

Yargı Kararları Işığında Başbakanlığın 2012/15 Sayılı Genelgesi "3-4 Ekim Afyonkarahisar Maden Hukuku Sempozyumu Tebliğ"

Maden Hukuku Sempozyumu, 3-4 Ekim 2015, Afyonkarahisar

Yargı Kararları Işığında Başbakanlığın 2012/15 Sayılı Genelgesi

The Prime Ministry's Circular Numbered 2012/15 In Light Of Decisions

Avukat Erhan Egemen

Kesici - Göктаş - Egemen - Çakıroğlu Hukuk Bürosu, İstanbul

e.egemen@kgechukuk.com

ÖZET

16 Haziran 2012 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan Başbakanlığın 2012/15 sayılı Genelgesi ile kamuya ait taşınmazlar üzerinde üçüncü kişiler lehine tesis edilecek her türlü işlem öncesinde Başbakanlıktan izin alınması şartı getirilmiştir. Genelgenin en ağır etkilediği sektörün Maden sektörü olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Maden arama/işletme ruhsatı ile mülkiyet izni taleplerinde idarelerce Başbakanlıktan görüş sorulmakta; cevap aylarca gelmemekte çoğu zaman ise özellikle ruhsat taleplerinde tamamen gerekçesiz şekilde red görüşü gelmektedir. İlgili idarece, Başbakanlığın görüşü kapsamında talepler reddedilmektedir. Yaşanan süreç yüksek meblağlarda yatırımın yapıldığı Maden sektörünü belirsiz ve sonu görünmez hale getirmekte, yatırımcıyı sektörden uzaklaştırmaktadır. Maden sektörünün ülke ekonomisine katkısı düşünüldüğünde oluşan – oluşacak zararın kapsamı daha iyi anlaşılacaktır. Genelgeye dayalı olarak arama/işletme ruhsat ile mülkiyet izni taleplerinin reddedilmesinin hukuka aykırı olduğu tartışmasız şekilde ortadadır. Çünkü hukukun temel ilkesi olan normlar hiyerarşisi gereği; üst norm olan kanun ile kazanılmış bir hakkın genelge ile ortadan kaldırılması mümkün olmayacaktır. Yargı yerlerinin ise konuya bu ekseninde yaklaştığı görülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Maden, Ruhsat, İzin, Başbakanlık, Genelge

ABSTRACT

The Circular numbered 2012/15 published in the Official Gazette on 16 June 2012 ("Circular") introduced the requirement of obtaining the Prime Ministry's approval prior to all transactions related to state owned immovable property which benefit third parties. It would not be wrong to say that the Circular has most severely affected the mining sector. Administrations processing applications for mine exploration/mining licences and permits request the Prime Ministry's opinion; a response is not received for months, most of the responses especially those regarding licence applications are concluded with a negative opinion without any reasoning or grounds. Applications are rejected by the relevant authority on the basis of the Prime Ministry's opinion. This process has caused the mining sector which attracts large investments to be seen as indefinite and uncertain causing investors to shy

away. When one considers the sector's contribution to the country's economy, the real scope of damage and potential damage is better understood. Mine exploration/mining licences and permit applications that are rejected on the basis of the Circular are clearly unlawful. In accordance with the fundamental legal principle, the hierarchy of norms; it not possible for a circular which is the lowest norm, to take precedence over a vested right that has been granted by law which is the highest norm. It can be seen that the judiciary have a similar approach to this matter.

Key Words: Mine, Licence, Permit, Prime Ministry, Circular

GİRİŞ

16 Haziran 2012 tarihli Resmi Gazetede[1] yayınlanan Başbakanlığın 2012/15 sayılı Genelgesi (Genelge); *‘Kamu kurum ve kuruluşları (Belediyeler ve il özel idareleri hariç) ile sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamu kurum ve kuruluşlarına ait şirketlerin, kendi mülkiyetlerinde veya tasarruflarında bulunan taşınmazlarıyla ilgili olarak; kamu kurum ve kuruluşları, vakıf, dernek veya bunların şirketlerine, gerçek veya tüzel kişilere; satış, kira, irtifak, takas, tahsis, devir vb. her türlü tasarrufa yönelik işlemleri için Başbakanlıktan izin alınacaktır’* şeklindedir.

Genelge çok kısa olmasına rağmen kapsamı çok geniş olarak düzenlenmiştir. İzin alınması gereken işlemler sadece özel hukuk kişileri lehine olanlar değil, kamu kurumları lehine olan tasarrufları da kapsayacak kadar geniş tutulmuştur. Adeta tüm kamu taşınmazları üzerinde *‘kuş dahi uçmadan’* önce Başbakanlıktan izin alınması gerekecektir. Söz konusu genelge ile kamuya ait tüm taşınmazlar üzerinde üçüncü kişiler lehine tesis edilecek her türlü işlem öncesinde Başbakanlıktan izin alınması şartı getirilmiştir.

Genelge Maden Sektörünü derinden etkilemiştir. Madencilğin neredeyse tüm aşamalarının kamu taşınmazlarını ilgilendirmesi sebebiyle her bir işlemten önce Başbakanlıktan görüş sorulması hem zaman hem de sermaye açısından sektörü zarara uğratmış; Genelgenin maden sektöründe büyümeyi, üretimi ve ihracatı düşürdüğü sektör temsilcileri tarafından defalarca ifade edilmiştir. Genelgenin uygulandığı ilk yıllarda Maden Sektörü müzakere yoluyla genelgenin geri alınması için yoğun çaba harcamış ancak tüm çabalara rağmen olumsuz sonuç alınması üzerine Genelge uygulaması son zamanlarda yoğun olarak yargıya taşınmıştır.

Bu çalışmamızda Genelgenin Maden Hukuku bakımından hukuka aykırılığı yargı uygulaması kapsamında ortaya konulmaya çalışacaktır. Bu kapsamda Genelgenin idari işlem düzeninde yeri ve etki gücü belirlendikten sonra Maden Hukuku uygulamasında Genelgenin hukuka aykırılığı tespit edilecektir.

