

## Orman Alanlarının Turizm Yatırımlarına Tahsisi\* Konusunda Turizmi Teşvik Kanunu'nda Öngörülen Değişiklikler\*\*

### The Amendments of the Law for the Encouragement of Tourism Regarding the Allocation of Forest to Tourism Investments

Nuray Sümer\*\*\* , Gül Üstün\*\*\*\* 

#### ÖZ

İklim krizi kaynaklı ısınmalar sebebiyle Türkiye'nin de yer aldığı Akdeniz iklim kuşağı bölgesi devasa orman yangınlarına şahitlik etmektedir. Orman yangınlarının devam ettiği tarihlerde ise 7334 sayılı Kanun ile Turizmi Teşvik Kanunu'nda değişiklik yapılmıştır. Bu çalışmada orman yangınlarının aktüelliği ışığında dikkat çekilen bu değişiklik irdelenecektir. Anayasa Mahkemesi'ne konu olan söz konusu düzenlemelerin iklim krizinin hem nedeni hem de sonucu olarak önemli rol oynayan orman alanlarının korunması ve geliştirilmesi konusunda korumaya ağırlık veren bir koruma-kullanım dengesi çerçevesinde değerlendirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Orman, Orman Yangını, Turizm, 7334 Sayılı Kanun, Turizm Merkezi.

#### ABSTRACT

The Mediterranean Climate Zone, including Turkey has witnessed many massive bushfires to which climate change-driven warming has led. The Law No. 7334 which amends the provisions of the Law for the Encouragement of Tourism entered into force in bushfires days. Taking advantage of the recency of forest fires, this study explores the up-front amendments. The legislation is now under the review of the Constitutional Court. It is considered that the Court should evaluate these provisions in the light of sustainable development principles which enables to balance the protection of environment, social and economic use of public property.

**Keywords:** Forest, Bushfire, Tourism, The Law No.7334, Tourism Centre.

\* Kamu mallarının tabi olduğu hukuki rejimde tahsis, "bir devlet malını umurun faydalanmasına koyan veya amme hizmetine bağlayan, diğer tabirle, hususi emlakı orta malı veya hizmet malı kategorisine koyan veya amme hizmetinin vasıtası haline getiren bir idari tasarruf" olarak açıklanmaktadır (Bkz. Sıddık Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, (İsmail Akgün Matbaası 1966) 1340-41.) Orman alanlarının turizm yatırımlarına konu olması ise özel yararlanma rejimi çerçevesinde tahsise uygun ise özel kural, tahsise uygun olmamakla birlikte tahsisle bağdaşır nitelikte ise özel istisnai yararlanma rejimi çerçevesinde tek taraflı veya sözleşme usulü ile özel hukuk kişisi bu maldan yararlandırılmaktadır; idari faaliyetin görülmesi amacıyla tahsis işlemine konu olmamaktadır. Buna karşın gerek Turizmi Teşvik Kanunu'nun taşınmaz malların turizm amaçlı kullanımına ilişkin 8. maddesinde gerekse 'Kamu Taşınmazlarının Turizm Yatırımlarına Tahsisi Hakkında Yönetmelik'te orman idaresinin bu alanları Kültür ve Turizm Bakanlığı'na tahsisi şeklinde 'isabetli olarak' belirtildiği gibi ve fakat özel hukuk kişinin de yararlanması amacıyla da 'tahsis veya kesin tahsis' terimlerine yer verilmektedir. Özel hukuk kişilerinin bu alanlardan yararlanma usulüne ilişkin işlemin 'tahsis' olmadığı değerlendirilmektedir ve bu makale çerçevesinde de bu sebeple 'tahsis' terimine yer verilmemiştir. Yalnızca başlıkta bu terim belirtilerek mevzuatla 'tutarlılık' sağlanmaya çalışılmış ve fakat bu hususa 'dikkat çekilmek' amaçlanmıştır.

\*\* Bu makale, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Doktora programı kapsamında hazırlanan tezden üretilmiştir.

\*\*\* Arş. Gör., Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı, nuray.sumer@marmara.edu.tr, ORCID: 0000-0001-7404-7811.

\*\*\*\* Prof. Dr., Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı, gul.ustun@marmara.edu.tr, ORCID: 0000-0002-5081-1771. Marmara Üniversitesi Lisansüstü Eğitim-Öğretim ve Sınav Yönetmeliği'nin 27. maddesi gereği makalede ortak yazar olarak yer almıştır.

**Sorumlu Yazar/Correspondence Author:** x

**E-posta/E-mail:** x

**Geliş Tarihi/Received:** 17.09.2021

**Kabul Tarihi/Accepted:** 08.11.2021

## GİRİŞ

Avustralya'da 2019 ve 2020 yıllarında kırsal alanda başlayan ve söndürülememesi ('bushfires')<sup>1</sup> ile uluslararası alanda dikkat çeken ve 2021 yılının yaz aylarında ülkemizin de yer aldığı Akdeniz iklim kuşağının hüküm sürdüğü bölgelerde meydana gelen ve yine söndürülemeyen devasa orman yangınları<sup>2</sup> kamuoyunun gündemini meşgul etmektedir<sup>3</sup>. Ancak orman yangınlarının bir 'gündem' oluşturmasının ötesinde, iklim krizi sebebiyle 'yarının normu' olup olmadığı dahi tartışılmaktadır<sup>4</sup>. Akdeniz iklim kuşağında meydana gelen bu yangınlar sonucunda yanan orman alanlarının turizm yatırımlarına açılmasına ilişkin çekinceler ortaya atılmıştır<sup>5</sup>. Bu çekincelerin temelinde ise, ülkemizde orman yangınları devam ederken 28.07.2021 tarihinde yayınlanan Resmî Gazetede 7334 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla getirilen düzenlemeler yer almaktadır.

Bu çalışmada orman yangınlarının dikkat çektiği 7334 sayılı Kanun ile Turizmi Teşvik Kanunu'nda orman alanlarından turizm yatırımları amacıyla yararlanma konusunda öngörülen değişiklikler ortaya konulmaya çalışılacaktır. İlk kısımda, bu alanlardan turizm yatırımlarına ilişkin yararlanma rejimindeki değişikliklerin irdelenebilmesi için bu değişikliklerin öznesi<sup>6</sup> olarak tanımı ve hukuki niteliği ışığında orman incelenecektir. Bu kapsamda yanan orman sahalarının da hukuki niteliğine değinilecektir. İkinci kısımda ise, değişiklik sonrasında hukuki durumun açıklığa kavuşturulması amacıyla orman alanlarından turizm yatırımları amacıyla yararlanma rejimi genel hatlarıyla ortaya konulacaktır. Üçüncü ve son kısımda ise, orman alanlarında turizm yatırımlarına ilişkin yararlanma rejiminde öngörülen değişiklikler tartışılacaktır. Böylelikle 7334 sayılı Kanun'un orman alanlarından

- 1 Avustralya'da uzun süren orman yangınları meclis gündeminde de tartışılmış ve öyle ki orman yangınları, 'sıklıkla sorulan sorular' başlığı altında yerini almıştır. Bkz. '2019-20 Australian Bushfire' (Parliament of Australia) <[https://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/pubs/rp/rp1920/Quick\\_Guides/AustralianBushfires](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1920/Quick_Guides/AustralianBushfires)> Erişim Tarihi 15 Eylül 2021.
- 2 Orman Genel Müdürlüğü'nün resmi internet sitesinde yer verilen bilgiye göre 28.07.2021 – 12.08.2021 tarihleri arasında 54 ilde 299 sayıda orman yangını yaşanmıştır ve bugün dahi yaşanmaya da devam etmektedir. Tarım ve Orman Bakanlığı 'Tüm Orman Yangınları Kontrol Altında' (Orman Genel Müdürlüğü) <<https://www.ogm.gov.tr/tr/haberler/tum-orman-yanginlari-kontrol-altinda>> Erişim Tarihi 15 Eylül 2021.
- 3 Kate Abnett, 'Mediterranean Has Become a "Wildfire Hotspot", EU Scientists Say' *Reuters* (Online, 4 Ağustos 2021) <<https://www.reuters.com/business/environment/mediterranean-has-become-wildfire-hotspot-eu-scientists-say-2021-08-04/>> E.T. 15.09.2021; Helen Sullivan, 'Summer of Fire: Blazes Burn across Mediterranean with More Extreme Weather Forecast' (Guardian 13 Ağustos 2021) <<https://www.theguardian.com/environment/2021/aug/13/summer-of-fire-blazes-mediterranean-more-extreme-weather-forecast>> Erişim Tarihi 15 Eylül 2021.
- 4 'Orman Yangınları Yarının Normu mu Olacak?' (Euronews 1 Ağustos 2021) <<https://tr.euronews.com/green/2021/08/01/as-r-orman-yang-nlar-yar-n-n-normu-mu-olacak>> Erişim Tarihi 15 Eylül 2021.
- 5 Pelin Ünker, 'Yanan Ormanlar Turizme Açılır mı?' (Deutsche Welle 3 Ağustos 2021) <<https://www.dw.com/tr/yanan-ormanlar-turizme-acilir-mi/a-58743611>> E.T. 15.09.2021; Murat Yetkin, 'Yangınlar Sönmeden Orman ve Kıyıları Yeni Yağmaya Açılıyor' (Yetkin Report 31 Temmuz 2021) <<https://yetkinreport.com/2021/07/31/yanginlar-sonmeden-orman-ve-kiyilar-yeni-yagmaya-aciliyor/>> Erişim Tarihi 15 Eylül 2021.
- 6 Esasında orman, turizm yatırımlarının gerçekleştirileceği alan olması sebebiyle yatırımlara 'konu' alan olarak cümle yapısı çerçevesinde bir 'nesne' ise de bu çalışmada temel soru, fiili gerçekleştiren kişinin veya şeyin değil, fiilin gerçekleştirildiği alanın tespiti önem kazanmaktadır. Bu hususiyeti sebebiyle dil bilgisi kurallarından bağımsız olarak 'özne' ifadesine yer verilmiştir.

turizm yatırımları konusunda yararlanma rejiminde bir değişiklik yaratıp yaratmadığı hususu değerlendirilecektir.

## I. TURİZMİ TEŞVİK KANUNU'NDA ÖNGÖRÜLEN DEĞİŞİKLİKLERİN ÖZNESİ OLARAK ORMAN: TANIMI VE HUKUKİ NİTELİĞİ

Ülkemizde ormanlar, Anayasa'nın 169. maddesinde detaylı bir düzenleme ile koruma altına alınmış ve tabii servet ve kaynaklardan ayrı bir hukuki rejime tabi kılınmıştır<sup>7</sup>. 1961 Anayasasından itibaren ormanlarda devamlılık, devlet mülkiyeti ve devlet işletmeciliği ilkeleri benimsenmiştir<sup>8</sup>. Ormanlarda devamlılık ilkesi, milli servet niteliğinde değerlendirilen orman alanlarının orman niteliğini muhafazası ve bu alanların genişletilmesi esasına dayanır. Bu ilke uyarınca orman alanları daraltılamaz; doğal veya yapay yollarla orman arazisi üzerindeki bitki örtüsünün yitirilmesi halinde bu alanlar yeniden ormanlaştırılır ve kamu yararı gerektirdiği hallerde yeni ormanların yetiştirilmesi amacıyla özel mülkiyete konu alanlar kamulaştırılabilir. Bu başlık altında bu değişikliklerin öznesi olan 'orman' kavramı ve bu alanların hukuki niteliği irdelenecektir.

### A. ORMAN TANIMI

Orman, Türk Dil Kurumu tarafından "ağaçlarla örtülü geniş alan" ve "bu ağaçların bütünü" şeklinde açıklanmaktadır<sup>9</sup>. Öğretide ise orman, biyolojik, ekolojik, hukuki ve daha birçok açıdan farklı tanımlamalara konu olan bir kavramdır<sup>10</sup>. Biyolojik ve ekolojik olarak orman, "dal ve gövde meydana getiren odunsu bitkilerin topluca büyüyüp yetişmesi hali (...)"<sup>11</sup> veya "kendine özgü bir iklim

7 Anayasa'nın 169. maddesine göre, 'Ormanların Korunması ve Geliştirilmesi' başlığı altında ormanlara ilişkin detaylı düzenlemelere yer vermiştir. Buna göre, "Devlet, ormanların korunması ve sahalarının genişletilmesi için gerekli kanunları koyar ve tedbirleri alır. Yanan ormanların yerinde yeni orman yetiştirilir, bu yerlerde başka çeşit tarım ve hayvancılık yapılamaz. Bütün ormanların gözetimi Devlete aittir. Devlet ormanlarının mülkiyeti devrolunamaz. Devlet ormanları kanuna göre, Devletçe yönetilir ve işletilir. Bu ormanlar zamanaşımı ile mülk edinilemez ve kamu yararı dışında irtifak hakkına konu olamaz. Ormanlara zarar verebilecek hiçbir faaliyet ve eyleme müsaade edilemez. Ormanların tahrip edilmesine yol açan siyasi propaganda yapılamaz; münhasıran orman suçları için genel ve özel af çıkarılamaz. Ormanları yakmak, ormanı yok etmek veya daraltmak amacıyla işlenen suçlar genel ve özel af kapsamına alınamaz. Orman olarak muhafazasında bilim ve fen bakımından hiçbir yarar görülmemeyen, aksine tarım alanlarına dönüştürülmesinde kesin yarar olduğu tespit edilen yerler ile 31/12/1981 tarihinden önce bilim ve fen bakımından orman niteliğini tam olarak kaybetmiş olan tarla, bağ, meyvelik, zeytinlik gibi çeşitli tarım alanlarında veya hayvancılıkta kullanılmasında yarar olduğu tespit edilen araziler, şehir, kasaba ve köy yapılarının toplu olarak bulunduğu yerler dışında, orman sınırlarında daraltma yapılamaz."

8 'Ormancılık Prensiplerimiz' başlığı altında değerlendirme için bkz. *Yeşil Kitap Orman Davamız* (2. Bası Türkiye Ormancılar Derneği 2005) 31-53.; M. Nedim Tunçsiper, *Türk Hukuk Tarihi, İdare Hukuku ve Medeni Hukukumuz Muvacehesinde Orman Mevzuatımız ile İlgili Araştırmalar* (1964) 104; Suat Aksoy, *Tarım Hukuku* (Ankara Üniversitesi Ziraat Fakültesi Yayınları 1970) 395.

9 Türk Dil Kurumu, <<https://sozluk.gov.tr>> Erişim Tarihi 13.10.2021.

10 Tanımlamalar için bkz. Behzat Gürkan, 'Orman Mevzuatının Biyolojik Çeşitliliğe Etkisi' (Türkiye Çevre Vakfı Yayınları 1999) 83; Biyolojik ve hukuki orman tanımı ayrımı için bkz. Mehmet Ünal ve Veysel Başpınar, *Orman Hukuku* (4. Bası Savaş Yayınevi 2017) 16-22; Sedat Ayanoglu, 'Anayasa Hükümleri Karşısında Orman Mevzuatımız', *Ormancılık Hukuku* (Türkiye Çevre Vakfı Yayınları 1999) 15; Burhan Ayтуğ, 'Orman Tanımlaması ve Bu Tanımlamada Yer Alan Ağaç, Ağaççık ve Çalı Kavramları' (Orman Genel Müdürlüğü Yayını 1976).

