliği görece uzun bir yönetmelik olarak, demiryollarında emniyetin nasıl sağlanacağı meselesi üzerine yoğunlaşmıştır. Yönetmeliğin 1 numaralı "amaç" maddesinde, demiryolu üzerindeki emniyetin yönetimi, düzenlenmesi ve denetlenmesi konularında ortak ilkelerin belirlenmesi bir gereklilik olarak ifade edilmiştir. Bu nedenle Yönetmeliğe göre öncelikle demiryollarında faaliyette bulunanlar yani altyapı işletmecileri, tren işletmecileri ve şehir içi raylı toplu taşıma işletmecilerine emniyet sertifikası verilmeli

veya emniyet yetkilendirmesi yapılmalıdır. Buna ek olarak, emniyet hedefleri, emniyet göstergeleri ve emniyet yöntemlerinin oluşturulabilmesi için gerekli olan usul ve esaslar belirlenmelidir. Yönetmeliğin amaç maddesinde yazılı bu hususlar yerine geldikçe, demiryolu taşımacılığında emniyetin geliştirilmesi, denetlenebilmesi ve sorumlulukların tespiti mümkün olacaktır. Yönetmelik, demiryollarında emniyete ilişkin hedefleri ve bunlara nasıl ulaşılabileceği yönünde araçları tarif ederken aslında amacın sağlanabilmesi için bir emniyet yönetim sistemi kurulması gerektiği anlaşılmaktadır. Yönetmeliğin “Tanımlar” maddesinde altyapı ve tren işletmecilerinin emniyetli faaliyette bulunabilmesi, kazaların önlenebilmesi, risklerin azaltılabilesine yönelik önlemlerin belirlenebilmesi için bir yapı kurulması hedefinden söz edilmektedir. Bu yapının kuralların, talimatların, süreçlerin düzenli olarak takibini yapacağı ve revize edeceği kurumsal bir yapı olması gerekmektedir. İşte böyle bir yapı kurulabilirse, demiryollarında emniyet meselesi, sistematik biçimde yönetilebilecektir.

Her ne kadar Demiryolu Emniyet Yönetmeliği ile Demiryolu Kazalarını ve Olaylarını Araştırma ve İncelenme Yönetmelikleri farklı Yönetmelikler olsa da, birbiriyle ilişkisi nedeniyle, birlikte ele alınarak değerlendirilmelidir. Yani adı geçen 2015 tarihli her iki yönetmeliğin yöneldiği konu aynıdır; demiryollarının emniyetli hale getirilmesi ve bunun geliştirilmesidir. Dahası Demiryolu Emniyet Yönetmeliğinin 7. bölümünde, Demiryolu Kazalarını ve Olaylarını Araştırma ve İncelenme Yönetmeliği kapsamındaki konuların, “Demiryolu Kazalarının ve Olaylarının İncelenmesi, İncelemelerin Gerçekleştirilmesi, Kaza ve Olay Raporları” başlığı altında benzer şekilde düzenleme konusu yapıldığını görüyoruz. Bu haliyle, adı geçen iki yönetmeliğin, ortak bir konuya ilişkin olmaları ve içeriklerindeki benzerlikler nedeniyle birlikte değerlendirilmesinin daha yararlı olacağını söyleyebiliriz.

Demiryolu Emniyet Yönetmeliği’nin kapsamına ilişkin açıklama 2. maddede verilmiş olup, buna göre Yönetmelik demiryolu tren işletmecileri, demiryolu altyapı işletmecileri ve şehir içi raylı toplu taşıma işletmecilerine uygulanacaktır. Buna karşın bu Yönetmelik, ulusal demiryolu altyapı ağına bağlı olmayan özel mülkiyete ait demiryolu altyapısı üzerinde yapılan yük taşımacılığını ve tarihi veya turistik amaçla kullanılan demiryolu altyapısı ve demiryolu tren işletmecilerini kapsamayacaktır. Yani Yönetmelik, demiryolu taşımalarının büyük kısmını kapsayacak, sadece uzun mesafe yük ve yolcu taşımalarına değil ve aynı zamanda şehir içi raylı sistem taşımacılarına da uygulanacaktır. Böylece gerek Demiryolu Kazalarını ve Olaylarını Araştırma ve İncelenme Yönetmeliği ve gerekse de Demiryolu Emniyet Yönetmeliğinin şehir içi taşımaları dahil, ulusal demiryolu ağındaki -istisnai taşıma türleri dışında- tüm taşımalara yeknesak olarak uygulanacağını görüyoruz. Emniyet konusunda kurallar belirlenirken, Demiryolu Altyapı Erişim ve Kapasite Tahsis Yönetmeliği’nde olduğu gibi, şehir içi veya şehir dışı gibi bir ayırım, ortak emniyet kuralları nedeniyle, kabul edilmemiştir.

Bu Yönetmeliğin de kanuni dayanağı olarak 655 sayılı KHK ve 6461 sayılı Kanun gösterilmiştir. Oysa uluslararası taahhütler ve AB ile ortaklaşılan bir emniyet anla-

yışı olması nedeniyle dayanağın veya referans metnin uluslararası sözleşmeler ve AB ilgili mevzuatı olduğunun yazılması daha isabetli olabilirdi.

Yönetmeliğin 2. bölümünde demiryolu emniyetine ilişkin genel esaslar düzenlenmiştir. Bu esaslar ayrıntılı olarak açıklanmıştır. 5. maddede Bakanlığın, demiryollarında emniyetli altyapı işletmeciliği ve taşımacılık faaliyetlerinin yapılabilmesi için her türlü düzenlemeye gidebileceğini belirtilmiştir; bu aynı zamanda bir görevlendirme anlamı taşımaktadır. Bakanlık ayrıca, emniyet sertifikası ve emniyet yetkilendirmesi verilmesi için de gerekenleri yapacaktır. Bakanlığın bu kapsamdaki denetim ve incelemeleri en geniş anlamda yapabilme yetkisi olacak ve emniyetle ilgili denetim ve incelemeleri sırasında işletmecilerin her türlü ilgili belge, bina ve tesislerine erişebilecektir. Maddede demiryollarında faaliyette bulunan tüm işletmecilerin ciddi kazaların önlenmesi, demiryollarında emniyetin temini ve iyileştirilmesini sağlamakla yükümlü tutulduğunu görüyoruz. Böylece güvenlik anlayışının tüm işletmecilere yayıldığını, onların da bu konunun öznesi haline getirildiğini görüyoruz ki bu olması gereken, son derece isabetli bir yaklaşım getirmiştir. Bu yaklaşım, 5(3). maddede daha somut bir ifadeyle karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu maddeye göre tüm işletmeciler, demiryolu sisteminin emniyetli bir şekilde çalışmasını sağlayacak ve risklerin de kabul edilebilir seviyede tutulmasından sorumlu olacaklardır. Tüm işletmeciler, ulusal emniyet kuralları ve standartları gereği olarak, risk kontrol tedbirlerini uygulayacak ve birbirleri ile işbirliği yaparak emniyet yönetim sistemi kuracaktır. Maddenin devamında önceki hükümleri teyit eder şekilde, tüm işletmecilerin demiryolu sisteminin kendine ait kısmının emniyetli hale getirilmesinden sorumlu tutulduğunu görüyoruz. Tüm işletmeciler, bizzat kendi hizmetlerini değil 3. kişilerden tedarik ettikleri her türlü servis, bakım, araç, donanım ve malzemenin belirtilen gereklilik ve kullanım koşullarına uygun olmasını da temin edecektir.

5. maddede bu kez emniyet yönetim sistemi bahsine geçilmiş, işletmecilerin kabul edilebilir operasyonel emniyet seviyesinde çalışması aranmış ve işletmeciler eliyle bir emniyet kültürü oluşturulması hedefi konulmuştur. Bu çerçevede tüm işletmecilerin parçası olacağı bir emniyet yönetim sisteminin, ortak emniyet hedefleri ile uyumlu olduğunu değerlendirmek ve demiryolu emniyet performansının izlenmesini kolaylaştırmak istenmiştir. İşte bunun için de Yönetmeliğin 26. maddesinde belirlenmiş olan ortak emniyet göstergelerinin kullanılacağı ifade edilmiştir.

5. maddeye göre emniyet sertifikası ve emniyet yetkilendirmesi sahipleri emniyet yönetim sistemini kurmuş ve belirlenmiş emniyet standartları ve kurallarına uyum göstermiş kabul edilmektedir. Zaten bir demiryolu tren işletmecisinin, altyapıya erişim izni için bir emniyet sertifikasına sahip olması şarttır; yoksa yetki belgesini almış olması yeterli olmayacaktır. Yönetmelikte demiryolu altyapı işletmecilerinin düzenleyici bir konuma sahip olduğunu görüyoruz. Bu haliyle altyapı işletmecileri bir tür idari fonksiyon icra etmektedir diyebiliriz. Çünkü 5(10). maddeyle demiryolu tren işletmecilerinin, kullandıkları demiryolu altyapısının işletmecisince yayımlanan şebeke bildirimi, taşı-

macılık, trafik ve emniyet ile ilgili kurallara, usul ve esaslara uymak mecburiyetinde olduğu yönünde bir hüküm getirilmiştir.

Yönetmeliğin 3. bölümünde yer verilen konular emniyet yönetim sistemi, eğitim ve belgelendirme, makinistler ve emniyet açısından kritik görevlerdir. 6. madde emniyet yönetim sisteminin nasıl kurulacağı, hangi kurallara tabi olacağı ve sonrasında da nasıl devam ettirileceği hakkındadır. 6(1). maddeye göre, tüm işletmeciler emniyet yönetim sistemini kuracaktır. Bu bir şart olarak getirilmiştir. Bu emniyet sistemi, Bakanlık veya Bakanlık tarafından yetkilendirilen kuruluşlar tarafından belgelendirilmek zorundadır. Yönetmelikte tüm işletmecilere yürüttükleri faaliyetin büyüklüğü, türü ve taşıdığı risklere göre bir emniyet sistemi kurmaları yükümlülüğü getirilmiş; emniyetin koordineli ve sağlıklı bir şekilde yürütülmesini sağlamak için de tüm unsurları ile uyumlu bir şekilde kurulması gereği ifade edilmiştir. Tüm işletmeciler, emniyet sisteminin kurulması ve yürütülmesi meselesini en üst düzeyde idare etmek, tehlikeleri ve riskleri ortadan kaldıran veya asgari seviyeye çeken operasyonel bir risk yönetimi yapacaklardır. 6. madde emniyet sistemi kurulurken hangi detayların gözetilmesi gerektiğini de belirtmiştir. Buna göre tüm işletmeciler kendilerine uygun emniyet yönetim sistemini kurarken, ortak emniyet hedeflerinin gerçekleştirilmesini, ulusal emniyet kurallarına ve TSI’lardaki emniyet gerekliliklerine ve risk kontrol değerlendirme yöntemlerine uygun olmasını göz önüne alacaklardır. Emniyet yönetim sistemi, tüm işletmecilerin sadece kendi faaliyetlerini kapsamayıp, 3. kişilerden tedarik ettikleri bakım ve malzeme teminine yönelik tüm risklerin kontrol edilmesini de kapsamaktadır. Genel esaslar anlamında son fıkrada; altyapı işletmecilerinin, tüm demiryolu tren ve şehir içi raylı toplu taşıma işletmecilerinin TSI’lara, ulusal emniyet kurallarına ve emniyet sertifikalarındaki şartlara uygun olarak faaliyette bulunması için gerekli önlemleri alacağı yönünde bir düzenlemeye yer verilmiştir. Bu madde, yönetmelikler içinde en ayrıntılı düzenlemelerin olduğu maddelerden biridir.

Yönetmeliğin 7. maddesinde emniyet yönetim sistemi temel gereksinim ve bileşenleri başlığı altında yine oldukça detaylı düzenlemelere yer verilmiştir. Bazı hususlara kısaca değinilmekle birlikte, söz konusu hususlar (kaza ve olay inceleme yöntemlerinin belirlenmesi; personel yeterliliği ve eğitimi gibi), zaten başka yönetmelikler kapsamında düzenlemeye konu edilmiştir. Söz konusu maddede, emniyet yönetim sisteminin, tren işletmecilerinin kurumsal yapısında nasıl konumlandırılması gerektiği yönünde açıklamalara yer verilmiştir. Buna göre tüm işletmecilerin kurumsal yapısı içindeki emniyet sorumluluklarının dağılımı ve yönetimin kontrolünün nasıl sağlanacağı gibi hususlar belirtilmiştir. 7. maddede ayrıca emniyet risk yönetimi, tehlike ve risk tespiti, risk değerlendirme ve kontrolü ile risk azaltıcı önlem süreçlerine değinilmiş; personel yeterliliği ve eğitimi, bilgi iletişimi, dokümantasyon, acil durum eylem planları, kaza ve olay inceleme yöntemlerinin tespiti ile emniyet yönetim sisteminin iç denetime tabi olması yönünde kısa açıklamalar yapılmıştır.

