

MADEN HUKUKUNDA DEVLET HAKKININ
HUKUKİ NİTELİĞİ

28 Mart 2021

Giriş

Maden kavramı, bir arazide mevcut olan ve cevher çıkarılmasına uygun olan maden damarları şeklinde tanımlanabilmektedir (Fındıklıgil). 3213 sayılı Maden Kanunu'nda ise maden teriminin kapsamı “*Yer kabuğunda ve su kaynaklarında tabii olarak bulunan, ekonomik ve ticarî değeri olan petrol, doğal gaz, jeotermal ve su kaynakları dışında kalan her türlü madde bu Kanuna göre madendir*” şeklinde belirlenmiştir.

Madenler pek çok endüstri alanında vazgeçilmez hammadde unsurunu teşkil etmektedir. Bununla beraber tarih boyunca insanların altın, gümüş gibi madenlere atfettikleri değişim fonksiyonu, madenlerin iktisadi açıdan da her devirde son derece büyük bir öneme sahip olmalarını sağlamıştır.

Her ne kadar aranmaları ve işletilerek cevher şeklinde ekonomik faydaya dönüştürmeleri genelde özel kişiler tarafından gerçekleştirilmekte ise de madenler üzerindeki hakların kime ait olacağı ve ne şekilde kullanılacakları ayrıntılı düzenlemelere tabi tutulmuştur.

Devletin Hüküm ve Tasarrufunda Olmanın Anlamı

Bir “tabii servet ve kaynak” niteliğinde oldukları tartışmasız olan madenler, Anayasa'nın 168'inci maddesi uyarınca devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. 3213 sayılı Maden Kanunu'nun 4'üncü maddesindeki “*Madenler Devletin hüküm ve tasarrufu altında olup, içinde buldukları arzın mülkiyetine tabi değildir*” hükmü de aynı duruma işaret etmektedir. Türk Medeni Kanunu ise 715'inci maddesinde sahipsiz yerler ile yararı kamuya ait malların devletin hüküm ve tasarrufunda olduğunu düzenlemiş, yararı kamuya ait sular ile kayalar, tepeler, dağlar, buzullar gibi tarıma elverişli olmayan yerler ve bunlardan çıkan kaynakların kimsenin mülkiyetinde olmayacağını ve hiçbir şekilde özel mülkiyete konu olamayacağını öngörmüştür.

Her ne kadar gerek Anayasa gerekse Türk Medeni Kanunu, Maden Kanunu gibi yasa metinlerinde devletin hüküm ve tasarrufu altında olma ifadesinin tanımı yapılmamış ise de Türk doktrininde bunun mülkiyet ile aynı anlama gelmediği (Kırbaş), en azından özel hukuka ait mülkiyet kavramından farklı bir mahiyeti olması gerektiği (Onar) yönünde ifade edilmiştir.

Anayasa Mahkemesi ise 16.02.1965 tarih, E:1963/126, K:1965/7 sayılı kararında, Anayasa'nın tabii servetlerin ve kaynaklarının devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunduğunu açıklamakla aynı zamanda bunların mülkiyet konusu olamayacağını da hükme bağladığını belirterek, aslında mülkiyet düzenine bağlı bulunmayan bir nesnede mülkiyetin devrinin de söz konusu olamayacağına hükmetmiştir.

Dr. Kerem Canbazoğlu
Ortak
kerem@cac.com.tr

Eren Altay
Ortak
erenaltay@cac.com.tr

İşbu makalede yer alan görüşler yazarların şahsi değerlendirmelerinden ibaret olup, hukuki mütalaa teşkil etmeyeceği gibi kaynak gösterilmeden kopyalanamaz, yazarların yazılı izni dışında çoğaltılamaz, dağıtılamaz.