- **GENELGENİN İDARİ İŞLEMLER İÇERİNDE KONUMLANDIRILMASI: ADSIZ DÜZENLEYİCİ İŞLEMLER KATEGORİSİ VE ÖZELLİKLERİ**
- **Genel Olarak Adsız Düzenleyici İşlemler**

Düzenleyici idari işlemler, kanunlara benzeyen genel, soyut, kişilik dışı olan, bir kez uygulanmakla tükenmeyen tek yanlı işlemler olarak tanımlanmıştır[2]. Anayasa m. 115; *‘Bakanlar Kurulu, kanunun*

uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak ve Danıştayın incelemesinden geçirilmek şartıyla tüzükler çıkarabilir , m. 124; *‘Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler’* şeklindedir. Bahsi geçen anayasal hükümler idarenin kural koyma araçlarını ismen ortaya koymakta ve şartlarını/sınırlarını belirlemektedir.

Anayasa m. 115 ve 124 birlikte değerlendirildiğinde idare kural koyma yetkisinin sadece Tüzük ve Yönetmelik yoluyla kullanacağını sonucuna varılabilir. Ancak uygulamada idareler tebliğ, tamim, sirküler, genel emir vb.. adlarda birçok düzenleyici işlem ortaya koydukları görülmektedir. Bunların sınırlayıcı olarak sayılması mümkün değildir[3]; çeşitli görünüm ve şekillerde ortaya çıkmaktadır. İdarenin bu şekilde yani Anayasa’da sayılanlar dışında çıkarmış olduğu düzenleyici işlemler doktrinde kategorik olarak çoğunlukla[4] *‘Adsız Düzenleyici İşlem’*[5] (ADİ) şeklinde isimlendirilmektedir. Bu tip işlemlerin adsız olarak değerlendirilmesi adlarının olmamasından değil, Anayasa’da düzenlenmemiş olmalarından kaynaklanmaktadır. İnceleme konumuzu oluşturan Genelge de tartışmasız şekilde *‘Adsız Düzenleyici İşlem’* kategorisinde yer almaktadır.

Peki İdarenin kaynağını Anayasa’dan almayan şekilde düzenleyici işlem yapma yetkisi var mıdır? Eğer cevap olumlu ise bu yetkinin kaynağı nedir?

• İdarenin Adsız Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Kaynağı

Eğer idarenin düzenleme yetkisinin kaynağının sadece Anayasa olduğu varsayılacak olursa; İdarenin Tüzük ve Yönetmelik dışında düzenleyici işlem yapamayacağı sonucuna varılacaktır[6]. Ancak günümüzde doktrin ve yüksek yargı idarenin Tüzük ve Yönetmelik dışında da düzenleyici işlem yapabileceğini genel olarak kabul etmektedir. Genel kabul bu olmakla birlikte kaynak/dayanak noktasında farklı görüşler mevcuttur. Kaynak noktasındaki farklılıklar esasında bizi sınıra götürmektedir; yani yetkinin kaynaklandırılması aynı zamanda sınırlandırılması/çerçevesi anlamına gelmektedir.

Doktrinde[7] idarenin genel düzenleme yetkisi olduğu, yetkinin kaynağının doğrudan icra organı olmasından kaynaklandığı savunulmuştur. Bu yetkinin dayanağı Anayasa m. 8. olarak normatif temele oturtulmuştur. İdare yürütme ve icra yetkisine dayanarak kanunların uygulamasına sağlamak, boşlukları doldurmak amacıyla kural koyucu işlemler ihdas edebilecektir. Bu kabulün genel bir sonucu olarak icrai yetkisi bulunan tüm idarelerin düzenleyici işlem yapma yetkisi kabul edilmektedir. Yine doktrinde genel düzenleme yetkisinin bir uzantısı olarak idarenin takdir yetkisi olduğu ve buna bağlı olarak idarenin *‘benzer olaylara eşit şekilde işlem yapılmak üzere’* düzenleyici işlem yapabileceğini savunulmaktadır[8]. İdari hizmetlerin büyük kısmının sadece kanun ve yönetmelikleri uygulanması niteliğinde olmadığını savunan diğer bir görüş de bunlar dışında kalan idari faaliyetlerin düzenli şekilde yürütülmesi için idarenin düzenleyici işlem yapabileceğini savunmaktadır[9].

Gözler’e[10] göre ise; *‘asıl önemlisi idarenin düzenleme yetkisi eşyanın tabiatından kaynaklanmaktadır. Yani, idare kamu düzeninin korunması, kamu hizmetlerinin iyi işleyebilmesi, takdir yetkisinin objektifleştirilmesi, acil ve olağanüstü ihtiyaçları karşılama zorunluluğundan dolayı düzenleme yetkisini sahiptir. Genel olarak bireysel işlem yapma yetkisine sahip her idarenin düzenleyici işlem yapabileceğini söyleyebiliriz. İdarenin düzenleyici işlem yapma yetkisi münhasıran Anayasadan kaynaklanmadığına, kanundan ve eşyanın tabiatından kaynaklandığına göre, idarenin Anayasa belirtilenler dışında da işlem yapabileceğinin kabul edilmesi gerekir’* şeklindeki görüşü ile idarenin

kanuna dayanmadan[11] özerk düzenleme yetkisi olduğunu savunmuştur. Yazar'a göre idare daha önceden kanunla düzenlenmemiş bir alanda düzenleyici işlem yapabilecektir.

