

ORMAN ALANLARININ TURİZME TAHSİSİNDE HUKUKİ SÜREÇ

LEGAL PROCESS IN ALLOCATION OF FOREST AREAS TO TOURISM

Aynur AYDIN*
Y. Özhan TÜRKER**

Özet: Ülkemiz için turizm, yüksek döviz getirisi, planlı gelişme ve istihdama katkısı ile “kamu yararı”na hizmet gören önemli sektörlerden biridir. Orman alanları da bu faaliyetlerin birçoğunun gerçekleştiği alanlardır. Bu nedenle turizm sektörünün özellik ve ihtiyaçlarını da dikkate alan bir planlama yapılırken, orman alanlarının tahsisi konusunda Anayasal güvence altında bulunan temel ilkelerin de dikkate alınması zorunludur. Bu durum iki faaliyet arasında devamlı bir üstün kamu yararı çatışması doğurmaktadır; bu çatışma kanunlarda da ortaya çıkmaktadır. Bu çalışmada, orman alanlarının turizme tahsisinde yaşanan bu hukuki çatışmayla ilgili tüm süreç özetlenmiştir. Özellikle, Orman Kanunu ve Turizm Teşvik Kanunu’nda yapılan değişiklikler, bu değişikliklerin Anayasa Mahkemesi’ne taşınması ve gelinen nokta çalışmada irdelenen konular arasındadır.

Anahtar Kelimeler: Orman, Turizm, Tahsis, Kamu Yararı, Sürdürülebilirlik Abstract:

Tourism is one of the significant sectors that serve the “public interest” with its high foreign exchange income with its contribution to planned development and employment. Forest areas are also the areas where most of tourism activities take place. For this reason, while making a planning that takes into account the characteristics and needs of the tourism sector, it is obligatory to take into account the basic principles under the Turkish Constitution regarding the allocation of forest areas. This situation creates a continuous conflict of “supreme public interest” between the two activities; this conflict also occurs in laws. In this study, the whole process related to this legal conflicts in the allocation of forest areas to tourism is summarized according to the changes in laws and Constitutional Court decisions.

Keywords: Forest, Tourism, Allocation, Public Benefit, Sustainability

* Prof. Dr., İÜC Orman Fakültesi Çevre ve Orman Hukuku Anabilim Dalı, aynur.aydin@iuc.edu.tr, ORCID: 0000-0003-3647-6150

** Dr. Öğr. Üyesi, İstanbul Şişli Meslek Yüksekokulu Adalet Programı, yavuzozhan.turker@sisli.edu.tr, ORCID: 0000-0001-8518-0669 Makalenin Gönderim Tarihi: 03.12.2021, Kabul Tarihi: 18.04.2022

1. Giriş

Türkiye’de hızlı gelişen sektörler içinde yer alan turizm, en önemli gelir kaynaklarından birisidir. 1970 yılında ülkeye 724.000 turist gelmiş (Kuvan, 2005), bu sayı 1983 yılından itibaren büyük bir gelişme göstermeye başlamıştır. 1980 yılında Türkiye’ye gelen turist sayısı 1.288.060 kişi iken bu sayı 2020 yılı itibarıyla yaklaşık on kat artarak 12 milyon kişiye ulaşmıştır (Şimşek, 2011; TÜRSAB, 2020). Aslında önceki yıllarda bu rakamın çok daha yüksek olduğunu fakat 2019 yılının sonundan itibaren ağırlığını iyice hissettiren pandemi koşullarının gelen turist sayısına önemli bir darbe vurduğunu söylemek mümkündür.

Turizm ve rekreasyon amaçlı taleplerin artması doğal ve görsel açıdan potansiyeli yüksek alanlar üzerindeki baskıyı arttırmaktadır (Atik ve diğ., 2006). Bu doğal ve görsel potansiyeli yüksek alanların yanında da ormanlar gelmektedir. Gerçekten de orman kaynakları kendine özgü yaşam birlikleri, barındırdıkları yaban hayatı, bilinen ve bilinmeyen birçok özellikleri nedeniyle, turizm etkinlikleri için önemli, vazgeçilmez turistik bir mahaldir (Akesen, 1983).

Hukuki niteliği itibarıyla bileşik eşya olan ormanlar ise, kamu hukuku ilkeleriyle çevrelenmiş; eşya hukuku kurallarına tabi özel mülkiyettekilerden farklı nitelikte taşınmazlardır. Bu özelliklerinin sonucu olarak ve sosyal, ekonomik, çevresel önemlerinin de etkisiyle kamu malı olarak kabul edilirler ve kamu malları arasında da özel bir yere sahiptirler (Onar,1960; Cin, 1980; Düren, 1975; Doğanay, 1975; Ayanoğlu, 1988; Aydın- Coşkun, 2009).

Orman alanlarının turizm faaliyetlerine tahsis edilmesi işlemi, konuya ilişkin hukuksal düzenlemenin ilk yürürlüğe girdiği tarihten bu yana tartışılmıştır. Konu, Anayasa Mahkemesi’nin, 07.05.2007 tarihinde vermiş olduğu 2006/169 E., 2007/55 K. sayılı kararıyla orman alanlarının tahsisine imkân sağlayan “*Kamu Arazisinin Turizm Yatırımlarına Tahsisi Hakkında Yönetmeliğin*” dayanağı olan 2634 sayılı Turizm Teşvik Kanunu’nun 8. maddesinde yer alan ve ormanlara ilişkin düzenleme getiren hükümlerinin iptaline karar vermesi ile gündeme gelmiştir.

2634 sayılı Kanun’un 8. maddesinde yer alan ve orman arazilerinin turizm yatırımlarına tahsisine imkân veren bir kısım düzenlemelerin iptali istemiyle 2007 yılında yapılan bir itiraz başvurusu üzerine, 7.5.2007 günlü, E.2006/169, K.2007/55 sayılı kararda Anayasa Mahkemesi’nce, Anayasa’nın 169. maddesi gereğince, ormanların

turizm amaçlı yatırımlara tahsisinin ancak kamu yararı bulunması ve zorunluluk hallerinde mümkün olabileceği vurgulanmış ve sözü edilen itiraz konusu kanun kurallarının zorunluluk ya da kaçınılmazlık ölçütlerine yer vermediği sonucuna varılarak iptallerine karar verilmiştir.

Orman alanlarının turizm faaliyetlerine tahsis edilmesine ilişkin usul ve esasları düzenleyen 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu hükümlerinin, Anayasa Mahkemesi'nin 2007 tarihli kararıyla iptali sonucu oluşan kanuni boşluk, bir yıl aradan sonra 5761 sayılı "Turizmi Teşvik Kanunu'nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"un yürürlüğe girmesi ile doldurulmuştur.

5761 sayılı Kanun'da ilk olarak Çevre ve Orman Bakanlığınca Kültür ve Turizm Bakanlığı'na tahsis edilecek orman alanlarının nitelikleri belirlenmiş; bu niteliklere uygun olmak koşuluyla tahsis edilecek orman alanının büyüklüğü, yapılaşma oranı, tahsis için öngörülen turizm çeşitleri ve tahsis sürecinde yatırımcının sorumluluğu ve Bakanlığın tasarrufuna geçen taşınmazların yatırımcılara tahsis usul ve esasları ve Kültür ve Turizm Bakanlığının yetkileri belirlenmiştir.

Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihten bu yana yapılan tartışmalar; Anayasa Mahkemesi'nin Orman Kanunu'nun 17. maddesini iptal eden 2002 tarihli ve 2634 sayılı Kanun'un 8. maddesini "ormanlar" yönünden iptal eden 2007 tarihli kararlarında yer alan temel iptal gerekçelerinde belirtilen aykırılıkların ortadan kalkıp kalkmadığı noktasında yoğunlaşmıştır. Kanun tekrar Anayasa Mahkemesi önüne gelmiş, Mahkeme bu kez yapılan düzenlemenin Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermiştir.¹

Anayasa Mahkemesi'nin oy çokluğu ile alınan bu kararından tam 10 yıl sonra orman alanlarının turizme tahsisi konusunda değişiklikler getiren 7334 sayılı "Turizmi Teşvik Kanunu ile bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"² yürürlüğe girmiş ve bu Kanun ile de tartışmalar tekrar gündeme gelmiştir. Bu Kanun, yine benzer şekilde Anayasa Mahkemesi önüne getirilmiş ve konu ile ilgili karar beklenmektedir. Daha önceki kararların da ışığında Anayasa Mahkemesi önünde gerçekleşecek yargılama süreci de bu makalede tartışılmıştır.

¹ Anayasa Mahkemesi Kararı 10.03.2011 tarih, E. 2008/51 K. 2011/46

² 8 Temmuz 2021 tarih ve 31551sayılı Kanun

2. Orman Alanlarının Turizme Tahsisinde Yaşanan Süreç

Turizmi Teşvik Kanunu ve Orman Kanunu arasında, orman alanlarının turizme tahsisine olanak tanıyan organik bağ, uzun bir tarihsel sürece dayanır. Orman mevzuatında, ormancılık dışı faaliyetler için orman alanlarının tahsisine izin veren düzenlemelerin varlığı, bu faaliyetler arasında turizm amaçlı tahsislerin durumu, tahsis kriterlerinin sübjektifliği ve 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu ile Orman İdaresine ait yetkilerin kısmen Turizm Bakanlığı'na devri, konuyu içinden çıkılmaz bir hale getirmiştir. Bu nedenle, konuyla ilgili Anayasa Mahkemesi kararlarının irdelenmesine ve sonucuna geçmeden önce ilk iptal kararına konu, mevcut hukuksal durumu, Orman Kanunu ve Turizmi Teşvik Kanunu arasındaki ilişkileri de ortaya koyarak açıklamak gereklidir.