11 Bu tanım, ormancılığın kurucusu olarak kabul edilen Hoca Ali Rıza'nındır. Tanım için bkz. Halil Kutluk and Kerim

yaratabilen, belirli yükseklik, yapı ve sıklıktaki ağaçların, ağaççıkların, ağaççık, çalı ve otsu bitkiler, yosun, eğrelti ve mantarlar, toprağın altında ve üstünde yaşayan mikroorganizmalar ve çeşitli böcek ve hayvanlarla ... toprak"<sup>12</sup> parçası olarak tarif edilmektedir. Bir alanın orman vasfı, hiç kuşkusuz orman mühendisliği biliminin konusunu oluşturmakta ve tanımlamalarda yer verilen unsurların bilim ve fen bakımından orman ekosistemi oluşturup oluşturmadığına dayalı olarak belirlenmektedir.

Hukuki olarak orman tanımı ise, 6831 sayılı Orman Kanunu çerçevesinde ele alınmaktadır. Orman Kanunu'nun 1. maddesi uyarınca "(k)endi kendine yetişmiş veya emekle yetiştirilmiş olup da herhangi bir çeşit orman hasılatı veren ağaç ve ağaççıkların toplu halleri yerleri ile beraber orman sayılır"<sup>13</sup>. Orman tanımı başlığı altında yer verilen ifade; 'ormandır' belirlemesi yerine, 'orman sayılır' ifadesine başvurarak ormanın tanımını yapmamakta; hatta negatif bir kurgu ile bu cümleden sonra gelmek üzere orman sayılmayan yerlere ilişkin bir belirleme yapmak suretiyle<sup>14</sup> hukuki rejim ihdas etmektedir. Dolayısıyla bu hükmün bir tanımlamadan ziyade, ormanın hukuki rejiminin inşası kapsamında bir 'statü' olarak kabulü gerektiği iddia edilebilir. Bu sebeple de bu hüküm kanaatimizce ormanın 'hukuksal tanımı' olarak düşünülmemelidir. Hatta kanun koyucunun 'orman sayılır' ifadesi ile orman niteliğini bilinçli olarak tanımlamaktan kaçındığının ifade edilmesi mümkündür. Zira bilimsel ve teknik esasların bu hükümde yer almaması, yasama tasarrufu olan kanunların genel, soyut ve objektif niteliğinin bir sonucudur<sup>15</sup>. Kaldı ki hukuki olarak ormanın tanımlanmasının da güçlüğüne dikkat çekilmektedir<sup>16</sup>.

Yund, *Hoca Ali Rıza Orman Umum Müdürlerinden Hayatı ve Eserleri 1843-1925* (Verim Yayınları 1950) 45; aktaran Sedat Ayanoğlu, 'Hukuksal Açından Orman Emlaki ve Orman Mülkiyetinin Temelleri' (Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi 1986) 38.

- 12 Burhan Aytuğ (n 10); *Ayanoğlu* ise "gerek toplum ekonomisi kültürü ve sağlığı açısından gerekse tabii olaylar açısından olumlu etkilere sahip ağaç, ağaççık, ölü örtü, mikroorganizmalar, av hayvanları ve diğer vejetasyon tipleri ile mükemmel kombinasyon meydana getiren bir hayat birliğidir" şeklinde açıklamıştır. Bkz. Ayanoğlu, (n 11) 38-39.
- 13 Öğretide orman 'hukuksal açıdan bileşik eşya' şeklinde eşya hukuku bakımından açıklanmaktadır. Bkz. Aynur Aydın Coşkun, 'Türkiye'de Ormanlardan Yararlanmanın Yasal Esasları' (1999) 49 İstanbul Üniversitesi Orman Fakültesi Dergisi 85. Bu çalışma, idare hukuku ile sınırlı olarak incelendiğinden bu hususa yalnızca burada değinilmekle yetinilmiştir.
- 14 Orman Kanunu'nun 2. maddesi uyarınca istisnalar ancak ifadesinin ardından sayma suretiyle belirlenmiştir: "A) Sazlıklar; B) Step nebatlarıyla örtülü yerler; C) Her çeşit dikenlikler; Ç) Parklar; D) Şehir mezarlıklarıyla kasaba ve köylerin hudutları içerisinde bulunan eski (kadim) mezarlıklardaki ağaç ve ağaçlıklarla örtülü yerler, E) Sahipli arazide bulunan ve civarındaki ormanlarda tabii olarak yetişmeyen ağaç ve ağaççık nevelerinin bulunduğu yerler; F) Orman sınırları içinde veya bitişiğinde tapulu, orman sınırları dışında ise her türlü tasarruf belgeleriyle özel mülkiyette bulunan ve tarım arazisi olarak kullanılan, dağmık veya yer yer küme ve sıra halinde ki her nevi ağaç ve ağaççıklarla örtülü yerler; G) Orman sınırları dışında olup, yüzölçümü üç hektarı aşmayan sahipli arazideki her nevi ağaç ve ağaççıklarla örtülü yerler, H) Orman sınırları içinde veya bitişiğinde tapulu, orman sınırları dışında ise her türlü tasarruf belgeleriyle özel mülkiyette bulunan ve muhtemin hususiyetlerine göre yetişmiş veya yetiştirilecek olan (...) I) fıstık çamlıkları ve palamut meşelikleri dahil olmak üzere her nevi meyveli ağaç ve ağaççıklar; İ) Sahipli arazideki aşılı ve aşısız zeytinliklerle, özel kanunu gereğince Devlet Ormanlarından tefrik edilmiş ve imar, ıslah ve temlik şartları yerine getirilmiş bulunan yabancı zeytinlikler ile 9/7/1956 tarih ve 6777 sayılı Kanunda tasrih edilen yabancı veya aşılansız fıstıklık, sakızlık ve harnupluklar. J) Funda veya makillerle örtülü orman ve toprak muhafaza karakteri taşımayan yerler, orman sayılmaz.
- 15 Kanun kavramı ve şekli ve maddi kanun niteliği konusunda detaylı bilgi için bkz. Tolga Şirin, *Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Kanun Kavramı* (On iki levha 2019).
- 16 Anayasa'da ormanlara ilişkin getirilen kanun teklifine ilişkin dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in "ormanın genel olarak bir tanımı bulunmakla birlikte hukuksal yönden ormanı tanımlamak oldukça güçtür" şeklinde izahı ile ormanın hukuki tanımının zorluğuna dikkat çekilmiştir. Bkz. T.C. Cumhurbaşkanlığı, B.01.0.KKB.01-18/A-6-2003-491 18 / 04 /2003 sayılı İlg: 07.04.2003 günlü, A.01.0.GNS.0.10.00.02-1130/4608 sayılı Yazısı.

O halde hukuki olarak tanımını yapmaktan kaçınarak ormanı, bilim ve fen bakımından orman vasfını haiz olduğu tespit edilen ve bu Kanun uyarınca orman sayılmak suretiyle orman statüsünde bulunan alanlar olarak değerlendirmek mümkündür. Biyolojik, hukuki veya ekolojik 'tanımlama'lar – her ne isim altında yapılsa yapılsın ve bir 'tanım denemesi' girişimi olsun ya da olmasın – birbirine tezat oluşturmamalı; birbirini tamamlamalıdır. Aksinin kabulü, sözgelimi biyolojik gerçekliği dışlayan bir hukuki tanım, ilgili düzenlemenin işlevi konusunda tereddütlere yol açacak; bir sonraki aşamada ise bu hükmün kadük kalmasına sebebiyet verebilecektir<sup>17</sup>.

Orman kavramı, Orman Kanunu'nun 1. maddesi uyarınca öngörülen tanım çerçevesinde değerlendirilmelidir. Buna göre *“tabii olarak yetişen veya emekle yetiştirilen ağaç ve ağaççık toplulukları yerleriyle birlikte orman sayılır”*. Orman, arzı olan 'toprak' ve bütünleyici parçası olan 'bitkiler' ile bir bütündür<sup>18</sup>. Üzerindeki bitki örtüsünün yanı sıra, üzerinde yaşayan canlılar ile bir ekosistem<sup>19</sup> oluşturan orman, asli unsur olan arazi (yer) ve bütünleyici parçaları olan ağaç ve ağaççık topluluklarından oluşur. Orman kavramını oluşturan bileşenlerin unsurları, 'tabii olarak yetişen', 'emekle yetişen', 'ağaç' ve 'ağaççık', 'topluluk' ve 'yer'dir. Bu kavramlar ise Orman Kadastrosu ve 2/B Uygulama Yönetmeliği'nin 14. maddesinde şu şekilde açıklanmıştır:

*“tabii olarak yetişen: insan emeği olmadan, doğal olarak meydana gelen ağaç ve ağaççıklardır”*

*“emekle yetişen: ekim veya dikim sureti ile yetiştirilmiş ağaç ve ağaççıklardır”*

*“ağaç: en az sekiz metre ve daha yukarı boy yapabilen kökü, gövdesi, tepesi olan, odunsu bitkilere, yaşı, çapı ne olursa olsun ağaç denir”*

*ağaççık: Yan dallarının çoğalması ve fazlaca gelişmesi neticesinde tepesi yayvanlaşan, genel olarak genişliğine bir büyüme şekli gösteren, boyu sekiz metreyi bulmayan, uzun ömürlü odunsu bitkilere çapı ve yaşı ne olursa olsun ağaççık denir.”*

*“kapalılık: ağaç ve / veya ağaççık olarak nitelendirilen bitkilerin “tepe çatılarının buldukları sahaya göre toprağı siperleme oranı”*

Bu unsurlar dışında ormanın bileşenleri arasında topluluk unsuru da yer almaktadır. Yönetmelik'in yine aynı maddesi uyarınca bitki örtüsünün bir arada bulunduğu saha üzerinde yüzde on veya daha fazla kapalılık teşkil etmesi “topluluk” olarak ifade edilmektedir.

17 Yürürlükteki mevzuatın bilim ve fen bakımından orman tanımındaki gerekliliği karşılayıp karşılamadığı ise çalışmanın ilerleyen sayfalarında değinilecektir. Buna karşın mevcut durumda kanunda yer verilen ifadeler ile bilim ve teknik bakımdan gerekler konusunda orman mühendisi ve orman hukukçusu olan Ayanoglu, bu hükme *“kısa ömürlü otsu bitkiler, ölü örtü ve fauna”* eklenmesi halinde, hukuki tanımın biyolojik tanıma yaklaşılacağını ifade etmektedir. Bkz. Ayanoglu, 'Anayasa Hükümleri Karşısında Orman Mevzuatımız' (n 10) 15; Aynı doğrultuda bkz. Aynur Aydın Coşkun (n 13) 85.

18 Baki Kuru, 'Orman Sınırlamasına İtiraz Davaları', Prof. Dr. Osman F. Berki'ye Armağan (Sevinç Matbaası 1972) 338; Sedat Ayanoglu, 'Ormanların Kamu Malları Arasındaki Yeri, Orman Tanımı ve Kapsamı' (1992) 42 İstanbul Üniversitesi Orman Fakültesi Dergisi 73, 78; Jale G. Akipek, 'Devlet Orman Arazisi Üzerinde Üst Hakkı', Prof. Dr. Osman F. Berki'ye Armağan (1977) 3; Ayrıca Anayasa Mahkemesi bu konuyu şu şekilde ifade etmiştir: *“yerler orman tarifi içine girmekle ormanın ağaçlardan ayrı bir unsuru olmuş oluyor. Böyle olunca da ağaçlar herhangi bir nedenle yok olursa yerleri ormanın bir unsuru olmak niteliğini yitirmez. Ormanın toprağı ve yeri olmakta devam eder”*. Bkz. Anayasa Mahkemesi, E 1965/44 K 1966/14, T 10.03.1966.

19 Yücel Çağlar, ‘“2B” Olgusunun Tarihsel ve Nesnel Boyutları’ (TMMOB 2006) 41.

Son olarak orman niteliğinin belirlenmesinde başvuru alan “yer” ifadesi ise, Orman Kadastro ve 2/B Uygulama Yönetmeliği'nin 14. maddesi uyarınca üzerinde ağaç ve/veya ağaççıkların kapladığı arazi ile bitki örtüsü bulunmasa da bu nitelikte olduğu tespit edilen alanlardır. Yer unsurunun ağaç ve ağaççıklardan ayrı bir unsur olarak belirlenmesi sonucunda orman vasfının tespitinde ‘yer’ unsuru önem kazanmaktadır. Anayasa Mahkemesi de orman niteliğinin belirlenmesinde yer unsurunun önemini ve müstakilliğini şu şekilde vurgulamaktadır<sup>20</sup>:

*“Yürürlükteki 6831 sayılı Orman Kanunu'nun l inci maddesinde orman şöyle tarif edilmiştir: 'Tabii olarak yetişen veya emekle yetiştirilen ağaç ve ağaççık toplulukları yerleri ile birlikte orman sayılır.' Görülüyor ki Kanun Koyucu, yeri de orman tarifi içine almıştır. Bu kelime ihmal edilemez; bunu da değerlendirmek lâzımdır. (Yerler) ormanın tarifi içine girmekle ormanın, ağaçlardan ayrı bir unsuru olmuş oluyor. Böyle olunca ağaçlar herhangi bir nedenle yok olursa, yerleri, ormanın bir unsuru olmak niteliğini yitirmez; orman toprağı ve yeri olmakta devam eder (...)"*

İşte yerin orman tanımında müstakil bir unsur olarak kabulü sebebiyle orman alanları üzerindeki bitki örtüsünün yokluğu orman vasfının kaybı için tek başına yeterli bir kriter değildir<sup>21</sup>. Üzerinde herhangi bir surette bitki örtüsü ortadan kalkan veya kaldırılan bu alanlar yine orman niteliğindedir. Öğretide bu alanlar “farazi orman” olarak nitelendirilmektedir<sup>22</sup>. Farazi ormanlar konusunda Orman Kanunu'nda özel ve ayrı bir düzenleme öngörülmemektedir. Bu alanlar orman olarak kabul edilmekte ve orman alanları gibi hüküm ve sonuçlarını doğurmaktadır<sup>23</sup>.

Yangın sonucu bitki örtüsünü kaybeden bu alanlar da ‘orman’ vasfını haizdir. Bir diğer ifade ile yanan orman alanları, bitki örtüsünün kaybı sebebiyle orman niteliğini yitirerek Hazine'nin özel mülkiyetinde bulunan taşınmaz olarak işlem göremez. Orman niteliğinde olan yanan orman sahalarında orman statüsüne bağlanan hukuki sonuçlar doğmaktadır. Yanan sahalar özel rejime tabi kılınarak anayasal düzeyde koruma altına alınmıştır. Buna göre, yanan sahalar Anayasa'nın 169. maddesi gereği yeniden ormanlaştırılır. Dahası bilim ve fen bakımından yarar görülmeyen ve diğer şartları haiz orman alanları, orman sınırları dışına çıkartılabilir iken; yanan bu alanlar hiçbir surette Orman Kanunu'nun 2. maddesi uyarınca orman sınırları dışına çıkartılamaz<sup>24</sup>. Bu sebeple de bu alanlar orman vasfını korumaya devam eder. Ayrıca yanan sahalar üzerinde tarım ve hayvancılık da yapılamaz.

20 Anayasa Mahkemesi, E 1965/44 K 1966/14, 10.03.1966.

21 Ayanoğlu, ‘Hukuksal Açından Orman Emlaki ve Orman Mülkiyetinin Temelleri’ (n 11) 52.

22 Mehmet Ünal, *Orman Hukuku* (Yetkin 2010) 103; Yusuf Büyükyay, ‘Öncesi Orman Olmayan Arazilerin Orman Rejimi Dışına Çıkarılması Sorunu’ (Prof. Dr. Cevdet Yavuz’a Armağan 525) 539.