Bizim de katıldığımız görüşe göre[12] ise; idarenin düzenleme yetkisi türev, ikincildir. Düzenleme yetkisi asıl olarak yasama organına tanınmış, genel ve asli bir yetkidir. Bu anlamda idarenin düzenleme yetkisi asıl düzenleyici yasamanın kendisine alan açmasına bağlıdır. Yani idare kanuna dayanmak zorundadır; bu noktada karşımıza kanuni idare çıkmaktadır. Kanunla düzenlenmemiş bir alanda yürütme organının faaliyette bulunması mümkün olmadığı gibi düzenleme yapması da düşünülemez. İdare ancak yasaya dayalı olarak ve yasaya aykırı olmamak koşuluyla düzenleyici işlem yapabilecektir. Bahsi geçen esaslar Anayasa m.123/1 ; 'İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir' ile normatif/Anayasal temelini bulmaktadır. Anayasa Mahkemesi[13] [14]; 'yasa ile her konuyu bütün kapsam ve ayrıntılarıyla düzenlemenin olanaklı bulunmadığı durumlarda çerçevesi çizilerek bu sınırlar içinde kalmak koşuluyla uygulamaya ilişkin konularda yürütme organına açıklayıcı ve tamamlayıcı nitelikte düzenleyici idarî işlem yapma yetkisi verilebilir' , 'Anayasa Mahkemesinin çeşitli kararlarında belirtildiği gibi, Yasa Koyucu belli konularda gerekli kuralları koyacak, çerçeveyi çizecek, eğer uygun veya zorunlu görürse, onların uygulanması yolunda sınırları belirlenmiş alanlar bırakacak, idare, ancak o alanlar içinde takdir yetkisine dayanmak suretiyle yasalara aykırı olmamak üzere birtakım kurallar koyarak yasanın uygulanmasını sağlayacaktır' , Danıştay[15]; ' kaynağını Anayasadan almayan bir devlet yetkisi, hiçbir kimse veya organ tarafından kullanılamayacağından yasal boşluk bulunduğu öne sürülerek kişilerin temel hak ve özgürlüklerini sınırlayıcı nitelikte idari düzenleme yapılamayacağı açıktır' şeklindeki içtihadı ile düzenleyici işlem için idareye yasama tarafından mutlaka alan açılması gerektiğini ortaya koymuştur.

İdarenin icrai organ işlevine dayalı veya eşyanın tabiatından kaynaklanan şekilde sınırsız şekilde düzenleyici işlem yapacağının kabulü öncelikle hukuk devletinde temel ilkesi öngörülebilirlik, belirlilik ilkelerine ilk anda dahi ters düşecektir. Bu anlamda dayanağını diğer düzenleyici işlemler gibi Anayasa'dan almayan ADİ'ler alanına çok dikkatli yaklaşılması özellikle temel çerçevenin belirlenmesi gerekmektedir. Aksi halde yani sınırsız ve öngörülmez şekilde adsız düzenleyici işlemlere izin verilmesi idari işlemlerin derhal icrailik özelliği düşünüldüğünde bireyleri sürekli mücadele etmeleri gereken[16], kötü sürprizlerle dolu bir alana taşımaktadır.

• Adsız Düzenleyici İşlemlerin Sınırları Ve Normlar Hiyerarşisindeki Yeri:

Yukarıda belirtildiği üzere ADİ'nin kaynaklandırılması aynı zamanda sınırlandırılması anlamına gelmektedir. Kaynak tercihi bizi sınıra götürmektedir.

İdarenin ADİ yapma yetkisinin icrai organ işlevine dayalı veya eşyanın tabiatı ile kaynaklandırılmasında tamamen sınırsızlıktan bahsetmemekle birlikte doğal sınırlar kavramların kendisidir. Ancak burada karşımıza soyut ve belirsiz bir sınır çıkmaktadır. Bu durum bizi belki de yorum yoluyla sınırsızlığa dahi götürecektir, hatta ülkemiz hukuk devleti standardı hesaba katıldığında öyle olması da kuvvetle muhtemeldir. İdarenin ise sınırsız olması erkler ayrılığı, hukuk devleti - uzantıları belirlilik, öngörülebilirlik - kanuni idare gibi temel değerler anlamında düşünülemez. Bu sebeplerle kaynak tercihimize bağlı olarak ADİ yapma yetkisinin sınırları açıklanacaktır.

Kanuni idare ilkesinin bir sonucu olarak ADİ'lerin kanuna dayanmak zorunda olduğu ve kanunun açmış alanda ancak ADİ yapılacağı yukarıda ifade edilmişti. Ancak bunun anlamı mutlak şekilde yani kanunda açıkça yetkinin verilmesi olarak anlaşılmamalıdır. Danıştay idarenin yasada açıkça yetkilendirilmemiş bile olsa ADİ yapabileceğinin kabul etmekle birlikte bunun için belirlediği sınır; yasaya aykırı olmama,

yeni unsurlar getirmeme ve yasa hükmünü açıklayıcı – nesnelleştirici nitelikte olmasını aramaktadır[17]. Danıştay[18] ; ‘ söz konusu kural karar, yasada öngörülenler dışında yeni unsurla ve yasaya aykırı hükümler taşımamaktadır. Bu kural karar ile 49. Maddede sayılan niteliklerin saptanmasında bazı objektif ölçülerden hareket edilmesi amaçlanmış ve böylece yasanın uygulanmasına yardımcı olacak ilkeler getirilmiştir. Bu nedenle kurul kararında yasaya aykırılık yoktur’ şeklindeki içtihadı sınırları somutlaştırmaktadır. Bu unsurları taşımayan yani yasaya aykırı, kanuna ek şartlar getiren ADİ’ler hukuka aykırı kabul edilmektedir; Danıştay [19] ; ‘ Yasa ve yönetmelikte yer almayan bir düzenlemenin tebliğ yoluyla yapılmasının hukuka aykırı olduğu açıktır.’

Diğer yandan kanunun yönetmelikle düzenlenmesini öngördüğü alanlarda ADİ yapılamayacaktır; Danıştay[20] ; ‘ belirtilen hükümler uyarınca sicil amirlerinin bir yönetmelikle tespit edilmesi gerekirken, bu hükmeye uyulmaksızın Bakanlık onayına ekli bir cetvelle düzenlenmesinde mevzuata açık aykırılık bulunmaktadır’ , ‘ yasa kuralı gereğince sahil şeridindeki yapılaşma koşullarının yönetmelikle belirleneceği açıktır. Bu yasa kuralına aykırı olarak davalı bakanlıkça yönetmelik yerine sahil şeridinde yapılacak yapıların yapım koşullarının genelge ile düzenlenmesinde hukuka uyarlık yoktur’

