

DRAFT REGULATIONS ON PILOTAGE ORGANIZATIONS

KILAVUZLUK TEŞKİLATLARI YÖNETMELİK TASLAĞI

CAPT. AYKUT EROL

The Turkish Undersecretariat for Maritime Affairs has recently prepared the draft for the “Regulations on Permissions to be Granted to Pilotage and Towage Service Organizations”, and published the same on the website of the Undersecretariat and sent to specific ministries, organizations, universities and associations for review and feedback.

Denizcilik Müsteşarlığı tarafından Kılavuzluk ve Römorkörcülük Hizmetleri Teşkilatlarına Verilecek İzinler Hakkında Yönetmelik Taslağı adı altında bir yönetmelik taslağı hazırlanarak, Müsteşarlık internet sitesinde açıklanmış ve bazı bakanlıklara, kuruluşlara, üniversitelere ve derneklere gönderilerek görüşleri sorulmuştur.

For the purposes of this article, the author provides a background of the issue before providing his opinions regarding the Draft Regulations.

The author states that, as a whole, the Draft Regulations do not require addressing the individual provisions therein, for they contain fundamental errors. The author emphasizes that, if a Regulation is required in this field, then the Draft Regulations

need to be “freed from inconsistencies with the generally accepted basic global practices” and “ensured that they comply with the law”; only then it would be possible to review and revise the same.

The author further recommends that the Draft Regulations be re-written by a committee to be formed by experts in the field and consultants from concerned organizations and associations.

Bu Taslak Yönetmelikle ilgili görüşlerimi açıklamadan önce bazı bilgileri hatırlamakta fayda var.

TARİHSEL GELİŞİM

90’lı yılların başlarına kadar ülkemizdeki limanlarda kılavuzluk ve römorkörcülük hizmetlerini kamu kuruluşları vermiştir. Türkiye çapında bu hizmetleri veren en büyük iki kuruluş ise Türkiye Denizcilik İşletmeleri (TDİ) ve Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları (TCDD) olmuştur. 90’lı yılların başlarında, kamu kuruluşlarının elinde bulunmayan yerlerde ortaya çıkıp gelişen liman tesisleri için kılavuzluk ve römorkörcülük hizmetleri gereksinimi, devlet otoritesini bu konuda bazı çözümler düşünmeye zorlamıştır. O sıralarda, kamu kuruluşlarının elinde bulunduğu halde, bu kuruluşların içinde buldukları yapısal durumlardan ötürü, “yatırım yapamamaları” ile “yeterlikli olmayan personelle iş yapmaya çalışma” politikaları yüzünden, kılavuzluk ve römorkörcülük hizmetlerinde iyi hizmet verilememesi ve yaşanan aksaklıklar da, devlet otoritesinin bu konudaki çözüm arayışlarını hızlandırmıştır.

90’lı yılların başlarında ülkemizde, yukarıda özetlemeye çalıştığım nedenlerden ötürü, kılavuzluk ve römorkörcülük hizmetlerinde yaşanan aksaklıklar nedeniyle; gemilerin zamanında yanaşıp, kalkamamasıyla ortaya çıkan gecikmeler yüzünden yük sahipleri, limanlar, kara taşıyıcıları, fabrikalar ekonomik zararlara uğramış, bekleyen yabancı gemilere Türkiye olarak milyonlarca dolar “demoraj” ücretleri ödenmiştir.

Problemi çözmek üzere, devlet otoritesi kamu kuruluşlarının tekel haklarının bulunduğu yerlerin dışındaki limanlarda, 1993 yılında Nemrut Körfezi’nden başlayarak, özel kuruluşlara da kılavuzluk ve römorkörcülük hizmetlerini yapma izinleri vermeye başlamıştır. İzin verilen özel kuruluşlar, çok hızlı bir biçimde modern kılavuzluk istasyonları, kılavuz motorları, römorkörler ve palamar motorları yatırımları yapmış ve yeterlikli personelle çağdaş bir anlayışla hizmet vermeye başlamış ve bunun sonucunda da daha önce o bölgelerde görülen tüm problemler ortadan kalkmıştır. Böylece özel kuruluşlara izin verilen bölgelerde verilen iyi hizmetler sonucu Türkiye’ye milyonlarca dolar katma değer sağlanmıştır.