23 Bu konudaki eleştiriler için bkz. Bülent Ulukut, *Türk Orman Hukuku: Birinci Kitap Hukuki Hükümler* (Tarım Bakanlığı Orman Genel Müdürlüğü 1963) 26; Mehmet Ünal (n 22) 104; Büyükyay (n 22) 539.

24 Kural olarak orman sınırları dışına çıkartma müessesesi, Orman Kanunu'nun 2. maddesi uyarınca öngörülen düzenlemeler bakımından başvuru alan bir kavram iken; 2018 yılında bu Kanuna eklenen 16. madde, bir nevi orman sınırları dışına çıkartma müessesesi niteliğindedir. Bu sebeple orman sınırları dışına çıkarmadan bahsedilirken ‘Orman Kanunu'nun 2. maddesi uyarınca’ şeklinde ayrıca bir vurgu yapılmıştır. Bu konuda detaylı bilgi için bu çalışmanın üretildiği tezden faydalanılabilir.

## B. ORMAN ALANLARININ HUKUKİ NİTELİĞİ

Yine 7334 sayılı Kanun ile öngörülen değişikliklerin mahiyeti, orman vasfını haiz bu alanların kamu malı teorisi bakımından hukuki niteliğinin irdelenmesi suretiyle ortaya konulabilir. Zira ormanların hukuki niteliği ışığında özel mülkiyete konu olmaması ve devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunması, bu çalışma kapsamında orman alanlarından turizm yatırımları amacıyla yararlanma rejiminde önemli rol oynamaktadır. Bu başlık altında ormanların kamu malı teorisi bakımından hukuki niteliği, bu değişikliklerin açıklığı kavuşturulması ile sınırlı olarak irdelenecektir.

6831 sayılı Orman Kanunu uyarınca ormanlar, vasıf ve karakter itibarıyla muhafaza ormanları, milli park ve istihsal ormanları şeklinde ayrılmıştır<sup>25</sup>. Muhafaza ormanı, bakıma muhtaç orman alanları olup; muhafazası lazım gelen ormanlardır<sup>26</sup>. İstihsal ormanı, ormanın gerek asli gerekse tabii ürünlerinden yararlanılarak ekonomik amaçlarla işletilen alanlardır<sup>27</sup>. Milli parklar ise, Milli Parklar Kanunu'nun 1. maddesi uyarınca bilim ve fen bakımından önemli görülen, spor ve dinlenme, turizm, doğasının ve ülke bakımından korunmaya değer güzelliği bulunan alanların korunması ve geliştirilmesi amacıyla ayrıldığı yerlerdir.

Öğretide ormanlar, genel olarak<sup>28</sup> dar anlamda kamu malı tasnifinde işlevlerine göre yapılan ayırım da sahipsiz mal olarak nitelendirilmekte ise de söz konusu nitelendirmenin muhafaza, istihsal ve milli park şeklinde vasıf ve karakter itibarıyla yapılan tasnif dışında kalan orman alanları bakımından yapıldığı iddia edilebilir. Nitekim öğretilerde *Kaman* da sahipsiz mal niteliğinin bütün orman alanları bakımından yapılamayacağını; muhafaza ve milli parklar bakımından hizmet veya orta malı niteliğinde bulunabileceğini dile getirmektedir<sup>29</sup>.

Vasıf ve karakter tasnifi dışında kalan orman alanlarının sahipsiz mal olarak nitelendirilmesinde başvurulan temel argümanlardan biri, bu alanların devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunmasıdır. 3402 sayılı Kadastro Kanunu'nun 16. maddesine göre ormanlar, devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Bu terim, idarenin kamu malları üzerindeki mülkiyet yetkisi çerçevesinde ele alınmaktadır<sup>30</sup>. Buna göre devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunmak kavramı, idarenin malları üzerindeki mülkiyet rejiminin belirlenmesinde başvurulduğundan; bu terimin idarenin özel mallarını dışarıda bırakan

25 Söz konusu tasnifin isabetliliği konusunda eleştiriler için bkz. Şeref Nuri İlkmen, 'Türkiye'de Orman Kanunu'ndaki Orman ve Muhafaza Ormanı Mefhumlarının Tarifi Meselesi' (İstanbul Üniversitesi Orman Fakültesi Yayınları 1955) 27; Metin Özdönmez ve H. Cahid Şah, *Türkiye'de Koruma Ormanları (Yönetim ve Amenajman Esasları)* (1983) 3.

26 Detaylı bilgi için bkz. Sedat Ayanoglu, 'Hukuksal Açıdan Muhafaza Ormanı ve Milli Park Kavramları' (1995) 45 İstanbul Üniversitesi Orman Fakültesi Dergisi 30, 31.

27 Suat Aksoy (n 7) 408.

28 Kemal Gözler, *İdare Hukuku*, C. II (2. Bası Ekin Yayınevi 2019) 826-827; Nur Kaman, 'Kamu Malları' iç Turan Yıldırım (edr.), *İdare Hukuku* (8. Bası On iki Levha 2021) 370; Ali D. Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku* (Yetkin 2019) 640. ; Ender Ethem Atay, *İdare Hukuku* (Seçkin 2018) 388; Halil Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri*, C. II (4. Bası Seçkin 2019) 363; Ramazan Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri* (6. Bası Adalet 2018) 718; Pertev Bilgen, *İdare Hukuku Dersleri: İdare Malları* (Filiz Kitabevi 1996) 15-17; Karşı görüş için bkz. Jale G. Akipek (n 18).

29 Nur Kaman, 'Türk Orman Rejimi' (Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi 1997) 61.

30 Türk Medeni Kanunu'nun 715. maddesine göre, sahipsiz yerler ve yararı kamuya ait olan yerler devletin hüküm ve tasarrufu altındadır ve aksi ispatlanmadıkça özel mülkiyete tabi değildir. Gözler de devletin hüküm ve tasarrufu altında olmak teriminin 'pratikte' kamu mülkiyeti ile eşdeğer olduğunu belirtmektedir. Bkz. Gözler (n 28) 853.

dar anlamda kamu malı niteliğinin belirlenmesinde yeterli bir kriter olmadığı iddia edilebilir. Kaldı ki *Akipek*, devletin hüküm ve tasarrufu altında olmak teriminin “hiç olmazsa” devlet malını ifade ettiğini ve idarenin kamu malları ile özel mallarının her ikisinin de bu kapsamda yer alabileceğini belirtmektedir<sup>31</sup>. Bu halde bu terimin tek başına sahipsiz mal kategorisinin tespiti bakımından yeterli olmadığı iddia edilebilir.

Sahipsiz mal kategorisinin tespiti bakımından Türk Medeni Kanunu'nun 715. maddesi uyarınca ‘özel mülkiyete konu olmama’ kriteri de esas alınmaktadır. Özel mülkiyete elverişli olmama özelliği, esasen hizmet malı, orta malı ve sahipsiz mallarını içeren dar anlamda kamu malı niteliğinin bir sonucudur<sup>32</sup>. Bu mallar kamu malı niteliğini koruduğu müddetçe özel mülkiyete konu olamazlar. Bu kapsamda özel mülkiyete elverişli olmama özelliğinin yalnızca sahipsiz mal kategorisinin bir sonucu olduğu çıkarımının da isabetli olmadığı düşünülmektedir. Diğer taraftan özel mülkiyete elverişli olmama kriteri, ‘mülkiyete elverişsiz olmak’ şeklinde de ele alınabilir. Bu halde ormanların mülkiyete elverişsiz olma özelliği irdelenmelidir. Orman Kanunu'nun 4. maddesi, mülkiyet ve idare bakımından özel orman alanlarını da içermektedir. Özel ormanlar, özel şahısların mülkiyetinde olduğu belirtilen orman alanlarıdır<sup>33</sup>. Bu kapsamda orman alanları – en azından özel orman alanları – bakımından “mülkiyete elverişli olmama” açıklamasının da sahipsiz mal niteliğinin değerlendirilmesine elverişli olmadığı iddia edilebilir.

Sahipsiz mallar bakımından öne sürülen bir diğer özellik ise, bu malların ‘doğal niteliklerinin bir sonucu’ olarak bu niteliğe sahip olmaları iddiasıdır. *Düren*'e göre tahsise gerek kalmaksızın bu mallar doğal nitelikleri gereği kamunun ortak kullanımına ayrılmıştır<sup>34</sup>. Kamu malının doğal veya yapay yollarla bu niteliğini kazanması, öğretide kamu malının ‘oluşum tarzı’ bakımından yapılan tasnifte başvurulan bir kriter olup<sup>35</sup>; bu malların işlevini ortaya koymaktan uzaktır. *Bilgen* ise, *Düren*'in aksine bu malların doğal niteliklerinin değil; ilgili mevzuat gereği bu niteliği haiz olduğunu ve “*yararlanmaya elverişli oldukları ölçüde ve belirli sınırlar içinde ve ekonomik değeri bulunmadığı veya toplumda hâkim düşünceler gereği halkın yararlanmasına izin verildiğini*” belirtmektedir<sup>36</sup>. Müellifin söz konusu yaklaşımı öğretide *Yavuz* tarafından da benimsenerek; toplumsal yaşamda oynadığı rol veya gösterilen önem sebebiyle bu malların kamu malı niteliği kazandığı değerlendirilmektedir<sup>37</sup>. Öğretideki söz konusu görüşler ışığında kamu malının işlevi dikkate alınarak yapılan dar

31 Jale G. Akipek (n 18) 9.

32 Nitekim özel mülkiyete konu olamayan mallar denildiğinde ilk akla gelen örnek kamu mallarıdır. Detaylar için bkz. Burak Gemalmaz, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde Mülkiyet Hakkı* (2. Bası Beta Basım Yayın 2017).

33 Yusuf Güneş, *Orman Hukuku* (On iki levha 2019) 92-94.; Halil Cin, ‘Tanzimattan Sonra Türkiye’de Ormanların Hukuki Rejimi’ (1978) 35 Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 311, 372. Özel hukuk kişilerinin bu alanlar üzerindeki yetkisinin niteliği konusu tartışmalıdır. Bu alanlar üzerinde özel hukuk kişilerinin mülkiyet hakkından doğan yetkileri kanun koyucu tarafından önemli addedilebilecek ölçüde sınırlandırıldığından bu alanların doğrudan özel mülkiyete tabi alanlar olarak değerlendirilmesi konusunda çekinceler ileri sürülebilir. Bu konuda detaylı bilgi için bu çalışmanın üretildiği tezden yararlanılabilir.

34 Akın Düren, *İdare Malları* (Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları 1975) 34.

35 Gözler (n 28) 832-833.

36 Pertev Bilgen (n 28) 25.

37 Nihat Yavuz, ‘Türk Hukukunda Kamu Malları’ (1975) Ankara Barosu Dergisi 486, 492.



anlamda kamu malı tasnifinde yer alan sahipsiz malların esasen 'ortak' bir işlevinin bulunmadığı düşünülmektedir.

Yukarıda ormanların sahipsiz mal olarak nitelendirilmesi sebebiyle bu mal kategorisine ilişkin öğretilerdeki görüşlere yer verilmiştir. Ormanların doğal niteliklerinin bir sonucu olarak veya toplum hayatında gösterdiği önem sebebiyle ilgili mevzuat gereği sahipsiz mal kategorisi altında değerlendirilsin veya değerlendirilmesin, bu alanlar doğrudan Anayasa'nın 169. maddesi uyarınca özel mülkiyete konu olamaz ve zamanaşımı ile iktisap edilemez. Bu düzenlemeyi esas alan *Akipek'e göre ormanların, idarenin "medenî hukuk anlamında sahip bulunduğu özel mallarından olmadığı ve fakat hüküm ve tasarrufu altında bulunan kamu mallarından olduğu sonucuna varılmalıdır"*<sup>38</sup>. Onar da ormanların dar anlamda kamu malı tasniflerine uymamakla birlikte özel mal da olmadığını belirterek, kamu malı ve özel mal arasında 'özel bir yer işgal ettiği'ni ifade etmiştir<sup>39</sup>. Bu halde ormanların, işlevleri bakımından yapılan kamu malı tasnifine uyum sağlamamakla birlikte bu tasniflerin dışında 'kamu malı' niteliğinde bulunduğu iddia edilebilir<sup>40</sup>.

## II. TURİZM TEŞVİK KANUNU'NDA ÖNGÖRÜLEN DEĞİŞİKLİK ÖNCESİ DURUM: KAMU YARARI DENGESİ

Kamu malı niteliğinde bulunan orman alanlarından yararlanma rejimi, diğer kamu mallarının tabi olduğu özel yararlanma usullerinden farklı bir hukuki rejime tabidir. Kanun koyucunun orman alanlarından yararlanma konusundaki yetkisi, Anayasa'nın 169. maddesi uyarınca öngörülen sınırlandırmalara tabidir. Bu hüküm uyarınca orman alanları kamu yararı dışında irtifak hakkına konu olamaz. Kural olarak kamu malının tahsisine uygun olan özel kural yararlanma usulünde veya kamu malının tahsisine uygun olmamakla birlikte tahsisle bağdaşır ve tahsisi tehlikeye düşürmeyen özel istisnai yararlanma usulünde yararlanma konusunda ayrıca kamu yararının bulunup bulunmadığı değerlendirilmemektedir. İdarenin aynı zamanda malvarlığını teşkil eden bu malların en iyi şekilde işletilmesi, kamu malından en iyi yararlanmanın sağlanması ilkesi çerçevesinde aranmakta ise de en iyi yararlanma ilkesine ek olarak orman alanlarından özel yararlanma usulünde anayasal hüküm uyarınca ayrıca 'kamu yararı' aranmaktadır. Diğer kamu mallarından farklı olarak herhangi bir yararlandırmaya konu olmasa da *Geray*'ın ifadesi ile "*doğanın korunması tek başına kamu yararı üretmektedir*"<sup>41</sup>. Bu sebeple de özel yararlanma usulü uyarınca aranan kamu yararı ile ormanların korunması ve geliştirilmesindeki kamu yararı birlikte değerlendirilmelidir<sup>42</sup>. Diğer kamu

38 Jale G. Akipek (n 18) 13.

39 Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, C. II (İsmail Akgün Matbaası 1966) 1357.

40 Orman alanlarının hukuki niteliği ve sahipsiz mal niteliği hususu tartışmalıdır. Bu konuda detaylı bilgi için bu makalenin üretildiği tezden faydalanılabilir.

41 Bu sebeple de *Geray* "doğanın sınırlarını daraltmak yahut onu dönüştürmek kamu yararını daraltmaktır" şeklinde değerlendirmiştir. Bkz. Uçkun Geray, 'Belek'te Golf Alanları ve Turizm Tesisleri İçin Tahsis Edilen Alanlar Konusunda Bir Değerlendirme ve Üstün Kamu Yararı' *Forest Economics* 1, 17.08.2021, <<https://www.foresteconomics.org/yayin/belekgaray.pdf>.

42 Öğretilerde ormanlar üzerinde farklı kamu yararları meselesi 'üstün kamu yararı' tartışması ekseninde değerlendirilmektedir. Örneğin, *Olgun ve Tolunaya*'ya göre kamu yararı, '*topluma fayda sağlayacak uygulamaların oluşması*' olduğundan; ormanların orman olarak halka sağlayacağı faydadan daha üstün kamu yararının olacağı hallerde bu yarar ortaya

mallarından farklı olarak orman alanlarından yararlanma usulünde “istismar ve istihlak hakkı” birleşmekte, yararlanmanın kendisi ormanların “tüketimine”, yani tahribatına sebep olmaktadır<sup>43</sup>.