2.1. Orman Kanunu'nda Durum

Orman alanlarının ormancılık dışı faaliyet ve hizmetlere tahsisi, yeni bir kavram ve uygulama değildir. 1937 yılında yürürlüğe giren 3116 sayılı Orman Kanunu'nun 25. maddesinde³ *"umumi sıhhat ve emniyet ve menfaat icabı yapılacak her nevi bina ve tesisat ile orman hasılatı işleyeceklerin yapacakları bina ve tesisatın"* ormanlarda yapılmasına izin verilmiştir. Görüleceği üzere, 1937 yılında, ormanlarda bina ve tesis yapılması için kamu sağlığı, güvenliği ve kamu yararı kriterleri aranmıştır. Ayrıca, orman ürünlerini işleyecek olanlara da herhangi bir kriter tabi olmaksızın aynı yapılaşma hakkı tanınmıştır.

1956 yılında yürürlüğe giren 6831 sayılı Orman Kanunu'nun 17. maddesinde *"umumi sıhhat ve emniyet ve menfaat icabı veya estetik ve turistlik bakımından yapılacak her nevi bina ve tesisat ile orman hasılatı işleyeceklerin ve kullanacakların yapacakları bina ve her nevi tesisat"* in ormanlarda yapılması hükmü yer almaktadır. Bu düzenleme ile kamu sağlığı, güvenliği ve kamu yararına olacak bina ve tesislerin yanı sıra 3116 sayılı Kanun hükmüne ek olarak *estetik ve turistlik* özellik taşıyan bina ve tesislerin de bir kriter tabi olmaksızın orman içinde yapılmasına izin verilmiştir. Ayrıca, yine 3116 madde hükmünü genişletir ve sübjektif

³ 1937 tarih ve 3116 sayılı Orman Kanunu madde 25. Ormanlarda umumi sıhhat ve emniyet ve menfaat icabı yapılacak her nevi bina ve tesisat ile orman hasılatı işleyeceklerin yapacakları bina ve tesisat için Ziraat Vekaletinden izin almak lazımdır.

hale getirir mahiyette, orman ürünü kullanacaklara da ormanlarda bina ve tesis yapma izni verilmiştir. Halen yürürlükte bulunan 6831 sayılı Kanun'un, orman alanlarının başka amaçlara tahsisi konusunda, amaçları ve hak sahibi kitleyi belirleme yönlerinden daha subjektif ve yapılaşmayı artıran bir değişiklik getirdiği hemen göze çarpmaktadır. Nitekim bugün tartışılan "turizm" kelimesi de ilk kez açıkça burada ifade edilmiştir.

6831 sayılı Orman Kanunu'nun yürürlüğe girişinden 27 yıl sonra 1983 yılında yapılan bir düzenleme ile⁴ 17. madde değiştirilmiş ve "turizm bölge, alan ve merkezleri dışında kalan Devlet ormanlarında; kamu yararına olan her türlü bina ve tesisler ile orman ürünlerini işleyeceklerin yapacakları bina ve tesisler" in ormanlarda yapılmasına izin verilmiştir. 1983 yılında yapılan bu değişikliğin akabinde 1987 yılında yapılan değişiklik⁵ de "...turizm alan ve merkezleri dışında kalan Devlet ormanlarında kamu yararına olan her türlü bina ve tesisler için" izin verilmesi hükme bağlanmış ve 17/3. madde 2002 tarihli Anayasa Mahkemesi'nin⁶ iptal kararına dek bu haliyle kalmıştır.

⁴ 1983 tarih ve 2896 sayılı Kanun Madde 17.- 6831 sayılı Orman Kanunu'nun 17'nci maddesinin 3'üncü fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiş ve 4 üncü fıkra eklenmiştir. Turizm bölge, alan ve merkezleri dışında kalan Devlet ormanlarında; kamu yararına olan her türlü bina ve tesisler ile orman ürünlerini işleyeceklerin yapacakları bina ve tesisler için gerçek ve tüzel kişilere Maliye Bakanlığının görüşü alınarak Tarım ve Orman Bakanlığınca, intifa için kullanım bedeli karşılığında izin verilebilir. Bu izin üzerine tesis edilecek intifa hakkı süresi kırk dokuz yılı geçemez. Bu süre sonunda bütün bina ve tesisler bedelsiz ve eksiksiz olarak Hazineye devredilir. Ancak, işletmelerin başarılı olduğu, konusuyla ilgili bakanlıkça belgelenen hak sahiplerinin intifa hakkı Tarım ve Orman Bakanlığınca; yer bina ve tesislerin rayiç değeri üzerinden belirlenecek yıllık bedelle doksan dokuz seneye kadar uzatılabilir. Bu durumda Hazineye devir işlemi bu uzatma sonunda yapılır. Bu suretle yapılmasına izin verilen bina ve tesislerin amaç dışı kullanılması yasaktır.

⁵ 1987 tarih ve 3373 sayılı Kanun Madde 7- 6831 sayılı Orman Kanunu'nun 17'nci maddesinin 3'üncü fıkrası şu şekilde değiştirilmiştir. Turizm alan ve merkezleri dışında kalan Devlet ormanlarında kamu yararına olan her türlü bina ve tesisler için gerçek ve tüzel kişilere, Tarım Orman ve Köy işleri Bakanlığınca bedeli karşılığı izin verilebilir. Bu izin süresi kırk dokuz yılı geçemez. Devletçe yapılan tesisler dışında kalan her türlü bina ve tesisler izin süresi sonunda eksiksiz ve bedelsiz olarak Orman Genel Müdürlüğü'nün tasarrufuna geçer. Ancak işletmenin maksadına uygun faaliyet gösterdiği Orman Genel Müdürlüğü'nce belgelenen hak sahiplerinin kullanma hakları yer, bina ve tesislerin rayiç değeri üzerinden belirlenecek yıllık bedelle doksan dokuz seneye kadar uzatılabilir. Bu durumda adına tapuda irtifak hakkı tesis edilir. İzin ve irtifak hakları amaç dışı kullanılmaz.

⁶ Anayasa Mahkemesi'nin 17.12.2002 günlü, E.2000/75, K.2002/200 sayılı kararı.

Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı ardından, 2004 yılında 5192 sayılı Kanun ile 17. madde, yeniden düzenlenmiştir.⁷ Buna göre, orman alanlarında artık "Savunma, ulaşım, enerji, haberleşme, su, atık su, petrol, doğalgaz, altyapı ve katı atık bertaraf tesislerinin; sanatoryum, baraj, gölet ve mezarlıkların; Devlete ait sağlık, eğitim ve spor tesislerinin ve bunlarla ilgili her türlü yer ve binanın Devlet ormanları üzerinde bulunması veya yapılmasında kamu yararı ve zaruret olması halinde" izin verilmiştir. Madde düzenlemesinden de anlaşılacağı üzere artık Orman Kanunu uyarınca, orman alanlarının turizme tahsisi söz konusu değildir. Üstelik iptal öncesi durumda madde metninde bulunan "turizm alan ve merkezleri dışında olan ormanlarda" ibaresi de hukuki dayanaktan yoksun kaldığından iptal edilmiş ve orman alanlarında sayılan tesisler dışında hiçbir tesisin tüm yapılmasına izin verilmemiştir.

Konunun daha net görülebilmesi açısından aşağıdaki tablo yararlı olacaktır.

Tablo 1. Orman Alanlarının Ormanlık Amaçları Dışındaki Faaliyetlere Tahsisi

<p>1937 3116 sayılı Orman kanunu</p>	<p>Kamu Sağlığı Kamu Güvenliği Kamu Menfaati icabı yapılacak her nevi bina ve tesisat ile Orman hasılatı işleyeceklerin yapacakları bina ve tesisatın</p>
<p>1956 6831 sayılı Orman kanunu</p>	<p>Kamu Sağlığı Kamu Güvenliği Kamu Menfaati <u>Estetik ve tursitik amaç</u> Orman hasılatı işleyeceklerin ve <u>kullanacakların</u> yapacakları bina ve her nevi tesisat</p>
<p>1983 6831 sayılı Orman kanunu 3373 sayılı Kanunla Dış. (2002 AYM iptali)</p>	<p>Turizm bölge, alan ve merkezleri dışında kalan Devlet ormanlarında Kamu yararına olan her türlü bina tesisler Orman ürünlerini işleyeceklerin yapacakları bina ve tesisatın</p>

⁷ (Değişik fıkra: 22/5/1987- 3373/7 md.; İptal: Anayasa Mahkemesi'nin 17.12.2002 tarihli ve E.:2000/75, K.:2002/200 sayılı Kararı ile Yeniden düzenleme: 17.6.2004-5192/1 md.) Savunma, ulaşım, enerji, haberleşme, su, atık su, petrol, doğalgaz, altyapı ve katı atık bertaraf tesislerinin; sanatoryum, baraj, gölet ve mezarlıkların; Devlete ait sağlık, eğitim ve spor tesislerinin ve bunlarla ilgili her türlü yer ve binanın Devlet ormanları üzerinde bulunması veya yapılmasında kamu yararı ve zaruret olması halinde, gerçek ve tüzel kişilere bedeli mukabilinde Çevre ve Orman Bakanlığınca izin verilebilir.

