

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı: 2021/100

Karar Sayısı: 2024/174

Karar Tarihi: 17/10/2024

R.G. Tarih – Sayı: 24/3/2025 – 32851

İPTAL DAVASINI AÇAN: Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Engin ALTAY, Özgür ÖZEL, Engin ÖZKOÇ ile birlikte 133 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU: 18/7/2021 tarihli ve 7334 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un;

A. 1. maddesiyle 12/3/1982 tarihli ve 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nun 3. maddesinin değiştirilen;

1. (b) bendinin,

2. (d) bendinde yer alan "...orman vasıflı olanlar dâhil..." ve "...Cumhurbaşkanı kararıyla..." ibarelerinin,

B. 2. maddesiyle 2634 sayılı Kanun'un başlığı ile birlikte değiştirilen 4. maddesinin üçüncü fıkrasının,

C. 3. maddesiyle 2634 sayılı Kanun'un başlığı ile birlikte değiştirilen 5. maddesinin yedinci (anılan fıkraya 25/10/2023 tarihli ve 7464 sayılı Kanun'un 13. maddesiyle eklenen üçüncü cümle nedeniyle fıkranın birinci ve ikinci cümlelerinin) ve onuncu fıkralarının,

Ç. 4. maddesiyle 2634 sayılı Kanun'un;

1. 6. maddesinin değiştirilen ikinci fıkrasının;

a. Birinci cümlesinde yer alan "*Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerde,...*" ibaresinin,

b. İkinci cümlesinin,

2. 6. maddesine eklenen üçüncü ve dördüncü fıkraların,

D. 5. maddesiyle 2634 sayılı Kanun'un 7. maddesinin;

1. Değiştirilen birinci fıkrasının,

2. İkinci fıkrasının birinci cümlesinde yer alan "...3 ay..." ibaresinin "...otuz gün..." şeklinde değiştirilmesinin,

E. 6. maddesiyle 2634 sayılı Kanun'un 8. maddesinin;

1. a. (A) Fıkrasının (1) numaralı bendine eklenen üçüncü cümlelerin,

b. (A) Fıkrasına eklenen (4) ve (5) numaralı bentlerin,

2. Değiştirilen (H) fıkrasının;

a. Birinci paragrafının ikinci ve beşinci cümlelerinin,

b. İkinci paragrafının birinci cümlesinde yer alan “...veya Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir Kararı...” ibaresinin,

F. 10. maddesiyle 2634 sayılı Kanun’un 29. maddesine eklenen üçüncü fıkranın,

G. 12. maddesiyle 2634 sayılı Kanun’un 31. maddesinin değiştirilen (b) fıkrasında yer alan “... ve Bakan tarafından yetkilendirilen kamu görevlilerince...” ibaresinin,

Ğ. 16. maddesiyle 2634 sayılı Kanun’un değiştirilen ek 5. maddesinin,

H. 17. maddesiyle 2634 sayılı Kanun’a eklenen geçici 11. maddenin üçüncü ve dördüncü fıkralarının,

I. 18. maddesiyle 2634 sayılı Kanun’a eklenen geçici 12. maddenin birinci fıkrasının birinci cümlesinin “...bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren söz konusu kiralama, ön izin, kesin izin, irtifak hakkı veya kullanma iznine ilişkin olarak varsa açılan davalardan tüm yargılama giderleri üstlenilerek kayıtsız ve şartsız olarak feragat edilmesi...” bölümünün,

İ. 19. maddesiyle 2634 sayılı Kanun’a eklenen geçici 13. maddenin ikinci fıkrasının,

J. 21. maddesiyle 2634 sayılı Kanun’a eklenen geçici 15. maddenin birinci fıkrasının birinci cümlesinde yer alan “... ve/veya sözlü...” ibaresinin,

K. 23. maddesiyle 3/6/2007 tarihli ve 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu’nun 17. maddesine eklenen (4) numaralı fıkranın ikinci cümlesinin,

L. 24. maddesiyle 5686 sayılı Kanun’a eklenen geçici 7. maddenin (1) numaralı fıkrasının,

Anayasa’nın Başlangıç kısmı ile 2., 5., 6., 7., 10., 13., 35., 36., 38., 43., 44., 45., 46., 48., 56., 63., 70., 73., 127., 128., 153., 169. ve 170. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKÜMLERİ

Kanun’un iptali talep edilen kuralların da yer aldığı;

1. 1. maddesiyle 2634 sayılı Kanun’un 3. maddesinin birinci fıkrasının değiştirilen (b) ve (d) bentleri şöyledir:

“(b) (Değişik:18/7/2021-7334/1 md.) Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgeleri: Turizm hareketleri ve faaliyetleri yönünden önem taşıyan veya doğal, tarihî ve kültürel değerlerin yoğun olarak yer aldığı, korunması ve geliştirilmesinde kamu yararı bulunan yörelerde, koruma kullanma dengesi gözetilerek sektörel kalkınmanın sağlanması ve turizm sektörünün plânlı ve kontrollü gelişiminin sağlanması amacıyla yeri, mevkii ve sınırları Cumhurbaşkanı kararıyla tespit ve ilân edilen alanları,”

“d) (Değişik:18/7/2021-7334/1 md.) Turizm Merkezleri: Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri dışında kalmakla birlikte, bu bölgelerin niteliğini taşıyan, turizm hareketleri ve faaliyetleri açısından öncelikle geliştirilmesinde kamu yararı bulunan orman vasıflı olanlar dâhil Hazine taşınmazları ile tescili mümkün olan Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerde yeri, mevkii ve sınırları Cumhurbaşkanı kararıyla tespit ve ilân edilen alanları,”

2. 2. maddesiyle 2634 sayılı Kanun'un başlığı ile birlikte değiştirilen 4. maddesinin üçüncü fıkrası şöyledir:

“Bakanlıkça uygun görülen kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgelerinde alanın bütüncül bir anlayışla korunmasının, geliştirilmesinin, sosyal ve teknik altyapının gerçekleştirilmesinin ve işletilmesinin özel sektör iş birliği ile sağlanması amacıyla, Bakanlık tarafından adına tahsis yapılanların katılımıyla turizm hizmetleri yönetim birlikleri kurulmasında Bakanlık yetkilidir. Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Bakanlıkça belirlenir.”

3. 3. maddesiyle 2634 sayılı Kanun'un başlığı ile birlikte değiştirilen 5. maddesinin yedinci (anılan fıkra 7464 sayılı Kanun'un 13. maddesiyle eklenen üçüncü cümle nedeniyle fıkranın birinci ve ikinci cümleleri) ve onuncu fıkraları şöyledir:

“Bu maddede belirtilen süreler içerisinde turizm işletmesi belgesi alamayan konaklama ve plaj işletmeleri, işletmeye açamaz ve faaliyette bulunamaz. Bu işletmelerin işyeri açma ve çalışma ruhsatı Bakanlıkça yapılan bildirim üzerine yetkili idare tarafından bir ay içinde iptal edilir ve faaliyetlerine son verilir. (Ek cümle: 25/10/2023-7464/13 md.) Bu fıkra kapsamında işyeri açma ve çalışma ruhsatı iptal edilen işletmelere yetkili idarece yeniden işyeri açma ve çalışma ruhsatı düzenlenmesi için tesisin belge alma koşullarını sağladığına dair Bakanlıktan alınan uygun görüş yazısının yetkili idareye ibrazı zorunludur.”

“Bakanlık tarafından, turizm sektörünün kalkınmasını ve planlı ve kontrollü şekilde gelişimini sağlamak amacıyla sosyal ve teknik altyapı hizmetlerinin karşılanması için kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgesi ve turizm merkezlerinde bulunan konaklama tesislerinin tür veya kullanım kararı değişikliği ile kapasite artışı durumlarında yatırımcıdan sosyal ve teknik ve benzeri altyapıya katılım payı istenir.”

4. 4. maddesiyle 2634 sayılı Kanun'un ikinci fıkrası değiştirilen ve üçüncü ve dördüncü fıkraların eklendiği 6. maddesi şöyledir:

“Doğal turizm kaynaklarının korunması ve kullanılması:

Madde 6 –Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgelerinde ve turizm merkezlerinde; Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kamu yararına korunmasına veya kamu yararına kullanılmasına katkıda bulunacak yapı ve tesisler, bu Kanunun 3 üncü maddesindeki belgelere sahip olmak kaydıyla, tapu kaydı aranmaksızın 8 inci maddedeki koşullara uygun olarak, imar planlarına göre yapılabilir ve işletilebilir.

(Değişik ikinci fıkra:18/7/2021-7334/4 md.) **Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerde**, bölgenin doğal ve kültürel özelliklerinin bozulmaması, turizm işletmelerine zarar verilmemesi, turizm yatırımı veya işletmesi belgesi alınması ve çevre kirliliğinin önlenmesine ilişkin tüm önlemlerin alınması ve 4/4/1990 tarihli ve 3621 sayılı Kıyı Kanununa uygun olması koşulu ile bu yerlerin kontrollü kullanımını sağlamak amacıyla Bakanlık tarafından, 8 inci maddeye göre, imar planı gerektirmeyen, sabit olmayan, kamuya yararlı, konaklama içermeyen, ücretsiz girişli günübirlik tesis yapılabilir. **Bu fıkranın uygulanması ile ücretsiz girişli günübirlik tesis niteliklerine ilişkin usul ve esaslar, 37 nci maddenin (A) fıkrasının (3) numaralı bendine dayanılarak yürürlüğe konulacak yönetmelikle belirlenir.**

(Ek fıkra:18/7/2021-7334/4 md.) **Ücretsiz girişli günübirlik tesis ile 9 uncu maddenin (b) bendinde belirtilen tesislerin Bakanlık tarafından yapılması halinde, ağaçlandırma ve bakım bedeli ile orman köylüleri kalkındırma geliri Bakanlıkça ödenmez. (Ek cümle: 3/11/2022-7420/10**

md.) Bakanlık tarafından yapılan ücretsiz girişli günübirlik tesisler, münhasıran Bakanlık Döner Sermaye İşletmesi Merkez Müdürlüğü veya iştiraki şirketler tarafından işletilebilir, üçüncü kişilere devredilemez ve işlettilerilemez.

(Ek fıkra:18/7/2021-7334/4 md.) 3621 sayılı Kanuna uygun olmak kaydıyla, yerleşim tasarım ve yönetim planı ile koşulları belirlenen, doğal çevre ile uyumlu, kalıcı yapı içermeyen, gerekli güvenlik tedbirleri alınan iyi donanımlı lüks çadırlarda gelişmiş hizmet sunan geçici lüks çadır tesisleri yapılması amacıyla kiralama yapılabilir. Tesis kapsamında yapılacak her türlü ünite, temelsiz ahşap platform üzerine, mümkün olan en az müdahaleyle, çevre dostu çadır malzemesi kullanılarak ve doğal ekosisteme uygun olarak yapılır. Bakanlığın belirlediği kriterlere uygun yapılmayan ve Bakanlıktan turizm işletmesi belgesi almayan tesisler işletmeye açılmaz. Bakanlıktan turizm işletmesi belgesi alınmasını müteakip, başka bir işleme gerek kalmaksızın onbeş gün içinde bu tesisler için işyeri açma ve çalışma ruhsatı verilir. Bu fıkra kapsamında sözleşmelerine aykırı olarak Bakanlığın belirlediği kriterlere uygun yapılmayan tesislerin kira sözleşmeleri feshedilir ve taşınmazın tahliyesi sağlanır.

Deniz, göl ve akarsular ile kıyıları, özelliklerini bozucu ve yıpratıcı şekilde kullanılamaz. Bu yerlerden kum, çakıl ve taş alınması gibi çeşitli şekillerde yararlanma 1738 sayılı Seyir ve Hidrografi Hizmetleri Kanununa göre Deniz Kuvvetleri Komutanlığının görüşü alınmak kaydıyla Bakanlığın iznine bağlıdır.”

5. 5. maddesiyle 2634 sayılı Kanun’un 7. maddesinin değiştirilen birinci fıkrası ile birinci cümlesinde ibare değişikliği yapılan ikinci fıkrası şöyledir:

“(Değişik birinci fıkra:18/7/2021-7334/5 md.) Bakanlık; kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ve turizm merkezleri içinde her ölçekteki planları yapmaya, yaptırmaya, re’sen onaylamaya ve tadil etmeye yetkilidir. Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ve turizm merkezleri içinde yer alan korunan alanlarda her ölçekteki plan teklifleri sadece Bakanlığa sunulur. İlgili kurul, kurum ve kuruluş görüşleri doğrultusunda Bakanlıkça incelenerek uygun görülen planlar, Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilir. Bu planlar, Bakanlık ile mutabakat sağlanarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca ilgili tabiat varlıklarını koruma bölge komisyon kararı da dahil en geç altı ay içinde sonuçlandırılır. Bu alanlarda, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından plan hazırlanması veya hazırlattırılması durumunda; Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca yapılacak onamaya esas olmak üzere Bakanlığın uygun görüşü alınır. 23/5/2019 tarihli ve 7174 sayılı Kapadokya Alanı Hakkında Kanun, 19/6/2014 tarihli ve 6546 sayılı Çanakkale Savaşları Gelibolu Tarihi Alanı Hakkında Bazı Düzenlemeler Yapılmasına Dair Kanun ve 18/12/1981 tarihli ve 2565 sayılı Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu kapsamında kalan alanlar ile 18/11/1983 tarihli ve 2960 sayılı Boğaziçi Kanununda öngörünüm bölgesi olarak belirlenen alanlar, özel çevre koruma bölgeleri ve özelleştirme kapsam ve programına alınan alanlar bu fıkra kapsamı dışındadır.

Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ve turizm merkezlerinde Bakanlıkça yapılacak alt yapı ve plânlama işlemlerine esas olmak üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarından istenilen bilgi, belge ve görüş **otuz gün** içinde verilir. Bu süre sonunda istenilen bilgi, belge ve görüşün verilmemesi durumunda ilgili iş ve işlemler Bakanlıkça re’sen tesis edilebilir.”

6. 6. maddesiyle 2634 sayılı Kanun’un 8. maddesinin cümle ve bentlerin eklendiği (A) fıkrası ile değiştirilen (H) fıkrası şöyledir:

“A. Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ve turizm merkezlerinde bulunan, Bakanlık tarafından turizm amaçlı değerlendirilmesinde yarar görülen ve ilgili Bakanlığa bildirilen taşınmazlardan;

(1) (Değişik: 7/5/2008-5761/2 md.) (Değişik birinci ve ikinci cümle:23/5/2019-7175/2 md.) Kamu hizmetlerinde kullanılanlar ile üzerinde irtifak hakkı tesis edilenler hariç, Hazinesinin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlardan Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca uygun görülenler üç ay içerisinde tahsis edilir, bu süre içinde tahsisin yapılmaması veya olumsuz görüş bildirilmemesi halinde tahsis yapılmış sayılır. Tapuya tescili mümkün olan Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki tescil harici yerler ile kapanan yollar ve yol fazlaları ise talep tarihinden başlayarak en geç bir ay içinde Hazine adına tescil edilir ve tescili müteakip Bakanlığa aynı usulle tahsis yapılır. **(Ek cümle:18/7/2021-7334/6 md.) Mera, yaylak ve kışlaklar; ot bedeli taşınmazın yatırımcıya tahsisi aşamasında yatırımcı tarafından karşılanmak kaydıyla, 25/2/1998 tarihli ve 4342 sayılı Mera Kanunu hükümlerine göre tahsis amacı değiştirilerek, sadece turizm amaçlı kullanılacağına ilişkin şerhli olarak Hazine adına tapuya tescil edilir ve tescili müteakip Bakanlığa tahsis edilir. Hazine mülkiyetinde yeterli alanın bulunmadığı durumlarda, 6831 sayılı Orman Kanununa göre orman sayılan yerlerden;**

a) Sağlık turizmine yönelik fizik tedavi tesisi veya rehabilitasyon merkezi tesislerini kapsayan konaklamalı tesisler yapılabilmesi için iklimsel ve çevresel zorunluluk bulunan,

b) Termal turizmine yönelik jeotermal kaynakları bulunan,

c) Kış turizmi kapsamında uygun yapı ve tesislerin yapılabileceği yeterli pist uzunluğunu ve gerekli rakımı sağlayan,

d) Eko-turizm kapsamında yer alan yayla turizmi, kırsal turizm ve benzeri turizm türlerine yönelik tesislerin yer alabileceği çevresel ve sosyal anlamda imkan sağlayan,

e) Golf turizmine yönelik olarak uygun iklim yapısı ve topografik özellikler dikkate alınarak uluslararası standartlara uygun tesisler gerçekleştirilmesine imkan sağlayan,

f) Kıyıların coğrafi ve fiziksel yapısı nedeniyle kumsallardan, doğal manzaradan, çevresel zenginlikten, biyolojik çeşitlilikten yararlanma bakımından alt yapı ve üst yapı tesisi konusunda kolaylık sağlayan,

g) Kruvaziyer ve yat gibi deniz turizmine yönelik olarak kıyidan başka bir yerde gerçekleştirilmesi mümkün olmayan,

h) Uluslararası yarışmaların yapılabileceği turizm amaçlı spor tesisleri yapılabilmesi için uygun iklim yapısı veya coğrafi özellikler sağlayan,

yerler de Tarım ve Orman Bakanlığınca, bu fıkra da belirtilen usulle Bakanlığa tahsis edilir.

Bu Kanuna göre tahsis edilecek orman sayılan yerlerde;

a) Turizme tahsis edilecek alan, il genelindeki toplam orman sayılan yerlerin binde 5'ini geçemez.

b) Yapılaşmaya esas inşaat hakkı, emsal (E) 0.30'u geçemez.

c) Turizm yatırımı için tahsis edilen orman alanının üç katı kadar alanın ağaçlandırma bedeli ve ağaçlandırılan bu alanın üç yıllık bakım bedeli, yatırımcı tarafından Orman Genel Müdürlüğü hesabına, doğrudan belirtilen ağaçlandırma ve bakım işlerinde kullanılmak şartıyla gelir olarak kaydedilir ve kaydedilen tutar karşılığı ödenek öngörülür. Belirtilen bedelin yatırılmadığının tespiti halinde, yatırımcıya turizm yatırımı veya işletmesi belgesi verilmez.

(2) Kamu kuruluşlarına ait olanlar, talep tarihinden başlayarak en geç 2 ay içinde Hazine adına tapuya tescil ve Bakanlığa tahsis edilir. Devre ilişkin şartlar ve bedel, ilgili kuruluşlar ile Hazine arasında 6830 sayılı İstimlak Kanununun 30 uncu maddesine göre çözümlenir.

(3) Diğer gerçek ve tüzelkişiler ile vakıflara ait olup turizm işletmesi belgesine sahip olmayanlar, Bakanlıkça kamulaştırılarak, Hazine adına tapuya tescil ve tescil tarihinden başlayarak en geç 1 ay içinde Bakanlığa tahsis edilir. (İptal ikinci cümle: Anayasa Mahkemesi'nin 29/1/2014 tarihli ve E.: 2013/108, K.: 2014/15 sayılı Kararı ile.) (...) Uyuşmazlıkların çözümlenmemiş olması, arazinin turizm amaçlı kullanıma tahsisine engel sayılmaz.

(4) (Ek:18/7/2021-7334/6 md.) (Değişik: 25/10/2023-7464/14 md.) 9/8/1983 tarihli ve 2873 sayılı Millî Parklar Kanunu gereğince tespit ve ilân edilen yerlerde, ilgili Bakanlıkça belirlenen ve üzerinde turizm maksatlı konaklama tesisi bulunan veya konaklama tesisi yapılması uygun görülen alanları, uzun devreli gelişme planları ve gelişme planlarına uygun olarak, gelirleri Tarım ve Orman Bakanlığı döner sermayesine ait olmak üzere yatırımcılara tahsis etmeye sadece Bakanlık yetkilidir. Bu fıkra da belirtilen yerlerde sadece çadır ve karavan içeren kamp alanları yapılması ve işletilmesi amacıyla ilgili mevzuatı uyarınca ilgili kurum tarafından kiralama yapılabilir, bu şekilde kiralanan taşınmazların tahsis amacı ve kullanım şekli değiştirilemez.

(5) (Ek:18/7/2021-7334/6 md.) Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ve turizm merkezlerinde Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığınca uygun görülen yat limanlarının yapılması amacıyla yatırımcılara taşınmaz tahsis etmeye Bakanlık yetkilidir.”

“H. (Ek: 24/7/2003-4957/3 md.) (Değişik:18/7/2021-7334/6 md.) Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgesinin tamamı veya planlarla belirlenmiş alt bölgeleri veya bir veya birden fazla parselleri, plan amaçlarına uygun olarak Bakanlıkça tahsis edilebilir. Bölgenin tamamının veya alt bölgenin tek bir ana yatırımcıya tahsisi için yapılan başvuruların tamamı Cumhurbaşkanı tarafından değerlendirilerek seçilen yatırımcıya ön izin verilmesine ve ön izin koşullarına karar verilir. İşlemler, ön izin koşullarına göre Bakanlıkça yürütülür. Bu taşınmazlar üzerinde ana yatırımcı lehine bağımsız ve sürekli nitelikli üst hakları dahil olmak üzere irtifak hakkı tesisi Bakanlığın uygun görüşü üzerine, Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca belirlenen koşullarla ve bu Bakanlık tarafından yapılır. Bu fıkra kapsamında ana yatırımcıya ve alt yatırımcılara taşınmaz tahsisi işlemlerine ilişkin usul ve esaslar Bakanlıkça belirlenir.

Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgelerinde; Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu Kararı veya Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir Kararı verilen yatırımlar hakkında, yatırımın gerçekleşmesi için alınması gereken tüm izin, onay ve ruhsatlar, ilgili kurumlarca başkaca hiçbir işleme gerek kalmaksızın on beş gün içinde verilir. İrtifak hakkı dahil diğer bütün işlemler ise en geç üç ay içerisinde tamamlanır. Yatırımın tamamlanıp tesisin işletmeye geçebilmesi için alınması gereken izin ve ruhsatlar da ilgili kurumlarca on beş gün içinde verilir.”

7. 10. maddesiyle 2634 sayılı Kanun'un 29. maddesine eklenen üçüncü fıkra şöyledir:

“(Ek fıkra:18/7/2021-7334/10 md.) Bakanlıkça ülke turizmine ve tanıtımına katkı sağladığı değerlendirilen ve boyları otuz dokuz metrenin üzerinde olan yabancı bayraklı ticari yatların Türk karasularında faaliyet göstermelerine ve seyrine her yıl belirlenen sosyal ve teknik altyapı hizmetlerine katkı payı alınması suretiyle, aynı takvim yılını geçmeyecek şekilde geçici süreli olarak Bakanlıkça izin verilebilir. İzin süresi sonunda yeniden süre verilmeyen ve Türk karasularından ayrılmayan yatlar hakkında 27/10/1999 tarihli ve 4458 sayılı Gümrük Kanunu hükümleri uygulanır.”

8. 12. maddesiyle 2634 sayılı Kanun'un 31. maddesinin değiştirilen (b) fıkrası şöyledir:

“b) (Değişik:18/7/2021-7334/12 md.) 33 üncü maddedeki idari yaptırımlar; 30 uncu maddenin ikinci fıkrası kapsamında denetim yetkisi verilenler, Bakanlık kontrolörleri ve Bakan tarafından yetkilendirilen kamu görevlilerince tayin edilir.”

9. 16. maddesiyle 2634 sayılı Kanun’un değiştirilen ek 5. maddesi şöyledir:

“**Ek Madde 5** – (Ek:23/5/2019-7175/10 md.) (Değişik:18/7/2021-7334/16 md.)

Ormanlık alanlar üzerinde bulunan ve 6831 sayılı Kanunun 17 nci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca Orman Genel Müdürlüğü sabit kıymetlerine alınan tesislerden konaklama amaçlı kullanılması mümkün olanlar ile kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ile turizm merkezleri içinde ve bu bölge ile merkezlerin dışında olmakla birlikte denize kıyısı olan ilçelerde, içerisinde her tür ve kapasitede konaklama tesisi bulunan mesire yerlerini tahsis etmeye, gelirleri Orman Genel Müdürlüğüne ait olmak üzere Bakanlık yetkilidir. Bu madde kapsamında kalan yerlerin Bakanlığa tahsisi ile Bakanlık tarafından yatırımcılara tahsis edilmesinde 8 inci madde hükümleri uygulanır. Bu yerlerde lüks çadır, çadır ve karavan alanı yapılması amacıyla ilgili mevzuatı uyarınca Orman Genel Müdürlüğü tarafından da kiralama yapılabilir.”

10. 17. maddesiyle 2634 sayılı Kanun’a eklenen geçici 11. maddenin üçüncü ve dördüncü fıkraları şöyledir:

“**Birinci fıkrada belirtilen süre içerisinde basit konaklama turizm işletmesi belgesi almak için başvuruda bulunmayan konaklama tesisleri faaliyette bulunamaz. Bu tesislerin, işyeri açma ve çalışma ruhsatı Bakanlıkça yapılan bildirim üzerine yetkili idare tarafından bir ay içinde iptal edilir ve faaliyetlerine son verilir.**

Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte faaliyette bulunan konaklama içermeyen müstakil plaj işletmelerine, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir ay içerisinde turizm işletmesi belgesi almak için Bakanlığa başvuruda bulunmaları halinde turizm işletmesi belgesi verilir. Bu süre içerisinde başvuruda bulunmayan ve Bakanlıkça yapılacak denetim sonucunda belirlenen kriterleri taşımadığı veya sonradan kaybettiği anlaşılan işletmelerin belgeleri iptal edilir. Belgesi iptal edilen işletmelerin, yetkili idare tarafından bir ay içinde işyeri açma ve çalışma ruhsatı iptal edilir ve faaliyetlerine son verilir.”

11. 18. maddesiyle 2634 sayılı Kanun’a eklenen geçici 12. maddenin birinci fıkrası şöyledir:

“**Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce mevzuatı uyarınca orman sayılan alanlar ve milli parklar üzerinde, turizm yatırımı gerçekleştirilmek amacıyla, Tarım ve Orman Bakanlığınca konaklama amaçlı yapılan kiralama sözleşmeleri ile ön izin ve kesin izin verilen, bu izne bağlı olarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca irtifak hakkı tesis edilen veya kullanma izni verilen yatırımcı ve işletmecilerin sözleşmeleri; bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren söz konusu kiralama, ön izin, kesin izin, irtifak hakkı veya kullanma iznine ilişkin olarak varsa açılan davalardan tüm yargılama giderleri üstlenilerek kayıtsız ve şartsız olarak feragat edilmesi, ödenmesi gereken herhangi bir borcunun bulunmaması ve bir yıl içinde başvurulması halinde Bakanlıkça yeniden belirlenecek bedel ve tahsis koşullarının kabul edilerek yeniden sözleşme düzenlenmek suretiyle, bu Kanunun 8 inci maddesine uyarlanır. Bu şekilde uyarlanan sözleşmeler kapsamında tespit edilen yeni bedeller ilgili idareler tarafından tahsil edilmeye devam edilir.”**

12. 19. maddesiyle 2634 sayılı Kanun’a eklenen geçici 13. maddenin ikinci fıkrası şöyledir:

“**Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce Bakanlık tarafından yapılan ücretsiz girişli günübirlik tesis ile 9 uncu maddenin (b) bendinde belirtilen tesisler için ağaçlandırma ve bakım**

bedeli ile orman köylüleri kalkındırma geliri tahsil edilmez, varsa tahsil edilmiş olanlar iade edilmez.”

13. 21. maddesiyle 2634 sayılı Kanun’a eklenen geçici 15. maddenin birinci fıkrası şöyledir:

*“Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte, genel bütçe ve özel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde mesleğe özel yarışma sınavına tabi tutulmak suretiyle girilen ve belirli bir yetiştirme programı sonrası yeterlik sınavına tabi tutularak müfettiş, denetçi, denetmen ve kontrolör kadrolarında yardımcılık veya stajyerlikte geçen süreler dâhil en az beş yıl görev yapmış olanlar ile aynı sürede görev yapmış olmak kaydıyla daha önce bu unvanları ihraz etmiş olanlar arasından, yapılacak yazılı **ve/veya sözlü** sınav sonucunda başarılı olanlar, 31/12/2021 tarihine kadar durumlarına uygun kontrolör veya başkontrolör kadrolarına naklen atanabilirler. Bu şekilde atananların sayısı kırkı geçemez.”*

14. 23. maddesiyle 5686 sayılı Kanun’un 17. maddesine eklenen (4) numaralı fıkra şöyledir:

*“(4) (Ek:18/7/2021-7334/23 md.) Bu Kanun kapsamında orman alanları ile Hazinesinin özel mülkiyetinde veya Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazlarda, turizm tesisi yapılması amacıyla kiralama yapılamaz, irtifak hakkı tesis edilemez ve kullanma izni verilemez. **Bu yerlerin turizm amaçlı yatırımlara tahsisi 2634 sayılı Kanun hükümlerine göre münhasıran Kültür ve Turizm Bakanlığınca yürütülür.**”*

15. 24. maddesiyle 5686 sayılı Kanun’a eklenen geçici 7. maddenin (1) numaralı fıkrası şöyledir:

“(1) Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce, kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ile turizm merkezlerinde olup, 2634 sayılı Kanun kapsamında değerlendirmek üzere tasarruf hakkı Kültür ve Turizm Bakanlığına verilen taşınmazlar üzerinde alınmış;

a) Arama ruhsatları, turizm yatırımları gerçekleştirmek üzere Kültür ve Turizm Bakanlığının talebi üzerine ruhsatı veren idare tarafından iptal edilir. Bu durumda ruhsat ve yatırım giderleri, iptal tarihindeki gerçek karşılığı üzerinden hesaplanarak Kültür ve Turizm Bakanlığı bütçesinden ödenir.

b) İşletme ruhsatlarına bağlı olarak edinilmiş kaynak ve irtifak hakları, turizm yatırımları gerçekleştirmek üzere Kültür ve Turizm Bakanlığınca kamulaştırılır. Kamulaştırma bedeli, yapılan harcamaların güncel değeri ile sınırlıdır. Bu durumda işletme ruhsatı ile bu ruhsata bağlı yatırım ve faaliyetlere ilişkin izin ve kiralamalar idare tarafından iptal edilir.”

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Engin YILDIRIM, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ, Basri BAĞCI ve İrfan FİDAN’ın katılımlarıyla 22/9/2021 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma talebinin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

2. Dava dilekçesi ve ekleri, Raportör İsmail Emrah PERDECİOĞLU tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, dava konusu kanun hükümleri, dayanan ve ilgili görülen Anayasa

kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten ve 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesinin (1) numaralı fıkrası uyarınca 25/9/2024 tarihinde yapılan toplantıda Kültür ve Turizm Bakanı Mehmet Nuri ERSOY ile birlikte Bakan Yardımcısı Nadir ALPASLAN, Hukuk Hizmetleri Genel Müdürü Muharrem ELİŞ, Genel Müdür Yardımcıları Neşe ÇILDIK ve Elçin ŞİMŞEK ÖNCÜ, Birim Sorumlusu Onur MERAL, Uludağ Alan Başkanı Bülent Çınar ÇAVUŞ ve teknik destek vermek üzere katılan Murat DEMİREL'in sözlü açıklamaları dinlendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. Kanun'un 1. Maddesiyle 2634 Sayılı Kanun'un 3. Maddesinin Birinci Fıkrasının Değiştirilen (b) Bendi ile (d) Bendinde Yer Alan "...orman vasıflı olanlar dâhil..." ve "...Cumhurbaşkanı kararıyla..." İbarelerinin İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

3. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralların kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri tanımında değişiklik yaptığı, bu bölgelerin kapsamına doğal değerlerin bulunduğu alanların da ilave edildiği, gerek Anayasa gerekse uluslararası sözleşmeler kapsamında devletin bu alanları koruma yükümlülüğünün bulunduğu, kuralların koruma yükümlülüğü yönünden herhangi bir kayıt içermediği, Cumhurbaşkanına tek başına kullanabileceği sınırsız bir yetkinin tanıdığı, bu yetkinin denetlenebilmesi için bir sistemin öngörülmediği, bu yönüyle kuralların belirsizlik taşıdığı, kuralların orman vasıflı alanların turizm merkezi olarak ilan edilebilmesini mümkün kıldığı, kurallarda Anayasa Mahkemesi kararlarında ormanların kullanılabilmesine ilişkin ortaya konulan ölçütlerin karşılanmadığı belirtilerek kuralların Anayasa'nın 2., 5., 43., 44., 45., 56., 63., 153., 169. ve 170. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

a. (b) Bendi

4. Dava konusu kuralda kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgelerinin (KTKGB) tanımı yapılmaktadır. Buna göre KTKGB'ler, turizm hareketleri ve faaliyetleri yönünden önem taşıyan veya doğal, tarihî ve kültürel değerlerin yoğun olarak yer aldığı, korunması ve geliştirilmesinde kamu yararı bulunan yörelerde koruma kullanma dengesi gözetilerek sektörel kalkınmanın sağlanması ve turizm sektörünün planlı ve kontrollü gelişiminin sağlanması amacıyla yeri, mevkiî ve sınırları Cumhurbaşkanı kararıyla tespit ve ilan edilen alanlardır.

5. Kuralla ülkenin turizm faaliyetleri yönünden önem taşıyan yöreleri ile doğal, tarihî ve kültürel değerlerin yoğun olarak yer aldığı yörelerin KTKGB alanı kapsamına alınması mümkün hâle gelmektedir. Bu çerçevede ülkemiz sınırları dâhilindeki birçok türden alanın olduğu gibi Anayasa'da özel olarak koruma altına alınmış bulunan kıyılar, ormanlar, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin yer aldığı alanların KTKGB alanı olarak belirlenmesi mümkündür.

6. Anayasa'nın 43. maddesinin birinci fıkrasında "*Kıyılar, Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır*" denilmek suretiyle kıyılarının niteliğini belirten genel kural konularak özel mülkiyete konu olamayacakları ve doğasına uygun olarak genellik, eşitlik ve serbestlik ilkeleri gereği herkesin ortak kullanımına açık bulunması gereği ortaya konulmuştur (AYM, E. 2018/70, K. 2019/54, 26/6/2019, § 12).

7. Anayasa'nın anılan maddesinin ikinci fıkrasında deniz, göl ve akarsu kıyıları ile deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle kamu yararının gözetileceğine değinilerek özel yararlanma kamu yararı ile sınırlandırılmış, üçüncü fıkrasında ise

bu alanların kullanım amaçlarına göre derinliği ve kişilerin bu yerlerden yararlanma imkân ve şartlarının kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Söz konusu hususlar bu çerçevede kabul edilen 4/4/1990 tarihli ve 3621 sayılı Kıyı Kanunu ile düzenlenmiştir.