Bu kapsamda, özel kişilerin mülkiyet hakkına konu olamayan, devletinse üzerinde hüküm ve tasarruf yetkisi bulunan madenler üzerindeki hakkın mahiyeti ve kime ait olduğu sorusu gündeme gelmektedir. Kanaatimizce, bu sorunun cevabının, devlet tüzel kişiliğini oluşturan unsurlarından olan ülke kavramında aranabilir. Ülke kavramı, üzerinde milletin yerleşmiş olduğu kara sahası, deniz sahası ve hava sahası olmak üzere başlıca üç kısımdan oluşan maddi çevreyi temsil etmektedir. Yine devletin diğer bir unsuru olan egemenliği kullanan devlet olsa da egemenliğin esas sahibi millettir. Bu kapsamda ülkenin ve bu doğrultuda madenlerin de sahipliğinin millete ait olduğu ortaya çıkmaktadır. Devlet sadece millete ait olan madenleri yine milletin yararına olacak şekilde hüküm ve tasarruf etmek suretiyle idare etmekle yükümlü ve görevlidir.

Madenlerin devletin hüküm ve tasarrufunda olmasının esas dayanağı olan Anayasa'nın 168'inci maddesi hükmünün, devlete madenlerin aranması ve işletilmesi konusunda bir "hak" tanımakta olduğu ve Devlet tüzel kişisine tanınan bir hakkın ancak belli bir süreyle sınırlı olmak üzere gerçek veya tüzel kişilere devredilebileceğini düzenlediği dikkate alındığında, madenlerin ana sahibinin millet, anılan arama ve işletme hakkının faaliyetleri ile hüküm ve tasarruf ederek kamu yararını gerçekleştirecek olanısa devlet tüzel kişiliği olduğu ortaya çıkmaktadır. Devlet sahibi olduğu bu hak ve yetkileri gerçek veya tüzel kişilere devredebilecek olmakla beraber, bu devir hiçbir zaman süresiz bir şekilde olamayacaktır. Bu kapsamda madenlerin aranması ve işletilmesi hakkı, belli bir süre için üçüncü kişilere devredilebilse her zaman esasen devlete ait bir hak olarak kalmaktadır.

Devlet Hakkının Amacı ve Hukuki Dayanağı

Yukarıdaki açıklamalardan şu sonuç çıkmaktadır: Madenlerin esasen milletin sahipliğinde sayılması gerektiğinden, madenlerden sağlanacak her türlü yarardan esas sahibi olan kamunun mahrum bırakılması olanaksızdır. Madenlerin devletin hüküm ve tasarrufunda olmasının anlamı da devletin ve yetkilendireceği kamu kurumunun tasarrufları eliyle, madenlerin her zaman kamunun yararına kullanılmasının esas olacağıdır. Bu doğrultuda madenlerden alınan devlet hakkının isimli ödemenin ana amacı da ortaya çıkmaktadır. Madenlerin aranması ve işletilmesinden elde edilecek yararları asıl sahibi olan milletin de ortak olması söz konusu ödentiler surette sağlanmaktadır.

Devlet hakkı kanuni dayanağını Maden Kanunu'nun 14'üncü maddesinden almaktadır. Buna göre devlet hakkı, ocaktan çıkarılan tüvenan madenin ocak başı satış fiyatından hesaplanır. Mezkûr madde, ocak başı fiyatın tanımlanmasından, hangi tür madenlerden hangi oranda devlet hakkı alınacağına, devlet hakkıyla ilgili bazı teşvik ve indirimlerden devlet hakkının ne şekilde tahakkuk ve tahsil edileceğine ve devlet hakkı oranları ile ilgili Cumhurbaşkanının yetkisine kadar pek çok ayrıntılı düzenleme ihtiva etmektedir.

Devlet hakkı alınmasının amacı ile devletin madenler üzerindeki hüküm ve tasarruf hakkı kapsamındaki gözetim ve yönetim görevi nazara alındığında devlet, madenlerden elde edilen faydaya kamuyu ortak etmek zorundadır. Başka bir ifadeyle devlet hakkından vazgeçilmesi mümkün olmayıp, örneğin devlet hakkının kanuni dayanağı olan Maden Kanunu'nun 14'üncü maddesinin ilga edilmesi ve başka bir kanuni düzenleme ile madenlerden elde edilen faydaya kamunun ortak edilmemesi Anayasaya aykırı olacaktır.

