



İŞYERLERİNİN RUHSATLANDIRILMASI VE DENETİMİNDE

Mülki İdare Amirlerinin Yetki ve Görevleri



Dr. Hasan Hüseyin CAN

Körfez Kaymakamı

Cezai yaptırım uygulama yetki ve görevinin mülki idare amirlerine verildiği işyerleri, toplumsal olayların gelişmesine müsait olan ve genel asayişe etkileyebilecek niteliklere sahip müesseselerdir, dolayısıyla güvenliğin temini, tesisi ve sürdürülmesi bakımından oldukça önemlidir.

Giriş

Konuya genel olarak bakıldığında; ***işyerlerinin ruhsatlandırılması ve denetiminde iki-binli yıllardan bu güne doğru, merkezi idaredeki yetkilerin mahalli idarelere devredildiği ve bu çerçevede mülki idare amirlerine ait yetkilerin de il özel idareleri ve belediyelere geçtiği görülmüyor.***

Bununla beraber son yıllarda, bazı faaliyet alanları itibarıyla mülki idare amirlerinin yeniden yetkilendirilmesi şeklinde bir tercihin yapıldığı da görülmektedir. Bu makalede münhasıran mülki idare amirlerinin sahip olduğu; işyerlerinin açılması, denetlenmesi, faaliyetten geçici olarak men edilmesi, ruhsatların iptali, mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve idari para cezalarının uygulanmasına dair yetki ve görevler incelenmiştir.

1- İşyerlerinin Ruhsatlandırılması

Ruhsatlandırma denildiğinde, bir iş, sanat ve hizmetin yerine getirilmesine, bir üretimin yapılması ve talep sahiplerine sunulmasına idari olarak izin verilmesi anlaşılr. Bu işlemin doğal sonucu ise; hizmetin, işin, işlemin, üretimin, mekânın ve sürenin tespiti ve tanımlanmasıdır.

1.1 İşyerlerinin Ruhsatlandırılmasında Genel Yetki

Bilindiği gibi ***yerel yönetimler olarak il özel idareleri ve belediyeler işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının verilmesinde genel yetkili kurumlardır.*** Bu alanı düzenleyen genel yasa, 14.6.1989 tarihli ve 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanundur. Bu Kanun; sanayi, tarım ve diğer işyerleri ile her türlü işletmelerin, işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının verilmesinde işlerinin basitleştirilmesi ve kolaylaştırılmasını esas almıştır. Ancak Kanun hükümlerinin; 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanununun 268-275 inci maddeleri kapsamına giren 1 inci sınıf gayrisihhi müesseselere, nerede açılırsa açılsın, yakıcı, parlayıcı, patlayıcı ve tehlikeli maddelerle çalışılan işlerle oksijen LPG dolum ve depoları, bunlara ait dağıtım merkezleri, perakende satış yerleri, taşocakları, akaryakıt istasyonları ve benzeri yerlere, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu kapsamına giren turizm işletmelerine, 1' inci, 2' nci ve 3' üncü sınıf gıda maddesi üreten gayri sıhhi müesseselere. 1136 sayılı Avukatlık Kanunu uyarınca açılan avukatlık bürolarına, 3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu uyarınca meslek mensup-

larınca açılan bürolara, 1512 sayılı Noterlik Kanununa göre kurulan noterlik dairelerine, Türk Mühendis ve Odalar Birliği Kanunu uyarınca mühendis, mimar meslek mensuplarınca açılan bürolar, Tababet ve Şuabatı San'atlarının Tarzı İcrasına Dair Kanuna göre açılan muayene ve müşterek muayenelere uygulanmayacağı öngörülmüştür (<http://www.mevzuat.gov.tr>).

İşyerlerinin ruhsatlandırılmasıyla yetkili ve görevli olan mahalli idarelerle ilgili temel kanunlara bakıldığında, 22.2.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 7' nci maddesi, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri için kanunlarda belirtilen izin ve ruhsatları vermeyi ve bu işyerlerini denetlemeyi il özel idaresinin yetkisi ve imtiyazı olarak kabul etmiş; belediye sınırları dışındaki gayri sıhhi müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerine ruhsat vermek ve denetlemek hususunda da il özel idarelerinin yetkili olduğunu hüküm altına almıştır (RG: 4.3.2005/25745).