Yönetmeliğin 8. maddesi eğitim ve belgelendirme konusuna kısaca değinmekle yetinmiştir. Söz konusu maddede özetle tüm işletmecilerin, demiryolu hizmetlerinin emniyetli bir şekilde sunulmasını temin ve emniyet kültürü oluşturmak için, organizasyon şemasında yer alan tüm personelin gerekli olan eğitimleri almasını sağlayacağı yönünde bir düzenleme getirmiştir. Buna benzer şekilde 9. maddede de makinistlerin gerekli eğitimleri almalarına ilişkin kısa bir düzenlemeye yer verilmiştir. Ancak zaten eğitim, sınav ve makinistler konulu özel yönetmeliklerde detaylı düzenlemeler yapılmıştır. Yönetmeliğin 10. maddesinde de emniyet açısından kritik kabul edilen görevlere atıf yapılmış, bunların Yönetmeliğin ekinde (Ek 2) yer alan listede sayıldığı belirtilmiştir. Bununla birlikte, konunun hassasiyeti nedeniyle olsa gerek, emniyet açısından özel önem arz eden konulara ilişkin ayrı ve özel bir düzenleme yapılmıştır. Yaklaşık bir yıl sonra Demiryolu Emniyet Kritik Görevler Yönetmeliği çıkartılmıştır.

Yönetmeliğin 4. bölümünde, Yönetmelikte sıkça adı geçen emniyet yetkilendirmesi ve emniyet sertifikası hususlarını düzenlemektedir. 11. maddeye göre altyapı işletmecilerinin, kullanımında olan demiryolu altyapısı için, bu Yönetmelikte yazılı usul ve esaslara uygun bir emniyet yetkilendirmesi alması zorunluluğu getirilmiştir. Altyapı işletmecilerinin emniyet yetkilendirmesi olmadığı sürece faaliyette bulunabilmesi mümkün olmayacaktır. 11. maddede söz konusu emniyet yetkilendirmesinin kapsamında hangi hususların olduğu tek tek sayılmıştır. Buna göre altyapı işletmecisinin, emniyet yönetim sistemini, Yönetmelikte belirtildiği şekilde kurması ve ardından risk kontrol prosedürlerini yerine getirmesi gerekmektedir. Bu prosedürler içinde sinyalizasyon, trafik tasarım ve bakımı, operasyon dahil tüm ilgili süreçler olmalıdır. Bunun sonrasında artık altyapı işletmecisinin, emniyetli bir işletmecilik sistemi kurduğu teyit edilmiş olacaktır. Bununla birlikte emniyet yetkilendirmesi için bir alan sınırlaması getirilmiştir; buna göre ulusal demiryolu ağını veya sadece tanımlanan bir hatta geçerli olabilecektir. Yönetmeliğin kapsam maddesinde yazılı olduğu üzere şehir içi raylı toplu taşıma işletmecileri de bu Yönetmelik hükümlerine tabi olacaktır ve dolayısıyla onlar da kullanımlarında olan altyapı işletmeciliği için emniyet yetkilendirmesi almak mecburiyetindedir.

Emniyet yetkilendirmesiyle benzer olan emniyet sertifikası, 14. maddede düzenleme konusu olmuştur. Emniyet yetkilendirmesi, altyapı işletmecilerinin faaliyeti için zorunluysa, emniyet sertifikası da altyapı üzerinde faaliyette bulunacak olan tren ve şehir içi raylı toplu taşıma işletmecileri zorunlu kılınmıştır. 14. maddede tren ve şehir içi raylı toplu taşıma işletmecilerinin, bu Yönetmelikte belirtilen usul ve esaslara göre emniyet sertifikası alması gerektiği düzenlenmiştir. 14. maddede emniyet sertifikasının kapsamındaki hususlar belirtilmiştir. Bu kapsamda tren ve şehir içi raylı toplu taşıma işletmecileri, emniyet yönetim sistemini bu Yönetmelikte belirtildiği gibi kurmalı ve hizmetlerini de emniyetli bir şekilde verebilmeyi temin etmelidir. İşletmecilerin alacağı emniyet sertifikası, tüm ulusal demiryolu ağını kapsayabileceği gibi sadece belirli bir demiryolu hattını da kapsayabilir. 14. maddede ayrıca, altyapı işletmecilerinin, ticari

olmayan ama kendi ihtiyaçlarını kapsayan bir tren işletmeciliği yapacak olması halinde de ayrıca emniyet sertifikasına ihtiyaçları olduğu belirtilmiştir.

Hem yetkilendirme hem de sertifika için Bakanlık belirli bir ücret alacak, bu ücretler Bakanlık Döner Sermaye İşletmesi hesabına yatırılacaktır. Emniyet yetkilendirmesi de emniyet sertifikası da işletmecilerinin organizasyon yapısında ve faaliyetlerinde büyük bir değişiklik olmadığı sürece 5 yıl süreyle geçerli olacaktır. Hem emniyet yetkilendirmesi hem emniyet sertifikası, işletmecilerin aranan şartlara sahip olması durumunda, yenileme başvurusu üzerine yenilenebilecektir; ancak bu yenileme süresi de 5 yıldan uzun olamayacaktır. Büyük değişiklik olması halinde bu değişiklik Bakanlığa bildirilecektir. Neyin büyük değişiklik olarak kabul edileceği Yönetmeliğin 17. maddesinde sayılmıştır. Bunlar

İşletmecilerin organizasyon yapısında ve faaliyetlerinde meydana gelecek büyük değişikliklerdir. Büyük değişiklikler 17. maddede yazılı olduğu üzere çoğunlukla teknik ağırlıklı olup, Bakanlık tarafından yayımlanan ortak emniyet yöntemlerine göre yapılan risk değerlendirmelerinde önemli olduğu tespit edilen değişikliklerdir.

Yönetmelikte demiryolu araçlarının, emniyet konusunda aranan diğer kriterlere uygun bakımlarının yapılması hakkında da düzenleme getirilmiştir. 21. maddede demiryolu ağında kullanılacak araçlar için, henüz kullanmadan önce, bakımlarından sorumlu bir kuruluş veya birim belirlenmiş olması şartı aranmaktadır. Böylece demiryolu aracına bakım ve onarım hizmeti verecek bir bakımdan sorumlu kuruluş veya birim olacak; bu kuruluş veya birim, araçların önce bakımından, sonra da emniyetli şekilde çalışmasından sorumlu olacaktır. Burada emniyetle ilgili yükümlülüğün sadece işletmeci üzerinde bırakılmadığını, buna ek olarak, bakımdan sorumlu olacak kuruluş veya birim hangisi olacaksa, onun da emniyetle gerekliliklerden sorumlu tutulduğunu görüyoruz. Bu kuruluş veya birimler, demiryolu araçlarının bakımıyla ilgili olarak özel kurallara tabi olacak, Karşılıklı İşletilebilirlik Teknik Şartnamesine ve ilgili diğer mevzuata uygun bakım hizmeti verecektir. Söz konusu kuruluş veya birimler, bakım hizmetini bizzat kendisi verebileceği gibi sözleşmeli olarak bir diğer bakım kuruluşu veya birimi aracılığıyla da bakımı yaptırabilecektir. Burada hizmetin bir tür, alt yükleniciye devri durumu söz konusudur. Bu halde bakımdan kaynaklanan sorumluluk müteselsil olacaktır ancak yine de bu bakım hizmetinin devri yöntemi, emniyetli bakım hizmeti anlamında aranan kriterleri aşağı çekmemelidir. Yönetmeliğin 21. maddesinde yük vagonlarının bakımına bir cümleyle de olsa değinilmiş ve bakımdan sorumlu kuruluşta aranan nitelik somut olarak belirtilmiştir. Buna göre vagonların bakımını yapacak olan kuruluş, Uluslararası Demiryoluyla Taşımalara İlişkin Sözleşme olan COTIF'in G numaralı Eki olan Uluslararası Trafikte Kullanılan Demiryolu Malzemelerinin Teknik Kabulüne İlişkin Yeknesak Kurallarına (ATMF)⁵⁴⁶ göre onaylanmış ECM (Entity

⁵⁴⁶ ATMF: Uniform Rules concerning the Technical Admission of Railway Material used in International Traffic

in Charge of Maintenance) yani yetkili bakım kuruluğu belgesine sahip olmalıdır. Bu Yönetmelikle demiryolu araçları ve vagonların bakımıyla ilgili uyulması gereken usul ve esaslar ayrıntılı şekilde düzenlenmiş olmaktadır. Bakım yükümlülüğünün kapsamı, kim tarafından yerine getirileceğı, uyulması gereken mevzuat ve uluslararası standartlar açık bir şekilde ortaya konulmuştur.

Yönetmeliğın 6. bölümünde ise ulusal emniyet kuralları, yıllık emniyet raporları, ortak emniyet yöntemleri, ortak emniyet göstergeleri ile ortak emniyet hedeflerine ilişkin esaslar belirtilmiştir. Bu sayılanlar Bakanlık tarafından yıllık olarak yayınlanacak veya ilgililere duyurulacaktır. Bakanlık bu kurallar, raporlar ve yöntemler sayesinde emniyetli bir sistem işleyişine ilişkin hedefleri göstermek ve sistemi daha da iyileştirmeyi amaçlamaktadır.

Demiryolu Kazalarını ve Olaylarını Araştırma ve İnceleme Yönetmeliğı ile Demiryolu Emniyet Yönetmeliğini birlikte değerlendirmek daha yararlı olacaktır. Çünkü bu iki yönetmelik birbirini tamamladığı gibi, içe içe geçmiş kısımları dahi vardır. Demiryolu Emniyet Yönetmeliğinin 7. bölümünde 3. madde halinde demiryolu kazalarının ve olaylarının incelenmesi; incelemelerin gerçekleştirilmesi; kaza ve olay raporları hususlarına değinilmiştir. Oysa bu hususlar aslında ait oldukları Demiryolu Kazalarını ve Olaylarını Araştırma ve İnceleme Yönetmeliğı ile Demiryolu Emniyet Yönetmeliğinde zaten daha önce düzenlenmişti. Bununla birlikte, bu hususların Emniyet Yönetmeliğinde de yer alması isabetlidir. Çünkü kaza ve olayların nedenleri, emniyet konusunu birinci derecede ilgilendirmektedir. Kaza ve olayların nedenleri anlaşıldıkça, demiryolu emniyetinin iyileştirilmesi ve kazaların önlenmesiyle ilgili emniyet önerileri de daha isabetli oluşturulabilir.

Yönetmeliğın 28. maddesinde, kazaların ve olayların incelenmesi sayesinde gelecekte yaşanabilecek olumsuz durumların önlenmesi ve risklerin azaltılması mümkün olabilecektir. İşte bunun yapılabilmesi için tavsiye ve düzenlemeler oluşturmak gerektiğı belirtilmiş, bunun hangi şartlar dahilinde yapılacağı da maddede açıklanmıştır. Buna göre ciddi kaza olarak tanımlanan kaza ve olayların incelemesinin Kaza Araştırma ve İnceleme Kurulu (KAİK) tarafından yapılacak, Bakanlık dilerse ciddi kazaları ayrıca kendisi de inceleyebilecektir. Ayrıca şehir içi raylı toplu taşıma işletmecilerinin, içinde olduğu tüm kaza ve olaylarda önce bir iç inceleme yapılacak ve bunun sonuçları da kayıt altına alınacaktır. Bunlara ek olarak altyapı işletmecisi ve şehir içi raylı toplu taşıma işletmecileri, kendi kullanımındaki hatlarda yaşanan tüm kaza ve olayları inceleyecekler, eğer ciddi bir kaza ise bunu KAİK ve Bakanlığa bildirileceklerdir; bunun haricindeki kaza ve olaylar ise Bakanlığa yıllık emniyet raporları kapsamında rapor edilecektir. Yönetmeliğın 28(5). maddesinde kaza ve olay incelemelerinin, emniyet yönetim sisteminin bir parçası olduğu, kimseye karşı bir suçlama veya hüküm içermeyeceğı yazılıdır. Ancak, bir kez kaza veya olay hakkında inceleme yapıp, neden-sonuç ilişkisi kurulduktan sonra, bunun sorumlularının doğrudan olmasa bile dolaylı olarak tespiti sonucu ortaya çıkacaktır. İşte bunun daha sonra adli ve/veya idari soruşturma dosyala-

rına girmesinin önünde bir engel bulunmamaktadır. Bu maddenin ifadesi, incelemenin adli bir işlem olmadığı şeklinde anlaşılabilir. Yoksa kaza veya olay sonrasında uzmanlarınca yapılmış bir incelemenin yok sayılması, sadece Bakanlık kayıtlarında kalması anlamlı olmayacağı gibi, hukuk devletinde buna imkan da olmayacaktır. Söz konusu maddenin son fıkrasında, tüm işletmecilerin, kaza ve olay incelemelerine ilişkin usul ve esasları, kendi emniyet yönetim sistemleri içerisinde yine kendilerinin belirleyeceği yazılmıştır. Ancak bu denli önemli emniyetle bire bir ilişkili bir konuda, bu insiyatifin işletmecilere bırakılması isabetli değildir. İşletmeciler, kaza ve olay incelemeleri usul ve esaslarına dair bir Şartname yapıp, ona tabi tutulabilir.

Yönetmeliğin 29. maddesinde kaza ve olay incelemelerinin nasıl gerçekleştirilmesi ve neler yapılması gerektiği açıklanmıştır. Burada özellikle işletmeciler için önemli olan nokta, kaza ve olay incelemelerini bu Yönetmelik hükümleri ile KAİK ve alt yapı işletmecisinin belirlediği usul ve esaslara göre yapmaları gerektiğidir. Bu kaza ve olay incelemesinden beklenen sonucun elde edilebilmesi için, ilgili tüm kurumlar incelemeyi yapan işletmeciyi işbirliği yapacaktır.

Yönetmeliğin 30. maddesinde, Yönetmelikte düzenleme konusu yapılan bu kaza ve olay incelemelerinin asıl amacının, kaza ve olay hakkında teknik içerikli bir rapor hazırlanması olduğu yazılıdır. Zaten inceleme sonuçlarının kayıt altına alınması, raporlanması, istatistik çalışmasının yapılması gibi hususlara Yönetmeliğin muhtelif yerlerinde değinilmiştir. İşte 30. maddede bu kez rapor hazırlanması nedeniyle, Yönetmeliğin özünde yer alan amaca bir kez daha değinilmiştir; o da raporlama sayesinde demiryolu emniyetinin iyileştirilmesidir. Çünkü raporun içeriğinde kazaların nasıl önlenebileceğine dair emniyet önerileri olacağı gibi, teknik nedenlerle zaten şekil detayları, kaza ve olayın muhtemel sebepleri, hata ve eksikliklere de yer verilmelidir. İşletmeciler raporlarını Bakanlığa verecekler; Bakanlık da hazırlanmış emniyet önerilerini, demiryolu emniyeti mevzuatını hazırlayan, uygulayan ve denetleyen ilgili kurum ve işletmecilerle paylaşacaktır. Zaten kaza ve olaylara ilişkin tedbirler, rutin bir uygulama olarak, Bakanlığa yıllık rapor içeriğinde bildirilecektir.

Yönetmeliğin 8. bölümünde sorumluluk dağılımı ve idari yaptırım uygulamasına yer verilmiştir. 31. maddede, Yönetmeliğin başka hükümlerinde de bahsi geçtiği üzere, sorumluluk tüm işletmecilere verilmiş, tüm ilgililer emniyet sisteminin parçası haline getirilmiştir. Buna göre Yönetmelikte yer alan kurallara uyulması ve emniyetli çalışmanın sağlanmasından tüm işletmeciler sorumlu olacaktır. Hatta bu sorumluluk kapsamına işletmecilere ek olarak, bu Yönetmeliğin 21. maddesi gereğince, bakım hizmeti veren kuruluş ve birimler de dahil edilmiştir.

Yönetmeliğin 9. bölümünde muhtelif hükümlere yer verilmiştir. 33. maddede sorumlu hizmet birimi olarak Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü belirtilmiştir. Buna göre bu Yönetmelik kapsamında Bakanlığın yerine getireceği iş ve işlemler için,

diğer yönetmeliklerde olduğu gibi, Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü yetkilendirilmiştir.

34. madde yine benzer yönetmeliklerde atıf yapıldığı üzere referans mevzuat olarak 2014 tarihli Avrupa Parlamentosu ve Konseyinin 2004/49 AB sayılı Demiryolu Emniyet Direktifine⁵⁴⁷ atıf yapmıştır. Geçici 1. maddede ise TCDD ve TCDD Taşımacılık A.Ş. ile şehir içi raylı toplu taşıma işletmecilerinin emniyet yetkilendirmesi ve emniyet sertifikalarını almaları için belli bir süre öngörülmüştür. Buna göre Geçici maddede sayılmış olan alt yapı işletmecileri üç yıllık süre içinde emniyet yetkilendirmesi ve emniyet sertifikalarını alacaklar ve bu süre içinde de altyapı işletmecilik faaliyetlerini sürdüreceklidir. Böylece TCDD ve TCDD Taşımacılık A.Ş. ile şehir içi raylı toplu taşıma işletmecilerine bu geçiş döneminde bir muafiyet tanınmış olmaktadır. Geçici 2. maddede de yine gerekli mevzuat çalışmaları yapılana kadar, bu geçiş sürecinde TCDD, TCDD Taşımacılık A.Ş. ve şehir içi raylı toplu taşıma işletmecileri tarafından uygulanan mevzuat, bu Yönetmeliğe aykırı olmadığı sürece, uygulanmaya devam edecektir. Birincisi, bu Yönetmeliğin düzenlediği alanla ilişkili başka yönetmelik veya diğer mevzuat çalışmalarının yapılabileceğini, ikincisi bu yönetmelik veya diğer mevzuat çalışmalarının tamamlanması için bir sürenin öngörülmediğini anlıyoruz.

cc. TCDD Emniyet Kurulları ve Emniyet Komisyonları Yönergesi

TCDD Emniyet Kurulları ve Emniyet Komisyonları Yönergesi⁵⁴⁸, TCDD Genel Müdürlüğü ve Bölge Müdürlüklerinde görev yapan Emniyet Kurulları ve İşletme Emniyeti Komisyonlarının oluşturulması ile çalışma usûl ve esaslarını belirlemek amacıyla çıkartılmıştır. Yönergenin yasal dayanağı, 2015 tarihli Demiryolu Emniyet Yönetmeliğinin 7 nci maddesidir. Demiryolu Emniyet Yönetmeliğinin 7. maddesi, emniyet yönetim sistemi temel gereksinim ve bileşenleri başlıklı olup, maddede emniyet sorumluluklarının kimlere ne ölçüde ait olduğu, yönetim kontrolünün nasıl korunduğu, sorumluluklar dağılımında yönetici ve personelin görevleri yer almaktadır. Dayanak 7. maddede emniyet hedeflerinin belirlenmesinin, emniyet risk yönetiminin, personel yeterliliği ve eğitiminin, kaza ve olay inceleme yöntemlerinin belirlenmesinin, emniyet yönetim sistemi iç denetimlerinin nasıl yapılacağı ve hangi usullere göre yerine getirileceği düzenlenmiştir.

⁵⁴⁷ 29 Nisan 2004 tarih ve 2004/49/EC sayılı “Demiryolu Güvenlik Direktifi” ki tüm Avrupa Birliği demiryolları için müşterek güvenlik hedeflerini tarif etmek üzere düzenlenmişti. Söz konusu direktifle, 95/18/EC ve 2001/14/EC sayılı direktiflerde değişiklik yapılmış, Avrupa demiryolu ağında işletmeciliğe başlamadan önce tüm demiryolu şirketlerinin elde etmesi gereken güvenlik sertifikalarının verilmesi hakkında açık bir prosedür oluşturulmuştu. Direktifle, güvenlik şartlarının uyum sürecinin iletilmesi hedeflenmiş, böylece demiryolu şirketlerinin uluslararası düzeydeki faaliyet olanaklarının artırılması amaçlanmıştı. Bunlara ek olarak ve belki de güncel olarak çok önemli bir başka husus daha bu direktifle düzenlenmişti; o da bağımsız kaza incelemesi prensipleri getirilmişti. Bu kaza incelemesinin üye ülkelerin oluşturacağı daimi bir organ tarafından yürütülmesi öngörülmüştü.

⁵⁴⁸ Yönetim Kurulunun 10.03.2017 tarih ve 8/50 sayılı kararı ile kabul edilmiştir.

Söz konusu Yönergeye göre emniyet kurulları ve emniyeti komisyonları merkez ve bölge olmak üzere iki seviyede oluşturulacaktır. Yönergenin 3. Bölümünde de bu kurul ve komisyonların çalışma usul ve esasları belirtilmiş, gündemlerinde hangi konuların, nasıl görüşüleceği ve karara bağlanacağı tek tek sayılmak suretiyle belirtilmiştir. Kurul ve komisyonların çalışmaları son derece sıkı şekil şartlarına bağlanmıştır.

TCDD Emniyet Kurulları ve Emniyet Komisyonları Yönergesiyle, TCDD Emniyet Kurulları ve Emniyet Komiteleri Yönergesi⁵⁴⁹ yürürlükten kaldırılmıştır. Yürürlükten kaldırılan Yönergenin tanımlar maddesinde Türkiye'nin üyesi olduğu uluslararası demiryolu örgütlerinin (UIC) ve aday olunan AB Parlamentosu ve Konseyinin 2004 tarih ve 2004/49 sayılı Demiryolu Emniyet Direktifi ve standartlarının referans alındığı özellikle ifade edilmişti. Böylece henüz mevzuatımıza 2015 tarihli Demiryolu Emniyet Yönetmeliği girmeden önce demiryolu emniyet sisteminin kurulabilmesine yönelik bu Yönerge çıkartılabiliyordu. İşte bunun yegane sebebi AB'nin 2004/49 sayılı Demiryolu Emniyet Direktifidir. Söz konusu Yönergenin zamanlaması ise 6461 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden hemen sonraya denk gelmiş olması nedeniyle, adı geçen Kanuna bağlanmalıdır.

TCDD Emniyet Kurulları ve Emniyet Komisyonları Yönergesiyle, onun yürürlükten kaldırdığı TCDD Emniyet Kurulları ve Emniyet Komiteleri Yönergesi karşılaştırıldığında bu değişikliğin neden yapıldığı anlaşılamamaktadır. Her iki Yönerge şeklen de içerikleri itibarıyla de çok benzerdir. Yürürlükten kaldırılmış olan Yönergeyle amaçlanan hedeflere ulaşılamamış mıdır yoksa Demiryolu Emniyet Yönetmeliği çıkartıldıktan sonra ilgili Yönergenin revize edilmesi mi gerekmiştir veya bunlar değilse hangi gerekçeyle bu değişiklik yapılmıştır soruları yanıtsız kalmaktadır. Çünkü her iki düzenleme benzer olup, TCDD Emniyet Kurulları ve Emniyet Komiteleri Yönergesi'nin kısmı bir revizyonla güncellenmesi mümkündü oysaki yürürlükten kaldırılması yoluna gidilmiştir. Yürürlükten kaldırılan Yönergenin uygulanmasında ciddi sorunlar yaşanmış olsa bu sonuç kamuoyu tarafından öğrenilmiş olurdu ancak kurum tarafından böyle bir bilgi paylaşımı yapılmamıştır. Demiryolu Emniyet Yönetmeliği 2015 tarihli olmasına karşın TCDD Emniyet Kurulları ve Emniyet Komisyonları Yönergesi 2017 tarihlidir yani arada oldukça uzun bir süre sonra olduğundan, Yönetmelik nedeniyle çıkartıldığını düşünmek zordur.

Yürürlükten kaldırılmış olan TCDD Emniyet Kurulları ve Emniyet Komiteleri Yönergesinde de birimlerin görev ve yetkileri merkez ve bölge olarak ayrılarak belirtilmişti. Buna göre merkez emniyet kurulu, kendisine gelen raporları inceleyecek, işletme emniyeti ile ilgili ulusal konuları değerlendirecek, risk yönetimi ve bununla ilişkili olarak risk kontrol tekliflerini görüşüp, bu konularda karar alacaktı. Bu sayılanlara ek olarak, iyileştirme süreçlerinin yürütümüne karar verecek ve nihayet emniyet hedefleri ve iyileştirme eylemlerine yönelik kararlar alacaktı. Bölge emniyet kurulu ise bölgenin

⁵⁴⁹ Yönetim Kurulunun 17.05.2013 tarihli ve 13/121 sayılı kararı ile kabul edilmiştir.

emniyetle ilgili en üst karar organı olarak tarif edilmişti. Görev ve yetkileri merkez emniyet kuruluna benzer olmakla birlikte ölçek olarak daha küçüktü. Bölge emniyet kurulu da kendisine sunulan raporları görüşüp, risk yönetimi ve önlemlerini değerlendirip, bölgesinin yıllık emniyet hedefleri ve eylemleri ile emniyet organizasyonu ve düzenlemelerine ilişkin kararlar alacaktı. Yürürlükten kaldırılmış olan Yönergenin 11. maddesinde komitelerin demiryolu işletmeciliğine ilişkin işleyişi izleyeceği, olabilecek ve Tanımlamalarındaki adıyla “ramak kala” ve yaşanmış kaza ve olayları neden-sonuç ilişkisini içinde araştırıp çözüm önerileri oluşturacağını, kaza tehlikelerini inceleyeceğini, bu tehlikelerin ortadan kaldırılması veya azaltılması için önerileri değerlendireceğini görüyoruz. Özetle; TCDD Emniyet Kurulları ve Emniyet Komiteleri Yönergesi, bir emniyet sisteminin kurulabilmesi ve kuruma emniyet meselesinin yönetimi konusunda bir disiplin kazandırılabilmesi amacı taşımaktaydı. Bu mevzuat düzenlemesi, demiryollarında emniyetin geliştirilmesi için tanımlı ve kurumsal bir çaba olarak değerlendirilebilirdi. TCDD Emniyet Kurulları ve Emniyet Komiteleri Yönergesinin neden yürürlükten kaldırıldığı anlaşılamadığından bu değişiklik tartışması ancak kısıtlı yapılabilmektedir.

dd. Kaza Araştırma, İnceleme ve Raporlama Yönergesi

Kaza Araştırma, İnceleme ve Raporlama Yönergesi, 2015 tarihli Demiryolu Emniyet Yönetmeliğinde yazılı olan ortak emniyet göstergelerini düzenleyen hükümlere dayanılarak çıkartılmıştır. Söz konusu Yönergeye göre demiryollarında meydana gelen kazaların araştırılıp, incelenmesi ve raporlanması için gerekli usul ve esaslar belirlenecektir. Bu sayede kazaların incelenmesi, sınıflandırılması, kazaların sebeplerinin anlaşılması, kazaya sebep olan olayların tespit edilebilmesi ve gelecekte yaşanabilecek kazaların önlenmesi mümkün olabilecektir. Aslında söz konusu Yönergenin kapsam ve amaç maddesi AB’nde 2004/49 sayılı Direktif ve mevzuatımızdaki 2015 tarihli Demiryolu Emniyet Yönetmeliğinde yazılı olan perspektifi yansıtmaktadır. Mesele demiryollarını daha emniyetli hale getirmektir.