8. Anayasa'nın 56. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında da "*Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir./Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir.*" hükümlerine yer verilmiştir. Buna göre çevrenin geliştirilmesi, çevre sağlığının korunması ve çevre kirlenmesinin önlenmesine yönelik tedbirleri almak devletin temel ödevlerindendir. Bu amaçla devlet, çevrenin korunmasını sağlamak için etkili bir hukuk düzeni oluşturmakla yükümlüdür. Bu çerçevede kabul edilen 9/8/1983 tarihli ve 2872 sayılı Çevre Kanunu ile söz konusu yükümlülüğün yasal zemini oluşturulmuştur.

9. Anayasa'nın "*Tarih kültür ve tabiat varlıklarının korunması*" başlıklı 63. maddesinde ise devletin, tarih kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasını sağlama ve bu amaçla destekleyici ve teşvik edici tedbirleri alma ödevine yer verilmiş; özel mülkiyet konusu olan varlık ve değerlere getirilecek sınırlamaların, bu nedenle hak sahiplerine yapılacak yardımların ve tanınacak muafiyetlerin kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Nitekim bu kapsamda 21/7/1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu kabul edilmiştir.

10. Anayasa'nın 169. maddesinde de ormanların ülke yönünden taşıdığı büyük önem gözetilerek korunması ve geliştirilmesi konusunda ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir. Anılan maddenin birinci fıkrasında devlete ormanların korunması ve sahalarının genişletilmesi için gerekli kanunların çıkarılması görevi verilmiştir. Anılan maddenin üçüncü fıkrasında da ormanlara zarar verebilecek hiçbir faaliyet ve eyleme müsaade edilemeyeceği hükme bağlanmıştır. Ayrıca söz konusu maddenin ikinci fıkrasında kamu yararının bulunması hâlinde devlet ormanlarının irtifak hakkına konu olabileceği belirtilmiştir.

11. Buna göre devlet ormanlarının irtifak hakkına konu olması için kamu yararının bulunması zorunludur. Anayasa, devlet ormanları üzerinde özel mülkiyete izin vermemekte; sadece kamu yararının bulunması hâlinde irtifak hakkı tesis edilmesine imkân tanımaktadır. Önemli olan husus, bu hizmetlere ilişkin bina ve tesislerin devlet ormanları üzerinde bulunması veya yapılmasındaki kamu yararının orman arazisinin bu hizmetlere tahsisini zorunlu hâle getirmesidir. Bu kapsamda kamu yararının zorunlu kıldığı hâllerin talep edilen faaliyetin orman ekolojik sistemi dışında gerçekleştirilmesi imkânı bulunup bulunmadığı hususunun gözetilmesi suretiyle belirlenmesi gerekir (AYM, E.2017/134, K.2017/169, 13/12/2017, § 21). Devletin ormanlar bakımından yükümlülükleri ise 31/8/1956 tarihli ve 6831 sayılı Orman Kanunu ile yasal zeminde düzenlenmiştir.

12. Dava konusu kural, KTKGB olarak belirlenen yörelerin turizmi teşvik etmek amacıyla ihdas edilen 2634 sayılı Kanun kapsamında özel bir statüye tabi tutulabilmesini mümkün hâle getirmektedir. Ancak Anayasa tarafından özel olarak düzenlenerek devlete korunması yönünde yükümlülükler öngörülen ve kural kapsamında bulunabilecek yerlerin KTKGB olarak belirlenmesinde koruma kullanma dengesinin gözetilmesi hususu önem arz etmektedir (bu yöndeki karar için bkz. AYM, E.2008/51, K.2011/46, 10/3/2011).

13. Kuralla KTKGB olarak hangi nitelikteki yerlerin, hangi şartlarda, hangi merci tarafından belirleneceği açıkça düzenlenmiştir. Ayrıca 2634 sayılı Kanun'un 4. maddesinin, KTKGB tespiti yapılırken ülkenin doğal, tarihî, arkeolojik ve sosyokültürel turizm değerlerinin dikkate alınması yönünde bir düzenleme içerdiği görülmektedir.

14. Diğer yandan kuralda KTKGB tespiti yapılırken Anayasa tarafından özel olarak devlete koruma yükümlülüğü öngörülen alanlar bakımından yukarıda yer verilen mevzuatın kapsamı dışına

çıkılmasını mümkün kılan bir hüküm bulunmamaktadır. Bu çerçevede kuralın koruma kullanma dengesinin gözetilmesini dışlayan bir yönünün bulunduğu söylenemez.

15. Öte yandan istihdam yaratabilme potansiyeli, gelir artışı sağlayabilmesi ve kendisinden beklenen diğer sosyal ve siyasal faydaları göz ardı edilemeyecek olan turizm faaliyetlerinin deniz, doğa, tarih ve otantik kültür unsurlarını içerdiği bilinen bir husustur. Dolayısıyla kuralda belirtilen türde yerlerin turizm faaliyetleri kapsamında değerlendirilmeye alınmasında kamu yararının olmadığı söylenemez (bu yöndeki karar için bkz. AYM, E.2008/51, K.2011/46, 10/3/2011).

16. Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, hukuki güvenliği sağlayan, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, hukuk kurallarıyla kendini bağlı sayan ve yargı denetimine açık olan devlettir.

17. Anayasa'nın anılan maddesinde yer alan hukuk devletinin temel ilkelerinden biri *belirliliktir*. Belirlilik ilkesi, yalnızca yasal belirliliği değil daha geniş anlamda hukuki belirliliği de ifade etmektedir. Yasal düzenlemeye dayanarak erişilebilir, bilinebilir ve öngörülebilir gibi niteliksel gereklilikleri karşılaması koşuluyla mahkeme içtihatları ve yürütmenin düzenleyici işlemleri ile de hukuki belirlilik sağlanabilir. Esas olan muhtemel muhataplarının mevcut şartlar altında belirli bir işlemin ne tür sonuçlar doğurabileceğini öngörmelerini mümkün kılacak bir normun varlığıdır (AYM, E.2009/9, K.2011/103, 16/6/2011).

18. Dava konusu kuralla belirli nitelikteki yörelerde, belirtilen sınırlar dâhilinde KTKGB'nin tespit ve ilan edilmesinde Cumhurbaşkanı yetkili kılınmıştır.

19. Ayrıca 2634 sayılı Kanun'un 4. maddesinin birinci fıkrasına göre KTKGB'lerin tespitinde ülkenin doğal, tarihî, arkeolojik ve sosyokültürel turizm değerleri ile turizm potansiyeli dikkate alınmak durumundadır. Öte yandan KTKGB olarak tespit edilebilecek alanların yukarıda da değinilen mevzuata tabi olacağı da açıktır. Dolayısıyla kural kapsamında Cumhurbaşkanına tanınan ilgili alanların KTKGB olarak tespit ve ilan edilmesi yetkisinin sınırsız ve belirsiz nitelikte olduğu söylenemeyeceği gibi kamu yararına yönelik ihdas edildiği anlaşılan kuralda devletin kıyıların, çevrenin, kültür ve tabiat varlıklarının ve ormanların korunmasına yönelik pozitif yükümlülüğüne aykırı bir yön de bulunmamaktadır.

20. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 2., 43., 56., 63. ve 169. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 5. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 2., 43., 56., 63. ve 169. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 5. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralın Anayasa'nın 44., 45., 153. ve 170. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

b. (d) Bendinde Yer Alan “...orman vasıflı olanlar dâhil...” ve “...Cumhurbaşkanı kararıyla...” İbareleri

21. 2634 sayılı Kanun'un 3. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde turizm merkezlerinin tanımı yapılmaktadır. Buna göre, KTKGB dışında kalmakla birlikte bu bölgelerin niteliğini taşıyan, turizm hareketleri ve faaliyetleri açısından öncelikle geliştirilmesinde kamu yararı bulunan orman vasıflı olanlar dâhil Hazine taşınmazları ile tescili mümkün olan devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerde yeri, mevkiî ve sınırları Cumhurbaşkanı kararıyla tespit ve ilân edilen alanlar

turizm merkezleri olarak tanımlanmaktadır. Anılan bentte yer alan “...*orman vasıflı olanlar dâhil...*” ve “...*Cumhurbaşkanı kararıyla...*” ibareleri dava konusu kuralları oluşturmaktadır.

22. Kurallarla orman vasıflı Hazine taşınmazlarının da Cumhurbaşkanı kararıyla turizm merkezi olarak tespit edilmesine imkân tanınmakta ve böylece bu tür yerlerin 2634 sayılı Kanun kapsamında farklı bir rejime tabi tutularak çeşitli teşvik ve desteklerden yararlanması mümkün kılınmaktadır. Nitekim anılan Kanun’un 4. maddesinin ikinci fıkrasında da Cumhurbaşkanınca kabul edilen yatırımlarda devlet yardımları hakkında kararda KTKGB için belirlenen istisna, muafiyet ve teşvik hükümlerinin turizm merkezleri hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.

23. Devlet ormanlarının gerçek ve tüzel kişilere irtifak hakkı yoluyla tahsisi, kara yolları, 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 hâllerle sınırlıdır. Bu çerçevede, kamu yararının zorunlu kıldığı hâllerde turizm yatırımları için de devlet ormanlarının turizm alanları olarak tespit ve ilan edilebileceği kuşkusuzdur (bu yöndeki karar için bkz. AYM, E.2006/169, K.2007/55, 7/5/2007).

24. Turizm merkezlerinin belirlenmesi sırasında 2634 sayılı Kanun’un 4. maddesinin birinci fıkrasına göre ülkenin doğal, tarihi, arkeolojik ve sosyokültürel turizm değerlerinin dikkate alınması gerektiği gibi, orman vasfı bulunan bu alanlar üzerinde gerçekleştirilecek tasarrufların 6831 sayılı Kanun kapsamında kalmak kaydıyla uygulanabileceği kuşkusuzdur. Bu çerçevede kuralların Anayasa’nın 169. maddesi bağlamında koruma kullanma dengesinin gözetilmesini dışlayan bir yönün bulunduğu söylenemez.

25. 7334 sayılı Kanun’un 1. maddesiyle 2634 sayılı Kanun’un 3. maddesinin değiştirilen (b) bendinin Anayasa’ya uygunluk denetiminde belirlik ilkesi yönünden belirtilen gerekçeler dava konusu kurallar yönünden de geçerlidir. Buna göre kurallarla Cumhurbaşkanına tanınan turizm merkezlerini tespit ve ilan yetkisinin sınırsız ve belirsiz nitelikte olduğu söz edilemez.

26. Açıklanan nedenlerle kurallar Anayasa’nın 2. ve 169. maddelerine aykırı değildir. İptali taleplerinin reddi gerekir.

Kuralların Anayasa’nın 5. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa’nın 2. ve 169. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa’nın 5. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralların Anayasa’nın 43., 44., 45., 56., 63., 153. ve 170. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

B. Kanun’un 2. Maddesiyle 2634 Sayılı Kanun’un Başlığı ile Birlikte Değiştirilen 4. Maddesinin Üçüncü Fıkrasının İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

27. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralın altyapı hizmetleri de dâhil olmak üzere belediyelerin turizm alanlarındaki yetkisini kısıtlayarak gelirlerini azalttığı, bu türden yetkilerin belediyelerle koordine edilerek yürütülmesi gerektiği hâlde kuralda buna yönelik bir düzenlemenin öngörülmediği, bu yönüyle kuralın belediyelerin yetki alanındaki hizmetleri merkezî idareye ve merkezî idarenin yetkilendireceği özel kuruluşlara bırakmak ve mali imkânlarını ölçsüz biçimde kısıtlamak suretiyle yerel yönetimlerin özerkliği ilkesini zedelediği, kuralda kurulması öngörülen turizm hizmetleri yönetim birliklerinin niteliğine ilişkin herhangi bir düzenlemenin yer almadığı, kanunla düzenlenmesi gereken konularda doğrudan Kültür ve Turizm Bakanlığına (Bakanlık) düzenleme yetkisinin verildiği, bu durumun yerel yönetimlerin karar alma süreçlerinden dışlanması

sonucunu doğurduğu belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 7. ve 127. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

28. Dava konusu kuralın birinci cümlesinde turizm hizmetleri yönetim birlikleri kurulması (birlik) düzenlenmiştir. Anılan cümleye göre Bakanlıkça uygun görülen KTKGB'lerde alanın bütüncül bir anlayışla korunmasının, geliştirilmesinin, sosyal ve teknik altyapının gerçekleştirilmesinin ve işletilmesinin özel sektör iş birliği ile sağlanması amacıyla Bakanlık tarafından adına tahsis yapılanların katılımıyla ve Bakanlık tarafından bu birlikler kurulabilecektir.

29. Dava konusu kuralın ikinci cümlesinde bu fıkranın uygulanmasına ilişkin usul ve esasların Bakanlıkça belirleneceği öngörülmek suretiyle söz konusu birliklerin kurulması ve belirtilen amaçların uygulanması bakımından usul ve esasların düzenlenmesinde Bakanlığa yetki verilmiştir.

30. Kural, Bakanlığa KTKGB'lerde tahsis yapılanların katılımlarıyla turizm hizmetleri yönetim birlikleri kurma yetkisi tanımıştır. Söz konusu yönetim birliklerinin hangi amaçlarla faaliyette bulunabilecekleri kuralda belirtilmiştir. Ayrıca bu faaliyetlerin gerçekleştirilmesine yönelik uygulamalarda izlenecek usul ve esasların da Bakanlıkça belirlenebilmesi mümkün kılınmıştır. Bu çerçevede Bakanlığa verilen yetkinin ve bu yetkinin kullanılmasına ilişkin usul ve esasların herhangi bir tereddüde yer bırakmayacak biçimde düzenlendiği anlaşılmaktadır.

31. Anayasa'nın 7. maddesinde "*Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez.*" denilmektedir. Yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olması ve bu yetkinin devredilememesi, kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir gereğidir. Bu hükme yer veren Anayasa'nın 7. maddesinin gerekçesinde yasama yetkisinin parlamentoya ait olması *demokrasi rejimini benimseyen siyasi rejimlerde kaçınılmaz bir durum* olarak nitelendirilmiştir. Ayrıca gerekçede "*Millet adına kanun koyma yetkisini yasama meclisi yerine getirir. Bu yetki devredilemez. Ancak, Anayasanın 99 ve 129 uncu maddeleri hükümleri saklıdır*" denilmek suretiyle bu ilkenin anlamı ve istisnaları belirtilmiştir. Madde gerekçesinden de anlaşılacağı üzere, yasama yetkisinin devredilemezliği, esasen kanun koyma yetkisinin TBMM dışında başka bir organca kullanılamaması anlamına gelmektedir. Anayasa'nın 7. maddesi ile yasaklanan, kanun yapma yetkisinin devredilmesidir (AYM, E.2011/42, K.2013/60, 9/5/2013).

32. Türevsel nitelikteki düzenleyici işlemler bakımından yürütmenin düzenleme yetkisi sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Bu nedenle temel ilkeleri belirlenmeksizin ve çerçevesi çizilmeksizin, yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir kanun kuralı ile sınırsız, belirsiz, geniş bir alanın yürütmenin düzenlemesine bırakılması Anayasa'nın belirtilen maddesine aykırılık oluşturur. Bununla birlikte yasama organının temel ilkeleri ve çerçeveyi kanunla belirlendikten sonra uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususları yürütmeye bırakması yasama yetkisinin devri olarak yorumlanamaz (AYM, E.2011/42, K.2013/60, 9/5/2013; E.2019/36, K.2021/15, 4/3/2021, § 57).

33. Anayasa'nın açıkça kanunla düzenlenmesini öngörmediği konularda kanunda genel ifadelerle düzenleme yapılarak ayrıntıların düzenlenmesinin yürütmenin türevsel nitelikteki düzenleyici işlemlerine bırakılması mümkündür. Anayasa'da münhasıran kanunla düzenleme yapılması öngörülme konularda yasamanın asliliği ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri haricinde geçerli olan yürütmenin türevselliği ilkeleri gereği idari işlemlerin kanuna dayanması zorunluluğu vardır. Ancak bu durumda kanunda belirlenmesi gereken çerçeve, Anayasa'nın kanunla düzenlenmesini öngördüğü durumdakinden çok daha geniş olabilecektir (AYM, E.2018/91, K.2020/10, 19/2/2020, § 110; E.2019/36, K.2021/15, 4/3/2021, § 56).

34. Kuralda KTKGB olarak önceden ilan edilmiş bölgelerde turizm hizmetleri yönetim birliklerinin kurulabilmesi, bunların amaç ve faaliyetleriyle ilgili hususların kapsamının açık ve net olarak düzenlendiği gözetildiğinde kuralın uygulanmasına ilişkin usul ve esasların belirlenmesinde Bakanlığa tanınan yetkinin çerçevesinin tespit edildiği bu yönüyle kuralın hukuki belirlilik ve yasama yetkisinin devredilmezliği ilkeleriyle çelişen bir yönünün bulunmadığı anlaşılmaktadır.

35. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 2. ve 7. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ ve Kenan YAŞAR bu görüşe katılmamışlardır.

Kuralın Anayasa'nın 127. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

C. Kanun'un 3. Maddesiyle 2634 Sayılı Kanun'un Başlığı ile Birlikte Değiştirilen 5. Maddesinin Yedinci (Anılan Fıkra 7464 Sayılı Kanun'un 13. Maddesiyle Eklenen Üçüncü Cümle Nedeniyle Fıkranın Birinci ve İkinci Cümlelerinin) ve Onuncu Fıkralarının İncelenmesi

1. Yedinci Fıkra

a. Genel Açıklama

36. Dava konusu kuralın ihdas edildiği 7334 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde; ülkemiz turizm sektöründe belirli bir standardın getirilmesi için turizm tesislerinin Bakanlığın denetimi ve kontrolü altında olmasını sağlamak amacıyla konaklama tesislerinin ve plaj işletmelerinin Bakanlıktan turizm işletmesi belgesi almaları zorunluluğu ile bu belgenin alınmaması hâlinde faaliyetin sona erdirilmesi yaptırımının getirildiği, hâlihazırda faaliyette bulunmakla birlikte Bakanlık tarafından belgelendirme koşullarını sağlayamayan ancak Bakanlıkça belirlenecek asgari standartları sağlayabilecek konaklama tesislerine de basit konaklama tesisi turizm işletmesi belgesinin verilerek bu tesislerin de Bakanlığın denetimine alındığı, bununla birlikte uygulamada yaşanabilecek sorunların önlenmesini sağlamak üzere turizm işletmesi belgeli tesislere getirilen bazı teşviklerden söz konusu belgeye sahip olmayan tesislerin yararlandırılmamasının öngörüldüğü açıklanmıştır.

37. Bu doğrultuda 2634 sayılı Kanun'un 5. maddesi yeniden düzenlenerek konaklama ve plaj işletmelerinin belgelendirilmesi usulünde değişikliklere gidilmiştir. Değişikliğin yapıldığı 7334 sayılı Kanun'un 3. maddesinin gerekçesinde ilgili mevzuata göre yetkili idare tarafından işyeri açma ve çalışma ruhsatı verilen konaklama tesislerinin Bakanlıktan turizm işletmesi belgesi alınmasının zorunlu tutulmasının, konaklama tesislerinin asgari standartlara sahip olması ve standart birliği sağlanmasının, işyeri açma ve çalışma ruhsatı ile faaliyet gösteren konaklama tesislerinin de Bakanlığın denetimine alınarak uygulamada karşılaşılan ve genellikle tüketici mağduriyetiyle sonuçlanan olumsuz durumların önlenmesinin amaçlandığı, benzer şekilde plaj işletmelerine de Bakanlıktan turizm işletmesi belgesi alması zorunluluğunun getirildiği ifade edilmiştir.

38. 2634 sayılı Kanun'un 5. maddesinin dava konusu yedinci fıkrasında anılan maddede belirtilen süreler içinde turizm işletmesi belgesi alamayan konaklama ve plaj işletmelerinin işletmeye açılmayacağı ve faaliyette bulunamayacağı düzenlenmiştir. Dolayısıyla kuralın anlam ve kapsamının belirlenmesinde öncelikle konaklama ve plaj işletmelerinin turizm işletmesi belgesi alabilmelerine ilişkin süreç ile 5. maddede belirtilen sürelerin değerlendirilmesi gerekir.

b. Anlam ve Kapsam

39. 2634 sayılı Kanun'un 5. maddesinin üçüncü fıkrasına göre yetkili idare tarafından kendisine işyeri açma ve çalışma ruhsatı verilen bir konaklama işletmesi, bu ruhsatı aldığı tarihten itibaren bir yıl içinde Bakanlıktan turizm işletmesi belgesi almalıdır.

40. Anılan maddenin dördüncü fıkrasına göre bir konaklama işletmesinin turizm işletme belgesinin Bakanlıkça iptal edilmesi hâlinde bu işletme, iptal kararının tebliğ tarihinden itibaren altı ay içinde yeniden turizm işletmesi belgesi almalıdır.

41. Maddenin altıncı fıkrasına göre konaklama içermeyen müstakil plaj işletmeleri, işyeri açma ve çalışma ruhsatı almalarını takiben yedi gün içinde turizm işletmesi belgesi almak için Bakanlığa başvuru yapmalı, başvuruyu takiben yapılacak denetim sonucunda varsa belirlenen eksikliklerini tebligat tarihinden itibaren otuz gün içinde gidererek turizm işletmesi belgesi almalıdır. Öte yandan 2634 sayılı Kanun'a 1/7/2022 tarihli ve 7417 sayılı Kanun'la eklenen geçici 16. maddeyle 28/7/2022 tarihine kadar işyeri açma ve çalışma ruhsatı almış olan bu fıkra kapsamındaki işletmeler için öngörülen yedi günlük başvuru süresi 28/7/2022 tarihine kadar uzatılmıştır.

42. Anılan fıkrada ayrıca Bakanlık tarafından turizm işletmesi belgesi iptal edilen plaj işletmelerinin iptal işleminin tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde tekrar turizm işletmesi belgesi almalarının zorunlu olduğu, bu fıkra kapsamında belgelendirilecek plaj işletmelerinin nitelikleri ve denetimlerine ilişkin konuların Bakanlıkça yürürlüğe konulacak yönetmelikle belirleneceği belirtilmiştir.

43. Söz konusu düzenlemelere göre gerek konaklama işletmelerinin gerekse konaklama içermeyen müstakil plaj işletmelerinin turizm işletmesi belgesi alabilmesi için öncesinde işyeri açma ve çalışma ruhsatı alması gerekmektedir.

44. 2634 sayılı Kanun'un 37. maddesinin (A) fıkrasının (2) numaralı bendinde turizm işletmesi belgelerinin verilmesi, bu işletmelerin yönetim, personel ve işletme özellikleri ile uymak zorunda oldukları fiziki şartlar ve diğer konuların Cumhurbaşkanı kararıyla yürürlüğe konulacak yönetmeliklerle düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Bu çerçevede 1/6/2019 tarihli ve 30791 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Turizm Tesislerinin Niteliklerine İlişkin Yönetmelik'te turizm işletmesi belgesinin türlerine, temin edilme koşullarına ve anılan maddede belirtilen diğer hususlara ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır.

c. İptal Talebinin Gerekçesi

45. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralın belediyelerin turizm işletmeleri üzerindeki kontrolünü ortadan kaldırdığı, tüm yetkiyi merkezî yönetime bıraktığı, bu itibarla yerel yönetimlerin özerkliği ilkesini zedelediği, belediyelerin mali imkânlarını ölçsüz biçimde sınırladığı ve merkezî yönetimler lehine açık bir dengesizlik oluşturduğu belirtilerek kuralın Anayasa'nın 127. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

ç. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

46. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 13. ve 48. maddeleri yönünden de incelenmiştir.

47. Anayasa'nın "*Çalışma ve sözleşme hürriyeti*" başlıklı 48. maddesinin birinci fıkrasında, "*Herkes, dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir. Özel teşebbüsler kurmak serbesttir.*" denilmek suretiyle çalışma özgürlüğünün bir parçası olan özel teşebbüs özgürlüğü herkes yönünden güvenceye bağlanmıştır. Özel teşebbüs özgürlüğü, her gerçek veya özel hukuk tüzel kişinin tercih ettiği alanda iktisadi ve ticari faaliyette bulunmak üzere teşebbüs kurabilmesini,

dilediği mesleki faaliyete girebilmesini ve faaliyeti ile mesleğini devletin veya üçüncü kişilerin müdahalesi olmaksızın dilediği biçimde yürütebilmesini ifade etmektedir (AYM, E.2015/34, K.2015/48, 13/5/2015).

48. Dava konusu kural, belirtilen süreler içinde turizm işletmesi belgesi alamayan konaklama ve plaj işletmelerinin işletmeye açılmayacağını ve faaliyette bulunamayacaklarını ayrıca bunların sahibi oldukları işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının bildirim üzerine yetkili idare tarafından bir ay içinde iptal edilmesini öngörmek suretiyle teşebbüs özgürlüğüne sınırlama getirmektedir.

49. Anayasa'nın 13. maddesinde *“Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.”* denilmektedir. Buna göre temel hak ve özgürlüklere sınırlama getiren düzenlemelerin kanunla yapılması, Anayasa'da öngörülen sınırlama sebebine uygun ve ölçülü olması gerekir.

50. Anayasa Mahkemesinin sıkça vurguladığı gibi temel hakları sınırlayan kanunun şeklen var olması yeterli olmayıp yasal kuralların keyfiliğe izin vermeyecek şekilde belirli, ulaşılabilir ve öngörülebilir düzenlemeler niteliğinde olması gerekir.

51. Esasen temel hakları sınırlayan kanunun bu niteliklere sahip olması, Anayasa'nın 2. maddesinde güvenceye alınan hukuk devleti ilkesinin de bir gereğidir. Hukuk devletin temel unsurlarından olan *hukuki belirlilik* ilkesi uyarınca kanuni düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuyla yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi gerekir. Kanunda bulunması gereken bu nitelikler hukuki güvenliğin sağlanması bakımından da zorunludur. Zira bu ilke hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar (AYM, E.2015/41, K.2017/98, 4/5/2017, §§ 153, 154). Dolayısıyla Anayasa'nın 13. maddesinde sınırlama ölçütü olarak belirtilen kanunilik, Anayasa'nın 2. maddesinde güvenceye alınan hukuk devleti ilkesi ışığında yorumlanmalıdır.

52. Kural uyarınca bir konaklama işletmesinin ya da konaklama içermeyen müstakil plaj işletmesinin faaliyette bulunabilmesi için turizm işletmesi belgesi alması gerekmekte ve ayrıca bu belgeyi edinmediği takdirde sahip olduğu işyeri açma ve çalışma ruhsatının da iptal edilmesi gerekmektedir.

53. Buna göre turizm işletmesi belgesinin, kuralın kapsamında kalan işletmelerin turizm sektöründe faaliyette bulunulabilmesi için temin edilmesi zorunlu tutulan ve bu suretle teşebbüs özgürlüğüne yönelik müdahalenin aracı niteliğinde bir belge olduğu anlaşılmaktadır. 2634 sayılı Kanun'un 3. maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde, basit konaklama tesisleri hariç olmak üzere turizm sektöründe faaliyet gösteren turizm işletmelerine Bakanlıkça verilen belge olarak tanımlanan bu belgenin temin edilme koşullarına dair anılan Kanun'da herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Hâlbuki teşebbüs özgürlüğü kapsamında herhangi bir faaliyette bulunmanın sınırlarının belirlendiği durumlarda bu sınırların neler olduğunun ve hangi şartları taşıyan kişi ya da teşebbüslerin bu alanda faaliyette bulunacağını kanunla düzenlenmesi zorunludur. Anılan Kanun'da turizm işletmesi belgesi alabilmek için hangi nitelik ya da niteliklerin aranacağı düzenlenmemiş, bu konudaki takdir bütünüyle Bakanlığa bırakılmıştır.

54. Kuralla turizm işletmesi belgesi temin edilmesi konusundaki ölçütlere ilişkin yasal çerçeve belirlenmeksizin yürütme organına sınırları ve kapsamı belirli olmayan bir yetkinin

tanınması teşebbüs özgürlüğünün kanunla sınırlanması ilkesiyle çelişmektedir (Bu yönde bkz. AYM, E.2020/30, K.2023/12, 25/1/2023, §§ 168-173).

55. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 13. ve 48. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Muhterem İNCE ve Ömer ÇINAR bu görüşe katılmamışlardır.

Kural, Anayasa'nın 13. ve 48. maddelerine aykırı görülerek iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın 127. maddesi yönünden incelenmemiştir.

2. Onuncu Fıkra

a. İptal Talebinin Gerekçesi

56. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralla öngörülen katılım payının vergi benzeri bir mali yükümlülük niteliğinde olduğu, buna göre temel esas ve ilkeler ile genel çerçevenin kanunla düzenlenmesi gerektiği, kuralda bu konuya yönelik herhangi bir düzenlemeye yer verilmediği, ayrıca kuralla mülkiyet hakkının ihlal edildiği belirtilerek kuralın Anayasa'nın 7., 13., 35. ve 73. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

57. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, Anayasa'nın 2. maddesi yönünden de incelenmiştir.

58. Dava konusu kuralla, Bakanlık tarafından, turizm sektörünün kalkınmasını ve planlı ve kontrollü şekilde gelişimini sağlamak amacıyla sosyal ve teknik altyapı hizmetlerinin karşılanması için KTKGB ve turizm merkezlerinde bulunan konaklama tesislerinin tür veya kullanım kararı değişikliği ile kapasite artışı durumlarında yatırımcıdan sosyal ve teknik ve benzeri altyapıya katılım payının istenmesi öngörülmüştür.

59. Anayasa'nın 73. maddesinin üçüncü fıkrasında "*Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır*" denilmek suretiyle verginin kanuniliği ilkesi benimsenmiştir. Verginin kanuniliği ilkesi, takdire dayalı keyfi uygulamaları önleyecek sınırlamaların yasada yer almasını gerektirmekte ve vergi yükümlülüğüne ilişkin düzenlemelerin konulması, değiştirilmesi veya kaldırılmasının yasa ile yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Buna göre vergide yükümlü, matrah, oran, tarh, tahakkuk, tahsil, uygulanacak yaptırımlar ve zamanaşımı gibi konuların kanunla düzenlenmesi zorunludur (AYM, E.2009/63, K.2011/66, 14/4/2011).

60. Mükellefler konusunda keyfi uygulamalara karşı düşünülen ilk önlem her ne kadar kanunilik ilkesi olsa da mali yükümlülüklerin kanunla konulması, değiştirilmesi veya kaldırılması yalnız başına vergilendirme yetkisinin keyfi kullanılarak adaletsiz sonuçlar doğurmasını engelleyemeyeceğinden kanunilik ilkesi yanında düzenlemelerin idare ve kişiler yönünden duraksamaya yol açmayacak şekilde belirlilik içermesi, öngörülebilir olması ve hukuki güvenlik ilkesine de uygunluğunun sağlanması gerekir (AYM, E.2019/53, K.2019/75, 19/9/2019, § 11).

61. Vergilemede belirlilik ilkesi vergi yükümlülüğünün hem kişiler hem de idare yönünden belirli ve kesin olmasını, kanun metinlerinin ilgili kişilerin mevcut şartlar altında belirli bir işlemin ne tür sonuçlar doğurabileceğini makul bir düzeyde öngörmelerini mümkün kılacak şekilde düzenlenmesini gerektirir. Buna göre belirlilik ilkesi vergi ve diğer kamu alacakları açısından matrah, tarh ve tahsil zamanı ve yöntemi ile verginin tarh ve tahsiline yetkili idare gibi vergi ve benzeri diğer alacakların esaslı unsurlarının önceden belli ve kesin olmasını gerektirmektedir (AYM, E.2019/53, K.2019/75, 19/9/2019, § 14).

62. Bu çerçevede öncelikle kuralla düzenlenen katılım payının niteliğinin belirlenerek Anayasa'nın 73. maddesi anlamında mali yükümlülük kapsamında kalıp kalmadığının anlaşılması gerekmektedir.

63. Ücret, aidat, kesenek, harç, katılma payı, fon payı, katkı payı gibi adları ne olursa olsun parasal yükümlülük ya da ödemelerin Anayasa'nın 73. maddesi kapsamında mali yükümlülük sayılabilmesi için ödemenin kamu gideri niteliğinde ve kamu hizmeti karşılığı olması, tek taraflı irade ile alınması, kamu gücüne dayanması, zorunlu olması, ödenmemesi hâlinde hukuki yolla tahsili, devlet tüzel kişiliği, kamu tüzel kişiliği ya da kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları tarafından tahsil edilebilmesi ve kanun ile konulması gerekir (AYM, E.2006/111, K.2006/112, 15/12/2006).

64. Kuralla KTKGB'lerde ve turizm merkezlerinde bulunan konaklama tesislerinden tür veya kullanım kararı değişikliği ile kapasite artışı durumlarında tahsil edilmesi öngörülen katılım payının turizm sektörünün kalkınmasını, planlı ve kontrollü şekilde gelişimini sağlamak amacıyla sosyal ve teknik altyapı hizmetlerinin karşılanması için alınacağı belirtilmektedir. Söz konusu katılım payının tek taraflı iradeye dayanılarak, zorla alınacağı, devlet tüzel kişiliği tarafından tahsil edileceği ve ödenmemesi hâlinde cebrî icra yoluyla tahsilinin sağlanabileceği açıktır. Bu itibarla kuralla düzenlenen katılım payının tür veya kullanım kararı değişikliği ile kapasite artışı faaliyetlerinin yerine getirilebilmesi karşılığında sosyal ve teknik altyapı hizmetlerinin yerine getirilebilmesinde kullanılmak üzere ödenmesi gereken ve kamu gücüne dayanılarak konulan resim benzeri mali bir yükümlülük olduğu anlaşılmaktadır (benzer yöndeki karar için bkz. AYM, E.2001/5, K.2002/42, 28/03/2002; E.2013/19, K.2013/100, 12/09/2013).