<p>2004 6831 sayılı Orman Kanunu 5192 sayılı Kanunla Dğş.</p>	<p><i>Savunma, ulaşım, enerji, haberleşme, su, atık su, petrol, doğalgaz, altyapı, katı atık bertaraf tesislerinin; senatoryum, baraj, gölet ve mezarlıkların; Devlete ait sağlık, eğitim ve spor tesisleri “kamu yararı ve zaruret olması Halinde”</i></p>
<p>2010 6831 sayılı Orman Kanunu 6001 sayılı Kanunla Dğş.</p>	<p><i>Savunma, ulaşım, enerji, haberleşme, su, atık su, petrol, doğalgaz, altyapı, katı atık bertaraf ve düzenli depolama tesislerinin; baraj, gölet, sokak hayvanları bakımevi ve mezarlıkların; Devlete ait sağlık, eğitim ve spor tesisleri “kamu yararı ve zaruret olması Halinde”</i></p>

Orman Kanunu yönüyle açıklığa kavuşan bu durum, Turizmi Teşvik Kanunu açısından aynı düzeni getirmemektedir.

2.2. Turizm Kanunu’nda Durum

Orman Kanunu’nun 3373 sayılı Kanun’la değişik 17. maddesinde ormanlarda bina ve tesis yapılabilmesi konusu farklılaşmış ve *“turizm alan ve merkezleri dışında kalan”* devlet ormanlarında, kamu yararına olan her türlü bina ve tesisler için izin verilmesi hükme bağlanmıştır. Bu düzenleme, Orman Kanunu hükümlerinin, sadece turizm alan ve merkezleri dışında kalan ormanlarda geçerli olması ve bu alanlar dışında kalan ormanlarda, farklı kanun ve farklı bir sorumlu idare ortaya çıkması anlamına gelmektedir. Bu noktada ortaya çıkan Kanun, 1982 yılında yürürlüğe giren 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu, yetkili idare ise Kültür ve Turizm Bakanlığı’dır.

Turizmi Teşvik Kanunu’nun 8. maddesinde,⁸ taşınmaz malların turizm amaçlı kullanımına yer verilmiş ve ormanlar da bu kapsamda ele alınmıştır. Buna göre, turizm alan ve merkezleri içinde kalan orman alanları, Turizm Bakanlığı’nın talebi üzerine Çevre ve Orman Bakanlığı’nca Turizm Bakanlığı’na tahsis edilecektir.⁹

Turizm sektörünü düzenleyecek, geliştirecek, dinamik bir yapı ve işleyişe kavuşturacak düzenleme ve önlemlerin alınmasını sağlamak amacıyla yürürlüğe giren Turizm Teşvik Kanunu’nun 3. maddesi, yürürlüğe giriş tarihinde turizm bölge, alan ve merkezi¹⁰ olmak üzere bu

⁸ Turizmi Teşvik Kanunu madde 8. fıkra 1

⁹ Sayıştay’ın 2004 yılında hazırlamış olduğu Ormanların korunması hakkında Raporda Orman Genel Müdürlüğü’nden alınan dokümanlar doğrultusunda, 2002 yılı sonu itibarıyla Orman Kanunu’nun 17’nci maddesi uyarınca 16.192.881 m²’lik orman alanında turistik tesislere izin verildiği görülmektedir.

¹⁰ Turizm Bölgeleri: Sınırları Bakanlığın önerisi ve B K kararıyla tespit ve ilan edilen

alanları tanımlamıştır.¹¹ 6831 sayılı Orman Kanunu uyarınca, üzerlerinde bina ve tesis yapılmasına izin verilen orman alanları, Turizmi Teşvik Kanunu kapsamı dışında kalan alanlar olarak belirlendiğinden bu tanımlamalar özel bir öneme sahiptir. Nitekim, tanımlanan alanların kapsamı genişledikçe Orman Kanunu'nun uygulama ve yetki sınırları daralmakta, inisiyatif tamamen Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın eline geçmektedir. Ana hedefi turizmi geliştirmek olan Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın söz konusu orman alanlarında etkili olması, ormanlar açısından olumsuz sonuçlar doğurabilecek bir durum yaratacaktır. Bu konunun tartışılması gereken ancak istemli olarak bu metin dışında bırakılan bir başka boyutunu oluşturmaktadır.

Gelinen noktada artık orman alanlarında iki Kanun ve iki yetkili Bakanlık ve iki farklı izin süreci söz konusudur.

3. Anayasa Mahkemesi Kararlarının İrdelenmesi

Makalenin bu bölümünde Orman Kanunu ve Turizm Kanunu'nda yapılan değişikliklerin Anayasa Mahkemesi'nce tartışılma ve gerekçelendirme süreçleri ele alınacaktır. Öncelikle 6831 sayılı Orman Kanunu'nun 3373 sayılı Kanun ile değiştirilen 17/3. maddesinin Anayasa'ya aykırılığı gerekçesiyle yaşanan süreç, ardından da 2634 sayılı Turizm Kanunu'nun ilgili maddelerinin Anayasaya aykırılığı gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi yargılaması değerlendirilmiştir.

3.1. Orman Kanunu Açısından Anayasa Mahkemesi Kararı

İstanbul 2. İdare Mahkemesi, İstanbul İli, Sarıyer İlçesi, Rumelifeneri Mevkiindeki Mavromoloz Devlet Ormanı içinde bulunan alana üniversite kurulması amacıyla, bedelli izin verilmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle idareye karşı açılan davada, 6831 sayılı Orman

bölgeleri

Turizm Alanları: Turizm Bölgeleri içinde öncelikle geliştirilmesi öngörülen, mevki ve sınırları Bakanlığın önerisi, BK kararıyla tespit ve ilan edilen doğal veya sosyokültürel değerlerin yoğunlaştığı alanları

Turizm Merkezleri: Turizm Bölgeleri içinde veya dışında yeri, mevki ve sınırları Bakanlığın önerisi, BK kararıyla tespit ve ilan edilen, turizm yönünden önem taşıyan yerleri veya bölümlerini ifade eder.

¹¹ Kanun'da 4957 sayılı Kanun'la 2003 yılında yapılan bir değişiklikle, bu tanımlar "Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgeleri", "turizm merkezleri" ve "kültür ve turizm koruma ve gelişim alt bölgesi" şekline dönüştürülmüştür.

Kanunu'nun 3373 sayılı Kanun ile değiştirilen 17. maddesinin üçüncü fıkrasının Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına vararak iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur. Bu başvurusunda söz konusu kuralın Anayasa'nın 63. ve 169. maddelerine aykırılığını ileri sürmüştür. Anayasa Mahkemesi, 1956 tarih ve 6831 sayılı "Orman Kanunu"nun 17. maddesinin üçüncü fıkrasının birinci cümlesinin Anayasa'nın 169. maddesine aykırı olduğuna ve iptaline; üçüncü fıkrasının, birinci cümlesinin iptali nedeniyle uygulanma olanağı kalmayan diğer cümleleri ile maddenin dördüncü fıkrasının iptaline oybirliğiyle karar vermiştir".¹²

Bu karar, orman alanlarının turizme tahsisi konusunda önemli ve ilk adımdır. Anayasa Mahkemesi, temel iptal gerekçesi olarak, Orman Kanunu'nun 17/3. maddesinin sadece kamu yararı kriterine bağlı olarak orman arazilerinin tahsisine izin veren bir düzenleme olduğunu ve kamu yararı kavramının tespitinde Orman idaresinin gereğinden fazla takdir hakkı kullandığını belirtmiştir. Böyle bir düzenleyici işlemin ise Anayasa'nın 7. maddesinde yer alan "yasama yetkisinin devredilmeyeceği" ilkesine aykırılık teşkil ettiğini vurgulamıştır.

"Turizm alan ve merkezleri dışında kalan devlet ormanlarında kamu yararına olan her türlü bina ve tesisler için gerçek ve tüzel kişilere Tarım ve Orman Bakanlığınca izin verilebilir" şeklindeki maddenin iptal edilmesi ile Orman Kanunu'nda, ormanlarda bina ve tesis yapılmak istenmesi durumunda başvurulabilecek bir hukuki dayanak kalmamıştır. İptal kararıyla hukuka aykırı bir durum ortadan kaldırılmış ve yeni bir hukuki durum ortaya çıkmıştır.

2002 yılındaki bu iptal kararı, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'ndaki düzenlemenin varlığını etkilememiş; kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgelerinde ve turizm merkezlerinde bulunan orman alanlarının Turizm Bakanlığına tahsisine devam edilmiştir.