1993 yılından başlayarak özel kuruluşlara “Müsteşar Olur”u ile verilen kılavuzluk ve römorkörcülük hizmetlerini yapma izinlerinden sonra, ülkemizde bu alanda bir mevzuat eksikliği olduğu görülmüş ve 1998 yılında **Kılavuzluk ve Römorkaj Hizmetleri Teşkilatları Hakkında Yönetmelik** çıkartılmıştır.

1998 yönetmeliği, kılavuzluk hizmetleri konusunda, dünyada yerleşmiş temel kurallara ve IMO kararlarına uygun hazırlanmıştır. Ancak 1998 yönetmeliği yürürlüğe girdikten sonra, kılavuzluk hizmetlerinin can, mal, seyir ve çevre güvenliği sağlayan yapısı nedeniyle tüm dünyada kamusal ve yarı kamusal hizmetlerden sayılması gerçeğini görmezden gelen ve bu hizmetleri bir ticari gelir elde etme aracı olarak gören bazı gruplar bu hizmetleri yapmaya talip olmuşlardır. Kılavuzluk hizmetlerini bir kamu hizmeti olarak değil de yalnızca “bir ticari gelir elde etme olayı” olarak gören bu gruplar, daha önce verilmiş izinler nedeniyle izin alamamış ve bunun karşısındaki engel olarak gördükleri 1998 yönetmeliğini iptal ettirme uğraşına girmişlerdir. 1998 yönetmeliğini iptal ettirip ortadan kaldırmak üzere Danıştay’a, Rekabet Kurulu’na çeşitli başvurular yapmışlar, ancak yönetmeliğin dünyadaki genel kurallara uygun yapısı nedeniyle, başarılı olamamışlardır.

Denizcilik Müsteşarlığı’nın bağlı olduğu bakan tarafından, 2002 yılında 1998 yönetmeliğini yürürlükten kaldıran 15.02.2002 tarihli yeni bir **Kılavuzluk ve Römorkörcülük Hizmetleri Teşkilatları Yönetmeliği** yürürlüğe konulmuş, ancak Türk Kılavuz Kaptanlar Derneği’nin Danıştay’da açtığı dava sonucunda bu yönetmelik de 30.01.2004 tarihinde iptal edilmiştir.

2011 YILINDA HAZIRLANAN TASLAK YÖNETMELİK

2002 yılında çıkartılan Kılavuzluk ve Römorkörcülük Hizmetleri Teşkilatları Yönetmeliği’nin 2004 yılında Danıştay tarafından iptal edilmesinden sonra bu alandaki yasal boşluk, bu kez Denizcilik Müsteşarlığı’nın 2011 yılında hazırladığı **Kılavuzluk ve Römorkörcülük Hizmetleri Teşkilatlarına Verilecek İzinler Hakkında Yönetmelik Taslağı** ile giderilmek istenmektedir.

Taslak Yönetmelikteki maddeleri böyle bir yazı içinde tek tek ele alarak inceleme olanağı bulunmamaktadır.

Ancak zaten, Taslak Yönetmelik tümüyle okunduğunda, taşıdığı temel yanlışlar nedeniyle, maddelerinin tek tek ele alınıp düzeltilmesine de gerek bulunmadığı görülmektedir. Çünkü şayet bu alanda bir yönetmelik çıkartılacak ise öncelikle Taslak Yönetmeliğin, “dünyada kabul görmüş temel uygulamalara olan aykırılıklarından kurtarılması” ve “hukuka uygunluğunun sağlanması” ve ancak bundan sonra maddelerinin yeniden yazılıp düzenlenmesi gerekmektedir.

Şimdi, Taslak Yönetmelikteki “dünyada kabul görmüş genel uygulamalara” ve “hukuka” aykırı düşen temel yanlışları görelim.

TASLAK YÖNETMELİKTEKİ TEMEL YANLIŞLAR

1. Taslak Yönetmelikte, “tüm dünyada kabul görmüş genel bir kural olan” ve “daha önce 1998 Yönetmeliğinde yer alan”, “Danıştay ile Rekabet Kurulu Kararları ile kesin hukuk kuralı hali-



ne gelmiş bulunan”, “Bir hizmet bölgesinde yalnızca bir kılavuzluk teşkilatına izin verilir” kuralına aykırı kurallar konulmuştur (Md.8/1b; Md.22/2). Bu ise genel dünya uygulamalarına ve ulusal hukukumuzda yerini almış Danıştay ve Rekabet Kurulu Kararlarına aykırıdır.