Devlet Hakkının Hukuki Niteliğinin Değerlendirilmesi

Devlet hakkının yukarıda belirtildiği gibi madenlerden sağlanan faydaya milletin ortak edilmesi amacıyla alındığı nazara alındığında, devlet hakkının hukuki niteliğinin de analiz edilmesi gerekmektedir. Acaba devlet hakkı vergi veya harç benzeri bir mali yükümlülük müdür yoksa madenlerin malikinin millet olması vesilesiyle malike ödenen kira ya da ürün kirası benzeri bir ödenti midir?

Gerçekten de yukarıda gerek madenler üzerindeki hüküm ve tasarruf hakkı, gerekse madenlerin millete tabi olması kapsamında yürütülen tartışma mülkiyet hakkı üzerinden yapılmış olsa da devlet hakkının zora dayanan bir ödeme olmasına binaen mali yükümlülüklerle benzeşen bir yönü de söz konusudur.

Öncelikle ifade etmek gerekir ki, Maden Kanunu'nun 13'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında tahakkuk edip de ödenmeyen devlet hakkı bedellerinin 6183 sayılı Amme Alacaklarını Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri uyarınca tahsil edeceği düzenlenmekle, devlet hakkının bir amme alacağı niteliğinde olduğu kanun koyucu tarafından teyit edilmiştir. Bununla birlikte amme alacağı niteliğinde olsa da devlet hakkının devlet yönünden bir mülk geliri mi yoksa vergi benzeri mali yükümlülük mü olduğu hususunun ortaya konulması gereklidir. Zira devlet hakkının vergi benzeri mali yükümlülük olarak değerlendirilmesi halinde Anayasanın 73'üncü maddesi doğrudan uygulanır hale gelecek ve verginin kanuniliği ilkesi kapsamında devlet hakkı oranları ya da bedelleri ile istisnalarının yürütme organı tarafından değiştirilememesi ve kıyas yasağı gibi ilkeler de uygulama alanı bulacaktır.

Bu kapsamda devlet hakkının hukuki niteliğinin değerlendirilmesinin öncelikle Anayasa'nın 73'üncü maddesinde geçen vergi, harç, resim ve benzeri mali yükümlülüklerin unsurları üzerinden yapılması gerekmektedir. Vergiler esas özellikleri itibarıyla kamu hizmetlerini karşılamaya yönelik genel, yani vergiyi doğuran olayın şahsında gerçekleşen herkesin ödemekle zorunlu olduğu, belli bir karşılığı bulunmayan ve cebren tahsil esasına tabi olan ödemelerdir. Harçlar ve resimler ise vergilerin aksine belli bir kamu hizmetinden, kamu malından veyahut kamusal haktan yararlanmanın karşılığı olarak alınan bir bedel olup, bu bedel maliyet-kar esaslı bir şekilde belirlenmemektedir. Benzeri mali yükümlülükler vergi, harç veya resim ismini taşımamakla beraber, özellik olarak başta cebren tahsil olmak üzere vergi, harç veya resimlerin unsurlarını uhdesinde barındıran ödemeler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kapsamda vergi benzeri mali yükümlülükler, harç benzeri mali yükümlülükler ve resim benzeri mali yükümlülüklerden söz edilebilmektedir.