Turizm Teşvik Kanunu'nda 2003 yılında 4957 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikle,¹³ Orman Kanunu'nda, turizm tesisleri açısından

¹² Anayasa Mahkemesi'nin 17.12. 2002 tarih ve E.2000/75, K.2002/200 sayılı kararı
¹³ 4756 sayılı Kanun madde 6.- 2634 sayılı Kanun'a şu ek madde eklenmiştir. Ek Madde 4.- Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ve turizm merkezleri dışında, 6831 sayılı Orman Kanun'una göre Devlet ormanı sayılan yerler ile 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu ve 383 sayılı Özel Çevre Koruma Kurumu Kurulmasına

oluşan boşluk doldurulmuştur. Bu düzenlemeyle, kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ve turizm merkezleri dışında kalan Devlet ormanlarında ve 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu ve 383 sayılı Özel Çevre Koruma Kurumu Kurulmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname gereğince tespit ve ilan edilen yerlerde turizm yatırımı için arazi tahsisinin Çevre ve Orman Bakanlığı'nun uygun görüşü alındıktan sonra Turizm Bakanlığı tarafından yapılmasına cevaz verilmiştir. Anayasa Mahkemesi kararından 7 ay sonra yürürlüğe giren bu kanun ile Orman Kanunu'nda Anayasaya aykırılık nedeniyle iptal edilen hüküm, mevcut kriterleri de kaldırmak suretiyle bir kez daha canlanmış ve turizm alan ve merkezleri dışında kalan ormanların da turizme tahsisine olanak sağlanmıştır. Bu tahsiste sadece Çevre ve Orman Bakanlığı'nun "olumlu görüşü" alınması söz konusudur. Bu düzenleme gerekçesi de şu şekilde ifade edilmiştir:¹⁴

"Daha önce Orman ve Turizm Bakanlıkları arasında düzenlenen protokol hükümlerinin yasal zemine oturtulması, turizm yatırımlarına arazi tahsisi işlemlerinin turizm yatırımlarını tespit eden, planlayan, yönlendiren ve bu alanlara konusunda yetkin yatırımcıları tespit etme hususunda deneyimli ve uzman olan Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından yapılması, bu şekilde orman arazilerine yatırım yapmak isteyen yatırımcıların doğru ve yerinde seçimi ve tesislerin alt yapı sorunları ile işletmeye açılmaması ve çevre sorunlarının doğmaması sağlanmaktadır"

Uygulamada, yukarıda varlığından söz edilen iki başlık ve eşgüdüm sorunları iki bakanlık arasında 9.10.1997 tarihinde imzalanan ve 1.1.1998 tarihinde yürürlüğe giren bir protokolle çözülmeye çalışılmıştır. Ancak söz konusu protokole bugüne kadar işlerlik kazandırılmamıştır. 4957 sayılı Kanun'la yapılan değişiklik ile turizm yatırımcıları için en önemli teşvik unsuru olan arazi tahsisi, plan bütünlüğü içerisinde ve alt yapı imkânları sağlanması ve tüm işlerin tek elden yürütülmesi hedeflenmiştir.

Dair Kanun Hükmünde Kararname gereğince tespit ve ilan edilen yerlerde turizm yatırımı için arazi tahsisi Çevre ve Orman Bakanlığı'nun uygun görüşü alındıktan sonra Bakanlıkça yapılır.

¹⁴ <https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss246m.htm>

3.2. Turizm Kanunu Açısından Anayasa Mahkemesi Kararı

*Kamu Arazisinin Turizm Yatırımlarına Tahsisi Hakkında Yönetmeliğin*¹⁵ kimi maddelerinin iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle açılan davada, iptali istenilen yönetmeliğin dayanağını oluşturan 2634 sayılı Kanun'un 8. maddesinin Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Danıştay 6. Daire, iptali ve yürürlüğünün durdurulması için Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur. Anayasa Mahkemesi 2006/169 E., 2007/55 K. sayılı ve 24.11.2007 tarih ve 26710 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan kararı ile 2634 sayılı Kanun'un 8. madde düzenlemesinin ormanlara yönelik hükümlerinin Anayasa'nın 169 ve 7. maddelerine aykırılığından bahisle iptaline karar vermiştir. Kararda, iptal kararının, Resmî Gazetede yayımlanmasından başlayarak 1 yıl sonra yürürlüğe gireceği belirtilmiştir.

2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nu 8. maddesine yönelik 07.05.2007 tarih ve 2006/169 E. 2007/55 K. sayılı kararında Kanun'un 8. maddesinin A fıkrasının itiraz konusu bölümlerinin incelenmesinde;

"Anayasa Mahkemesi'nin 17.12.2002 günlü, E.2000/75, K.2002/200 sayılı kararında da belirtildiği üzere, "Devlet ormanlarının gerçek ve tüzel kişilere irtifak hakkı yoluyla tahsisi, karayolları, telefon, elektrik, su, gaz, petrol boru isale hatları, savunma tesisleri, sanatoryum gibi öncelikli kamu hizmetlerine ilişkin bina veya tesislerin orman arazileri üzerinde yapılması zorunluluğunun bulunduğu hallerle sınırlıdır. Önemli olan husus, bu hizmetlere ilişkin bina ve tesislerin Devlet ormanları üzerinde bulunması veya yapılmasındaki kamu yararının orman arazisinin bu hizmetlere tahsisini zorunlu hale getirmesidir. Bu çerçevede, kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde turizm yatırımları için de Devlet ormanları üzerinde irtifak hakkı tesis edilebileceği kuşkusuzdur.

2634 sayılı Kanun'un 8. maddesinin itiraz konusu bölümlerinde, hangi taşınmazların ve orman arazilerinin turizm yatırımlarına tahsis

¹⁵ Kamu Arazisinin Turizm Yatırımlarına Tahsisi Hakkında Yönetmelik (Mülga) Bakanlar Kurulu Karar Tarihi- No: 31.03.1983- 83/6285 21.07.2006 tarih ve 26235 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 2006/10507 sayılı "Kamu Arazisinin Turizm Yatırımlarına Tahsisi Hakkında Yönetmeliğin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Yönetmelik" in birinci maddesi gereği yürürlükten kaldırılmıştır.

edileceği ile ilgili genel bir çerçeve çizilmekle beraber, ormanların turizm yatırımlarına tahsisinin hangi hallerde kaçınılmaz veya zorunlu sayılabileceğine dair herhangi bir ölçüte Kanun'da yer verilmemiştir.

Bu bağlamda, turizmin teşvik edilmesinde kamu yararı bulunduğu ve zorunlu olduğu ölçüde devlet orman alanlarının turizme tahsisinin gerektiği yadsınamazsa da Anayasa'nın 169. maddesinde ormanların Devletçe korunmasına verilen özel önem ve uzun dönemdeki yaşamsal kamu yararı karşısında, bu tahsislerin hangi hallerde zorunlu sayılacağına da belirginleştirilmesi Anayasa'nın kanun koyucuya yüklediği bir görev olarak kabul edilmelidir.

Bu açıklamalar çerçevesinde, ormanların korunmasına ilişkin Anayasa'nın 169. maddesindeki ilkeler doğrultusunda, turizm sektörünün özellik ve ihtiyaçlarını da dikkate alan ve ormanların turizm yatırımlarına tahsisini zorunluluk veya kaçınılmazlık hallerine özgülleyen belli ölçüt ve sınırlamalara yer verilmemesi nedeniyle itiraz konusu kanun kuralları Anayasa'nın 169. maddesine aykırıdır; iptali gerekir" denilmektedir.

Yine Anayasa Mahkemesi'nin işbu incelemeye konu olan 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nun 8. maddesine yönelik 07.05.2007 tarih ve 2006/169 E. 2007/55 K. sayılı kararında Kanun'un 8. maddesinin C ve D fıkralarının itiraz konusu bölümlerinin incelenmesinde ise;

"Anayasa'nın 7. maddesinde "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez" denilmektedir.

Anayasa Mahkemesi'nin önceki kararlarında vurgulandığı üzere, Anayasa'da kanun ile düzenlenmesi öngörülen konularda yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilmesi olanaklı değildir. Yürütmenin düzenleme yetkisi, sınırlı, tamamlayıcı ve bağlı bir yetkidir. Bu nedenle, Anayasa'da öngörülen ayrık durumlar dışında, yürütme organına kanunlarla düzenlenmemiş bir alanda genel nitelikte kural koyma yetkisi verilemez. Ayrıca, yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir kanun kuralının Anayasa'nın 7. maddesine uygun olabilmesi için temel ilkelerin konulması, çerçevenin çizilmesi, sınırsız, belirsiz, geniş bir alanın bırakılmaması gerekir.

Bu çerçevede, Anayasa'nın 169. maddesinde, yasama organına, ormanların korunması ve sahalarının genişletilmesi için gerekli kanunları koymak ve tedbirleri almak şeklinde bir görev ve sorumluluk yüklenmiş olduğu halde, itiraz konusu kanun kurallarında bu görev ve sorumluluğu karşılayan herhangi bir düzenlemeye yer verilmesi, Kanun'un 8. maddesinin C ve D fıkralarının kapsamına giren konularda yapılacak düzenlemelerin idarenin takdirine bırakılması nedenleriyle itiraz konusu kanun kuralları Anayasa'nın 7. maddesine aykırıdır; iptali gerekir" denilmektedir.

2634 sayılı Kanun'un 8. maddesinin ormanlar yönünden iptaline dek uzanan süreç, Antalya Barosu'nun Kültür ve Turizm Bakanlığı aleyhine "*Kamu Arazisininin Turizm Yatırımlarına Tahsisi Hakkında Yönetmeliğin*" 7 ve 11/d maddesinin iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemiyle açmış oldukları dava¹⁶ ile başlamıştır.

Antalya Barosu, davasını, temelde Anayasa Mahkemesi'nin 2002 yılında Orman Kanunu'nun 17/3. maddesini iptal eden kararında gösterilen, "kamu yararı" kavramının hangi durumları kapsadığının kanunla belirlenmesi gerektiği" savına¹⁷ dayandırmıştır. Bu temelden hareketle de turizm alan ve merkezlerindeki ormanların hiçbir çerçeve çizilmeksizin ilgili kuruluşlarca yatırımlarda tahsisi, kiralınması ve bunlar üzerinde irtifak hakkı tesisinin hukuken olanaklı hale getirilmesinin yukarıda sözü geçen Anayasa Mahkemesi kararında belirtilen ilkelere ve Anayasa'nın 169. maddesine aykırılık oluşturduğunu ileri sürmüştür.