65. Dolayısıyla kuralla öngörülen mali yükümlülüğün matrah ve oranının, tarh, tahakkuk, tahsil usullerinin, ödenmemesi hâlinde uygulanacak yaptırımlar ile zamanaşımı gibi unsurlarının ilgili kişilerce makul bir düzeyde öngörülmesini sağlamak üzere kanunla düzenlenmesi gerekir. Ancak kuralla konu katılım payının belirtilen unsurlarına ilişkin olarak kanunda herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

66. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 2. ve 73. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 7. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 2. ve 73. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 7. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kural Anayasa'nın 2. ve 73. maddelerine aykırı görülerek iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın 13. ve 35. maddeleri yönünden incelenmemiştir.

Ç. Kanun'un 4. Maddesiyle 2634 Sayılı Kanun'un 6. Maddesinin Değiştirilen İkinci Fıkrasının Birinci Cümlesinde Yer Alan “Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerde,...” İbaresini ile İkinci Cümlesinin ve Anılan Maddeye Eklenen Üçüncü (Anılan Fıkraya 7420 Sayılı Kanun'un 10. Maddesiyle Eklenen İkinci Cümle Nedeniyle Fıkranın Birinci Cümlesinin) ve Dördüncü Fıkraların İncelenmesi

1. İkinci Fıkranın Birinci Cümlesinde Yer Alan “Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerde,...” İbaresini

a. Anlam ve Kapsam

67. 2634 sayılı Kanun'un 6. maddesinin ikinci fıkrasının birinci cümlesinde devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerde bölgenin doğal ve kültürel özelliklerinin bozulmaması, turizm

işletmelerine zarar verilmemesi, turizm yatırımı veya işletmesi belgesinin alınması ve çevre kirliliğinin önlenmesine ilişkin tüm önlemlerin alınması ve 3621 sayılı Kanun'a uygun olması koşuluyla bu yerlerin kontrollü kullanımını sağlamak amacıyla Bakanlık tarafından 2634 sayılı Kanun'un 8. maddesine göre imar planı gerektirmeyen, sabit olmayan, kamuya yararlı, konaklama içermeyen, ücretsiz girişli, günü birlik tesisin yapılabileceği belirtilmektedir. Anılan cümlede yer alan "*Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerde,...*" ibaresi dava konusu kuralı oluşturmaktadır.

68. Kuralın atıfta bulunduğu 2634 sayılı Kanun'un 8. maddesinde çeşitli nitelikteki taşınmaz ve yerlerin turizm amaçlı kullanım kapsamında Bakanlığa tahsis edilmesi yöntemi düzenlenmiştir. Anılan maddenin (A) fıkrasında KTKGB ve turizm merkezlerinde olup Hazinesinin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazların, tapuya tescili mümkün olan devletin hüküm ve tasarrufu altındaki tescil harici yerler ile kapanan yollar ve yol fazlalarının, mera, yaylak ve kışlakların, orman sayılan yerlerin turizm amaçlı olarak Bakanlığa tahsis edilmesine ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir. Maddenin (B) fıkrasında, (A) fıkrasına göre tahsis edilen yerlere ilişkin olarak Bakanlıkça Hazineye yapılacak ödemenin usulüne, (C) fıkrasında Bakanlığın tasarrufuna geçen taşınmazların yatırımcılara tahsisi, kiralanması ve bunlar üzerinde irtifak hakkı tesisine ilişkin esasların ve sürelerin, bedellerin, hakların sona ermesi ve diğer şartların tespitine ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır.

69. Maddenin (D) fıkrasında Bakanlığın tasarrufuna geçen taşınmazların (C) fıkrası uyarınca tespit edilmiş olan şartlarla Türk ve yabancı uyruklu gerçek ve tüzel kişilere tahsisine; (E) fıkrasında KTKGB ve turizm merkezlerindeki taşınmaz malların iktisabına ilişkin olarak mevzuattan kaynaklanan sınırlamaların istisnasına, (F) fıkrasında KTKGB ve turizm merkezleri dışında kalan ve imar planları ile turizme ayrılan yerlerdeki taşınmaz mallara uygulanacak usule, (G) fıkrasında KTKGB ve turizm merkezlerinde kamu kuruluşlarına ait turizm, eğitim ve dinlenme maksatlı tesisler ile araziler üzerindeki tahsislerin kaldırılması usulüne, (H) fıkrasında KTKGB'nin tamamının veya planlarla belirlenmiş alt bölgeleri veya bir veya birden fazla parsellerinin Bakanlıkça tahsisine ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır.

70. Maddenin (I) fıkrasında Bakanlık tarafından tahsisi iptal edilen taşınmazların üzerinde yatırımcılar lehine tesis edilen irtifak haklarına ilişkin terkin davalarında uygulanacak yargılama usulüne, (J) fıkrasında KTKGB'ler içinde kalan özel mülkiyet konusu arazi ve arsaların turizm yatırımlarına tahsisi amacıyla acele kamulaştırma usulüyle kamulaştırılmalarına, (K) fıkrasında adına birden fazla tahsis yapılan ve lehine bağımsız ve sürekli nitelikli üst hakkı tesis edilen yatırımcı tarafından yapılabilecek işlemlere, (L) fıkrasında 8. maddenin uygulanmasıyla ilgili usul ve esaslar ile (C) fıkrasının uygulanması bakımından Bakanlığın yönetmelikle düzenleme yapma yetkisine, (M) fıkrasında personel lojman alanlarının tahsisine, (N) fıkrasında ise Bakanlığın tasarrufuna geçen taşınmazlar üzerinde irtifak hakkı tesis edilmesi ve tahsisi iptal edilen taşınmazların üzerinde yatırımcılar lehine tesis edilen irtifak haklarının terkin edilmesi işlemlerinde Bakanlığın onayına ilişkin konular düzenlenmiştir.

71. Kural 8. maddedeki tahsis usullerine uygun olmak kaydıyla, devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerde, bu yerlerin kontrollü kullanımının sağlanması amacıyla imar planı gerektirmeyen, sabit olmayan, kamuya yararlı ve konaklama içermeyen ücretsiz girişli günü birlik turizm tesisinin yapılmasını mümkün kılmaktadır.

72. Kural ayrıca bu tür tesislerin yapılabilmesi için;

- Bölgenin doğal ve kültürel özelliklerinin bozulmaması,
- Turizm işletmelerine zarar verilmemesi,

- Turizm yatırımı veya işletmesi belgesinin alınması,
 - Çevre kirliliğinin önlenmesine ilişkin tüm tedbirlerin alınması,
 - 3621 sayılı Kanun'a uygun olması,
- şartlarını öngörmektedir.

73. Bu itibarla kuralla; devletin hüküm ve tasarrufu altında olan alanlarda, duruma göre herkesin istifadesine açık olan denizler, göller, nehirler ile bunların kıyılarında; tarıma elverişli olmayan, kayalar, tepeler, dağlar gibi sahipsiz alanlarda, devlet veya bir kamu tüzel kişisi tarafından herkesin veya bir kısım halkın yararlanmasına terk ve tahsis edilen yollarda, yaylaklar ve kışlaklar gibi yerlerde bu yerlerin kontrollü kullanımının sağlanması amacıyla ücretsiz girişli günü birlik turizm tesisleri yapılmasına imkân sağlanmaktadır.

b. İptal Talebinin Gerekçesi

74. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralın devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerde günübirlik tesis yapılmasına izin verdiği, bu durumun kıyılar, ormanlar ve meralarda tesis yapılmasına imkân tanımak suretiyle kıyılar yönünden eşit ve serbest yararlanmaya engel oluşturacağı, orman ve meralar ile çevrenin tahrip olmasına neden olacağı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 43., 45., 169. ve 170. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

c. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

75. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 56. ve 63. maddeleri yönünden de incelenmiştir.

76. Anayasa'nın 43. maddesinde kıyıların, 56. maddesinde çevrenin, 63. maddesinde tarih kültür ve tabiat varlıklarının 169. maddesinde ise ormanların korunması amacıyla devlete ödevler yüklenmiştir. Devletin anılan yerlerin korunmasına yönelik yasal düzenlemeler yapması bu ödevler kapsamındadır. Nitekim 2872, 2863 ve 6831 sayılı Kanunlar bu kapsamda kabul edilmiş düzenlemelerdir.

77. Kural uyarınca devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerde imar planı gerektirmeyen, sabit olmayan, kamuya yararlı, konaklama içermeyen, ücretsiz girişli günübirlik tesislerin yapılabilmesi için bölgenin doğal ve kültürel özelliklerinin bozulmaması, turizm işletmelerine zarar verilmemesi, turizm yatırımı veya işletmesi belgesi alınması, çevre kirliliğinin önlenmesine ilişkin tüm önlemlerin alınması, 3621 sayılı Kanun'a uygun olması, bu yerlerin kontrollü kullanımının sağlanması amacıyla hareket edilerek 2634 sayılı Kanun'un 8. maddesinde düzenlenen tahsis usulüne uyulması gerekir.

78. Buna göre kuralda söz konusu turizm tesislerinin fiziki niteliklerinin, yapım amaçlarının ve kullanım usulünün, yapılacağı yerlerin tahsis usulünün ve korunmalarına ilişkin temel ilke ve esasların belirlendiği görülmektedir. Bu ilke ve esaslarla birlikte söz konusu tesislerin inşası için yer tesis edilmesinde ve yapımında Anayasa tarafından özel olarak devletin pozitif yükümlülüğü kapsamında korunması mecburiyeti getirilen yerler bakımından yasal mevzuatta öngörülen güvencelerin uygulanacağı da açıktır. Dolayısıyla kuralda Anayasa tarafından korunan yerler bakımından koruma kullanma dengesinin gözetildiği, bu yönüyle kuralın devletin kıyıların, çevrenin, kültür ve tabiat varlıklarının ve ormanların korunmasına yönelik pozitif yükümlülüklerine aykırı bir yönünün bulunmadığı anlaşılmıştır.

79. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 43., 56., 63. ve 169. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 45. ve 170. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

2. İkinci Fıkranın İkinci Cümlesi

a. İptal Talebinin Gerekçesi

80. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralla kanunla düzenlenmesi gereken alanda hiçbir sınırlama, ilke ve esas tespit edilmeksizin günübirlik tesislerin kurulmasına ilişkin usul ve esasların belirleme yetkisinin Cumhurbaşkanına bırakıldığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2. ve 7. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

81. Dava konusu kuralla, 2634 sayılı Kanun'un 6. maddesinin ikinci fıkrasının uygulanmasına ve ücretsiz girişli günübirlik tesisin niteliklerine ilişkin usul ve esasların anılan Kanun'un 37. maddesinin (A) numaralı fıkrasının (3) numaralı bendine dayanılarak yürürlüğe konulacak yönetmelikle belirleneceği öngörülmüştür.

82. Kanun'un 37. maddesinin (A) numaralı fıkrasının (3) numaralı bendinde insan ve çevre sağlığı ile can ve mal güvenliği de dâhil olmak üzere belgeli yatırım ve işletmelerin belgeye esas olan niteliklerinin, tarifelerinin, temizlik, düzen, servis, idare ve işletme tarzları ile diğer hususların denetlenmesine ve denetleme elemanlarının niteliklerine, atanmalarına ve yetkilerine ait konuların Cumhurbaşkanlığı kararıyla yürürlüğe konulacak yönetmeliklerle düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

83. Anayasa'nın açıkça kanunla düzenlenmesini öngördüğü konular bakımından da ayrıntıların düzenlenmesinin yürütmenin türevsel nitelikteki düzenleyici işlemlerine bırakılması mümkündür. Diğer taraftan bu durumlarda kanunlarda Anayasa'nın kanunla düzenlenmesini öngördüğü hususlar bakımından daha net bir çerçeve ortaya konulması gerekir.

84. Kuralın konusunu oluşturan ücretsiz girişli günü birlik tesislerin Anayasa'da özel olarak koruma altına alınmış bulunan kıyı ve ormanlar ile tarih, kültür ve tabiat varlıklarının bulunduğu yerlerde inşa edilmesi mümkün olmakla birlikte dava konusu kuralın da yer aldığı 6. maddenin ikinci fıkrasının birinci cümlesinde bu tür tesislerin özellikleri ve inşa edilmesinde dikkate alınacak ölçütler açıkça gösterilmektedir. Buna göre söz konusu tesislerin ancak bölgenin doğal ve kültürel özelliklerinin bozulmaması, turizm işletmelerine zarar verilmemesi, turizm yatırımı veya işletmesi belgesi alınması, çevre kirliliğinin önlenmesine ilişkin tüm önlemlerin alınması ve 3621 sayılı Kanun'a uygun olması şartıyla yapılması mümkündür.

85. Ayrıca bu tür tesislerin yapılmasında ilgisine göre 2872, 2863 ve 6831 sayılı Kanun hükümlerine tabi olunacağı da açıktır.

86. Öte yandan 2634 sayılı Kanun'un 6. maddesinin ikinci fıkrasının birinci cümlesine göre söz konusu tesislerin imar planı gerektirmeyen, sabit olmayan, kamuya yararlı, konaklama içermeyen, günü birlik ve ücretsiz girişli olarak düzenlenmesi ve inşa edileceği yerlerin tahsisinde anılan Kanun'un 8. maddesinde gösterilen usulün izlenmesi gerekmektedir.

87. Kuralda yönetmelikle düzenleneceği belirtilen konularla ilgili temel ilke ve esaslar ile genel çerçevenin kanunda belirlendiği bu yönüyle idareye tanınan düzenleme yetkisinin türevsel

nitelikte olduğu, kuralın yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesiyle çelişen bir yönünün bulunmadığı anlaşılmaktadır.

88. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 7. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 2. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 7. maddesi yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

3. Üçüncü Fıkra

89. 2634 sayılı Kanun'un 6. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan "...*Bakanlıkça ödenmez.*" ibaresi "...*ve ücretsiz girişli günübirlik tesisin bütünleyici unsuru olan denizle bağlantısını sağlayan kıyı kullanımlarında Devlet İhale Kanununun 75 inci maddesinden doğan bedeller ödenmez.*" şeklinde değiştirilmiş ve anılan fıkraya ikinci cümle eklenmiştir.

90. Açıklanan nedenle konusu kalmayan kurala ilişkin iptal talebi hakkında karar verilmesine yer olmadığına karar vermek gerekir.

4. Dördüncü Fıkra

a. Anlam ve Kapsam

91. Dava konusu kuralla 3621 sayılı Kanun'a uygun olmak kaydıyla geçici lüks çadır tesisleri yapılmasına yönelik kiralama yapılabilmesi ile buna ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir.

92. Kuralda kiralamanın amacı anılan Kanun'a uygun olmak kaydıyla geçici lüks çadır tesisleri yapılması olarak belirtilmekte, bu tesislerin taşınması gereken özellikler gösterilmektedir. Buna göre söz konusu tesislerin, yerleşim tasarımı ve yönetim planı ile koşulları belirlenen, doğal çevreyle uyumlu, kalıcı yapı içermeyen, gerekli güvenlik tedbirleri alınan, iyi donanımlı lüks çadırlarda gelişmiş hizmet sunabilme niteliklerini taşınması gerekir. Ayrıca bu tesisler kapsamında yapılacak her türlü ünite temelsiz ahşap platform üzerine mümkün olan en az müdahaleyle çevre dostu çadır malzemesi kullanılarak ve doğal ekosisteme uygun olarak inşa edilmelidir.

93. Lüks çadır tesislerinin dava konusu kuralda belirtilen bu nitelikleri taşınması gerekmektedir birlikte işletmeye açılabilmesi için Bakanlık tarafından belirlenen ölçütlere de uygun inşa edilmesi, ayrıca Bakanlıktan turizm işletmesi belgesi alınması gereklidir. Kural, Bakanlıktan turizm işletmesi belgesi alınmasının ardından başka bir işleme gerek kalmadan bu tesislere işyeri açma ve çalışma ruhsatı verilmesini de öngörmektedir. Kuralda son olarak fıkra kapsamında sözleşmelerine aykırı olarak Bakanlığın belirlediği ölçütlere uygun olarak yapılmayan tesislerin kira sözleşmelerinin feshedileceği ve taşınmazın tahliyesinin sağlanacağı hükme bağlanmaktadır.

b. İptal Talebinin Gerekçesi

94. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralın kıyılarda lüks çadır tesislerinin kurulmasına imkân tanımak suretiyle kamunun kıyılardan serbestçe yararlanmasına engel olabileceği, hâlbuki kıyılardan yararlanmada öncelikle kamu yararının gözetilmesi gerektiği, bu yönüyle kuralın kıyıların rant amacıyla kullanılmasına yol açacağı, ekonomik yönden dezavantajlı kişiler bakımından ayrımcılık yaratacağı, kuralda bu nitelikteki tesislerin orman ve meralarda kurulmasının mümkün kılınmasına karşın bu alanların ekosisteminin korunmasına ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer verilmediği, orman alanlarının turizm amaçlı kullanılması konusunda adil bir

dengenin de gözetilmediği ve orman köylüsünün korunmasına ilişkin güvencelere yer verilmediği belirtilerek kuralın Anayasa'nın 5., 10., 43., 45., 56., 169. ve 170. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

c. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

i. Üçüncü Cümle

95. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 13. ve 48. maddeleri yönünden de incelenmiştir.

96. 2634 sayılı Kanun'un 6. maddesinin dördüncü fıkrasının üçüncü cümlesinde fıkra kapsamında kalan tesislerin Bakanlığın belirlediği ölçütlere uygun olmaması ve turizm işletmesi belgesini temin etmemesi hâlinde işletmeye açılmayacağı öngörülmek suretiyle Anayasa'nın 48. maddesinde güvence altına alınan teşebbüs özgürlüğüne sınırlama getirilmektedir.

97. 7334 sayılı Kanun'un 3. maddesiyle 2634 sayılı Kanun'un başlığı ile birlikte değiştirilen 5. maddesinin yedinci fıkrasının (anılan fıkra 7464 sayılı Kanun'un 13. maddesiyle eklenen üçüncü cümle nedeniyle fıkranın birinci ve ikinci cümlelerinin) Anayasa'ya uygunluk denetiminde belirtilen gerekçeler dava konusu kural yönünden de geçerlidir.

98. Bu itibarla kişilerin faaliyette bulunabilmesi için temin edilmesi zorunlu bir belge olarak düzenlenen ve bu suretle teşebbüs özgürlüğüne yönelik müdahale aracı niteliğinde olan turizm işletmesi belgesinin temin edilme koşullarına dair anılan Kanun'da herhangi bir düzenleme bulunmadığı gibi dava konusu cümlede ayrıca faaliyette bulunabilmenin bir diğer koşulu olarak gösterilen Bakanlığın belirlediği ölçütler bakımından da Kanun'da herhangi bir belirleme yapılmamıştır. Dolayısıyla kuralda belirtilen hususlardaki takdirin bütünüyle Bakanlığa bırakıldığı anlaşılmaktadır. Bu yönüyle kuralda turizm işletmesi belgesi temin edilmesi konusundaki ölçütler ile Bakanlığın belirlediği kriterlere ilişkin yasal çerçeve belirlemeksizin yürütme organına sınırları ve kapsamı belirli olmayan bir yetki tanınması teşebbüs özgürlüğünün kanunla sınırlanması ilkesiyle çelişmektedir (bu yöndeki karar için bkz. AYM, E.2020/30, K.2023/12, 25/1/2023, §§ 168-173).

99. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 13. ve 48. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Muhterem İNCE ve Ömer ÇINAR bu görüşe katılmamışlardır.

Kural, Anayasa'nın 13. ve 48. maddelerine aykırı görülerek iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın 5., 10., 43., 45., 56., 169. ve 170. maddeleri yönünden incelenmemiştir.

ii. Dördüncü Cümle

100. 2634 sayılı Kanun'un 6. maddesinin dördüncü fıkrasının üçüncü cümlesinin iptali nedeniyle dava konusu dördüncü cümlelerin uygulanma imkânı kalmamıştır. Bu nedenle anılan dördüncü cümle 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası kapsamında değerlendirilmiş ve bu kural yönünden Anayasa'ya uygunluk denetiminin yapılmasına gerek görülmemiştir.

iii. Fıkranın Kalan Kısım

101. Deniz, tabii ve suni göller ve akarsu kıyıları ile deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritlerine ait düzenlemeleri ve bu yerlerden kamu yararına yararlanma imkân ve şartlarına ait esasları kapsayan 3621 sayılı Kanun'da kıyı, kıyı kenar çizgisi, sahil şeridi, planlama ve

yapılanmaya, Kanun kapsamında kalan uygulamaların kontrolüne, imar mevzuatına aykırı nitelikteki yapılara, cezai durum ve yaptırımlara yer verilmiştir.

102. Anılan Kanun kapsamında kıyılar, sahil şeritleri, doldurma ve kurutma yoluyla kazanılan arazilere ilişkin olarak getirilen yapı ve yapılaşmaya dair sınırlayıcı hükümler bu alanların doğal ve kültürel özellikleri gözetilerek tabii servet ve kaynak olarak değerlerinin korunması amacına ve bu alanlardan yararlanmada öncelikle kamu yararının gözetilmesi esasının gerçekleşebilmesine hizmet etmektedir. Ancak anılan hususlarda ne şekilde düzenleme yapılacağı kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamındadır (AYM, E.2019/35, K.2019/53, 26/6/2019, § 23).

103. Dava konusu kuralın birinci cümlesinde Kanun kapsamında kalan yerlerde geçici lüks çadır tesislerin yapılması amacıyla kiralama mümkün hâle getirilmekte, bunun yanı sıra kiralama yapılmasına sebep olacak işin niteliği ayrıntılı olarak gösterilmektedir. Bu çerçevede kiralama yalnızca Kanun'a uygun olmak kaydıyla, yerleşim tasarım ve yönetim planı ile koşulları belirlenen, doğal çevre ile uyumlu, kalıcı yapı içermeyen, gerekli güvenlik tedbirleri alınan iyi donanımlı lüks çadırlarda gelişmiş hizmet sunan geçici lüks çadır tesislerinin inşası için söz konusu olabilmektedir.

104. Kuralın ikinci cümlesinde tesis kapsamında yapılacak ünitelerin temelsiz ahşap platform üzerine mümkün olan en az müdahaleyle çevre dostu çadır malzemesi kullanılarak ve doğal ekosisteme uygun olarak yapılacağı, beşinci cümlede ise sözleşmelerine aykırı olarak Bakanlığın belirlediği ölçütlere uygun yapılmayan tesislerin kira sözleşmelerinin feshedilip ve taşınmazın tahliye edileceği hüküm altına alınmıştır.

105. Bu itibarla kuralla kamu yararına katkı sunacağı açık olan turizm sektörünün gelişmesi bakımından Anayasa'da özel olarak koruma altına alınan kıyıların kiralabilmesi suretiyle kullanılmasına imkân tanındığı, bu kullanımın şartlarının kanunda ayrıntılı olarak düzenlendiği, şartlara uyulmadığı takdirde söz konusu kullanımın sona erdirilmesine ilişkin güvencenin de öngörüldüğü gözetildiğinde kuralda devletin kıyıların korunmasına yönelik yükümlülüğüne aykırı bir yön bulunmamaktadır.

106. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 43. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 5. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 43. maddesi yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 5. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralın Anayasa'nın 10., 45., 56., 169. ve 170. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

D. Kanun'un 5. Maddesiyle 2634 Sayılı Kanun'un 7. Maddesinin Değiştirilen Birinci Fıkrasının ve İkinci Fıkrasının Birinci Cümlesinde Yer Alan "...3 ay..." İbaresinin "...otuz gün..." Şeklinde Değiştirilmesinin İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

107. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralların kapsamına aldığı alanlarda belediyelerin plan yapma yetkisinin ortadan kaldırıldığı, hâlbuki idarenin bütünlüğü ilkesi bağlamında idarenin yerine getirdiği çeşitli görevlerle bu görevleri yerine getiren kurumlar arasında birlik sağlanması ve idari yapı içinde yer alan kurumların bir bütünlük içinde çalışması gerektiği, bu durumun Anayasa Mahkemesi kararlarında çerçevesi de gösterilen yerinden yönetim ilkesine uygun olmadığı, kurallara konu KTKB'ler ile turizm merkezlerinin sınırlarının herhangi bir biçimde belirlenmediği gözetildiğinde belediye sınırları içinde kalabilecek çok geniş bölgelerde

belediyelerin plan yapma yetkisinin tamamen ortadan kaldırıldığı, bu çerçevede yerel ve merkezî yönetimler arasında plan yapma konusunda sağlanması gereken koordinasyonun yerel yönetimlerin özerkliği ilkesine uygun olmayan biçimde sona erdirildiği, söz konusu bölge ve merkezlerde Bakanlıkça yapılacak alt yapı ve planlama işlemlerine esas olmak üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarından istenen bilgi, belge ve görüşlerin verilmesi için öngörülen otuz günlük sürenin yetersiz ve devletin çevrenin korunması ödevi bakımından ölçsüz olduğu belirtilerek kuralların Anayasa'nın 2., 5., 56. ve 127. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

a. Birinci Fıkra

i. Anlam ve Kapsam

108. 2634 sayılı Kanun'un 7. maddesinde KTKGB ve turizm merkezleri içinde planlama yapma yetkisine ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. Anılan maddenin birinci fıkrası 7334 sayılı Kanun'la yeniden düzenlenmiştir.

109. Kuralın gerekçesinde 2634 sayılı Kanun'la hâli hazırda turizm merkezleri ve KTKGB sınırları içinde özel ve sektörel bir planlama olan turizm amaçlı ve odaklı imar planlarını yapma, yaptırma ve onaylama yetkisinin Bakanlığa verildiği, bu alanlarda bulunan millî parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma alanları, doğal sit alanları, sulak alanlar gibi korunan alanlarda plan onama yetkisinin ise Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından yürütüldüğü, bu durumda korunan alanların çevresi ile ilişkilerinin kurulması ile turizm merkezleri ve KTKGB kapsamında bütüncül planlama kararlarının oluşturulması açısından şehircilik ilke ve esaslarına ve planlama prensiplerine aykırı bir parçacı yaklaşımı ortaya çıktığı, ayrıca bu süreçte Bakanlıkça KTKGB veya turizm merkezinin bütününde hazırlanan ancak bir kısmı Bakanlıkça onaylanmasına karşın korunan alan statüsünde bulunması nedeniyle onaylanmak üzere Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına gönderilen planların onama süreçlerinin uzamasının planlama kararlarının bütüncül bir şekilde uygulanması imkânını ortadan kaldırdığı ve mağduriyete sebep olduğu, bu değişikliklerle plan yapımı konusunda farklı kurumların yetkili olması nedeniyle ortaya çıkan ihtilafların ve mağduriyetlerin giderilmesinin amaçlandığı belirtilmiştir.

110. Gerekçede ayrıca Bakanlığın KTKGB veya turizm merkezleri içinde her ölçekteki plânları yapma, yaptırma, resen onaylama ve tadil etme konusundaki yetkisine ilave olarak bu yerler içinde kalan korunan alanlarda kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerce hazırlanan her tür ve ölçekteki plan ve plan değişikliklerinin sadece Bakanlığa sunulması, Bakanlık tarafından gerekli incelemelerin yapılarak uygun görülen planların değerlendirilmek üzere Bakanlıkça Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına gönderilmesi, bu planların Bakanlık ile mutabakat sağlanarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca ilgili tabiat varlıklarını koruma bölge komisyon kararı da alınarak en geç altı ay içinde sonuçlandırılması ve bu sayede iki Bakanlığın da yetkili olduğu bu alanlarda planlama sürecinin hızlandırılmasının hedeflendiği ifade edilmiş; genel olarak bu maddeyle yapılan düzenlemeler ile ülkemizin turizm sektöründe gösterdiği büyük ilerlemenin artarak devam etmesi için turizm politikasının belirleyici ve uygulayıcısı olan Bakanlık tarafından ülkemizin turizmine yönelik planlama ve çalışmaların bütüncül bir yaklaşımla yürütülmesi, kurumlar arası yetki çatışmasının giderilerek bürokrasinin azaltılması, planlama sürecinin kısaltılarak turizm potansiyeli yüksek alanların ülkemiz turizmine kazandırılmasının amaçlandığı belirtilmiştir.

111. Bu çerçevede Kanun'un 7. maddesinin dava konusu birinci fıkrasının birinci cümlesinde Bakanlığın KTKGB ve turizm merkezleri içinde her ölçekteki planları yapmaya,

yaptırmaya, resen onaylamaya ve tadil etmeye yetkili olduğu belirtilmiştir. Kuralın gerekçesinden Bakanlığa imar planlarına ilişkin olarak yetki verildiği anlaşılmaktadır.

112. Anılan fıkranın dava konusu ikinci, üçüncü, dördüncü ve beşinci cümlelerinde KTKGB ve turizm merkezleri içinde yer alan korunan alanlarda her ölçekteki plan tekliflerinin sadece Bakanlığa sunulması, ilgili kurul, kurum ve kuruluş görüşleri doğrultusunda Bakanlıkça incelenerek uygun görülen planların, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına gönderilmesi; bu planların, Bakanlık ile mutabakat sağlanarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca ilgili tabiat varlıklarını koruma bölge komisyon kararı da dahil en geç altı ay içinde sonuçlandırılması, bu alanlarda Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından plan hazırlanması veya hazırlattırılması durumunda Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca yapılacak onamaya esas olmak üzere Bakanlığın uygun görüşünün alınması öngörülmüştür.

113. Fıkranın dava konusu altıncı cümlesinde ise 23/5/2019 tarihli ve 7174 sayılı Kapadokya Alanı Hakkında Kanun, 19/6/2014 tarihli ve 6546 sayılı Çanakkale Savaşları Gelibolu Tarihi Alanı Hakkında Bazı Düzenlemeler Yapılmasına Dair Kanun ve 18/12/1981 tarihli ve 2565 sayılı Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu kapsamında kalan alanlar ile 18/11/1983 tarihli ve 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu'nda öngörünüm bölgesi olarak belirlenen alanlar ile özel çevre koruma bölgeleri ve özelleştirme kapsam ve programına alınan alanların kuralın kapsamı dışında olduğu belirtilmiştir.

ii. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

114. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 123. maddesi yönünden de incelenmiştir.

115. Anayasa'nın 123. maddesinde, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği öngörüldükten sonra idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı hükme bağlanmıştır. İdarenin bütünlüğü, merkezî devlet modelinin yönetim alanındaki temel ilkesi olup bu ilkeyle, idarenin yerine getirdiği çeşitli görevlerle bu görevleri yerine getiren kurumlar arasında birlik sağlanması ve idari yapı içinde yer alan kurumların bir bütünlük içinde çalışması öngörülmüştür (AYM, E.2008/87, K.2011/95, 9/6/2011).

116. Anayasa'nın 127. maddesinin birinci fıkrasında mahallî idarelerin; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri oldukları, ikinci fıkrasında yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Maddenin beşinci fıkrasında ise merkezî idarenin mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir.

117. Anayasa'da imar planlarına ilişkin yetkinin merkezî idare ya da yerel yönetimlere ait olduğu konusunda bir kural yer almamakta olup ihtiyaçlara göre bu hususun belirlenmesi kanun koyucuya aittir (AYM, E.2008/87, K.2011/95, 9/6/2011).

118. Mahallî müşterek ihtiyaç, herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayan kişi, aile, zümre ya da sınıfın özel çıkarlarını değil aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan somut durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve sürekli güncelleştirdiği, özünde etkinlik, ölçek ve sağladığı yarar bakımından yerel sınırları aşmayan, bölünebilir ve rekabet konusu olabilen yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentileri ifade eder. Anayasa'da il, belediye ya da köy

halkının yerel ortak ihtiyaçlarının neler olduğu belirlenmemiş, bunun saptanması kanuna bırakılmıştır. Bu durumda kanun, kamu yararını gözeterek Anayasa sınırları içinde merkezî yönetimle yerel yönetim arasındaki görev sınırlarını belirleyebilir. İdarenin bütünlüğü ilkesinden hareketle düzenlemenin yerel yönetimleri ortadan kaldırma ya da etkisiz kılma amacına yönelik olmaması, belirli alanlar bakımından belirli koşullara bağlı ve yerel yönetimlere bir yük ya da borç getirmeden kimi görev ve yetkilerin merkezî yönetim birimine bırakılması mümkündür (AYM, E.2008/87, K.2011/95, 9/6/2011).

119. Nâzım planlar, imar planları ve uygulama planlarının yapımı ve değiştirilmesi, temelde belediyelerden başlayıp merkezî yönetime kadar çeşitli düzeylerdeki karar verme süreci sonunda tamamlanır. Yerel ölçekteki gereksinimlere getirilen çözümlerin aynı zamanda ülkenin genel ihtiyaçlarıyla da uyumlu olması gerekmektedir. Bu yüzden söz konusu planlar, merkezî yönetimin vesayet yetkilerini kullanarak yerel yönetimlerle birlikte gerçekleştirdiği siyasal, hukukî ve teknik belgelerdir. Bu planların yapımı, merkezî yönetim ile yerel yönetimler arasında anayasal, yasal ve teknik düzeyde iş birliği ve uyumu gerektirebilir (AYM, E.2008/87, K.2011/95, 9/6/2011).

120. 2634 sayılı Kanun'un 1. maddesinde turizm sektörünü düzenleyecek, geliştirecek, dinamik bir yapı ve işleyişe kavuşturacak tertip ve tedbirlerin alınmasının sağlanmasının amaçlandığı, 2. maddesinde ise anılan Kanun'un KTKGB'ler ve turizm merkezlerinin tespiti ile geliştirilmelerine, turizm yatırım ve işletmelerinin teşvik edilmesine, düzenlenmesine ve denetlenmesine ilişkin hükümleri kapsadığı belirtilmiştir. Bu çerçevede kanun koyucunun istihdam yaratabilme kapasitesi bulunan, gelir artışı sağlayabilen, ülkenin tanıtımına yadsınamaz nitelikte katkı sunan ve kendisinden beklenen diğer sosyal ve siyasal faydaları gözardı edilemeyecek nitelikteki turizm faaliyetlerinin geliştirilmesi ve veriminin artırılması için bununla birlikte doğal, tarihî ve otantik kültür unsurlarının kullanımını gerektirdiği bilinen bu faaliyetler sırasında belirtilen unsurların korunabilmesi için özel bir düzenleme niteliğindeki 2634 sayılı Kanun'u ihdas ettiği anlaşılmaktadır.

121. Nitekim 3/5/1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu, belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan yerlerde yapılacak planlar ile inşa edilecek resmî ve özel bütün yapıların tabi kılındığı bu alandaki temel kanun niteliğinde olmakla birlikte anılan Kanun'un "*İstisnalar:*" başlıklı 4. maddesinde 2634 sayılı Kanun ile belirlenen ya da belirlenecek olan yerlerde 3194 sayılı Kanun'un özel kanunlara aykırı olmayan hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. Bu suretle kanun koyucunun hâlihazırda 2634 sayılı Kanun'a tabi yerler bakımından öncelikle anılan Kanun'da yer alan düzenlemelerin uygulanması yönünde takdir yetkisini kullandığı görülmektedir.

122. Ayrıca dava konusu fıkranın son cümlesiyle 7174 sayılı Kanun, 6546 sayılı Kanun, 2565 sayılı Kanun ve 2960 sayılı Kanun kapsamındaki yerlerin, özel çevre koruma bölgeleri ve özelleştirme kapsam ve programına alınan alanların fıkra kapsamı dışında kaldığı belirtilerek kanun koyucunun benzer nitelikte takdir yetkisini kullandığı anlaşılmıştır.

123. Öte yandan dava konusu fıkranın üçüncü cümlesinde kural kapsamındaki yerlerle ilgili planların ilgili kurul, kurum ve kuruluş görüşleri doğrultusunda Bakanlıkça incelenerek Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına gönderileceği belirtildiğinden yerel yönetimlerin fıkra ile düzenlenen süreçlerden bütünüyle dışlandıkları söylenemez.

124. Bu itibarla idarenin bütünlüğü ilkesi bağlamında KTKGB'ler ile turizm merkezleri içinde her ölçekteki planları yapmaya, yaptırmaya, resen onaylamaya ve tadil etmeye Bakanlığın yetkili kılınması, yerel yönetimlerin etkisizleştirilmesi ya da yetkilerinin ortadan kaldırılması sonucunu doğurmamaktadır. Zira kanun koyucunun bazı alanlar bakımından belirli koşullara bağlı

olarak ve yerel yönetimlere bir yük ya da borç getirmeden, kimi görev ve yetkileri merkezî yönetim birimine bırakması mümkündür.

125. Öte yandan Anayasa'nın 56. maddesinde ifade edilen *sağlıklı ve dengeli çevre* kavramına, doğal güzelliklerin korunduğu, kentleşme ve sanayileşmenin getirdiği hava ve su kirliliğinin önlendiği bir çevre kadar, belirli bir plan ve programa göre düzenlenmiş çevrenin de gireceği kuşkusuzdur. Bu çerçevede kanun koyucunun devletin Anayasa'nın anılan maddesinde belirtilen görevlerini yerine getirmek amacıyla ihtiyaç duyduğu düzenlemeyi yapma ve bu konuda gerekli olan araçları belirleme konusunda takdir yetkisine sahip olduğu açıktır (AYM, E.2019/21, K.2020/51, 24/9/2020, § 45).

126. Kuralla 2634 sayılı Kanun kapsamında KTKGB'ler ile turizm merkezleri içinde her ölçekteki planların yapılması, yaptırılması, resen onaylanması ve tadil edilmesi hususunda Bakanlık ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı arasındaki yetki paylaşımı hususunda uygulama sürecinde karşılaşılan gecikme ve aksamaların çözülmesine yönelik daha pratik bir yaklaşımın amaçlandığı anlaşılmaktadır. Kullanma kontrol dengesinin gözetilmesi kaydıyla turizm sektörünün gelişmesindeki kamu yararı dikkate alındığında kanun koyucunun 3194 sayılı Kanun kapsamı dışında bulunan 2634 sayılı Kanun kapsamındaki KTKGB'lerde ve turizm merkezlerinde her türlü planların yapılması, yaptırılması, resen onaylanması ve tadil edilmesi hususunda Bakanlık ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı arasında paylaşılan yetkilerin tamamını Bakanlığa bırakmasının devletin çevreyi geliştirme, çevre sağlığını koruma ve çevre kirlenmesini önleme ödevlerini zedeleyen bir yönünün bulunduğu söylenemez.

127. Bu doğrultuda turizm sektörünün düzenlenmesi, geliştirilmesi ve denetlenmesi gibi kamu yararının gerekli kıldığı hâllerde turizm amaçlı kullanılacak yerlere ilişkin olarak imar konusunda merkezî idare kuruluşlarına imar planları yapma yetkisinin verilmesinde ve yetki paylaşımının düzenlenmesinde Anayasa'ya aykırı bir yön bulunmamaktadır.

128. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 56., 123. ve 127. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Hasan Tahsin GÖKCAN ve Selahaddin MENTEŞ bu görüşe katılmamışlardır.

Kuralın Anayasa'nın 2. ve 5. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 56., 123. ve 127. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. ve 5. maddeleri yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

b. İkinci Fıkranın Birinci Cümlesinde Yer Alan "...3 ay..." İbaresinin "...otuz gün..." Şeklinde Değiştirilmesi

129. 2634 sayılı Kanun'un 7. maddesinin ikinci fıkrasının birinci cümlesinde KTKGB'lerde ve turizm merkezlerinde Bakanlıkça yapılacak alt yapı ve planlama işlemlerine esas olmak üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarından istenen bilgi, belge ve görüşün otuz gün içinde verilmesi öngörülmüştür. Anılan cümlede yer alan "...otuz gün..." ibaresi dava konusu kuralı oluşturmaktadır.

130. Hukuk devleti ilkesi gereği kanunlar kamu yararı amacıyla çıkarılır. Anayasa Mahkemesi'nin kararlarına göre kamu yararı genel bir ifadeyle bireysel, özel çıkarılardan ayrı ve bunlara üstün olan toplumsal yararı ifade etmektedir. Kanunun amaç ögesi bakımından Anayasa'ya uygun sayılabilmesi için çıkarılmasında kamu yararı dışında bir amacın gözetilmemiş olması gerekir.

131. Bununla birlikte kanun koyucu, takdir yetkisi kapsamındaki düzenlemeleri yaparken hukuk devleti ilkesinin bir gereği olan ölçülülük ilkesiyle bağlıdır. Bu ilke elverişlilik, gereklilik ve orantılılık olmak üzere üç alt ilkeden oluşmaktadır. Elverişlilik getirilen kuralın ulaşılmak istenen amaç için elverişli olmasını, gereklilik getirilen kuralın ulaşılmak istenen amaç bakımından gerekli olmasını, orantılılık ise getirilen kural ile ulaşılmak istenen amaç arasında olması gereken ölçüyü ifade etmektedir. Bir kuralda öngörülen düzenleme ile ulaşılmak istenen amaç arasında ölçülülük ilkesi gereğince makul bir dengenin bulunması zorunludur (bazı farklarla birlikte bkz. AYM, E.2009/11, K.2011/93, 09/6/2011; E.2021/98, K.2022/9, 26/1/2022, § 7).

132. Anılan Kanun'un 7. maddesinin birinci fıkrasında KTKGB ve turizm merkezleri içinde her ölçekteki planları yapmaya, yaptırmaya, resen onaylamaya ve tadil etmeye Bakanlık yetkili kılınmıştır. Bu çerçevede KTKGB ve turizm merkezlerinde Bakanlıkça yapılacak alt yapı ve planlama işlemlerine esas olmak üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarından istenen bilgi, belge ve görüşün dava konusu kural uyarınca otuz gün içinde verilmesi gerekir. Aksi hâlde Kanun'un 7. maddesinin ikinci fıkrasının ikinci cümlesi uyarınca Bakanlığa, ilgili iş ve işlemlerin resen tesis etme yetkisi tanınmıştır.

133. Kuralla esasen KTKGB ve turizm merkezlerinde Bakanlıkça yapılacak altyapı ve planlamaya ilişkin iş ve işlemlerin hızlandırılmasının hedeflendiği anlaşılmaktadır. Turizm sektörünün insan faktörüne dayanan dinamik yapısı kapsamında koruma kullanma dengesinin gözetilmesi kaydıyla kanun koyucunun bu sektörün gelişmesi için ihtiyaç duyulan alt yapı ile planlama iş ve işlemlerinin hızlandırılmasına yönelik düzenlemeler yapmasında takdir yetkisi bulunmaktadır. Bu durumun turizm sektörünün ve ülke ekonomisinin gelişmesine katkı sunmayacağı söylenemez. Dolayısıyla kuralın kamu yararı amacı taşıdığı sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca kuralın KTKGB ve turizm merkezlerinde yapılacak altyapı ve planlamaya ilişkin iş ve işlemlerin hızlandırılmasının amacına ulaşılabilmesi bakımından elverişli ve gerekli bir düzenleme olduğu da açıktır.

134. Kuralın orantılılığıyla ilgili olarak öngörülen otuz günlük sürenin günümüz iletişim koşulları gözetildiğinde belirsizlik yaratacak nitelikte kısa ve makul olmadığı söylenemez. Bu itibarla kural kapsamında KTKGB'lerde ve turizm merkezlerinde Bakanlıkça yapılacak alt yapı ve planlama işlemlerine esas olmak üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarından istenen bilgi, belge ve görüşün otuz gün içinde verilmesinin ulaşılmak istenen amaç bakımından orantılı ve ölçülü olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

135. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 2. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Hasan Tahsin GÖKCAN ve Selahaddin MENTEŞ bu görüşe katılmamışlardır.

Kuralın Anayasa'nın 5., 56. ve 127. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

E. Kanun'un 6. Maddesiyle 2634 Sayılı Kanun'un 8. Maddesinin (A) Fıkrasının (1) Numaralı Bendine Eklenen Üçüncü Cümle ile Söz Konusu Fıkraya Eklenen (4) ve (5) Numaralı Bentlerin, Anılan Maddenin Değiştirilen (H) Fıkrasının Birinci Paragrafının İkinci ve Beşinci Cümlelerinin, İkinci Paragrafının Birinci Cümlesinde Yer Alan "...veya Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir Kararı..." İbaresinin İncelenmesi

1. (A) Fıkrasının (1) Numaralı Bendinin Üçüncü Cümlesi

a. Genel Açıklama

136. 2634 sayılı Kanun'un 8. maddesinde taşınmaz malların turizm amaçlı kullanımı düzenlenmiştir. Anılan maddenin (A) fıkrasında KTKGB ve turizm merkezlerinde bulunan taşınmazların turizm amaçlı tahsis usulü düzenlenmiştir.

137. Söz konusu fıkranın (1) numaralı bendinde kamu hizmetlerinde kullanılanlar ile üzerinde irtifak hakkı tesis edilenler hariç Hazinesin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazların ve tapuya tescili mümkün olan devletin hüküm ve tasarrufu altındaki tescil harici yerler ile kapanan yollar ve yol fazlalarının tahsis usulü düzenlenmiştir. Anılan bentte ayrıca mera, yaylak ve kışlakların 6831 sayılı Kanun'a göre orman sayılan yerlerin turizm amaçlı tahsisinde uygulanacak usul ve esaslar hüküm altına alınmıştır.

138. Fıkranın (2) numaralı bendinde kamu kuruluşlarına ait olan taşınmazların tahsis usulü düzenlenmiştir. (3) numaralı bendinde ise diğer gerçek ve tüzel kişiler ile vakıflara ait olup turizm işletmesi belgesine sahip olmayan taşınmazların tahsis usulü düzenlenmiştir.

b. İptal Talebinin Gerekçesi

139. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralın çayır ve meraların zorunlu bir kamu yararı sebebi olmaksızın amaç dışı kullanılmasına imkân tanıdığı hâlbuki devletin bu tür yerlerin koruma yükümlülüğü olduğu, nitekim aynı nitelikteki bir hükmün daha önce Anayasa Mahkemesince iptal edildiği belirtilerek kuralın Anayasa'nın 5., 45., 56. ve 153. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

c. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

140. Dava konusu kuralda mera, yaylak ve kışlakların; ot bedeli taşınmazın yatırımcıya tahsis aşamasında yatırımcı tarafından karşılanmak kaydıyla 25/2/1998 tarihli ve 4342 sayılı Mera Kanunu hükümlerine göre tahsis amacı değiştirilerek sadece turizm amaçlı kullanılacağına ilişkin şerhli olarak Hazine adına tapuya tescil edilmesi ve tescili müteakip Bakanlığa tahsis edilmesi öngörülmüştür.

141. Anayasa'nın 45. maddesinin birinci fıkrasında *“Devlet, tarım arazileri ile çayır ve meraların amaç dışı kullanılmasını ve tahribini önlemek, tarımsal üretim planlaması ilkelerine uygun olarak bitkisel ve hayvansal üretimi artırmak maksadıyla, tarım ve hayvancılıkla uğraşanların işletme araç ve gereçlerinin ve diğer girdilerinin sağlanmasını kolaylaştırır.”* denilmektedir.

142. Hayvancılığın önemli geçim kaynaklarından birini oluşturduğu ülkemizde mera, yaylak ve kışlakların korunması, tarımla uğraşan halkın, dolayısıyla ülkenin refahı ve gelirinin artması bakımından büyük önem taşımaktadır. Anayasa koyucu mera, yaylak ve kışlakların sınırlılığını gözeterek bunların korunmasına ve amacı dışında kullanımının engellemesine yönelik tedbirler alınmasını bir ödev olarak devlete yüklemiş ise de bunun mutlak bir yasaklamayı ifade ettiği ve mera, yaylak ve kışlakların amaç dışı kullanımına hiçbir koşulda izin verilemeyeceği söylenemez. Sosyal veya ekonomik bazı ihtiyaçlar, mera, yaylak ve kışlakların başka amaçlarla kullanımını zorunlu hâle getirebilmektedir. Bu gibi durumlarda bir bölgenin mera, yaylak ve kışlak olarak kullanımına devam edilmesi, birtakım ekonomik ve sosyal ihtiyaçların karşılanamamasına ve neticede daha büyük kamusal yararların zedelenmesine yol açabilmektedir. Bu nedenle bir alanın mera, yaylak veya kışlak vasfının ortadan kaldırılmasının söz konusu alanın mera, yaylak veya kışlak olarak kullanımına devam edilmesinden daha fazla kamusal yarar doğurduğu hâllerde ilgili bölgenin başka amaçlarla kullanılmasına imkân sağlanmasına anayasal bir engel bulunmamaktadır (AYM, E.2014/177, K.2015/49, 14/5/2015; E.2019/32, K.2021/54, 14/7/2021, § 38).

143. Anayasa'nın 56. maddesinde düzenlenen *sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkının* devlete yüklediği ödevin yerine getirilmesi amacıyla meralara müdahalede bulunulması mümkündür.

144. Anılan Kanun'un ek 4. maddesinde de KTKGB'lerde yer alan mera, yaylak ve kışlakların tahsis amacının Kanun hükümlerine göre değiştirileceği düzenlenmiştir.

145. Kanun'un 1. maddesinde Kanun'un amacı daha önce çeşitli kanunlarla tahsis edilmiş veya kadimden beri kullanılmakta olan mera, yaylak, kışlak ve kamuya ait otlak ve çayırların tespiti, tahdidi ile köy veya belediye tüzel kişilikleri adına tahsislerinin yapılmasını, belirlenecek kurallara uygun bir şekilde kullandırılmasını, bakım ve ıslahının yapılarak verimliliklerinin artırılmasını ve sürdürülmesini, kullanımlarının sürekli olarak denetlenmesini, korunmasını ve gerektiğinde kullanım amacının değiştirilmesini sağlamak şeklinde açıklanmıştır.

146. Bu çerçevede 14. maddede ise mera, yaylak ve kışlak olarak tahsis edilmiş yerlerin tahsis amacının değiştirilebilmesine ilişkin usuller düzenlenmiştir. Anılan maddenin birinci fıkrasının (b) bendi uyarınca Bakanlığın talebi üzerine bu yerlerden turizm yatırımları için zaruri görülenlerin tahsis amacının değiştirilmesi mümkündür. Maddeye göre bu işlem ilgili müdürlüğün talebi, komisyonun ve defterdarlığın uygun görüşü üzerine valilikçe tahsis amacının değiştirilmesi suretiyle gerçekleştirilmekte ve söz konusu yerlerin tescilleri Hazine adına, vakıf meralarının tescilleri ise vakıf adına yaptırılmaktadır. Bununla birlikte maddenin dördüncü fıkrası uyarınca durumu ve sınıfı çok iyi veya iyi olan mera, yaylak ve kışlaklarda turizm yatırımları için zaruri dahi olsa tahsis amacı değişikliği yapılması mümkün değildir.

147. Devletin turizm yoluyla yeni istihdam oluşturabilmesi, bu alanda gelir artışına yol açabilmesi ve kendisinden beklenen diğer sosyal ve siyasal yararları ortaya çıkarabilmesi bakımından mera, yaylak ve kışlakların turizm yatırımları için tahsis etmesine ihtiyaç duyması mümkündür. Bu çerçevede kanun koyucunun turizmden beklenen istihdam ve gelir artışı şeklindeki kamu yararının gerçekleşmesi amacıyla kurala konu yerlerin Hazine adına tescil edilerek Bakanlığa tahsis edilmesi yönünde düzenleme yaptığı anlaşılmaktadır.

148. Bununla birlikte kanun koyucunun devletin Anayasa'da belirtilen görevlerini yerine getirmek amacıyla bir başka ifadeyle kamu yararının zorunlu kıldığı durumlarda Anayasa'nın 45. maddesinde belirtilen ve 4342 sayılı Kanun'la koruma altına alınan yerlere ilişkin tasarrufla bulunurken bu yerlerin tahsis amacının değiştirilmesini gerekli kılan kamu yararı ile anılan yerlerin amaç dışı kullanılmasının ve tahribinin önlenmesi biçimindeki kamu yararı arasındaki makul dengenin kurulması gerekir (AYM, E.2013/114, K.2014/184, 4/12/2014, § 172).

149. Turizm yatırımları için mera, yaylak ve kışlakların tahsis edilmesinde kamu yararının bulunup bulunmadığı değerlendirilirken koruma ve kullanma dengesinin gözetilip gözetilmediğine dikkat edilmesi gerekir. Kuralda söz konusu yerlerin 4342 sayılı Kanun sınırları kapsamında kalınarak ve bu yerlerin sadece turizm amaçlı kullanılacağına ilişkin şerhli olarak Hazine adına tapuya tescil edilerek tahsisinin sağlanacağına açıkça düzenlendiği gözetildiğinde kuralda çevrenin, mera, yaylak ve kışlakların korunmasına yönelik tedbirlere yer verildiği bu suretle koruma ve kullanma dengesinin gözetildiği anlaşılmaktadır. Bu itibarla kamu yararı amacıyla ihdas edildiği anlaşılan kuralda devletin mera, yaylak ve kışlaklar ile çevrenin korunmasına yönelik pozitif yükümlülüğüne aykırı bir yön bulunmamaktadır.

150. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 45. ve 56. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 5. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 45. ve 56. maddesi yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 5. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralın Anayasa'nın 153. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

2. (A) Fıkrasının (4) Numaralı Bendi

151. 2634 sayılı Kanun'un 8. maddesinin (A) fıkrasının dava konusu (4) numaralı bendi 25/10/2023 tarihli ve 7464 sayılı 14. maddesiyle değiştirilmiştir.

152. Açıklanan nedenle konusu kalmayan kurala ilişkin iptal talebi hakkında karar verilmesine yer olmadığına karar vermek gerekir.

3. (A) Fıkrasının (5) Numaralı Bendi

a. İptal Talebinin Gerekçesi

153. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralın herhangi bir kamu yararı olmaksızın yerel yönetimlerin mülkiyetleri üzerindeki tasarruf yetkilerini kısıtladığı, bu durumun mülkiyeti üçüncü kişilere ait olan yerler bakımından da geçerli olduğu belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 13., 35. ve 127. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

154. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 43., 56., 63. ve 169. maddeleri yönünden de incelenmiştir.

155. Dava konusu kural uyarınca KTKGB'ler ve turizm merkezlerinde Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığınca uygun görülen yat limanlarının yapılması amacıyla yatırımcılara taşınmaz tahsis edilmesinde Bakanlığa yetki tanınmıştır.

156. Kural kapsamında söz konusu tahsisin gerçekleştirilmesinde ve tahsis sonrası tahsise konu taşınmazların hukuki statülerine göre hangi yöntemlerin izleneceği 2634 sayılı Kanun'un 8. maddesinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Dolayısıyla kuralda öngörülen tahsisin anılan madde kapsamındaki usule göre gerçekleşeceği açıktır. Bu itibarla kuralın kişiler ve idare yönünden belirli ve öngörülebilir nitelikte olduğu anlaşılmaktadır.

157. Kuralda öngörülen tahsis işleminin 3621, 2872, 2863 ve 6831 sayılı Kanunlardaki güvencelere tabi olduğu, başka bir ifadeyle yat limanı inşası için yatırımcılara tahsis edilecek taşınmazların Anayasa'ya göre devletin korumakla yükümlü olduğu yerlerde bulunması hâlinde tahsis işleminde ilgisine göre söz konusu yasal düzenlemelerin gözetilmesi gerektiği açıktır.

158. Bu itibarla kuralın devletin kıyıların, çevrenin, kültür ve tabiat varlıklarının ve ormanların korunmasına yönelik pozitif yükümlülüğüne aykırı bir yönü olmadığı anlaşılmıştır.

159. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 2., 43., 56., 63. ve 169. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 13., 35. ve 127. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

4. (H) Fıkrasının Birinci Paragrafının İkinci ve Beşinci Cümleleri

a. İkinci Cümle

i. İptal Talebinin Gerekçesi

160. Dava dilekçesinde özetle, dava konusu kuralın kamu yararı amacı taşımadığı belirtilerek Anayasa'nın 2. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

ii. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

161. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 13. ve 48. maddeleri yönünden de incelenmiştir.

162. 2634 sayılı Kanun'un 8. maddesinin (H) fıkrasının birinci paragrafının birinci cümlesinde KTKGB'nin tamamı veya planlarla belirlenmiş alt bölgelerinin veya bir ya da birden fazla parsellerinin plan amaçlarına uygun olarak Bakanlıkça tahsis edilebileceği öngörülmüştür. Anılan paragrafın dava konusu ikinci cümlesinde bu bölgenin tamamının veya alt bölgenin tek bir ana yatırımcıya tahsisi için yapılan başvuruların tamamının Cumhurbaşkanı tarafından değerlendirilerek seçilen yatırımcıya ön izin verilmesine ve ön izin koşullarına karar verileceği hüküm altına almıştır.

163. Kural, söz konusu yerlerin turizm yatırımcısına tahsis edilmesinin ön izin verilmesi şartına bağlanmasını öngörmesi nedeniyle Anayasa'nın 48. maddesinde güvence altına alınan teşebbüs özgürlüğüne sınırlama getirmektedir.

164. Kural, anılan Kanun'un taşınmazların turizm amaçlı kullanımının usul ve şartlarının düzenlendiği 8. maddesi kapsamında yapılacak tasarruflara ilişkindir

165. Kuralda ve Kanun'un diğer hükümlerinde, ön iznin koşullarına ve Cumhurbaşkanı tarafından yapılacak değerlendirmede uygulanabilecek ölçütlere dair herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Başka bir ifadeyle kural söz konusu alanların tahsis edilmesi yönünde yapılacak başvurular bakımından ön değerlendirme yapılmasına ilişkin usul getirmiş olmakla birlikte bu usulün uygulanmasında geçerli olacak ölçütlere, dikkate alınacak güvencelere ilişkin herhangi bir düzenleme içermemektedir. Bu itibarla belirlilik unsuru taşımadığı anlaşılan kuralın teşebbüs özgürlüğünün kanunla sınırlanması ilkesiyle çeliştiği sonucuna varılmıştır.

166. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 13. ve 48. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 2. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 13. ve 48. maddesi yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

b. Beşinci Cümle

i. İptal Talebinin Gerekçesi

167. Dava dilekçesinde özetle, dava konusu kuralla kanunla düzenlenmesi gereken konularda yürütme organına sınırları belirsiz nitelikte yetki tanıdığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2. ve 7. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

ii. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

168. Kural, 2634 sayılı Kanun'un 8. maddesinin (H) fıkrası kapsamında KTKGB'lerin tamamının veya planlarla belirlenmiş alt bölgelerinin veya bir ya da birden fazla parsellerinin, plan amaçlarına uygun olarak Bakanlıkça tahsis edilmesi işlemlerinin usul ve esaslarının Bakanlıkça belirlenmesini hüküm altına almaktadır.

169. Kuralla anılan Kanun'un 2. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendindeki KTKGB tanımı dikkate alındığında doğal, tarihi ve kültürel değerlerin yoğun olarak bulunduğu alanlarda (H) fıkrası kapsamında yapılacak tahsis işlemlerine yönelik usul ve esasların belirlenmesi hususunda Bakanlığa yetki tanındığı anlaşılmaktadır.

170. Kural kapsamındaki tahsis işlemlerinin usul ve esaslarının Kanun'un 8. maddesine tabi olabileceği düşünülebilirse de kuralda herhangi bir temel ölçüt ve çerçeve ortaya konulmadan yürütme organına doğrudan düzenleme yetkisi verilmektedir. Hâlbuki turizmin geliştirilmesinde kamu yararının bulunduğu ve zorunlu olduğu ölçüde tarih, kültür ve tabiat varlıkları ile orman arazilerinin turizm amaçlı tahsisinin gerekliliği yadsınamaz ise de Anayasa'nın 63. maddesi ve 169. maddesinde tarih, kültür ve tabiat varlıkları ile ormanların korunmasına verilen özel önem ve uzun dönemdeki yaşamsal kamu yararı karşısında kuralda öngörülen nitelikteki tahsis işlemleri bakımından uygulanacak tasarrufların temel ölçütlerinin ve çerçevesinin kanunda belirlenmesi gerekmektedir.

171. Bu itibarla Kanun'un 8. maddesinin (H) fıkrası kapsamında yapılacak tahsis işlemlerine yönelik usul ve esasların belirlenmesine ilişkin temel ilke ve esaslar kanunda düzenlenmeksizin bu konudaki yetkinin doğrudan Bakanlığa bırakılmasının yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesiyle bağdaşan bir yönü bulunmamaktadır.

172. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 7. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Kural Anayasa'nın 7. maddesine aykırı görülerek iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın 2. maddesi yönünden incelenmemiştir.

5. (H) Fıkrasının İkinci Paragrafının Birinci Cümlesinde Yer Alan "...veya Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir Kararı..." İbaresini

a. Genel Açıklama

173. 2872 sayılı Kanun'un 1. maddesinde anılan Kanun'un amacının bütün canlıların ortak varlığı olan çevrenin sürdürülebilir çevre ve sürdürülebilir kalkınma ilkeleri doğrultusunda korunmasını sağlamak olduğu hükme bağlanmış; 10. maddesinde de gerçekleştirmeyi planladıkları faaliyetleri sonucu çevre sorunlarına yol açabilecek kurum, kuruluş ve işletmelerin çevresel etki değerlendirmesi (ÇED) raporu veya proje tanıtım dosyası hazırlamakla yükümlü oldukları belirtilmiştir.

174. Kanun'un 2. maddesinde ÇED, gerçekleştirilmesi planlanan projelerin çevreye olabilecek olumlu ve olumsuz etkilerinin belirlenmesinde, olumsuz yöndeki etkilerin önlenmesi ya da çevreye zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilmesi için alınacak önlemlerin, seçilen yer ile teknoloji alternatiflerinin belirlenerek değerlendirilmesinde ve projelerin uygulanmasının izlenmesi ve kontrolünde sürdürülecek çalışmalar olarak tanımlanmıştır.

175. ÇED sürecine ilişkin usul ve esaslar, 29/7/2022 tarihli ve 31907 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği'nde düzenlenmiştir. Söz konusu Yönetmelik'e ekli (1) sayılı Liste'de ÇED uygulanması zorunlu olan projeler ile ekli (2) sayılı Liste'de ÇED gerekli değildir kararı verilebilecek, çevresel etkileri ön inceleme ve değerlendirmeye

tabi projeler tek tek sayılarak gösterilmiştir. Bu itibarla Yönetmelik’e ekli (1) sayılı Liste’de sayılan projeler için ÇED raporu alınması zorunludur.

176. Yönetmelik’e ekli (2) sayılı Liste’de yer alan projelerin gerçekleştirilmesi ise çevre üzerindeki muhtemel olumsuz etkilerinin, alınacak önlemler sonucunda ilgili mevzuat ve bilimsel esaslara göre kabul edilebilir düzeyde olduğunun Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından belirlenmesi üzerine mümkündür. Bu Liste’de sayılan projeler anılan Bakanlık tarafından gerçekleştirilen ön inceleme ve değerlendirmeye tabidir. Ön inceleme ve değerlendirme yönteminin esasları ise Yönetmelik’in 16. maddesinde düzenlenmiştir. Bu inceleme ve değerlendirme sonucunda 17. maddeye göre Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından “ÇED gereklidir” ya da “ÇED gerekli değildir” kararı verilmektedir.

177. Dolayısıyla bir proje için “ÇED gerekli değildir” kararı nihai olarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından ancak ön inceleme ve değerlendirme sonucu verilmektedir. Anılan Bakanlık tarafından verilen bu türden kararlar da yargı denetimine tabidir.

b. İptal Talebinin Gerekçesi

178. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralla herhangi bir kamu yararı olmaksızın devletin çevrenin korunmasına ilişkin sorumluluğunun ortadan kaldırdığı, kuralla KTKGB’ler dâhilinde turizm yatırıma tahsis edilen bazı yerler için çevresel etki değerlendirmesi ortaya konulmadan yapı ve tesis inşasına imkân tanındığı belirtilerek kuralın Anayasa’nın 2., 5. ve 56. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

c. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu

179. 2634 sayılı Kanun’un 8. maddesinin (H) fıkrasının ikinci paragrafının birinci cümlesinde KTKGB’lerde çevresel etki değerlendirmesi olumlu kararı veya “Çevresel etki değerlendirmesi gerekli değildir.” kararı verilen yatırımlar hakkında yatırımın gerçekleşmesi için alınması gereken tüm izin, onay ve ruhsatların ilgili kurumlarca başkaca hiçbir işleme gerek kalmaksızın on beş gün içinde verileceği öngörülmüştür. Anılan cümlede yer alan “...Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir Kararı...” ibaresi dava konusu kuralı oluşturmaktadır.

180. Anayasa’nın 56. maddesi uyarınca çevrenin korunmasını sağlamak için etkili bir hukuk düzeni oluşturmakla yükümlü kılınan devletin bu yükümlüğünü somut tedbirlerle nasıl yerine getireceği kanun koyucunun takdirindedir. Bu bağlamda çevreye etkisi olabilecek türden tasarruflar bakımından kanun koyucunun çevrenin korunmasına yönelik yöntemleri belirlemesinde takdir yetkisi bulunmaktadır.

181. Anılan Kanun’un birçok hükmünde turizm yatırımları bakımından gerçekleştirilecek iş ve işlemlerde çevrenin korunmasına, kirliliğin önlenmesine ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. Kanun’un 6. maddesinin ikinci fıkrasında devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerde ücretsiz girişli günü birlik tesis yapılmasında çevre kirliliğinin önlenmesine ilişkin tüm önlemlerin alınması koşulu öngörülmekte, 8. maddenin (H) fıkrasında ise madde kapsamındaki taşınmazlar üzerinde ana yatırımcı lehine irtifak hakkı tesisinin Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca belirlenen koşullarla ve bu bakanlık tarafından yapılacağı belirtilmektedir. Yine 2872 sayılı Kanun’un “İzin alma, arıtma ve bertaraf etme yükümlülüğü” başlıklı 11. maddesinin beşinci fıkrasında KTKGB’lerde ve turizm merkezlerinde Bakanlığın veya yetkili kıldığı birimlerin atık su altyapı sistemlerinin kurulması, bakımı, onarımı ve işletilmesinden sorumlu oldukları düzenlenmiştir.

182. Bu itibarla 2634 sayılı Kanun’un 8. maddesinin (H) fıkrası uyarınca turizm yatırımının gerçekleşebilmesi anılan Kanun ve ilgili diğer mevzuat hükümleri uyarınca öngörülen koşulların

sağlanmasına bağlıdır. Bu çerçevede kuralla turizm yatırımlarının gerçekleştirilmesinde ortaya çıkabilecek çevresel riskler bakımından gerekli tedbirlerin alınmasına ilişkin olarak ilgili mevzuat hükümlerinde yeterli güvencelerin öngörüldüğü gözetildiğinde kuralın devletin çevrenin korunmasına yönelik pozitif yükümlülüğüne aykırı bir yönünün bulunmadığı anlaşılmaktadır.

183. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 56. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Selahaddin MENTEŞ bu görüşe katılmamıştır.

Kuralın Anayasa'nın 2. ve 5. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 56. maddesi yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. ve 5. maddeleri yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

F. Kanun'un 10. Maddesiyle 2634 Sayılı Kanun'un 29. Maddesine Eklenen Üçüncü Fıkranın İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

184. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralla Türkiye'nin egemenlik hakkına uygun olmayan biçimde kabotaj hakkından vazgeçildiği ve bu durumu gerektiren üstün bir kamu yararının bulunmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2. ve 6. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

185. 2634 sayılı Kanun'un 29. maddesinin dava konusu üçüncü fıkrasının birinci cümlesinde Bakanlıkça ülke turizmine ve tanıtımına katkı sağladığı değerlendirilen ve boyları otuz dokuz metrenin üzerinde olan yabancı bayraklı ticari yatların Türk kara sularında faaliyet göstermelerine ve seyrine her yıl belirlenen sosyal ve teknik altyapı hizmetlerine katkı payı alınması suretiyle, aynı takvim yılını geçmeyecek şekilde geçici süreli olarak Bakanlıkça izin verilebileceği öngörülmüştür.

186. Anılan fıkranın dava konusu ikinci cümlesinde ise izin süresi sonunda yeniden süre verilmeyen ve Türk kara sularından ayrılmayan yatlar hakkında 27/10/1999 tarihli ve 4458 sayılı Gümrük Kanunu hükümlerinin uygulanacağı hükme bağlanmıştır.

187. Türk kara suları dâhilinde deniz taşıtlarının faaliyette bulunmasına ilişkin olarak 19/4/1926 tarihli ve 815 sayılı Türkiye Sahillerinde Nakliyatı Bahriye (Kabotaj) ve Limanlarla Kara Suları Dahilinde İcrayı San'at ve Ticaret Hakkında Kanun'da temel düzenlemeler yapılmıştır.

188. Anılan Kanun'un 1. maddesinin birinci fıkrasında ülkemiz sahillerinin bir noktasından diğerine eşya ve yolcu alıp nakletmenin ve sahillerde limanlar dâhilinde ve arasında çekme ve kılavuzluk ve hangi mahiyette olursa olsun tüm liman hizmetlerini ifa etmenin sadece Türkiye sancağını taşıyan gemi ve araçlara özgü olduğu hüküm altına alınmıştır. Yine Kanun'un 2. maddesi uyarınca bu gemi ve araçlarla gerçekleştirilen ve söz konusu Kanun'da sayılan bütün faaliyetlerin Türk tabiiyetinde bulunan kişiler tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir.

189. Öte yandan sınırlı sayıda olmak üzere Kanun'un bu genel kuralına istisna getirildiği görülmektedir. Bu bağlamda 3. maddenin ikinci cümlesiyle petrol hakkı sahibi yabancıların Türk kara suları dâhilinde petrol arama ve üretim faaliyetlerini icra edebilmesi mümkün kılınmış; 4. maddede geçici olmak ve herhangi bir hak vermemek şartıyla yabancı kurtarma gemileri ile petrol arama ve üretim faaliyetlerinde kullanılan deniz araçlarının çalıştırılmalarına ve Türk kurtarma

gemilerinde yabancı uzman, kaptan ve tayfa çalıştırılmasına hükümetçe izin verebileceği düzenlenmiştir.

190. Anayasa’da Türk karasularında yürütülecek deniz seyri ve deniz faaliyetlerine ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu itibarla kanun koyucunun kamu yararının sağlanması amacını gözeterek ve Anayasa’ya aykırı olmamak kaydıyla bu alanda serbestçe düzenleme yapma, istisna ve muafiyetler öngörme yetkisi bulunmaktadır.

191. Dava konusu kural 815 sayılı Kanun’da düzenlenen muafiyet ve istisnalara benzer biçimde Türk karasularında yürütülecek her türlü deniz seyri ve denizcilik faaliyetinin Türk bayraklı araçlar ile yerine getirilmesi ilkesine istisna öngörmektedir. Kuralda yabancı bayraklı ticari yatların Türk karasularında faaliyet göstermelerine ve seyrine, hangi hâllerde, hangi merci tarafından, hangi kapsamda, ne kadar süre ile izin verilebileceği hususunun açık ve net olarak düzenlendiği görülmektedir.

192. Kuralda ifade edilen sosyal ve teknik altyapı hizmetlerine katkı payı ise 2/7/1964 tarihli ve 492 sayılı Harçlar Kanunu’na ekli (7) sayılı Tarife’nin “*II-Liman işlemleri:*” başlıklı bölümünün (9) numaralı fıkrasında düzenlenmiştir. Ayrıca söz konusu katkı payının, kuralda gösterilen nitelikteki yabancı bayraklı yatların Türk karasularında faaliyetlerine ve seyrine izin verilebilmesi için anılan Kanun kapsamında yapılması gereken bir ödeme olduğu ve bu suretle kuralla turizm sektöründen gelir sağlanmasının amaçlandığı anlaşılmaktadır. Bu itibarla kuralda kamu yararı dışında bir amacın gözetildiği söylenemez.

193. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa’nın 2. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa’nın 6. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

G. Kanun’un 12. Maddesiyle 2634 Sayılı Kanun’un 31. Maddesinin Değiştirilen (b) Fıkrasında Yer Alan “... ve Bakan tarafından yetkilendirilen kamu görevlilerince...” İbaresinin İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

194. Dava dilekçesinde özetle; idari yaptırımların kanunilik ilkesine tabi olduğu ancak dava konusu kuralın idari yaptırımların uygulayıcıları yönünden belirsizlik taşıdığı, mülkiyet hakkının kapsamını belirsiz biçimde sınırladığı belirtilerek kuralın Anayasa’nın 2., 13., 35. ve 38. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu

195. 2634 sayılı Kanun’un 31. maddesinin (b) fıkrasında anılan Kanun’un 33. maddesindeki idari yaptırımların 30. maddenin ikinci fıkrası kapsamında denetim yetkisi verilenler ile Bakanlık kontrolörleri ve Kültür ve Turizm Bakanı (Bakan) tarafından yetkilendirilen kamu görevlilerince tayin edileceği belirtilmiştir. Anılan fıkra da yer alan “...ve Bakan tarafından yetkilendirilen kamu görevlilerince...” ibaresi dava konusu kuralı oluşturmaktadır.

196. Anayasa’nın 38. maddesinin birinci fıkrasında “*Kimse, işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz.*” denilerek suçun kanuniliği ilkesi, üçüncü fıkrasında da “*Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur.*” ifadesine yer verilerek *cezanın kanuniliği* ilkesi getirilmiştir. Anayasa’nın anılan maddesinde yer alan *suçta ve cezada kanunilik* ilkesi uyarınca hangi eylemlerin yasaklandığı ve bu yasak eylemlere verilecek cezaların hiçbir kuşkuyla yer bırakmayacak biçimde kanunda gösterilmesi, kuralın açık,

anlaşılır ve sınırlarının belirli olması gerekmektedir. Kişilerin yasak eylemleri önceden bilmeleri gerektiği düşüncesine dayanan bu ilkeyle temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması amaçlanmaktadır (AYM, E.2010/1, K.2011/149, 3/11/2011).

197. Anayasa'nın anılan maddesinde idari suç ve cezalar ile adli suç ve cezalar arasında bir ayırım yapılmadığından her ikisi de bu maddede öngörülen ilkelere tabidir. Adli ve idari suçlarda davranış normlarına aykırı ve haksızlık teşkil eden bir fiille kanun koyucunun koruma altına aldığı bir hukuki değer ihlali söz konusu olup adli ve idari cezaların her ikisi de cebir içermektedir (AYM, E.2015/85, K.2016/3, 13/1/2016, §13).

198. Korunan hukuki değer ile ihlalin neden olduğu hukuki sonuçların aynı olmaması ise idari suç ve cezalar ile adli suç ve cezalar arasındaki temel farklılığı oluşturmaktadır. Adli para cezalarından daha yüksek miktarlarda idari para cezalarının verilebilmesine imkân tanıyan düzenlemeler de bulunmakla birlikte adli suçlar için öngörülen cezaların idari suçlar için öngörülen cezalardan genellikle daha ağır olması, hürriyeti bağlayıcı cezaların kural olarak adli suçlar yönünden geçerli olması, idari suçlarda kanun koyucunun daha az önem atfettiği bir hukuki değer ihlal edilmesi ve öngörülen yaptırımın da genellikle idari bir makam tarafından idari usuller izlenerek uygulanması nedeniyle Anayasa'nın 38. maddesindeki ilkelerin aynı boyut ve kapsamıyla idari suçlara da uygulanması, işin mahiyetine uygun düşmemektedir. Yasama organının ağır işleyen yapısı ile ekonomik ve teknik hayatın hızla değişen ve gelişen şartları gözetilerek, suç ve cezalarda kanunilik ilkesinin idari suçlar yönünden daha esnek uygulanması gerekmektedir (AYM, E.2015/85, K.2016/3, 13/1/2016, §14).

199. 2634 sayılı Kanun'un 33. maddesinde idari suç teşkil eden ve idari para cezası şeklinde idari yaptırıma bağlanan eylemler herhangi bir tereddüde yer bırakmayacak biçimde ayrı ayrı gösterilmektedir. Kural; bakana, anılan maddede belirlenmiş idari yaptırımları tayin edecek kamu görevlilerinin belirlenmesi yetkisi tanımaktadır. Bu çerçevede anılan Kanun'un 30. maddesinin ikinci fıkrası kapsamında denetim yetkisi verilenler ile Bakanlık kontrolörleri ve kural uyarınca bakan tarafından tespit edilen kamu görevlileri de 33. madde kapsamında işlem yapabilecektir.

200. Anayasa Mahkemesinin kararlarında da belirtildiği üzere Anayasa'nın 38. maddesi bağlamında idari nitelikteki suçların kanunda belirlenerek karşılığında cezasının gösterilmiş olması yeterli olup suç sayılan eylemler ve cezası, bireylerin hangi somut fiil ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını belirli bir açıklık ve kesinlikte öngörebilmelerine imkân verecek şekilde kanunda gösterildikten sonra yasama organının uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin konularda alınacak önlemlerin kamu hizmetlerinin ve toplumsal ihtiyaçların değişkenliği çerçevesinde duyulan gereksinmelere uygunluğunu sağlamak amacıyla yürütme organına yetki vermesi idari kararlarla suç ihdası ve dolayısıyla kanunilik ve belirlilik ilkesinin ihlali anlamına gelmemektedir (benzer yöndeki bir karar için bkz. AYM, E.2018/30, K.2018/94, 25/9/2018, §15).

201. Bu itibarla kuralla; bakana, Kanun'da gösterilen idari yaptırımlar ile sınırlı olarak bu yaptırımların tayin edilmesi hususunda Bakanlık bünyesindeki kamu görevlilerini belirleme yetkisi verilmesinde söz konusu yetkinin kullanılması ile bu kişilerin idari yaptırım kapsamında tesis edecekleri işlemlerin yargı denetimine tabi olduğu gözetildiğinde kuralın belirlilik ilkesine aykırı olmadığı, bu yönüyle kanunilik şartını taşıdığı anlaşılmıştır.

202. Öte yandan kuralın gerekçesinde “*Uygulama kolaylığı sağlanması ve süreçlerin aksamadan hızlı bir şekilde sonuçlandırılmasını teminen madde ile; Kültür ve Turizm Bakanlığı taşra teşkilatına yetki devri yapılması durumunda, para cezalarının denetim yetkisini kullananlar tarafından da verilebilmesi amaçlanmıştır.*” denilmektedir. Buna göre söz konusu değişikliğin

Kanun kapsamında yapılacak denetimlerin Bakanlığın artan iş yükü nedeniyle aksamamasını amaçladığı, dolayısıyla kamu yararını sağlamayı hedeflediği anlaşılmıştır.

203. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 2. ve 38. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 13. ve 35. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

Ğ. Kanun'un 16. Maddesiyle 2634 Sayılı Kanun'un Değiştirilen Ek 5. Maddesinin İncelenmesi

204. 2634 sayılı Kanun'un dava konusu ek 5. maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesine 7464 sayılı Kanun'un 15. maddesiyle "...turizm maksatlı izin verilen alanlarda..." ve "...sadece..." ibareleri eklenmiş, anılan cümlede yer alan "...olanlar ile kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ile turizm merkezleri içinde ve bu bölge ile merkezlerin dışında olmakla birlikte denize kıyısı olan ilçelerde, içerisinde..." ibaresi "...olan yerler ile..." şeklinde, "...konaklama tesisi bulunan..." ibaresi "...konaklama tesisi içeren..." şeklinde değiştirilmiş, fıkraya ikinci cümle eklenmiş ve fıkranın dördüncü cümlesi yürürlükten kaldırılmıştır.

205. Açıklanan nedenle konusu kalmayan kurala ilişkin iptal talebi hakkında karar verilmesine yer olmadığına karar vermek gerekir.

H. Kanun'un 17. Maddesiyle 2634 Sayılı Kanun'a Eklenen Geçici 11. Maddenin Üçüncü ve Dördüncü Fıkralarının İncelenmesi

1. Genel Açıklama

206. 2634 sayılı Kanun'un geçici 11. maddesinde 7334 sayılı Kanun'la yapılan değişikliklerden önce ilgili idaresinden alınmış işyeri açma ve çalışma ruhsatı ile faaliyette bulunan turizm işletmesi belgesi bulunmayan konaklama tesisleri ile konaklama içermeyen müstakil plaj işletmelerinin durumu düzenlenmiştir.

207. Anılan maddenin birinci fıkrasında hâlihazırda ilgili idaresinden alınmış işyeri açma ve çalışma ruhsatı ile faaliyette bulunan ve turizm işletmesi belgesi bulunmayan konaklama tesislerine, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde Bakanlığa başvurmaları hâlinde basit konaklama turizm işletmesi belgesinin verileceği, aynı süre içerisinde turizm işletmesi belgesi alan konaklama tesislerinin basit konaklama turizm işletmesi belgesi almasının zorunlu olmadığı hüküm altına alınmıştır.

208. Basit konaklama turizm işletmesi belgesi, anılan Kanun'un 3. maddesinin birinci fıkrasının (n) bendinde geçici 11. madde kapsamında verilen belge olarak tanımlanmıştır. Ayrıca söz konusu maddenin ikinci fıkrasında bu belgeyi haiz işletmelerin 13., 14., 18., 19. ve 20. maddeler hariç olmak üzere Kanun'a, 24/4/1930 tarihli ve 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'nun 178. maddesine, 5/1/1961 tarihli ve 222 sayılı İlköğretim Ve Eğitim Kanunu'nun 61. maddesine, 8/6/1942 tarihli ve 4250 sayılı İspirto ve İspirtolu İçkiler İnhisarı Kanunu'nun 9. maddesinin ikinci fıkrasındaki mesafe şartına tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

209. Bu durumda basit turizm işletmesi belgesine sahip tesislerin 2634 sayılı Kanun'un 13. maddesinde düzenlenen turizm sektöründeki teşvik tedbirlerine ve turizm yatırım ve işletmelerinin bu teşviklerden yararlanma usul ve esaslarına ilişkin hükümlere, 14. maddesinde düzenlenen turizm kredilerine ilişkin düzenlemelere, 18. maddesinde düzenlenen personel çalıştırılmasına ilişkin hükümlere, 19. maddesinde düzenlenen alkollü içecek satışına ilişkin düzenlemelere, 20.

maddesinde belirtilen resmî tatil, hafta sonu ve öğle tatillerine ilişkin hükümlere tabi olmadığı ve/veya bu hükümlerde sağlanan imkânlardan yararlanamadığı anlaşılmıştır.

210. Ayrıca bu işletmelerin tabi kılındığı 1593 sayılı Kanun'un 178. maddesinde, her nevi sanat müesseseleri ve maden ocakları ve inşaat yerleri dâhilinde veya yakınında ispirotolu meşrubat satışı veya umumi evler açılması yasağı, 222 sayılı Kanun'un 61. maddesinde meyhane, kahvehane, kıraathane, bar, elektronik oyun merkezleri gibi umuma açık yerler ile açık alkollü içecek satılan yerlerin okul binalarından kapıdan kapıya en az 100 metre uzaklıkta bulunması zorunluluğu, 4250 sayılı Kanun'un 9. maddesinin ikinci fıkrasında Kanun kapsamına giren ürünlerin perakende veya açık olarak satışının yapıldığı yerler ile örgün eğitim kurumları ve dershaneler, öğrenci yurtları ve ibadethaneler arasında kapıdan kapıya en az yüz metre mesafenin bulunması zorunluluğu düzenlenmiştir.

211. 2634 sayılı Kanun'un geçici 11. maddesinin dava konusu dördüncü fıkrasında ise 7334 sayılı Kanun'la yapılan değişikliklerden önce hâlihazırda faaliyette bulunan konaklama içermeyen müstakil plaj işletmelerine, maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir ay içerisinde turizm işletmesi belgesi almak için Bakanlığa başvuruda bulunmaları hâlinde turizm işletmesi belgesinin verileceği, bu süre içinde başvuruda bulunmayan ve Bakanlıkça yapılacak denetim sonucunda belirlenen kriterleri taşımadığı veya sonradan kaybettiği anlaşılan işletmelerin belgelerinin iptal edileceği, belgesi iptal edilen işletmelerin yetkili idare tarafından bir ay içinde işyeri açma ve çalışma ruhsatının iptal edileceği ve faaliyetlerine son verileceği düzenlenmiştir. Öte yandan 2634 sayılı Kanun'un geçici 16. maddesiyle burada düzenlenen bir aylık süre içinde başvuruda bulunmayanların başvuru süresi 28/7/2022 tarihine kadar uzatılmıştır.

212. Anılan Kanun'un geçici 11. maddesinin beşinci fıkrasında madde kapsamında belgelendirilecek konaklama tesisleri ve plaj işletmelerinin niteliklerine ve denetimlerine ilişkin konular ile belgelendirme usul ve esaslarının Bakanlıkça yürürlüğe konulacak yönetmelikle belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

2. İptal Talebinin Gerekçesi

213. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralların işletmelerin 2634 sayılı Kanun kapsamında belediyeden ruhsat alma uygulamasını ortadan kaldırdığı, tüm işletmelerin Bakanlıktan belge almalarını zorunlu hâle getirdiği, hâlihazırda iş yeri açma ve çalışma ruhsatları bulunan işletmelerin turizm belgesi almamaları hâlinde faaliyetlerinin sona ermesini öngördüğü, kuralların yerel yönetimlerin özerkliği ilkesinin zedelemek suretiyle belediyelerin turizm işletmeleri üzerindeki yetkisini önemli ölçüde sınırladığı, bu konuda yerel yönetimler aleyhine dengesizlik yarattığı, öncesinde hukuki sorumluluklarını yerine getirerek faaliyette bulunan işletmelerin öngörülemez biçimde yükümlülüklerini artırmak suretiyle kazanılmış haklarını ortadan kaldırdığı, hâlihazırda yaptıkları ve ekonomik değer teşkil eden yatırımlarını da akamete uğrattığı belirtilerek kuralların Anayasa'nın 2., 13., 48. ve 127. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

a. Üçüncü Fıkra

214. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 35. maddesi yönünden de incelenmiştir.

215. Anayasa'nın 35. maddesiyle güvenceye bağlanan mülkiyet hakkı, ekonomik değer ifade eden ve parayla değerlendirilebilen her türlü mal varlığı hakkını kapsamaktadır (AYM, E.2015/39, K.2015/62, 1/7/2015, § 20). Bu bağlamda mülk olarak değerlendirilmesi gerektiğinde kuşku

bulunmayan menkul ve gayrimenkul mallar ile bunların üzerinde tesis edilen sınırlı ayni haklar ve fıkri hakların yanı sıra icrası kabil olan her türlü alacak da mülkiyet hakkının kapsamına dâhildir (*Mahmut Duran ve diğeri*, B. No: 2014/11441, 1/2/2017, § 60).

216. Dava konusu kuralda, kural yürürlüğe girmeden önce hâlihazırda faaliyette bulunan konaklama tesislerinin basit konaklama turizm işletmesi belgesi almak için başvuruda bulunmadıkları takdirde faaliyette bulunamayacakları, sahip oldukları işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının da ilgili idarece iptal edilerek faaliyetlerine son verileceği hüküm altına alınmıştır.

217. Buna göre kuralda basit konaklama belgesi alınması için başvuruda bulunulmaması hâlinde söz konusu işletmelerin devam eden faaliyetlerinin hukuki dayanağı niteliğindeki açma ve çalışma ruhsatlarının iptalinin öngörülmesiyle Anayasa'nın 35. maddesi kapsamında mülkiyet hakkına ilişkin ekonomik mal varlığı kabul edilen değerlere müdahale gerçekleştirilmektedir (bu yöndeki kararlar için bkz. *Ahmet Bal*, B. No: 2015/19400, 11/6/2018; *Hidayet Metin*, B. No: 2014/7329, 6/4/2017; *Ohannes Tomarcı*, B. No: 2015/18992, 28/6/2018; *Çağdaş Petrol Ürünleri Pazarlama Otomotiv Tic. ve Tur. Ltd. Şti.*, B. No: 2015/12306, 28/11/2018; *Cevdet Timur*, B. No: 2015/3742, 10/1/2019).

218. Anayasa'nın 35. maddesi ve mülkiyet hakkına temas eden diğer hükümleri dikkate alındığında Anayasa'nın mülkiyet hakkına müdahaleyle ilgili üç kural ihtiva ettiği görülmektedir. Bu maddenin birinci fıkrasında herkesin mülkiyet hakkına sahip olduğu belirtilmek suretiyle mülkten barışçıl yararlanma hakkına yer verilmiş, ikinci fıkrasında da mülkten barışçıl yararlanma hakkına müdahalenin çerçevesi belirlenmiştir. Maddenin ikinci fıkrasında genel olarak mülkiyet hakkının hangi koşullarda sınırlanabileceği belirlenmekle aynı zamanda mülkten yoksun bırakmanın şartlarının genel çerçevesi de çizilmiştir. Maddenin son fıkrasında ise mülkiyet hakkının kullanımının toplum yararına aykırı olamayacağı kurala bağlanmak suretiyle devletin mülkiyetin kullanımını kontrol etmesine ve düzenlemesine imkân sağlanmıştır. Anayasa'nın diğer bazı maddelerinde de devlet tarafından mülkiyetin kontrolüne imkân tanıyan özel hükümlere yer verilmiştir. Ayrıca belirtmek gerekir ki mülkten yoksun bırakma ve mülkiyetin düzenlenmesi, mülkiyet hakkına müdahalenin özel biçimleridir (*Recep Tarhan ve Afife Tarhan*, B. No: 2014/1546, 2/2/2017, §§ 55-58).

219. 2634 sayılı Kanun'da düzenlenen yükümlülüklerin yerine getirilmemesi durumunda işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının iptal edilmesinin öngörülmesi turizm sektöründe faaliyet gösteren işletmelerin belirli standartlarda etkin bir şekilde işlemlerini sağlamak üzere turizm sektöründeki bazı faaliyetlerin yeniden düzenlenmesi amacıyla yapıldığından mülkiyet hakkında yönelen müdahalenin mülkiyetin kamu yararına kullanılmasının kontrolü veya düzenlenmesine ilişkin üçüncü kural çerçevesinde incelenmesi gerekir (bu yöndeki karar için bkz. *Ohannes Tomarcı*, § 39).

220. Anayasa'da yer alan ve anılan üçüncü kural devlete, mülkiyetin kullanımı veya mülkiyetten yararlanma hakkını kontrol etme ve bu konuda düzenleme yetkisi vermektedir. Mülkiyetten yoksun bırakmaya göre daha geniş takdir yetkisi veren düzenleme yetkisinin kullanımında da kanunilik, meşruluk ve ölçülülük ilkelerinin gereklerinin karşılanması kural olarak aranmaktadır. Buna göre mülkiyet hakkının düzenlenmesi yetkisi de kamu yararı amacıyla ve kanunla kullanılmalıdır (*Orhan Yüksel*, B. No: 2013/604, 10/12/2015, §§ 57, 58).

221. Anayasa'nın 35. maddesinin ikinci fıkrasında mülkiyet hakkının ancak kanunla sınırlanabileceği belirtilmek suretiyle mülkiyet hakkına yönelik müdahalelerin kanunda öngörülmesi gerektiği ifade edilmiştir.

222. Öte yandan mülkiyet hakkına sınırlama getirilirken temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına ilişkin genel ilkeleri düzenleyen Anayasa'nın 13. maddesinin de gözönünde bulundurulması gerekir.

223. Basit konaklama turizm işletmesi belgesinin kural kapsamında kalan işletmelerin faaliyetlerine devam edebilmeleri ve işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının iptal edilmemesi için alınması zorunlu tutulan ve bu suretle mülkiyet hakkına yönelik müdahalenin aracı niteliğinde bir belge olduğu anlaşılmaktadır. Söz konusu belgenin temin edilme koşullarına dair 2634 sayılı Kanun'da herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Hâlbuki bir yükümlülük öngörülmesi suretiyle mülkiyet hakkı kapsamında kalan bir değere sınırlama getirildiğinde bu yükümlülüğün kapsam ve sınırlarının kanunla düzenlenmesi zorunludur. Anılan Kanun'da basit konaklama turizm işletmesi belgesinin temininde gerekli şartlar düzenlenmemiş bu konudaki yetki doğrudan yönetmelik çıkarmak suretiyle Bakanlığa verilmiştir.

224. Kuralla, basit konaklama turizm işletmesi belgesi temin edilmesi konusundaki ölçütlere ilişkin yasal çerçeve belirlenmeksizin yürütme organına sınırları ve kapsamı belirli olmayan bir yetkinin tanınması mülkiyet hakkının kanunla sınırlandırılması ilkesiyle çelişmektedir.

225. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 13. ve 35. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Muhterem İNCE ve Ömer ÇINAR bu görüşe katılmamışlardır.

Kural, Anayasa'nın 13. ve 35. maddelerine aykırı görülerek iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın 48. ve 127. maddeleri yönünden incelenmemiştir.

Kuralın Anayasa'nın 2. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 13. ve 35. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınması nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

b. Dördüncü Fıkra

226. Dava konusu kuralla 7334 sayılı Kanunla yapılan değişikliklerden önce hâlihazırda sahip oldukları işyeri açma ve çalışma ruhsatıyla faaliyette bulunan ve konaklama içermeyen müstakil plaj işletmelerine, turizm işletmesi belgesi almak için başvuru yapma yükümlülüğü getirilmiş; başvuruda bulunmamaları ve Bakanlıkça yapılacak denetim sonucunda belirlenen ölçütleri taşımadıkları veya sonradan kaybettikleri anlaşılanların varsa belgelerinin iptal edileceği, belgelerin iptal edilmesinin ardından da yetkili idare tarafından bir ay içinde işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının iptal edileceği ve faaliyetlerine son verileceği düzenlenmiştir.

227. 7334 sayılı Kanun'un 17. maddesiyle 2634 sayılı Kanun'a eklenen geçici 11. maddenin üçüncü fıkrasının Anayasa'ya uygunluk denetiminde belirtilen gerekçeler bu kural yönünden de geçerlidir.

228. Bu itibarla kuralla turizm işletmesi belgesi alınması için başvuruda bulunma ve temin etme yükümlülüğü öngörülmek suretiyle mülkiyet hakkına sınırlama getirilirken söz konusu belgenin temin edilmesi koşullarına ilişkin olarak anılan Kanun'da herhangi bir düzenleme yer almadığı gözetildiğinde kuralın mülkiyet hakkının kanunla sınırlandırılmasına ilişkin ilkeye aykırı olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

229. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 13. ve 35. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Muhterem İNCE ve Ömer ÇINAR bu görüşe katılmamışlardır.

Kural, Anayasa'nın 13. ve 35. maddelerine aykırı görülerek iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın 48. ve 127. maddeleri yönünden incelenmemiştir.

Kuralın Anayasa'nın 2. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 13. ve 35. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınması nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

I. Kanun'un 18. Maddesiyle 2634 Sayılı Kanun'a Eklenen Geçici 12. Maddenin Birinci Fıkrasının Birinci Cümlesinin "...bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren söz konusu kiralama, ön izin, kesin izin, irtifak hakkı veya kullanma iznine ilişkin olarak varsa açılan davalardan tüm yargılama giderleri üstlenilerek kayıtsız ve şartsız olarak feragat edilmesi,..." Bölümünün İncelenmesi

230. 2634 sayılı Kanun'un geçici 12. maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesine, 7417 sayılı Kanun'un 36. maddesiyle "...ve kış turizm merkezlerindeki günübirlik ile mekanik tesis hattı..." ibaresi eklenmiştir.

231. Açıklanan nedenle konusu kalmayan kurala ilişkin iptal talebi hakkında karar verilmesine yer olmadığına karar vermek gerekir.

İ. Kanun'un 19. Maddesiyle 2634 Sayılı Kanun'a Eklenen Geçici 13. Maddenin İkinci Fıkrasının İncelenmesi

1. Anlam ve Kapsam

232. 2634 sayılı Kanun'un geçici 13. maddesinin dava konusu ikinci fıkrasında anılan maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce Bakanlık tarafından yapılan ücretsiz girişli günübirlik tesisler ile söz konusu Kanun'un 9. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi uyarınca Bakanlıkça yapılabilecek tesisler için ağaçlandırma ve bakım bedeli ile orman köylüleri kalkındırma gelirinin ödenmeyeceği, varsa ödenmiş olanların iade edilmeyeceği düzenlenmiştir.

233. Anılan fıkra 7420 sayılı Kanun'un 11. maddesiyle "...ve ücretsiz girişli günübirlik tesisin bütünleyici unsuru olan denizle bağlantısını sağlayan kıyı kullanımlarında Devlet İhale Kanununun 75 inci maddesinden doğan bedeller..." ibaresi eklenmiştir.

234. Kuralın atıfta bulunduğu 2634 sayılı Kanun'un 9. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde KTKGB'ler ile turizm merkezleri sınırları içinde ve bu bölge ve merkezlere hizmet verecek alanlarda turizmin gelişmesi amacıyla yol, su, kanalizasyon, atık su arıtma tesisi, katı atık bertaraf tesisi gibi altyapı yatırımlarının Bakanlık tarafından yapılabileceği belirtilmiştir.

235. Anılan Kanun'un 8. maddesinin (A) fıkrasının (1) numaralı bendinin ikinci paragrafının (c) bendi uyarınca Kanun'a göre turizm yatırımı için tahsis edilen orman sayılan yerlerde orman alanının üç katı kadar alanın ağaçlandırma bedeli ve ağaçlandırılan bu alanın üç yıllık bakım bedeli, yatırımcı tarafından Orman Genel Müdürlüğü hesabına doğrudan belirtilen ağaçlandırma ve bakım işlerinde kullanılmak şartıyla gelir olarak kaydedilmelidir. Yine kural uyarınca bedelin yatırılmadığının tespiti hâlinde yatırımcıya turizm yatırımı veya işletmesi belgesi verilmesi mümkün değildir.

236. 19/4/2012 tarihli ve 6292 sayılı Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi ve Hazine Adına Orman Sınırları Dışına Çıkarılan Yerlerin Değerlendirilmesi ile Hazineye Ait Tarım Arazilerinin Satışı Hakkında Kanun ile 15/7/2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (4) numaralı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum

ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin ilgili maddelerine dayanılarak çıkarılan ve 13/6/2012 tarihli ve 28322 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Orman Köylülerinin Kalkındırılmalarının Desteklenmesi Faaliyetlerine İlişkin Yönetmelik'in 5. maddesinde orman köylüleri kalkındırma gelirlerinin nelerden ibaret olduğu gösterilmektedir.

237. Söz konusu maddenin (1) numaralı fıkrasının (b) bendine göre 2634 sayılı Kanun hükümleri gereğince verilecek izin veya irtifak haklarına dayanılarak devlet ve diğer kamu tüzel kişileriyle özel hukuk tüzel kişilerin kâr gayesi bulunmaksızın ve kamu yararına hizmetlerde kullanılmak üzere yapılacak tesisler dışındaki her türlü tesisin proje toplam bedelinin orman sahasına isabet eden kısmından %3 oranında alınacak tahsis payı bu gelirlerdendir. Yine aynı maddenin (4) numaralı fıkrası uyarınca bu gelirler Orman Genel Müdürlüğü adına açılan hesaba yatırılmakta, (5) numaralı fıkra uyarınca hesaptaki tutarlar bütçeye gelir kaydedilmektedir.

238. Bu çerçevede kural, 2634 sayılı Kanun'un geçici 13. maddesinin yürürlüğe girdiği tarihten önce Bakanlık tarafından yapılan ücretsiz girişli günübirlik tesis ile anılan Kanun'un 9. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında KTKGB'ler ile turizm merkezleri sınırlarında bu yerlere hizmet verecek alanlarda kuralda belirtilen çeşitli altyapı yatırımlarının Bakanlık tarafından inşa edilmesi hâlinde ağaçlandırma ve bakım bedeli ile orman köylüleri kalkındırma geliri tahsil edilmemesini; varsa tahsil edilenlerin iade edilmeyeceğini öngörmektedir.

2. İptal Talebinin Gerekçesi

239. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralla devletin ormanların, orman köylüsünün ve çevrenin korunması yükümlülüğünün ortadan kaldırıldığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 169. ve 170. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

240. Anayasa'nın 43. maddesinde kıyıların sahil şeritlerinin, kullanılış amaçlarına göre derinliği ve kişilerin bu yerlerden yararlanma imkân ve şartlarının kanunla düzenlenmesi öngörülmüştür.

241. Anayasa'nın 170. maddesinde de ormanlar içinde veya bitişiğindeki köyler halkının kalkındırılması, ormanların ve orman bütünlüğünün korunması bakımından ormanın gözetilmesi ve işletilmesinde devletle bu halkın iş birliğini sağlayıcı tedbirlerin alınacağı belirtilmek suretiyle devlete sorumluluk yüklenmiştir.

242. Dava konusu kural kapsamında kalan inşa edilmiş olan günübirlik tesisler ile KTKGB'ler ve turizm merkezleri sınırlarında gerçekleştirilebilecek çeşitli altyapı yatırımlarının orman alanlarında yer alması mümkün olduğu gibi kuralda belirtildiği üzere bu tesislerin denizle bağlantı sağlayan kıyı kullanımını gerektirmesi de mümkündür.

243. Anayasa'da öngörülen ilke ve kurallara uyulmak kaydıyla turizm faaliyetlerinin gerçekleştirilebilmesini belirli kurallara bağlayarak bu kurallar bağlamında ilgililerden, bedel ödenmesini ya da ödenmemesini öngörmek, ödeme istenmesi hâlinde bunların kapsam ve niteliğini belirleyerek turizm faaliyetlerinin yaygınlaştırılması ve geliştirilmesi için düzenlemeler yapmak kanun koyucunun takdir yetkisindedir. Bu konuda yapılacak düzenlemelerle kamu yararının gerçekleşip gerçekleşmeyeceğini veya hangi ölçüde gerçekleşeceğini denetlemek ise yerindelik denetimi kapsamında olup anayasa yargısının kapsamı dışında kalmaktadır (benzer yöndeki karar için bkz. AYM, E.2018/7, K.2018/80, 5/7/2018, § 18).

244. Nitekim 2634 sayılı Kanun'un 8. maddesinin (A) fıkrasının (1) numaralı bendinin ikinci paragrafının (c) bendi uyarınca turizm yatırımı için tahsis edilen orman sayılan yerlerde

ağaçlandırma ve bakım bedeli, *Orman Köylülerinin Kalkındırılmalarının Desteklenmesi Faaliyetlerine İlişkin Yönetmelik*'in 5. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendi uyarınca 2634 sayılı Kanun kapsamında verilecek izin veya irtifak haklarına dayanılarak tahsis edilen orman sayılan yerler için tahsis payı olarak orman köylüleri kalkındırma geliri tahsil edilmesi öngörülmektedir.

245. Kural ise kuralda belirtilen tesisler için ağaçlandırma ve bakım bedeli ile orman köylüleri kalkındırma gelirin ve söz konusu ecrimisil bedelinin ödenmemesini varsa ödenmiş olanların iade edilmemesini düzenlemektedir. Anayasa'da öngörülen ilke ve kurallara uyulmak kaydıyla turizm faaliyetlerinin gerçekleştirilebilmesini belirli kurallara bağlayarak bu kurallar bağlamında ilgililerden bedel ödenmesini ya da ödenmemesini öngörmek kanun koyucunun takdir yetkisindedir. Bu itibarla kuralda tahsil dışında tutulan ödemelerin merkezî yönetim bütçesine gelir olarak kaydedilen kamu geliri niteliğinde olduğu gözetildiğinde kural kapsamında Bakanlık tarafından yapılacak tesisler için ağaçlandırma ve bakım bedeli ile orman köylüleri kalkındırma gelirin ödenmemesinin öngörülmesi devletin kıyıların, ormanların ve orman köylülerinin korunmasına yönelik pozitif yükümlülüğüyle çelişmemektedir.

246. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 169. ve 170. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

J. Kanun'un 21. Maddesiyle 2634 Sayılı Kanun'a Eklenen Geçici 15. Maddenin Birinci Fıkrasının Birinci Cümlesinde Yer Alan "... ve/veya sözlü..." İbaresinin İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

247. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralla kamu personelinin atanması konusunda idareye, sınırları belirsiz bir yetkinin tanıdığı, iki farklı kategorideki kamu personeli arasında eşitsizlik yaratıldığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 7., 10., 70. ve 128. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

248. 2634 sayılı Kanun'un geçici 15. maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesinde anılan maddenin yürürlüğe girdiği tarihte genel bütçe ve özel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde mesleğe özel yarışma sınavına tabi tutulmak suretiyle girilen ve belirli bir yetiştirme programı sonrası yeterlik sınavına tabi tutularak müfettiş, denetçi, denetmen ve kontrolör kadrolarında yardımcılık veya stajyerlikte geçen süreler dâhil en az beş yıl görev yapmış olanlar ile aynı sürede görev yapmış olmak kaydıyla daha önce bu unvanları ihraz etmiş olanlar arasından yapılacak yazılı ve/veya sözlü sınav sonucunda başarılı olanların, 31/12/2021 tarihine kadar durumlarına uygun kontrolör veya başkontrolör kadrolarına naklen atanabilecekleri hükme bağlanmıştır. Anılan cümlede yer alan "...ve/veya sözlü..." ibaresi dava konusu kuralı oluşturmaktadır. Söz konusu fıkranın ikinci cümlesinde de bu şekilde atananların sayısının kırkı geçemeyeceği öngörülmüştür.

249. Anayasa'nın 10. maddesinde "*Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir. /Kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet, bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür. Bu maksatla alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı olarak yorumlanamaz. /Çocuklar, yaşlılar, özürlüler, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı sayılmaz. /Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınmaz. /Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar.*" denilmek suretiyle kanun önünde eşitlik ilkesine yer verilmiştir.

250. Anayasa'nın anılan maddesinde belirtilen kanun önünde eşitlik ilkesi hukuksal durumları aynı olanlar için söz konusudur. Bu ilke ile eylemli değil hukuksal eşitlik öngörülmüştür. Eşitlik ilkesinin amacı aynı durumda bulunan kişilerin kanunlar karşısında aynı işleme bağlı tutulmalarını sağlamak, kişiler arasında ayırım yapılmasını ve kişilere ayrıcalık tanınmasını önlemektir. Bu ilkeyle aynı durumda bulunan kimi kişi ve topluluklara ayrı kurallar uygulanarak kanun karşısında eşitliğin ihlali yasaklanmıştır. Kanun önünde eşitlik, herkesin her yönden aynı kurallara bağlı tutulacağı anlamına gelmez. Durumlarındaki özellikler, kimi kişiler ya da topluluklar için değişik kuralları ve uygulamaları gerektirebilir. Aynı hukuksal durumlar aynı, ayrı hukuksal durumlar farklı kurallara bağlı tutulursa Anayasa'da öngörülen eşitlik ilkesi zedelenmez.

251. Eşitlik ilkesi yönünden yapılacak anayasallık denetiminde öncelikle Anayasa'nın 10. maddesi çerçevesinde aynı ya da benzer durumda bulunan kişilere farklı muamelenin mevcut olup olmadığı tespit edilmeli, bu bağlamda aynı ya da benzer durumdaki kişiler arasında farklılık gözetilip gözetilmediği belirlenmelidir. Bundan sonra farklı muamelenin nesnel ve makul bir temele dayanıp dayanmadığı, nihayetinde nesnel ve makul bir temele dayanıyorsa söz konusu farklı muamelenin ölçülü olup olmadığı hususları irdelenmelidir. Ölçülülük ilkesi, amaç ve araç arasında hakkaniyete uygun bir dengenin bulunması gereğini ifade eder. Diğer bir ifadeyle bu ilke, farklı muamelenin öngörülen nesnel amaç ile orantılı olmasını gerektirir (AYM, E.2016/205, K.2019/63, 24/7/2019, § 65; E.2021/1, K.2021/32, 29/4/2021, § 32).

252. Bu kapsamda anılan Kanun'un geçici 15. maddesinde benimsenen yöntem çerçevesinde Bakanlık kontrolör veya başkontrolör kadrolarına atanabileceklerin hâlihazırda kamu idarelerinde görev yapmakta olup, mesleğe özel yarışma sınavına tabi tutulmak suretiyle girilen ve belirli bir yetiştirme programı sonrası yeterlik sınavına tabi tutularak müfettiş, denetçi, denetmen ve kontrolör kadrolarında bulunan kişilerden olacağı dikkate alındığında bu kişiler ile benzer durumda olan ve hâlihazırda Bakanlığın belirtilen kadrolarında görev yapanlar arasında farklı bir muamelenin varlığından söz edilemez.

253. Öte yandan Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrasında memurların ve diğer kamu görevlilerinin niteliklerinin, atanmalarının, görev ve yetkilerinin, hak ve yükümlülüklerinin, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği belirtilerek memur ve kamu görevlilerinin özlük haklarında *kanunilik ilkesine* yer verilmiştir. Bu ilke düzenlenen alanda temel ilkelerin kanunla konulmasını ve çerçevenin kanunla çizilmesini ifade etmekte olup bu niteliği taşıyan bir yasal düzenleme ile uzmanlık ve teknik konulara ilişkin hususların belirlenmesi konusunda yürütme organına yetki verilmesi, söz konusu ilkeye aykırılık oluşturmaz.

254. Anayasa'nın anılan maddesi uyarınca memurların ve diğer kamu görevlilerinin niteliklerini, atanmalarını, görev ve yetkilerini belirleme yetkisi kanun koyucuya aittir ve kanun koyucunun bu yetki kapsamında memur ve diğer kamu görevlilerinin atama ve terfi koşullarını düzenlemesi mümkündür. Bu çerçevede dava konusu kuralla kamu yararı amacıyla kuralda belirtilen kapsamda kalan kişilerin yazılı ve/veya sözlü sınav sonucunda başarılı olmak kaydıyla Bakanlık kontrolör veya başkontrolör kadrolarına sınırlı sayıda olmak üzere naklen atanabilmeleri hususunda idareye takdir yetkisinin tanınmasında Anayasa'ya aykırı bir yön bulunmamaktadır. Bu koşulun öngörülmesiyle kamu yararının gerçekleşip gerçekleşmeyeceği ise anayasallık denetiminin kapsamı dışında kalmaktadır (AYM, E.2015/41, K.2017/98, 4/5/2017, § 216).

255. Geçici 15. maddesinin dava konusu kuralın da yer aldığı birinci fıkrasında kırk kişiyi aşmayacak biçimde Bakanlığın kontrolör veya başkontrolör kadrolarına naklen atama yapılabilmesi hususunda idareye yetki verilmektedir. Ancak bu atama yetkisinin doğrudan kullanılabilecek nitelikte olmadığı kapsamının, sınırlarının herhangi bir tereddüde yer bırakmayacak biçimde

belirlendiği görülmektedir. Dolayısıyla sınav yapılmadan önce kanun koyucunun belirlediği koşulların sağlanması gerekmektedir.

256. Buna göre söz konusu kadrolara yapılacak atama genel bütçe ve özel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde mesleğe özel yarışma sınavına tabi tutulmak suretiyle girilen ve belirli bir yetiştirme programı sonrası yeterlik sınavına tabi tutularak müfettiş, denetçi, denetmen ve kontrolör kadrolarında yardımcılık veya stajyerlikte geçen süreler dâhil en az beş yıl görev yapmış olanlar ile aynı sürede görev yapmış olmak kaydıyla daha önce bu ünvanları ihraz etmiş olanlar arasından kırk kişi ile sınırlı olarak yapılabilecektir. Kanun koyucu bu atamanın gerçekleşebilmesi için idareye sadece yazılı ve/veya sözlü sınav yapma yetkisi tanımış ve takdir yetkisini bu yönde kullanmıştır. Bu çerçevede kuralda Anayasa'nın 128. maddesinde ifade edilen kanunilik ilkesine uygun olarak kanuni çerçevenin çizildiği, temel ilkelerin kanunla belirlendiği anlaşılmıştır.

257. Öte yandan kuralın "Açıktan atama suretiyle stajyer kontrolör alınması durumunda bunların yetiştirme süresi 3 yıl olduğundan, bu şekilde kısa sürede çok sayıda turizm tesisinin belgelendirilmesi hedefine ulaşılması mümkün görülmemektedir. Bu nedenle madde ile, Kültür ve Turizm Bakanlığından belge alma zorunluluğunun tüm konaklama tesisleri, plaj işletmeleri ve deniz turizmi tesislerini kapayacak şekilde genişletilmesi ve uygulanacak olan sertifika programları nedeniyle artacak denetim işi yoğunluğunun karşılanması ve işlemlerin zaman kaybı olmadan sonuçlandırılması için Kültür ve Turizm Bakanlığının kontrolör ve başkontrolör kadrolarına naklen atama yapılması amaçlanmaktadır." şeklindeki gerekçesinden Bakanlığın genişleyen yetkisinden dolayı ortaya çıkabilecek ihtiyaçların karşılanması, bu doğrultuda denetim işlemlerinde de aksama yaşanmaması amacıyla bu düzenlemenin yapıldığı, dolayısıyla kuralın kamu yararı amacına yönelik olduğu anlaşılmıştır.

258. Diğer yandan kuralda Bakanlığa tanınan sınavın şeklini belirleme yetkisi sonucunda yapılacak atamaların yargısal denetimden muaf olmasını öngören herhangi bir düzenleme de bulunmamaktadır. Dolayısıyla Bakanlığın kuralla kendisine tanınan atama yetkisini kullandığı durumlarda ilgililerin bu atama yetkisine bağlı idari kararları yargısal denetime tabi tutmaları mümkündür.

259. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 2., 10. ve 128. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 7. ve 70. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

K. Kanun'un 23. Maddesiyle 5686 Sayılı Kanun'un 17. Maddesine Eklenen (4) Numaralı Fıkranın İkinci Cümlesinin İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

260. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralla, Anayasa'da özel olarak korunması öngörülen alanların üstün bir kamu yararının varlığı aranmaksızın kontrolsüz biçimde turizme açılmasına neden olduğu nitekim Anayasa'da turizmin geliştirilmesi yönünde başlı başına bir amacın yer almadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 5., 43., 45., 56. ve 169. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

261. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 63. maddesi yönünden de incelenmiştir

262. Dava konusu kuralla 5686 sayılı Kanun kapsamındaki orman alanları ile Hazinesinin özel mülkiyetinde veya devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazların turizm amaçlı yatırımlara tahsisinin 2634 sayılı Kanun hükümlerine göre münhasıran Bakanlıkça yürütüleceği hükme bağlanmıştır. Kural uyarınca 5686 sayılı Kanun kapsamında jeotermal veya doğal mineralli su kaynaklarının bulunduğu yerlerdeki orman alanlarının ve yine bu yerlerdeki Hazinesinin özel mülkiyetinde veya devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazların turizm amaçlı tahsis edilmesine 2634 sayılı Kanun hükümleri uygulanmak kaydıyla münhasıran Bakanlık yetkili kılınmıştır.

263. Kural, aynı zamanda devletin hüküm ve tasarrufu altındaki birçok yerde olduğu gibi Anayasa’da özel olarak koruma altına alınan kıyılar, ormanlar, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin bulunduğu alanların 2634 sayılı Kanun hükümleri uyarınca turizme tahsis edilebilmesine imkân sağlamaktadır.

264. 7334 sayılı Kanun’un 4. maddesiyle 2634 sayılı Kanun’un 6. maddesinin değiştirilen ikinci fıkrasının birinci cümlesinde yer alan “*Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerde,...*” ibaresinin Anayasa’ya uygunluk denetiminde belirtilen gerekçeler dava konusu kural yönünden de geçerlidir.

265. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa’nın 43., 56., 63. ve 169. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa’nın 2. ve 5. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa’nın 43., 56., 63. ve 169. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa’nın 2. ve 5. maddeleri yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralın Anayasa’nın 45. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

L. Kanun’un 24. Maddesiyle 5686 Sayılı Kanun’a Eklenen Geçici 7. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

266. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralla kazanılmış hakların ihlal edildiği, öngörülmez bir hukuki durumun yaratıldığı, ölçüsüz biçimde mülkiyet hakkının sınırlandırıldığı, kamulaştırma yöntemine ilişkin anayasal güvencelerin dikkate alınmadığı belirtilerek kuralın Anayasa’nın 2., 13., 35. ve 46. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu

a. (b) Bendinin İkinci Cümlesi

267. 5686 sayılı Kanun’un geçici 7. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinde kamulaştırma usulü düzenlenmiştir. Buna göre anılan maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce KTKGB’ler ile turizm merkezlerinde olup 2634 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilmek üzere tasarruf hakkı Bakanlığa verilen taşınmazlar üzerinde alınmış işletme ruhsatlarına bağlı olarak edinilmiş kaynak ve irtifak haklarının turizm yatırımları gerçekleştirmek üzere Bakanlıkça kamulaştırılması mümkündür.

268. Söz konusu bendin dava konusu ikinci cümlesinde ise bu şekilde yapılacak kamulaştırmalarda kamulaştırma bedelinin yapılan harcamaların güncel değeri ile sınırlı olduğu hüküm altına alınmıştır.

269. Kamulaştırmanın konusunu oluşturan taşınmaz malların yanında taşınmazlardan doğan kaynak ve irtifak haklarının da mülkiyet hakkının kapsamına dâhil olduğu hususunda tereddüt bulunmamaktadır.

270. Bu bağlamda tahsis edilen kaynak ve/veya sağlanan irtifak hakkı üzerinde malikin kullanma, semerelerinden yararlanma ve üzerinde tasarruf etme yetkilerinden herhangi birinin sınırlandırılması veya yoksun bırakılması mülkiyet hakkına sınırlama teşkil eder.

271. Mülkiyet hakkına yönelik sınırlamanın Anayasa'nın 13. maddesi gereğince Anayasa'nın sözüne uygun olması gerekir.

272. Anayasa'nın kamulaştırmayı düzenleyen 46. maddesinin birinci fıkrasında “Devlet ve kamu tüzelkişileri; kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamını veya bir kısmını, kanunla gösterilen esas ve usullere göre, kamulaştırmaya ve bunlar üzerinde idarî irtifaklar kurmaya yetkilidir” denilmektedir. Devlet ve kamu tüzel kişileri tarafından yapılabilmesi, kamu yararının bulunması, kamulaştırma kararına ilişkin kanunda gösterilen esas ve usullere uyulması, gerçek karşılığın kural olarak peşin ve nakden ödenmesi kamulaştırmanın anayasal öğeleridir.

273. Anayasa'nın anılan maddesinde öngörülen kamulaştırma, Anayasa'nın 35. maddesinde güvence altına alınmış olan mülkiyet hakkına getirilmiş anayasal bir sınırlamadır. Bu itibarla Anayasa'nın 46. maddesinde belirtilen kamulaştırmanın anayasal öğelerine uygun yapılan bir düzenleme Anayasa'nın 35. maddesine aykırılık oluşturmamaktadır.

274. Kamulaştırmanın anayasal öğelerinden biri *gerçek karşılık* olduğundan kamulaştırılan taşınmazın bedeline dair yasal düzenlemelerin Anayasa'da öngörülen *gerçek karşılık* ölçütüne uygun olması gerekmektedir.

275. Kuralda, kamulaştırılan kaynak ve irtifak haklarının kamulaştırma bedelinin yapılan harcamaların güncel değeri ile sınırlı olduğu kabul edilmiştir. Hâlbuki Anayasa'nın 46. maddesi uyarınca mülkiyet hakkında yönelik bu yönde bir sınırlamanın ancak *gerçek karşılık* ölçütü üzerinden yapılabilmesi mümkün olduğundan kuralın Anayasa'nın sözüne aykırı olduğu anlaşılmaktadır.

276. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 13., 35. ve 46. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 2. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 13. ve 35. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

b. Fıkranın Kalan Kısım

277. 5686 sayılı Kanun'un geçici 7. maddesinin dava konusu (1) numaralı fıkrasının (b) bendinin üçüncü cümlesinde kamulaştırma yapılması durumunda işletme ruhsatı ile bu ruhsata bağlı yatırım ve faaliyetlere ilişkin izin ve kiralamaların idare tarafından iptal edilmesini hüküm altına almaktadır.

278. Kuralda düzenlenen kamulaştırma usulünün konusunu oluşturan taşınmaz malların yanında taşınmazlardan doğan kaynak ve irtifak haklarının da mülkiyet hakkının kapsamına dâhil olduğu ve kuralla anılan hakka sınırlama getirildiği hususunda tereddüt bulunmamaktadır.

279. Kuralda kamulaştırılacak kaynak ve irtifak haklarının hangi tür taşınmazlarla ilgili olduğu herhangi bir tereddüde yer vermeyecek şekilde gösterilmiştir. Ayrıca idareye verilen iptal yetkisiyle işletme ruhsatı ve ruhsata bağlı yatırım ve faaliyetlere ilişkin izin ve kiralamaların hukuki durumlarının netleştirildiği görülmektedir. Bu çerçevede kuralın kapsam ve sınırlarının açık ve net olarak düzenlendiği bu yönüyle kanunilik şartını taşıdığı anlaşılmaktadır.

280. Mülkiyet hakkına yönelik sınırlamada Anayasa'nın 13. maddesi gereğince sınırlamayı haklı kılan sebebin, başka bir ifadeyle sınırlamanın meşru amacının ortaya konulması gerekir. Anayasa'nın 35. maddesine göre mülkiyet hakkının kamu yararı amacıyla sınırlanması mümkündür.

281. Kural kapsamında kaynak ve irtifak haklarının iptal edilmesinin o bölgede yer alan taşınmazlar üzerinde turizm yatırımlarının yapılabilmesi amacıyla öngörüldüğü dolayısıyla kuralın kamu yararına yönelik meşru bir amacının bulunduğu anlaşılmaktadır.

282. Kuralda daha önce KTKGB'ler ve turizm merkezlerindeki taşınmazlar üzerine alınan ve jeotermal kaynaklar ile doğal mineralli sulara yönelik düzenlenen işletme ruhsatlarına bağlı olarak edinilen kaynak ve irtifak haklarının bu yerlerde turizm yatırımlarına öncelik verilmesi amacıyla iptal edildiği açıktır. Söz konusu taşınmazların devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerler olduğu hususu da gözetildiğinde bu yerlerde turizm yatırımlarına öncelik verilmesi ve bunun sağlanması için kurala konu ruhsatların iptal edilmesinin meşru amaca ulaşmak bakımından elverişli ve gerekli olmadığı söylenemez.

283. Kural kapsamında iptali öngörülen ruhsatların sahiplerinin kural yürürlüğe girmeden önce mevzuatta öngörülen şartları yerine getirerek söz konusu hakları elde ettikleri açıktır. Dolayısıyla kural nedeniyle kişilerin katlanacakları külfetin giderilmesi ya da makul düzeyde tutulması için Kanun'da gerekli tedbirlerin alınması gerekir.

284. Anılan Kanun'un geçici 7. maddesinin (2) numaralı fıkrasında madde kapsamında yatırımcının her türlü gideri ile haklarının ödenmesinde sulh usulünün öncelikli olarak uygulanacağı, bu usulün yerine getirilmesinde Bakanlığın komisyon kurmaya ve gerekli her türlü iş ve işlemi yapmaya yetkili olduğu, maddede hüküm bulunmayan hâller bakımından ise 4/11/1983 tarihli ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 8. maddesinde düzenlenen satın alma usulünün niteliği uygun düştüğü ölçüde sulh usulü hakkında kıyasen uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

285. Anılan Kanun'un 8. maddesinde kanun koyucu tarafından benimsenen yöntemin özellikleri, bu yöntemle anlaşma sağlanamaması hâlinde söz konusu Kanun'un 10. maddesi uyarınca bedel tespiti konusunda yargısal makamlara başvuru yapılabileceğinin de düzenlendiği gözetildiğinde kuralla mülkiyet hakkına yönelik sınırlamada ulaşılmak istenen kamu yararı ile kişilerin katlanmaları gereken külfet arasında adil bir dengenin sağlandığı, bu yönüyle kuralla mülkiyet hakkına yönelik sınırlamanın ölçülü ve orantılı olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

286. 5686 sayılı Kanun'un geçici 7. maddesinin dava konusu (1) numaralı fıkrasının (a) bendinde ise anılan maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce KTKGB'ler ile turizm merkezlerinde bulunmakla birlikte 2634 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilmek üzere tasarruf hakkı Bakanlığa verilen taşınmazlar üzerinde alınan arama ruhsatlarının turizm yatırımlarının gerçekleştirilmesi amacıyla Bakanlığın talebi üzerine ruhsatı veren idare tarafından iptal edilmesi, ruhsat ve yatırım giderlerinin iptal tarihindeki gerçek karşılığı üzerinden hesaplanarak Bakanlığın bütçesinden ödenmesi öngörülmüştür.

287. Anayasal anlamda mülkiyet hakkı, özel hukukta veya idare hukukunda kabul edilen mülkiyet hakkı kavramlarından farklı bir anlam ve kapsama sahip olup yasal düzenlemeler ile yargı

içtihatlarından bağımsız olarak özerk bir yorum ile ele alınmalıdır (*Hüseyin Remzi Polge*, B. No: 2013/2166, 25/6/2015, § 31; *Mustafa Ateşoğlu ve diğerleri*, B. No: 2013/1178, 5/11/2015, § 51).

288. 5686 sayılı Kanun'un 3. maddesinin (24) numaralı bendinde arama ruhsatı, sınırları belirlenmiş bir alanda kaynak arama faaliyetlerinde bulunulabilmesi amacıyla projeye dayanılarak verilen izin belgesi olarak tanımlanmaktadır. Anılan Kanun'un 5. maddesinin (3) numaralı fıkrasında arama ruhsatı süresinin üç yıl olduğu, belirtilen şartların oluşması ve idarece kabul edilmesi durumunda bir yıl uzatılabileceği düzenlenmektedir. Kanun'un 4. maddesinde ise devletin hüküm ve tasarrufu altında olan jeotermal kaynaklar ve doğal mineralli sulara ilişkin faaliyetlerin ruhsat alınmak suretiyle gerçekleştirilebileceği belirtilerek bu yerlere ilişkin hakların verilebileceği kişiler gösterilmekte ve bu hakların miras yolu ile intikal edeceği belirtilmektedir.

289. Bu çerçevede Kanun kapsamındaki arama ruhsatının, jeotermal kaynaklar ve doğal mineralli sular bakımından belirli bir alanda tespit yapılabilmesine yönelik olarak verilen ve ekonomik değeri bulunan bir izin niteliğinde olduğu ayrıca ruhsata bağlı olarak arama faaliyetlerinin gerçekleştirilebilmesi için de yatırım niteliğinde ve ekonomik külfet gerektiren birtakım harcamaların yapılmasının gerekebileceği gözetildiğinde ruhsat iptalini öngören kuralın Anayasa'nın 35. maddesinde güvence altına alınan mülkiyet hakkı kapsamında ele alınması gerekir.

290. Arama ruhsatının edinilmesinin belirli şartlara bağlanması, bu şartların ortadan kalkması ya da kuralda olduğu gibi ruhsatın ilgili olduğu alanın kamu yararı gereğince farklı bir amaçla kullanıma tahsis edilmesi için iptal edilmesi ilgili alan üzerindeki faaliyetlerin kontrol edilmesini amaçlayan tedbirler kapsamındadır. Bu çerçevede kuralın kamu makamlarının kontrol ve düzenleme yetkisi kapsamında kaldığı anlaşıldığından bu yönüyle mülkiyet hakkına ilişkin sınırlamanın üçüncü kural çerçevesinde incelenmesi gerekmektedir.

291. Kuralda iptal edilebilecek ruhsatların hangi tür taşınmazlar üzerine alındığı herhangi bir tereddüde yer vermeyecek biçimde gösterilmiştir. Bu itibarla kuralın kapsam ve sınırlarının açık ve net biçimde ortaya konulduğu, dolayısıyla kuralın kanunilik şartını taşıdığı anlaşılmaktadır.

292. Kural kapsamında iptal edilecek arama ruhsatlarının bağlı olduğu alanlarda turizm yatırımlarının yapılabilmesinin amaçlandığı gözetildiğinde kuralın kamu yararı amacına yönelik olduğu açıktır.

293. Kuralda daha önce KTKGB'ler ve turizm merkezlerinde yer alan taşınmazlar üzerine alınmış jeotermal kaynaklar ve doğal mineralli sulara yönelik olarak düzenlenen arama ruhsatlarının bu yerlerde turizm yatırımlarına öncelik verilmesi için iptal edilmesi öngörülmüştür. Söz konusu taşınmazların devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerler olduğu da gözetildiğinde bu yerlerde turizm yatırımlarına öncelik verilmesi için kurala konu ruhsatların iptal edilmesinin kamu yararının sağlanması bakımından elverişli ve gerekli olmadığı söylenemez.

294. Kuralda, iptal işlemi ile birlikte ruhsat ve yatırım giderlerinin, iptal tarihindeki gerçek karşılığı üzerinden hesaplanarak Bakanlık bütçesinden ödeneceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca Kanun'un dava konusu kuralın da yer aldığı geçici 7. maddesinin (2) numaralı fıkrası ile 2942 sayılı Kanun'un 8. maddesinde öngörülen sulh ve satın alma usullerinin kural yönünden geçerli olduğu anlaşılmaktadır.

295. Öte yandan söz konusu satın alma usulünde anlaşma sağlanamaması hâlinde bedel tespiti konusunda ilgililerce yargısal makamlara başvuru imkânı da olduğu gözetildiğinde kuralla mülkiyet hakkına getirilen sınırlamada ulaşılmak istenen kamu yararı ile kişilerin katlanmaları gereken külfet arasındaki adil dengenin gözetildiği, bu yönüyle mülkiyet hakkına yönelik sınırlamanın orantılı ve ölçülü olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

296. Açıklanan nedenlerle kurallar Anayasa'nın 13. ve 35. maddelerine aykırı değildir. İptali talebinin reddi gerekir.

Kuralların Anayasa'nın 2. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 13. ve 35. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralların Anayasa'nın 46. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

IV. İPTALİN DİĞER KURALLARA ETKİSİ

297. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrasında kanunun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün belirli kurallarının iptali, diğer kurallarının veya tümünün uygulanmaması sonucunu doğuruyorsa bunların da Anayasa Mahkemesince iptaline karar verilebileceği öngörülmektedir.

298. 7334 sayılı Kanun'un;

- 3. maddesiyle 2634 sayılı Kanun'un başlığı ile birlikte değiştirilen 5. maddesinin yedinci fıkrasının (anılan fıkra 7464 sayılı Kanun'un 13. maddesiyle eklenen üçüncü cümle nedeniyle fıkranın birinci ve ikinci cümlelerinin) iptali nedeniyle uygulanma imkânı kalmayan anılan fıkra 7464 sayılı Kanun'un 13. maddesiyle eklenen üçüncü cümlelerin,

- 4. maddesiyle 2634 sayılı Kanun'un 6. maddesine eklenen dördüncü fıkranın üçüncü cümlesinin iptali nedeniyle uygulanma imkânı kalmayan anılan fıkranın dördüncü cümlesinin,

6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince iptalleri gerekir.

V. İPTAL KARARININ YÜRÜRLÜĞE GİRECEĞİ GÜN SORUNU

299. Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasında “*Kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü ya da bunların hükümleri, iptal kararlarının Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Gereken hallerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih, kararın Resmî Gazetede yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez.*” denilmekte, 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrasında da bu kural tekrarlanmak suretiyle Anayasa Mahkemesinin gerekli gördüğü hâllerde Resmî Gazete’de yayımlandığı günden başlayarak iptal kararının yürürlüğe gireceği tarihi bir yılı geçmemek üzere ayrıca kararlaştırabileceği belirtilmektedir.

300. 7334 sayılı Kanun'un;

- 3. maddesiyle 2634 sayılı Kanun'un başlığı ile birlikte değiştirilen 5. maddesinin yedinci fıkrası (anılan fıkra 7464 sayılı Kanun'un 13. maddesiyle eklenen üçüncü cümle nedeniyle fıkranın birinci ve ikinci cümleleri) ile anılan fıkra 7464 sayılı Kanun’la eklenen üçüncü cümlelerin ve onuncu fıkrasının,

- 4. maddesiyle 2634 sayılı Kanun'un 6. maddesine eklenen dördüncü fıkranın üçüncü ve dördüncü cümlelerinin,

- 6. maddesiyle 2634 sayılı Kanun'un 8. maddesinin değiştirilen (H) fıkrasının birinci paragrafının ikinci ve beşinci cümlelerinin,

- 17. maddesiyle 2634 sayılı Kanun'a eklenen geçici 11. maddenin üçüncü ve dördüncü fıkralarının,

iptal edilmesi nedeniyle doğacak hukuksal boşluk kamu yararını ihlal edecek nitelikte görüldüğünden Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince bu kurallara ilişkin iptal hükümlerinin kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesi uygun görülmüştür.

VI. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

301. Dava dilekçesinde özetle, dava konusu kuralların uygulanmaları hâlinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğabileceği belirtilerek yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talep edilmiştir.

18/7/2021 tarihli ve 7334 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un;

A. 24. maddesiyle 3/6/2007 tarihli ve 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu'na eklenen geçici 7. maddenin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinin ikinci cümlesine yönelik yürürlüğün durdurulması talebinin, koşulları oluşmadığından REDDİNE,

B. 1. 3. maddesiyle 12/3/1982 tarihli ve 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nun başlığı ile birlikte değiştirilen 5. maddesinin;

a. Yedinci fıkrasına (anılan fıkra 25/10/2023 tarihli ve 7464 sayılı Kanun'un 13. maddesiyle eklenen üçüncü cümle nedeniyle fıkranın birinci ve ikinci cümlelerine),

b. Onuncu fıkrasına,

2. 4. maddesiyle 2634 sayılı Kanun'un 6. maddesine eklenen dördüncü fıkranın üçüncü ve dördüncü cümlelerine,

3. 6. maddesiyle 2634 sayılı Kanun'un 8. maddesinin değiştirilen (H) fıkrasının birinci paragrafının ikinci ve beşinci cümlelerine,

4. 17. maddesiyle 2634 sayılı Kanun'a eklenen geçici 11. maddenin üçüncü ve dördüncü fıkralarına,

yönelik iptal hükümlerinin yürürlüğe girmelerinin ertelenmeleri nedeniyle bu fıkralara ve cümlelere ilişkin yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE,

C. 1. 1. maddesiyle 2634 sayılı Kanun'un 3. maddesinin birinci fıkrasının değiştirilen;

a. (b) bendine,

b. (d) bendinde yer alan "...orman vasıflı olanlar dâhil..." ve "...Cumhurbaşkanı kararıyla..." ibarelerine,

2. 2. maddesiyle 2634 sayılı Kanun'un başlığı ile birlikte değiştirilen 4. maddesinin üçüncü fıkrasına,

3. 4. maddesiyle 2634 sayılı Kanun'un;

a. 6. maddesinin değiştirilen ikinci fıkrasının;

- i. Birinci cümlesinde yer alan “Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerde,...” ibaresine,
 - ii. İkinci cümlesine,
 - b. 6. maddesine eklenen dördüncü fıkranın birinci, ikinci ve beşinci cümlelerine,
 4. 5. maddesiyle 2634 sayılı Kanun’un 7. maddesinin;
 - a. Değiştirilen birinci fıkrasına,
 - b. İkinci fıkrasının birinci cümlesinde yer alan “...3 ay...” ibaresinin “...otuz gün...” şeklinde değiştirilmesine,
 5. 6. maddesiyle 2634 sayılı Kanun’un 8. maddesinin;
 - a. i. (A) fıkrasının (1) numaralı bendine eklenen üçüncü cümleye,
 - ii. (A) fıkrasına eklenen (5) numaralı bende,
 - b. Değiştirilen (H) fıkrasının ikinci paragrafının birinci cümlesinde yer alan “...veya Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir Kararı...” ibaresine,
 6. 10. maddesiyle 2634 sayılı Kanun’un 29. maddesine eklenen üçüncü fıkraya,
 7. 12. maddesiyle 2634 sayılı Kanun’un 31. maddesinin değiştirilen (b) fıkrasında yer alan “...ve Bakan tarafından yetkilendirilen kamu görevlilerince...” ibaresine,
 8. 19. maddesiyle 2634 sayılı Kanun’a eklenen geçici 13. maddenin ikinci fıkrasına,
 9. 21. maddesiyle 2634 sayılı Kanun’a eklenen geçici 15. maddenin birinci fıkrasının birinci cümlesinde yer alan “... ve/veya sözlü...” ibaresine,
 10. 23. maddesiyle 5686 sayılı Kanun’un 17. maddesine eklenen (4) numaralı fıkranın ikinci cümlesine,
 11. 24. maddesiyle 5686 sayılı Kanun’a eklenen geçici 7. maddenin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinin ikinci cümlesi dışında kalan kısmına,
- yönelik iptal talepleri 17/10/2024 tarihli ve E.2021/100, K.2024/174 sayılı kararla reddedildiğinden bu fıkralara, bentlere, cümlelere, ibarelere, kısımlara ve değişikliğe ilişkin yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE,
- Ç. 1. 4. maddesiyle 2634 sayılı Kanun’un 6. maddesine eklenen üçüncü fıkraya (anılan fıkraya 3/11/2022 tarihli ve 7420 sayılı Kanun’un 10. maddesiyle eklenen ikinci cümle nedeniyle fıkranın birinci cümlesine),
 2. 6. maddesiyle 2634 sayılı Kanun’un 8. maddesinin (A) fıkrasına eklenen (4) numaralı bende,
 3. 16. maddesiyle 2634 sayılı Kanun’un değiştirilen ek 5. maddesine,
 4. 18. maddesiyle 2634 sayılı Kanun’a eklenen geçici 12. maddenin birinci fıkrasının birinci cümlesinin “...bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren söz konusu kiralama, ön izin, kesin izin, irtifak hakkı veya kullanma iznine ilişkin olarak varsa açılan davalardan tüm yargılama giderleri üstlenilerek kayıtsız ve şartsız olarak feragat edilmesi,...” bölümüne,

yönelik iptal talepleri hakkında 17/10/2024 tarihli ve E.2021/100, K.2024/174 sayılı kararla karar verilmesine yer olmadığına karar verildiğinden bu maddeye, fıkra, bende ve bölüme ilişkin yürürlüğün durdurulması talepleri hakkında KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA,

17/10/2024 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

VII. HÜKÜM

18/7/2021 tarihli ve 7334 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un;

A. 1. maddesiyle 12/3/1982 tarihli ve 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nun 3. maddesinin birinci fıkrasının değiştirilen;

1. (b) bendinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

2. (d) bendinde yer alan "...orman vasıflı olanlar dâhil..." ve "...Cumhurbaşkanı kararıyla..." ibarelerinin Anayasa'ya aykırı olmadıklarına ve iptal taleplerinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

B. 2. maddesiyle 2634 sayılı Kanun'un başlığı ile birlikte değiştirilen 4. maddesinin üçüncü fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ ile Kenan YAŞAR'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

C. 3. maddesiyle 2634 sayılı Kanun'un başlığı ile birlikte değiştirilen 5. maddesinin;

1. a. Yedinci fıkrasının (anılan fıkra 25/10/2023 tarihli ve 7464 sayılı Kanun'un 13. maddesiyle eklenen üçüncü cümle nedeniyle fıkranın birinci ve ikinci cümlelerinin) Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Muhterem İNCE ile Ömer ÇINAR'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA, iptal hükmünün Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE OYBİRLİĞİYLE,

b. Yedinci fıkrasına 7464 sayılı Kanun'un 13. maddesiyle eklenen üçüncü cümle 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince İPTALİNE, iptal hükmünün Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE OYBİRLİĞİYLE,

2. Onuncu fıkrasının Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, iptal hükmünün Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE OYBİRLİĞİYLE,

Ç. 4. maddesiyle 2634 sayılı Kanun'un;

1. 6. maddesinin değiştirilen ikinci fıkrasının;

a. Birinci cümlesinde yer alan "*Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerde,...*" ibaresinin,

b. İkinci cümlesinin,

Anayasa'ya aykırı olmadıklarına ve iptal taleplerinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

2. 6. maddesine eklenen;

a. Üçüncü fıkraya (anılan fıkraya 3/11/2022 tarihli ve 7420 sayılı Kanun'un 10. maddesiyle eklenen ikinci cümle nedeniyle fıkranın birinci cümlesine) ilişkin iptal talebi hakkında KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA OYBİRLİĞİYLE,

b. Dördüncü fıkranın;

i. Üçüncü cümlesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Muhterem İNCE ile Ömer ÇINAR'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA, iptal hükmünün Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE OYBİRLİĞİYLE,

ii. Dördüncü cümlesinin 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince İPTALİNE, iptal hükmünün Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE OYBİRLİĞİYLE,

iii. Kalan kısmının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

D. 5. maddesiyle 2634 sayılı Kanun'un 7. maddesinin;

1. Değiştirilen birinci fıkrasının,

2. İkinci fıkrasının birinci cümlesinde yer alan "...3 ay..." ibaresinin "...otuz gün..." şeklinde değiştirilmesinin,

Anayasa'ya aykırı olmadıklarına ve iptal taleplerinin REDDİNE, Hasan Tahsin GÖKCAN ile Selahaddin MENTEŞ'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

E. 6. maddesiyle 2634 sayılı Kanun'un 8. maddesinin;

1. a. (A) fıkrasının (1) numaralı bendine eklenen üçüncü cümleinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

b. (A) fıkrasına eklenen (4) numaralı bende ilişkin iptal talebi hakkında KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA OYBİRLİĞİYLE,

c. (A) fıkrasına eklenen (5) numaralı bendin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

2. Değiştirilen (H) fıkrasının;

a. Birinci paragrafının ikinci ve beşinci cümlelerinin Anayasa'ya aykırı olduklarına ve İPTALLERİNE, iptal hükümlerinin Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince KARARIN RESMÎ GAZETE'DE

YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE OYBİRLİĞİYLE,

b. İkinci paragrafının birinci cümlesinde yer alan “...veya Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir Kararı...” ibaresinin Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE Selahaddin MENTEŞ’in karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA,

F. 10. maddesiyle 2634 sayılı Kanun’un 29. maddesine eklenen üçüncü fıkranın Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

G. 12. maddesiyle 2634 sayılı Kanun’un 31. maddesinin değiştirilen (b) fıkrasında yer alan “...ve Bakan tarafından yetkilendirilen kamu görevlilerince...” ibaresinin Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

Ğ. 16. maddesiyle 2634 sayılı Kanun’un değiştirilen ek 5. maddesine ilişkin iptal talebi hakkında KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA OYBİRLİĞİYLE,

H. 17. maddesiyle 2634 sayılı Kanun’a eklenen geçici 11. maddenin üçüncü ve dördüncü fıkralarının Anayasa’ya aykırı olduklarına ve İPTALLERİNE, Muhterem İNCE ile Ömer ÇINAR’ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA, iptal hükümlerinin Anayasa’nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 6216 sayılı Kanun’un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince KARARIN RESMÎ GAZETE’DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE OYBİRLİĞİYLE,

I. 18. maddesiyle 2634 sayılı Kanun’a eklenen geçici 12. maddenin birinci fıkrasının birinci cümlesinin “...bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren söz konusu kiralama, ön izin, kesin izin, irtifak hakkı veya kullanma iznine ilişkin olarak varsa açılan davalardan tüm yargılama giderleri üstlenilerek kayıtsız ve şartsız olarak feragat edilmesi...” bölümüne ilişkin iptal talebi hakkına KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA OYBİRLİĞİYLE,

İ. 19. maddesiyle 2634 sayılı Kanun’a eklenen geçici 13. maddenin ikinci fıkrasının Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

J. 21. maddesiyle 2634 sayılı Kanun’a eklenen geçici 15. maddenin birinci fıkrasının birinci cümlesinde yer alan “... ve/veya sözlü...” ibaresinin Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

K. 23. maddesiyle 3/6/2007 tarihli ve 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu’nun 17. maddesine eklenen (4) numaralı fıkranın ikinci cümlesinin Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

L. 24. maddesiyle 5686 sayılı Kanun’a eklenen geçici 7. maddenin (1) numaralı fıkrasının;

1. (b) bendinin ikinci cümlesinin Anayasa’ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE OYBİRLİĞİYLE,

2. Kalan kısmının Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

17/10/2024 tarihinde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Başkanvekili
Kadir ÖZKAYA	Hasan Tahsin GÖKCAN	Basri BAĞCI
Üye	Üye	Üye
Engin YILDIRIM	Rıdvan GÜLEÇ	Recai AKYEL
Üye	Üye	Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ	Yıldız SEFERİNOĞLU	Selahaddin MENTEŞ
Üye	Üye	Üye
İrfan FİDAN	Kenan YAŞAR	Muhterem İNCE
Üye	Üye	Üye
Yılmaz AKÇİL	Ömer ÇINAR	Metin KIRATLI

KARŞIOY GEREKÇESİ

A. 7334 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un; 2. maddesiyle 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanununun başlığı ile birlikte değiştirilen 4. maddesinin üçüncü fıkrası

1. Kuralda Bakanlığa, belirlenen Kültür Turizm Koruma ve Gelişim Bölgelerinde (KTKGB) tahsis yapılanların katılımlarıyla turizm hizmetleri *yönetim birlikleri* kurma yetkisi tanınmış ve uygulamaya ilişkin usul ve esasların Bakanlıkça belirlenmesi öngörülmüştür.

2. Yasama yetkisinin parlamentoya ait olması demokratik rejimlerin ayırd edici ve vazgeçilmez bir unsurudur. Nitekim bu husus Anayasa'nın 7. maddesinde açıkça belirtilmiş ve "devredilmezlik ilkesi" ile birlikte güvence altına alınmıştır. Bununla birlikte kanunların uygulanmasını sağlamak amacıyla kanunda uygulama kriterleri ve temel esasları belirlenen konuların yürütme organının düzenleyici işlemleriyle düzenlenmesi yasama yetkisinin devri sayılmayacaktır. Öte yandan Anayasa'nın münhasıran kanunla düzenlenmesini öngördüğü konularla ilgili olarak düzenleyici işlemlere yetki verilmesinin devredilmezlik ilkesine aykırılık oluşturmaması için kanunda gösterilmesi gereken çerçevenin oldukça geniş olması aranmalıdır (bu yönde bkz. AYM 4.3.2021, E. 2019/36, K. 2021/15; 19.2.2020, E.2018/91, K. 2020/10).

3. Belirtilen açıdan bakıldığında incelemeye konu kuralın iki yönden münhasıran kanunla düzenlenmesi gerektiği görülmektedir. İlk Anayasa'nın 63. maddesi uyarınca devletin tarih, kültür ve tabiat varlıklarının değerlerinin korunmasını sağlama ve bu amaçla destekleyici ve teşvik edici tedbirleri alma ödevinin bir kamu hizmeti kapsamında yürütülebilmesinin kanunla düzenlenmesi gerekmektedir. Yine Anayasa'nın 169. maddesi gereği devletin ormanların korunması ve sahalarının genişletilmesi için tedbir alma görevi bulunmaktadır. İkinci olarak söz konusu düzenleyici ve teşvik edici tedbirler kapsamında özel mülkiyete sınırlama getirilmesinin de kanunla düzenlenmesi zorunludur. Bu ikinci zorunluluk hem Anayasa'nın 63/2. maddesinden, hem de 13. maddesinden kaynaklanmaktadır.

4. Turizmin geliştirilmesi zorunluluğunun görüldüğü alanlarda kültür ve tabiat varlıkları ile orman arazilerinin bulunduğu bölgelerde de KTKGB tahsisinin yapılmasında kamu yararının bulunduğu söylenebilir. Bununla birlikte yukarıda açıklanan Anayasal zorunluluklar karşısında münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken bu konulara ilişkin olarak idareye düzenleyici işlem tesisi yetkisi verilirken, kanunda anılan düzenleme yetkisine dair temel kriterleri içerir yasal çerçevenin açıkça belirlenmesi gerekir. Buna karşın incelenen kuralda sosyal ve teknik alt yapının gerçekleştirilmesi ve işletilmesine ilişkin amaçlar gösterilmekle birlikte bu amaçların uygulanmasına ilişkin temel esaslar açıklanmış ve idareye verilecek yetkinin sınırları çizilmiş değildir. Bu nedenlerle incelenen kuralın Anayasa'nın 7., 63., 169. maddelerine aykırı olduğu için iptal edilmesi gerektiği görüşündeyim.

B. Kanunun 5. maddesiyle 2634 sayılı Kanun'un 7. maddesinin; Değiştirilen birinci fıkrasının ve ikinci fıkrasının birinci cümlesinde yer alan "...3 ay..." ibaresinin "...otuz gün..." şeklinde değiştirilmesi

5. Kurala ilişkin gerekçede değişikliğin; Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından yürütülen imar planı ile ilgili yetkiler karşısında KTKGB ve turizm merkezleri içerisindeki her ölçekteki imar planını yapma, yaptırma, onaylama ve tadil konularında Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın yetkilendirilmesi ve böylece olası kimi aksaklıkların önlenmesi amacıyla yapıldığı belirtilmektedir.

6. Kural, Anayasa'nın 56, 123. ve 127. maddeleri etrafında incelenmiş ise de konunun, kanunun belirliliği unsuru açısından Anayasa'nın 2. maddesinde düzenlenen hukuk devleti ilkesi gereği de bir inceleme yapılması gereklidir. Kuralda her ölçüdeki "plan teklifleri"nin yalnızca Bakanlığa sunulacağı belirtilmektedir. Buna karşın "plan teklifi" ibaresinin anlam ve kapsamında bir belirsizlik söz konusudur. Madde gerekçesinde "plan" sözcüğü ile imar planlarının kastedildiği açıklanmış ise de plan teklifinin ne şekilde ve kim tarafından verileceği açıklanmamıştır. Yine kuralda plan tekliflerinden uygun görülenlerin Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na gönderileceği ve 6 ay içerisinde sonuçlandırılacağı belirtilmektedir. Ancak "sonuçlanma" ibaresi ile onaylama işleminin mi yoksa başka bir işlemin mi kastedildiği de belirsizdir.

7. Ayrıca kuralın ilk cümlesinde kültür bölgeleri ve turizm merkezleri ile ilgili her türlü plan hazırlama ve hazırlatmaya Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın yetkili olduğu belirtilmişken ikinci cümlede ise bu yerler içinde bulunan korunan alanlarla ilgili her türlü plan tekliflerinin Kültür ve Turizm Bakanlığı'na sunulacağı düzenlenmiştir. Fakat kuralın devamında ise tereddüde neden olur biçimde korunan alanlarla ilgili Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından yapılacak onamaya esas olmak üzere Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın uygun görüşünün alınacağı öngörülmüştür. Şu durumda hangi hallerde korunan alanlarla ilgili Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından imar planı hazırlanmasının amaçlandığı, hangi hallerde bu yetkinin Kültür ve Turizm Bakanlığı'na verildiği hususlarında da belirsizlik bulunmaktadır. Belirtilen nedenlerle kuralın Anayasa'nın ikinci maddesine aykırılık dolayısıyla iptali gerekmektedir.

8. Öte yandan değişiklikle kanundaki üç ay süresi bir aya indirilmiştir. Bu düzenleme uyarınca ilgili kamu kurum ve kurumlarınca Bakanlık tarafından istenilen belgelerin 30 gün içerisinde verilememesi durumunda imar düzenlemeleriyle ilgili iş ve işlemler için Bakanlık re'sen yetkili kılınmaktadır. Anayasa'nın 123. maddesinde idarenin bütünlüğü ilkesi ile birlikte idari düzenin merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı düzenlenmiş, 127. maddesinde ise mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması için kanunla kurulan mahalli idarelerin yetkili olduğu belirtilmiştir. Aynı maddeye göre mahalli idareler bu yetkilerini idarenin bütünlüğü ilkesine dayalı yasal düzenlemeler ve idari vesayet yetkisine uygun olarak yürütecektir.

9. Kanun koyucunun yerelde yürütülecek kamu hizmetlerine ve çalışma esaslarına ilişkin yasal düzenlemelerde bu anayasal ilkeleri gözeterek merkezi idare ve mahalli idarelerin yetkilerini belirlemesi gereklidir. Bununla birlikte Anayasa Mahkemesi tarafından belirtildiği üzere görev sınırına ilişkin yasal düzenlemelerde yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliklerini zayıflatır, ortadan kaldırır veya onları etkisiz kılacak biçimde hareket edilmemesi gerekir. Başka deyişle yerel yönetimlerin bu konumlarını zayıflatabilecek şekilde onları yük ya da borç altına sokmaksızın kimi görev ve yetkilerin merkezi idareye verilmesi olanaklıdır (AYM 9.6.2011, E. 2008/87, K. 2011/95). Öte yandan söz konusu görev sınırına ilişkin düzenlemelerin ilgili kurumlara ölçsüz bir külfet yüklenilmesi Anayasa'nın 2. maddesine de aykırılık oluşturur.

10. Alt yapı ve planlama işlemleriyle ilgili olarak kurumlardan istenilen bilgi ve belgelere kural ile tanınan 30 günlük süre kimi durumda yeterli olabilir. Fakat bazı hallerde istenen bilgi ve belgelerin nitelik ve niceliğine bağlı olarak bu süre yetersiz de olabilir. Bu hallerde telafi edici bir mekanizme öngörülmeden yetkinin doğrudan Bakanlığa aktarılıyor olmasının, mahalli idarelerin yukarıda açıklanan anayasal konumları karşısında ölçülü olduğu söylenemez. Bu nedenle kuralın Anayasa'nın 2. maddesi uyarınca iptal edilmesi gerekir.

Başkanvekili

Hasan Tahsin GÖKCAN

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Dava konusu kuralın birinci cümlesi Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgeleri ilan edilen alanlarda turizm hizmetleri yönetim birlikleri kurulmasını düzenlemektedir. Buna göre ilgili özel alanın bütüncül bir anlayışla korunmasının, geliştirilmesinin, sosyal ve teknik altyapının gerçekleştirilmesinin ve işletilmesinin özel sektör iş birliği ile sağlanması amacıyla, Bakanlık tarafından adına tahsis yapılanların katılımıyla ve Bakanlık tarafından bu birlikler kurulabilecektir.

2. Dava konusu kuralın ikinci cümlesinde bu fıkranın uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Bakanlıkça belirlenir denmiştir. Buna göre birliklerin kurulması ve belirtilen amaçların uygulanması bakımından usul ve esasların düzenlenmesinde Bakanlığa yetki verilmiş bulunmaktadır.

3. Anayasa'nın 7. maddesinde *"Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez."* denilmektedir. Yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olması ve bu yetkinin devredilememesi, kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir gereğidir. Bu hükme yer veren Anayasa'nın 7. maddesinin gerekçesinde *"Millet adına kanun koyma yetkisini yasama meclisi yerine getirir. Bu yetki devredilemez. Ancak, Anayasanın 99 ve 129 uncu maddeleri hükümleri saklıdır"* denilmek suretiyle bu ilkenin anlamı ve istisnaları belirtilmiştir. Görüldüğü üzere, yasama yetkisinin devredilemezliği, esasen kanun koyma yetkisinin TBMM dışında başka bir organca kullanılamaması anlamına gelmektedir.

4. Türevsel nitelikteki düzenleyici işlemler bakımından yürütmenin düzenleme yetkisi, sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Bu nedenle temel ilkeleri belirlenmeksizin ve çerçevesi çizilmeksizin, yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir kanun kuralı ile sınırsız, belirsiz, geniş bir alanın yürütmenin düzenlemesine bırakılması, Anayasa'nın belirtilen maddesine aykırılık

oluşturur. Bununla birlikte yasama organının temel ilkeleri ve çerçeveyi kanunla belirlendikten sonra uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususları yürütmeye bırakması, yasama yetkisinin devri olarak yorumlanamaz (AYM, E.2019/36, K.2021/15, 4/3/2021, § 57).

5. Anayasa'nın 63. maddesi uyarınca devletin, tarih kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasını sağlama ve bu amaçla destekleyici ve teşvik edici tedbirleri alma ödevi bulunmakta, ayrıca özel mülkiyet konusu olan varlık ve değerlere getirilecek sınırlamaların ve bu nedenle hak sahiplerine yapılacak yardımların ve tanınacak muafiyetlerin kanunla düzenlenmesi gerekmektedir.

6. Anayasa'nın 169. maddesi gereğince devletin ormanların korunması ve sahalarının genişletilmesi için gerekli kanunlar koyma ve tedbirleri alma şeklinde görev ve sorumluluğu bulunmaktadır.

7. Dava konusu kurallar, adına tahsis yapılanların katılımıyla Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgeleri ilan edilen alanlarda Bakanlık tarafından birlik kurulmasına imkân tanımaktadır. Kurallarda bu birliklerin amaçları belirtilmekle birlikte uygulamaya ilişkin usul ve esasların ise Bakanlıkça düzenlenmesi öngörülmektedir. Bu hususlar dışında 2634 sayılı Kanun'un diğer hükümlerinde birliklere ilişkin herhangi bir düzenleme yer almamaktadır.

8. Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgeleri olarak ilan edilmiş alanlarda Anayasa'da özel olarak koruma altına alınmış bulunan kıyılar, ormanlar, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin bulunması mümkündür. Bu alanlarda kurulacak birliklerinin ilgili Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgelerinin korunması, geliştirilmesi, sosyal ve teknik altyapının gerçekleştirilmesi ve işletilmesi amaçları bulunmaktadır. Bu amaçların uygulanması doğrultusunda birliklerin anılan alanlarda birtakım faaliyetler yerine getirmesi gerekeceği açık olmakla birlikte bu yönde kullanılacak yetkiye, izlenecek yöntem ve süreçlere ilişkin bir düzenleme bulunmamakta, uygulamaya ilişkin usul ve esasların belirlenmesi Bakanlığa bırakılmaktadır.

9. Anayasa'nın 63. maddesi ve 169. maddesi uyarınca birliklerin kurallarda belirtilen amaçlarını gerçekleştirme yönünde yerine getireceği faaliyetlerine ilişkin temel ölçütlerin ve çerçevenin kanun koyucu tarafından belirlenmesi gerekir. Ancak kurallarda Anayasa tarafından özel olarak koruma altına alınan ve devlete bu yönde kanunla düzenleme yapma ödevi yüklenen yerler bakımından koruma kullanma dengesinin gözetilmesi gereğinden kaynaklı olarak herhangi bir sınır çizilmemiş. fıkranın ikinci cümlesinde ise bu hususlardaki yetki Bakanlığa devredilmiştir.

10. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 7., 63. ve 169. maddelerine aykırılık taşıdığı kanaatiyle çoğunluk kararına katılmıyorum.

Üye

Engin YILDIRIM

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Mahkememiz çoğunluğunun 18/7/2021 tarihli ve 7334 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 2. maddesiyle 2634 sayılı Kanun'un

başlığı ile birlikte değiştirilen 4. maddesinin üçüncü fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin reddine ilişkin kararına katılmamaktayım.

2. Dava konusu fıkra da turizm hizmetleri yönetim birlikleri kurulması ile ilgili düzenlemeler yer almaktadır. Fıkranın ilk cümlesinde Kültür ve Turizm Bakanlığınca uygun görülen kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgelerinde alanın bütüncül bir anlayışla korunmasının, geliştirilmesinin, sosyal ve teknik altyapının gerçekleştirilmesinin ve işletilmesinin özel sektör iş birliği ile sağlanması amacıyla, Bakanlık tarafından adına tahsis yapılanların katılımıyla turizm hizmetleri yönetim birlikleri kurulmasında Bakanlığın yetkili olduğu belirtilmektedir. İkinci cümlede ise bu fıkradaki konuların uygulanmasına ilişkin usul ve esasların Bakanlıkça belirleneceği öngörülmektedir.

3. Kuralda sadece kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgelerinde kurulacak turizm hizmetleri yönetim birliklerinin temel amacı belirlenmiştir. Ancak bunun dışında kurulacak birliklere ilişkin temel kriterler ile ana çerçevenin ne bu fıkra da ne de Kanun'un başka maddelerinde düzenlendiğini söyleyebilmek mümkündür. Bu bağlamda kurulacak birliklere ilişkin nasıl bir sürecin takip edileceği, birlik kurulmasının şartları, kurulma usulü, birliklerin ne tür görevleri olacağı ve kullanabileceği yetkilerle ilgili hiçbir belirleme Kanun'da yer almamakta, bu konuya ilişkin temel çerçeve Kanun ile çizilmemektedir.

4. Oysa Mahkememiz yerleşik içtihadında da ifade edildiği üzere yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesi esasen kanun koyma yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisi dışında başka bir organca kullanılamaması anlamına gelmekte olup Anayasa'nın 7. maddesi ile yasaklanan, kanun yapma yetkisinin devredilmesidir (AYM, E.2011/42, K.2013/60, 9/5/2013). Bu bağlamda yürütmenin düzenleyici işlemler bakımından sahip olduğu düzenleme yetkisi, sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetki olup temel ilkeleri belirlenmeksizin ve çerçevesi çizilmeksizin, yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir kanun kuralı ile sınırsız, belirsiz, geniş bir alanın yürütmenin düzenlemesine bırakılması, Anayasa'nın belirtilen maddesine aykırılık oluşturur. Bununla birlikte yasama organının temel ilkeleri ve çerçeveyi kanunla belirledikten sonra uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususları yürütmeye bırakması, yasama yetkisinin devri olarak yorumlanamaz (AYM, E.2011/42, K.2013/60, 9/5/2013; E.2019/36, K.2021/15, 4/3/2021, § 57).

5. Dolayısıyla dava konusu fıkra da veya Kanun'un diğer maddelerinde turizm hizmetleri yönetim birliklerinin Kültür ve Turizm Bakanlığınca kurulması konusunda ana çerçevenin, temel ilke ve esasların düzenlenmediği ve birliklerin kuruluş amacı dışında bu konulardaki tüm hususların tamamen Bakanlığa bırakıldığı görülmektedir.

6. Bu nedenle çoğunluk kararındaki *“Kuralda KTKGB olarak önceden ilan edilmiş bölgelerde turizm hizmetleri yönetim birliklerinin kurulabilmesi, bunların amaç ve faaliyetleriyle ilgili hususların kapsamının açık ve net olarak düzenlendiği gözetildiğinde kuralın uygulanmasına ilişkin usul ve esasların belirlenmesinde bakanlığa tanınan yetkinin çerçevesinin tespit edildiği”* (§ 35) biçimindeki gerekçeye katılmak mümkün değildir. Nitekim bu temel çerçevenin ne olduğu çoğunluk kararında gösterilebilmiş değildir.

7. Bu yönü ile Kanun'un 4. maddesinin dava konusu üçüncü fıkrası Anayasa'nın 7. maddesindeki yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesi ile çelişmekte olduğu için kuralın iptali gerektiği kanaatiyle çoğunluğun aksi yöndeki kararına katılmamaktayım.

Üye

KARŞIOY

1. Dava konusu kural (2634 sayılı Kanun'un başlığı ile birlikte değiştirilen 4. maddesinin üçüncü fıkrası) şöyledir:

“Bakanlıkça uygun görülen kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgelerinde alanın bütüncül bir anlayışla korunmasının, geliştirilmesinin, sosyal ve teknik altyapının gerçekleştirilmesinin ve işletilmesinin özel sektör iş birliği ile sağlanması amacıyla, Bakanlık tarafından adına tahsis yapılanların katılımıyla turizm hizmetleri yönetim birlikleri kurulmasında Bakanlık yetkilidir. Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Bakanlıkça belirlenir.”

2. Çoğunluğun, “Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgeleri (KTKGB) olarak önceden ilan edilmiş bölgelerde turizm hizmetleri yönetim birliklerinin kurulabilmesi, bunların amaç ve faaliyetleriyle ilgili hususların kapsamının açık ve net olarak düzenlendiği gözetildiğinde kuralın uygulanmasına ilişkin usul ve esasların belirlenmesinde Bakanlığa tanınan yetkinin çerçevesinin tespit edildiği, bu yönüyle kuralın hukuki belirlilik ve yasama yetkisinin devredilmezliği ilkeleriyle çelişen bir yönünün bulunmadığı anlaşılmaktadır. Açıklanan nedenlerle kuralın Anayasa'nın 2. ve 7. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.” şeklindeki görüşüne katılmamaktayım. Şöyle ki;

3. Dava konusu kuralın ikinci cümlesinde bu fıkranın uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Bakanlıkça belirlenir denmiştir. Buna göre birliklerin kurulması ve belirtilen amaçların uygulanması bakımından usul ve esasların düzenlenmesinde Bakanlığa yetki verilmiş bulunmaktadır.

4. Anayasa'nın 7. maddesinde “Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez.” denilmektedir. Yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olması ve bu yetkinin devredilememesi, kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir gereğidir. Bu hükme yer veren Anayasa'nın 7. maddesinin gerekçesinde yasama yetkisinin parlamentoya ait olması “demokrasi rejimini benimseyen siyasi rejimlerde kaçınılmaz bir durum” olarak nitelendirilmiştir. Ayrıca gerekçede “Millet adına kanun koyma yetkisini yasama meclisi yerine getirir. Bu yetki devredilemez. Ancak, Anayasanın 99 ve 129 uncu maddeleri hükümleri saklıdır” denilmek suretiyle bu ilkenin anlamı ve istisnaları belirtilmiştir. Madde gerekçesinden de anlaşılacağı üzere, yasama yetkisinin devredilemezliği, esasen kanun koyma yetkisinin TBMM dışında başka bir organca kullanılamaması anlamına gelmektedir. Anayasa'nın 7. maddesi ile yasaklanan, kanun yapma yetkisinin devredilmesidir (AYM, E.2011/42, K.2013/60, 9/5/2013).

5. Türevsel nitelikteki düzenleyici işlemler bakımından yürütmenin düzenleme yetkisi sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Bu nedenle temel ilkeleri belirlenmeksizin ve çerçevesi çizilmeksizin, yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir kanun kuralı ile sınırsız, belirsiz, geniş bir alanın yürütmenin düzenlemesine bırakılması Anayasa'nın belirtilen maddesine aykırılık oluşturur. Bununla birlikte yasama organının temel ilkeleri ve çerçeveyi kanunla belirlendikten sonra uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususları yürütmeye bırakması yasama yetkisinin devri olarak yorumlanamaz (AYM, E.2011/42, K.2013/60, 9/5/2013; E.2019/36, K.2021/15, 4/3/2021, § 57).

6. Anayasa'nın açıkça kanunla düzenlenmesini öngörmediği konularda kanunda genel ifadelerle düzenleme yapılarak ayrıntıların düzenlenmesinin yürütmenin türevsel nitelikteki düzenleyici işlemlerine bırakılması mümkündür. Anayasa'da münhasıran kanunla düzenleme yapılması öngörülme­yen konularda yasamanın asliliği ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri haricinde geçerli olan yürütmenin türevselliği ilkeleri gereği idari işlemlerin kanuna dayanması zorunluluğu vardır. Ancak bu durumda kanunda belirlenmesi gereken çerçeve, Anayasa'nın kanunla düzenlenmesini öngördüğü durumdakinden çok daha geniş olabilecektir (AYM, E.2018/91, K.2020/10, 19/2/2020, § 110; E.2019/36, K.2021/15, 4/3/2021, § 56).

7. Anayasa'nın 63. maddesi uyarınca devletin, tarih kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasını sağlama ve bu amaçla destekleyici ve teşvik edici tedbirleri alma ödevi bulunmakta, ayrıca özel mülkiyet konusu olan varlık ve değerlere getirilecek sınırlamaların ve bu nedenle hak sahiplerine yapılacak yardımların ve tanınacak muafiyetlerin kanunla düzenlenmesi gerekmektedir.

8. Anayasa'nın 169. maddesi uyarınca devletin ormanların korunması ve sahalarının genişletilmesi için gerekli kanunlar koyma ve tedbirleri alma şeklinde görev ve sorumluluğu bulunmaktadır.

9. Dava konusu kurallar KTKGB'lerde adına tahsis yapılanların katılımıyla Bakanlık tarafından birlik kurulmasına imkan tanımaktadır. Kurallarda bu birliklerin amaçları belirtilmekle birlikte uygulamaya ilişkin usul ve esasların ise Bakanlıkça düzenlenmesi öngörülmektedir. Bu hususlar dışında 2634 sayılı Kanun'un diğer hükümlerinde birliklere ilişkin herhangi bir düzenleme yer almamaktadır.

10. KTKGB olarak ilan edilmiş alanlarda Anayasa'da özel olarak koruma altına alınmış bulunan kıyılar, ormanlar, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin bulunması mümkündür. Bu alanlarda kurulacak birliklerinin ilgili KTKGB'lerin korunması, geliştirilmesi, sosyal ve teknik altyapının gerçekleştirilmesi ve işletilmesi amaçları bulunmaktadır. Bu amaçların uygulanması doğrultusunda birliklerin KTKGB alanlarında birtakım faaliyetler yerine getirmesi gerekeceği açık olmakla birlikte bu yönde kullanılacak yetkiye, izlenecek yöntem ve süreçlere ilişkin bir düzenleme bulunmamakta, uygulamaya ilişkin usul ve esasların belirlenmesi Bakanlığa bırakılmaktadır.

11. Turizmin geliştirilmesinde kamu yararının bulunduğu ve zorunlu olduğu ölçüde tarih, kültür ve tabiat varlıkları ile orman arazilerinin KTKGB olarak tahsisinin gerekliliği yadsınamaz. Bununla birlikte Anayasa'nın 63. maddesi ve 169. maddesinde bu türden yerlerin korunmasına verilen özel önem ile uzun dönemdeki yaşamsal kamu yararı karşısında birliklerin kurallarda belirtilen amaçlarını gerçekleştirme yönünde yerine getireceği faaliyetlerine ilişkin temel ölçütlerin ve çerçevenin kanun koyucu tarafından belirlenmesi gerekir. Ancak kurallarda Anayasa tarafından özel olarak koruma altına alınan ve devlete bu yönde kanunla düzenleme yapma ödevi yüklenen yerler bakımından koruma kullanma dengesinin gözetilmesi gereğinden kaynaklı olarak herhangi bir sınır çizilmemiş ötesinde fıkranın ikinci cümlesinde ise bu hususlardaki yetki Bakanlığa devredilmiştir.

12. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 7., 63. ve 169. maddelerine aykırı olup iptali gerektiğini düşündüğüm için çoğunluk görüşüne iştirak edilmemiştir.

Üye

KARŞI OY

1. 18/7/2021 tarihli ve 7334 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 2. maddesiyle 2634 sayılı Kanun'un başlığı ile birlikte değiştirilen 4. maddesinin üçüncü fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin reddine karar verilmiştir. Aşağıda belirttiğim gerekçelerle sayın çoğunluğun görüşüne katılmadım.

2. Dava konusu kuralın birinci cümlesiyle turizm hizmetleri yönetim birlikleri kurulması (birlik) düzenlenmiştir. Cümleye göre Bakanlıkça uygun görülen KTKGB'lerde alanın bütüncül bir anlayışla korunmasının, geliştirilmesinin, sosyal ve teknik altyapının gerçekleştirilmesinin ve işletilmesinin özel sektör iş birliği ile sağlanması amacıyla, Bakanlık tarafından adına tahsis yapılanların katılımıyla ve Bakanlık tarafından bu birlikler kurulabilecektir.

3. Dava konusu kuralın ikinci cümlesinde bu fıkranın **uygulanmasına** ilişkin usul ve esaslar Bakanlıkça belirlenir denmiştir. Buna göre birliklerin kurulması ve belirtilen amaçların **uygulanması** bakımından usul ve esasların düzenlenmesinde Bakanlığa yetki verilmiş bulunmaktadır.