Keza, 3.7.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 15'inci maddesindeki düzenlemeye göre, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı verme konusundaki yetki belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyeye aittir. Dolayısıyla, gayrisihhi müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerleri dâhil bütün işyerlerinin ruhsatlandırılması ve denetlenmesinde yetki belediyelere aittir. Ancak, gayrisihhi müesseselerden birinci sınıf olanların ruhsatlandırılması ve denetlenmesi, büyükşehir ve il merkez belediyeleri dışındaki yerlerde il özel idaresi tarafından yapılacaktır (RG: 13.7.2005/25874).

10.7.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7'nci maddesindeki düzenleme ise, büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerleri ile büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere işyeri açma ve çalışma ruhsatının büyükşehirlerde büyükşehir belediyesince verileceğini öngörmektedir. Birinci sınıf gayrisihhi müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek konusunda da büyükşehir belediyeleri yetkilendirilmiştir. Sıhhi işyerleri ile 2'nci ve 3'üncü sınıf gayrisihhi müesseseler, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin işyeri açma ve çalışma ruhsatları ise, büyükşehir ilçe belediyelerince ilçe sınırları/belediye sınırları içinde büyükşehir ilçe belediyelerince ruhsatlandırılacaktır (RG:23.7.2004/25531).

2. Ruhsatlandırmaya Dair Genel Yetkinin İstisnaları

3.6.2007 tarih ve 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanununun 3 üncü maddesi il özel idarelerini yetkili idare olarak tanımlamış, sınırları belirlenmiş bir alanda kaynak tespiti ve işletilmesi faaliyetlerinin yapılabilmesi için ruhsat verilmesini öngörmüştür. Bu kaynaklar için işletme ruhsatı 30 yıl süreli olarak özel idareleri tarafından verilecektir. Keza, 4.6.1985 tarih ve 3213 sayılı Maden Kanununun 7'nci maddesine göre, maden üretim faaliyetleri ile bu faaliyetlere dayalı ruhsat sahasındaki tesisler için işyeri açma ve çalışma ruhsatları il özel idareleri tarafından verilecektir. Dolayısıyla, bu alanlarda belediyelerin yetkisi bulunmamaktadır (RG:13.6.2007/26551).

12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve

Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 3'üncü maddesine göre, 3213 sayılı Maden Kanununa göre verilen I (a) grubu maden ruhsatı ile 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanununa göre verilen jeotermal kaynaklar ve doğal mineralli sular ruhsatına ilişkin yetki ve görevler, il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırıldığı illerde valiliklerce yürütülecektir (RG: 6.12.2012/28489).

3. Mülki İdare Amirlerine Verilen Yetki ve Görevler

İşyerlerinin ruhsatlandırılması ve denetlenmesinde kaymakamlara verilen yetki ve görevlere bakıldığında; görüş bildirme, ruhsat verme, idari para cezası uygulama, mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve denetleme gibi hususların uygulama alanı bulunduğu görülmektedir. Bu yetki ve görevler kapsamında yer alan işyerleri; umuma açık istirahat ve eğlence yerleri ile alkol ve tütün ürünlerinin satıldığı veya tüketildiği işyerleridir. Bu alanı düzenleyen mevzuat itibarıyla mülki idare amirlerine istisnai ceza yetkileri veren önemli düzenlemeler aşağıdaki şekilde özetlenebilir.

3.1. İnternet Ortamında Yapılan Yayınların Düzenlenmesi ve Bu Yayınlar Yoluyla İşlenen Suçlarla Mücadele Edilmesi Hakkında 5621 sayılı Kanun:

Bu Kanunun 2'nci maddesine göre, kişilere belli bir yerde ve belli bir süre internet ortamı kullanım olanağı sağlayan, "Toplu kullanım sağlayıcı" olarak tanımlanmıştır. Kanunun 7'nci maddesi ise, ticarî amaçla toplu kullanım sağlayıcıların, açılıp faaliyette bulunabilmesi için mahallî mülkî amirden izin belgesi al-

makla yükümlü olduklarını hükme bağlamıştır. Bu işyerlerinin denetimi de mahallî mülkî amirler tarafından yapılacaktır (RG: 23.5.2007/26530).

Kanunun bu maddesinde belirtilen yükümlülükleri ihlal eden ticari amaçla toplu kullanım sağlayıcılarına, ihlalin ağırlığına göre yönetmelikle belirlenen usul ve esaslar

Mülki idare amirlerinin işyerlerinin denetimi bakımından kullanacağı yetkiler kapsamında; kumar oynanması, uyuşturucu madde imal edilmesi, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne, Anayasal düzenine, genel güvenliğe ve genel ahlâka zararı dokunacak oyun oynatılması, temsil verilmesi, film veya videobant gösterilmesi söz konusu olduğunda, bu işyerleri geçici olarak faaliyetten men edilecektir.