Başka bir anlatımla, davada, Turizmi Teşvik Kanunu'nda da ormanların turizm yatırımlarına tahsisinin Orman Kanunu'nda belirtti-

¹⁶ Danıştay 6. Dairesi 05.12.2006 tarih E.2005/5371 sayılı yürütmeyi durdurma kararı

¹⁷ "Orman Kanunu'nun 17. maddesinin üçüncü fıkrasının ilk tümcesi uyarınca, Anayasa ile korunan ve yasaklanan alanlar, kapsam dışı bırakılmaksızın ve kamu yararının zorunlu kıldığı durumlarla ilgili herhangi bir çerçeve çizilmeksizin, turizm alan ve merkezleri dışında kalan Devlet ormanlarında kamu yararına olan her türlü bina ve tesis yapılması için Orman Bakanlığı'nca gerçek ve tüzel kişilere bedeli karşılığı izin verilebilmektedir. Bu durumda, orman arazilerinin bedeli karşılığında tahsisi için sadece kamu yararının varlığı yeterli görülmemekte, ancak bu kavramın sınırlarının belirlenmemesi ve çerçevesinin çizilmemesi nedeniyle idareye çok geniş takdir yetkisi tanınmış olmaktadır. Anayasa'nın 169. maddesinde öngörülen "kamu yararı dışında irtifak hakkına konu olamaz" tümcesine dayanılarak kamu yararının bulunduğu gerekçesiyle gerçek ve tüzel kişilere bina ve tesisler yapmak üzere orman arazileri tahsis edilemez.

len “kamu yararı” ve “zorunluluk” kriterlerine uyması gerektiği iddia edilmiştir. Zira, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu’nun 8. maddesi ile bu kurala aykırı bir düzenleme öngörüldüğü; orman alanlarının, Orman Kanunu’ndaki kurallara bile tabi kılınmadan ve hiçbir çerçeve çizilmeden Anayasa’nın 169. maddesine aykırı biçimde turizm yatırımlarına tahsisine olanak tanındığı vurgulanmıştır.

Yukarıda açıklanan gerekçeler doğrultusunda, Danıştay 6. Dairesi, bakmakta olduğu davada uygulanacak Kanunu, Anayasa’ya aykırı görmüş ve Turizmi Teşvik Kanunu’nun söz konusu maddesinin ormana ilişkin düzenlemelerinin iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi’ne başvurmuştur.

Anayasa Mahkemesi, yapmış olduğu esas incelemesinde ormanların turizm yatırımlarını düzenleyen 8. maddesindeki düzenlemelerin Anayasa’ya aykırılığını değerlendirmiş ve davaya konu düzenlemeleri Anayasa’nın 7 ve 169. maddesine aykırı bulmuştur.¹⁸ Bu kararın dayandığı gerekçeleri de şu şekilde açıklamıştır:

- “Anayasa’nın 169. maddesinde, ormanların ülke yönünden taşıdığı büyük önem gözetilerek, korunmaları ve geliştirilmeleri konusunda ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir. Bu özel ve ayrıntılı düzenlemelerin ülkemizde orman örtüsünün sürekli yok edilmesi gerçeğinden kaynaklandığı kuşkusuzdur.
- Anayasa Mahkemesi’nin 17.12.2002 günlü, E.2000/75, K.2002/200 sayılı kararında da belirtildiği üzere, Devlet ormanlarının gerçek ve tüzel kişilere irtifak hakkı yoluyla tahsisi, karayolları, telefon, elektrik, su, gaz, petrol boru isale hatları, savunma tesisleri, sanatoryum gibi öncelikli kamu hizmetlerine ilişkin bina veya tesislerin orman arazileri üzerinde yapılması, kamu yararı ve zorunluluğunun bulunduğu hallerle sınırlıdır. Bu çerçevede, kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde turizm yatırımları için de Devlet ormanları üzerinde irtifak hakkı tesis edilebileceği kuşkusuzdur.

¹⁸ Anayasa Mahkemesi 07.05.2007 tarih ve 2006/169 E. 2007/55 K. sayılı kararı. Konunun kapsamını daraltmak açısından 8. maddenin A, C ve D fıkralarına ilişkin iptal karar gerekçeleri birlikte ele alınmıştır. Kabul ve karşı oylar fıkra düzenlemelerinde farklılık gösterdiğinden bu konuya girilmemiştir. Ancak, kararların oybirliği ile alınmayıp neredeyse eşite yakın bir biçimde alındığının da vurgulanması gereklidir.

- 2634 sayılı Kanun'un 8. maddesinin itiraz konusu bölümlerinde, orman arazilerinin turizm yatırımlarına tahsis edileceği ile ilgili genel bir çerçeve çizilmekle beraber, bu tahsisin hangi hallerde kaçınılmaz veya zorunlu sayılabileceğine dair herhangi bir ölçüte yer verilmemiştir. Bu bağlamda, turizmin teşvik edilmesinde kamu yararı bulunduğu ve zorunlu olduğu ölçüde *devlet orman alanlarının turizme tahsisinin gerektiği yadsınamazsa* da Anayasa'nın 169. maddesinde ormanların Devletçe korunmasına verilen özel önem ve uzun dönemdeki yaşamsal kamu yararı karşısında, bu tahsislerin hangi hallerde zorunlu sayılacağıının da belirginleştirilmesi Anayasa'nın kanun koyucuya yüklediği bir görev olarak kabul edilmelidir.
- Bu açıklamalar çerçevesinde, ormanların korunmasına ilişkin Anayasa'nın 169. maddesindeki ilkeler doğrultusunda, turizm sektörünün özellik ve ihtiyaçlarını da dikkate alan ve ormanların turizm yatırımlarına tahsisini zorunluluk veya kaçınılmazlık hallerine özgüleyen belli ölçüt ve sınırlamalara yer verilmemesi nedeniyle itiraz konusu kanun kuralları Anayasa'nın 169. maddesine aykırıdır; iptali gerekir.”

Aynı dava kapsamında 2634 sayılı Kanun'un 8. maddesinin C ve D fıkralarının Anayasa'nın 7. maddesine aykırı olduğu da kabul edilmiştir.¹⁹

2634 sayılı Kanun'un orman alanlarının turizme tahsisine ilişkin düzenlemelerini iptal eden kararı 6 kabul 5 karşı oy ile alınmıştır. Bu

¹⁹ Anayasa'da kanun ile düzenlenmesi öngörülen konularda yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilmesi olanaklı değildir. Yürütmenin düzenleme yetkisi, sınırlı, tamamlayıcı ve bağlı bir yetkidir. Bu nedenle, Anayasa'da öngörülen ayrık durumlar dışında, yürütme organına kanunlarla düzenlenmemiş bir alanda genel nitelikte kural koyma yetkisi verilemez. Ayrıca, yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir kanun kuralının Anayasa'nın 7. maddesine uygun olabilmesi için temel ilkelerin konulması, çerçevenin çizilmesi, sınırsız, belirsiz, geniş bir alanın bırakılmaması gerekir. Bu çerçevede, Anayasa'nın 169. maddesinde, yasama organına, ormanların korunması ve sahalarının genişletilmesi için gerekli kanunları koymak ve tedbirleri almak şeklinde bir görev ve sorumluluk yüklenmiş olduğu halde, itiraz konusu kanun kurallarında bu görev ve sorumluluğu karşılayan herhangi bir düzenlemeye yer verilmemesi, Kanunun 8. maddesinin C ve D fıkralarının kapsamına giren konularda yapılacak düzenlemelerin idarenin takdirine bırakılması nedenleriyle itiraz konusu kanun kuralları Anayasa'nın 7. maddesine aykırıdır; iptali gerekir. (dipnotlarınızın sonuna nokta koymayı unutmayın.)

kararda, 5 kişinin verdiği ve çok detaylı biçimde açıklanan karşı oy gerekçeleri de konunun geleceği açısından önem taşımaktadır. Bu gerekçeler şu şekilde sıralanabilir: Anayasa Mahkemesinde kararlar kabul ya da ret (doğrusu ret) şeklinde verilmez.

- “2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu, 1982 Anayasası’nın kabulünden önce kanunlaşmıştır. Anayasa metninde “turizm”le ilgili hiçbir ibare ve anlatıma yer verilmemesi, Anayasa koyucunun bu fiili olguyu kanun koyucunun takdir alanına bıraktığını göstermektedir. Bu yönü itibariyle, Turizmi Teşvik Kanunu’nu kabul edip yürürlüğe koyan iradenin, Anayasal ilkeler dışında hareket edebileceği savı yerinde değildir. Bu saptama dikkate alınmadan, Anayasa’nın 169. maddesinin salt “sözünden” hareketle yapılacak bir yorum sonucunun isabetli olmayacağı açıktır. Nitekim, Anayasa’nın bütünüünün incelenmesinde, insana, çevreye, ormana “birbirine nazaran” üstün öncelikler tanımadığı, aksine her üçünün de dengeli ve uyumlu biçimde ele alınmış olduğu açıkça görülmektedir.
- İnsanların ormanlardan yararlanmalarının en etkili yolu, ormanlarda kamuya açık, denetimli turizm üniteleri yaratarak insanın doğayla baş başa kalmasını sağlayacak yöntemler geliştirmektir. Bunu yaparken koruma ve kullanma dengesini gözetmek ve sürdürülebilirliği hedeflemek insanın ruh ve beden sağlığına doğrudan katkı sağladığı gibi, bu yolla üstün bir “kamu yararı”nın gerçekleşeceği de kuşkusuzdur.
- Anayasa Mahkemesi’nin 2002 tarihli iptal kararı “turizm alan ve merkezleri dışında kalan” devlet ormanlarında kamu yararına olan her türlü bina ve tesis yapımına ilişkindir ve bu dava konusuyla ayniyet gösteremeyeceği açıktır. Dolayısıyla, maddede sayılan bina ve tesislerin kamu yararı ve zorunluluk kriteri taşımaları gerekliliği, turizm alan ve merkezleri için geçerli olamaz.
- Bu meyanda 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu’nda öngörülenlerin dışında, 6831 sayılı Orman Kanunu, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, 3573 sayılı Zeytincilik Kanunu, 2872 sayılı Çevre Kanunu, 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu, 5403 sayılı Toprak Koruma Kanunu, 3621 sayılı Kıyı Kanunu’nda özel tahdit ve kayıtlamalar bulunmakta; ormanların turizme tahsisinde hem bu kanunlardaki sıkı kayıtlara hem de ilgili uluslararası söz-

leşme hükümleri göz önünde tutulmaktadır. Dolayısıyla 1. derece doğal ve arkeolojik sit alanları, 1. sınıf tarım alanları, milli parklar, sık orman sahaları (sadece bozuk orman niteliğindeki alanlar turizme tahsis edilebilmektedir), zeytinlikler vb. yerlerin turizm alanı olarak değerlendirilmeleri söz konusu değildir.