Anayasa Mahkemesi'nin de benzeri mali yükümlülük kavramını yukarıda bahsedilen ölçütleri baz alarak yapmakta olduğu görülmektedir. Yüksek Mahkeme 01.04.2004 tarih, E:2003/9 ve K:2004/47 sayılı kararında vergi, harç ile resmin tanımlarını yapmış, ardından da benzeri mali yükümlülüğü "*kişilerden yapılan kamu hizmetleri karşılığında ya da bir hizmet karşılığı olmaksızın kamu gücüne dayanılarak alınan paralardır*" şeklinde tanımlamıştır. Bu tanıma dayanarak Mahkeme, söz konusu kararında idareden alınan izin çerçevesinde yürütülen kılavuzluk ve römorkaj hizmetlerinden elde edilen gelirin aylık gayri safi tutarının belli bir yüzdesinden "devlet payı" adı altında alınan bedeli mali yükümlülük olarak nitelendirmiştir.

Anayasa Mahkemesi 31.03.1987 tarih, E:1986/20, K:1987/9 tarihli bir diğer kararında doğal kaynak niteliğinde olan ve dolayısıyla da Anayasa'nın 168'inci maddesi uyarınca devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yeraltı sularından yerel yönetimler tarafından Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca "ücret" adı altında alınan bedelin, benzeri mali yükümlülük niteliğinde olduğuna ve Anayasa'nın 73'üncü maddesinde düzenlenen verginin kanuniliği ilkesine tabi olacağına hükmetmiştir. Mezkûr kararında Mahkeme öncelikle yeraltı sularının üzerindeki mülkiyet ve tasarruf hakkı kapsamında yeraltı sularının hukuki niteliğini netleştirmiştir. Buna göre, 167 sayılı Yeraltı Suları Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinde yeraltı sularının umumi sulardan olduğu, Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunduğu, araştırılması, kullanılması ve tescillerinin bu kanun hükümlerine tabi olduğunun düzenlendiği ifade edilmiş, Devletin özel emlakı dışında olup tabii kamu malları arasında bulunan yararlı kamuya ait sulardan, objektif hukukun koyduğu esaslar doğrultusunda belirlenen statüsüne göre herkesin yararına sunulan bir hakkın kullanılmasının söz konusu olduğu, yeraltı suları üzerinde, Devletin kolluk gücüne dayanan

yönetim ve koruma yetkisinin, medeni hukukun mülkiyet hakkına ilişkin hükümlerine benzeterek alınan ücreti Devletin subjektif hakkıymış gibi göstermenin isabetli olmadığı ortaya konmuştur.

Ardından Anayasa Mahkemesi yeraltı sularından alınan ücretin hukuki niteliğinin değerlendirmesini yeraltı suyundan faydalananlara suyu götürme konusunda kamu tüzel kişilikleri (belediye) tarafından sunulan bir hizmetin bulunup bulunmadığı hususunu ölçüt olarak gerçekleştirmiştir. Bu kapsamda Mahkeme yeraltı suyundan faydalananlara, suyun elde edilmesi hususunda belediyeye hizmet götürme mecburiyetini koyulmadığı gibi, alınan ücret karşılığında bir mal verilmesinin de söz konusu olmadığı tespitini yapmıştır. Bu tespit dahilinde de bir hizmet veya mal karşılığı olmadan yeraltı sularından kullanma ve sanayi suyu olarak kamu veya özel kişilerce su elde edilmesi karşılığında belediyeler tarafından “ücret” adı altında alınan paranın bir hizmetin, malın veya herhangi bir giderin karşılığını teşkil etmemesi nedeniyle hukuki niteliği bakımından bir harç veya resim olarak nitelendirilmesinin mümkün olmadığı, bununla birlikte cebren tahsil edilmekte olan fakat maliyet kar esasına tabi olmadan kamunun tek taraflı iradesi ile belirlenen “ücret” adı altında alınan mezkur bedellerin belediyeler için vergi benzeri bir mali kaynak oluşturduğu sonucuna ulaşmıştır.