çerçevesinde uyarma, üç güne kadar ticari faaliyeti durdurma ve muhtelif idari para cezası verme hususlarında mahallî mülki amir yetkili kılınmıştır. Konuya ilişkin İnternet Toplu Kullanım Sağlayıcıları Hakkında Yönetmelik 01.11.2007 tarih ve 26687 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Bu kapsamda 14.7.2005

tarihli ve 2005/9207 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelikte belirtilen usule uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alan internet salonları/ticari amaçla toplu kullanım sağlayıcıları, ayrıca mülki idare amirliklerine bir dilekçe ile başvurup işyerinin faaliyetinde bulunması için mülki idare amirlerinden izin belgesi alacaktır. İnternet Toplu Kullanım Sağlayıcıları Hakkında Yönetmeliğin 7'nci maddesine göre, mülki idare amirinden izin alınmadan açıldığı tespit edilen işyerleri, yine ilgili mülki idare amirince sebebi bir tutanakla belirlenmek ve mühürlenmek suretiyle re'sen kapatılacaktır.

3.2. 4250 sayılı İspirto ve İspirtolu İçkiler İnhisarı Kanunu:

Bu Kanunun 6'ncı maddesine göre; alkollü içkiler, tüketilmek veya beraberinde götürülmek üzere on sekiz yaşını doldurmamış kişilere satılamaz veya sunulamaz. On sekiz yaşını doldurmamış kişiler, alkollü içkilerin üretiminde, pazarlanmasında, satışında ve açık sunumunda istihdam edilemez. Alkollü içkiler sunum izni verilen yerlerde açık olarak tüketilebilir ve bu yerlerde tesis sınırları dışında tüketilmek üzere alkollü içki satışı yapılamaz. Alkollü içkiler, işletme dışından görülecek şekilde perakende olarak satışa arz edilemez. Uyarı mesajlarını taşımayan alkollü içkiler satışa arz edilemez, satılamaz. Bu kurallara aykırı hareket edenlere, muhtelif idari para cezası mahallî mülki amir tarafından verilecektir (RG: 12.6.1942/5130).

3.3. Tütün Ürünlerinin Zararlarının Önlenmesi ve Kontrolü Hakkında 4207 sayılı Kanun:

Kanunun 2'nci maddesi tütün ürünlerinin kullanılamayacağı alanları

belirlemiş, 3'üncü ve 4'üncü maddesi de belli yasaklar getirmiştir. Bu düzenlemeler çerçevesinde Kanunun 5'inci maddesine göre, öngörülen yasakların uygulanması ve tedbirlerin alınması ile ilgili yükümlülüklerini yerine getirmeyenlere, mahalli mülki amir tarafından muhtelif para cezalarının verilmesi öngörülmüştür. Keza, Kanunda düzenlenen hükümler kapsamında mülkiyetin kamuya geçirilmesine de mahallî mülkî amir tarafından karar verilecektir (RG: 26.11.1996/22829).

3.4. Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun:

4733 sayılı bu Kanunun 8 inci maddesine göre, satış belgesi almadan veya yetkili olmadıkları halde tütün mamulleri ile alkol veya alkollü içki satan işyerlerine muhtelif para cezası verilmesi gerekmektedir. Bu kurallara aykırı davranan işyerlerine uygulanacak bazı idari para cezalarının verilmesinde ve mülkiyetin kamuya geçirilmesinde yetki, mahalli mülki idare amirine aittir (RG: 9.1.2002/24635).

3.5. Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu:

2559 sayılı bu Kanununun 8 inci maddesine göre, umuma açık istirahat ve eğlence yerleri, mülki idare amirlerince geçici olarak faaliyetten men edilebilecektir. Şöyle ki;