2. Taslak Yönetmelikte, bütün dünyada geçerli olan ve bizde de Danıştay ve Rekabet Kurulu Kararlarıyla kesin hüküm haline gelmiş bulunan “Bir hizmet bölgesinde yalnızca bir kılavuzluk teşkilatına izin verilir” kuralının çiğnenmesinin yanında; Taslak Yönetmelikte, kılavuzluk hizmetlerinin temel amacı olan can, mal, gemi, seyir ve çevre emniyetini sağlamak için gerekli olan, hizmetlerin belli bir düzen içinde ve karışıklığa yol açmayacak biçimde verilmesini sağlamak üzere kemikleşmiş bulunan: “Kılavuzluk teşkilatları hizmetlerini kendi sınırları içinde verir” ve “Bir kılavuzluk teşkilatının hizmeti diğer teşkilatın hizmet sınırında biter” genel kuralları da çiğnenmiştir (Md. 25/4).

3. Taslak Yönetmelikte, “sınırdış kılavuzluk ve/veya römorkörcülük teşkilatlarına, birbirlerinin hizmet bölgesi içinden, kılavuzluk ve römorkörlü geçme hakkı” tanınmasıyla (Md.25/4), yukarıda saydığımız hususlara aykırılığın yanında, “Kılavuz Kaptanların Yeterlikleri, Eğitimleri, Belgelendirilmeleri ve Çalışma Usulleri Hakkında Yönetmelik”e de aykırı hareket edilmektedir. Çünkü, kılavuz kaptanlar hizmet verecekleri sınırları belirlenmiş yerler için yeterlik belgesi alırlar. Kılavuzluk mesleğinin temeli ve bir kılavuz kaptanı gemi kaptanından ayıran temel öğelerden birisi, kılavuz kaptanın “sınırları belli bir bölge için uzman” olmasıdır.



4. Taslak Yönetmelikte, bugüne kadar ülkemizde uygulanan ve dünyadaki genel uygulama olan, kılavuzluk teşkilatlarına verilecek izinlerde hizmet bölgesi sınırları için esas alınması gereken "liman yönetmeliklerindeki sınırlar"ı aykırı düzenlemeler getirilmektedir (Md.4/1c; Md.5/2; Md.7/1; Md.8/1b; Md.8/1c). Bu durum, liman yönetmeliklerinde yer alan "ordino" verilmesi, "olayların ilgili liman başkanlığına rapor edilmesi" gibi bir liman başkanlığının uyguladığı kurallara da ters düşmektedir.
5. Taslak Yönetmelikte, getirilen "eşik tonaj" uygulamasıyla, "Bir hizmet bölgesinde yalnızca bir kılavuzluk teşkilatına izin verilir" kuralı ortadan kaldırılarak, can, mal, seyir ve çevre güvenliğini ortadan kaldırdığı yaşanarak öğrenilmiş olan, kılavuzluk hizmetlerinde "rekabetin" öne açılmaktadır (Md.4/1b; Md.8/1b; Md.8/2; Md.15/2 Md.22/2). Bu ise yine hem dünyada genel kabul görmüş uygulamalara hem de bu konuda ulusal hukukumuzda yer almış Danıştay ve Rekabet Kurulu Kararlarına aykırıdır.
6. Taslak Yönetmelikte, "eşik tonaj" uygulaması yalnız bölgesel diye adlandırılan teşkilatlara uygulanıp, diğer teşkilatlara uygulanmayarak, hem temel hukuk kuralları hem de Anayasamızın "eşitlik" ilkesi çiğnenmektedir.
7. Taslak Yönetmelikte, bütün dünyada uygulanan "Acentelerin", kılavuzluk, römorkörcülük ve palamarlık hizmetlerini veremeyeceklerine dair yasağa yer verilmemiştir (Md.6; Md. 22). Üstelik bizim bir başka mevzuatımızda bu husus açıkça yer almıştır; **Gemi Acenteleri Yönetmeliği**'nin 12'inci Maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde: "Acenteler, temsil ettikleri gemilere yönelik doğrudan veya dolaylı olarak; her ne surette olursa olsun kılavuzluk, römorkörcülük ve palamar hizmetlerini,, kendi nam ve hesaplarına veremezler" şeklinde açık hüküm bulunmaktadır. Taslak Yönetmelik bu açıdan da hukuka aykırıdır.
8. Taslak Yönetmelikte, yine dünya genelinde uygulanan "kılavuzluk hizmetlerini verecek teşkilatların, can, mal, seyir ve çevre emniyetini koruyan bir kamu görevi yapmaları nedeniyle, bu hizmetlere ticari çıkarları açısından taraf olan armatör, yük sahipler, sigortacılar ve en önemlisi (aynı acenteler gibi) "liman işleticilere" yaptırılmaması ilkesi çiğnenmekte hatta genel ilkenin tam tersine "liman işletenlere" / "kıyı tesislerine" öncelik ve üstünlük tanınmaktadır (Md 8/1(c); Md. 13/1(b).
9. Taslak Yönetmelikte, teşkilat izni verilecek kuruluşlarda aranacak nitelikler içinde sayılanlar (Md. 6; Md. 22) kısaca **Kabotaj Kanunu** olarak bilinen 815 sayılı Kanun'un gereklerini tam karşılanamadığından bu kanunu ihlal etmektedir.
10. Taslak Yönetmelikte, "İdare tarafından verilmiş diğer tüm kılavuzluk ve/veya römorkörcülük teşkilatı hizmet izinleri iptal edilmiştir" denilmekte ve hukukun temel bir ilkesi olan "kazanılmış haklar" yok edilmekte, daha önce almış oldukları izin sürelerine dayanarak İdare tarafından yatırım yaptırılmış ve hizmet süresince de ek yatırım talebi ile yapmaya devam ettirilmiş teşkilat izinli kuruluşlar zarara uğratılmakta ayrıca en önemlisi "devlete olan güven sarsılmaktadır" (Geçici Madde/1(b) .