ADİ’lerin normlar hiyerarşisindeki yerine gelince; ADİ’leri yönetmelikle aynı seviyede değerlendiren görüşler[21] olmakla birlikte bizim de katıldığımız görüşe[22] göre ADİ’ler normlar hiyerarşisinde yönetmelik altında yer almaktadır. Çağdaş bir hukuk devletinde Anayasa kendisine yer bulmuş, çıkartılma usul ve esasları belli olan ve açıkça kanuna dayanması gereken yönetmelikle, pratik ihtiyaçlar sebebiyle ancak sıkı şartlarda cevaz verilmiş olan ve her ne kadar sıkı şartlara bağlanmış olsa da bireyler için yoğun tehlike arzeden ADİ’lerin aynı seviyede olması pek tabi ki düşünülemez. Danıştay; ‘ bir memurun aldığı ısıtma cihazı bedelinin kurumca ödeneceği açık hükmünün (yönetmelik hükmü) Maliye Bakanlığınca çıkarılan Bütçe Uygulama Talimatı ile bertaraf edilmesi mümkün değildir’ , ‘ Kanun, tüzük ve yönetmeliklerin uygulanmasını göstermek için çıkarılan talimatların bu kanun, tüzük ve yönetmelik hükümlerine aykırı hükümler taşıyamayacağı bilinen bir idare hukuku kuralıdır..... Bu nedenle yönetmeliğe aykırılığı sabit olan talimatın ve tesis edilen işlemin iptaline’ şeklindeki içtihadı ile ADİ’leri normlar hiyerarşisinde yönetmelik altı olarak konumlandırmıştır. Bunun bir uzantısı olarak ADİ’ler yönetmeliklere aykırı olamayacak, yönetmelikleri değiştiremeyecek ve ek şart getiremeyecektir. Danıştay[23] ; ‘ içkili yer bölgesi tespit edilemeyecek yerler yasal düzenlemelerde açıkça sayılmışken, dava konusu Genelge ile "konut ve yerleşim alanlarında, konutlardan ayrılmış, özel olarak bu şekilde faaliyet gösteren işletmelere tahsis edilmiş, alt yapısı, ulaşım hizmetleri buna göre yapılmış ayrı bir bölgede" tanımları yapılarak, üst hukuk normu olan Yönetmelikte sayılmayan kısıtlamalara yer verilerek, içkili yer bölgesi konusunda yeni kısıtlamalar getirildiği görülmektedir. Genelge ile ihdas edilmiş olan bu kısıtlamalara Yönetmelikte yer verilmemiş olması nedeniyle, Genelgede üst hukuk normuna uygunluk bulunmadığı gibi, getirilen bu kısıtlamalar ile, içkili yer bölgelerinin, tecrit anlamında şehir yaşamının dışına itilmesi sonucu çıkarılabileceğinden içerik yönünden de hukuka uygunluk bulunmamaktadır. Her ne kadar davalı idare savunmasında Genelgenin, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin ruhsatlandırmasının kanun değişikliği ile belediye ve il özel idarelerine devredilmesi, dolayısıyla uygulayıcılarının değişmesi nedeniyle mevzuatın ne şekilde uygulanacağına açıklık getirilmek üzere çıkarıldığı belirtilmekte ise de, Genelgede, üst hukuk normlarında yer almayan kısıtlamalara yer verilerek, bu normları aşan hükümler getirilmesi, genel anlamda kısıtlamaların genişletilmesi veya genişletilebileceği varsayılarak belediyelerin ve il özel idarelerinin buna doğru yönlendirilmesinin söz konusu olması karşısında Genelge ile hedeflenen amacın dışına çıkıldığı görüldüğünden bu iddiaya itibar edilmemiştir. Nitekim, sondan ikinci paragrafında "yönetmelikte yer alan hükümler dışında yukarıdaki açıklamaların da dikkate alınması" ibaresi açıkça zikredilmiş olmakla dava konusu Genelgenin sadece yasal değişiklikleri açıklamaya yönelik olarak çıkarılma amacının aşıldığı görülmektedir’ , ‘Davalı idare tarafından imza yetki devrine ilişkin 1.6.1996 günlü, 135 sayılı

Genelge uyarınca personelin özel harekattan genel kadrolara geçme onay yetkisinin daire başkanına devredildiği ileri sürülmekte ise de, Özel Harekat Birimleri Yönetmeliği'nin 39. maddesi ile bu konudaki yetkinin genel müdüre ait olduğu belirtildiğinden ve adı geçen Yönetmelik hükmünün genelge ile değiştirilmesi mümkün olmayıp bu konudaki yetki devrinin ise ancak Yönetmeliğin ilgili maddesinin değiştirilmesi ile sağlanabileceğinden, yetkisiz kişi tarafından kurulan işlemde hukuka uyarlık bulunmamaktadır' şeklindeki içtihadı ile aynı esasları vurgulamıştır.

- **MADEN HUKUKUNDA ARAMA/İŞLETME RUHSATININ DÜZENLENMESİ VE GENELGENİN SÜRECE ETKİSİ**
- **İşletme Arama/İşletme Ruhsatının Düzenlenmesi**

3213 sayılı Maden Kanununun Arama Ruhsatının Düzenlenmesine ilişkin 17. maddesinin 7. Ve 8. fıkraları ; ' (Değişik fıkra: 4/2/2015 - 6592/11 md.) İhale yolu ile hak sağlanan sahaların ihale bedelinin yatırılmasını müteakip iki ay içinde ön inceleme raporu ile arama dönemi faaliyetlerinin yerine getirilebilmesi için gerekli olan mali yeterliliği de içeren maden arama projesinin verilmesi ve ruhsat bedelinin yatırılması hâlinde arama ruhsatı verilir. Ruhsat bedelinin yatırılmaması ve bu belgelerin tamamlanmaması durumunda bu alanlar başka bir işleme gerek kalmaksızın ihalelik saha konumuna gelir.

(Ek fıkra: 4/2/2015 - 6592/11 md.) II. Grup (b) bendi ve IV. Grup madenler için müracaatlar, 1/25.000 ölçekli topoğrafik harita koordinatları esas alınarak tespit edilen noktalarla sınırlandırılmış alanlar için Genel Müdürlüğe doğrudan yapılır. Talep edilen alanın müsait olan kısmı müracaat tarihinde müracaat edene bildirilir ve iki ay içinde ön inceleme raporu, arama dönemi faaliyetlerinin yerine getirilebilmesi için gerekli olan mali yeterliliği de içeren maden arama projesinin verilmesi, ruhsat bedelinin yatırılması hâlinde arama ruhsatı verilir' şeklindedir.