Polisçe kesin delil elde edilmesi halinde; kumar oynanan umumî ve umuma açık yerler ile her çeşit özel ve resmi kurum ve kuruluşlara ait lokaller; mevzuata aykırı bir şekilde uyuşturucu madde imal edilen, satılan, kullanılan, bulundurulmuş yerler; Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne, Anayasal düzenine, genel güvenliğe ve genel

ahlâka zararı dokunacak oyun oynatılan, temsil verilen, film veya videobant gösterilen yerler ile internet üzerinden yapılan yayınlara izin verilen yerler; derneklere, sendikalara, loca ve kulüplere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile benzeri kurum ve kuruluşlara ait ve yalnız üyelerinin yararlanması için açılan lokallerden, birden fazla denetim sonunda ve yazılı ihtar rağmen, iç yönetmeliğine aykırı faaliyet göstererek umuma açık yer durumuna geldiği tespit edilenler; her türlü denize elverişli araçlarla günübirlik tur düzenleyen veya her türlü mal ve hizmet satanlardan, müşteriye faaliyetlerini duyururken

**Mülki idare
amirine tevdi
edilen yetkiler, asayişin
temini yanında, sağlığın
korunması açısından da
önemlidir.**

veya müşteri kabul ederken çevreyi veya müşteriye rahatsız edecek yöntemler kullananlar,

Mahallin en büyük mülkî amiri tarafından otuz günü geçmemek üzere geçici süreyle faaliyetten men edilebilecektir. Bu maddede yazılı fiiller sebebiyle bir yıl içinde üç defa faaliyetten men edilen işyerlerinde, bu fiiller tekrar işlendiği takdirde, işyeri açma ve çalışma ruhsatları, mahallin en büyük mülkî amirinin bildirimi üzerine, belediye veya il özel idaresi tarafından beş iş günü içinde iptal edilecektir.

2559 sayılı Kanunun ek 1 inci maddesi uyarınca, umumî veya umuma

açık yerler ile umuma açık yer niteliğindeki ulaşım araçlarında, gerçek kişi veya topluluklar, mahallin en büyük mülkî amirine, en az kırk sekiz saat önceden yazılı bildirimde bulunmak suretiyle, oyun ve temsil verebilir veya çeşitli şekillerde gösteri düzenleyebilir. Bunlardan, Devletin ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğüne, Anayasal düzene veya genel ahlâka aykırı olduğu tespit edilenler hakkında mahallin en büyük mülkî amiri tarafından derhal Cumhuriyet savcılığına suç duyurusunda bulunulacaktır (<http://www.mevzuat.gov.tr>).

3.6. Dernekler Kanunu:

5253 sayılı Dernekler Kanununun 26'ncı maddesine göre, dernekler, tüzüklerinde gösterilen amaçları gerçekleştirmek üzere, eğitim ve öğretim faaliyetleri için yurt, pansiyon; üyeleri için lokal açmaları ve lokallerinde alkollü içki kullanılması ile bu tesislerin işletilmesi mülkî idare amirinden izin almalarına bağlıdır. Bu tesisleri izinsiz olarak açan dernek yöneticilerine, Kanunun 32'nci maddesi uyarınca idarî para cezası verilecek ve tesisin kapatılmasına da karar verilebilecektir (RG:23.11.2004/25649).

Kanunun uygulanmasına dair Yönetmelik, 31.03.2005 tarih ve 25772 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Bu Yönetmeliğin 58 inci maddesinde lokal açılmasına dair esaslar belirtilmiş, 61 inci maddesinde ise dernek lokallerinde alkollü içki kullanılması için mülki idare amirinden izin alınması gerektiği belirtilmiştir. Doğal olarak, dernek lokaline alkollü içki izni verilebilmesi için dernek lokalinin içkili yer bölgesi içinde bulunması gerekmektedir. Dernek lokallerinde, canlı müzik çalınması için de mülki idare amirinin izni gerekmektedir. Mülki idare amirinin,

dernek lokallerini, açma ve işletme belgesinde belirtilen şartlara göre işletilip işletilmediği hususunda, dernekler birimleri ve kolluk kuvvetlerince birlikte denetletmesi de mümkündür.

Yönetmeliğin 66'ncı maddesine göre, kumar oynatıldığı, izinsiz içki kullanıldığı, umuma açık yer duruma geldiği veya yazılı uyarıya rağmen, lokal yönergesine veya bu Yönetmelikte belirtilen lokaller ile ilgili diğer usul ve esaslara aykırı hareket edildiği tespit edilen lokallerin, mülki idare amiri tarafından otuz günü geçmemek üzere geçici süreyle faaliyetten men edilmesi ve bu fiiller sebebiyle üç defa faaliyetten men edilen lokallerin izin belgelerinin, mülki idare amirince iptal edilmesi de gerekmektedir. Keza, uyuşturucu madde imal edildiği, satıldığı, kullanıldığı veya bulundurulduğu; 6136 sayılı Kanuna aykırı silah bulundurulduğu veya satıldığı; genel güvenliğe ve genel ahlaka aykırı faaliyetlerde bulunulduğu tespit edilenlerin lokal açma ve işletme izin belgeleri de mülki idare amirince iptal edilecektir.