- Ekonomik kalkınmaya, planlı gelişmeye, istihdama, kültürel ilişim sayesinde insanın dünyaya katkısı ve dolayısıyla kamusal yararı kuşkusuz bulunan “turizm olgusunun”, asla dışlanmaması gerekir.
- Anayasa Mahkemesi’nin işaret edilen kararındaki “kamu yararı” ve “zorunluluk” kriterlerinin, ormanların turizme tahsisinde de gözetilmesi Anayasa’nın bütününe ve işaret edilen maddelerinin ruhuna uygun düşmeyecek bir yorum biçimidir. Bu yorum ile mefhumun muhalifinden çıkacak olan, bugüne kadar rastlanılmamış “zorunlu olmayan kamu yararı” ölçütü, kanun koyucu önüne her konuda kamu menfaatinin tarttırılan bir ölçü dışı takdir yetkisi getirmiş olacaktır ki, bunun da kabulü mümkün değildir.”

Karşı oy gerekçesinde önemli noktalara vurgu yapıldığı görülmektedir. Öncelikle Anayasa’nın insan, çevre ve orman olgusu arasında ayırım yapmadan bunların eşit öneme sahip olgular olduğu belirtilmiştir. İnsanın doğayla iç içe olması onu beden ve ruh bakımından geliştireceğinden burada üstün bir kamu yararının ortaya çıkacağına da altı çizilmiştir. Turizme tahsis edilebilecek orman alanları için kamu yararı ve zorunluluk kriterlerinin uygulanamayacağına belirtilmesi de önem arz etmektedir. Gerçekten de hangi faaliyetin kamu yararı içeren ve zorunlu bir faaliyet olduğu hangi faaliyetin ise zorunlu olmayan kamu yararı içeren faaliyetler olduğu gibi muğlak ölçütler ortaya çıkacak olması, belirlilik ilkesine de aykırılık oluşturacaktır.

4. 5761 sayılı Kanun ve Getirdikleri

2634 sayılı Kanun’un “Taşınmaz Malların Turizm Amaçlı Kullanımı” başlığını taşıyan ve Anayasa Mahkemesinin “ormanlar” yönünden iptaline karar vermiş olduğu 8. maddesinin A fıkrasının 1 numaralı bendi, 5761 sayılı Kanun’la²⁰ değişikliğe uğramıştır. Madde hükmü, iptal edilmeden önceki halinde “...turizme ayrılmış yerlerdeki taşınmaz

²⁰ 07.05.2008 tarihli Kanun

mallardan; Hazineye ait olan yerlerle ormanlar ilgili kuruluşlarca Bakanlığa tahsis edilir” biçimindedir.

5761 sayılı Kanun, ile bu düzenlemede önemli bir değişikliğe gidilmiş ve “*Hazineye ait olan yerler Maliye Bakanlığı’nca, Bakanlığa tahsis edilir”* denilmek suretiyle hazine arazileri ile ormanlar başlangıç aşamasında birbirinden ayrılmıştır. Bu düzenlemeyle orman alanlarını hazine arazileri ile eşdeğer tutan ve aynı özelliklere sahip olarak gören anlayış terkedilmiş gibi görülmektedir.

Kanun’un aynı bendinin devam eden cümlelerinde orman alanlarının tahsisi konusu da düzenlenmiştir. Burada, “*...hazine mülkiyetinde yeterli alanın bulunmadığı durumlarda, 6831 sayılı Orman Kanunu’na göre orman sayılan yerlerin tahsisi”* düzenlenmiştir. Kanun’un ifadesinden, turizm yatırımları için öncelikli olarak hazine arazilerinin kullanılması zorunluluğu getirildiği ancak yeterli alanın bulunmadığı durumlarda orman alanlarının tahsisinin mümkün olabileceği anlaşılmaktadır. Bu açıdan bakıldığında söz konusu düzenleme, Anayasa Mahkemesi kararlarına uyum gösteren bir anlayış sergilemektedir.

Tahsis edilecek orman alanına ilişkin bir diğer kriter, tahsise konu orman alanının büyüklüğüdür. Buna göre, turizme tahsis edilecek alan, il genelindeki orman sayılan yerlerin “*binde beşini*” geçemeyecektir. Orman alanlarının turizm tahsisinde kısıtlama getirmek suretiyle olası tahribatı engellemeye yönelik alansal bir büyüklük getirilmesi olumlu olarak karşılanmalıdır. Ancak, burada oranın büyüklüğü tartışmalıdır. Örneğin, 1.114.985 ha. orman varlığına sahip ve turizme tahsis edilen orman alanının bugünkü verilere göre binde iki olduğu Antalya’da, 5574 hektarlık alanın turizme tahsisi mümkün olacaktır. Yine turizm gelirleri açısından önemli paya sahip kıyı kentlerimizden olan Muğla’da 4200 ha, İzmir’de 2464 ha ve İstanbul’da 1200 hektar alanın turizme tahsisi söz konusudur. Dolayısıyla, kanunda yer alan binde beşlik oranın, turizm yatırımlarının kıyı şeridinde gerçekleştiği göz önüne alındığında azımsanmayacak bir değer olduğu ortadadır. Bu şehirlerde halihazırda turizm yatırımlarına tahsis edilmiş orman alanlarının²¹ varlığı da düşünüldüğünde, Kanun’un getireceği yapı yoğunluğunun katlanarak büyüyeceği de dikkate alınmalı ve söz konusu oran daha aşağı seviyelere çekilmelidir.

²¹ Orman Genel Müdürlüğü 2008 verilerine göre, Turizm Bakanlığına devredilen orman alanı 36.000 ha. civarındadır.

Kanun'un 2. maddesinin C ve D alt bentlerinde, Bakanlığın tasarrufuna geçen taşınmazları değerlendirme usul ve esaslarını düzenlenmiştir. Buna göre, söz konusu taşınmazların yatırımcılara tahsisi, kiralanmasına ilişkin esaslar, *"saydamlık, güvenilirlik, eşit muamele, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımı ilkeleri doğrultusunda"* Bakanlıklar arası müştereken tespit edilecek ve bu taşınmazları, C fıkrasındaki şartlarla Türk ve yabancı uyruklu gerçek ve tüzel kişilere tahsis etme, üzerlerinde irtifak hakkı kurma yetkisi Kültür ve Turizm Bakanlığı'nda olacaktır.

Anayasa Mahkemesi'nin, 2634 sayılı Kanun'un 8. maddesindeki düzenlemeleri "ormanlar" yönünden iptal ederek bugün gelinen süreci başlatan kararında²² bu maddeler de itiraza ve incelemeye konu olmuş ve dava bu maddelerin iptali ile sonuçlanmıştır. Mahkeme, madde düzenlemesini *"Bakanlığa tanınan bu yetkinin nasıl kullanılacağı ile ilgili olarak Kanunda doğrudan bir düzenleme yapılmamış, konunun yönetmelikte düzenleneceğine ilişkin bir hükme yer verilmemiş olması"* gerekçesiyle iptal etmiştir.

Kanun ile düzenlenmesi öngörülen konularda yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilmesi olanaklı değildir. Yürütmenin düzenleme yetkisi, sınırlı, tamamlayıcı ve bağlı bir yetkidir. Bu nedenle, Anayasa' da öngörülen ayırık durumlar dışında, yürütme organına kanunlarla düzenlenmemiş bir alanda genel nitelikte kural koyma yetkisi verilemez. Ayrıca, yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir kanun kuralının Anayasa'nın 7. maddesinde *"Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez"* şeklinde ifade edilen yasamanın devredilmezliği ilkesine uygun olabilmesi için temel ilkelerin konulması, çerçevenin çizilmesi, sınırsız, belirsiz, geniş bir alanın bırakılmaması gerekir.²³ 5761 sayılı Kanunda yer alan biçimiyle, Bakanlığa tanınan yetkinin kullanım esaslarının belirlenmemesi, yapılacak düzenlemelerin idarenin takdirine bırakılması, Anayasa'nın 7. maddesine aykırıdır.

Turizmin teşvik edilmesinde kamu yararı bulunduğu ve zorunlu olduğu ölçüde devlet orman alanlarının turizme tahsisinin gerektiği yadsınamaz. Buradaki tahsisin zorunlu sayılacağı haller, Anayasa'nın

²² Anayasa Mahkemesi'nin 07.05.2007 tarihli ve E. 2006/169, K. 2007/55 sayılı kararı.

²³ Anayasa Mahkemesi'nin 07.05.2007 tarih ve E. 2006/169, K. 2007/55 sayılı kararı.