11. Taslak Yönetmelikte, "Türk Boğazları'ndaki kılavuzluk ve römorkörcülük hizmetleri kamu eliyle yürütülür. Bu yetki özel kuruluşlara devredilemez" denilerek, bütün dünyada kabul edilmiş olan, "yarı kamusal nitelikli bu hizmetlerin, devletin izni, denetimi ve gözetimi altında, ağırlıklı olarak kılavuz kaptanlar tarafından, özel kuruluşlar tarafından verilebileceği" genel ilkesine ters düşmektedir.

TASLAK YÖNETMELİKTEKİ DİĞER YANLIŞ VE EKSİKLER

Yukarıda verdiğim Taslak Yönetmelikteki ana yanlışlardan başka: "tanımlarda eksiklikler bulunmaktadır", "Teşkilatların seçilmesinde kullanılacak puan ağırlıklarında bu konuda çok önemli olan deneyime çok az puan verilirken, bu konuda ne anlama geldiği anlaşılmayan personele verilen eğitimler ve sertifikalarına daha yüksek puan verilmektedir", "Yönetmelikteki maddelerin sıralanışında, aynı konuyla ilgili olanlar başka başka yerlere dağılmış durumdadır".

Ancak yukarıda da belirttiğim gibi, Taslak Yönetmelikteki temel yanlışlar yanında bunlara bakmaya gerek bulunmamaktadır.

PEKİ TASLAK YÖNETMELİKTE BU KADAR YANLIŞ NASIL YAPILMIŞTIR?

Bazı görüşlere göre: "1998 Yönetmeliğinde yer alan temel kuralları Danıştay ve Rekabet Kurulu kanallarıyla iptal ettiremeyen bir grup bu kez, Denizcilik Müsteşarlığında bazı kişileri etkileyerek, istediklerine ulaşmıştır".

Bazı görüşlere göre: meşhur deyişle "Bu kadar cehalet ancak tahsil ile mümkündür"!.

Benim görüşüm ise: Denizcilik Dergisi'nin 2003 yılındaki Ekim-Kasım sayısında yayımlanan "Türkiye'nin Ve Denizciliğimizin Geri Kalmışlığı II" başlıklı yazımın sonundaki aşağıdaki paragrafla bağlantılıdır. Adı geçen paragraf şöyleydi:

"Ancak, sanırım Türkiye'de ilk kez, 58inci hükümette, Denizcilik Müsteşarlığı, denizciliğin bir alanında eğitim görmüş bir Bakan'a bağlandı. Müsteşarlık üst kadroları da bundan olumlu biçimde payını aldı. Umarım bu olumlu gelişme, hem denizcilikle ilgili tüm mevkilere yayılır, hem de denizciliğin belirli bir alanında eğitim görmüş kişilerin daha önce düşüklerini gördüğümüz "Ben denizciliğin tümünden anlarım" yanlısına düşülerek gölgelenmez; kendi alanlarındaki uzman kişilerden, kuruluşlardan, derneklerden yararlanır. Ve yine umarım, Ülkemiz'de denizciliğin geri kalmışlığının bir zinciri kırılmaya başlar."