Sonuç

İşyerlerinin ruhestlandırılması ve denetiminde genel yetki, mahalli idarelere devredilmiştir. Bununla beraber, bazı işyerleri ve faaliyetler bakımından mülki idare amirleri istisnai olarak yetkilendirilmiştir. Bu yetkilendirmenin temel ekseninin umuma açık istirahat ve eğlence yerlerindeki illegal faaliyetler ile alkol ve tütün tüketimine yönelik hususlara ilişkin olduğu ve cezai müeyyide uygulama ağırlıklı olduğu görülmüştür.

Cezai yaptırım uygulama yetki ve görevinin mülki idare amirlerine verildiği işyerleri, toplumsal olayların

gelişmesine müsait olan ve genel asayiş etkileyebilecek niteliklere sahip müesseselerdir, dolayısıyla güvenliğin temini, tesisi ve sürdürülmesi bakımından oldukça önemlidir. Dolayısıyla, mülki idare amirlerine verilen; ruhsat verme, idari para cezası uygulama, mülkiyetin kamuya geçirilmesi, geçici süreyle faaliyetten men ve denetim yapma/yaptırma gibi hususlar suç işlenmesinin önlenmesi ve güvenliğin sağlanması bakımından ele alınmalıdır.

Toplu halde bulunulan mekânların kontrol ve denetimini açısından da önem taşımaktadır. Özellikle ticari amaçla internet toplu kullanım sağlayıcılarının denetiminde, internet yoluyla işlenecek suçların önlenmesi amaçlanmaktadır. Bu alandaki yetkilerin dikkatli şekilde kullanılması ve denetime önem verilmesi gerekmektedir. Suçun önlenmesi ve caydırıcılık bakımından ticari faaliyetin durdurulması ve idari para cezalarının da etkin bir yöntem olduğu gözden ırak tutulmamalıdır.

Mülki idare amirlerinin işyerlerinin denetimi bakımından kullanacağı yetkiler kapsamında; kumar oynanması, uyuşturucu madde imal edilmesi, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne, Anayasal düzenine, genel güvenliğe ve genel ahlâka zararı dokunacak oyun oynatılması, temsil verilmesi, film veya videobant gösterilmesi söz konusu

olduğunda, bu işyerleri geçici olarak faaliyetten men edilecektir. Bu fiiller sebebiyle bir yıl içinde üç defa faaliyetten men edilen işyerlerinin de, bu fiiller tekrar işlendiği takdirde, işyeri açma ve çalışma ruhsatları, mahallin en büyük mülkî amirinin bildirimi üzerine, belediye veya il özel idaresi tarafından beş iş günü içinde iptal edilecektir.

Mülki idare amirine tevdi edilen yetkiler, asayişin temini yanında, sağlığın korunması açısından da önemlidir. Özellikle tütün ürünlerinin ve alkolün tüketileceği mekânlar itibarıyla öngörülen idari müeyyideler bu çerçevede değerlendirilmelidir. Dernek lokallerinin açılması ve faaliyette bulunması konusundaki münhasır yetkiler de bu alanda mülki idare amirlerine özel bir misyon yüklediğini göstermektedir.

KAYNAKÇA

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3572.pdf> (Erişim: 30.06.2015) / <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.2559.pdf> (Erişim: 30.06.2015) / Resmi Gazete: Tarih: 04.03.2005, Sayı: 25745 / Resmi Gazete: Tarih: 13.07.2005, Sayı: 25874 / Resmi Gazete: Tarih: 23.07.2004, Sayı: 25531 / Resmi Gazete: Tarih: 13.06.2007, Sayı: 26551 / Resmi Gazete: Tarih: 06.12.2012, Sayı: 28489 / Resmi Gazete: Tarih: 23.05.2007, Sayı: 26530 / Resmi Gazete: Tarih: 12.06.1942, Sayı: 5130 / Resmi Gazete: Tarih: 26.11.1996, Sayı: 22829 / Resmi Gazete: Tarih: 23.11.2004, Sayı: 25649 / Resmi Gazete: Tarih: 09.01.2002, Sayı: 24635