İşte iki kamu yararının dengelenmesi amacıyla yasa koyucunun orman alanlarında turizm yatırımları amacıyla yararlanmalar konusunda yetkisi sınırlandırılmıştır. Bu sınırlamalardan ilkinin Anayasa'nın 169. maddesinde yer verilen “ormanlara zarar verebilecek hiçbir faaliyete izin verilemez” hükmü oluşturmaktadır. Bu hüküm uyarınca *Akipek*'e göre, orman alanının verimli biçimde işletilmesini engelleyecek, ormanın gelişmesini önleyecek ve orman toprağının verimini azaltacak, orman sahasını küçültecek nitelikte veya orman mahsullerinin azalmasını mucip olacak ise yararlanmaya muvaffakat edilmemelidir<sup>44</sup>. Aynı şekilde *Geray* da “orman ekosistemini bozacak kazı, dolduru, su rejimi değişikliği, seyreltme, tıraşlama, aşırı müdahale ve yararlanma (bazı bitkilerin ve hayvanların özellikle çıkarılıp uzaklaştırılması) gibi faaliyet ‘hiçbir’ şekilde onaylanmayacağı belirtilmektedir<sup>45</sup>. Bu yararlanma rejiminin müelliflerin de belirttiği gibi bütüncül olarak orman ekosistemine hâlel getirmemesi ve alanın yeniden ormanlaştırılmasını engellemesi esastır.

Orman alanlarından özel yararlandırma usulünde kamu yararı olduğu değerlendirilen faaliyetler, kanun koyucu tarafından bu sınırlama ışığında “açıkça” belirlenmelidir. Kanun koyucu özel yararlanma usulüne konu faaliyetleri tüketici surette saymaktadır<sup>46</sup>. Bu halde idare tarafından kamu yararı olduğu değerlendirilen faaliyetlerin tamamı değil; yalnızca kanunda açıkça ve sınırları çizilmiş faaliyetler orman alanlarında özel yararlandırma usulüne konu olabilir. Nitekim orman alanlarında turizm yatırımları konusunda Orman Kanunu'nun 17. maddesinin 3. fıkrasına, 3373 sayılı Kanun'un 7. maddesi ile eklenen düzenleme hakkında ormanların korunması ve geliştirilmesine ilişkin Anayasa'nın 169. maddesine aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesi'ne konu olan uyuşmazlıkta, Yüksek Mahkeme bu hususa dikkat çekmektedir. Söz konusu düzenleme,

çıkılmaktadır. Bkz. Hakan Olgun, Ahmet Tolunay, “Orman Alanlarının Ormancılık Dışı Kullanımlara Tahsisinde Yasal Düzenlemelere ve Verilen İzinlere İlişkin Görüşlerin Değerlendirilmesi” 20 Bartın Orman Fakültesi Dergisi (2018) 288; *Geray* da ‘kamu yararı var veya yok’ şeklinde belirleme yapmanın isabetsiz olacağını değerlendirerek; ‘*farklı kamu yararlarının karşılaştırılması ve üstün olan seçenek doğrultusunda karar verilmesi olarak*’ tarif ettiği ‘üstün kamu yararı’ çerçevesinde kamu yararı tartışmasını izah etmektedir. Bkz. Uçkun Geray, “Kamu Yararı ve Ormancılıkta Durum”, Orman Mühendisliği Dergisi, TMMOB Orman Mühendisleri Odası Ankara (1999). *Aksoy*'a göre de bu iki kavram çatışmaktadır ve “diğer alanlardan çok daha fazla birbirine karşıttır”. Bkz. Aksoy (n 7) 395. Kanaatimizce öğretilde başvuru alan ‘üstün kamu yararı’ veya ‘baskın kamu yararı’ kavramları muğlaktır. Nitekim *Coşkun* da bu kavramın muğlaklığı çerçevesinde kesin bir çerçeveye oturtulmadığından ekonomik, politik ve kişisel kaygılarla esnetilebilecek subjektif uygulamalara yol açabileceğine işaret etmektedir. Aynur Aydın Coşkun, “Türkiye’de Ormanlardan Yararlanmanın Yasal Esasları”, 49 İstanbul Üniversitesi Orman Fakültesi Dergisi (1999) 106. Orman alanlarında özel yararlanma usulünde kamu yararı kavramının müphem ve mücembelliği sebebiyle bu tartışmalar, bu çalışmanın kapsamını aşacağından; bu konuda orman alanlarından yararlanmada kamu yararının belirlenmesinde anayasal sınırlandırmalara değinilecektir.

43 Onar (n 39) 1366.

44 Jale G. Akipek (n 18) 32.

45 Uçkun Geray, ‘Kamu Yararı ve Ormancılıkta Durum’ (1999) 34 (2) Orman Mühendisliği Dergisi 7-12.

46 Örneğin ormanlarda, Orman Kanunu'nun 16. maddesinde bu alanlarda maden arama ve işletme faaliyeti; 17. maddesinde ve Ek 9. maddesinde belirtilen kamu hizmeti faaliyetleri, 18. maddesinde arkeolojik kazı ve restorasyon konusunda faaliyetler ve bu faaliyetlerde ormanlardan yararlanma koşulları yer almaktadır. Orman Kanunu'nun yanı sıra özel kanunlarda da orman alanlarında yararlanma konuları belirlenmiştir. Orman alanlarında turizm yatırımları da Turizmi Teşvik Kanunu'nun 8. maddesi çerçevesinde öngörülmüştür.

*“turizm alan ve merkezleri dışında kalan devlet ormanlarında kamu yararına olan her türlü bina ve tesisler için gerçek ve tüzelkişilere, Tarım Orman ve Köy işleri Bakanlığınca bedeli karşılığı izin verilebilir. (...)”*

hükümünü ihtiva etmekte idi. Yüksek Mahkeme ise,

*“Anayasa ile korunan ve yasaklanan alanlar, kapsam dışı bırakılmaksızın ve kamu yararının zorunlu kıldığı durumlarla ilgili herhangi bir çerçeve çizilmeksizin, (...) izin verilebilmektedir. Bu durumda, orman arazilerinin bedeli karşılığında tahsisi için sadece kamu yararının varlığı yeterli görülmekte, ancak bu kavramın sınırlarının belirlenmemesi ve çerçevesinin çizilmemesi nedeniyle idareye çok geniş takdir yetkisi tanınmış olmaktadır. (...)*

*Anayasa'nın 169. maddesiyle ormanların özel olarak korunduğu gözetilerek bu maddede geçen “kamu yararı” kavramının hangi durumları kapsadığının yasayla belirlenmesi gerekirken, bu yola gidilmeyerek söz konusu kavramın kapsam ve içeriğinin tespitinin idareye bırakılması, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesiyle de bağdaşmamaktadır”*

gereğesiyle bu hükmü iptal etmiştir<sup>47</sup>. Yüksek Mahkeme'nin ‘yasada açıkça bu faaliyetlerin belirlenmesinin gerektiği’ ve ‘bu konuda yasal düzenlemede idareye verilecek takdir hakkı konusunda herhangi bir çerçeve çizilmemesinin hukuka aykırı olduğu’na ilişkin değerlendirmesi ormanlarda devamlılık ilkesi çerçevesinde yorumlanmalıdır. Ormanlarda devamlılık ilkesi, bu alanların orman vasfını korumaya devam etmesini ve dahası geliştirilmesini içermektedir. Tahsise uygun olmayan ve ancak tahsisle bağdaşan yararlanmalarda ise ormanın üzerindeki bitki örtüsü muhafaza edilememektedir. Turizm yatırımları örneğinde, eko turizm orman doğasıyla uyumlu bir yatırım olarak addedilebilecek iken; golf turizmi, orman üzerindeki bitki örtüsünün tamamen kaybına yol açan bir yatırım biçimidir. Bu sebeple de öncelikli olarak kamu yararı bulunduğu değerlendirilen turizm yatırımlarının neler olduğunun açıkça belirtilmesi, bu yatırımların Anayasa'nın 169. maddesinde öngörülen ormanların korunması ve geliştirilmesi esaslarına uygun olup olmadığı değerlendirmesine imkân tanıyacaktır. Söz konusu düzenlemenin iptali üzerine yapılan değişiklikte ise Orman Kanunu'nun 17. maddesinde turizm merkezleri dışında kalan alanlardan yararlanma usulüne ilişkin bilgi yer almamıştır. Buna karşın bu süreçte orman alanlarında turizm yatırımları 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu uyarınca gerçekleştirilmekte idi. Kültür ve turizm bölgeleri ile turizm merkezleri içerisinde kalan orman alanlarından turizm yatırımları amacıyla yararlanma konusunda Turizmi Teşvik Kanunu'nun 8. maddesinde yer alan düzenleme ise şöyle idi:

*“A. Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgelerinde ve turizm merkezlerinde Bakanlığın talebi üzerine, imar planları yapılmış ve turizme ayrılmış yerlerdeki taşınmaz mallardan; Hazineye ait olan yerlerle ormanlar, ilgili kuruluşlarca Bakanlığa tahsis edilir. Bu tahsisler (...)*

*(b) Ormanların, turizme ayrılması ve amenajman planlarının tadili,*

47 Anayasa Mahkemesi, E 2000/75 K 2002/200, RG. 8.11.2002/25283 (Vurgu yazara aittir).

*işlemleri tamamlandıktan sonra yapılır ve talep tarihinden başlayarak en geç 1 ay içinde tamamlanır (...)*

*D. Bu taşınmaz mallar üzerinde bağımsız ve sürekli nitelikli üst hakları dahil olmak üzere irtifak hakkı tesisi ve bunlardan alt yapı için gerekli olanlar üzerinde, alt yapıyı gerçekleştirecek kamu kurumu lehine bedelsiz irtifak hakkı tesisi, Bakanlığın uygun görüşü üzerine, Maliye Bakanlığınca belirlenen koşullarla ve bu Bakanlık tarafından yapılır (...)*

Söz konusu düzenlemenin usul ve esaslarına ilişkin yayınlanan Kamu Arazisinin Turizm Yatırımlarına Tahsisi Hakkında Yönetmelik hükümlerinin iptali talebi ile idari yargıda açılan davada Turizmi Teşvik Kanunu'nun mezkûr düzenlemesinin Anayasa'ya aykırılık iddiası ciddi görülerek, bu düzenleme somut norm denetimi yolu ile Anayasa Mahkemesi'nin denetimine konu olmuştur. Yüksek Mahkeme, orman alanları üzerinde irtifak hakkı tesisinin sınırlı hallerde mümkün olduğunu; ilgili düzenlemenin genel bir çerçeve çizmekle birlikte orman alanlarından yararlanmanın “*hangi hallerde kaçınılmaz ve zorunlu sayılabileceğine ilişkin*” bir ölçüte yer verilmediğini; *turizmin teşvikinde kamu yararı bulunmakla birlikte ormanların korunmasında bulunan kamu yararı karşısında bu hallerin yasa ile belirginleştirilmesinin zorunlu olduğunu*” belirterek, “*turizm sektörünün özellik ve ihtiyaçlarını da dikkate alan ve ormanların turizm yatırımlarına tahsisini zorunluluk veya kaçınılmazlık hallerine özgüleyen belli ölçüt ve sınırlamalara yer verilmemesi*” sebebiyle Anayasa'nın 169. maddesine aykırı olduğundan iptaline hükmetmiştir<sup>48</sup>.

Buna göre, Yüksek Mahkeme önceki kararından farklı olarak orman alanlarından yararlanma rejimi konusunda ‘kanunla düzenlenme’ hususunu açıklığa kavuşturmuştur. Orman alanlarından yararlanma sınırlıdır. Orman alanlarının korunmasında da kamu yararı olduğundan bu alanlarda yapılması öngörülen turizm faaliyetinde kamu yararının bulunmasının yanı sıra bu faaliyetin ormanlarda gerçekleştirilmesinin zorunlu ve kaçınılmaz olması da aranmaktadır. Zaruret hali, orman alanlarından yararlanma rejimine ilişkin uyumsuzluğa ilişkin Anayasa Mahkemesi kararında “*talep edilen faaliyetin orman ekosistemi dışında gerçekleştirilmesi imkânı bulunmaması durumu*” olarak açıklanmıştır<sup>49</sup>. Bu kapsamda yararlanma konusunun bizatihi kendisinde kamu yararı görülmeyle birlikte, bu faaliyetin orman alanlarında gerçekleştirilmesini zaruri kılan durumların varlığı da aranmaktadır. Ülke ekonomisine katkısı sebebiyle turizm yatırımları teşvik edilmekte ise de bu faaliyetin orman ekosistemi dışında gerçekleşmesi imkânı bulunup bulunmadığı ayrıca değerlendirilmelidir. Bu sebeple orman alanlarında turizm yatırımları amacıyla ‘her zaman’ değil; zaruret halinin varlığı ile sınırlı olarak yararlanma mümkün hale gelmiştir. Bu kapsamda turizm yatırımlarının orman alanlarında yapılması konusunda yer verilecek kanuni düzenlemede,

- Orman alanlarında yapılması zorunlu ve kaçınılmaz turizm faaliyetlerinin belirlenmesi
- Bu yararlanma rejimine ilişkin belirli ölçüt ve sınırlandırmalara yer verilmesi

aranmaktadır. Yüksek Mahkeme'nin söz konusu gerekçeli kararı doğrultusunda, 2008 yılında Resmî Gazete’de yayınlanan 5761 sayılı Kanunun 2. maddesi ile Turizmi Teşvik Kanunu'nun 8. maddesi,

48 Anayasa Mahkemesi, E 2006/169 K 2007/55, 07.05.2007.

49 Anayasa Mahkemesi, E 2004/67 K 2007/83, RG.19.01.2008/ 26761.

“(…) A. (1) (…) *Hazine mülkiyetinde yeterli alanın bulunmadığı durumlarda, 6831 sayılı Orman Kanunu'na 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 kıyıda 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 fıkrada belirtilen usulle Bakanlığa tahsis edilir. (…)*

*D. Bakanlığın tasarrufuna geçen taşınmazların yatırımcılara tahsisi, kiralanması ve bunlar üzerinde irtifak hakkı tesisine ilişkin esaslar ile süreler, bedeller, hakların sona ermesi ve diğer şartlar, saydamlık, güvenilirlik, eşit muamele, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımı ilkeleri doğrultusunda Bakanlık, Maliye Bakanlığı ve Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile 31/8/1956 tarihli ve 6831 sayılı Orman Kanunu hükümlerine bağlı olmaksızın müştereken tespit edilir.”*

şeklinde değiştirilmiştir. Yasa koyucu gerçekten de hangi turizm faaliyetinin zorunlu veya kaçınılmazlık hallerde orman alanlarında gerçekleştirileceğini sayma suretiyle düzenlemiştir. Örneğin sağlık turizmi bakımından iklimsel ve çevresel zorunluluk bulunan tesisler bu alanlarda yapılabilirken; golf turizmi bakımından yalnızca ‘*topografik özellikleri ve iklim yapısı uygun olan yerler*’ yararlanmaya konu olabilir. Bu gibi kriterler, orman alanlarında ‘zorunlu’ veya ‘kaçınılmaz’ olan turizm faaliyetlerinin yapılabileceğini ortaya koymaktadır. Zorunlu veya kaçınılmazlık kriterinin yanı sıra, turizm faaliyetlerinin gerçekleştirilmesine yönelik taleplerin ‘*saydamlık, güvenilirlik, eşit muamele, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımı ilkeleri*’ doğrultusunda değerlendirileceği de açıkça düzenlenmiştir. Mezkûr düzenlemenin iptali talebi ile açılan bir diğer iptal davasında Yüksek Mahkeme,

“(…) *Dava konusu kurullarla, turizmi koruma ve gelişim bölgelerinde hazineye ait yeterli alanın bulunmaması, belli miktar sınırlamalarının gözetilmesi, sadece yasada öngörülen*

*“turizm türleri için orman arazilerinin tahsis edilebilmesi gibi kriterler getirildiğinden, kamu yararı anlayışıyla hareket edilerek zorunluluk ve kaçınılmazlık ölçütlerinin karşılandığı sonucuna varılmıştır”*

şeklinde belirterek iptal talebini reddetmiştir<sup>50</sup>. Bu halde Yüksek Mahkeme'nin turizm yatırımlarının orman alanlarında gerçekleştirilmesi konusunda zaruret halini Turizmi Teşvik Kanunu'nun 8. maddesi ışığında değerlendirmek mümkündür. Bunlardan ilki, turizm faaliyet türlerine göre zorunluluk halinin ayrıca belirlenmesidir. Sağlık turizmi kapsamında “iklimsel ve çevresel zorunluluk bulunan” veya golf turizminde “iklim ve topografik özellikleri” uygun olanlar; eko turizmi kapsamında ise “çevresel ve sosyal anlamda imkân sağlayan” sahalarda yapılabilir. Bir diğeri ise, ‘Hazine'nin özel mülkiyetinde yeterli taşınmaz bulunmadığı’ durumlarda orman alanlarından yararlandırılabilmesine ilişkin hükümdür. Yine aynı Kanun'un aynı hükmü uyarınca orman alanlarının tamamı değil; turizm merkezi veya kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgesinde kalan orman alanlarında bu yatırımlar mümkün kılınmıştır<sup>51</sup>. Netice itibarıyla kamu yararı olduğu değerlendirilen turizm faaliyetlerinin açıkça ve tüketici surette belirlenmesinin yanı sıra bu faaliyetin yalnızca orman alanlarında gerçekleştirilmesinin ‘zaruri veya ‘kaçınılmaz’ olduğuna ilişkin kriterlere yer verilmiştir.