İşletme Ruhsatı Düzenlenmesine ilişkin 24. Maddesini 1. Ve 2. Fıkraları ; 'İşletme ruhsatı ve madenin işletilmesi (1) Madde 24 - (Değişik: 26/5/2004 - 5177/12 md.) (Değişik birinci fıkra: 4/2/2015 - 6592/13 md.) I. Grup (b) bendi ve II. Grup (a) ve (c) bendi madenler için ihale bedelinin yatırılmasından itibaren iki ay içinde, diğer maden grupları için arama ruhsat süresi sonuna kadar, yetkilendirilmiş tüzel kişilerce maden mühendisinin sorumluluğunda hazırlanmış işletme projesi ruhsat sahibi tarafından Genel Müdürlüğe verilir. Proje ile birlikte projenin uygulanabilmesi için gerekli olan mali yeterliliğine ilişkin belgeler ve genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere ilgili muhasebe birimi hesabına işletme ruhsat taban bedelinin yatırıldığına dair belgenin Genel Müdürlüğe verilmesi zorunludur. Aksi hâlde talep reddedilir.

(Değişik ikinci fıkra: 4/2/2015 - 6592/13 md.) Projedeki teknik eksiklikler, 6183 sayılı Kanunun 22/A maddesi kapsamında vadesi geçmiş borcun bulunmadığına ilişkin belge ve işletme ruhsat bedeli yapılan bildirimden itibaren üç ay içinde tamamlanır. Eksikliklerini verilen sürede tamamlamayanlara 20.000 TL idari para cezası uygulanarak süre üç ay daha uzatılır. Bu süre sonunda eksikliklerini tamamlamayanların talepleri kabul edilmez ve yatırılan işletme ruhsat bedeli iade edilir. Taleplerin uygun görülmesi hâlinde bir ay içinde işletme ruhsatı düzenlenir. Süre uzatım işlemlerinde birinci fıkra ve bu fıkra hükümleri uygulanır' şeklindedir.

Madencilik faaliyetlerinde izinlere ilişkin 7. Maddenin 1. Fıkrasının son cümlesi; 'Bu Kanun dışında madencilik faaliyetleri ile ilgili olarak yapılacak her türlü kısıtlama ancak kanun ile düzenlenir' şeklindedir.

Bahsi geçen hükümler birlikte değerlendirildiğinde idarenin 17. Maddedeki şartların (*ön inceleme raporu, mali yeterlilik, arama projesi, harç*) yerine getirilmesi ile birlikte arama ruhsatı, 24. Maddedeki şartların (*işletme projesi, mali yeterlilik, harç*) yerine getirilmesi ile birlikte de İşletme Ruhsatı[24] düzenlemek zorunda olduğunu açıkça anlaşılmaktadır[25]. Kanunkoyucu idareye takdir yetkisi tanımamış, kanuni şartların yerine getirilmesi ile birlikte işlemin düzenlenmesini şart koşmuştur. İdarece düzenlenen Arama ve İşletme Ruhsatı birel koşul işlem niteliğinde[26] iken, idarenin kanuni şartların yerine gelmesi ile birlikte işlem yapmak zorunda olması bağlı yetkinin[27] varlığına işaret etmektedir. Diğer önemli nokta m. 7/f.1/c. son gereği idarenin ancak kanuni şartları arayacağıdır; yani idare kanuni şartlar dışında başkaca normatif bir araştırma yapamayacak, kanun dışında aranan şartlar geçersiz olduğundan dikkate alınması mümkün olmayacaktır.

• Genelgenin İdari İşlem Sürecine Etkisi

Uygulamada ruhsat başvurusunun maden idaresini yapılması ile birlikte; idare genelgeye dayalı olarak Başbakanlıktan görüş sormakta, Başbakanlıkça uzun süre cevap verilmemekte, sonuç olarak ise çoğu zamanda gerekçesiz red cevabı verilmektedir. Başbakanlığın red cevabı üzerine maden idaresince ruhsat talebi reddedilmektedir. Başbakanlıkça olumlu görüş verilmiş olsa bile genelge ile kanunda yer almayan bir süreç ihdas edilerek zaman kaybı yaşatılmaktadır.

III-GENELGENİN ADI'LERİN BELİRLENEN TEMEL ÖZELLİKLERİ VE MADEN HUKUKU UYGULAMASINA ETKİSİ BAKIMINDAN HUKUKA AYKIRILIĞI

ADI'lerin temel özellikleri kanuna dayanma, aykırı olmama, ek şart ve yükümlülükler getirmeme olarak yukarıda yargı kararları ve doktrin görüşleri kapsamında belirlemiş, ayrıca normlar hiyerarşisinde yönetmelik altı bir konumda olduğunun ve idarenin Maden Kanunun 17. ve 24. Madde kapsamında yer alan teknik ve mali şartların yerine getirilmesi ile birlikte işlem tesis edilmesinin hukuki zorunluluk olduğunu tespit etmiştik. Yine Maden Kanun m. 7/f.1/c. son'a göre madencilik izinlerinde getirilecek kısıtlamaların ancak kanunla yapılacağı açıkça hüküm altına alınmıştır.

Genelge ile ise Maden Kanununda yer almayan Başbakanlıktan ön izin alma zorunluluğu ruhsatın düzenlenmesine giden idari sürece eklenmiştir. Yukarıda incelenen Maden Kanunu hükümlerinin hiçbir yerinde Başbakanlıktan izin alınması öngörülmediği gibi Maden Kanunun m. 7/f.1/c. son'da yer alan ancak kanunla sınırlama ilkesinin de tamamen tersine hareket edilmiştir. Yani Genelge hem ADI'lerin temel özelliklerine hem de Maden Hukukuna tamamen aykırıdır. Hukuka aykırılığın somut görünümüleri ise uygulamada şu ortaya çıkmaktadır; Düzenleyici işlem olarak Genelge tamamen hukuka aykırıdır[28], Genelgeye dayalı olarak Başbakanlıktan görüş sorulmasına ilişkin maden idaresi işlemi hukuka aykırıdır, Başbakanlık tarafından verilen red cevabı hukuka aykırıdır, Başbakanlık cevabına bağlı olarak tesis edilen maden idaresi işlemi hukuka aykırıdır.