169. maddesinde ormanların Devletçe korunmasına verilen özel önem ve uzun dönemdeki yaşamsal kamu yararı karşısında tespit edilmelidir. Ancak, orman alanlarının turizme tahsisini düzenleyecek bu tespit işleminin gerçekleştirilmesi, “*yasama yetkisinin devredilmezliği*” ilkesiyle bağdaşmayacağından idareye bırakılmamalıdır.

Bu temel ilkeler çerçevesinde, 5761 sayılı “Turizmi Teşvik Kanunu’nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” un çeşitli açılardan Anayasaya aykırılıklar içerdiği görülmektedir. Kanun; iptal edilen önceki düzenlemeler ile “*amaç, anlam ve hatta kısmen de kapsam*” yönlerinden benzerlik içermesi nedeniyle Anayasa’nın 153. maddesine, tahsise ilişkin usul ve esasları belirleme işini tamamen idarenin takdirine bırakması ve kanun metninde bu görev ve sorumluluğu karşılayan herhangi bir düzenlemeye yer vermemesi ile Anayasa’nın 7. maddesine ve orman örtüsünün azalması gerçeğini göz ardı eden düzenlemeler içermesi nedeniyle de Anayasa’nın 169. maddesine aykırılık içermektedir. Bu iddialarla konu Anayasa Mahkemesi’nin önüne getirilmiştir. Anayasa Mahkemesi yapmış olduğu değerlendirme sonucunda ilgili maddelerin iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemlerini reddetmiştir.²⁴

Anayasa Mahkemesi öncelikle Devlet ormanlarında irtifak hakkı kurabilmek için kamu yararının tek başına yeterli olamayacağını önceki içtihatlarına da atıfta bulunarak belirtmiş ve ayrıca kanunda belirtilen hizmetlerin ormanda yapılabilmesi için zorunluluk unsurunun da aranması gerektiğini belirtmiştir. Eğer kamu yararı ve zaruret bir arada bulunulursa orman alanlarının turizme yönelik tahsisinde Anayasa’nın 169. maddesiyle bağdaşmayan bir yönün olmayacağı da söylenmiştir.

Anayasa Mahkemesi orman alanlarının turizme tahsisinde kamu yararı olabileceğini, bunun ortaya koymak için izin verilirken koruma kullanma dengesinin gözetilmesinin uygun olacağını belirtmiştir. Hazine mülkiyetinde yeterli alan olmaması halinde tahsis yapılabileceği, bir il sınırları içinde toplam orman alanının en fazla binde 5’inin turizm yatırımlarına tahsisinin ön görülmüş olması, yapılaşmaya esas inşaat hakkının, emsal (E) 0.30’u geçemeyeceği hükmüne yer verilmiş

²⁴ Anayasa Mahkemesi’nin 14.04.2011 tarih ve E.2008/51, K. 2011/46 sayılı kararı

olması ve tahsis edilen orman alanının üç katı kadar alan için ağaçlandırma bedeli ödeneceği gibi tedbirlere yer verilmesiyle koruma ve kullanma dengesinin gözetildiğini söylemiştir.

Yüksek Mahkeme, Anayasaya uygunluk denetiminin, kanun koyucunun kamu yararı anlayışının isabetli olup olmadığını değil, koyulan kuralın kamu yararı dışında belli birey ya da grupların çıkarları gözetilerek kanunlaştırılmış olup olmadığını incelemek olduğunu belirtmiştir. 2634 sayılı Kanun'da yer alan turizm etkinliklerinin ormandan yararlanmaksızın amacına uygun şekilde gerçekleştirilemeyeceğini söylemiş ve bu çerçevede tahsisin zorunlu görüldüğü sonucuna varmıştır.

Anayasa Mahkemesi yukarıda sayılan nedenlerden ötürü kamu yararıyla hareket edilerek zorunluluk ve kaçınılmazlık ölçütlerinin karşılandığını belirtmiş ve iptal isteminin reddine karar vermiştir.

Özellikle Anayasa Mahkemesi yapmış olduğu ilk incelemede ormanların turizm alanları için tahsisinde kamu yararını incelemiştir. Öncelikle görevinin kanun koyucunun kamu yararı anlayışının uygun olup olmadığını değerlendirmek olmadığını belirtmiştir. Daha sonra orman alanlarının tahsisinde zorunluluk ve kaçınılmazlık ilkelerine uygun hareket edildiğini söyleyerek, kanunda turizm faaliyetleri için yeterli hazine arazisi bulunmaması veya yalnızca kanunda öngörülen turizm alanları için orman alanlarının tahsisi gibi düzenlemelerle bunun sağlandığını söylemiş ve iptal istemini yerinde bulmamıştır. Ancak kanun incelendiğinde öngörülen turizm türlerinin çok geniş bir yelpazede olduğu görülmektedir. Bu da zorunluluk ve kaçınılmazlığın ne oranda karşılandığını tartışmaya açmaktadır.

Bugün gelinen noktada 7334 sayılı Kanun²⁵ ile 2634 sayılı Kanun'da yapılan değişiklik gündeme gelmiş ve kamuoyunda yine tartışılmaya başlanmıştır.

5. 7334 Sayılı Kanun ve Getirdikleri

2021 yılının Temmuz ayında Turizm Teşvik Kanunu'nda yine önemli değişiklikler yapılmıştır. Öncelikle değişen hükümet sistemiyle

²⁵ 18.07.2021-7334 sayılı Kanun.

eskiden bakanlar kuruluna ait bazı yetkiler Cumhurbaşkanı'na verilmiştir. Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgeleri ve Turizm Merkezleri ilan etme yetkisi artık Cumhurbaşkanı'ndadır. Kanun bunun yanında çeşitli değişiklikler de getirmektedir.

Bunlardan ilki Kültür ve Turizm Gelişim Bölgelerini tanımlayan, 3. maddenin birinci fıkrasının (b) bendinde yapılmıştır. Değişiklikten önce tarihi ve kültürel değerlerin yoğun olarak yer aldığı bölgeler, koruma kullanma dengesini gözeterek Kültür ve Turizm Gelişim bölgesi ilan edilebilirken, değişiklikle birlikte doğal değerlerin yoğun olarak bulunduğu yerler de bu kapsama alınmıştır. Bu ifade biraz muğlak kalmıştır. "Doğal değer" denilince ne anlaşılması gerektiği çok net değildir. Doğal değerlerin yalnızca göl vb. yerler mi olduğu yoksa her türlü orman alanlarının da mı böyle değerlendirileceği tam tanımlanmamıştır. Bu alanları ilan etme yetkisi de yukarıda da değinildiği gibi eskiden Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın önerisi üzerine Bakanlar Kurulu'ndayken, artık Cumhurbaşkanı'na geçmiştir.

Turizm merkezlerini tanımlayan Kanun'un 3. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde olmuştur. Kanun'un eski halinde kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri içinde veya dışında, öncelikle geliştirilmesi öngörülen yerler turizm merkezi olarak ayrılabilirdi. Daha sonra 8. maddede de taşınmaz malların turizm amaçlı kullanımından bahsederken hazineye ait yerlerle birlikte ormanların da tahsisine değiniliyordu. Yeni değişiklikle 3. maddedeki turizm merkezleri tanımı 8. maddeyi de kapsayacak şekilde değiştirilmiştir. Dolayısıyla her ne kadar tanım genişletilmiş gibi görünse de orman alanlarının turizm amaçlı tahsisi bakımından sonuç değişmemiştir. Gerek görüldüğünde orman alanları turizm amaçlı olarak eskisi gibi tahsis edilebilmektedir.

Bir başka önemli değişiklik Kanun'un 8. maddesinin (A) fıkrasına eklenen 4. bentle yapılmıştır. Buna göre "Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ve turizm merkezleri ile bu bölge ve merkezlerin dışında olmakla birlikte denize kıyısı olan ilçelerde, Millî Parklar Kanunu gereğince tespit ve ilân edilen yerlerde, ilgili Bakanlıkça belirlenen ve üzerinde konaklama tesisi bulunan veya konaklama tesisi yapılması uygun görülen alanları yatırımcılara tahsis etmeye sadece Bakanlık yetkilidir. Bu yerlerde lüks çadır, çadır ve karavan alanı yapılması ve işletilmesi amacıyla yapılacak kiralama haric ilgili kurumlarca

konaklama içeren tesis yapılması amacıyla kiralama veya tahsis yapılamaz, izin verilemez” denmiştir. Böylece milli parklarda bulunan konaklama tesisleri turizm amaçlı olarak yatırımcılara tahsis edilebilecektir. Bunun yanında konaklama tesisi yapılması için alan tahsisi de söz konusu olabilecektir. Her ne kadar kanunun ifadesi biraz muğlak kalsa da bu tahsisleri yapmaya Kültür ve Turizm Bakanlığı yetkili kılınmıştır. Bunun dışında Orman Genel Müdürlüğü vb. kurumların bu alanlarda tahsiste bulunma yetkisi bulunmamaktadır.

Ormanlık alanları etkileyen bir diğer madde, Turizm Teşvik Kanunu’nun Ek-5. maddesinde değişiklik yapan 16. maddedir. Eskiden kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ile turizm merkezleri içinde konaklamaya uygun tesislerin turizm amacıyla tahsisine izin verilirken, bu maddeyle artık bu alanların içinde olmasa dahi denize kıyısı olan yerlerde yine bu amaçla tahsise izin verileceği belirtilmiştir. Ayrıca bina tahsisinin yanında, çadır, lüks çadır ve karavan parkları için de alanların yine aynı yerlerde tahsis edilebileceği belirtilmiştir. Burada aslında kullanım amacı değişmemekte yalnızca ilgili bakanlık değiştirmekte yetki Kültür ve Turizm Bakanlığı’na geçmektedir.