Yönetmelikte bir kaza araştırma ve inceleme şemasına yer verilmiştir ki bu şema, kaza inceleme prosedürünü sade ve özet şekilde açıklamaktadır. Şöyle;

Söz konusu Yönergenin 7 ve 8. maddelerinde Bölge Kaza Araştırma, İnceleme ve Raporlama Ekiplerinin ve Genel Müdürlük Kaza Araştırma, İnceleme ve Raporlama Ekiplerinin nasıl oluşturulacağı ile çalışma usul ve esasları belirlenmiştir. Hazırlanan raporlar nihayetinde Bakanlığa sunulacaktır. Kaza Araştırma, İnceleme ve Raporlama Yönergesinin 12. maddesinde kazaların araştırılması ve incelenmesine ilişkin bilgiler gizli tutulacağı, ancak adli makamların yazılı olarak talep etmeleri halinde, istenen bilgi ve belgelerin ancak Bölge Müdürü veya Genel Müdürün izni ile verilebileceği hükmü getirilmiştir. Yönergenin 13. maddesine kaza araştırma, inceleme ve raporlamasının idari bir soruşturma olmadığı özellikle vurgulanmıştır. Söz konusu yönerge kapsamın-

da yapılacak kaza araştırma, inceleme ve raporlamanın amacı, kazaların önlenmesi noktasında aydınlatıcı ve önlem alınmasına yardımcı olmaktan ibarettir.

Kaza Araştırma, İnceleme ve Raporlama Yönergesinin 16. maddesinin başlığı “Referans doküman” olup, bu referansın AB’nin 2009/149 sayılı ERA Direktifi olduğu özellikle belirtilmiştir. 2009/149 bir Komisyon Direktifi olup, teknik içerikli olup, bunlar müşterek emniyet göstergeleri, müşterek emniyet yöntemleri ve kaza maliyetlerinin hesaplanmasında kullanılacak müşterek yöntemlerdir. Zaten Kaza Araştırma, İnceleme ve Raporlama Yönergesinin de ekinde Kaza ve Kaza Öncüleri Sınıfları ve Kriterleri başlıklı teknik bir ek bulunmaktadır.

2. Türkiye Demiryollarını Dolaylı Olarak İlgilendiren Avrupa Birliği Emniyet Düzenlemeleri

Türkiye demiryolu mevzuatının AB mevzuatıyla özellikle emniyet düzenlemeleri kapsamındaki ilişkisi önemlidir. Çünkü emniyet sistemi entegre bir sistem olarak kurulmakta ve işletilmektedir. Türkiye’nin, bir parçası olduğu uluslararası demiryolu ulaşımının emniyet düzenlemeleriyle ilişkisi ve uyumu can, mal ve çevre güvenliği açısından hayatidir. Bununla birlikte Türkiye demiryollarının tabi olduğu emniyet düzenlemeleri, coğrafi yakınlık ve ilişki yoğunluğu nedeniyle, öncelikle ve özellikle AB demiryolu ağının emniyet düzenlemeleriyle koordine ve uyumlu olmalıdır. Bu nedenle, her iki mevzuat somut olarak karşılaştırılmak suretiyle değerlendirilmelidir.

a. Avrupa Birliği Demiryolu Emniyet Düzenlemelerinin İç Hukukla İlişkisi

AB’nde demiryollarının emniyeti (“railway safety”) konusunda mevcut düzenleme, Topluluk Demiryollarının Emniyeti Hakkında Avrupa Parlamentosu ve Konseyi’nin 2004/49 sayılı direktifidir. Bu direktif kısaca Demiryolu Emniyet Direktif olarak da bilinmektedir. Mevzuatımızdaki 2015 tarihli Demiryolu Emniyet Yönetmeliğinin 34. maddesinde, Yönetmeliğin, Avrupa Parlamentosu ve Konseyinin 2004/49 AB sayılı Demiryolu Emniyet Direktifi dikkate alınarak hazırlandığı ifadesi, yetersiz kalmaktadır. Çünkü 2015 tarihli Demiryolu Emniyet Yönetmeliği, AB’nin 2004/49 sayılı Direktifinin iç hukuka uyarlaması olmuştur. Sadece amaç ve kapsam maddesi değil, esas ve usuller ile teknik prosedürler de neredeyse aynıdır. Aslında konu emniyet olunca ve bu emniyet konusunun yöneldiği yer uluslararası kesişme alanları olduğunda, uyumun yakalanması olağan bir sonuçtur. Ancak bunun sanki özgün bir çalışma yaparken, yabancı bir düzenlemenin de belirli olmayan derecede gözetildiği şeklinde bir ifadeyle değinilip geçilmesi isabetli değildir. Çünkü “dikkate almak” ifadesi bir derece belirtmemektedir; sanki bilinçli olarak yakınlık derecesi belirtmekten kaçınılmıştır. Oysa her iki metin karşılaştırıldığında, 2015 tarihli Demiryolu Emniyet Yönetmeliği hazırla-

nırken, 2004/49 sayılı Direktifin iç hukuka ithal edildiğini görüyoruz; buna uygun bir tanımlamanın yapılması daha uygun ve doğru olurdu. Bununla birlikte, benimsenmiş ve iç hukuka ithal edilmiş olan AB mevzuatı için benzer metinlerde “referans” tanımlamasının kullanıldığını görüyoruz. Örneğin Kaza Araştırma, İnceleme ve Raporlama Yönergesinde, 16. madde başlığının “Referans doküman” olduğunu görüyoruz; maddede ise yönergenin hazırlanmasında 2009/149/EC sayılı ERA direktifinden yararlanıldığı belirtilmiştir. Benzer şekilde 2014 Kaza Araştırma ve İnceleme Yönergesinin 20. madde başlığı “Referanslar” olup, içeriğinde ise üyesi olunan uluslararası demiryolu örgütlerinin (UIC) ve adaylık sürecinde AB Parlamentosu ve Konseyinin direktifleri, kararları ve standartları referans alınmıştır ifadesine yer verilmiştir. Her iki Yönergede de AB’nin ilgili mevzuatıyla yakın bir ilişki olduğu, AB mevzuatının referans kaynak olarak alındığı görülmektedir; bu yaklaşım gerçek durumu yansıtmaktadır. İşte 2015 tarihli Demiryolu Emniyet Yönetmeliğinde de böyle gerçek durumla uyumlu bir tanımlama, ilişkilendirme olabilirdi.

AB’nin 2004/49 sayılı Direktifinin 2 numaralı kapsam maddesi hem kısmen farklı hem de daha gelişkin bir düzenleme içermektedir. AB Direktifinin, 2015 tarihli Demiryolu Emniyet Yönetmeliğinden farkı, Yönetmeliğin kapsamını tüm üye ülkeler olarak belirlemiş ve bu üye ülkelerin ilgili mevzuatının uyumunu sağlamaya yönelik bir perspektif sunmuş olmasıdır. Söz konusu Direktifin kapsam olarak daha gelişkin olduğunu düşünmemize neden olan, kapsam maddesinin, Topluluk demiryollarının emniyetinin iyileştirilmesi için ortak emniyet hedefleri ve ortak emniyet yöntemlerinin geliştirilmesi ile demiryolu emniyetinin yönetimi, düzenlenmesi ve denetimi yapmakla sınırlı kalmamış olmasıdır. Söz konusu kapsam maddesinde bu sayılan önlemlerin, demiryolu taşımacılığı pazarına erişimin geliştirilmesine de hizmet edeceği yazılıdır. Yani emniyetli demiryollarıyla, rekabet olgusu bir arada değerlendirilmiştir. Dahası, 2004/49 sayılı AB Direktifinin kapsam maddesi, aktörler arasındaki yükümlülüklerin tarifi demek suretiyle, altyapı işletmecileri ve tren işletmecileri başta olmak üzere, tüm ilgili özneleri sürece daha fazla dahil edecek bir dil kullanmıştır. 2004/49 sayılı AB direktifinde buna sayılanlara ek olarak, üye ülkelerin emniyet makamı ile kaza ve olay inceleme mercileri oluşturması yönünde bir zorunluluk getirilmiştir. Buna göre söz konusu makam ve merciler oluşturulurken, bağımsız ve tarafsız olmaları temin edilme-lidir. Diğer taraftan metro, tramvay ve diğer hafif taşıma sistemlerinin 2004/49 sayılı Direktifin kapsamı dışında tutulabilme imkanı getirilmiş olmasının nedeni anlaşılama-maktadır. Bunun yerine 2015 tarihli Demiryolu Emniyet Yönetmeliğindeki ifadeyle şehir içi raylı toplu taşımalarının ve işletmecilerinin yönetmelik kapsamında tutulması daha isabetli olmuştur.

2004/49 sayılı AB Direktifinde düzenlenen konular şunlardır; demiryolu emniyetinin geliştirilmesi ve iyileştirilmesi, ortak emniyet göstergeleri, ortak emniyet yöntemleri, ortak emniyet hedefleri, ulusal emniyet kuralları, emniyet yönetim sistemleri, emniyet yetkilendirmesi ve emniyet sertifikası ile bunlara başvuru usulleri, araçların

bakımı. Bu sayılan konular 2015 tarihli Demiryolu Emniyet Yönetmeliğinde de benzer şekilde düzenlenmiştir. Buna karşın 2004/49 sayılı AB Direktifinin tren işletmeciliği faaliyetlerine erişim konusunu düzenleyen, kapsamdaki asli iki hedeften biri olarak gösterilen rekabet olgusuyla ilişkili, 13. maddesi nedense 2015 tarihli Demiryolu Emniyet Yönetmeliğine alınmamıştır. Söz konusu 13. maddede emniyet sertifikası için başvuran demiryolu işletmecilerinin, makinistleri ve tren personellerinin eğitimleri için adil ve ayrımcı olmayan koşullar oluşturulması hükmü getirilmiştir. 13. maddede altyapı işletmecileri için de benzer hükümler getirilmiş, böylece yetkilendirme ve sertifikasyonda ayrımcılık yapılmaması özel olarak düzenlenmiştir. Buna karşılık 2015 tarihli Demiryolu Emniyet Yönetmeliği bu konuda sessiz kalmıştır. Oysa yetkilendirme ve sertifikasyonda yapılacak en küçük bir ayrımcılık veya adil olmayan bir uygulama, rekabet koşullarını olumsuz etkileyecek ve demiryollarında 6461 sayılı Kanunla sağlanmaya çalışılan serbestleştirmenin mantığı ve hedefleriyle uyumsuz olacaktır.

2004/49 sayılı AB Direktifinin kapsam maddesinde demiryolu emniyetine ilişkin yetkilendirilecek en üst düzeyde bir makam tespit edilmesi gerektiği ifade edilmiş, 16. maddesinde bu konudaki makamın ilgili bakanlık olabileceği de belirtilmiştir. Yalnız maddenin lafzı da devamındaki diğer kriterler de aslında emniyet makamının bakanlık değil, oluşturulacak bağımsız ve tarafsız bir otorite olması gerektiği yönündedir. Kaldı ki 2015 tarihli Demiryolu Emniyet Yönetmeliğinde de bu makam Bakanlık olarak gösterildiği halde 33. maddede Bakanlıkça yerine getirilmesi gereken iş ve işlemlerin, Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü tarafından yürütülebileceğine dair yetki devrini görüyoruz. 2004/49 sayılı AB Direktifinde söz konusu emniyet makamının, kendi kurumsal örgütlenmesinde, hukuki yapısında ve karar alma süreçlerinde diğer demiryolu işletmecilerinden, altyapı işletmeci ve yöneticilerinden, başvuru veya sağlayıcıdan bağımsız olması şartını getirmiştir. Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü, Bakanlık dışında başka bir yere bağlı olmadığından, bir emniyet makamında olması gereken şartları taşımaktadır. Bununla birlikte emniyet makamı görevini ifa etmek üzere Sermaye Piyasası Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu veya Rekabet Kurumu gibi bir kurum oluşturması, Bakanlığın bu fonksiyonu artık bağımsız bir makama devretmesi düşünülebilir. 2004/49 sayılı AB Direktifi bu başlık altında, 17. maddede, demiryolu emniyet makamının karar alma sürecini açık, ayrımcı olmayan ve şeffaf biçimde yürütmesi gereğini bir kez daha vurgulama ihtiyacı hissetmiştir. Özetle demiryolu emniyet makamının bağımsız ve tarafsızlığı olmazsa olmaz bir şart olarak belirtilmiştir. 2004/49 sayılı AB Direktifinin kapsam maddesinde öngörülmüş olan kaza ve olay inceleme mercii ise mevzuatımızda düzenlenmiş olan Kaza Araştırma ve İnceleme Kuruludur (KAİK). Söz konusu Kurul sadece demiryolu değil kara, deniz ve hava taşımacılığında da meydana gelebilecek ve ciddi kabul edilen kazaların aynı merkezden incelenmesi ve böylece kazaların önlenmesi amacıyla kurulmuştur. Kurulun yasal dayanağı 655 sayılı KHK olup, bu dayanağa göre çıkartılan Kaza Araştırma ve İnceleme Kurulu Yönetmeliğine göre oluşturulmuştur.

2004/49 sayılı AB Direktifinin içeriğindeki diğer konular; 19. madde ve devamında kaza ve olay incelemesi başlığıyla, incelemenin tabi olacağı esas ve usuller hakkında hükümler, raporlar, emniyet önerileridir. 2015 tarihli Demiryolu Emniyeti Yönetmeliğindeki hükümlerin büyük kısmı, görüldüğü üzere, 2004/49 sayılı AB Direktifinden alınmıştır. Buna ek olarak 2004/49 sayılı AB Direktifinin kapsamındaki ekler de ya 2015 tarihli Demiryolu Emniyet Yönetmeliğinin ekine ya 2015 tarihli Demiryolu Kazalarını ve Olaylarını Araştırma ve İnceleme Yönetmeliğinin ekine veya bu Yönetmeliklere dayanılarak çıkartılmış olan yönergelere konulmuştur. 2004/49 sayılı AB Direktifinin söz konusu ekleri şunlardır; ortak emniyet göstergeleri, ulusal emniyet kuralları, emniyet yönetim sistemi ve emniyet sertifikası bildirimleri.

2004/49 sayılı AB Direktifi sadece 2015 tarihli Demiryolu Emniyet Yönetmeliğine referans olmamıştır ayrıca 2015 tarihli Demiryolu Kazalarını ve Olaylarını Araştırma ve İnceleme Yönetmeliğine de bazı konularda referans işlevi görmüştür. Bu referansın hem konuya genel yaklaşım hem de somut düzenlemeler anlamında olduğunu görüyoruz. 2004/49 sayılı AB Direktifinin kapsamında, 2015 tarihli Demiryolu Emniyet Yönetmeliğinde olduğu gibi, kaza ve olay incelemesine ilişkin bir bölüm görüyoruz. Ancak gerek bu bölüm gerekse de 2004/49 sayılı AB Direktifinde olan 5 numaralı ek, kaza ve olay inceleme raporu içeriğinde olması gerekenler, başlığı altında kaza ve olay incelemesinin tüm aşamalarını vermektedir. Yani kaza veya olay halinde derhal nelerin kayıt altına alınacağı, hangi işlemlerin yapılacağı, uyulması gereken kurallar, dokümantasyon, kazanın analizi, sonuç oluşturma ve alınacak önlemler şeklinde bir iş akış şeması verilmiştir. Söz konusu eklerde yazılı teknik içerikli detayların ve iş akışlarının da mevzuatımıza alındığını görüyoruz.

b. Avrupa Birliği'nin 2016/798 sayılı Demiryolu Emniyet Direktifi

AB'nde 2004 yılından bu yana uygulanan 2004/49 sayılı Direktif, 2016 yılında Avrupa Parlamentosu ve Konseyinin 2016/798 sayılı Direktifiyle yürürlükten kaldırılmıştır. Söz konusu 2016/798 sayılı Direktif, AB'nde uzun bir süredir, özellikle Almanya ve Birleşik Krallık arasındaki uzlaşmazlık nedeniyle, bekleyen 4. Demiryolu Paketi kapsamında yürürlüğe girmiştir. Bununla birlikte AB'nin demiryolu emniyeti alanındaki tüm uygulamaları 2004/49 sayılı Direktife dayanmaktadır. Temel prensipler ile esaslar ve uygulamalar 2004/49 sayılı Direktifle oluşturulmuştur. Zaten bugün yürürlükte olan 2016/798 sayılı AB Direktifi için orijinal metinde, farklı şekilde yeniden oluşturmak anlamında "recast" adlandırması yapılmıştır. Buna ek olarak 2016/798 sayılı Direktifin başlangıç bölümünde 1. maddede, 2004/49 sayılı Direktifte çok sayıda değişiklik yapıldığından, karışıklığa neden olmaması adına, yeniden ve son haliyle düzenlenmesi gerektiği yönünde bir açıklama getirilmiştir. Bununla birlikte 2004/49 sayılı AB Direktifi, mevzuatımızdaki 2015 tarihli Demiryolu Emniyet Yönetmeliği ve yine 2015 tarihli Demiryolu Kazalarını ve Olaylarını Araştırma ve İnceleme Yönetmeliğine

kaynaklık etmiş olması nedeniyle önemlidir. 2016/798 sayılı AB Direktifi ise mevzuatımızdaki karşılığını önümüzdeki dönemde bulacaktır. Bununla birlikte, 2016 yılında bu alanda özel bir yönergenin yapılmış olması önemlidir.

2004/49 sayılı AB Direktifinde metro, tramvay ve hafif raylı sistemin Yönetmelik kapsamı dışında tutulabileceği yönünde üye devletlere inisiyatif tanıyan ifade, 2016/798 sayılı AB Direktifinin 2 numaralı kapsam maddesinde biraz daha sertleştirilmiştir. Yeni tarihli Yönetmelikte önce 2(2). maddede yeni Yönetmeliğin bu sayılan raylı sistemlere uygulanamayacağı hükmü getirilmiş, ancak 2(4). maddede üye devletlere bu Yönetmeliğin hükümlerini uygun olduğu ölçüde metro ve yerel sistemlere uygulanabileceği serbestisi tanınmıştır. Bununla birlikte Avrupa Parlamentosu ve Konseyin özellikle şehir içi toplu taşıma sistemlerinde farklı bir emniyet yaklaşımı kurmak istediği anlaşılmaktadır. Bununla birlikte Türkiye’de demiryolu mevzuatının AB düzenlemeleriyle, Demiryolu Emniyet Yönetmeliğinin kapsamı anlamında da, ayrılmadığını görüyoruz.

2016/798 sayılı AB Direktifi emniyet sertifikalarıyla ilgili önemli bir değişikliğe gitmiş ve 10. maddesinde yazılı olduğu üzere emniyet sertifikasını bire düşürmüştür. Böylece bir tren işletmesi, emniyet yönetimi sistemini kurduğu takdirde emniyet sertifikasını alabilecek ve demiryolunun ilgili kısmında tren işletmeciliği yapabilecektir. Tek bir emniyet sertifikasının yeterli olması her şeyden önce Direktifteki sertifikasyon sürecini sadeleştirmiş, basitleştirmiştir ve maliyeti azaltmıştır.

2016/798 sayılı AB Direktifinin değişiklik yaparak, belirgin hale getirdiği bir başka konu da demiryolu sektöründeki aktörlerin sorumluluğunun altının çizilmesidir. Söz konusu Direktifin 4. maddesinde altyapı işletmecileri ile demiryolu işletmecilerinin yükümlülükleri saklı kalmak kaydıyla, demiryolu sisteminin emniyetli işleyebilmesi üzerinde potansiyel olarak etkisi olan tüm aktörlerin (yani üreticiler, bakım hizmeti veren kuruluşlar, depocular, hizmet sağlayıcılar, sözleşmeli işletmeler, nakliyeciler, emanetçiler, hamallar) gerekli risk kontrol önlemlerini almak zorunda olduğu yönünde açık hüküm getirilmiştir. Zaten esas olarak bir emniyet sisteminin kurulması ve bunun işlerliğinin sağlanması gerektiğine göre, bu sistemde yer alan tüm aktörlerin sorumluluk altında olması ve kendine düşen önlemleri alması kaçınılmazdır.

2016/798 sayılı AB Direktifiyle emniyet hedeflerinin daha da geliştirilmesi öngörülmüş, işletmeler üzerindeki maliyetlerin azalması yönünde değişiklikler yapılmış, kurumlar arası bilgi alış verişi ve koordinasyonun geliştirilmesi hususunun altı çizilmiş, demiryolu sektöründeki tüm aktörlerin emniyetin sağlanmasıyla ilgili sorumluluğu bulunduğu ve gereken önlemleri almaları gerektiği yönünde hüküm getirilmiştir. 2016/798 sayılı AB Direktifi özetle; 2004/49 sayılı AB Direktifiyle getirilmiş olan prensiplerde radikal bir değişiklik yapmamış, Direktifi yenilikten ibaret bir işlev görmüştür.

V. SONUÇ

Tezde, AB mevzuatına uyum çerçevesinde yapılmış olan mevzuat çalışmalarına ilişkin öneriler getirilmiştir. Bunun nedeni Türkiye’de demiryollarının serbestleştirilmesinin tercih edilmiş ve mevcut hukuk alt yapısının da buna göre şekillendirilmiş olmasıdır. Tezde mevcut sistem tartışma konusu yapılmış olmakla birlikte, bunun dışındaki seçenek ve çözümlere de yeri geldikçe değinilmiştir.

Türkiye, AB aday üyelik süreciyle ilgili her tür tartışmaya rağmen, AB’nin içinde olduğu ekonomik sistemin bir parçasıdır. Türkiye demiryollarının mevcut yasal düzenlemeleri de tamamen AB yasal zemini üzerine kurulmuştur. Nitekim Türkiye demiryollarının serbestleştirilmesi rejiminin asli kaynağı 91/440 sayılı AB direktifidir. AB’nin Dördüncü Demiryolu Paketi kapsamındaki en yakın tarihli düzenlemeler⁵⁵⁰ dahi –AB ile oldukça uzaklaşılmış olmasına rağmen- Türkiye demiryolları ulaştırması için takip edilmekte olan düzenlemelerdir.

TCDD mevzuatı içinde hazırlanmış olan kanun ve yönetmelikler, AB aday üyelik süreci çerçevesinde taahhüt edilmiş ve bu nedenle çıkarılmıştır. Bu mevzuatı koruyup, aynı zamanda AB ilişkisi dışına bir çözüm aramak, mümkün görünmemektedir. Bu mevzuatın sadece lafzı değil daha önemlisi ruhu, AB mevzuatını bire bir yansıtmaktadır. AB mevzuatının kaynağı da AB’nin dinamikleri, kurumları ve hedefleridir. Buna ek olarak AB’nin çizdiği çerçeve Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası ve Dünya Ticaret Örgütü başta olmak üzere uluslararası kurumlardan bağımsız değildir. İşte bu haliyle sosyo ekonomik olarak entegre olmuş bir sistemden söz edilebilir. Geline nokta da ya bu sistemin bir parçası olarak kalınacak ya da mevzuatın oturacağı anlayış tamamen özgün bir bakış açısıyla yeni baştan oluşturulup, bağımsız bir zeminde şekillendirilecektir. Ancak buradaki durum, hukukun veya daha özelde bir kanunun bağımsızlaştırılmasından çok daha zordur. Çünkü demiryolları ve içinde yer aldığı ulaşım politikası⁵⁵¹ eskiye dayanan ve kökleri derine giden politik süreçlerin sonucunda belirlenmiştir. İpekyolu, Trans-Sibirya, Trans-Kafkasya veya kombine taşımacılık, Marmaray, tüplü geçişler, demiryolu geçişi olan köprüler hep bu bütünlüklü uluslararası ulaşım politikasının ürünleridir. İşte böyle bütünlüklü bir sürecin parçası olan Türkiye demiryollarını, AB mevzuatını takip etmeksizin, hukuken düzenleyebilmek mümkün olmayabilir. Buna karşılık, Türkiye demiryollarının geleceği için AB, Dünya Ticaret Örgütü, IMF

⁵⁵⁰ Dördüncü Paket kapsamında teknik içerikli 2016/796 sayılı Avrupa Demiryolu Ajansı Tüzüğü, 2016/797 sayılı Karşılıklı İşletilebilirlik Direktifi ve 2016/798 sayılı Demiryolu Emniyeti Direktifi 15 Haziran 2016’da yürürlüğe girmiştir. Diğer tarafta ticari içerikli yasal düzenlemeler de şunlardır; 2016/2338 sayılı Demiryoluyla Yerel Yolcu Taşıma Hizmetleri Pazarının Açılması Hakkında Tüzük, 2016/2370 sayılı Kurumsallaşma Direktifi, 2016/2337 sayılı Demiryolu İşletmelerinin Hesaplarının Normalleştirilmesi Hakkında Tüzük. Avrupa Komisyonu, dördüncü paketle gelen bu yeni yasal çerçeveye birlikte demiryollarındaki tüm işletmelerin istikrara güvенеbileceği ve böylece uzun dönem yatırımları ve ticari stratejiler geliştirebileceğini öngörmektedir. 4. Paketle ilgili genel değerlendirme. Avrupa Komisyonu. <http://www.cer.be/publications/4th-railway-package-overview>. (11.5.2017).

⁵⁵¹ Hukuk metinlerinde, ulusal programda ve benzer belgelerde “politika” olarak anılmaktadır.

gibi karar mekanizmalarından bağımsız bir tercih yapılabilir, özelde de buna uygun bir ulaşım politikası ve mevzuat oluşturulabilir.

Tezimizde yaptığımız incelemeler ve vardığımız sonuçları 9 başlık altında toplayabiliriz.

- 1) **Yapılan düzenlemeler sonucunda demiryolları artık serbestleştirmeye yasal zemin olarak hazırdır.** 2017 yılı itibariyle Türkiye demiryollarının serbestleştirilmesi programının büyük ölçüde tamamlanmış olduğunu görüyoruz. Bu serbestleştirmede kaynak AB mevzuatı olmuş, iç hukukta 233 ve 655 sayılı KHK'lar, 6461 sayılı Kanun, TCDD Ana Statüsü, yönetmelikler ve yönergeler çıkartılmış, kurumlar oluşturulmuştur. AB'de yaşanan mevzuat değişiklikleri iç hukuka alınmakta ve yeni mevzuat çalışmaları yapılmaktadır. Demiryolları yasal zemin olarak serbestleştirilmiş bir demiryolu taşımacılığına hazır olsa da, mevzuatın olmazsa olmazı rekabet koşullarının sağlanması noktasında eksiklidir; bu nedenle serbestleştirmeden beklenen hedeflere ulaşamayabilir. Bu haliyle ne kamu hizmeti anlayışının sürdürebildiği ne de serbestleştirilmiş bir piyasa yapısının kurabildiği bir tablo ortaya çıkabilir. Demiryollarının liberalleştirilmesi çerçevesinde kalındığında, rekabet hukukunun en temel prensiplerinden olan rekabeti bozucu, devlet yardımlarının alanının daraltılması gerekir. Ancak iç hukuk düzenleme ve uygulamaları bu konuda henüz rekabetçi piyasalar için öngörülen noktada değildir. Devlet rekabete dilediği gibi müdahale edebilmektedir. Buna ek olarak; demiryolu sektöründeki kamu ihalelerinde şeffaflığın tam olarak sağlanması, adil ve ayrımcı olmayan ihale ortamının kurulması şarttır.
- 2) **İşletmecilerin hesapları ayrıştırılmıştır.** İç hukukta demiryolu altyapı ve tren işletmelerinin hesaplarının ayrıştırılması ve maliyetlerin izlenmesi yönünde yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılmalıdır. AB'de Demiryolu Şirketlerinin Hesaplarının Normalleştirilmesi için Ortak Kuralların Belirlenmesine İlişkin 1192/69 sayılı Tüzüğe ve bunu değiştiren 2016/2337 sayılı AB Tüzüğüne uyum sağlanması öngörülmüştür. Buna göre kapasite tahsisi ve altyapı ücretlendirmesi yapan demiryolu altyapı şirketleriyle tren işletmeciliği yapan şirketler bir birinden bağımsız olmalıdır. Bu işletmelerin hesapları da birbirinden ayrı tutulmalıdır. Bu ayrıştırma, rekabet ortamının sağlanabilmesi ile tren işletmeciliği yapmak isteyen işletmelerin altyapıya erişimlerinin adil ve ayrımcı olmayan bir ortamda yapılabilmesinin en önemli ön koşullarından biridir. İşte bu noktada TCDD'nin altyapı işletmeciliği ile tren işletmeciliği verdiği durumda hesaplarının birbirinden ayrı tutulması ayrıca TCDD ile TCDD Taşımacılık A.Ş.'nin karar alma mekanizmalarının birbirinden etkilenmemesi ve son olarak TCDD Taşımacılık A.Ş.'nin de kendi içinde hesapları ayrıştırması ve maliyet denetimi yapılabilir hale gelmesi beklenmektedir. Bu konuda iç hukuktaki eksiklikler giderilmelidir.

- 3) **Fiyat tarifelerin nasıl belirleneceği hususu önem taşımaktadır.** 2015 tarihli Demiryolu Altyapı Erişim ve Kapasite Tahsis Yönetmeliği gereğince, ücret tarifeleri Bakanlık onayı alacak olmakla birlikte, altyapı işletmecisince yapılacaktır. Bu ücret tarifesi, söz konusu Yönetmelik gereğince şebeke bildirimi adıyla yapılacaktır. Bugün tek altyapı işletmecisi olan TCDD 2017 itibariyle ilk şebeke bildirimini yayınlamıştır. Ancak ücret tarifeleri, ister tren işletmecileri için tespit edilsin ister yolculara isterse de yük taşıtanlara uygulanacak olsun, tarifenin belirlenmesinde ilgili kesimler de söz sahibi olabilmelidir. Özellikle kurumsal olmayıp, yolcu taşımaları gibi bireysel taşıma ücretlerinin veya bu ücretlerin belirlenmesine etki edecek altyapı kullanım ücretlerinin tespit edilmesi sürecinde sivil toplum örgütlerinin, tüketici derneklerinin ve demiryolu taşımacılık sendikalarının görüşü alınmalıdır. Bu sayede adil bir ücretlendirme politikası oluşturulabilir.
- 4) **Şehir içi taşımalar ile ulusal demiryolu taşımacılığının ayrı tutulması veya birlikte ele alınması yöntemlerinden hangisinin tercih edileceği de üzerinde durulması gereken bir konudur.** Bir tarafta uzun mesafe yolcu ve yük taşımaları olarak bilinen, ulusal demiryolu ağı üzerindeki taşımalar ile diğer tarafta şehir içi raylı toplu taşımalar veya benzer şekilde hafif raylı sistem, genellikle farklı ele alınmaktadır. Bunların mevzuatta da çoğunlukla farklı değerlendirildiğini görüyoruz. AB demiryolu emniyet düzenlemelerinin asıl olarak demiryolu altyapısı ve bunun işletilmesini kapsama alıp, metro, tramvay ve hafif raylı sistemi kapsam dışında tuttuğunu görüyoruz. Bu ayrıştırma, teknik alanda veya kamu ihaleleri söz konusu olduğunda doğru olmakla birlikte konu emniyet olduğunda, müşterek kurallar getirilmesi ve tek bir emniyet otoritesine bağlanması daha isabetli olabilir. Bu nedenle iç hukuktaki 2015 tarihli Demiryolu Emniyet Yönetmeliğindeki yeknesak yaklaşım, bu gün koşullarda, daha doğrudur.
- 5) **Liberalleştirme tartışmaları ve Türkiye'nin bu tartışmalardaki muhtemel yönelimi belirlenmelidir.** AB'de Demiryolu dördüncü paketi bilindiği üzere Birleşik Krallık ile Almanya-Fransa bloğu arasındaki uzlaşmazlık nedeniyle uzun süredir çıkartılamamıştı. Birleşik Krallık, demiryollarının tam olarak liberalleştirilmesi gerektiğini savunuyor, Almanya'nın demiryolları ve özellikle de altyapı üzerinde güçlü şekilde devlet kontrolünü koruyor olmasını eleştiriyordu. Bu eleştiriler ve Almanya'nın tam liberalleştirmeye karşı tavrı nedeniyle AB dördüncü demiryolu paketi kapsamındaki mevzuat taslakları uzun bir süre çıkartılamamıştı. Ancak Birleşik Krallık 23 Haziran 2016 tarihinde yaptığı bir referandumla, "Brexit" olarak da bilinen AB'den ayrılmak yönünde karar aldı. İşte bu süreçte, 2016 yılı Nisan ve Aralık aylarında, AB dördüncü demiryolu paketi çıkartılabildi. Birleşik Krallığın AB'den ayrılma kararıyla birlikte, liberalleştirme noktasında yaşanan tartışmalar, bir süreliği-

ne kapanmış oldu. Türkiye'nin AB demiryolu mevzuatına uyum çerçevesinde hareket etmeye devam etmesi halinde, zaten yakın olduğu Almanya modelini hangi seviyede takip edeceği önümüzdeki dönemde görülecektir. Bununla birlikte tercih edilen modelin Almanya modeli olduğu ve mevcut demiryolu mevzuatının da bu tercihle en azından çatışma içinde olmadığı düşünüldüğünde, muhtemel yönelimin altyapı üzerinde devlet kontrolünün devam ettirileceği söylenebilir. Bununla birlikte, AB dördüncü demiryolu paketiyle getirilen yeni düzenlemelerin iç hukukta da karşılığının yapılması beklenmektedir. Yani yeni yönetmeliklerin çıkartılacağı öngörülebilir.

- 6) Serbestleştirmeden dönüş mümkün müdür sorusunun cevabı, eldeki verilere göre, olumsuz olacaktır.** Türkiye'de demiryollarının serbestleştirilmesi için uzun yıllardır içinde olunan süreç kalıcıdır; bu sistemin ve yasal altyapısının korunacağı görülmektedir. Bununla birlikte AB'de serbestleştirmeden toplum düzeyinde beklenen fayda elde edilememiştir; bu tecrübe ışığında Türkiye'de de kamu hizmetini esas alan bir dönüşüm yaşanabilmelidir.

Kamu hizmeti, devletin anayasada yazılı olduğu üzere sosyal devlet niteliği ve görevi gereği esas alınarak düzenlenmelidir. Kamu hizmeti anlayışı, neoliberalizm öncesi yaklaşımla mevzuattaki yerini almalıdır.

Demiryollarında serbestleştirmeye birlikte kamu hizmeti anlayışı doğrultusunda verilen yolcu ve yük taşımalarında bazı hatlar karlı görülmediğinden işletilemeyebilir. Çünkü kamu ihalesi yoluyla yapılacak sözleşmeler kapsamında tren işletmecileri tarafından verilmesi gereken hizmetler için zorlayıcı olunamayacaktır. Bu durumlarda karlı görülmeyen demiryolu hattı veya hizmet türü için yapılan ihaleye ya hiç katılım olmayacak ya da ihale neticesinde beklenen teklif gelmeyebilecektir. Bu tip hallerde söz konusu demiryolu hattında veya hizmet grubunda hizmet verilemeyeceğinden, artık TCDD ve/veya TCDD Taşımacılık A.Ş. tarafından "zararına" işletmecilik yapılacaktır. Oysa serbestleştirmeye kadar kar eden ve varsa zarar eden hatlarda hizmet verildiğinden, söz konusu zarar, kar eden hatlardan karşılanabilmiştir. Ancak serbestleştirmeye birlikte özel sektör sadece kar eden hatları tercih edecek ve zarar kamunun (veya kamu kaynaklarıyla finanse edilmiş olan kurumun) üzerinde kalabilecektir.

Demiryolu altyapısının özel sektör tarafından kontrolü ve işletilmesi öncelikle kamu hizmeti anlayışını zayıflatmaktadır; sonrasında da tren işletmecileri için rekabeti engelleyici bir faktör haline gelebilmektedir. Çünkü özel sektör açısından karlılık esastır. Bunun sonucu olarak taşıma hizmetlerinde sadece müşteri konumunda olan yolcular için daha ucuz ve kaliteli hizmet alacakları iddiası gerçekleşmeyebilir.

- 7) **Demiryolu altyapısı sadece TCDD kontrolünde olmalıdır.** Türkiye serbestleştirmeye birlikte bir model tercih ettiğinden ve bu model AB uyumu çerçevesinde yürüdüğünden, mevcut hukuki altyapı üzerinden konuya yaklaşıldığında dahi demiryolu altyapısının kontrolü sadece TCDD’de olabilir. Serbestleştirme programı buna müsaade edecektir. Bu sisteme göre altyapının kontrolü ve işletimi sadece TCDD’ye ait olacak, bununla birlikte demiryolu altyapısı üzerindeki tren işletmeciliği başta olmak üzere diğer hizmetler, özel sektör teşebbüsleri tarafından da verilebilecektir. Bu sistemde TCDD bizzat kendisi değil ama kendisinin tüm hisselerine sahip olduğu TCDD Taşımacılık A.Ş. eliyle, dolaylı olarak ve ayrıca yine geçiş sürecinde, tren işletmeciliği yapabilecek, buna diğer özel sektör teşebbüsleri eklenecektir. Söz konusu sistem karma yapıda olup, kamu hizmeti anlayışını koruyan, emniyet meselesini özel sektöre bırakmayan, haksız rekabetin önüne geçen, kamu ihaleleri konusunda kontrolü elinde tutan, yolcu hakları konusunda “pazarlık” içinde olmayan bunlarla birlikte AB demiryolu mevzuatıyla uyum içinde olan bir model tercih edilebilir.
- 8) **Emniyet konusunda bağımsız bir makam/kurum ihdas edilmelidir.** Gerek AB gerekse de Türkiye’de demiryolu emniyeti öncelikli konulardan biri olarak ele alınmaktadır. Ancak hem AB’ndeki 2016/798 sayılı Direktifte hem de Türkiye’de 2015 tarihli Demiryolu Emniyet Yönetmeliğinde düzenlendiği üzere, emniyet sisteminin altyapı işletmecileri tarafından kurulacak olması yerinde bir hüküm değildir. Can güvenliğini birinci dereceden ilgilendiren bu konuda sistemin kurulması da işletilmesi de devletin kontrolünde kalmalıdır. Yani sadece TCDD tarafından kurulan ve işletilen bir emniyet sisteminden vazgeçilmemelidir. Aksi takdirde maliyet kontrolü kaygısıyla hareket eden özel sektörün, emniyet sistemi konusunda getirebileceği riskler büyük olabilir. Bu konuda 2004/49 ve 2016/798 sayılı AB Direktiflerinde bağımsız ve tarafsız bir emniyet otoritesi oluşturulması şartı getirilmiştir. Bu otorite, emniyet sisteminin yürütülmesi ve denetlenmesi ile yaptırımlar konusundaki en üst makamı olacaktır. 2015 tarihli Demiryolu Emniyet Yönetmeliğine göre emniyet makamı Bakanlık’tır; ancak o da yetkilerini Yönetmelik maddesi gereğince Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğüne devretmiştir. Bakanlık veya Demiryolu Düzenleme genel Müdürlüğü yerine, emniyet makamı olarak, bağımsız ve tarafsız bir otoritenin oluşturulması daha etkili bir çalışma yapılması sonucunu doğurabilir. Bakanlığın belirleyeceği sektör uzmanlarına ek olarak üniversitelerin, başta demiryolu taşımacılığı alanında faaliyet yürütenler olmak üzere sendikaların, ilgili sivil toplum kuruluşlarının temsil edilmesini sağlayabilecek, emniyet sistemi konusunda yetkin, şeffaf ve toplumu temsil eden bir bileşim oluşturulabilir. Toplumun tümünü hem de can güvenliği noktasında ilgilendiren emniyet konusunda böyle bir bileşimin söz sahibi olması, daha isabetli bir çözümdür. Benzeri bir modelin, kaza ve olay

incelemesinde de uygulanması düşünülebilir. Demiryolu Kazalarını ve Olaylarını Araştırma ve İnceleme Yönetmeliğine göre araştırma ve inceleme konusunda KAİK yetkilidir. Ancak üniversitelerin, başta demiryolu taşımacılığı alanında faaliyet yürütenler olmak üzere ilgili sendikaların, ilgili sivil toplum kuruluşlarının kaza ve olay incelemesinde, sürecin içinde olması önemli ve gereklidir. Böylesi bir bileşim, yapılacak olan araştırma ve incelemenin şeffaf olmasını sağlayacak ve güvenilirlik ölçüsünü artıracaktır. Buna ek olarak üniversitelerin, başta demiryolu taşımacılığı alanında faaliyet yürütenler olmak üzere ilgili sendikaların, ilgili sivil toplum kuruluşlarının araştırma ve incelemeye sunacakları katkı küçümsenmeyecek kadar fazladır.

- 9) TCDD personeli, kültürü ve tecrübesiyle Avrupa Birliği'nin de dördüncü pakette üzerinde durduğu en önemli değerlerden biridir.** Türkiye demiryollarının önümüzdeki dönemde önemli bir gereksinimi de işgücü tercihi olacaktır. Hatta bu konu, özellikle 6461 sayılı Kanunun yürürlüğüyle birlikte hızlanarak, bir sorun haline gelmiştir. Bakanlık, TCDD'nin yetişmiş personeli korumak, çeşitlenen ihtiyaçları ve teknolojik yenilenmeyi mevcut işgücüyle karşılayabilmek ve genel anlamda demiryollarının ilerlemesini var olan çalışanlarıyla sağlamak yerine, eski çalışanlarını tasfiyeye gitmiştir. Oysa demiryolu işçisi olmak, Cumhuriyetle birlikte bir kültür haline gelmiştir. Demiryollarına eğitilmiş işgücü yetiştiren okullardan mezun, yıllar içinde kurum kültürüyle “demiryolcu” olmuş işgücünü, ileri hedeflere ulaşmanın itici gücü olarak görmek doğru olacaktır. Bunlara ek olarak istihdamda süreklilik ve istikrar kavramları, kurumsallaşmanın da en önemli ölçütlerinden biri olarak görülmektedir. AB kurumları da dördüncü paketle birlikte demiryollarında nitelikli işgücünün önemini vurgulamakta, emniyetli, etkin çalışan, yolcu memnuniyeti sağlayan hizmetlerin nitelikli işgücüyle mümkün olabileceğini vurgulanmaktadır. Türkiye demiryolları için nitelikli işgücü, TCDD bünyesinde yetişmiş çalışanlarıdır; bunun sosyal, ekonomik ve yasal düzenlemelerle korunması gerekir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- AKBULUT Gülpınar, Siyasi Coğrafya Açısından Türkiye’de Demiryolu Ulaşımı, Anı Yayıncılık, Ankara 2010.
- AKILLI Hüsniye/DUMAN Funda Kemahlı/OKUDAN Kadriye, Editörler AKSOY Şinasi/ ÜSTÜNER Yılmaz, Kamu Yönetimi Reform Dinamiklerinin Kavramsal Analizi, Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2007.
- AKILLI Hüsniye, Kamu Hizmeti İmtiyazından Yap İşlet Yöntemine; Yasal Serüven, Sayıştay Dergisi, S. 89, Ankara 2013.
- AKIN Fetullah/SULTANOĞLU Filiz, 1856’dan 2006’ya Demiryollarının 150 Yılı, Grup Matbaacılık A.Ş., Ankara, 2006.
- AKPINAR Elçin, Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu ve Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi, Yüksek Lisans Tezi, SDÜ SBEKY ABD, Isparta, 2006.
- AKYILDIZ, Ali, Osmanlı Anadolu’sunda İlk Demiryolu: İzmir-Aydın Hattı (1856-1866), Çağını Yakalayan Osmanlı, Yay. Haz. E. İhsanoğlu, M. Kaçar, IRCICA Yayınları, İstanbul, 1995.
- ALP Salih, Refah Devleti Düşüncesinin Gelişimi ve Bir Liberal Alternatif Olarak Üçüncü Sektör, Maliye Dergisi, Sayı 156, Ankara 2009.
- ARKAN Sabih, Demiryoluyla yapılan Uluslararası Eşya Taşımaları, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, Ankara 1987.
- ASLAN Zehreddin/ARAT Nilay, Kamu Hizmeti İmtiyaz Sözleşmelerinden Kaynaklanan Uyuşmazlıklarda Tahkim Usulü, İTÜ SBD, Yıl 4, Sayı 8 Güz 2005/2.
- ATAAY Faruk, Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması: Türkiye’de Kamu Reformu Üzerine İncelemeler, De Ki Yayınları, 2. Bası, Ankara 2007.
- AVCIOĞLU Doğan, Türkiye’nin Düzeni, Bilgi Yayınevi, Ankara 1971.
- AYBAY Aydın/HATEMİ Hüseyin, Eşya Hukuku, Vedat Kitapçılık, 4. Bası, İstanbul, 2014.
- BAĞIRKAN Şemsettin, Beş Yıllık Kalkınma Planlarının Demiryolu Taşımacılığı Açısından İncelenmesi, 1. Ulusal Demiryolu Kongresi 9-11 Ocak 1979, Ankara 1979.
- BAHTİYAR Mehmet, Anonim Ortaklık Sözleşmesi, Kocaeli Hukuk Fakültesi, Ticaret Hukuku ABD, Yayın No: 1131, Hukuk Dizisi: 455, 1. Bası, İstanbul 2001.
- BAHTİYAR Mehmet, Ortaklıklar Hukuku, Beta, 12. Bası, İstanbul, 2017.

- BEYDOĞAN T. Ayhan, Türk Hukukunda İmtiyaz Sözleşmelerinin Hukuki Niteliği: 406 ve 5809 Sayılı Kanunlar Açısından Değerlendirilmesi, Ankara BD, Ankara 2011.
- BLAISDELL Donald C, Osmanlı İmparatorluğu'nda Avrupa Mali Denetimi Düyun-ı Umumiye, Çeviren A. İ. DALGIÇ, Doğu-Batı Yayınları, İstanbul 1979.
- BOOGERT Maurits H. Van den, Kapitülasyonlar ve Osmanlı Hukuk Sistemi, Çeviren Ali Coşkun TUNCER, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2014.
- BORATAV Korkut, Türkiye'de Devletçilik, Savaş Yayınları, Ankara 1982.
- BOZ Selman Sacit, Belediyelerin İmtiyaz Verme Yetkisi, NBD, S. 1, Nevşehir 2014.
- BOZKURT Ömer/ERGÜN Turgay/SEZEN Seriya, Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE Yayını, Ankara 1988.
- BUTCHER Louise, Railways: EU Policy, Section Business and Transport, SN184, House of Commons Library, Londron, 2013.
- CAVİT Mehmet, Rumeli Şimendiferleri, Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası, I, İstanbul, 1908.
- CMIOSH Wayne Murphy/JORDAN Michal, Railway Safety Legislation Update, Sayı 73, 2014.
- CİN Halil/AKYILMAZ S. Gül, Türk Hukuk Tarihi, Sayram Yayınevi, 9. Bası, Konya, 2017.
- ÇAKAR Ali Ekber, Değişim Sürecinde Kamu Hizmetleri ve Küreselleşmenin Demiryolu Politikalarına Etkileri, TMMOB MMO, Değişim Sürecinde Kamu Hizmetleri ve Küreselleşmenin Demiryolu Politikaları Sempozyumu, 13 Mart 2003, Özkan Matbaası, Ankara, 2003.
- ÇABUK Semiha Özlem, Türkiye Demiryolları Sektörü ve AB'ye Katılım Sürecinde Yeniden Yapılanma Çalışmaları, Hacettepe Üniversitesi Yüksek Lisans Tezi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Anabilim Dalı, Ankara, 2010.
- ÇAĞLAR Volkan/ESMER Soner/ORAL Ersel Zafer, Özelleştirme ve Özelleştirme Aşamasında Olan Limanların wSektörel İncelenmesi, Editor: BALAS Lale, Türkiye'nin Kıyı ve Deniz Alanları VIII Ulusal Kongresi Bildiriler Kitabı, Kıyı Alanları Yönetimi Türkiye Milli Komitesi, ODTÜ, Ankara 2010.
- DEMİRHAN Nezahat, Atatürk Dönemi Ulaştırma Politikası ve Demiryolları, YTÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, İstanbul, 1995.
- DEVILLE Xavier/VERDUYN Fabienne, Implementation of EU legislation on rail liberalisation in Belgium, France, Germany and The Netherlands, Working Paper Document, National Bank of Belgium, Editor SMETS Jan, Brüksel 2012.
- DREW Jeremy, Reforming Railways: Learning from Experience, Eurail Pres, Brüksel 2011.

- DURAN Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982.
- DYRHAUGE Helene, EU Railway Policy-Making on Track? Palgrave Macmillan, London 2013.
- EARL Edward Mead, Bağdat Demiryolu Savaşı, Kasım Yargıcı (çev.), Birinci Bası, Milliyet Yayınları, İstanbul, 1972.
- İHSANOĞLU Ekmeleddin/KAÇAR Mustafa (ed.), Çağını Yakalayan Osmanlı! Osmanlı Devleti'nde Modern Haberleşme ve Ulaştırma Teknikleri, İstanbul, İslam Tarih, Sanat ve Kültür Araştırma Merkezi (IRCICA), 1995.
- EKŞİ Nuray, Yabancıların Türkiye'de Taşınmaz İktisabı, Beta Yayınları, 2. Bası, İstanbul, 2012.
- EKŞİ Nuray, Milletlerarası Ticaret Hukuku, Beta Yayınları, 2. Bası, İstanbul, 2015.
- ENGİN Vahdettin, Rumeli Demiryolları, Eren Yayıncılık, İstanbul, 1993.
- ERGÜN İsmet, Türkiye'nin Ekonomik Kalkınmasında Ulaştırma Sektörü, HÜ İİBF Yayınları No: 10, Ankara, 1985.
- ESER Bahadır/MEMİŞOĞLU Dilek/ÖZDAMAR Gökhan, Sosyal Siyasetin Üretilmesi Sürecinde Refah Devletinden Neo-liberal Devlete Geçiş: Devletin Kamu Hizmeti Sunma İşlevinin Değişimi, SDÜ, İİBFD, Y. 2011.
- EVREN Güngör, Demiryolu, Birsen Yayınevi, İstanbul 2002.
- GERÇEK Haluk, Ulaştırma-Ekonomi İlişkisi Çerçevesinde Türkiye'de Ulaştırmanın ve Demiryollarının Geleceği, 2. Ulusal Demiryolu Kongresi, Ankara, 1997.
- GİRİTLİ İsmet/BİLGİN Pertev/AKGÜNER Tayfun, İdare Hukuku, Der Yayıncılık, 7. Bası, İstanbul, 2015.
- GOULD Anthony M./ROBERT Mélanie, The Neoliberal Pea and Thimble Trick: Changing Rhetoric of Neoliberal Champions Across Two Periods of Economic History and Two Hypotheses About Why the Message is Less Sanguine, AAS, Open Access, 2013.
- GÖZLER Kemal, İdare hukuku, C. II, Ekin Kitabevi, Bursa, 2003.
- GUBOĞLU Mihail P, Osmanlı İmparatorluğu'nda Karadeniz-Tuna Kanalı Projeleri (1836-1876) ve Boğazköy-Köstence Arasında İlk Demiryolu İnşası (1855-1860), Çağını Yakalayan Osmanlı, Yay. Haz. E. İhsanoğlu, M. Kaçar, IRCICA Yayınları, İstanbul, 1995.
- GÜLAN Aydın, Kamu Hizmeti ve Görüş Usulleri, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İÜ SBE, İstanbul, 1987.
- GÜLSOY Ufuk, Hicaz Demiryolu, Eren Yayıncılık, İstanbul, 1994.