Eskişehir 2. İdare Mahkemesi[29] 25.06.2015 tarihli kararında ; '*Yukarıda anılan mevzuat hükümleri uyarınca, II (b) Grubu madenlerin ancak arama ruhsatı ile aranabileceği, bunun için Maden İşleri Genel Müdürlüğü'ne müracaat edilmesi gerektiği, idarece müracaat edilen alan, altındaki mevcut haklar da dikkate alınarak değerlendirileceği ve sonucun Genel Müdürlük ilân panosunda ve internet sayfasında ilân edileceği anlaşılmaktadır. Ayrıca, Madencilik Faaliyetleri İzin Yönetmeliği'nin 7. maddesi gereğince, maden arama faaliyetinde bulunmak için Maden Kanunu ve anılan Yönetmelik dışında başka bir mevzuat kapsamında izne tabi tutulmasına imkân bulunmamaktadır.*

Uyuşmazlığın çözümünde, maden arama ruhsatı müracaatının, Başbakanlık Genelgesi kapsamında değerlendirilip değerlendirilemeyeceğinin tespiti gerekmektedir.

Anayasa'nın 124. maddesinde, "Başbakanlık, Bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelik çıkarabilirler." hükmüne yer verilmiştir.

Doktrinde (GÖZLER, Kemal. İdare Hukuku, C.I, Ekin Kitabevi Yayınları, s.1124-1145, Bursa 2003; GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, TAN, Turgut, İdare Hukuku C.I, Turhan Kitabevi, s.124-146, Ankara 2010; SEVGİLİ GENÇAY, Fatma Didem. Adsız Düzenleyici İşlemlerin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri, AÜHFD, S.63, s.397-417.) de belirtildiği üzere, kamu idareleri, görev alanlarına ilişkin olarak tüzük ve yönetmelik dışında, tebliğ, genelge gibi adlar altında da düzenleme yapabilmektedirler. Ancak bu düzenlemeler arasında "normlar hiyerarşisi" olarak adlandırılan bir ilişki bulunmaktadır. Bu hiyerarşinin en belirgin görünümü ise, bir düzenlemenin daha altta bulunan bir düzenleme ile değiştirilememesi ve kaldırılmamasıdır.

Normlar hiyerarşisi, her türlü normun hiyerarşik olarak bir sıra dahilinde sıralanması ve birbirine bağlı olması anlamına gelmektedir. Bunun doğal sonucu olarak, hiyerarşik sıralamada daha altta yer alan bir norm, kendisinden üstte bulunan norma aykırı hükümler içeremez. Bir başka deyişle alt norm niteliğindeki düzenleyici işlemler, bir hakkın kullanımını üst normda öngörülmeleyen bir şekilde daraltamaz veya kısıtlayamazlar. Dolayısıyla, bir konu hakkında ilgililere gönderilen yazı, tamim olarak tanımlanan ve yönetmeliğe göre alt norm niteliğinde olan "genelge" adı altında yapılmış olan bir düzenleme ile bu konudaki kanun veya yönetmelik hükümlerinin değiştirilmesi ya da kaldırılması mümkün değildir.

Bazı durumlarda, üst norm niteliğindeki düzenleyici işlemlerde bir olayın veya konunun genel çerçevesi çizilerek bu konunun ayrıntısının alt normlarla düzenlenmesi öngörülebilir. Bu gibi hâllerde, üst normda belirtilen hususların düzenlenmesi hakkında düzenleme yapmaya yetkili idarenin takdir yetkisini üst normda çizilen sınırlar aşılarak kullanıp kullanmadığının hukuki denetiminin yapılacağı tabiidir. Nitekim, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 7. maddesinin 4. fıkrasında; düzenleyici işlemin iptal edilmemiş olmasının bu düzenlemeye dayalı işlemin iptaline engel olmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Hukukî denetim yapılırken de, üst normun metnine bağlı kalınmaksızın amacının da yorumlanması ve buna göre bir hakkın kısıtlanıp kısıtlanmadığının tespiti suretiyle sonuca ulaşılması gerekmektedir.

Olayda, yukarıda belirtilen Kanun ve Yönetmelik hükümleri uyarınca, maden arama ruhsatı müracaatında bulunulması durumunda, davalı idare tarafından, gerekli belgelerin tam olduğunun anlaşılması halinde müracaat edilen alanın, altındaki mevcut haklar da dikkate alınarak değerlendirilmek suretiyle karar verilmesi gerekmekte olup; ayrıca Başbakanlıktan izin alınması gerektiği yönünde herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

Buna göre, yukarıda belirtilen Kanun ve Yönetmelik hükümlerinde arama ruhsatı müracaatında bulunulması üzerine, belgelerin tam olduğunun anlaşılması halinde Maden İşleri Genel Müdürlüğü tarafından alanın altındaki haklar dikkate alınarak bir değerlendirme yapılmak suretiyle karar verilmesi gerektiği hüküm altına alınmış olmasına rağmen, normlar hiyerarşisine aykırı olarak 2012/15 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile Başbakanlıktan izin alınması gerektiği yolunda hüküm konulduğu görülmektedir.

Bu durumda; yönetmelikte belirtilen belgelerle maden arama ruhsatı müracaatında bulunulması halinde, Maden İşleri Genel Müdürlüğü'nce 3213 sayılı Maden Kanunu hükümleri ve yukarıda belirtilen Yönetmelik hükümleri kapsamında karar verilmesi gerekmekte iken, Başbakanlık Ekonomik Sosyal ve Kültürel İşler Başkanlığınca 2012/15 sayılı Başbakanlık Genelgesi kapsamında talebin uygun bulunmadığı gerekçesiyle davacı isteminin reddine ilişkin dava konusu işlemde hukuka uygunluk bulunmamaktadır' ,