4. Anayasa'nın 7. maddesinde "*Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez.*" denilmektedir. Yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olması ve bu yetkinin devredilememesi, kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir gereğidir. Bu hükme yer veren Anayasa'nın 7. maddesinin gerekçesinde yasama yetkisinin parlamentoya ait olması "*demokrasi rejimini benimseyen siyasi rejimlerde kaçınılmaz bir durum*" olarak nitelendirilmiştir. Ayrıca, gerekçede "*Millet adına kanun koyma yetkisini yasama meclisi yerine getirir. Bu yetki devredilemez. Ancak, Anayasanın 99 ve 129 uncu maddeleri hükümleri saklıdır*" denilmek suretiyle bu ilkenin anlamı ve istisnaları belirtilmiştir. Madde gerekçesinden de anlaşılacağı üzere, yasama yetkisinin devredilemezliği, esasen kanun koyma yetkisinin TBMM dışında başka bir organca kullanılamaması anlamına gelmektedir. Anayasa'nın 7. maddesi ile yasaklanan, kanun yapma yetkisinin devredilmesidir (AYM, E.2011/42, K.2013/60, 9/5/2013).

5. Türevsel nitelikteki düzenleyici işlemler bakımından yürütmenin düzenleme yetkisi, sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Bu nedenle temel ilkeleri belirlenmeksizin ve çerçevesi çizilmeksizin, yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir kanun kuralı ile sınırsız, belirsiz, geniş bir alanın yürütmenin düzenlemesine bırakılması, Anayasa'nın belirtilen maddesine aykırılık oluşturur. Bununla birlikte yasama organının temel ilkeleri ve çerçeveyi kanunla belirlendikten sonra uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususları yürütmeye bırakması, yasama yetkisinin devri olarak yorumlanamaz (AYM, E.2011/42, K.2013/60, 9/5/2013; E.2019/36, K.2021/15, 4/3/2021, § 57).

6. Anayasa'nın açıkça kanunla düzenlenmesini öngörmediği konularda kanunda genel ifadelerle düzenleme yapılarak ayrıntıların düzenlenmesinin yürütmenin türevsel nitelikteki düzenleyici işlemlerine bırakılması mümkündür. Anayasa'da münhasıran kanunla düzenleme yapılması öngörülme-yen konularda yasamanın asliliği ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri haricinde geçerli olan yürütmenin türevselliği ilkeleri gereği idari işlemlerin kanuna dayanması zorunluluğu vardır. Ancak bu durumda kanunda belirlenmesi gereken çerçeve, Anayasa'nın kanunla

düzenlenmesini öngördüğü durumdakinden çok daha geniş olabilecektir (AYM, E.2018/91, K.2020/10, 19/2/2020, § 110; E.2019/36, K.2021/15, 4/3/2021, § 56).

7. Anayasa'nın 63. maddesi uyarınca devletin, tarih kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasını sağlama ve bu amaçla destekleyici ve teşvik edici tedbirleri alma ödevi bulunmakta, **ayrıca özel mülkiyet konusu olan varlık ve değerlere getirilecek sınırlamaların ve bu nedenle hak sahiplerine yapılacak yardımların ve tanınacak muafiyetlerin** kanunla düzenlenmesi gerekmektedir.

8. Anayasa'nın 169. maddesi uyarınca devletin ormanların korunması ve sahalarının genişletilmesi için gerekli kanunlar koyma ve tedbirleri alma şeklinde görev ve sorumluluğu bulunmaktadır.

9. Dava konusu kurallar KTKGB'lerde adına tahsis yapılanların katılımıyla Bakanlık tarafından birlik kurulmasına imkân tanımaktadır. Kurallarda bu birliklerin amaçları belirtilmekle birlikte uygulamaya ilişkin usul ve esasların ise Bakanlıkça düzenlenmesi öngörülmektedir. **Bu hususlar dışında 2634 sayılı Kanun'un diğer hükümlerinde birliklere ilişkin herhangi bir düzenleme yer almamaktadır.**

10. Daha önce açıklandığı üzere **(bkz. § 6)** KTKGB olarak ilan edilmiş alanlarda Anayasa'da özel olarak koruma altına alınmış bulunan kıyılar, ormanlar, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin bulunması mümkündür. Bu alanlarda kurulacak birliklerinin ilgili KTKG'lerin korunması, geliştirilmesi, sosyal ve **teknik altyapının gerçekleştirilmesi ve işletilmesi** amaçları bulunmaktadır. Bu amaçların **uygulanması** doğrultusunda birliklerin KTKGB alanlarında birtakım faaliyetler yerine getirmesi gerekeceği açık olmakla birlikte bu yönde kullanılacak yetkiye, izlenecek yöntem ve süreçlere ilişkin bir düzenleme bulunmamakta, uygulamaya ilişkin usul ve esasların belirlenmesi Bakanlığa bırakılmaktadır.

11. Turizmin geliştirilmesinde kamu yararının bulunduğu ve zorunlu olduğu ölçüde tarih, kültür ve tabiat varlıkları ile orman arazilerinin KTKGB olarak tahsisinin gerekliliği yadsınamaz. Bununla birlikte Anayasa'nın 63. maddesi ve 169. maddesinde bu türden yerlerin korunmasına verilen özel önem ile uzun dönemdeki yaşamsal kamu yararı karşısında birliklerin kurallarda belirtilen amaçlarını gerçekleştirme yönünde yerine getireceği faaliyetlerine ilişkin temel ölçütlerin ve çerçevenin kanun koyucu tarafından belirlenmesi gerekir. Ancak kurallarda Anayasa tarafından özel olarak koruma altına alınan ve devlete bu yönde kanunla düzenleme yapma ödevi yüklenen yerler bakımından koruma kullanma dengesinin gözetilmesi gereğinden kaynaklı olarak herhangi bir sınır çizilmemiş ötesinde fıkranın ikinci cümlesinde ise bu hususlardaki yetki Bakanlığa devredilmiştir.

12. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 7., 63. ve 169. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

13. 18/7/2021 tarihli ve 7334 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 5. maddesiyle 2634 sayılı kanunun 7. maddesinin; değiştirilen birinci fıkrasının ve ikinci fıkrasının birinci cümlesinde yer alan "...3 ay..." ibaresinin "...otuz gün..." şeklinde değiştirilmesinin, Anayasa'ya aykırı olmadığına karar verilmiştir. Aşağıda belirteceğim gerekçelerle sayın çoğunluğun görüşüne katılmadım.

14. Kural Kültür ve Turizm Bakanlığınca yapılacak altyapı ve planlama işlemlerinde kamu kurumu ve kuruluşlarından istenilen bilgi, belge ve görüşlerin otuz gün içinde verilmesi, aksi halde Bakanlığın ilgili iş ve işlemleri re'sen tesis edebileceğini düzenlemektedir. Karar gerekçesinde "günümüz iletişim koşulları gözetildiğinde bu sürenin belirsizlik yaratacak nitelikte kısa ve makul

olmadığının söylenemeyeceği” gerekçesiyle sürenin otuz güne indirilmesinin Anayasa’nın 2. maddesine aykırı olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Kararda ölçülülük denetimi yapılırken otuz günlük sürenin yeterliliği incelenirken Bakanlıkça istenilen bilgi, belge ve görüşlerin sunulması için işin mahiyeti gereği araştırma gerekip gerekmeyeceği gerektiği hallerde ise bu sürenin yetmemesi halinde ne yapılacağı konusunda kuralda bir düzenleme olmadığı hususları irdelenmemiştir.

15. Kurumlardan istenilen bilgi, belge ve görüşler için çoğunlukla otuz günlük sürenin yeterli olabileceği kabul edilir. Ancak hazır olmayan bilgi ve belgelerin hazırlanması ya da konusu ve kapsamına göre inceleme gerektiren görüşlerin oluşturulması gibi istisnai durumlarda otuz günlük sürenin yetmemesi söz konusu olabilir. Bu durumlar için dava konusu kuralda sürenin uzatılması veya başka bir telafi edici mekanizmanın kurulmaması otuz günlük sınırlamanın her şartta gerekli olduğu sonucunu doğurmaktadır. Bu haliyle kural katı bir sonuç doğurmaktadır.

16. Kuralın devamında kamu kurumlarından istenilen bilgi, belge ve görüşlerin süresi içerisinde gönderilmemesi durumunda re’sen işlem tesis edileceği belirtilmiştir. Bu haliyle kuralın yol açabileceği sonuçlar göz önüne alındığında telafi edici bir düzenlemeye yer verilmeksizin ayırım yapmadan her türlü bilgi, belge veya görüş için otuz günlük sürenin belirlenmesinin ölçülü olmadığı açıktır. Kural bu haliyle Anayasa’nın 2. maddesine aykırıdır . İptali gerekir.

17. 18/7/2021 tarihli ve 7334 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 6. Maddesiyle 2634 Sayılı Kanun’un 8. Maddesinin (A) Fıkrasının 1 numaralı Bendine Eklenen Üçüncü Cümle ile (4) ve (5) Numaralı Bentlerin, Anılan Maddenin Değiştirilen (H) Fıkrasının Birinci Paragrafında Yer Alan İkinci ve Beşinci Cümleler ile İkinci Paragrafının Birinci Cümlesinde Yer alan “...veya Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir. Kararı...” ibaresinin Anayasa’ya aykırı olmadığına iptal talebinin reddine karar verilmiştir. Aşağıda belirteceğim gerekçelerle sayın çoğunluğun görüşüne katılmadım.

18. Anayasa’nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti; eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adil bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, hukuki güvenliği sağlayan, Anayasa’ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuk kurallarıyla kendini bağlı sayan ve yargı denetimine açık olan devlettir.

19. Hukuk devletinin temel unsurlarından biri de *belirlilik* ilkesidir. Bu ilkeye göre yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi gerekir. Belirlilik ilkesi hukuksal güvenlikle bağlantılı olup bireyin kanundan belirli bir kesinlik içinde hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını, bunların idareye hangi müdahale yetkisini verdiğini bilmesini zorunlu kılmaktadır. Birey ancak bu durumda kendisine düşen yükümlülükleri öngörebilir ve davranışlarını ayarlayabilir. Hukuki güvenlik ilkesi; bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar.

20. Anayasa’nın “Sağlık hizmetleri ve çevrenin korunması” başlıklı 56. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında “*Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir./ Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir*” düzenlemeleri yer almaktadır. Buna göre çevrenin geliştirilmesi, çevre sağlığının korunması ve çevre kirlenmesinin önlenmesine yönelik tedbirleri almak devletin temel ödevlerindendir. Bu amaçla devlet, çevrenin korunmasını sağlamak için etkili bir hukuk düzeni oluşturmakla yükümlüdür.

21. Anayasa'nın anılan maddesinde ifade edilen *sağlıklı ve dengeli çevre* kavramına, doğal güzelliklerin korunduğu, kentleşme ve sanayileşmenin getirdiği hava ve su kirliliğinin önleildiği bir çevre kadar, belirli bir plan ve programa göre düzenlenmiş çevrenin de gireceği kuşkusuzdur.

22. Anayasa'nın "*Tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korunması*" başlıklı 63. maddesinde ise devletin, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasını sağlama ve bu amaçla destekleyici ve teşvik edici tedbirleri alma ödevlerine yer verilmiştir.

23. Anayasa Mahkemesi'nin 2020/10 E. 2020/67 K. Ve 2019/21 E. 2020/51 K. Sayılı yukarıda paragrafları verilen kararlarında çevre hakkı ile ilgili olarak bakışını ortaya koymuştur.

24. Vatandaşın korunan çevre şartlarında beden ve ruh sağlığı içinde yaşamını sürdürmesinin, sağlanmasının devletin görevi olduğu açıktır. Çevreyi koruyucu mevzuat kadar kamu otoritelerinin denetimi, çevreyi koruyucu fiili tedbir ve yaptırımların gerekliliği bir zorunluluktur. Bu kapsamda devlet bir yandan çevrenin kirlenmesini önlemeli diğer yandan çevrenin korunması geliştirmesi için gerekli tedbirleri almalıdır. Bu kapsamdaki pozitif yükümlülükleri yerine getirmelidir.

25. Çevre hakkı Anayasa'nın 56. Maddesinde pozitif statü hakkı olarak düzenlenmiştir. Çevre hakkının öznesi gerçek ve tüzel kişilerin tamamıdır. Anayasa Mahkemesi 3/7/2014 tarihli 2013/89 E. 2014/116 K. Sayılı kararında "gerek yaşam hakkıyla gerekse sağlık hakkıyla olan yakın ilişkisi, bugünkü nesil kadar hatta daha çok gelecek nesilleri ilgilendirmesi çevre hakkını günümüzde daha çok önemli hale getirmelidir." Şeklinde vurgulamıştır.

26. Anayasanın 56. Maddesine göre devlet çevreyi kirlletmemekle ve kirlletilmemesinin önlenmesi ile yükümlüdür. Ayrıca çevresel zararların büyümesinin engellenmesi ve giderilmesi şeklinde onarıcı bir yükümlülüğü de bulunmaktadır.

27. Çevrenin kirlletilmesinden sonra bu kirliliğin onarılması da şüphesiz devletin yükümlülüklerinden biridir. Bu noktada devletin onarma yükümlülüğünden bahsetmek gerekir. Her zaman tam anlamıyla bir giderim sağlanamamakla birlikte çevre kirliliğine neden olanlara yaptırım uygulanması da onarma yükümlülüğü içerisinde (Semiz, s 15)

28. Anayasa Mahkemesinin 2013/114 E. 2014-184 K. Sayısında Anayasa'nın 45. Maddesinde tarım hayvancılık ve bu üretim dallarında çalışanların korunması başlığı adı altında korumanın nasıl yapılacağı mahkemenin kararında çerçevesi çizilmiştir. Mahkeme yaklaşımını 56. madde de çerçevesi çizilen sağlıklı ve dengeli klışeleri yaşama şartlarını sağlayacak şekilde düzenlemelerin belirli olmasını kamu yararının bu sınırlar çerçevesinde değerlendirilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Anayasa'nın 56. Maddesinde çerçeve şu şekilde belirlenmektedir. Çevrenin kirlenmesini önlemek, çevre sağlığını korumak ve çevreyi geliştirmek olarak belirtilmiştir. ÇED raporlarının belirtilen bu çerçeveyi sağlamada olumlu bir etkisinin olduğu açıktır. Kural ile hiçbir ölçüt ve dengeleme yapılmadan istisna hükmü düzenlenmiştir. Çatışan haklar bağlamında dengelemenin nasıl yapılacağı açık değildir. Kural kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamayı ve insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamayı devletin temel amaç ve görevleri arasında sayan 5. maddedeki güvenceleri de sağlamamaktadır.

29. Açıklanan nedenlerle kuralın Anayasa'nın 2., 5. 45. ve 56. maddelerine aykırı olması nedeniyle iptali gerekir.

Üye

Selahaddin MENTEŞ

KARŞI OY

30. 7334 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un; 2. maddesiyle 2634 sayılı Kanun'un başlığı ile birlikte değiştirilen 4. maddesinin üçüncü fıkrasının, Anayasa'ya aykırı olmadığına dair çoğunluk görüşüne katılmamaktayım.

31. Dava konusu kuralın birinci cümlesiyle turizm hizmetleri yönetim birliklerinin Bakanlıkça adına tahsis yapılanların katılımıyla ve Bakanlık tarafından kurulması düzenlenmiştir. Kuralın ikinci cümlesinde ise birliklerin kurulması ve belirtilen amaçların uygulanması bakımından usul ve esasların düzenlenmesi yetkisi verilmiş Bakanlığa verilmiştir.

32. Anayasa'nın 7. maddesinde *"Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez."* denilmektedir. Yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olması ve bu yetkinin devredilememesi, kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir gereğidir.

33. Türevsel nitelikteki düzenleyici işlemler bakımından yürütmenin düzenleme yetkisi, sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Bu nedenle temel ilkeleri belirlenmeksizin ve çerçevesi çizilmeksizin, yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir kanun kuralı ile sınırsız, belirsiz, geniş bir alanın yürütmenin düzenlemesine bırakılması, Anayasa'nın belirtilen maddesine aykırılık oluşturur. Bununla birlikte yasama organının temel ilkeleri ve çerçeveyi kanunla belirlendikten sonra uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususları yürütmeye bırakması, yasama yetkisinin devri olarak yorumlanamaz (AYM, E.2011/42, K.2013/60, 9/5/2013; E.2019/36, K.2021/15, 4/3/2021, § 57).

34. Anayasa'nın açıkça kanunla düzenlenmesini öngörmediği konularda kanunda genel ifadelerle düzenleme yapılarak ayrıntıların düzenlenmesinin yürütmenin türevsel nitelikteki düzenleyici işlemlerine bırakılması mümkündür. Anayasa'da münhasıran kanunla düzenleme yapılması öngörülmemeyen konularda yasamanın asliliği ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri haricinde geçerli olan yürütmenin türevselliği ilkeleri gereği idari işlemlerin kanuna dayanması zorunluluğu vardır. Ancak bu durumda kanunda belirlenmesi gereken çerçeve, Anayasa'nın kanunla düzenlenmesini öngördüğü durumdakinden çok daha geniş olabilecektir (AYM, E.2018/91, K.2020/10, 19/2/2020, § 110; E.2019/36, K.2021/15, 4/3/2021, § 56).

35. Anayasa'nın 63. maddesi uyarınca devletin, tarih kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasını sağlama ve bu amaçla destekleyici ve teşvik edici tedbirleri alma ödevi bulunmakta, ayrıca özel mülkiyet konusu olan varlık ve değerlere getirilecek sınırlamaların ve bu nedenle hak sahiplerine yapılacak yardımların ve tanınacak muafiyetlerin kanunla düzenlenmesi gerekmektedir.

36. Anayasa'nın 169. maddesi uyarınca devletin, ormanların korunması ve sahalarının genişletilmesi için gerekli kanunlar koyma ve tedbirleri alma şeklinde görev ve sorumluluğu bulunmaktadır.

37. KTKGB olarak ilan edilmiş alanlarda Anayasa'da özel olarak koruma altına alınmış bulunan kıyılar, ormanlar, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin bulunması

mümkündür. Bu alanlarda kurulacak birliklerinin ilgili KTKG'lerin korunması, geliştirilmesi, sosyal ve teknik altyapının gerçekleştirilmesi ve işletilmesi amaçları bulunmaktadır.

38. Teknik altyapının gerçekleştirilmesi Anayasa'da özel olarak korunması yönünden Devlete yükümlülük öngörülen bu özel alanlara kural ile önemli müdahalelerde bulunulacağı anlaşılmaktadır. Bu amaçların uygulanması doğrultusunda birliklerin KTKGB alanlarında birtakım faaliyetler yerine getirmesi gerekeceği açık olmakla birlikte bu yönde kullanılacak yetkiye, izlenecek yöntem ve süreçlere ilişkin bir düzenleme bulunmamakta, uygulamaya ilişkin usul ve esasların belirlenmesi Bakanlığa bırakılmaktadır.

39. Bu durumda Bakanlığın yetkisi ile kurulacak yönetim birliklerinin yetkileri, yetkilerinin sınırları, kamu gücü kullanımı gibi hususlara yönelik temel ilkelerin belirlenip genel bir çerçevenin kanunla düzenlemesi gerekmektedir.

40. Özellikle teknik altyapının gerçekleştirilmesi sürecinde ilgili bölgenin doğal yapısına müdahale edilmesi bir zorunluluk olacağı gibi örneğin mülkiyet hukuku, sözleşme hukuku bakımından da birçok uyumsuzluk doğacaktır. Bu hizmetlerin nasıl görüleceği ya da gördürüleceği, hizmet yerine getirilirken istenmeyen durumlar ile karşılaşıldığında sorumluluğun nasıl olacağı belirsiz kalmaktadır. Bu yönüyle kural Anayasa'nın 2. maddesinde düzenlenen hukuk devleti ilkesinin yansımalarından olan belirlilik ilkesine aykırıdır.

41. Turizmin geliştirilmesinde kamu yararının bulunduğu ve zorunlu olduğu ölçüde tarih, kültür ve tabiat varlıkları ile orman arazilerinin KTKGB olarak tahsisinin gerekliliği yadsınamaz. Bununla birlikte Anayasa'nın 63. maddesi ve 169. maddesinde bu türden yerlerin korunmasına verilen özel önem ile uzun dönemdeki yaşamsal kamu yararı karşısında birliklerin kurallarda belirtilen amaçlarını gerçekleştirme yönünde yerine getireceği faaliyetlerine ilişkin temel ölçütlerin ve çerçevenin kanun koyucu tarafından belirlenmesi gerekir. Ancak kurallarda Anayasa tarafından özel olarak koruma altına alınan ve devlete bu yönde kanunla düzenleme yapma ödevi yüklenen yerler bakımından koruma-kullanma dengesinin gözetilmesi gereğinden kaynaklı olarak herhangi bir sınır çizilmemiş ötesinde fıkranın ikinci cümlesinde ise bu hususlardaki yetki Bakanlığa devredilmiştir.

42. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 2., 7., 63. ve 169. maddelerine aykırı olduğu ve iptali gerektiği kanaati ile iptal talebinin reddine dair çoğunluk görüşüne iştirak edilmemiştir.

Üye

Kenan YAŞAR

KARŞI OY

7334 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (R.G; 28.07.2021, Sayı : 31551) ile 2634 sayılı Kanunun bazı maddeleri değiştirilmiş ve Kanuna bazı yeni hükümler eklenmiştir. Genel Kurulun çoğunluğu tarafından söz konusu Kanunun bazı maddelerinin Anayasaya aykırı olduğu sonucuna ulaşılarak iptaline karar verilmiştir. Aşağıda belirttiğimiz gerekçelerle 2634 sayılı Kanunun 5. maddesinin 7. fıkrası, aynı Kanunun 6. maddesine eklenen 4. fıkranın 3. ve 4. cümleleri ve Geçici 11. maddesinin 3. ve 4. fıkraları açısından Sayın çoğunluğun iptal yönündeki görüşüne katılmıyoruz.

7334 sayılı Kanunun 3. maddesi ile 2634 sayılı Kanunun 5. maddesi başlığı ile birlikte değiştirilmiştir. Sayın Mahkeme tarafından iptaline karar verilen 2634 sayılı Kanunun 5. maddesinin 7. fıkrasına göre, *“Bu maddede belirtilen süreler içerisinde turizm işletmesi belgesi alamayan konaklama ve plaj işletmeleri, işletmeye açılmaz ve faaliyette bulunamaz. Bu işletmelerin işyeri açma ve çalışma ruhsatı Bakanlıkça yapılan bildirim üzerine yetkili idare tarafından bir ay içinde iptal edilir ve faaliyetlerine son verilir”*. 2634 sayılı Kanunun 3/g maddesinde turizm işletme belgesi, *“Basit konaklama tesisleri hariç olmak üzere, turizm sektöründe faaliyet gösteren turizm işletmelerine Bakanlıkça verilen belgeyi”* şeklinde tanımlanmıştır. Kanunun 37. maddesinin A fıkrasında, Cumhurbaşkanı kararı ile yürürlüğe girecek yönetmeliklerle düzenlenecek hususlar sayılmış olup, maddenin 2. bendinde *“(2) Turizm yatırımı ve turizm işletmesi belgelerinin verilmesi, bu işletmelerin yönetim, personel ve işletme özellikleri ile uymak zorunda oldukları fiziki şartlar ve diğer konular”*ın da Yönetmelikle düzenleneceği açıkça ifade edilmiştir. Nitekim Kanunun belirttiği Yönetmelik, *“Turizm Tesislerinin Belgelendirilmesine ve Niteliklerine İlişkin Yönetmelik”* başlığı altında 21.6.2005 tarihli ve 25852 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Kanunda turizm işletme belgesi verilmesi için gerekli koşullara ilişkin düzenleme olmasa da Yönetmelikte bu hususlar ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. Yönetmelik ve bu mevzuat uyarınca tesis edilen işlemler nedeniyle hakları ihlal edilen kişi ve kurumların idari yargı mercilerinde dava açması her zaman mümkündür. Bu nedenlerle turizm işletme belgesinin koşullarının belirsiz olduğu veya mutlaka kanuni düzenleme gerektiği söylenemez. 2634 sayılı Kanunun 7. fıkrasında turizm işletme belgesi alınması zorunlu kılınmış ve bu şekilde teşebbüs özgürlüğüne müdahale edilmişse de işyeri açma ve çalışma ruhsatı bulunan tesislere talepleri halinde basit konaklama turizm işletme belgesi verilmesi imkanı tanınarak, bu işletmeler turizm işletme belgesinden muaf tutulmuş ve faaliyetlerine devam etme imkanı getirilmiştir.

2634 sayılı Kanuna eklenen Geçici 11. maddenin ilk iki fıkrasına göre, *“Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte ilgili idaresinden alınmış işyeri açma ve çalışma ruhsatı ile faaliyette bulunan ve turizm işletmesi belgesi bulunmayan konaklama tesislerine, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde Bakanlığa başvuruları halinde basit konaklama turizm işletmesi belgesi verilir. Aynı süre içerisinde turizm işletmesi belgesi alan konaklama tesislerinin basit konaklama turizm işletmesi belgesi alması zorunlu değildir. Basit konaklama turizm işletmesi belgeli tesisler; 13 üncü, 14 üncü, 18 inci, 19 uncu ve 20 nci maddeler hariç bu Kanuna, 1593 sayılı Kanunun 178 inci maddesine, 222 sayılı Kanunun 61 inci maddesine, 4250 sayılı Kanunun 9 uncu maddesine tabidir. Ancak bu işletmeler için 4250 sayılı Kanunun 9 uncu maddesinin ikinci fıkrasındaki mesafe şartı aranır. Bunların mevcut işyeri açma ve çalışma ruhsatı kapsamındaki hakları devam eder”*. Görüldüğü üzere, turizm işletme belgesi bulunmayan işletmelerin basit konaklama belgesi almaları halinde faaliyetlerine aynen devam edeceği belirtilerek teşebbüs özgürlüğüne herhangi bir sınırlama getirilmemekte, sadece bu işletmelerin turizm kredileri ve teşvikleri gibi bazı ayrıcalıklardan yararlanamayacağı düzenlenmektedir. Turizm kredi ve teşvikleri gibi imkanlardan yararlanma koşullarının belirlenmesinde idare geniş bir takdir yetkisini haizdir. Bu bağlamda turizm işletme belgesi alan işletmeler bu imkanlardan yararlanırken basit konaklama tesislerinin yararlanamaması Anayasanın 13. ve 48. maddelerine aykırı değildir.

Anayasa Mahkemesi çeşitli kararlarında, Anayasa’nın 13. maddesi uyarınca temel hak ve özgürlüklere getirilen sınırlamanın Anayasa’da öngörülen sınırlama sebebine uygun olması gerektiğini belirterek, özel sınırlama nedeni öngörülmemiş hakların da o hakkın doğasından kaynaklanan bazı sınırlarının bulunduğu, ayrıca Anayasa’nın başka maddelerinde yer alan hak ve özgürlükler ile devlete yüklenen ödevlerin de temel hak ve özgürlüklere sınır teşkil edebileceği ifade etmiştir. (Bkz. AYM, 1.2.2024 tarihli ve 2023/177 E., 2024/30 K. Söz konusu kararda atıf yapılan diğer kararlar ise, AYM, E.2013/95, K.2014/176, 13/11/2014; E.2014/177, K.2015/49, 14/5/2015). Anayasa Mahkemesi 2023/177 E. ve 2024/30 K. sayılı kararında, Anayasanın 48. maddesinde

teşebbüs özgürlüğünün mutlak bir hak olarak düzenlenmediğini, anılan maddenin ikinci fıkrasında "Devlet, özel teşebbüslerin millî ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alır." hükmüne yer verilmek suretiyle "millî ekonominin gerekleri" ve "sosyal amaçlar"la bu özgürlüğe sınırlamalar getirilebilmesine imkân sağlandığını, Anayasa'nın 167. maddesinin birinci fıkrasında "Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır;..." denilmek suretiyle devlete, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirler alma görevi yüklendiğini, bu görevlerin yerine getirilebilmesi için mal ve hizmet piyasalarının düzenlenmesi gereksinimi duyulabileceğini, devletin ekonomik hayatın işleyişini düzenlemek ve gerektiğinde bu alana müdahale etmekle yükümlü kılındığını ifade etmiştir. Turizm sektörünün hizmet sektörü olduğu nazara alındığında devletin bu alanda hizmet kalitesini geliştirici ve piyasanın daha sağlıklı işlemlerini sağlayıcı bazı tedbirler alması, Anayasanın 48. ve 167. maddeleri çerçevesinde mümkün olup, söz konusu amaçlar çerçevesinde idareye yetkiler tanınması Anayasa'ya aykırı değildir.

Anayasa Mahkemesi çeşitli içtihatlarında, Anayasa'nın açıkça kanunla düzenlenmesini öngörmediği konularda kanunda genel ifadelerle düzenleme yapılarak ayrıntıların düzenlenmesinin yürütmenin türevsel nitelikteki düzenleyici işlemlerine bırakılması mümkün olduğunu belirterek, bir kanunun kapsamına giren tüm hususların kanunda tek tek sayılmasının güçlük arzemesi ya da bazı hususların eksik kalması söz konusu olduğunda kanun koyucunun temel kuralları saptayarak detayları daha alt düzeydeki düzenlemelere bırakmasının belirlilik ilkesine de aykırılık oluşturmayacağını ifade etmiştir. (Bkz. AYM, 1.2.2024 tarihli ve 2023/177 E., 2024/30 K ., § 58-59; AYM, E.2019/32, K.2021/54, 14/07/2021, § 66- 67). Bu çerçevede turizm sektöründeki uluslararası rekabet koşulları, turizm faaliyetlerinin dinamik ve değişken olması, hizmetin karada ya da denizde gerçekleşmesi, ayrıca otel, plaj, dinlenme tesisi, tatil köyü, restoran, kamp alanı, tekne gibi çok çeşitli şekil ve alanlarda verilmesi ve her bir turizm faaliyet alanının kendine özgü kurallarının olduğu nazara alındığında Kanunda işletme belgesinin koşullarının ayrıntılı şekilde düzenlenmesinin büyük güçlükler arzedeceği ve eksiklikler oluşacağı şüpheden uzaktır. Hal böyle olunca turizm işletme belgesinin koşullarının Yönetmelik ile düzenlenmesi belirlilik ilkesine ve Anayasanın 13. ve 48. maddelerine aykırı değildir.

2634 sayılı Kanunun 6. maddesine eklenen 4. fıkra yerleşim tasarım ve yönetim planı ile koşulları belirlenen, doğal çevre ile uyumlu, kalıcı yapı içermeyen, gerekli güvenlik tedbirleri alınan iyi donanımlı lüks çadırlarda gelişmiş hizmet sunan geçici lüks çadır tesisleri yapılması amacıyla kiralama yapılabileceği, tesis kapsamında yapılacak her türlü ünite, temelsiz ahşap platform üzerine, mümkün olan en az müdahaleyle, çevre dostu çadır malzemesi kullanılarak ve doğal ekosisteme uygun olarak yapılacağı düzenlenmiştir. Aynı fıkranın üçüncü cümlesinde Bakanlığın belirlediği kriterlere uygun yapılmayan ve Bakanlıktan turizm işletmesi belgesi almayan tesislerin işletmeye açılmayacağı, dördüncü cümlesinde ise Bakanlıktan turizm işletmesi belgesi alınmasını müteakip, başka bir işleme gerek kalmaksızın onbeş gün içinde bu tesisler için işyeri açma ve çalışma ruhsatı verileceği belirtilmiştir. Sayın Mahkemece 6. maddenin dördüncü fıkrasının üçüncü cümlesinin Anayasanın 13. ve 48. maddelerine aykırı olduğu ve iptali gerektiği, uygulanma imkanı kalmayan dördüncü cümlelerin de 6216 sayılı Kanunun 43. maddesinin 4. fıkrası gereği iptaline karar verilmiştir. Yukarıda ayrıntılı şekilde belirtilen gerekçeler bu maddeler açısından da geçerli olup, 6234 sayılı Kanunun 37/A maddesinde turizm işletme belgesinin koşullarının Yönetmelikte düzenleneceği kararlaştırıldığından, ayrıca söz konusu Yönetmelik ve tesis edilen birel işlemlere karşı idari yargı yolu da açık olduğundan 6. maddenin 4. fıkrasının üçüncü ve dördüncü cümlelerinde Anayasa'nın 13. ve 48. maddelerine aykırılık söz konusu değildir.

2634 sayılı Kanuna eklenen Geçici 11. maddenin 3. ve 4. fıkralarının Anayasaya aykırı olduğu gerekçesi ile iptaline karar verilmiştir. İptal gerekçesinde basit konaklama turizm işletme

Esas Sayısı : 2021/100

Karar Sayısı : 2024/174

belgesinin koşullarının Kanunla düzenlenmesi gerektiği, bu konuda yürütme organına kapsamı ve sınırları belli olmayan yetki tanınmasının Anayasanın 13. ve 35. maddelerine aykırı olduğu belirtilmiştir. Geçici 11. Maddenin üçüncü fıkrasında birinci fıkrada belirtilen süre içerisinde basit konaklama turizm işletmesi belgesi almak için başvuruda bulunmayan konaklama tesislerinin faaliyette bulunamayacağı, bu tesislerin, işyeri açma ve çalışma ruhsatı Bakanlıkça yapılan bildirim üzerine yetkili idare tarafından bir ay içinde iptal edileceği ve faaliyetlerine son verileceği, dördüncü fıkrasında ise, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte faaliyette bulunan konaklama içermeyen müstakil plaj işletmelerine, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir ay içerisinde turizm işletmesi belgesi almak için Bakanlıkça başvuruda bulunmaları halinde turizm işletmesi belgesi verileceği, bu süre içerisinde başvuruda bulunmayan ve Bakanlıkça yapılacak denetim sonucunda belirlenen kriterleri taşımadığı veya sonradan kaybettiği anlaşılan işletmelerin belgeleri iptal edileceği, belgesi iptal edilen işletmelerin, yetkili idare tarafından bir ay içinde işyeri açma ve çalışma ruhsatı iptal edileceği ve faaliyetlerine son verileceği düzenlenmiştir. Mülkiyet hakkına yapılan müdahale 6234 sayılı Kanunun Geçici 11. ve 37. maddelerine dayanmakta olup, müdahalenin kanuni dayanağı mevcuttur. Yine yukarıda ayrıntılı şekilde belirttiğimiz üzere turizm faaliyetlerinin çeşitliliği, dinamikliği ve kanuni düzenlemedeki güçlükler nazara alındığında turizm işletme belgesinin Yönetmelik ile düzenlenebileceğine ilişkin belirttiğimiz gerekçeler, basit konaklama turizm işletme belgesi için de geçerlidir. Bu nedenlerle, Geçici 11. maddenin 3. ve 4. fıkraları Anayasanın 13., 35. ve 48. maddelerine aykırı olmadığından çoğunluğun iptal yönündeki kararına katılmıyoruz.

Üye

Muhterem İNCE

Üye

Ömer ÇINAR