- GÜLSOY Ufuk, Editörler ENGİN Vahdettin/UÇAR Ahmet/DOĞAN Osman, Osmanlı Devrinde Anadolu ve Bağdat Demiryolları, Osmanlı'da Ulaşım, Çamlıca Yayınları, 2. Bası, İstanbul 2013.
- GÜNDAY Metin, İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık, 11. Bası, Ankara, 2017.
- GÜVEN Sami, Türkiye'de Ulaşım Sistemleri ve Karayolu Ulaştırma Kooperatifleri, Ankara 1978.
- GÜZEL Ali/OKUR Ali Rıza, Sosyal Güvenlik Hukuku, 16. Bası, Beta Yayınları, İstanbul 2016.
- GÜZELSARI Selime, Küresel Kapitalizm ve Devletin Dönüşümü; Türkiye'de Mali İdarede Yeniden Yapılanma, AÜ, SBE, SBKY ABD, Doktora Tezi, Ankara 2007.
- GÜZELSARI Selime, Küresel Kapitalizmin Anayasası: GATS, Praksis, Sayı 9, İstanbul 2011.
- HAQUE, M. Shamsul, The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance, PAR, Cilt 61, Sayı 1, 2001.
- İLKİN Selim, 1922-1923 Yılları Türkiye'sinde Bir Yabancı Sermaye Girişimi Chester Demiryolu Projesi, Bildiriler ve Tartışmalar, Türkiye İş Bankası Uluslararası Atatürk Sempozyumu, (17-22 Mayıs 1981), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara 1984.
- KARAHANOGULLARI Onur, Kamu Hizmeti- Kavram ve Hukuksal Rejim, Turhan Kitabevi, 3. Bası, Ankara, 2015.
- KATSAROVA Ivana, Fourth railway package still divides Member States, December 2014, EPRS European Parliamentary Research Service, Members' Research Service, PE 542.169.
- Press Release, European Rail: Challenges Ahead, European Commission, MEMO, Brussels, 2013.
- KAYA Ayşe, Mali Sürdürülebilirlik Teorisi ve Türkiye Uygulaması, Türkiye Bankalar Birliği, Doktora Tezi, Yayın No: 292, İstanbul 2013..
- KAYNAK Muhteşem, Osmanlı Ekonomisine Eklemlenme Sürecinde Osmanlı Demiryollarına Bir Bakış, Yapıt, Toplumsal Araştırmalar Dergisi, Sayı 5, Ankara, 1984.
- KAYNAK Muhteşem, Endüstrileşme Süreci ve Otomotiv Endüstrisi, 1. Otomotiv Yan Sanayi Sempozyumu 6 Kasım 1985, TMMOB, Cilt 1, Bursa, 1985.
- KAYNAK Muhteşem, 21. Yüzyılda Demiryolları ve Türkiye, BTS Sempozyumu, Ankara 2003.
- KARAKURT Nazım, Kamusal Hizmetin Tasfiyesi TCDD Örneği, 3. Ulusal Demiryolu Kongresi, BTS Yayınları, Ankara, 2013.

- KEPENЕК Yakup/YENTÜRK Nurhan, Türkiye Ekonomisi, 6. Bası, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1994.
- KNIEPS Günter/ZENHAUSERN Patrick, The Reform Process of the Railway Sector in Europe: A Disaggregated Regulatory Approach, Discussion Paper, Institut Für Verkehrswissenschaft Und Regionalpolitik, No. 141, 2011.
- KOCABAŞ Süleyman, Pencermenizmin Şark’a Doğru Politikası: Tarihte Türkler ve Almanlar, Vatan Yayınları, İstanbul, 1988.
- KOPICKI Ron,/THOMPSON Louis S, Best Methods of Railway Restructuring and Privatization, World Bank, CFS Discussion Paper Series, Number 111, Washington DC 1995.
- KUNZLIK Peter, Neoliberalizm and the European Public Procurement Regime, Cambridge Yearbook of European Legal Studies, Oxford, 2013.
- KOUGIOUMTZIDIS Ioannis, Liberalization of the European Railway industry: Does vertical separation work?, Erasmus University Rotterdam, Erasmus School of Economics, Rotterdam, 2014.
- KURMUŞ Orhan, Emperyalizmin Türkiye’ye Girişi, Yordam Kitap Yayınevi, İstanbul, 2012.
- KUZUM Yıldırım, İmtiyaz Sözleşme ve Şartlaşmalarının Danıştayca İncelenmesi, Yüzyıl Boyunca Danıştay, Danıştay Matbaası, Ankara, 1986.
- MCCHESENEY Robert W, Introduction for CHOMSKY Noam, Profit Over People-Neoliberalism and Global Order, Seven Stories Press, New York, 1999.
- MONTI Giorgio, EC Competition Law, Cambridge University Press, Cambridge 2007.
- OĞUZMAN M. Kemal/ÖZ Turgut, Borçlar Hukuku Genel Hükümler, C. 1, Vedat Kitapçılık, İstanbul, 2012.
- ONAR Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumî Esasları, C. I, İstanbul, 1966.
- ONUR Ahmet, Türkiye Demiryolları Tarihi (1860-1953), K.K.K Yay., Askeri Basımevi, İstanbul , 1953.
- ORTAYLI İlber, Osmanlı İmparatorluğu’nda Alman Nüfuzu, Onbeşinci Bası, Timaş Yayınları, İstanbul, 2016.
- OWEN Roger/PAMUK Şevket, 20. Yüzyılda Ortadoğu Ekonomileri Tarihi, Ayşe Edirne (çev.), Birinci Basım, Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2002.
- TURHAN Ozan, The Law and Policy of Rail Freight Transport in the European Union, Switzerland and Turkey, Reviving the Orient Express, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2012.

- ÖKÇÜN Gündüz, Türkiye’de İktisat Kongresi 1923, SPK Yayınları, Ankara, 1997.
- ÖNCÜ Erhan/ELKER Cüneyt, Trafikte Güvenlik ve Çağdaş Uygulamalar Sempozyumu, TMMOB MMO, İzmir, 1993.
- ÖRSTEN ESİRGİN Seda, Osmanlı Devleti’nde Yabancılar Verilen Kamu Hizmeti İmtiyazları, Doktora Tezi, AÜ SBE KH ABD, Ankara, 2010.
- ÖZAY İlhan, Ortak Yararlı İşletme ya da Nam-ı Diğer Müşterek Emanet, İHFM, C. LIV, İstanbul, 1994.
- ÖZDEMİR Mehmet, Mütareke ve Kurtuluş Savaşı Başlangıç Dönemlerinde Türk Demiryolları (Yapısal Ekonomik Sorunlar, 1918-1920), Kültür Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2001.
- ÖZKAN Mustafa Şeref, İdare Hukuku Ders Notları, AÜHFY, Ankara, 1935.
- ÖZSOY Murat/İRİÇ Sedat, Osmanlı İmparatorluğu’ndan Günümüze Raylı Taşıtlardaki Gelişmeler ve Ülkemiz Demiryolları ile Avrupa Demiryollarının Karşılaştırılması, III. Ulaşım ve Trafik Kongresi-Sergisi Bildiriler Kitabı, TMMOB. Ankara 2001.
- ÖZTÜRK Ali İhsan, Osmanlı’dan Cumhuriyet’e İstanbul Mahalli Kamu Hizmeti İmtiyazları, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), İÜ Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü, 2003.
- ÖZTÜRK K. Burak, Kamu Hizmeti İmtiyaz Sözleşmeleri, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans tezi), AÜ SBE, Ankara, 2000.
- ÖZTÜRK İlker, Osmanlı İmparatorluğu’ndan Günümüze Demiryollarının Gelişimi, İÜ SBE İktisat ABD İktisat Tarihi Bilim Dalı, Doktora Tezi, İstanbul, 2009.
- ÖZYÜKSEL Murat, Osmanlı Alman İlişkilerinin Gelişim Sürecinde Anadolu Bağdat Demiryolları, Arba Yayınları, İstanbul, 1988.
- ÖZYÜKSEL Murat, Hicaz demiryolu, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 2000.
- PAMUK Şevket, Osmanlı Ekonomisi ve Dünya Kapitalizmi (1820-1923), Yurt Yayınları: 9, Ankara, 1984.
- PAMUK Şevket, Osmanlı İmparatorluğu’nda Yabancı Sermaye: Sektörlere ve Sermayeyi İhraç Eden Ülkelere Göre Dağılımı (1854-1914), ODTÜ Gelişme Dergisi, Özel Sayı, Ankara 1978.
- PHAM Vinh, The Liberalization of the Railways in the European Union, Economic Honors Papers, Paper 10, Connecticut College, USA, 2013.
- POLITT Michael/SMITH, Andrew, The Restructuring and Privatisation of British Rail: Was it Really that Bad? - Fiscal Studies, University of Leeds, Leeds 2002.
- RATHMAN Lothar, Alman Emperyalizminin Türkiye’ye Girişi, Ragıp Zarakolu (çev) üçüncü Bası, Belge Yayınları, İstanbul, 2001.

- SAPANCALI Faruk, Yeni Dünya Düzeni ve Küresel Yoksulluk, DEÜSBED, C. 3, S. 2, İzmir, 2001.
- SCHERP Jan, The New Regulation Framework For Rail Freight in The European Union, European Commission Directorate General For Eenergy and Transport, Association for European Transport, Brüksel, 2002.
- SEZGİNER Murat, İmtiyaz Sözleşmelerinde İhale Süreci, GÜ HFD, C XI, S. 1-2, Ankara, 2007.
- SÖZER Bülent, Türk Hukukunda ve Uluslararası Hukukta Hava Yolu ile Yük Taşıma Sözleşmeleri, Vedat Kitapçılık, İstanbul, 2009.
- SULTANOĞLU Filiz, TCDD'nin Durumu ve Mali Yapısı, Yüksek Lisans Tezi, GÜSBE İktisat ABD İktisat Teorisi Bilim Dalı, Ankara, 2006.
- ŞAYLAN Gencay, Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler, TODAİE, AİD, Cilt 33, S. 2, Ankara, 2000.
- Şehsüvar H, "Dünyada ve Bizde Demiryolu", Demiryolu Dergisi, Cilt 20, Yıl 20, Sayı 233- 234-235, Ankara, 1944.
- ŞEN Leyla, Türkiye'de Demiryolları ve Karayollarının Gelişim Süreci, Tesav, Ankara, 2003.
- TAN Turgut, Osmanlı İmparatorluğu'nda Yabancılar Verilen Kamu Hizmeti İmtiyazları, AÜSBFD, C. 22, S. 2, Ankara, 1967.
- TAŞDURMAZ Ramazan, Türkiye'de Demiryolu Ulaşımını Düzenleyen Mevzuat, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Yayın No. DPT: 1106- M (UKPM): 24, Ankara, 1971.
- TOKGÖZ Erdiñç, Türkiye'nin İktisadi Gelişme Tarihi, İmaj Yayıncılık, 10. Bası, Ankara, 2010.
- TEZEL Yahya S, Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi, 3. Bası, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 1994.
- Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Broşürü, BTS, 2013.
- ÜÇÖK Coşkun-MUMCU Ahmet. BOZKURT Gülnihal, Türk Hukuk Tarihi, Turhan Yayınevi, 19. Bası, Ankara, 2017.
- YILDIRIM Turan/YASİN Melikşah/KAMAN Nur/ÖZDEMİR H. Eyüp/ÜSTÜN Gül/TEKİNSOY Ö. Okay, İdare Hukuku, XII Levha Yayıncılık, 6. Bası, İstanbul, 2016.
- YILDIRIM İsmail, Osmanlı Demiryolu Politikasına Bir Bakış, FÜ SBD, Elazığ, 2002.
- YILDIRIM İsmail, Cumhuriyet Döneminde Demiryolları (1923-1950), AYK, Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 2001.

YILMAZ Gaye, Kapitalizmin Kaleleri II, Dünya Ticaret Örgütü, TMMOB, İstanbul, 2001.

ZENGİN Servet, Türk Demiryolları, TCDD Yayınları, Ankara, 1959.

Elektronik kaynaklar

www.ab.gov.tr

www.dpb.gov.tr

www.eur-lex.europa.eu

www.ubak.gov.tr