Konya 2. İdare Mahkemesi[30] 19.12.2013 tarihli kararında; 'Yukarıda değinilen Kanun hükmünden arama ruhsat süresi sonuna kadar işletme projesi ve talep harcının ödendiğine dair belge ile müracaatta bulunulması halinde işletme ruhsatı hakkı doğacağı ve projede eksiklik bulunması halinde ise, eksikliğin belirtilen sürede tamamlanacağı hükmüne yer verildiği, 16.06.2012 tarih ve 2012/15 sayılı Başbakanlık Genelgesinde ise, Başbakanlıktan izin alınması şartının getirildiği, olayda Kanunda öngörülmeyen Kanun hükmünü ve kişilerin kanundan doğan haklarını sınırlayan Genelge hükümleri kapsamında hareket edildiği, oysa Yasda öngörülmeyen bir sınırlamaya neden ve yönteminin idari düzenleme ile getirilmesine olanak bulunmadığından 3213 sayılı Maden Kanunu hükümleri kapsamında işlem tesis edilmesi gerekirken, Başbakanlık Ekonomik Sosyal ve Kültürel İşler Başkanlığınca genelge kapsamında talebin uygun bulunmadığı gerekçesiyle davacı isteminin reddine ilişkin dava konusu işlemde hukuka uygunluk bulunmamaktadır' şeklindedir.

Yukarıda yer verilen emsal nitelikteki yerel mahkeme kararları[31] tespit ettiğimiz hukuki esasları benimsemekle birlikte Genelge uygulamasının neresinden bakılırsa bakılsın hukuka aykırı olduğu tartışmasızdır.

IV-SONUÇ

Yüksek meblağlarda yatırımın yapıldığı Maden sektörünün kendisini hukuki güvende hissetmesi sektörün devamlılığı ve ivmesini arttırması bakımından hayati öneme sahiptir. Sürdürebilir ekonomi için hukuki güvenliğin ve standardın yükseltilmesi gerektiği tartışmasızdır. Ancak Maden sektörü için hukuki güvenlikten bahsetmek bir yana özellikle ADİ alanı[32] ile sürekli çevrelendiği ve zorlandığı görülmektedir. Bunun ise sektör yanında ülke ekonomisini olumsuz etkileyeceği hatta etkilediği görülmektedir.

Çalışmamızda Genelge özelinde ADİ'lerin Maden Hukuku açısından hukuka aykırılığı yargı kararları ve doktrin görüşleri çerçevesinde ortaya konulmaya çalışılmıştır.

İdare mahkemelerince verilen kararlar doktrine paralel olarak konuya ilişkin temel hukuki esasları yerinde olarak açıklamış olup; emsal mahiyettedir. Genelgenin ve uygulama şekillerinin maden hukuku karşısında hukuka aykırı olduğu açıktır. Ancak İdare Mahkemelerinin lehe kararlarına rağmen genelgenin tamamen ortadan kaldırılması nihai çözüm olacaktır. Çünkü yukarıda bahsi geçen yargısal süreç her bir yatırımcının bağımsız şekilde mücadele etmesi gereken bir alan oluşturarak ortalama bir - iki yıl zaman kaybı yaşatmakta bu ise yukarıda açıkladığımız üzere hukuki güvenliği ortadan kaldırmaktadır.

KAYNAKÇA

Balta, Tahsin Bekir (1970) , İdare Hukukuna Giriş, Ankara: TODAİE

Gözler, Kemal (2009), İdare Hukuku, C.1, Bursa: Ekin Kitapevi,

Gülan, Aydın (2008), Maden İdare Hukukumuzun Ana İlkeleri ve Temel Müesseseleri, İstanbul: Lamure,

Güneş, Turan (1965), Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri, Ankara: AÜSBF Yayınları,

Karahanoğulları, Onur (2015), İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler, Ankara: Turhan Kitapevi,

Sarıca, Ragıp (1943) , Türkiye’de İcra Uzwunun Tanzim Salahiyeti, Ankara: Türk Hukuk Kurumu,

Sevgili Gençay, Fatma Didem (2014), Adsız Düzenleyici İşlemlerin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri, AÜHFD, S. 63, 397-417

Şanlı Atay, Yeliz (2011), Türk İdare Hukukunda Adsız Düzenleyici İşlemler, Ankara: TODAİE,

Özbudun, Ergun (2010), Türk Anayasa Hukuku, Ankara: Yetkin Yayınları,

Öztoprak, Sezin (2015), Kömür Ocaklarının Özel Hukuk Kişileri Tarafından İşletilmesi, Ankara: Yetkin Yayınları,

Topaloğlu, Mustafa (2011), Maden Hukuku, Adana: Karahan Yayınları,

Yavuzdugan, Seçkin (2004), Anayasa Mahkemesinin Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisine Yaklaşımı, AÜEHFD, C. VIII, S. 3-4, 235-254

[1] 28235 sayılı Resmi Gazete

[2] Gözler, Kemal (2009), İdare Hukuku, C.1, Bursa: Ekin Kitapevi, s. 1153

[3] Yavuzdugan, Seçkin, Anayasa Mahkemesinin Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisine Yaklaşımı, AÜEHFD, C. VIII, S. 3-4 (2004)

[4] Karahanoğulları, Onur (2015), İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler, Ankara: Turhan Kitapevi, s. 173; Yazar ‘Uygulayıcı Kurallar’ adlandırmasını tercih etmektedir.

[5] Gözler, s. 1260 v.d.; Şanlı Atay, Yeliz (2011), Türk İdare Hukukunda Adsız Düzenleyici İşlemler, Ankara: TODAİE, s. 7 v.d.

[6] Gözler, s. 1261

[7] Sarıca, Ragıp (1943) , Türkiye’de İcra Uzunun Tanzim Salahiyeti, Ankara: Türk Hukuk Kurumu: s.21

[8] Güneş, Turan (1965), Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri, Ankara: AÜSBF Yayınları,

[9] Balta, Tahsin Bekir (1970) , İdare Hukukuna Giriş, Ankara: TODAİE

[10] Gözler, s. 1262

[11] Gözler, s. 1170; Yazar adsız düzenleyici işlemlerin kanuna dayanmak zorunda olmadığını savunmaktadır.

[12] Karahanoğulları, s. 175 v.d.; Şanlı Atay, s. 89 v.d.; Sevgili Gençay, Fatma Didem (2014), Adsız Düzenleyici İşlemlerin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri, AÜHFD, S.63, s. 397 v.d.