Anayasa Mahkemesi'nin yukarıda bahsi geçen kararında kullandığı ölçütleri madenlerden alınan devlet hakkı için uyguladığımızda ulaşılan sonuç ise; devlet hakkının vergi benzeri bir mali yükümlülük niteliğinde olduğudur. Gerçekten de tek taraflı iradeyle belirlenmesinin yanında cebren tahsil edilmekte olan devlet hakkı, ocaktan çıkarılan maden (cevher) üzerinden alınmakta olup, bu cevher tamamen ruhsat sahibi tarafından elde edilmektedir. Başka bir ifadeyle cevherin elde edilmesinde MAPEG veyahut başka bir kamu tüzel kişiliği tarafından doğrudan doğruya sağlanan bir hizmet de bulunmadığından, devlet hakkının, herhangi bir mali veyahut hizmetin karşılığı olduğu da söylenemez.

Diğer taraftan Danıştay ise devlet hakkının hukuki niteliği konusunda Anayasa Mahkemesi'nden farklı bir görüşe sahiptir. Gerçekten de Danıştay Başkanlar Kurulu'nun vergi ve idare mahkemeleri arasında çıkmış olan bir görev uyuşmazlığının çözümüne yönelik olan 24.06.2016 tarih, E:2015/252, K:2016/305 sayılı kararında “(...) vergi mahkemelerinin ise özel görevli mahkemeler olması nedeniyle sadece kanunda sayılan uyuşmazlık türlerini çözmekle görevli olduğu hususu göz önüne alındığında, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından ocaktan çıkarılan madenin ocak başındaki fiyatından alınan devlet hakkını konu alan uyuşmazlığın, vergi mahkemelerinin görevine giren vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali bir yükümlülük olmadığı, kanunla konulmuş olmasının devlet hakkına vergisel bir nitelik kazandırmadığı (...)” yönünde hüküm kurulduğu, daire kararlarının da Başkanlar Kurulu'nun mezkur kararını baz aldıkları görülmektedir. Örneğin Danıştay 9. Daire, 25.06.2015 tarih, E:2015/597, K:2015/8023 sayılı kararında konuyla ilgili olarak sadece “Olayda, uyuşmazlık konusu işleme konu devlet hakkının Maden Kanunu'ndan kaynaklanan bir kamu alacağı olduğu; vergi, resim, harç ve benzeri mali yüküm niteliğinde de olmadığı görüldüğünden (...)” şeklinde bir ifadeyle; yine benzer bir şekilde 20.12.2017 tarih, E:2016/15235, K:2017/9982 sayılı kararında da “Uyuşmazlık konusu ödeme emrinin içeriği Maden Kanunu uyarınca alınan Devlet hakkı olduğundan; vergi, resim, harç ve benzeri mali yüküm niteliğinde bulunmayan davanın çözümü idare mahkemesinin görevine girmektedir” şeklindeki ifadeyle yetinmiştir.

Danıştay'ın konuyla ilgili bahsi geçen kararlarındaki ortak noktanın maden hakkının vergi, harç veya benzeri bir mali yükümlülük niteliğinde sayılmayacağı olmasına rağmen, hangi sebeplerle devlet hakkının hukuki niteliğinin belirlendiği yönünde en ufak bir gerekçeye rastlanmamaktadır. Bununla birlikte mezkûr kararların sadece vergi mahkemelerinin görevlerine yönelik olduğu hususunun da dikkate alınması gerekmektedir.

Sonuç

Doğal kaynak ve servetler Anayasa'nın 168'inci maddesi uyarınca devletin hüküm ve tasarrufu altına alınmış olup, devlete verilen bu görev ve yetki, mülkiyet ile eşdeğer bir anlam taşımamaktadır. Bununla birlikte Medeni Kanun uyarınca da madenler üzerinde mülkiyet hakkı kurulması söz konusu değildir. Madenlerin bu durumu ise tüm millete ait oldukları sonucunu doğurmaktadır. Diğer taraftan madenlerle ilgili arama ve işletme hakkı Anayasa uyarınca doğrudan doğruya devlete verilmiş, bu hakkın belli bir süreyle sınırlı olmak üzere özel ve tüzel kişilere devredilebilme olanağı sağlanmıştır. Tüm bu yönlerden bakıldığında esasen tüm kamuya ait olan madenlerden üçüncü kişilerce elde edilen ekonomik faydaya kamunun da ortak edilmesi zorunlu olup, bu aynı zamanda devletin hüküm ve tasarruf hakkı ile görevinin bir gereğidir. Dolayısıyla söz konusu ekonomik faydaya kamunun ortak edilmesi madenlerden alınan devlet hakkının en temel amacı olduğu sonucuna ulaşılmaktadır ve devletin bu haktan vazgeçmesi mümkün değildir.