Taslak Yönetmeliğe baktığımız zaman, 2003 yılında yazdığım "... 'Ben denizciliğin tümünden anlarım' yanlısına düşülerek gölgelenmez ..." dileğimin yerine gelmediği ve Taslak Yönetmelik hazırlanırken "kendi alanlarındaki uzman kişilerden, kuruluşlardan, derneklerden yararlanılmadığı" ortaya çıkmaktadır.

Sanırım şimdi yapılacak iş, Taslak Yönetmeliği, kendi alanlarındaki uzman kişilerden, kuruluşlardan ve derneklerden de yararlanarak onların da görüşlerini alarak ve hatta onların da yer aldığı bir komisyon kurarak yeniden hazırlamaktır. ☒

6th Turkish Shipping & Ship Finance Conference 2011

Choosing Your Course in Challenging Shipping and Financial Markets

Wednesday 19 & Thursday 20 October 2011

Mövenpick Hotel, Istanbul

Conference Chairman: **Paul Slater**, Chairman
FIRST INTERNATIONAL CORPORATION, USA

Welcome Address: **Metin Kalkavan**, Chairman
TURKISH CHAMBER OF SHIPPING

Keynote Address: **Robert Yuksel Yildirim**, President & Chief
Executive Officer, **YILDIRIM GROUP, Turkey**

Lead Sponsor Address: **Noboru Ueda**, Chairman & President
ClassNK, Japan & Vice Chairman, **IACS COUNCIL**

Hear from Leading Industry Players including:

Erhan Bayraktar, Board Member
& Chief Executive Officer **BAYRAKTAR
SHIPPING GROUP**

Engin Bayraktutan, Vice President
FURTRANS SHIPPING GROUP

Michael Drayton, Immediate Past
Chairman, **THE BALTIC EXCHANGE**

Levent Karacelik, President
**MARVEL INTERNATIONAL
MANAGEMENT & TRANSPORTATION**

Dipak Karki, Head of Shipping
Coverage Turkey, Middle East &
Asia Pacific, **THE ROYAL BANK OF
SCOTLAND**

Chris Kidd, Partner, **INCE & CO**

Janos Koenig, Managing Director
EUROFIN INTERNATIONAL

Jeffrey Landsberg, Managing
Director, **COMMODORE RESEARCH
& CONSULTANCY**

James Leake, Managing Director -
Research, **ICAP SHIPPING**

Wilhelm Magelssen, Shipping,
Offshore & Energy Group Project
Finance, **PARETO PROJECT FINANCE**

Jerzy Majewski, Head of Origination
Greece/South & East European Clients,
Shipping Division, **SHS NORDBANK**

Stephen Marais, Partner, **INCE & CO**

Steve Matthews, Editor Shipping
Finance & Economics, **LLOYD'S LIST**

Yasushi Nakamura, Executive Vice
President, **ClassNK**

Louis-Valentin Neaud, Director
Shipping & Offshore Group
BNP PARIBAS

Dean Norton, Partner, **INCE & CO**

Fuat Pamukcu, Commercial Director
U.N RO-RO ISLETMELERİ

Helge J. Pedersen, Global Chief
Economist, **NORDEA GROUP**

Nigel Russell, Director, **RFIB GROUP**

Peter Sand, Chief Shipping Analyst
BIMCO

Tugrul Tokgoz, Chief Executive Officer
GEDEN LINES

Suay Umur, President
DUNYA SHIPPING

Oliver Weiss, Partner, **INCE & CO**

Mark Williams, Research Manager
BRAEMAR SEASCOPE

Key Themes:

- Prospects for Global Seaborne Trade
- Dealing with Piracy
- Dry Bulk Market Analysis
- Impact of the Newbuilding Orderbook
- Ro-Ro and Container Shipping
- Turkish and International Shipbuilding
- Issues Stemming from New Regulations
- The Future for Ship Finance

Masterclass

Shipbuilding Contracts: What You Need to Know

Tuesday 18 October 2011 (at the conference venue)
Led by **INCE & CO., London**



£100 Discount for Marine & Commerce Readers
Quote VIP Code: FKT2256MCAD to Claim