[13] AYM, 16.01.2003, 2001/36 E., 2003/3 K.,

[14] AYM, 18.06.1985, 1985/3 E., 1985/8 K.,

[15] Danıştay 10. Dairesi, 16.12.2005, 2002/5890 E., 2005/7806 K. ,

[16] Karahanoğulları, s. 177

[17] Karahanoğulları, s. 179

[18] DDDK., 24.04.1981, 1980/785 E., 1981/460 K.

[19] Danıştay 6. Dairesi, 19.12.2000, 1999/4799 E., 2000/6483 K.

[20] Danıştay 5. Dairesi, 18.11.1986, 1981/3371 E., 1986/1261 K. ; Danıştay 6. Dairesi 18.10.1993, 1993/36 E., 1993/4317 K.

[21] Özbudun, Ergun (2010), Türk Anayasa Hukuku, Ankara, Yetkin Yayınları, s. 247; Gözler, s. 1266

[22] Karahanoğulları, s. 186 v.d.; Şanlı Atay, s. 112 v.d.; Sevgili Gençay, s. 405

[23] Danıştay 8. Dairesi, 7.3.2007, 2005/6261 E., 2007/1246 K. ; Danıştay 5. Dairesi, 15.09.2004, 2003/2325 E., 2004/3198 K.

[24] 3213 sayılı Kanunun 6592 sayılı Kanun ile değişik 24. Maddesinde her ne kadar 'talepleri uygun görülenlere' ifadesine yer verilmiş ise de bu değişiklik bizce idareye herhangi bir takdir hakkı tanınamaktadır. Aksinin düşünülmesi yüksek meblağlarda yatırımın yapıldığı ve hukuki güvenliğe ihtiyacın belki de en üst düzeyde olduğu Maden Sektöründe güvensizlik yaratacağı gibi takdir yetkisinin varlığının kötüye kullanımlara yol açacağı da şüphesizdir. Hükmün açıklanmaya muhtaç olduğu hakkında; Öztoprak, Sezin (2015), Kömür Ocaklarının Özel Hukuk Kişileri Tarafından İşletilmesi, Ankara, Yetkin Yayınları, s. 72

[25] Topaloğlu, Mustafa (2011), Maden Hukuku, Adana, Karahan Yayınları, s. 193, s. 222

[26] Gülan, Aydın (2008), Maden İdare Hukukumuzun Ana İlkeleri ve Temel Müesseseleri, İstanbul, Lamure, s. 191

[27] Öztoprak, s. 64

[28] Maden Hukuku uygulamasına bağlı olarak genelgenin iptalinin talep edildiği herhangi bir dosyaya tarafımızca rastlanmamıştır. Bunda sektörün dava açmakta çekingen davranmasının etkisi kayda değerdir. Ancak Genelge, Milli Emlak Müdürlüğü tarafından emlak satım ihalesinin onaylanmasına ilişkin olarak Başbakanlık görüşüne dayalı oluşturulan işlem ile birlikte dava konusu yapılmış; Danıştay 13. Dairesi 17.01.2013 tarih, 2012/2839 tarihli YD kararı (İdarenin itirazı DDK. 14.05.2013 tarih, 2013/295 e. sayılı kararı ile reddedilmiştir); '*Söz konusu düzenleme, kamuya ait taşınmazlar üzerinde yapılacak tasarrufların öncesinde Başbakanlık'tan izin alınmasına yönelik hükümler getirmekte olup, ihale süreci başlamış ve devam etmekte olan taşınmazlar bakımından herhangi bir zorunluluk getirmemektedir. Esasen, 2886 sayılı Kanun'un 4. Maddesinde yer alan tanıma göre, ihale, işin istekliler arasından seçilecek birisi üzerine bırakıldığını gösteren ve yetkili mercilerin onayı ile tamamlanan sözleşmeden önceki işlemleri ifade ettiğine göre, bu süreçte anılan Kanun Hükümlerinde yer almayan izin prosedürünün uygulanması gerekliliğinden de söz edilemez.*

Nitekim Başbakanlık'ın 05.07.2012 tarih ve 10741 sayılı yazısında da, 2012/15 sayılı Genelge'nin yayımından önce ihale sürecine başlanmış ve ihale komisyonunca karara bağlanmış olan iş ve işlemlerin ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde sonuçlandırılmasının uygun olacağı da belirtilmiştir.

Bu durumda, Maliye Bakanlığı (Milli Emlak Genel Müdürlüğü) tarafından, 2886 sayılı Kanun'un 31. Maddesinin verdiği takdir yetkisi çerçevesinde, ihale süreci içerisindeki koşullar değerlendirilerek ihalenin onaylanması veya iptal edilmesi yönünde bir karar verilmesi gerekirken, 2012/5 sayılı Başbakanlık Genelgesi uyarınca izin talebine süresi içinde cevap verilmediği gerekçesi ile taşınmazın kat'i satış ihalesinin uygun görülmemesine ilişkin işlemde hukuka uygunluk bulunmamaktadır.' Kararda Genelge uygulamasının hukuka aykırılığından bahsetmekle birlikte Genelgeye ilişkin talebin reddedilmesi tarafımızca anlaşılamamıştır. İyimser ihtimalle esas hakkında iptal kararı verileceği düşünülebilir.

[29] 2014/752 E., 2015/35 K., Dosya temyiz aşamasında olup; Henüz Danıştay'a intikal etmemiştir.

[30] 2013/930 E., 2013/1168 K., Dosya henüz temyiz aşamasında olmakla birlikte, Danıştay 8. Dairesi 2014/1569 E. sayılı dosyadan 01.07.2014 tarihinde vermiş olduğu kararla idarenin YD talebini reddetmiştir.

[31] Tarafımızca Danıştay incelemesinden geçen karara rastlanmamıştır. Bunda yukarıda ifade edildiği üzere sektörün dava açmakta çekingen davranmasının etkisi kayda değerdir.

[32] Örneğin, Orman ve Su İşleri Bakanlığının 03.04.2014 tarih 2014/1 sayılı Genelgesi; Kocaeli Agregada Madencilikine ilişkin Maden İdaresinin İç Genelgesi