Devlet hakkı bir amme alacağı olması, tek taraflı iradeyle belirlenmesi ve cebren tahsil edilmesi gibi unsurları kapsamında Anayasa'nın 73'üncü maddesine tabi olan bir mali yükümlülük niteliğindedir.

Her ne kadar güncel Danıştay uygulaması devlet hakkının tahsili aşamasında düzenlenen ödeme emirlerinin iptali ile ilgili olarak açılan iptal davalarının idare mahkemelerinde görülmesi gerektiğine yönelik olsa da, Anayasa Mahkemesi'nin yukarıda sayılan ve mali yükümlülüklerin tüm unsurlarının ele alındığı kararları nazara alındığında, devlet hakkının cebren tahsil edilmesi, tek taraflı olarak belirlenmesi ve belli bir kamu hizmetinden ya da kamu malından yararlanmanın karşılığı olmaması özellikleri itibariyle vergi benzeri mali yükümlülük olarak değerlendirilmesinin gerektiği düşünülmektedir.

Bu hukuki nitelik değerlendirmesinin sonucu ise yasallık ve temsilsiz vergi olmaz ilkeleri başta olmak üzere Anayasa'nın 73'üncü maddesinde vergi, harç, resim ve benzeri mali yükümlülükler için söz konusu olan tüm ilkelerin devlet hakkı için de söz konusu olmasıdır. Bu durum kuşkusuz kamu alacağı olan devlet hakkının muhatapları maden şirketleri için özel bir hukuki güvenceyi temsil etmektedir. Zira aynı vergi gibi maden yatırımcısı yönünden bir maliyet niteliğinde olan devlet hakkının belli bir kararlılığa tabi olması ve yasama organı tarafından çizilmiş sınırlar içerisinde kalması sürekli maliyet planlamaları içerisinde olan maden yatırımcıları için önem arz etmektedir.

Diğer taraftan konu ruhsat hukuku açısından ele alındığında devlet hakkı tutarlarının belli bir şekilde sabit kalacağına dair devletin herhangi bir taahhüdünden bahsedilemeyeceği, dolayısıyla da üretime geçildikten sonra devlet hakkı tutarlarında artırım yönünde bir değişikliğe gidilmesi halinde ruhsat sahibinin kazanılmış hak veyahut haklı beklentiler kurumlarına dayanarak bir hak iddia edemeyeceği kanısında olmakla beraber, devlet hakkı tutarlarında madencilik yatırımcısını zora sokacak şekilde olağanüstü bir artış yapılmasının özellikle de yabancı yatırımcılar yönünden yatırım uyumsuzluğuna dönüşmesi ihtimali olduğu düşünülmektedir.

Ayrıntılı bilgi için:

Cinel Altay Canbazoğlu Kalafat Avukatlık Bürosu

Çankaya Mahallesi, Ebu Ziya Tevfik Sokak, No:10, D:2
Çankaya, Ankara
T: +90 (312) 466 2020
F: +90 (312) 418 3579
www.cac.com.tr

Bibliyografya

- ÇİTİL, Bünyamin, Tüm Yönleriyle Maden Hukuku, Seçkin Yayınları, Eylül, 2018
- FINDIKLIGİL, Yavuz, Maden Hukuku, İstanbul Teknik Üniversitesi Yayınları, 1966
- ONAR, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, Hak Kitabevi, 1966
- AYDIN, Ali Rıza & GEREK, Şahnaz, Anayasa Yargısı ve Vergi Hukuku, Seçkin Yayınları, 2010