Üçüncü olarak, turizm faaliyetlerinin orman alanlarında gerçekleştirilmesine ilişkin taleplerin değerlendirilmesinde idarenin takdir yetkisi “saydamlık, güvenilirlik, eşit muamele, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımı ilkeleri” ile sınırlandırılmıştır. Böylelikle yasa koyucunun sayma suretiyle belirlediği turizm faaliyetlerinin orman alanlarında gerçekleştirilmesine yönelik talepler, idare tarafından ayrıca kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılıp kullanılmadığına göre takdir edilecektir. Bu aşama, yasa koyucudan ayrı olarak idarenin de yararlanma taleplerinde kamu yararını değerlendirdiği bir aşamadır.

Dördüncü olarak ise, orman alanlarında turizm yatırımları amacıyla verilecek izinlerde ‘alan’ ve ‘yapılaşma’ sınırı öngörülmektedir. Alan ve yapılaşma sınırı, ormanın bitki örtüsünün tahribatını engelleyerek bu alanlarda hem turizm yatırımları hem de ormanlarda devamlılığın sağlanması ile kamu yararını gerçekleştirilmektedir. Bu sınırlama, ormanların korunması ile turizm yatırımlarındaki kamu yararlarının dengelenmesinde önemli bir araçtır. Turizmi Teşvik Kanunu'nun 8. maddesi uyarınca yatırımlara konu alan, “il genelindeki toplam orman sayılan yerlerin binde 5'ini geçemez” ve bu alanlarda yapılaşma hakkı, “*emsal (E) 0.30'u geçemez*”. Emsal değer hesabı ise, genel esaslar uyarınca yapılmaktadır. Buna göre Planlı Alanlar Yönetmeliği'nin 4. maddesi uyarınca emsal alan olarak katlar alanı kat sayısı (KAKS) ve taban alanı kat sayısı (TAKS) öngörülmüştür. Bu Yönetmelik uyarınca yalnızca KAKS değeri esas alındığından, turizm yatırımlarının gerçekleştirileceği orman alanlarında TAKS'in dikkate alınmaması sebebiyle yapılaşma ve yerleşme yoğunluğunun değerlendirilemeyeceği gerekçesiyle eleştirilmektedir<sup>52</sup>. Gerçekten de orman alanlarında öngörülen alan ve yapılaşma

50 Anayasa Mahkemesi, E 2008/51 K 2011/46, 10.03.2011 (Vurgu yazara aittir.)

51 7334 sayılı Kanun ile turizm merkezleri ve kültür ve turizm bölgeleri tanımları genişletilmiştir. Detaylı bilgi için bkz. “III. Turizmi Teşvik Kanunu'nda Öngörülen Değişiklik ve Sonrası”.

52 Aynur Aydın Coşkun, “Orman Arazisinden Yararlanma Hakları Orman Kanunu ve Turizmi Teşvik Kanunu'na Yönelik Hukuksal Bir Analiz” (2009) II. Ormanlıkta Sosyo-Ekonomik Sorunlar Kongresi Isparta 232, <http://ormanweb.

sınırının genel hükümden farklı olarak ormanlardan yararlanma esasları çerçevesinde özel ve açık bir düzenlemeye konu olmasının isabetli olduğu düşünülmektedir.

Son olarak belirtmek gerekir ki özel hukuk kişilerinin bu alanlardan yararlandırılması için orman alanlarının üzerindeki bitki örtüsünü kaybetmesi aranmadığı gibi, nitelikli olduğu değerlendirilen alanlarda da bu yatırımlara izin verilebilir<sup>53</sup>. Yanan orman alanları da orman niteliğini muhafaza ettiği için *ipso iure* bu alanlar da Turizmi Teşvik Kanunu uyarınca turizm yatırımlarına konu olabilir (idi). Buna karşın anayasa yapıcı tarafından yanan orman alanları bakımından özel bir sınırlandırma öngörülmüştür. Anayasa'nın 169. maddesine göre “yanan ormanların yerinde yeni ormanlar yetiştirilir, bu yerlerde başka çeşit tarım ve hayvancılık yapılamaz”. Bu alanlar, anayasal düzenleme uyarınca rehabilitasyon sürecine tabi tutularak ‘ormanlaştırılır’; doğrudan turizm yatırımları amacıyla yararlandırmaya konu yapılamaz. Orman Kanunu'nun 23. maddesi uyarınca yanan orman alanları, istihsal edilinceye kadar geçici olarak muhafaza ormanı<sup>54</sup> statüsüne alınır. Muhafaza ormanı, “bakım altına alınması ve muhafaza edilmesi gereken” alanlardır<sup>55</sup>. Ekolojik istikrarsızlık sebebiyle bazı alanlar ‘daimi’ olarak muhafaza statüsüne alınmakta iken; yangın veya başka sebeplerle tahrip olan ve bakım altına alınması lazım gereken alanlar da ‘geçici’ olarak muhafaza ormanı statüsüne ayrılabilir. İdare, geçici olarak bu alanların muhafaza statüsüne ayrılması konusunda takdir yetkisine sahiptir. Buna karşın yanan orman alanları bakımından ‘bu alanların ormanlaştırılacağına ilişkin anayasal düzenleme karşısında idarenin yanan orman sahalarını muhafaza ormanı statüsüne alma konusunda takdir yetkisinin olmadığı ve dolayısıyla bu alanların muhafaza ormanı statüsüne alınmasının bir zorunluluk olduğu iddia edilebilir.

Önemle belirtmek gerekir ki, yanan alanların istihsal ormanı haline gelmesinin ardından bu alanlar bakımından özel bir koruma statüsü öngörülmemiştir. Bu alanların rehabilitasyon sürecinin tamamlanması ile özel yararlandırma rejimine konu olmasının önünde hukuki bir engel bulunmamaktadır. Akdeniz iklim kuşağında yer alan ülkemiz bakımından kanaatimizce anayasal düzeyde açıkça ormanlaştırma süreci öngörülen yanan orman alanlarında, rehabilitasyon

isparta.edu.tr/ormis/bildiriler/kitap.pdf >

- 53 Orman mühendisi Prof. Dr. Doğanay Tolunay ile yapılan görüşmede yöneltilen ‘ormanlar imara mı açılıyor?’ sorusuna karşı müellif ‘Ormanın imara açılması için yanmasına gerek yok’ derken; aynı röportajda orman mühendisi Cihan Erdönmez’in cevabı ise dikkat çekicidir: ‘otel yapmak için deli mi de ormanı yakınsınlar? Sağlıklı ormanlara zaten imar izni veriliyor’ ‘Uzmanlar Kritik Soruyu Yanıtladı: Yanan Orman Arazileri İmara Açılabilir Mi?’ (Karar 31 Temmuz 2021) <<https://www.karar.com/guncel-haberler/uzmanlar-kritik-soruyu-yanitladi-yanan-orman-arazileri-imara-acilabilir-1626872>> Erişim Tarihi 15 Eylül 2021.
- 54 Muhafaza ormanı, Orman Kanunu'nun 23. maddesinde şu şekilde tanımlanmıştır: “*Arazi kayması ve yağmurlarla yıkanması tehlikesine maruz olan yerlerdeki ormanlarla, meskûn mahallerin havasını, şose ve demiryollarını, toz ve kum fırtınalarına karşı muhafaza eden ve nehir yataklarının dolmasının önüne geçen veya memleket müdafası için muhafazası zaruri görülen Devlet ormanları veya maki veya fundalarla örtülü yerler daimi olarak; tahrip edilmiş veya yangın görmüş Devlet ormanları da istihsal ormanı haline gelinceye kadar Ziraat Vekaletince muhafaza ormanı olarak ayrılabilirler. Muhafazaya ayrılan ormanların hudutları belli edilerek civar köy ve kasabalarda ilan olunur. Bu gibi ormanların ayrılma şart ve esasları müddetleriyle sureti idare, imar ve islahı ve bunlardan faydalanma şekilleri Ziraat Vekaletince tesbit olunur.*” Bu alanlarda diğer orman alanlarından farklı olarak özel sınırlandırmalar öngörülmüştür. Örneğin muhafaza ormanlarında maden arama ve işletme faaliyeti özel olarak sınırlandırılmıştır. Bkz. Orman Kanunu'nun 16 inci Maddesinin Uygulama Yönetmeliği, mad. 29.
- 55 Sedat Ayanoğlu, ‘Hukuksal Açından Muhafaza Ormanı ve Milli Park Kavramları’ (n 26).

sürecinin ardından bu alanların muhafazasının düzenlenmemesi veya yapılaşmaya ilişkin herhangi sınırlandırmanın öngörülmemesi önemli addedilen bir eksiklik. Yanan sahaların sürdürülebilir ormancılık çerçevesinde geçici olarak muhafaza ormanı statüsüne ayrılmasına ilişkin esasların orman yangınlarının ‘yarının normu’ olmasına ilişkin çekinceler ışığında detaylı bir düzenlemeye konu olması gerektiği düşünülmektedir. Bu kapsamda yanan orman sahalarında turizm yatırım türlerinin sınırlandırılması ve bu alanların bitki örtüsünün kaybına yol açacak – bilhassa yapılaşma öngörülen – turizm yatırımlarına geçici veya daimî olarak kapatılması; bu alanların geçici muhafaza ormanı niteliğinin süregelen bir inceleme sürecine tabi tutulması gibi hususlarda yukarıda serdedilen anayasal sınırlandırmalar ışığında detaylı yasal düzenlemelere yer verilmesinin isabetli olabilir.

Son olarak bu noktada daha önce kültür ve turizm bölgesi veya turizm merkezi ilan edilen orman sahalarının yanması halinde geçici olarak muhafaza ormanı statüsüne alınması lazım gelen bu alanlarda turizm yatırımlarının devam edip etmeyeceği meselesi değerlendirilmelidir<sup>56</sup>. Öncelikle belirtmek gerekir ki gerek kanunda gerekse de Muhafaza Ormanlarının Ayrılması ve İdaresi Hakkında Yönetmelik’te bu hususta açık bir düzenleme öngörülmemiştir. Bu Yönetmelik’te yer verilen diğer hükümlerden yola çıkarak bu konudaki yaklaşım ortaya konulabilir. Yönetmelik’in 17. maddesine göre muhafaza amacına zarar verilmemek kaydıyla piknik ve avcılık yapılması ve 19. maddesine göre muhafaza ormanı statüsüne halel getirebilecek maden arama işletme faaliyetinin devam etmeyeceği ve bu süreçte hak sahibinin izin süresinin bu duruma göre yeniden düzenleneceği belirtilmektedir. Yönetmelik’in 21. maddesine göre ise muhafaza ormanının yönetim ve imarına ilişkin olmayan bina ve tesis yapımı için izin alınmasından söz etmektedir. Söz konusu düzenlemeler bütüncül olarak değerlendirildiğinde; kültür ve turizm bölgesi veya turizm merkezi ilan edilen ve fakat yanan bu sahaların turizm yatırımlarına devamı hususunda herhangi bir açık düzenleme bulunmamakta ve dahası bu husus açıkça yasaklanmamış ise de bu alanlarda yapılacak turizm tesislerinin ‘*muhafaza ormanı statüsüne halel getirmemesi*’ ve bu alanda izin alınmış dahi olsa ‘*bina ve tesis için yeni şartlara uygun olarak yeniden izin alınması*’ gerektiği düşünülmektedir.

Yukarıda Turizmi Teşvik Kanunu’nda öngörülen değişikliğin açıklığa kavuşması amacıyla bu değişiklik öncesinde orman alanlarında ve hususi olarak ise yanan orman alanlarında turizm yatırımlarına ilişkin özel yararlandırma esasları ortaya konulmuştur.

56 Bodrum Güvercinlik’te meydana gelen orman yangını sonucunda bitki örtüsü kaybedilen bu alanda otel inşaatının yapılması sonucunda yangın sahalarının turizm yatırımlarına konu olması çekinceleri ortaya atılmış idi. Belirtmek gerekir ki yangından bağımsız olarak orman alanının ‘kültür ve turizm bölgesi’ veya ‘turizm merkezi’ olarak ayrılması, bu alanın doğrudan yapılaşmaya imkân tanımamaktadır. Yukarıda da ifade olunduğu üzere Turizmi Teşvik Kanunu’nun 8. maddesi uyarınca bu bölgelerde emsal 0.30’u geçmeyecek bir yapılaşma hakkı bulunmaktadır. Söz konusu esaslara uygun olarak verilen yapılaşma iznine göre bu alanda turizm inşaatı yapılabilir. Ancak alanın yanan orman sahası olması durumunda bu alan geçici olarak muhafaza ormanı statüsüne alınacağından bu alanlarda yapılaşmanın çalışmada belirtildiği üzere ayrıca izne tabi olduğu düşünülmektedir.



### III. TURİZM TEŞVİK KANUNU'NDA ÖNGÖRÜLEN DEĞİŞİKLİK VE SONRASI

Bu başlık altında ise yanan orman alanları meselesi ile dikkat çekilen 7334 sayılı Kanun ile orman alanlarının turizm yatırımlarına konu olması hususunda öngörülen değişiklikler incelenecektir<sup>57</sup>. 7334 sayılı Kanun'un 1. maddesi ile Turizmi Teşvik Kanunu'nda orman alanlarının dahil edilebildiği 'kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgesi' ile 'turizm merkezleri' tanımları şu şekilde değiştirilmiştir:

*"b) 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 Cumhurbaşkanlığı kararıyla tespit ve ilân edilen alanları"*

*"d) 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 Cumhurbaşkanlığı kararıyla tespit ve ilân edilen alanları"*

Bu değişiklikler ile kanun kapsamı ve nihai olarak idarenin takdir yetkisi genişletilmiştir. Bu tanımların yanı sıra, kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ve turizm merkezlerinin tespitine ilişkin esas ve usuller de 7334 sayılı Kanun'un 2. maddesi ile şu şekilde değiştirilmiştir:

*"Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ve turizm merkezlerinin tespiti ve niteliği: Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ve turizm merkezlerinin tespitinde; ülkenin doğal, tarihî, arkeolojik ve sosyo-kültürel turizm değerleri ile turizm potansiyeli dikkate alınır(...)"*

Yine bu Kanun çerçevesinde öngörülen birçok düzenlemeye göre bu alanlarda yetkilerin tamamı, Kültür ve Turizm Bakanlığı bünyesinde toplanmıştır.

Yukarıda yer verilen düzenlemeler ışığında 'kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri' ve 'turizm merkezleri' tanımındaki değişiklikler, 'Tanım Değişikliği ile İdarenin Takdir Yetkisini Genişlemesi' başlığı altında ele alınacaktır. Bu tanımlamalara göre daha önce turizm potansiyelinin tespitinde

57 7334 sayılı Kanun uyarınca Turizmi Teşvik Kanunu çerçevesinde kalan bölgelerde 'turizm hizmetleri yönetim birlikleri' kurulması (mad. 2); kıyılarda 'müstakim plaj işletmeleri' açılması (mad. 3); kıyılarda 'lüks çadır tesisi kurulması' (mad. 4) gibi değişiklikler de önerilmektedir. Bu çalışma, orman alanları ile sınırlandırıldığından bu hususa yalnızca burada değinilmekle yetinilmiştir.

Söz konusu kanun değişikliğinin anayasaya aykırılığı gerekçesiyle iptali talebi ile ana muhalefet partisi tarafından Anayasa Mahkemesine başvurulduğu belirtilmiştir. Bu bilgi, 14.09.2021 tarihinde medyada yer almış olmakla birlikte, henüz Anayasa Mahkemesi Genel Kurul gündeminde yer almamaktadır. Bkz. 'CHP, Turizmi Teşvik Kanunu'nun Bazı Maddelerinin İptali için AYM'ye Başvurdu' (TRT Haber) <<https://www.trthaber.com/haber/gundem/chp-turizmi-tesvik-kanununun-bazi-maddelerinin-iptali-icin-aymye-basvurdu-608894.html>> Erişim Tarihi 15 Eylül 2021. Ayrıca bkz. Anayasa Mahkemesi Genel Kurul Gündemi <<https://anayasa.gov.tr/tr/mahkeme-gundemi/genel-kurul/>> Erişim Tarihi 15 Eylül 2021.

yer alan düzenlemelere yer verilmemesi ise ‘*Düzenleme Eksikliği Sebebiyle İdarenin Takdir Yetkisinin Genişlemesi*’ başlığı altında değerlendirilecektir. Son olarak orman alanlarında turizm yatırımları konusunda yetkilerin münhasır olarak Kültür ve Turizm Bakanlığı’na verilmesi hususu ‘Turizm Yatırımları Konusunda Münhasıran Kültür ve Turizm Bakanlığı’nın Yetkilendirilmesi’ başlığı altında değerlendirilecektir.

## I. TANIM DEĞİŞİKLİKLERİ İLE İDARENİN TAKDİR YETKİSİNİN GENİŞLEME(ME)Sİ

### A. KÜLTÜR VE TURİZM KORUMA VE GELİŞİM BÖLGELERİ TANIMI DEĞİŞİKLİĞİ

Turizmi Teşvik Kanunu’nda kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri, ‘*tarihî ve kültürel değerlerin yoğun olarak yer aldığı ve/veya turizm potansiyelinin yüksek olduğu yöreler*’ olarak tanımlanmış idi. Söz konusu değişiklik öncesinde düzenleme şöyle idi:

*‘b) Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgeleri: Tarihî ve kültürel değerlerin yoğun olarak yer aldığı ve/veya turizm potansiyelinin yüksek olduğu yöreleri korumak, kullanmak, sektörel kalkınmayı ve plânlı gelişimi sağlamak amacıyla değerlendirmek üzere sınırları Cumhurbaşkanı kararıyla tespit ve ilân edilen bölgeleri’*

7334 sayılı Kanun’un 1. maddesi ile bu tanıma “*turizm hareketleri ve faaliyetleri yönünden önem taşıyan*” alanlar eklenmiştir. Bu değişikliğe ek olarak daha önce yalnızca sınırları Cumhurbaşkanı kararıyla tespit edilen bu bölgelerin sınırlarının yanı sıra değişiklikle birlikte ‘yer’ ve ‘mevki’leri de Cumhurbaşkanı tarafından belirlenecektir. Söz konusu değişiklik ise şu şekilde kanunda yerini almıştır:

*‘b) Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgeleri: Turizm hareketleri ve faaliyetleri yönünden önem taşıyan veya doğal, tarihi 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’*

Bu tanımda yer verilen ‘turizm hareketleri’ ve ‘faaliyetleri’ terimleri, Turizmi Teşvik Kanunu’nun Tanımlar başlıklı 3. maddesinde geçmekte idi. Buna göre,

*“Turizm Merkezleri: Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri içinde veya dışında, öncelikle geliştirilmesi öngörülen; yeri, mevkii ve sınırları Cumhurbaşkanı kararıyla tespit ve ilân edilen, turizm hareketleri ve faaliyetleri yönünden önem taşıyan yerleri veya bölümleri”*

şeklinde ifade edilmekte idi. Açıktır ki gerek bu düzenleme gerekse bu Kanun’da yer verilen diğer düzenlemelerde turizm hareketleri ve turizm faaliyetlerine ilişkin herhangi bir tanım veya

açıklama yer almamaktadır. Turizm 'hareketleri' ile 'faaliyetleri' birbirinden farklı kavramlar olarak değerlendirilebilir mi? Bu ifadelerin muhtevası nedir? Kanun koyucu bu konuda herhangi bir açıklamaya yer vermeyerek, "turizm hareketleri ve faaliyetleri yönünden önem taşıyan" alanların belirlenmesi konusunda Cumhurbaşkanı'na sınırları belirli olmayan ve çerçevesi çizilmemiş geniş bir takdir yetkisi bırakmaktadır. Bir bölgenin kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgesi olarak ilanı halinde, bu işleme karşı yapılacak yargısal denetimde idarenin takdir yetkisinin<sup>58</sup> sınırları hangi esaslara göre tespit edilmelidir? İdarenin kültür ve turizm koruma ve geliştirme bölgelerinin tespitinde 'turizm hareketleri ve faaliyetleri yönünden önemli görülen alanları' kanuni bir dayanağı bulunmadan belirleme yetkisinin hukuka uygunluğu ve kanuni dayanağı bulursa idi 'ideal' kanuni düzenlemenin gerekleri bu başlık altında ortaya konulacaktır.

Anayasa'nın 169. maddesi uyarınca bu alanlarda ancak kamu yararının varlığı halinde irtifak hakkı tesis edilebilir. Bir önceki başlıkta detaylı olarak izah edildiği üzere kamu yararı olduğu değerlendirilen turizm yatırımları, yasa koyucu tarafından açıkça ve tüketici surette belirlenmiştir. Yine tek başına yasa koyucunun bu belirlemesinin 'orman alanlarında gerçekleştirilecek faaliyette kamu yararı bulunduğu' şeklinde değerlendirmeye imkân vermediği yukarıda açıklanmıştır. Zira turizm faaliyetlerinde kamu yararı ve ormanların korunmasındaki kamu yararı şeklinde iki farklı kamu yararı bulunmaktadır ve bu kamu yararları 'birlikte' değerlendirilmektedir. Ormanların korunması ve geliştirilmesi konusunda anayasal hüküm uyarınca yasa koyucunun düzenleme yetkisi kapsamında, yalnızca kamu yararı bulunduğu değerlendirilen faaliyetleri sayma suretiyle ortaya koymak değil; aynı zamanda bu faaliyetlerin 'zaruri' olması halinde orman alanlarında gerçekleştirilmesine ilişkin düzenlemelere yer vermesi ve yararlanma esas ve usullerinin de açıkça belirtmesi aranmaktadır. Buna göre yürürlüğe giren Turizmi Teşvik Kanunu'nun 8. maddesine göre turizm yatırımlarının orman alanlarında gerçekleştirilmesine ilişkin esaslardan biri de turizm yatırımlarının orman alanlarının tamamında değil; yalnızca 'kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri' ile 'turizm merkezleri'nde kalan alanlarda gerçekleştirilebilmesidir. Kültür ve turizm bölgeleri ile turizm merkezlerine ilişkin tanımlardaki değişiklik orman alanlarından yararlanma rejimini de dolayısıyla etkilemektedir. 7334 sayılı Kanun ile kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri tanımında yapılan değişiklikle '*turizm hareketleri ve faaliyetleri yönünden önem taşıyan yerler*' ifadesi eklenmiştir. Bu tanım kapsamında belirlenecek alanlar ve dolayısıyla bu alanlar arasında ormanların da bulunması halinde yararlanmaya konu orman alanları da genişlemektedir.

Bu tanım değişikliğinin orman alanlarından yararlanma rejiminin istisnailığı değerlendirildiğinde sınırlı olarak yorumlanması gerekmektedir. İdare, kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgelerinde '*turizm hareketleri ve faaliyetleri yönünden önem taşıyan*' alanları değerlendirirken, ormanların korunması ve geliştirilmesine ilişkin anayasal düzenlemeye uygun sınırlamaların yer aldığı çerçevesi çizilmiş bir yasal düzenlemeye dayanmalıdır. Bu yasal sınırlandırmalar ise, Anayasa'nın 169. maddesi ile yukarıdaki bölümde yer verilen Anayasa Mahkemesi kararları ışığında orman alanlarından yararlanma esaslarıdır.

58 Takdir yetkisi, idarenin değerlendirme marjının bulunduğu serbestçe karar alabilme yetkisidir. *Yayla*'nın ifadesi ile, idare takdir yetkisine '*şeyanın tabiatı gereği sahiptir*'. Yıldızhan Yayla, 'İdarenin Takdir Yetkisi' (1964) 30 İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası 201, 202.

İlk olarak yasa koyucu tarafından *turizm hareketleri ve faaliyetleri yönünden önem taşıyan yerlerin* belirlenmesi konusunda idarenin takdir yetkisinin ‘*ormanlara zarar verebilecek hiçbir faaliyete izin verilemez*’ hükmü çerçevesinde sınırı çizilmelidir. Örneğin bölgede hassas biyolojik türlerin varlığı halinde bu alanın kültür ve turizm bölgesi ilan edilerek yapılaşmaya açılması ‘geri dönülemez’ nitelikte sonuçlara sebebiyet vereceğinden bu gibi alanlarda yararlanma rejiminin sınırlandırılmasına ilişkin esas ve usullere yer verilmelidir.

İkinci olarak turizm yatırımlarının ‘doğrudan’ ormanlara zarara verebileceğinin değerlendirilmemesi durumunda, bu alanların korunmasına yönelik yaklaşım ile kültür ve turizm ‘koruma ve gelişim’ bölgesi niteliğinin değerlendirilmesinde koruma-kullanım dengesinin sağlanmasına ilişkin sınırlandırıcı hükümler konulmalıdır. Koruma-kullanım dengesi, bölgenin yapısal özellikleri dikkate alınarak bu alanlarda bitki örtüsünün tamamının kaybına sebebiyet verecek bir yatırım engelleyeceği gibi, turizm yatırımlarının atıl kalan ve verimli olmayan topraklara kanalize edilerek bu alanlardan fayda sağlamasına hizmet edecektir. Bu terimin açıklığa kavuşturulmasında ‘yoğun kullanım’, çevre ve kültürel ağırlıklı ‘yumuşak turizm’ gibi kamu yararını dengeleyici ve hatta bütünleştirici yaklaşımlar benimsenmelidir. Örneğin tarımsal alanlar ile orman alanları bulunan Muğla Dalaman bölgesinin Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesi olarak ilanına ilişkin Bakanlar Kurulu kararının iptaline ilişkin açılan davada Danıştay, keşif ve bilirkişi raporunda yer verilen koruma-kullanım dengesinin kurularak sağlıklı bir bölgenin oluşturulması gerektiği; buna karşın yatırımın koruma alanlarının azaltılarak bölgedeki tarım toprağının yitirilmesine ve istihdama engel olacağı; bölgede ‘yoğun bir yatırım’ öngörülmesi sebebiyle Anayasa’nın 169. maddesine “*taban tabana zıt olduğu*” ve koruma ve gelişme bölgesinin yalnızca ‘gelişme’ odaklı kullanıma dönüşerek “*adacıklar şeklinde bugüne kadar nasılsa ulaşılabilmiş çam ormanlarının da ortadan kalkmasına neden olacağı*” ifadelerine dayalı olarak kamu yararı bulunmadığından işlemin iptaline karar vermiştir<sup>59</sup>. Aynı şekilde milli park alanının turizm merkezi olarak ilanına ilişkin Bakanlar Kurulu kararının iptali talebi ile açılan davada Danıştay, “*...bu alanın turizm amaçlı kullanımla beraber konut baskısı altında olduğunun da gözlemlendiği, bu dengelerin gözetilebileceği bir kullanım tarzının, bu alan için öngörülebileceği, bu kesimde bulunan doğal ve kültürel varlıkların yoğun kullanımına yol açmayan, koruma-kullanım dengesini gözetken, yumuşak turizm (çevreci ve kültürel ağırlıklı) türlerine açılmasının uygun olacağı, turizm alanının orta bölümünde bulunan ormanlık alanda ise en hassas biyolojik alanın bulunduğu, herhangi bir yapılaşma eylemi bitki örtüsü ve mevcut bitki örtüsü ile buna bağlı diğer yaşam zincirine kısıtlı da olsa zarar vereceği, topografyanın dik, toprak örtüsünün sığ olması, bu zararın boyutlarının geri dönülemez boyutlarda olmasına neden olacağı*” açıklamalarını içeren bilirkişi raporuna dayalı olarak işlemin iptalinin hukuka uygun olduğuna hükmetmiştir<sup>60</sup>.

Esasen koruma-kullanım dengesi hususunda Turizmi Teşvik Kanunu’nda ‘herhangi’ bir düzenleme yer almadığı iddia edilemez. Bu Kanun’un 37. maddesinde, bu bölgelerdeki planlamalarda turizm tesislerinin “*yüksek nitelikli ve çevreye duyarlı hale getirilmesi için bu tesislerin plan, fen, sağlık ve sürdürülebilir çevre şartlarına uygun yapı ve yapılaşma koşulları ile projelendirilmelerine ilişkin*

59 Danıştay 6 D, E 2006/1317 K 2008/7572, 16.11.2008.

60 Danıştay 6. D, E 1998/3571 K 1999/6104, 6.12.1999.

*hususlar*”ın yönetmeliklerle düzenleneceği belirtilmiştir. Aynı şekilde Turizmi Teşvik Kanunu'nun taşınmaz malların kullanımına ilişkin 8. maddesinde, bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esasların “sürdürülebilir turizm ilkeleri” gözetilerek Bakanlık tarafından çıkartılacak yönetmelikle düzenleneceği belirtilmiştir. Bu hükümler ışığında bu konudaki düzenleme yetkisinin yine sınırları çizilmemiş bir şekilde idareye geniş bir takdir marjı bıraktığı açıktır. Kanun koyucunun yukarıda belirtilen anayasal sınırlandırmalara uygun olarak sürdürülebilir turizm ilkeleri adı altında kurumsallaştıracağı koruma-kullanım dengesine ilişkin esasları ayrı bir hüküm ile ortaya koymasının isabetli olacağı düşünülmektedir<sup>61</sup>.

## **B. 'TURİZM MERKEZLERİ' TANIMINDA DEĞİŞİKLİK**

7334 sayılı Kanun ile öngörülen değişiklik öncesinde Turizmi Teşvik Kanunu'nda yer verilen turizm merkezleri,

61 Bu noktada halihazırda turizm merkezleri tanımında yer verilen 'turizm hareketleri ve faaliyetleri yönünden önem taşıyan' kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri tanımına dahil edilmesinin ve turizm merkezleri tanımından çıkartılmasının mahiyeti sorgulanmalıdır. Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri, turizme ilişkin üst politikaların hayata geçirilmesi amacıyla bölgesel olarak sektörel bazda kalkınmayı hedeflemektedir. Turizm merkezleri ise bu bölge içerisinde yer alsın veya almasın turizm hareketleri ve faaliyetleri bakımından önemli görülen alanlar için önerilmekte idi. Bu tanım değişikliği ile daha önce turizm merkezi olarak ilan edilebilecek bir bölge; artık kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgesi olarak ilan edilebilecektir. Turizmi Teşvik Kanunu uyarınca bölge ve merkeze ilişkin öngörülen hükümler çerçevesinde bu ayırımın hukuki sonucu değerlendirilmelidir. Bu Kanun'un 8. maddesine göre kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgelerinde yatırımcının teşvik ve bazı ayrıcalıklardan yararlanmaktadır. Bkz. Turizmi Teşvik Kanunu, 8. Madde uyarınca, “Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgelerinde yeni işe başlayan ana yatırımcı, alt yatırımcı ve yatırımcıların bu bölgelerde yapacakları yatırımlara yatırım teşvik kararnameşi çerçevesinde hangi teşviklerin verileceği ve verilecek teşviklerin hangi yatırımlara ne şekilde ve ne ölçüde uygulanacağı hususlarında Bakanlar Kurulu yetkilidir. Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgelerinde yatırım yapmak isteyen ana yatırımcı, alt yatırımcı veya yatırımcılar, (...) bu yatırımlar yer tetkiki kararından muafdir (...)

*Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgelerinde; ÇED olumlu kararı veya ÇED gerekli değildir kararı verilen yatırımlar hakkında, yukarıda sayılan işlemlerin tamamlanmasının ardından, 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 onbeş gün içinde verilir.”*

Teşvik ve bazı ayrıcalıkların yanı sıra, bu bölgelerde kalan özel mülkiyet konusu araziler için acele kamulaştırma imkânı öngörülmektedir. Bkz. 2634 sayılı Kanun, 8. madde uyarınca, “Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri içinde kalan özel mülkiyet konusu arazi ve arsaların turizm yatırımlarına tahsisi amacıyla, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 27nci maddesi hükümlerine göre acele kamulaştırma yapılabilir. Bu şekilde kamulaştırılan taşınmaz mallar, tapuda Hazine adına tescil edilir. Kamulaştırılan bu taşınmaz mallar üzerinde sözleşmesinde belirtilen süre kadar yatırımcılar lehine, kamulaştırma bedelleri Bakanlık bütçesinden karşılanmış ise bedeli karşılığında, yatırımcılar tarafından karşılanmış ise yönetmelikte belirlenen esaslara göre tespit edilecek bedelle bağımsız ve sürekli nitelikli üst hakları dahil üzere irtifak hakkı tesisi, Bakanlığın uygun görüşü üzerine, Maliye Bakanlığınca belirlenen koşullarla ve bu Bakanlık tarafından yapılır.” Yine aynı Kanun'un Ek 4. maddesine göre ise, bu bölgelerde kalan mera, yaylak ve kışlakların tahsis amacının değiştirilebilmesine imkân tanımıştır. Dolayısıyla daha önce turizm merkezleri olarak ilan edilebilecek alanların kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri tanımında yapılan değişiklikle bu bölgeler kapsamına dahil edilmesi ile bu alanlara tanınan teşvik ve bazı ayrıcalıklardan, acele kamulaştırma yetkisinden ve tahsis amacının değiştirilmesinden faydalanma imkanı getirilmektedir. Söz konusu düzenlemeler orman alanlarından yararlanma konusunu doğrudan ilgilendirmediginden bu kısımda yalnızca değinilmekle yetinilmiştir.

**“Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri içinde veya dışında, öncelikle geliştirilmesi öngörülen; yeri, mevkii ve sınırları Cumhurbaşkanlığı kararıyla tespit ve ilân edilen, turizm hareketleri ve faaliyetleri yönünden önem taşıyan yerleri veya bölümleri”**

şeklinde tanımlanmış iken; 7334 sayılı Kanun ile turizm merkezlerinin tanımı,

*“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 Cumhurbaşkanlığı kararıyla tespit ve ilân edilen alanları”*

şeklinde değiştirilerek turizm merkezleri, yalnızca “kültür ve turizm bölgeleri dışında” kalan alanlara hasredilmiştir. Belirtmek gerekir ki yukarıda kültür ve turizm merkezleri tanımında yapılan değişiklikle turizm merkezi tanımında yer verilen ‘*turizm hareketleri ve faaliyetleri yönünden önem taşıyan faaliyetler*’ bu tanıma dahil edildiğinden; turizm merkezleri tanımının yalnızca kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri dışındaki yerlere hasredilmesi kendi içerisinde tutarlı bir yaklaşımdır. Bu kısımda söz konusu tanımda ‘*orman vasıflı olanlar dâhil Hazine taşınmazları ile tescili mümkün olan Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler*’ ifadesinin düşündükleri ele alınacaktır.

Bu tanım kapsamında da Cumhurbaşkanlığı kararıyla ilan edilecek turizm merkezi alanlarında “*kamu yararı bulunan orman alanları dâhil Hazine taşınmazları ile tescili mümkün olan Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler*” ifadesi yer almıştır. Turizm yatırımları, ‘kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri’ ile ‘turizm merkezleri’ kapsamında kalan orman alanları üzerinde gerçekleştirilebilmektedir. Bu sebeple turizm merkezi ilan edilebilecek alanlar kapsamında orman alanlarının da yer aldığı dikkate alınarak söz konusu hükmün herhangi bir ‘değişiklik’ içermediği *prima facie* iddia edilebilir. Buna karşın, turizm merkezi ilan edilen bölgelerde orman alanlarından yararlanma konusunda ‘Hazine’nin tasarrufunda yeterli alan bulunmadığı hallerde ormanlardan yararlanma’ düzenlemesine yer verilmemesi bu alanların doğrudan turizm yatırımlarına konu olması hususunda tereddütler doğurabilir.

Turizmi Teşvik Kanunu’nun ‘taşınmaz malların turizm amaçlı kullanımı’ başlıklı 8. maddesinde yer verilen, ‘Hazine’nin mülkiyetinde yeterli alan bulunmadığı durumlarda orman alanları’nda bu faaliyetin yerine getirilebilmesine ilişkin düzenlemede herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Bu kapsamda turizm merkezlerinde yapılan ‘sonraki kanun’ değişikliği dikkate alınarak Hazine’nin tasarrufunda yeterli alan bulunup bulunmadığı bilahare değerlendirilmeksizin doğrudan orman alanlarında bu bölge ilan edilecek midir? Bu değişiklikle getirilmek istenen gayenin tespiti önemlidir. Antalya Milletvekili *Atay Uslu* tarafından getirilen kanun değişikliği teklifine ilişkin maddenin gerekçesinde “...uygulamada karşılaşılan sorunların giderilmesi amacı” belirtilmiştir<sup>62</sup>.

62 Adalet ve Kalkınma Partisi Önergesi, Antalya Milletvekili Atay Uslu ve 23 Milletvekilinin Turizmi Teşvik Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (2/3517) ve Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu

Şayet milletvekilinin dile getirdiği uygulamadaki sorun, 'orman alanlarından doğrudan yararlanma sorunu' değil ve bunun çözümü için öngörülmedi ise; bu gerekçe, kanuni düzenlemeler arasında bir çelişki yaratıp yaratmadığı konusuna herhangi bir açıklık getirmemektedir. Kanun koyucunun kültür ve turizm bölgelerinin tanımında yer vermeyip; turizm merkezlerinde bu hususa yer vermesinin aynı Kanun'un 8. maddesinde 'yeterli alan bulunmadığı hallerde' şeklinde ikincil bir aşamada orman alanlarından yararlanılabileceğine ilişkin düzenlemenin turizm merkezleri bakımından zımnen ilgası mahiyetinde kabul edilebilir mi?

Öncelikli olarak çelişki ortaya çıkabileceği düşünülen turizm merkezleri tanımı ile Turizmi Teşvik Kanunu'nda yer verilen hükümlerin niteliği değerlendirilmelidir. 7334 sayılı Kanun ile öngörülen bu değişiklik, turizm merkezlerinin 'tanımı'na ilişkindir. 'Tanım' maddesi, kural olarak emredici ve yasaklayıcı hüküm ihtiva etmemektedir. Bu düzenlemeler öğretilerde hukuk kurallarının sınıflandırılmasında 'tanımlayıcı' kurallar arasında yerini almaktadır<sup>63</sup>. Halbuki Turizmi Teşvik Kanunu'nun 8. maddesi, doğrudan 'kamu taşınmazlarının turizm yatırımlarına konu olması' hususunu düzenlemektedir. '*Taşınmaz malların turizm amaçlı kullanımı*' başlığı altında yer verilen bu düzenleme, turizm yatırımlarının kamu malları üzerinde gerçekleştirilmesine ilişkin uyulması zorunlu kuralları ihtiva etmektedir. Öğretilerde söz konusu kurallar ise kesin, bağlayıcı ve aksine davranmanın mümkün olmadığı 'emredici' hukuk kuralları arasında yerini almaktadır<sup>64</sup>. Bu halde "Hazine'nin özel mülkiyetinde yeterli taşınmaz bulunmadığı hallerde" orman alanlarından yararlanılması konusundaki bu hüküm emredici nitelikte olduğundan; tanımlayıcı kural kapsamında öngörülen tanım değişikliğinin mevcut kuralın zımnen ilgası sonucunu doğurmayacağı düşünülmektedir.

Kaldı ki mezkûr düzenlemenin geçirdiği istihaleler ve ormanlarda devamlılık ilkesi dikkate alındığında da aynı sonuca ulaşmak mümkündür. Turizmi Teşvik Kanunu'nda Değişiklik Öncesi Durum başlığı altında açıklandığı üzere, Turizmi Teşvik Kanunu'nun 8. maddesinin ilk halinde yer verilen '*Hazineye ait yerlerle ormanların turizm yatırımlarına konu edileceğine*' ilişkin düzenleme, Anayasa Mahkemesi tarafından yasa koyucunun idareye geniş takdir yetkisi bıraktığı gerekçesiyle *yasama yetkisinin devredilmezliği* ilkesine ve Anayasa'nın 169. maddesi uyarınca ormanların korunması ve geliştirilmesi ilkesine aykırı olduğundan bahisle iptal edilmiş idi<sup>65</sup>. Yüksek Mahkeme'nin iptal kararı doğrultusunda 2009 yılında yapılan ve yürürlükte bulunan düzenlemeye göre turizm yatırımları amacıyla kamu taşınmazlarından yararlanmanın kapsam ve sınırları açıkça belirtilmiştir. Yüksek Mahkeme, idarenin takdir yetkisini sınırlandıran düzenlemelerden biri olarak orman alanlarının 'ancak' Hazine'nin mülkiyetinde yeterli taşınmaz bulunmadığı hallerde turizm yatırımlarına konu olmasına ilişkin hükmü vurgulamakta idi. Orman alanları, kanun koyucu tarafından sayma suretiyle belirtilen turizm faaliyetlerine bu zaruretin varlığı halinde konu olabilir. Böylelikle orman alanlarından zaruret ve kamu yararı gereği 'sınırlı' bir yararlanma rejimi imkânı getirilmiştir. Nitekim 2009 yılında getirilen düzenlemenin iptali talebi ile Anayasa Mahkemesi'ne konu olması

Raporu 2021 [2/3517].

63 Yasemin Işıkaç, *Hukuk Normunun Mantıksal Analiz ve Uygulaması* (2. Bası Filiz Kitabevi 2004) 116.

64 Kemal Gözler, *Hukuka Giriş* (15. Bası Ekin 2021) 256-258.

65 Anayasa Mahkemesi, E 2006/169 K 2007/55, 07.05.2007.

üzerine mahkeme, Hazine’de yeterli taşınmaz bulunmadığı durumlarda orman alanlarından yararlanılabileceği ve idarenin de ancak ‘saydamlık, şeffaflık, kamu kaynaklarının etkin kullanımı’ ilkeleri çerçevesinde takdir yetkisini kullanacağına ilişkin düzenlemelere atıfta bulunarak, “...*kamu yararı anlayışıyla hareket edilerek zorunluluk ve kaçınılmazlık ölçütlerinin karşılandığı sonucuna varılmıştır*” şeklinde iptal talebini reddetmiştir<sup>66</sup>.

Turizm merkezleri tanımında her ne kadar böyle bir terditli bir yararlanma rejimi öngörülmemiş ise de gerek söz konusu kuralın ‘tanımlayıcı kural’ niteliğinde olduğundan bahisle halihazırda böyle bir terditli rejime imkan tanımayacağı gerekse orman alanlarından yararlanma konusundaki düzenlemenin geçirdiği istihaleler dikkate alınarak turizm merkezi bakımından Turizmi Teşvik Kanunu’nun 8. maddesine yer verilen ‘Hazine’nin yeterli taşınmazı bulunmadığı haller’ hükmünün emredici nitelikte bulunduğu ve turizm merkezleri bakımından da yürürlükte olduğu düşünülmektedir. Bu yaklaşımın aksinin kabulünün ise, orman alanlarından yararlanma rejiminin istisnailiğine ve kamu yararı ile zaruret ilkelerine aykırı olduğu iddia edilebilir.

## 2. DÜZENLEME EKSİKLİĞİ SURETİYLE İDARENİN TAKDİR YETKİSİNİN GENİŞLEMESİ

7334 sayılı Kanun ile değişiklik öncesinde, Turizmi Teşvik Kanunu’nun 4. maddesi, ‘turizm bölge, alan ve merkezlerinin tespiti’ başlığı altında,

*“Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ve turizm merkezlerinin tespitinde; ülkenin doğal, tarihi, arkeolojik ve sosyo-kültürel turizm değerleri, kış, av ve su sporları ve sağlık turizmi ile mevcut diğer turizm potansiyeli dikkate alınır.”*

hükmünü ihtiva etmekte idi. 7334 sayılı Kanun ile bu düzenlemenin başlığı, ‘kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ve turizm merkezlerinin tespiti ve niteliği’ ve bu düzeleme ise,

*“Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ve turizm merkezlerinin tespitinde; ülkenin doğal, tarihi, arkeolojik ve sosyo-kültürel turizm değerleri ile turizm potansiyeli dikkate alınır. Cumhurbaşkanınca kabul edilen yatırımlarda devlet yardımları hakkında kararda kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri için belirlenen istisna, muafiyet ve teşvik hükümleri turizm merkezleri hakkında da uygulanır. 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.”*

66 Anayasa Mahkemesi, E 2008/51 K 2011/46, 10.03.2011.



şeklinde değiştirilmiştir. Buna göre, turizm potansiyeli kapsamında yer verilen “kış, av ve su sporları ve sağlık turizmi” ifadeleri kaldırılmış ve bu alanların belirlenmesinde yalnızca ‘turizm potansiyeli’ ifadesine yer verilmiştir. Bu değişikliklerle turizm potansiyelinin tespitinde kış, av, su sporları, sağlık turizmi dışında herhangi bir şekilde turizm potansiyeli olduğu değerlendirilenler de Cumhurbaşkanı kararı ile bu bölge kapsamında tespit edilebilecektir.

7334 sayılı Kanun’un öncesinde yer verilen düzenleme, turizm potansiyellerinin tespitinde sayma suretiyle bir belirleme içermemekte ve dahası “mevcut diğer turizm potansiyelleri” ile benzerlerinin de yapılacağını ifade etmekte idi. Buna karşın turizm potansiyeli görülen faaliyetler, yine bu ‘örnekler’ kapsamında değerlendirilecektir. Yeni düzenleme ile bu örneklendirmelere yer verilmeyerek idareye geniş bir takdir marjı bıraktığı düşünülmektedir. Diğer değişikliklerde olduğu gibi ormanların korunması ve geliştirilmesine ilişkin anayasal düzenlemeye uygun olarak koruma-kullanım dengesinin esas alındığı sınırları belirlenmiş ve çerçevesi çizilmiş bir yasal düzenlemenin yer alması gereği düşünülmektedir.

### 3. TURİZM YATIRIMLARI KONUSUNDA MÜNHASIRAN KÜLTÜR VE TURİZM BAKANLIĞI’NIN YETKİLENDİRİLMESİ

7334 sayılı Kanun’un öngördüğü bir diğer önemli değişiklik ise, orman alanlarının da dahil olduğu kültür ve turizm bölgeleri ile turizm merkezlerinde düzenleme yetkisinin Tarım ve Orman Bakanlığı ve yerel yönetimler<sup>67</sup> dışında bırakılarak ‘turizm politikasının belirleyicisi ve uygulayıcısı olan’ Kültür ve Turizm Bakanlığı’nda toplanmasına ilişkin düzenlemelerdir<sup>68</sup>. 7334 sayılı Kanun’un 6. maddesi ile orman alanlarının da dahil olduğu bu bölgelerde ve hatta bu bölge dışında kalan ve ancak denize kıyısı olan milli park alanlarında lüks çadır, çadır veya karavan alanı gibi konaklama tesisi olarak kullanılması ve bu alanların tahsisi konusunda ‘sadece’ Kültür ve Turizm Bakanlığı yetkilendirilmiştir. Yine aynı düzenleme uyarınca bu bölge ve merkezlerde konaklama tesisi hakkında tahsis konusunda Kültür ve Turizm Bakanlığı yetkili kılınmıştır.

Belirtmek gerekir ki turizm yatırımları amacıyla orman alanlarından yararlanma rejimi, yalnızca turizm yaklaşımıyla değil; aksine ‘yarının normu’ olarak kabul edilen orman yangınları karşısında bu alanlardaki politikaların Tarım ve Orman Bakanlığı’nın sürdürülebilir ormancılık yaklaşımı ile birlikte belirlenmelidir. Zira orman kaynaklarının ekolojik, ekonomik ve sosyo-kültürel etkilerini dikkate alarak ekosistem bütünlüğü içinde idare etme konusunda genel yetkili idare Tarım ve Orman Bakanlığı’na bağlı Orman Genel Müdürlüğüdür. Orman Genel Müdürlüğü, ulusal ormancılık politikası çerçevesinde yararlanma rejimini belirlemektedir<sup>69</sup>. Bu yetkinin Kültür ve Turizm

67 Bu kapsamda örneğin 7334 sayılı Kanun’un 5. maddesi ile yerel yönetimlerin bu alanlardaki kolluk yetkileri çerçevesinde ruhsat, denetim ve yatırım uygulama yetkileri Kültür ve Turizm Bakanlığı’na bırakılmaktadır. Bu çalışma kapsamında yalnızca orman alanlarına ilişkin değerlendirme yapıldığından; söz konusu değişiklikler irdelenmeyecektir.

68 Nitekim kanun teklifinin genel gerekçesinde bu alanlardaki münhasır yetkinin Kültür ve Turizm Bakanlığı’na verilmesinin amaçlandığı belirtilmiştir. Bkz. 7334 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi 2021 [801473].

69 4 nolu Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG 15.7.2018/ 30479 mad. 334.

Bakanlığı'na verilmesi, orman alanlarında turizm faaliyetlerinin yalnızca turizmi teşvik kapsamında ekonomik kamu yararı gerekleri doğrultusunda değerlendirilmesi sonucunu doğurabilir; bu halde de ormancılık politikasını dışlayan bir yaklaşıma kapı aralanma tehlikesinin ortaya çıkacağı düşünülmektedir.

## SONUÇ

Turizm gelirlerinin ülke ekonomisine doğrudan katkısı ile ekonomik kalkınmanın yanı sıra, planlı gelişme ve yaratacağı istihdam ve kültürel olarak ülkenin uluslararası planda tanıtımına sağlayacağı katkı dikkate alındığında turizm yatırımlarında kamu yararı bulunduğu kuşku götürmemektedir. Buna karşın kamu malı niteliğinde olan orman alanlarının turizm yatırımları amacıyla kullanımında gerek kanuni düzenlemeler gerekse Anayasa Mahkemesi içtihadında turizm yatırımları topyekûn bir kalkınma hamlesi olarak değerlendirilmek suretiyle ekonomik kamu yararına öncelik verilmemekte; ormanların korunması ve geliştirilmesine ilişkin Anayasa'nın 169. maddesi uyarınca yararlanma rejiminde aranan kamu yararı, zaruret veya kaçınılmazlık ilkesi ile birlikte değerlendirilerek bu alanlardan yararlanma rejiminde koruma-kullanım dengesi gözetilmektedir. Tahsise uygun olmamakla birlikte tahsisle bağdaşır nitelikteki yararlanmalarda orman alanlarının 'istismar ve istihlakli birlikte' gerçekleştiğinden özel 'istisnai' yararlanma rejimi nitelendirmesinden bağımsız olarak diğer kamu mallarına nazaran bu alanlardan yararlanma, 'istisnai' özellik arz etmektedir. Bu kapsamda turizm yatırımlarının tamamı değil; yasa koyucu tarafından açıkça kamu yararı olduğu değerlendirilen ve zaruret görülen turizm faaliyetleri Hazine'nin özel mülkiyetinde yeterli taşınmaz bulunmadığı hallerde orman alanlarında gerçekleştirilebilmektedir.

Bu çalışma kapsamında orman kavramı ve hukuki niteliğine ilişkin açıklamaların ardından, bu alanların turizm yatırımlarına konu olmasına ilişkin sınırlandırma rejimi ışığında 7334 sayılı Kanunla öngörülen değişiklikler değerlendirilmeye çalışılmıştır. Anayasa Mahkemesi'nin söz konusu değişikliklere ilişkin yaklaşımının orman alanlarından yararlanma rejimine ilişkin ilkelerden sapma gösterip göstermeyeceği belirsizdir. Buna karşın hem nedeni olduğu orman yangınları hem de bu yangınların yarattığı sera gazı salımı ile de aynı zamanda sonucu olduğu iklim krizi, bu alanların korunması ve geliştirilmesine ilişkin anayasal yükümlülükler çerçevesinde korumaya ağırlık veren bir koruma-kullanım dengesinin benimsenmesi gereğini her geçen gün hatırlatmaktadır. Yüksek Mahkeme'nin bu kanun değişikliğini söz konusu esaslar çerçevesinde değerlendirmesinin isabetli olacağı düşünülmektedir.

## KAYNAKÇA

Abnett K, 'Mediterranean Has Become a 'Wildfire Hotspot', EU Scientists Say' (Reuters 4.8.2021) <<https://www.reuters.com/business/environment/mediterranean-has-become-wildfire-hotspot-eu-scientists-say-2021-08-04/>> Erişim Tarihi 15 Eylül 2021.

Akipek J, 'Devlet Orman Arazisi Üzerinde Üst Hakkı', *Prof. Dr. Osman F. Berki'ye Armağan* (1977).

Aksoy S, *Tarım Hukuku* (Ankara Üniversitesi Ziraat Fakültesi Yayınları 1970).

Atay E E, *İdare Hukuku* (Seçkin 2018).

- Ayanoğlu S, 'Hukuksal Açıdan Orman Emlaki ve Orman Mülkiyetinin Temelleri' (Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi 1986).
- Ayanoğlu S, 'Ormanların Kamu Malları Arasındaki Yeri, Orman Tanımı ve Kapsamı' (1992) 42 İstanbul Üniversitesi Orman Fakültesi Dergisi 73.
- Ayanoğlu S, 'Anayasa Hükümleri Karşısında Orman Mevzuatımız' Ormanlık Hukuku (Türkiye Çevre Vakfı Yayınları 1999).
- Ayanoğlu S, 'Hukuksal Açıdan Muhafaza Ormanı ve Milli Park Kavramları', (1995) 45 İstanbul Üniversitesi Orman Fakültesi Dergisi 3-4.
- Aytuğ B, 'Orman Tanımlaması ve Bu Tanımlamada Yer Alan Ağaç, Ağaççık ve Çalı Kavramları' (Orman Genel Müdürlüğü Yayını 1976).
- Bilgen P, *İdare Hukuku Dersleri: İdare Malları* (Filiz Kitabevi 1996).
- Büyükyay Y, 'Öncesi Orman Olmayan Arazilerin Orman Rejimi Dışına Çıkarılması Sorunu', *Prof. Dr. Cevdet Yavuz'a Armağan* 525.
- Coşkun A A, 'Türkiye'de Ormanlardan Yararlanmanın Yasal Esasları (1999) 49 İstanbul Üniversitesi Orman Fakültesi Dergisi 83-110.
- Coşkun A A, "Orman Arazisinden Yararlanma Hakları Orman Kanunu ve Turizmi Teşvik Kanunu'na Yönelik Hukuksal Bir Analiz" (2009) II. Ormanlıkta Sosyo-Ekonomik Sorunlar Kongresi Isparta 232, <http://ormanweb.isparta.edu.tr/ormis/bildiriler/kitap.pdf>. Erişim Tarihi 15 Eylül 2021.
- Çağlar Y, '2B' Olgusunun Tarihsel ve Nesnel Boyutları' (TMMOB 2006).
- Çağlayan R, *İdare Hukuku Dersleri* (6. Bası Adalet 2018) 718.
- Geray U, 'Belek'te Golf Alanları ve Turizm Tesisleri için Tahsis Edilen Alanlar Konusunda Bir Değerlendirme ve Üstün Kamu Yararı', <<https://www.foresteconomics.org/yayin/belekgeray.pdf>> Erişim Tarihi 17 Ağustos 2021.
- Gözler K, *İdare Hukuku*, C. II (2. Bası Ekin Yayınevi 2019).
- Gözler K, *Hukuka Giriş* (Ekin Yayınevi 2021).
- Güneş T, *Türk Pozitif Hukukunda Yürütmen Organının Düzenleyici İşlemleri* (Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları 1965).
- Güneş Y, *Orman Hukuku* (Oniki levha 2019).
- Gürkan B, 'Orman Mevzuatının Biyolojik Çeşitliliğe Etkisi' (Türkiye Çevre Vakfı Yayınları 1999).
- Işıқтаç Y, *Hukuk Normunun Mantıksal Analiz ve Uygulaması* (2. Bası Filiz Kitabevi 2004).
- Kalabalık H, *İdare Hukuku Dersleri*, C. II (4. Bası Seçkin 2019).
- Kaman N, 'Türk Orman Rejimi' (Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi 1997).
- Kaman N, 'Kamu Malları' iç Turan Yıldırım (Edr.), *İdare Hukuku* (8. Bası Oniki Levha 2021).
- Kuru B, 'Orman Sınırlamasına İtiraz Davaları' Prof. Dr. Osman F. Berki'ye Armağan (Sevinç Matbaası 1972).
- Olgun H ve Tolunay A, 'Orman Alanlarının Ormanlık Dışı Kullanımlara Tahsisinde Yasal Düzenlemelere Verilen İzinlere İlişkin Görüşlerin Değerlendirilmesi' (2018) 20 Bartın Orman Fakültesi Dergisi 287.
- Özdemir Ş ve Deda N, *Orman Hukuku*, C. I (Feryal Matbaası 1991).
- Sullivan H, 'Summer of Fire: Blazes Burn across Mediterranean with More Extreme Weather Forecast' (Guardian 13.08.2021) <<https://www.theguardian.com/environment/2021/aug/13/summer-of-fire-blazes-mediterranean-more-extreme-weather-forecast>> Erişim Tarihi 15 Eylül 2021.
- Şirin T, *Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Kanun Kavramı* (On İki levha 2019).
- Tarım ve Orman Bakanlığı Orman Genel Müdürlüğü, 'Tüm Orman Yangınları Kontrol Altında', <<https://www.ogm.gov.tr/tr/haberler/tum-orman-yanginlari-kontrol-altinda>> Erişim Tarihi 15 Eylül 2021.

- Tunçsiper M N, *Türk Hukuk Tarihi, İdare Hukuku ve Medeni Hukukumuz Muvacehesinde Orman Mevzuatımız ile İlgili Araştırmalar* (1964).
- Ünal M, *Orman Hukuku* (Yetkin 2010).
- Ünal M ve Başpınar V, *Orman Hukuku* (4. Bası Savaş Yayınevi 2017).
- Ünker Y, 'Yanan Ormanlar Turizme Açılır mı?' (Deutsche Welle 3.08.2021) <<https://www.dw.com/tr/yanan-ormanlar-turizme-acilir-mi/a-58743611>> Erişim Tarihi 15 Eylül 2021.
- Yayla Y, 'İdarenin Takdir Yetkisi' (1964) 30 İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası 201.
- Ulukut B, *Türk Orman Hukuku: Birinci Kitap Hukuki Hükümler* (Tarım Bakanlığı Orman Genel Müdürlüğü 1963).
- Yeşil Kitap Orman Davamız* (2. Bası Türkiye Ormancılar Derneği 2005).
- Ulusoy A D, *Yeni Türk İdare Hukuku* (Yetkin 2019).
- 'CHP, Turizmi Teşvik Kanunu'nun Bazı Maddelerinin İptali İçin AYM'ye Başvurdu' (TRT Haber)<<https://www.trthaber.com/haber/gundem/chp-turizmi-tesvik-kanununun-bazi-maddelerinin-iptali-icin-aymye-basvurdu-608894.html>> Erişim Tarihi 15 Eylül 2021.
- 'Orman Yangınları: Hangi İddialar Ortaya Atıldı, Yetkililer Ne Yanıt Verdi?' (BBC News) <<https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-58075222>> Erişim Tarihi 15 Eylül 2021.
- 'Orman Yangınları Yarının Normu mu Olacak?' (Euronews 1.08.2021) <<https://tr.euronews.com/green/2021/08/01/as-r-orman-yang-nlar-yar-n-n-normu-mu-olacak>> Erişim Tarihi 15 Eylül 2021.
- 'Uzmanlar Kritik Soruyu Yanıtladı: Yanan Orman Arazileri İmara Açılabilir mi?' (Karar 31.07.2021) <<https://www.karar.com/guncel-haberler/uzmanlar-kritik-soruyu-yanitladi-yanan-orman-arazileri-imara-acilabilir-1626872>> Erişim Tarihi 15 Eylül 2021.
- '2019-20 Australian Bushfire' (Parliament of Australia)<[https://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/pubs/rp/rp1920/Quick\\_Guides/AustralianBushfires](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1920/Quick_Guides/AustralianBushfires)> Erişim Tarihi 15 Eylül 2021.