6. Sonuç

7334 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikler yine aslında bir nevi geriye dönüştür. Ormanlık alanların turizm amaçlı tahsisini 1987’de yapılan değişiklikle neredeyse aynı yöndedir. Cumhurbaşkanlığı tarafından ilan edilmiş olan turizm merkezlerinde veya bu alanların dışındaki denize kıyısı olan yerlerde turizm faaliyetleri için tahsisin önü açılmıştır. Gerçi maddeler dikkatli incelendiğinde yapılan değişiklik doğrudan sonucu değiştirmemektedir. Çünkü eğer turizme elverişli bir orman alanı varsa, bu zaten turizm merkezi tanımı gereği Cumhurbaşkanlığı tarafından turizme tahsis edilebilmektedir.

Anayasa Mahkemesi’nin gerek 2002, gerekse 2007 yılında vermiş olduğu kararlarda, orman alanlarının hangi amaçlarla tahsis edilebileceği vurgulanmıştır. Bunları vurgularken de ormanların sürekli tehdit altında olduğunun ve korunmasının özel öneme sahip olduğunun da altını çizmiştir. Elbette devlet ormanlarının da turizme tahsisi zorunlu olduğu ortaya çıkabilir. Ancak Anayasa Mahkemesi önceki kararlarında bu zorunluluğun hangi hallerde var kabul edileceğinin altını doldu-

rulması gerektiğini belirtmiştir. Başka bir deyişle orman alanlarının turizme tahsislerinde zorunluluk ve kaçınılmazlığın belli ölçüt ve sınırlamalara oturtulması gerektiği söylenmiştir. Bu yüzden de 2634 sayılı Kanun'un ilgili maddesini Anayasa'ya aykırı bularak iptal etmiştir.

Ancak Anayasa Mahkemesi 2011 yılında vermiş olduğu kararda, bir nevi içtihat değişikliğine gitmiş ve 5761 sayılı Kanun'un ilgili maddelerini iptal etmemiştir. Önceki kararlarında turizme tahsisin hangi durumlarda zorunlu kabul edileceğinin muğlak oluşunu iptal nedeni sayarken, 2011 yılında Hazine mülkiyetinde yeterli alanın bulunmaması, il içinde orman alanının yalnızca binde 5'inin tahsis edilebileceği, yapılaşmaya esas inşaat hakkının emsal 0.30'u geçmeyeceği, kanunda ifade edilen turizm faaliyetlerinin ancak ormanlarda ifa edilebileceği gibi tedbirlerin bu muğlaklığı giderdiği sonucuna varmıştır.

7334 sayılı Kanun'da da yine benzer bir düzenleme vardır. Hem turizm alanlarında hem de bu alanların dışında kalan deniz kıyısındaki ormanların turizm amaçlı tahsisine izin verilmiştir. Kanun'un lafzından yalnızca orman içinde bulunan konaklamaya uygun binaların tahsisine izin verileceği belirtilmiş olsa da karavan, lüks çadır ve çadır alanları denilerek düzenlemeyi genişletmiştir.

Ayrıca turizm merkezi tanımının gerek görüldüğünde kamu yararı olduğundan bahisle orman vasfını taşıyan yerleri de kapsayacak şekilde genişletilebilmesi orman alanlarında bir daralmaya yol açabilecektir. Bunun yanında düzenlemenin hem turizm merkezleri hem de turizm merkezleri dışında bu amaçla tahsise izin vermesi Anayasa'nın 169. maddesinde belirtilen "orman alanlarının daraltılmayacağı" ilkesine de aykırılık olarak nitelenebilir.

Anayasa Mahkemesi'nin 7334 sayılı Kanun'un ormanlarla ilgili düzenlemelerini 2011'dekine benzer şekilde hareket ederse, zorunluluk ve kaçınılmazlık kriterlerinin altının zaten dolduğunu düşünerek iptal istemini reddedebileceği düşünülmektedir. Ancak Mahkemenin 2011 yılında yapmış olduğu değerlendirme turizm bölgeleri için yapılmıştı. 7334 sayılı Kanun ise turizm bölgeleri dışındaki ormanlarda da tahsise izin veren düzenlemeler içermektedir. Mahkeme, 2011 yılında yapılan değerlendirmede bir turizm faaliyeti zorunlu olarak o alanda gerçekleşebilecekse bu durumda orman alanının tahsisinin Anayasa'ya aykırı olmayacağını belirtmişti. Eğer bir turizm faaliyeti

belirli bir bölgede yapılması zorunluysa o alanın zaten turizm merkezi olarak belirlenmiş olması gerekir. Böyle bir alanda yapılacak tahsis de Anayasa'ya aykırı olmayacaktır. Ancak 7334 sayılı Kanun ve 2011 tarihli Anayasa Mahkemesi kararı birlikte incelendiğinde, turizm alanları dışında olup da turistik faaliyet için zorunlu bir alanın varlığı düşünülmekte ve buradaki orman alanının veya orman içindeki bir tesisin tahsis edilebileceği anlaşılmaktadır. Fakat bir yerde turizm faaliyeti zorunluysa o alan zaten turizm merkezi olarak belirlenmiş olmalıdır. Eğer bir orman alanı turizm merkezi dışındaysa, zaten o yerde turistik faaliyet için bir zorunluluktan bahsedilemez. Bu yüzden Anayasa Mahkemesi'nin, turizm merkezi dışındaki alanlar ifadesi nedeniyle, maddeyi, Anayasa'nın 169. maddesine aykırılıktan dolayı iptal etmesi de ihtimal dahilindedir.

Sonuç olarak; sağladığı gelir, yarattığı istihdam ile "kamu yararı"na hizmet ettiği kuşkusuz olan "turizm olgusunun" dikkatle planlanması gerektiği açıktır". Bu planlama dahilinde orman alanlarından yararlanılmasının da zorunlu olabileceği yadsınamaz. Ancak, orman alanlarının tahsisinin planlamasında kesinlikle vazgeçilemeyecek ve Anayasa güvence altında bulunan temel ilkeler söz konusudur. *Anayasa'nın 169. maddesinde, ormanların ülke yönünden taşıdığı büyük önem gözetilerek, korunmaları ve geliştirilmeleri konusunda ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir. Bu özel ve ayrıntılı düzenlemelerin ülkemizde orman örtüsünün sürekli yok edilmesi gerçeğinden kaynaklandığı kuşkusuzdur. Anayasa'nın 169. maddesinin birinci fıkrası gereğince Devlet, doğal kaynaklarımızın en önemlilerinden birisi olan ormanların korunması ve sahalarının genişletilmesi için gereken tedbirleri alıp kanun koymak ve bütün ormanların gözetimi ödevini yerine getirmek durumundadır.*

Bu nedenle orman alanlarının ormancılık amaçları dışındaki faaliyetlere tahsisinde bu ilkelere uygun hareket etme zorunluluğu açıktır ve bu ilkelere esasında Anayasa Mahkemesi'nin 2634 sayılı Kanuna ilişkin 2007 tarihli kararının gerekçesinde tam olarak ifade edilmiştir.

Kaynakça

Kitaplar

Cin Halil, (1980). Türk Hukukunda Mer'a, Yaylak Ve Kışlaklar, Ankara.

Düren Akın, (1975). İdare Malları, Sevinç Matbaası, Ankara.

Onar Sıddık Sami, (1960). İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt I,II, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul.

Makaleler

Akesen Aytuğ, (1983) “Ulusal Doğa ve Doğa Kaynakları Koruma Sistemimizin Temel Öğeleri”, *Tabiat ve İnsan*, Yıl 7, S.1.

Atik, Meryem, Altan, Türker Altan ve Artar, Mustafa, (2006). Turizm Ve Doğa Koruma “Güney Antalya Bölgesi”: Gelişmeler ve Sonuçları. *Akdeniz Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi*, 19(2), 165-177.

Doğanay Ümit (1975), “Orman ve Orman Toprağı Üzerinde Mülkiyet.” *Journal of the Faculty of Forestry Istanbul University* 25.1 (1975): 1-11.

Güloğlu Yavuz. (2015). Ormanların Turizm Amaçlı Tahsisinin İdari İşlemin Unsurları Bakımından Değerlendirilmesi. *Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 10(4), 45-55.

Kuvan Yalçın, (2005). Ormanların Turizm Yatırımlarına Tahsisi (Antalya-Belek Örneği). *Journal of the Faculty of Forestry Istanbul University*, 55(1), 67-83.

Şimşek Suat, (2011). Orman Sayılan Alanlarda Orman Dışı Amaçlarla İrtifak Hakkı Tesisinin Kamu Yararı Açısından Değerlendirilmesi. *Sayıştay Dergisi*, (81), 63-90.

Bildiriler

Aydın- Coşkun Aynur, (2009). Orman Arazisinden Yararlanma Hakları Orman Kanunu Ve Turizmi Teşvik Kanununa Yönelik Hukuksal Bir Analiz. Ormanlıkta Sosyo-Ekonomik Sorunlar Kongresi.

İnternet Kaynakları

TÜRSAB, (2020). Son Verilerle Türkiye Turizm İstatistikleri Raporu, Kasım 2020, sayı: 2, <https://www.tursab.org.tr/assets/assets/uploads/istatistik/kasim-2020-tursab-istatistik-rapor.pdf> (Ziyaret tarihi: 22.10.2021).

Diğer Yayınlar

Ayanoğlu, Sedat, (1988). Orman Mülkiyetinin Hukuksal Temelleri, Yayınlanmamış Doktora Tezi. İstanbul Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü.