



AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



Yusra Zeynep ŞİMŞEKOĞLU

KAMU TAŞINMAZLARININ TURİZM AMACIYLA TAHSİSİ
VE YARGISAL DENETİMİ

Kamu Hukuku Anabilim Dalı
Yüksek Lisans Tezi

Antalya, 2025



AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



Yusra Zeynep ŞİMŞEKOĞLU

KAMU TAŞINMAZLARININ TURİZM AMACIYLA TAHSİSİ
VE YARGISAL DENETİMİ

Danışman

Doç. Dr. Ahmet Kürşat ERSÖZ

Kamu Hukuku Anabilim Dalı
Yüksek Lisans Tezi

Antalya, 2025

T.C.
Akdeniz Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,

Yusra Zeynep ŞİMŞEKOĞLU'nun bu çalışması, jürimiz tarafından Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yüksek Lisans Programı tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan : Doç. Dr. Mahmut KAPLAN

Üye (Danışman) : Doç. Dr. Ahmet Kürşat ERSÖZ

Üye : Dr. Öğr. Üyesi Muradiye ÇEVİKÇELİK

Tez Başlığı:	KAMU TAŞINMAZLARININ TURİZM AMACIYLA TAHSİSİ VE YARGISAL DENETİMİ
--------------	--

Onay: Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Tez Savunma Tarihi : 03/10/2025

Mezuniyet Tarihi : 04/12/2025

AKADEMİK BEYAN

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Kamu Taşınmazlarının Turizm Amacıyla Tahsisi ve Yargısal Denetimi” adlı bu çalışmanın, akademik kural ve etik değerlere uygun bir biçimde tarafımda yazıldığını, yararlandığım bütün eserlerin kaynakçada gösterildiğini ve çalışma içerisinde bu eserlere atıf yapıldığını belirtir; bunu şerefimle doğrularım.

(İmza)

Yusra Zeynep ŞİMŞEKOĞLU





T.C.
AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



.... / / 20...

TEZ ÇALIŞMASI ORJİNALLİK RAPORU BEYAN BELGESİ

Öğrenci Bilgileri	
Adı-Soyadı	Yusra Zeynep ŞİMŞEKOĞLU
Öğrenci Numarası	202252028004
Anabilim Dalı	Kamu Hukuku
Programı	Yüksek Lisans Programı
Danışman Öğretim Üyesi Bilgileri	
Unvanı, Adı-Soyadı	Doç. Dr. Ahmet Kürşat ERSÖZ
Doktora Tez/Yüksek Lisans Tez/Dönem Projesi Başlığı	Kamu Taşınmazlarının Turizm Amacıyla Tahsisi Ve Yargısal Denetimi
Turnitin Bilgileri	
Ödev Numarası	
Rapor Tarihi	
Benzerlik Oranı	Alıntılar hariç: %..... Alıntılar dahil: %.....
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE,	
Yukarıda bilgileri bulunan öğrenciye ait tez çalışmasının a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana Bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam sayfalık kısmına ilişkin olarak Turnitin adlı intihal tespit programından Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Orijinallik Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esaslarında belirlenen filtrelemeler uygulanarak yukarıdaki detayları verilen ve ekte sunulan rapor alınmıştır. Danışman tarafından uygun olan seçenek işaretlenmelidir: () Benzerlik oranları belirlenen limitleri aşmıyor ise: Yukarıda yer alan beyanın ve ekte sunulan Tez Çalışması Orijinallik Raporunun doğruluğunu onaylarım. () Benzerlik oranları belirlenen limitleri aşıyor, ancak tez/dönem projesi danışmanı intihal yapılmadığı kanısında ise: Yukarıda yer alan beyanın ve ekte sunulan Tez Çalışması Orijinallik Raporunun doğruluğunu onaylar ve Uygulama Esaslarında öngörülen yüzdelik sınırlarının aşılmasına karşın, aşağıda belirtilen gerekçe ile intihal yapılmadığı kanısında olduğumu beyan ederim.	
Gerekçe:	
Benzerlik taraması yukarıda verilen ölçütlere uygun olarak tarafımca yapılmıştır. İlgili tezin orijinallik raporunun uygun olduğunu beyan ederim. Danışman Öğretim Üyesi Doç. Dr. Ahmet Kürşat ERSÖZ İmza	

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR LİSTESİ	iv
ÖZET	v
SUMMARY	vi
ÖNSÖZ	vii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. Kamu Taşınmazları.....	8
1.1.1. Kamu Malları.....	9
1.1.1.1. Hizmet Malları.....	10
1.1.1.2. Orta Malları	10
1.1.1.3. Sahipsiz Mallar	11
1.1.2. Devletin Özel Mülkiyetindeki Taşınmazlar	12
1.2. Turizm Yatırımları.....	13
1.2.1. Turist ve Turizm	13
1.2.2. Turizm Çeşitleri	15
1.2.3. Turizm Yatırımları Çeşitleri	16
1.3. Turizmi Teşvik Kanunu	13
1.3.1. Kanunun Amacı	13
1.3.2. Kanunda Yapılan Değişiklikler	15
1.3.3. Kanunun Getirdiği Düzenlemeler	16

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU TAŞINMAZLARININ TURİZM YATIRIMLARINA TAHSİSİ VE YARGISAL DENETİMİ

2.1. Taşınmazların Bakanlık Tasarrufuna Alınması.....	20
2.1.1. Turizme Ayrılan Alanlar İçin Öncelikle Yapılacak İşlemler	21
2.1.2. Turizme Ayrılan Taşınmazların Bakanlık Tasarrufuna Alınması İşlemleri	23
2.1.3. Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesi, Alt Bölgesi ve Turizm Merkezleri Dışındaki Hazine Taşınmazları	24
2.1.4. Kamulaştırma İşlemleri	25
2.2. Taşınmazların Tahsis İlanı ve Taleplerin Değerlendirilmesi	26

2.2.1. Duyuru	26
2.2.2. Başvuru Usul ve Esasları	28
2.2.3. Tekliflerin Değerlendirilmesi	29
2.2.4. Ek Alan Tahsisi	30
2.2.5. Mekanik Tesis Hattı ve Kayak Pisti Tahsisi.....	31
2.2.6. Arazi Tahsis Komisyonunun ve Müzakere Komisyonunun Oluşumu	32
2.2.7. Arazi Tahsis Komisyonu ve Müzakere Komisyonunun Görevleri	33
2.3. Tahsis İşlemleri	33
2.3.1. Kesin Tahsis	33
2.3.2. Kamu Kuruluşlarının Taşınmaz Tahsisi	35
2.3.3. Tahsis Şekilleri	36
2.4. Denetim ve Hakların Sona Ermesi.....	40
2.4.1. Denetim	40
2.4.2. Tahsisin İptali ve Sözleşmenin Fethi	40
2.4.3. Tahsis Süresinin Sona Ermesi	42
2.5. Doğrudan Turizm Amacına Matuf Olmayan Tahsisler	43
2.5.1. Sosyal ve Teknik Altyapı Hizmetleri	43
2.5.2. Bedelsiz Tahsis	44
2.5.3. Tahsis Yapılamayacak Olanlar	45
2.5.4. Şerh ve Tescillerin Terkini	46
2.5.5. Tahsis Yetkisi ve Diğer İşlemler	46
2.5.6. Personel Lojmanı Alanı Tahsisi	48
2.5.7. Ücretsiz Girişli Günübirlik Tesis Alanı Kiralamaları.....	49
2.5.8. Hazineye Bağışlanan Taşınmazların Tahsisine İlişkin İşlemler.....	50
2.5.9. İpoteğin Paraya Çevrilmesi Yoluyla Satışa Konu Tahsis ve Üst Hakları	50
2.5.10. Günübirlik Tesislerin İşletilmesi	51
2.5.11. Orman Genel Müdürlüğü Sabit Kıymetlerindeki Tahsisler	52
2.5.12. Diğer Kamu Kuruluşlarınca Verilen İzinler	53
2.5.13. Ek Alanlar	53
2.5.14. Teminat Mektuplarının Değiştirilmesi	54
2.5.15. Önceki Ön İzin ve Kesin Tahsisler	54
2.5.16. Üst Hakkı İpoteğin Paraya Çevrilmesi Yoluyla Satılmış İptale Konu Kesin Tahsisler.....	55
2.5.17. Önceden Dondurulan Ön İzinler.....	55

2.5.18. Kesin Tahsise Dönüştürülemeyen Ön İzinler	56
2.5.19. Mevcut Sözleşmelerdeki Bedel Artışı	57
2.5.20. Daha Önce Yapılan Tahsislerde Ek Yatırım Süresi Uygulaması	57
2.5.21. Başlanmış İşler	58
2.5.22. Tarım ve Orman Bakanlığınca Yapılan Sözleşmelerin Uyarlanması.....	59
2.5.23. Orman Vasıflı Taşınmazlardaki Yapılaşmaya Esas İnşaat Hakkı	60
2.6. Turizm Teşvik Kanunu Kapsamında Açılan İdari Davalar ve Davaların Görülme Usulleri.....	61
2.6.1. Dava Açma Süresi	61
2.6.2. Yargılama Usulü.....	61
2.6.3. Dava Açma Ehliyeti.....	64
2.6.4. Kanun Yolları	66
SONUÇ	68
KAYNAKÇA.....	71
ÖZGEÇMİŞ	77

KISALTMALAR LİSTESİ

C.	: Cilt
ÇED	: Çevresel Etki Değerlendirme
E.	: Esas
E.T.	: Erişim Tarihi
HD	: Hukuk Dairesi
İYUK	: İdari Yargılama Usulü Kanunu
K.	: Karar
m.	: Madde
S.	: Sayı
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi

ÖZET

Bu çalışmada, kamu taşınmazlarının turizm yatırımlarına tahsisi ve bu işlemlerin yargısal denetimi incelenmiştir. Turizm sektörü, ekonomik kalkınma ve istihdam yaratma açısından stratejik öneme sahip olup, devletin bu alanda uyguladığı teşviklerin en önemlilerinden biri kamu taşınmazlarının yatırımcılara tahsisidir. Ancak, kamuya ait taşınmazların özel girişimcilere turizm yatırımları için tahsisi; kamu yararı, çevre hukuku, sürdürülebilirlik ve anayasal koruma ilkeleri ile doğrudan bağlantılıdır. Bu nedenle tahsis işlemlerinin yalnızca ekonomik boyutu değil, aynı zamanda hukuki ve toplumsal etkileri de dikkate alınmalıdır.

Çalışmada, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu ve ilgili ikincil mevzuat çerçevesinde tahsis süreçleri analiz edilmiş; Danıştay ve Anayasa Mahkemesi içtihatları doğrultusunda yargısal denetimin kapsamı ortaya konulmuştur. Araştırmada özellikle dava açma süresi, yargılama usulü, dava açma ehliyeti ve kanun yolları üzerinde durulmuş; turizm yatırımlarına ilişkin davaların ivedi yargılama usulüne tabi tutulduğu, bu nedenle 30 günlük dava açma süresi, sınırlı savunma aşamaları ve doğrudan Danıştay’da temyiz yoluna gidilmesi gibi özelliklerle diğer idari davalardan ayrıldığı sonucuna ulaşılmıştır.

Elde edilen bulgular, idari yargının kamu taşınmazlarının turizm yatırımlarına tahsisine ilişkin işlemleri denetlerken idarenin takdir yetkisini sınırlandırıcı ve kamu yararını koruyucu bir rol üstlendiğini göstermektedir. İvedi yargılama usulü ile hızlı karar verilmesi sağlarken, savunma haklarının daralması yönünde eleştiriler de bulunmaktadır. Dolayısıyla, turizm yatırımlarının hızlandırılması ile adil yargılanma hakkı arasında hassas bir denge kurulması gerektiği açıktır.

Sonuç olarak, kamu taşınmazlarının turizm amacıyla tahsisi, yalnızca yatırım ve ekonomi boyutuyla değil; aynı zamanda hukuki, çevresel ve toplumsal etkileriyle de ele alınması gereken çok boyutlu bir süreçtir. Bu bağlamda, etkin işleyen bir yargısal denetim mekanizması, kamu yararı ile özel yatırım yararı arasında adil bir denge kurulmasını sağlayarak sürdürülebilir turizm politikalarının geliştirilmesine katkı sunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Taşınmazları; Turizm Yatırımları; Tahsis; İdari Dava, İvedi Yargılama, Yargısal Denetim.

SUMMARY

ALLOCATION AND JUDICIAL INSPECTION OF PUBLIC PROPERTY FOR TOURISM PURPOSES

This study examines the allocation of public real estate for tourism investments and the judicial review of these transactions. The tourism sector is strategically important for economic development and employment creation, and one of the most important incentives implemented by the state in this area is the allocation of public real estate to investors. However, the allocation of public real estate to private entrepreneurs for tourism investments is directly linked to the principles of public interest, environmental law, sustainability, and constitutional protection. Therefore, not only the economic dimension of allocation processes but also their legal and social impacts should be considered.

This study analyzes allocation processes within the framework of Tourism Encouragement Law No. 2634 and relevant secondary legislation. The scope of judicial review is outlined in line with the precedents of the Council of State and the Constitutional Court. The study specifically focuses on the timeframe for filing a lawsuit, trial procedures, legal capacity, and legal remedies. It concludes that cases related to tourism investments are subject to the expedited trial procedure, distinguishing them from other administrative cases through features such as a 30-day filing period, limited defense stages, and the ability to appeal directly to the Council of State.

The findings demonstrate that the administrative judiciary plays a role in overseeing the allocation of public real estate for tourism investments, limiting the administration's discretion and protecting the public interest. However, while the expedited trial procedure ensures swift decisions, there is also criticism that it restricts defense rights. It is clear that a delicate balance must be struck between accelerating tourism investments and the right to a fair trial.

In conclusion, the allocation of public real estate for tourism purposes is a multifaceted process that must be addressed not only from an investment and economic perspective, but also from a legal, environmental, and social perspective. In this context, an effectively functioning judicial review mechanism contributes to the development of sustainable tourism policies by ensuring a fair balance between the public interest and private investment.

Key Words: Public Immovable Properties; Tourism Investments; Allocation; Administrative Litigation; Accelerated Trial; Judicial Review.

ÖNSÖZ

Kamu taşınmazlarının turizm amacıyla tahsisi ve yargısal denetimi, özel yatırım yararı ile kamu yararı arasındaki hassas dengeyi kurmayı amaçlayan bir hukuk alanıdır. Bu bağlamda, etkin işleyen bir yargısal denetim mekanizması hem yatırımcılar için öngörülebilirliği sağlamakta hem de toplumun ortak değerlerini korumaktadır.

Tahsis işlemleri idari işlem niteliğinde olması nedeniyle idari yargının etkin bir denetim mekanizmasını oluşturmaktadır. 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu ve ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde, satış, kiralama ve irtifak hakkı tesisine ilişkin işlemler, hukuka aykırılık iddiasıyla iptal davasına konu olabilmektedir. Böylece, idari yargı yalnızca hukuka uygunluk denetimi yapmakla kalmamakta; aynı zamanda kamu taşınmazlarının amaç dışı kullanımını önleyici ve çevresel değerleri koruyucu bir işlev de üstlenmektedir.

Kamu taşınmazlarının turizm yatırımlarına tahsisi sürecinde idarenin takdir yetkisi geniş olmakla birlikte, yargısal denetim bu yetkinin kamu yararı, çevre hakkı ve planlama ilkeleri doğrultusunda kullanılmasını zorunlu kılmaktadır. İvedi yargılama usulü bir yandan yatırımların hızla sonuçlanmasını sağlarken, diğer yandan hak arama özgürlüğü üzerinde sınırlandırıcı etki yaratabilmektedir. Bundan dolayı kamu taşınmazlarının turizm amaçlı tahsisi yalnızca ekonomik bir tercih değil, aynı zamanda hukuki, çevresel ve toplumsal boyutları olan stratejik bir idari tasarruf olarak görülmelidir. Yargısal denetim mekanizması ise bu çok boyutlu süreçte dengeyi sağlayan en önemli araçtır.

GİRİŞ

Turizm sektörü, Türkiye ekonomisinin lokomotif alanlarından biri haline gelmiştir. Özellikle 1980'lerden itibaren turizm yatırımlarını teşvik etmeye yönelik kapsamlı bir hukukî altyapı oluşturulmuştur. Bu çerçevede 12.03.1982 tarihli ve 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu kabul edilerek kültür ve turizm koruma/gelişim bölgeleri ile turizm merkezleri ilan edilmesi, bu alanlarda kamu taşınmazlarının turizm amaçlı kullanıma tahsis edilmesi sağlanmıştır. Söz konusu Kanun'un 8. maddesi, Hazineye ait yerlerin ve Devlet ormanlarının ilgili kurumlarca Kültür ve Turizm Bakanlığı'na tahsis edileceğini hükme bağlamıştır¹. Böylece kamuya ait arazi ve ormanların, mülkiyeti devredilmeksizin Bakanlık aracılığıyla turizm yatırımlarının kullanımına sunulmasının önü açılmıştır².

Kanun uyarınca çıkarılan Kamu Taşınmazlarının Turizm Yatırımlarına Tahsisi Hakkında Yönetmelik de turizm bölgeleri içinde veya dışında kalan kamu arazilerinin Bakanlığa tahsisi, yatırımcılara tahsisi, üzerlerinde irtifak hakkı tesis edilmesi, kiralama ve devir işlemleri gibi usulleri ayrıntılı olarak düzenlemiştir³. Bu mekanizma ile, örneğin Hazine taşınmazları veya orman alanları Bakanlığın tasarrufuna alınmakta, akabinde yatırımcılara belirli süreli irtifak hakkı tesis edilerek veya kiralama yoluyla turistik tesis yapma imkânı verilmektedir. Bu yöntem, taşınmazın mülkiyetinin kamu elinde kalması fakat üst kullanım hakkının özel yatırımcıya bırakılması esasına dayanmaktadır⁴. Nitekim 2634 sayılı Kanun, kamu taşınmazları üzerinde bağımsız ve sürekli nitelikte üst hakkı tesisi gibi araçlarla yatırımcıya tesis kurma hakkı tanıyarak mülkiyeti kamuya bırakma prensibini getirmiştir.

Turizm amaçlı arazi tahsislerinin tarihsel gelişimine bakıldığında, devletin turizm sektörünü geliştirme hedefiyle 1950'lerden itibaren bazı adımlar attığı görülmektedir. 1953 tarihli 6086 sayılı Turizm Endüstrisini Teşvik Kanunu ilk genel teşvik düzenlemesi olsa da sektörde beklenen atılımı sağlayamamıştır. 1970'lerde artan turizm potansiyeli karşısında 1980 yılında çıkarılan Turizmi Teşvik Çerçeve Kararı, kamu arazilerinin turizm yatırımlarına tahsisi dâhil pek çok teşvik unsurunu gündeme getirmiştir. Bu Çerçeve Karar, 1982'de yürürlüğe giren 2634 sayılı Kanun'un temelini oluşturmuş ve turizm bölgeleri ilanı, yabancı sermaye teşviki,

¹ Turizmi Teşvik Kanunu ile ilgili bilgiler (<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2634&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> E.T.: 22.08.2025).

² Muhammed Göçgün, Kamu Taşınmazlarının Turizm Yatırımlarına Tahsisi, 1. Baskı, Ekim 2025. s. 20-35

³ Kamu Taşınmazlarının Turizm Yatırımlarına Tahsisi Hakkında Yönetmelik ile ilgili bilgiler (<https://mevzuat.gov.tr/File/GeneratePdf?mevzuatNo=10517&mevzuatTur=KurumVeKurulusYonetmeligi&mevzuatTertip=5> E.T.: 22.08.2025).

⁴ Göçgün, Kamu Taşınmazlarının Turizm Yatırımlarına Tahsisi, 1. Baskı, Ekim 2025. s.20-35

bürokratik işlemlerin hızlandırılması gibi yenilikler getirmiştir. Kanun'un yürürlüğe girmesiyle birlikte Türkiye'de turizm sektörü hızlı bir ivme kazanmıştır. Turizm yatırımlarının artmasıyla, kamuya ait kıyı, orman ve hazine arazilerinin otel, tatil köyü gibi tesisler için tahsis edilmesi uygulaması yaygınlaşmıştır. Orman alanlarının turizme tahsisi uzun yıllar tartışmalı bir uygulama olmuştur.⁵ Bugüne dek yüzlerce kamu taşınmazı bu yolla turizm sektörüne tahsis edilmiş bulunmaktadır.

Kamu taşınmazlarının turizm yatırımlarına tahsisi konusu, ilk hukuki düzenlemenin yürürlüğe girdiği tarihten bu yana yoğun tartışmalara yol açmıştır. Orman arazilerinin turizm yatırımlarına tahsis edilmesi süreci, konuya ilişkin düzenlemenin ilk kez yürürlüğe girdiği tarihten bu yana yoğun tartışmalara yol açmaktadır. Özellikle Anayasa Mahkemesi'nin 07.05.2007 tarihli, 2006/169 E., 2007/55 K. sayılı kararıyla, orman alanlarının tahsisine olanak tanıyan "Kamu Arazisinin Turizm Yatırımlarına Tahsisi Hakkında Yönetmeliğin" dayanağı olan 2634 sayılı Turizm Teşvik Kanunu'nun 8. maddesindeki hükümlerin iptal edilmesi üzerine konu yeniden gündeme gelmiştir. Bunun yanı sıra, 2634 sayılı Kanun'un 8. maddesinde orman arazilerinin turizm yatırımlarına tahsisine izin veren bazı hükümlerin iptali talebiyle 2007 yılında yapılan başvuru, Anayasa Mahkemesi tarafından incelenmiştir. Mahkeme, 07.05.2007 tarihli E.2006/169, K.2007/55 sayılı kararıyla, Anayasa'nın 169. maddesi uyarınca, ormanların turizm amacıyla kullanılabilmesinin yalnızca kamu yararının varlığı ve zorunluluk koşullarının bulunması halinde mümkün olabileceğini belirtmiştir. Ayrıca, itiraz konusu düzenlemelerin söz konusu zorunluluk veya kaçınılmazlık ölçütlerini içermediği sonucuna ulaşılmış ve bu nedenle iptaline hükmedilmiştir⁶.

Bu iptal kararı ile, Devlet ormanlarının turizm yatırımlarına tahsisinin ancak üstün kamu yararı ve zorunluluk hallerinde mümkün olabileceği vurgulanmıştır. Kararın gerekçesinde, ormanların devletçe korunup geliştirilmesi yükümlülüğü karşısında salt turizm gerekçesiyle orman alanlarının özel kullanıma açılmasının kabul edilemeyeceği belirtilmiştir. Böylece 2634 sayılı Kanun'un orman tahsisine imkân veren kısımları yürürlükten kalkmış; kanun koyucu daha sonra yaptığı değişikliklerle orman alanlarında turizm tesisi yapılabilmesi için Orman Kanunu'nda ve Turizmi Teşvik Kanunu'nda yeni sınırlamalar öngörmek zorunda kalmıştır. Özellikle 2008 yılında 5831 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikle, Kanun'un 8. maddesine

⁵ A. A. Coşkun, Orman Alanlarının Turizme Tahsisinde Durum, Temmuz 2015, <http://www.foresteconomics.org/turizm.pdf>, E.T.: 23.11.2025)

⁶ Aydın, Aynur / Türker, Y. Özhan, **Orman alanlarının turizme tahsisinde hukuki süreç**, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, C.35, S.160, 2022, (S. 125-150): 126-127.

“ormanlarda ancak üstün kamu yararı ve zorunluluk hâlinde turizm yatırımlarına izin verilebilir” şeklinde bir kayıt eklenmiştir.

Kamu taşınmazlarının turizme tahsisinde yaşanan bir diğer önemli mesele ise planlama yetkisi ve şehircilik ilkeleridir. 2634 sayılı Kanun, turizm bölgeleri ve merkezlerinde imar planı yapma ve onaylama yetkisini yerel yönetimlerden alarak doğrudan Kültür ve Turizm Bakanlığı’na vermiştir. Bu düzenleme, planlama hukukunun genel ilkeleri açısından tartışma yaratmıştır. Zira imar planları normalde 3194 sayılı İmar Kanunu çerçevesinde yerel idarelerce yapılmakta iken, turizm merkezlerinde bakanlığın re’sen plan yapabilmesi yerel yönetimlerin planlama yetkisini sınırlandırmaktadır⁷. Nitekim Danıştay içtihatlarında, bir alan turizm merkezi ilan edildiğinde her ölçekte imar planı yapma ve onaylama yetkisinin 2634 sayılı Kanun gereği Bakanlığa ait olacağı belirtilmiştir (Danıştay 6. D., E.2008/3984, K.2010/3389, 19.05.2010). Bu durum, merkezi yatırım teşvik politikası ile yerel planlama inisiyatifi arasında bir gerilim yaratmaktadır. Planlama süreçlerinin merkezi idarece yürütülmesi, bölge halkının katılımı ve yerel ihtiyaçların dikkate alınması ilkelerine aykırılığa yol açabildiği için yargı denetimine konu olmaktadır. Ayrıca turizm tahsisleri, kıyıların korunması (3621 sayılı Kıyı Kanunu)⁸, sit alanları ve kültürel mirasın korunması (2863 sayılı Kanun)⁹ gibi diğer mevzuatla da kesişmekte ve mevzuat çatışmaları ortaya çıkabilmektedir. Örneğin kıyı alanlarında plan değişikliği yapılarak otel inşaatına izin veren tahsis işlemleri, kıyıların herkesin eşit ve serbest kullanımına açık olmasını öngören ilkeye aykırılık iddiasıyla mahkemelerce iptal edilebilmektedir.

Bu bağlamda, turizm tahsislerinin hukuki altyapısı tarihsel olarak sürekli evrilmiş ve her yeni düzenleme yargısal denetim süzgecinden geçmiştir. Özellikle son yıllarda yapılan değişiklikler, konuyu tekrar güncel hale getirmiştir. 2021 yılında çıkarılan 7334 sayılı Kanun ile Turizmi Teşvik Kanunu’nda kapsamlı değişiklikler yapılarak orman vasıflı alanların da turizm yatırımlarına açılabilmesi kolaylaştırılmış; ayrıca “basit konaklama tesisi” gibi yeni kavramlar getirilmiştir¹⁰. Bu değişiklikler, orman alanlarının korunması ve çevresel etki

⁷ İmar Kanunu ile ilgili bilgiler (<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=3194&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> E.T.: 22.08.2025).

⁸ Kıyı Kanunu ile ilgili bilgiler (<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=3621&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> E.T.: 22.08.2025).

⁹ Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu ile ilgili bilgiler (<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2863&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> E.T.: 22.08.2025).

¹⁰ Turizm Teşvik Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile ilgili bilgiler (<https://resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/07/20210728-2.htm> E.T.: 22.08.2025).

değerlendirmesi süreçlerinin dışlanması gerekçeleriyle yoğun eleştiri almış ve TBMM'nin muhalefet milletvekilleri tarafından iptali talebiyle Anayasa Mahkemesi'ne taşınmıştır¹¹.

Nitekim Anayasa Mahkemesi, 17.10.2024 tarihinde verdiği kararla 7334 sayılı Kanunla getirilen ve Çevresel Etki Değerlendirmesi muafiyeti, tahsis sürecindeki yargı davalarından feragat zorunluluğu gibi bazı düzenlemeleri Anayasa'nın başta çevre hakkı ve hukuk devleti ilkesi olmak üzere muhtelif hükümlerine aykırı bularak iptal etmiştir. Mahkeme, kamu kaynaklarının turizm amacıyla kullanımına ilişkin kuralların sürdürülebilir çevre ve üstün kamu yararı ölçütleriyle uyumlu olması gerektiğini vurgulayarak, salt kâr amacıyla getirilen kolaylaştırıcı hükümlerin kamu yararı ilkesini karşılamadığını belirtmiştir¹². Bu gelişmeler, çalışmanın konusunun güncelliğini ve önemini bir kez daha ortaya koymaktadır.

Bu çalışmanın temel amacı, kamu taşınmazlarının turizm amacıyla tahsisi işlemlerinin yargısal denetimi kapsamında ortaya çıkan sorunları tespit etmek ve analiz etmektir. Turizm yatırımlarına tahsis işlemleri, hukuken bir idari işlem niteliği taşıdığından, idari yargı denetimine tabidir. Ne var ki, bu denetim sürecinde gerek maddi hukuk gerekse usule ilişkin çeşitli sorunlar ortaya çıkmaktadır. Bu çalışma, söz konusu tahsis işlemlerine karşı açılan davalarda karşılaşılan başlıca hukuki meseleleri ortaya koymayı hedeflemektedir. Bu kapsamda incelenecek başlıca konular şunlardır:

Mevzuat çatışmaları ve anayasal sorunlar kapsamında, Turizmi Teşvik Kanunu ve ilgili yönetmelik hükümlerinin, başta Anayasa'nın ormanların korunması (m.169) ve çevre hakkı (m.56) hükümleriyle çatıştığı noktaların belirlenerek bu bağlamda AYM ve Danıştay kararlarında ortaya konulan değerlendirmeler incelenecektir. Özellikle orman alanlarının tahsisinde “üstün kamu yararı” kriterinin uygulanma durumu ve mevzuattaki belirsizlikler tezin ilk odak noktasıdır. Örneğin AYM'nin 2007 kararının getirdiği sınırlamalar sonrasında idarenin bu kriteri ne ölçüde gözettiği ve son 7334 sayılı Kanun değişikliklerinin bu kriter açısından nasıl değerlendirildiği ele alınacaktır.

Tahsis sürecinde, Bakanlık ile yatırımcı arasında yapılan kira sözleşmeleri veya irtifak hakkı tesisine ilişkin işlemlerin niteliği değerlendirilecektir. Bu işlemlerin idari işlem mi, yoksa idarenin sözleşme yapma yetkisi çerçevesinde özel hukuk akdi mi olduğu konusu doktrinde tartışmalıdır¹³. Bu çalışma, tahsis işleminin tek yanlı idari bir tasarruf olarak yargısal denetime tabi olduğunu, ancak sonrasında yapılan kira/irtifak sözleşmelerinin hukuki rejiminin ayrı

¹¹ Sümer, Nuray / Üstün, Gül, **Orman Alanlarının Turizm Yatırımlarına Tahsisi Konusunda Turizmi Teşvik Kanunu'nda öngörülen değişiklikler**, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, C.27, S.2, 2021, (S. 1232-1259): 1240.

¹² (<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/DilekcePDF/2024-174-nrmd.pdf#:~:text=,Bu%20nedenle%20kural> E.T.: 22.08.2025).

¹³ Kürşat Ersöz – Ağah Kürşat Karauz, Terazi Hukuk Dergisi, C.14, S.153, 2019, s. 1013-1021.

değerlendirilmesi gerektiğini ortaya koyacaktır. Bu kapsamda Danıştay kararları incelenerek, mahkemelerin tahsis kararlarını ve akdedilen sözleşmeleri nasıl nitelendirdiği irdelenecektir.

Tahsis işlemlerinin hazırlanmasından onaylanmasına kadar geçen süreçte hukuka uygunluk denetimini zorlaştıran usul eksiklikleri tespit edilecektir. Örneğin tahsis edilecek alanın belirlenmesi sürecinde plan değişikliklerinin yapılma biçimi, kurumlar arası görüşlerin alınıp alınmadığı, ÇED (Çevresel Etki Değerlendirmesi) süreçlerinin işletilip işletilmediği gibi hususlar değerlendirilerek olası hukuka aykırılıklar ortaya konacaktır. Ayrıca merkezi idare (Bakanlık) ile yerel idareler arasındaki yetki paylaşımından kaynaklanan uyuşmazlıklar da tezin inceleme alanına dahildir. Özellikle belediyelerin planlama yetkilerinin ellerinden alınması neticesinde açtıkları davalar ve Danıştay’ın bu konudaki içtihadı analiz edilecektir.

Tezin önemi açısından turizm amaçlı kamu taşınmazı tahsisleri, kamu yönetimi ve hukuk açısından birbiriyle çatışan çıkarların kesişim noktasında yer alan bir konudur. Kamu yararı, çevre hakkı, planlama ilkeleri ve yatırım teşvik politikaları bu alanda karşı karşıya gelmektedir.

Kamu yararının korunması kapsamında, idarenin her işleminde kamu yararı gözetmesi bir anayasal ilkedir. Turizm yatırımları ülke ekonomisine döviz girdisi, istihdam ve kalkınma katkısı sağladığı için kamu yararı kapsamında değerlendirilmektedir. Nitekim yasa koyucu, turizm teşvikini kamu yararı gerekçesine dayandırarak olağan planlama ve tahsis kurallarında istisnalara gitmiştir. Ancak diğer yandan, kamuya ait bir arazinin özel bir şirkete otel yapması için uzun süreli tahsis edilmesi, “kamu yararı kime göre?” sorusunu gündeme getirmektedir. Halkın genelinin doğrudan yararlanamadığı, hatta halkın ortak kullanımından (örneğin bir koyun serbest kullanımından) çıkıp özel bir işletmeye tahsis edildiği durumlarda kamu yararının ne ölçüde gerçekleştiği tartışmalıdır. Bu çalışma, yargının kamu yararı kavramını bu alanda nasıl yorumladığını ortaya koyarak, kamu yararı-ilkesi ile bireysel yatırım menfaati arasındaki dengeyi analiz edecektir. Özellikle Danıştay kararlarında sıkça vurgulanan “planlama ilkelerine, şehircilik esaslarına ve kamu yararına uygunluk” kriterinin turizm tahsislerinde nasıl uygulandığı incelenecektir.

Çevre hakkı ve sürdürülebilirlik kapsamında, kamu taşınmazları içinde özellikle orman, kıyı, milli park gibi alanlar çevre hukuku açısından yüksek koruma statüsüne sahiptir. Turizm tahsisleri ise çoğunlukla doğal güzelliği olan kıyı şeritleri, ormanlık alanlar gibi bölgelere yönelik talep edilmektedir. Bu durum, çevre hakkı ile ekonomik kalkınma hedefinin çeliştiği tipik durumlardan biridir. Anayasa Mahkemesi kararlarında çevrenin korunması, gelecek kuşaklara karşı bir ödev ve aynı zamanda halkın sağlık ve yaşam kalitesinin güvencesi olarak tanımlanmıştır. Bu çalışma, çevre hakkının yargısal denetimde nasıl gözetildiğini, çevresel etki

değerlendirmesi yapılmadan verilen tahsis kararlarının iptal edilip edilmediğini irdeleyecektir. Konunun önemi, iklim krizi ve ekolojik dengenin korunması perspektifinden de artmaktadır. Nitekim 2021’de orman yangınları sürerken çıkarılan Turizmi Teşvik Kanunu değişiklikleri yoğun tepki almış; çevre örgütleri ve meslek odaları tahsislerin doğal sit alanlarını tahrip edeceği endişesiyle pek çok dava açmıştır. Bu gelişmeler, sürdürülebilir turizm ilkesinin ve çevre hakkının, idari işlemlerin yargısal denetiminde ne kadar kritik bir rol oynadığını göstermektedir.

Bu çalışma, planlama hukuku yönünden de önem taşımaktadır. Ülkemizde mekânsal planlama, kalkınma hedefleriyle yerel ihtiyaçlar arasında denge kurmaya çalışan bir araçtır. Turizm tahsisleri söz konusu olduğunda, merkezi idarenin kalkınma hedefiyle hareket ederek yerel planları değiştirmesi veya yok sayması söz konusu olabilmektedir. Bu ise yerinden yönetim ilkesi, yerel katılım ve planlamada bütüncüllük ilkeleri bakımından sorunlar yaratır. Planlamanın bilimsel esaslara ve teknik gereklere uygunluğu kadar, planlama sürecinin demokratik meşruiyeti de önemlidir. Turizm merkezlerinde yerel yönetimlerin plan yapma yetkisinin devre dışı bırakılması, demokratik katılım ilkesine gölge düşürmektedir. Bu çalışma, Danıştay’ın bu konudaki yaklaşımını inceleyerek, merkeziyetçi planlama ile yerel inisiyatif arasındaki gerilimin nasıl hukuken çözümlendiğini ortaya koyacaktır. Bu yönüyle çalışma, kamu yönetimi literatürüne de katkı sunacaktır.

Yatırım teşvik politikaları ve hukuk devleti kapsamında yatırımcılar açısından bakıldığında, turizm tahsisleri önemli avantajlar sağlamaktadır. Uzun vadeli kullanım hakları ve başlangıçta düşük bedellerle arazi temini, büyük turizm yatırımlarını cazip hale getirmiştir. Bu da ülkeye daha fazla yatırım çekmeyi kolaylaştıran bir teşvik politikasıdır. Ancak hukuk devleti ilkesi, yatırım teşvik edilirken hukukun temel kurallarının ihmal edilmemesini gerektirir. Örneğin bazı durumlarda idare, yatırımcıya taahhüt ettiği tahsis süresini hukuka aykırı biçimde uzatabilmekte veya denetim yükümlülüklerini yerine getirmeyebilmektedir. Bu gibi uygulamalar diğer yatırımcılar yönünden rekabet eşitliğini bozabileceği gibi, kamu kaynaklarının etkin kullanımı ilkesine de aykırı düşer. Bu çalışma, yargı kararları üzerinden idarenin takdir yetkisini yatırım teşvik gerekçesiyle ne derece geniş kullandığını ve bunun hukukî denetime tabi olup olmadığını analiz edecektir. Böylece yatırım teşvik politikalarının hukuki sınırları çizilmeye çalışılacaktır.

Çalışmanın önemi; kamu yararı ile özel yarar, çevre koruma ile ekonomik gelişme, merkezi planlama ile yerel idare arasındaki denge noktalarının yargı organlarınca nasıl tesis edildiğini ortaya koyacak olmasından ileri gelmektedir. Böylece sadece teorik bir tartışma

sunmakla kalmayıp, idari dava pratiğine ışık tutarak gelecekteki politika ve mevzuat düzenlemelerine de yön verebilecek çıkarımlarda bulunulacaktır.

Bu çalışma, kamu taşınmazlarının turizm yatırımlarına tahsisi işlemlerinin yargısal denetimine ilişkin bütüncül bir analiz sunmayı hedeflemektedir. Konuya dair literatürde kısmi incelemeler bulunmakla birlikte (örneğin orman tahsislerine odaklanan çevre hukuku çalışmaları gibi), tahsis uygulamalarının idari yargı kararları ışığında sistematik bir değerlendirmesi yapılmamıştır. Çalışmanın özgün katkısı, dağınık halde bulunan Danıştay ve Anayasa Mahkemesi içtihatlarını derleyip ortak eğilimleri ve sorunlu noktaları saptamasıdır.

İdare hukuku ve çevre hukuku kesişimindeki bu alanda, sadece mevzuat ve yargı kararları değil, aynı zamanda şehir planlama ilkeleri ve kamu yönetimi prensipleri de değerlendirmeye alınacaktır. Böylece hukuki tartışmalar, ilgili bilimsel literatür (örneğin şehircilik ilkeleri, sürdürülebilir kalkınma kavramı, iyi yönetim vs.) ışığında zenginleştirilecektir. Bu bütüncül yaklaşım, mevcut çalışmalarda eksik kalan bağlantıları kurarak özgün bir perspektif sağlayacaktır. Ayrıca tahsis uygulamalarında ortaya çıkan hukuki sorunların giderilmesi için mevzuat değişikliği önerileri, idari pratikte alınabilecek önlemler ve yargısal denetimin etkinliğini artırmaya yönelik fikirler çalışma kapsamında sunulacaktır. Örneğin, orman alanlarının turizme tahsisi konusunda “üstün kamu yararı” kriterinin somutlaştırılması için yönetmelikte ölçütler getirilmesi, tahsis süreçlerinde şeffaflık ve rekabetin sağlanması, tahsis edilecek yatırımcının objektif kriterlerle seçilmesi veya yerel yönetimlerin sürece dahil edilmesine yönelik modeller gibi öneriler geliştirilecektir.

Çalışma sonucunda oluşturulacak kaynakça ve içtihat derlemesi de bilimsel katkı sunacaktır. İncelenen tüm yargı kararları ve ilgili dokümanlar derlenerek literatüre kazandırılacak; böylece ileride aynı konuda çalışacak araştırmacılar için kapsamlı bir referans listesi oluşturulmuş olacaktır. Özellikle Türk idari yargı pratiğine ilişkin örneklerin sistematik bir şekilde ortaya konulması hem akademide bir boşluğu dolduracak hem de uygulayıcılar (hâkimler, avukatlar, idareciler) için yol gösterici olacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. Kamu Taşınmazları

“5018 Sayılı Kamu Maliye Yönetimi ve Kontrol Kanunu” ile bu kanuna bağlı olarak ortaya çıkan bazı yönetmelikler bağlamında kamu idarelerinin bütçelerine göre sınıflandırılması ve bu sınıflandırma bağlamında kamu taşınmazlarına yönelik farklı tanımlamalar yer almaktadır. İlgili kanun içerisinde kamu taşınmazları ile ilgili bir tanımlama bulunmamakla birlikte bu kanun içerisinde kamu kaynağı kavramı kullanılmış ve kamu kaynağı ilgili kanunun üçüncü maddesinde, *“borçlanma suretiyle elde edilen imkanlar dahil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerler”* biçiminde ifade edilmektedir¹⁴. Kanun içerisinde kamu idareleri üç sınıfa ayrılmıştır. Bu sınıflandırma merkezi yönetim, sosyal güvenlik kurumları ve mahalle bütçeli kamu idareleri olarak yapılmaktadır. Ayrıca bu kurumların tümüne genel yönetim adı verilmektedir.

Merkezi yönetim bağlamında kamu idareleri kendi içerisinde üçe ayrılmaktadır. Bunlar genel bütçe bağlamında ki kamu idareleri, özel bütçe bağlamında ki kamu idareleri ve düzenleyici ve denetleyici kurumlar olarak sıralanmaktadır. “5018 Sayılı Kanun” bağlamında yürürlüğe giren “Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik” ile kamu taşınmazlarının amaç ve kapsamı açıklanmıştır. Ayrıca kamu taşınmazlarının yatırımlara tahsisine ilişkin usul ve esaslar içerisinde, *“bu usul ve esasların amacı; mülkiyeti hazineye, özel bütçeli idareler, il özel idarelerine ve belediyelere ait taşınmazlar ile devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler üzerinde 14.07.2009 tarihli ve 2009/ 15199 sayılı Bakanlar kurulu kararıyla yürürlüğe konulan yatırımlarda devlet yardımları hakkında karar gereğince gruplandırılan illerde ve teşvik edilen sektörlerde yatırım yapacak yatırım teşvik belgesi sahibi gerçek ve tüzel kişilere ön izin ve kullanma izni verilmesine veya irtifak hakkı tesis edilmesine ilişkin işlemleri düzenlemektir”* hükmü bulunmaktadır ve bu hüküm bağlamında kamu idareleri kısmi olarak konu içerisine dahil edilmiş, bununla birlikte devletin tasarruf ve hükmü altında bulunan yerler ifadesiyle kamu taşınmazlarına atıf yapılarak kavramın kapsamı genişletilmiştir. Usul ve esaslar içerisinde tanımlar bölümünde; *“devletin hükmü ve tasarrufu altındaki yer 22.11.2001 tarihli ve 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu ile diğer kanunlarda devletin hükmü ve tasarrufu altında olduğu belirtilen yerleri, hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmaz”* olarak

¹⁴ 5018 Sayılı Kamu Maliye Yönetimi ve Kontrol Kanunu ilgili madde (<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5018&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> E.T.: 23.08.2025).

tanımlamıştır¹⁵. Konu bağlamında “Kamu Taşınmazların Turizm Yatırımlarında Tahsisi Hakkında Yönetmelik” içerisindeki tanımlar başlığının dördüncü maddesinde kamu taşınmazları kavramı, “2634 Sayılı Turizm Teşvik Kanunu uyarınca Kültür ve Turizm Bakanlığı’na tahsis edilen devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerler, hazinenin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlar ile kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri, bu bölgelerin veya bu bölgelerin planlarla belirlenmiş alt bölgeleri ve turizm merkezlerinin içinde yer alan orman arazileri” olarak ifade edilmiştir¹⁶.

Yukarıdaki tanımlara bakıldığında kamu taşınmazları kavramının net ve genel geçer bir tanımlaması bulunmadığı görülmektedir. Konu ve alanı bakımından kamu taşınmazları kavramının gerekli ihtiyaç ve durumlara göre şekillenerek farklı tanımlarla ifade edildiği ve kullanım alanına göre kavramın anlam ve kullanımının farklılaştığı görülmektedir¹⁷. Bu sebeple “kamu taşınmazları” kavramının daha iyi anlaşılabilmesi için öncelikle “kamu malları” incelenmelidir.

1.1.1. Kamu Malları

Kamu malları, kamu kurum ve kuruluşlarının kanunlarla kendilerine verilen görev ve hizmetleri yerine getirebilmek için edindikleri taşınmazlar olarak tanımlanmaktadır. Literatürde “amme emlaki, devlet malları, kamusal alan” gibi çeşitli kavramlarla ifade edilmekle birlikte günümüzde daha çok “kamu malı” terimi kullanılmaktadır. Kamu malları, edinimi, yönetimi, elden çıkarılması ve korunması bakımından özel mallardan ayrılmakta; bu nedenle özel hukuktan farklı kurallara tabi tutulmaktadır. Anayasa, Türk Ceza Kanunu, Medeni Kanun ve diğer yasal düzenlemeler kamu mallarının korunmasına yönelik hükümler içermektedirler¹⁸.

Kamu mallarının ayrı bir hukuki düzende ele alınmasının temel amacı, toplumun bu mallardan ortak ve eşit biçimde yararlanmasını sağlamak, kamu hizmetlerinin kesintisiz sürdürülmesini güvence altına almak ve milli servet ile kültürel değerleri korumaktır. Literatürdeki tanımlara göre kamu malları, kamu hizmetlerinin yürütüldüğü veya toplumun ortak kullanımına ayrılan mallardır. Ayrıca doğal özellikleri gereği herkesin kullanımına açık olan yahut devlet tarafından bu amaçla tahsis edilen taşınmazlar da kamu malı kapsamında değerlendirilmektedir. Onar’a (1960) göre kamu malı, halkın yararlanmasına tahsis edilen veya

¹⁵ 02.10.2006 tarihli 26307 Sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik ile ilgili madde (<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/10/20061002-5.htm> E.T.: 23.08.25025).

¹⁶ Kamu Taşınmazların Turizm Yatırımlarında Tahsisi Hakkında Yönetmelik ile ilgili madde (<https://mevzuat.gov.tr/File/GeneratePdf?mevzuatNo=10517&mevzuatTur=KurumVeKurulusYonetmeligi&mevzuatTertip=5> E.T.: 24.08.2025).

¹⁷ Göçgün, Kamu Taşınmazlarının Turizm Yatırımlarına Tahsisi, s. 60–69.

¹⁸ Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi, 1998: 465.

bir kamu hizmetinin vazgeçilmez unsuru olan, hizmetten ayrıldığında işlevini yitirecek malları da kapsamaktadır¹⁹.

Bu çerçevede kamu mallarının iki temel unsuru bulunmaktadır: kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufunda bulunmaları ve kamunun ortak yararına ya da bir kamu hizmetinin yerine getirilmesine hizmet etmeleri. Literatürde kamu malları çeşitli açılardan sınıflandırılmakla birlikte, bu alanda kullanılan en yaygın sınıflandırma “kullanma” ölçütüne dayalı olanıdır. Bu bağlamda kamu malları üç grupta incelenmektedir²⁰.

1.1.1.1. Hizmet Malları

Hizmet malları, doğrudan bir kamu hizmetine tahsis edilmiş ve o hizmetin yürütülmesinde zorunlu unsur haline gelmiş mallardır. Bu tür mallar kamu kurum ve kuruluşlarının görevlerini yerine getirebilmesi için vazgeçilmez niteliktedir. Kamu hizmeti malı olma niteliği yalnızca fiili kullanımla değil, aynı zamanda hukuki işlemlerle de kazanılabilmektedir. Kamulaştırma, satın alma gibi yollarla idarenin mülkiyetine geçen taşınmazlar, yetkili mercilerin tahsis kararıyla kamu hizmetine ayrıldıklarında hizmet malı haline gelir. Bunun yanında, bazı taşınmazlar çok eski zamanlardan bu yana kamu hizmetinde kullanılmakta olduğundan, hukuken ayrıca bir tahsis kararı olmaksızın da hizmet malı niteliği kazanmış sayılmaktadır²¹.

“Kadastro Kanunu’nun 16/A maddesi”, hizmet mallarına örnekler vererek bu kapsama girecek taşınmazları saymıştır. Buna göre hükümet binaları, belediye ve karakol binaları, okul ve hastane gibi resmî tesisler, köy odaları, kütüphane ve kitaplıklar, namazgâhlar, camiler, genel mezarlıklar, çeşme ve kuyular, parklar, bahçeler, kapatılmış yollar, meydanlar ve pazar yerleri hizmet malları arasında yer almaktadır. Bu mallar, ilgili kamu kurumları adına kayıt altına alınmakta ve tahsis amacına uygun olarak kullanılmaları gerekmektedir. Dolayısıyla hizmet malları, belirli bir kamu hizmetinin sürekliliği açısından vazgeçilmez bir rol oynamakta, aynı zamanda toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılayan yapılar ve alanlar olarak işlev görmektedir²².

1.1.1.2. Orta Malları

Orta malları, devlet tarafından doğrudan toplumun ortak kullanımına tahsis edilmiş olan veya çok eski zamanlardan beri bu amaçla herkesin yararlanmasına açık bulunan kamu

¹⁹ Onar, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Akgün Matbaası, 1960: 1438.

²⁰ Gözübüyük, 1998: 466.

²¹ Kırbaş, Sadık, **Devlet Malları**, Adım Yayınları, 1988: 164.

²² Kadastro Kanunu madde 16/A ile ilgili bilgiler (<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=3402&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> E.T.: 24.08.2025).

mallarıdır. Bu malların temel özelliği, özel bir kamu hizmetinin yürütülmesine değil, doğrudan toplumun ortak ihtiyaçlarının karşılanmasına hizmet etmeleridir. Orta malları, idare tarafından açıkça tahsis edilerek bu niteliği kazanabileceği gibi, kadimden beri yani tarihsel süreç içinde halk tarafından ortaklaşa kullanılan alanlar da orta malı sayılmaktadır²³.

Mera, yaylak ve kışlaklar orta mallarının en bilinen örnekleridir. Bunun yanında otlaklar, harman yerleri, panayır alanları da bu gruba girmektedir. “3402 Sayılı Kadastro Kanunu’nun 16/B maddesi” uyarınca, mera ve benzeri orta malları sınırlandırılarak parsel numarası verilmekte ve özel sicile kaydedilmektedir. Ancak bu kayıt tescil niteliğinde olmayıp, bu tür taşınmazların özel mülkiyete konu olmasına imkân tanımamaktadır. Dolayısıyla orta malları, idarenin ve toplumun ortak yararı gözetilerek yalnızca kamunun kullanımına açık tutulmaktadır²⁴.

Yol, meydan ve köprü gibi orta malları ise ayrı bir düzenlemeye tabidir. Bu mallar kadastro çalışmalarında yalnızca haritalarda gösterilmekte, ancak özel sicile kaydedilmemektedir. Bu durum, orta mallarının kamusal niteliğini ve özel mülkiyete konu edilemeyeceğini daha da pekiştirmektedir. Orta mallarının korunması hem kırsal yaşamın hem de şehir hayatının devamlılığı açısından önem arz etmektedir. Çünkü bu tür mallar toplumun doğrudan yararlandığı, ortak kullanım alanlarını ifade etmektedir²⁵.

1.1.1.3. Sahipsiz Mallar

Sahipsiz mallar, mülkiyet konusu olmamış veya mülkiyet konusu olamayacak nitelikteki taşınmazlardır. Bunlar, doğrudan devletin hüküm ve tasarrufu altındadır ve özel mülkiyete konu olmaları hukuken mümkün değildir. Gözübüyük’ün (1998) ifadesiyle, “*sahipsiz mallar arasında denizler, kıyılar ve benzeri doğal alanlar*” yer almaktadır²⁶. Bu malların kamusal kullanım için idare tarafından ayrıca özgülenmesine gerek yoktur; doğal nitelikleri gereği zaten herkesin ortak kullanımına açık bulunmaktadır.

“Türk Medeni Kanunu’nun 715. Maddesi”, sahipsiz yerler ile yararı kamuya ait malların devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğunu hükme bağlamıştır. Buna göre, sular, kayalar, tepeler, dağlar, buzullar ve bunlardan çıkan kaynaklar kimsenin mülkiyetinde değildir ve hiçbir şekilde özel mülkiyete konu edilemez²⁷. Benzer şekilde “3402 sayılı Kadastro Kanunu’nun

²³ Kırbaş, 1988: 165.

²⁴ Kadastro Kanunu madde 16/B ile ilgili bilgiler (<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=3402&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> E.T.: 24.08.2025).

²⁵ Yol, meydan ve köprü gibi orta malları ile ilgili düzenleme (<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=3402&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> E.T.: 24.08.2025).

²⁶ Gözübüyük, 1998: 468.

²⁷ Türk Medeni Kanunu ile ilgili bilgiler (<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=4721&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> E.T.: 24.08.2025).

16/C maddesi”, kayalar, dağlar ve genel suların tescil ve sınırlandırmaya tabi olmadığını düzenlemiştir²⁸. Bununla birlikte, Anayasa’ya göre kıyılar, ormanlar ve tabii kaynaklar da devletin hüküm ve tasarrufu altındadır ve özel mülkiyete devredilemezler²⁹.

Özel kanunlarla da sahipsiz malların hukuki rejimi düzenlenmiştir. “167 sayılı Yeraltı Suları Hakkında Kanun” uyarınca yeraltı suları³⁰, “3213 sayılı Maden Kanunu’na” göre madenler³¹, “6326 sayılı Petrol Kanunu’na” göre petrol kaynakları devletin hüküm ve tasarrufu altındadır³². Bu tür mallar kamunun yararı için kullanılmakta, özel mülkiyet dışında tutulmaktadır. Bununla birlikte, sahipsiz kavramının doğruluğu tartışmalıdır. Gözübüyük ve Tan (2001)³³, bu malların farklı hukuki rejimlere tabi olmaları nedeniyle tek bir kavramla ifade edilmesinin güç olduğunu belirterek, kriterler mallar kavramının daha doğru bir kullanım olabileceğini ileri sürmüşlerdir.

1.1.2. Devletin Özel Mülkiyetindeki Taşınmazlar

Devletin özel mülkiyetindeki taşınmazlar kavramı temel anlamı itibari ile kamu mallarından ayrı biçimde, kamu hizmetlerine sağladıkları gelir bağlamında dolaylı bir işleve sahip olan ve tapusunun kamu kurum ve kuruluşları üzerine olan tescilli malları ifade etmektedir. Devletin bu mallar üzerindeki hakkı “4721 sayılı Türk Medeni Kanunu” ile güvenceye alınmıştır. Özel mallarda mal sahibinin tüm hak ve yetkileri bu mallarda da geçerli olsa da bunların bir taşınmaz olarak değerlendirilmesi ve kamu kurum ve kuruluşlarına ait olması sebebiyle satışı ve yönetimi hakkında belirli sınırlamalar bulunmaktadır. Bu sınırlamaların başında kişilerin bu mallar üzerinden doğrudan faydalanma hakkının bulunmamasıdır. Bu mallardan kurum kuruluş ve çalışanlar dolaylı bir biçimde faydalanabilmektedir³⁴.

Devlet özel mallarından gelir elde etmekte ve bu gelir kamu giderleri için harcanmaktadır. Devletin özel malları ile hazinenin özel mülkiyetindeki mallar kavramı sıklıkla birbiriyle karıştırılsa da bu kavramların anlamları birbirinden farklıdır.

²⁸ Kadastro Kanunu madde 16/C ile ilgili bilgiler (<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=3402&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> E.T.: 24.08.2025).

²⁹ T.C. Anayasası ile ilgili bilgiler (<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2709&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> E.T.: 24.08.2025).

³⁰ 167 Sayılı Yer Altı Suları Hakkında Kanun ile ilgili bilgiler (<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=167&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=4> E.T.: 24.08.2025).

³¹ 3213 sayılı Maden Kanunu ile ilgili bilgiler (<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=3213&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> E.T.: 24.08.2025).

³² 6326 sayılı Petrol Kanunu ile ilgili bilgiler (<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.6326.pdf> E.T.: 24.08.2025).

³³ Gözübüyük, Şeref / TAN, Turgut, **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, 1999: 1191.

³⁴ Türk Medeni Kanunu (<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=4721&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> E.T.: 24.08.2025).

Hazine, kamu kurumlarının taşınır ve taşınmazları, alacakları ve borçları, hakları bağlamında devlet tüzel kişiliğinin adıdır. Ayrıca 10.12.2003 tarih ve “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 45. Maddesi” bağlamında yapılan tanımlamada, “*Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin edindiği taşınmazlar hazine adına diğer kamu değerlerine ait taşınmazlar ise tüzel kişilikleri adına tapu sicilinde tescil olunur*” hükmü bulunmaktadır³⁵. Bu bağlamda değerlendirildiğinde devletin özel malları hazineye ait taşınmazlarla birlikte devlete ait olan ve kamu kurum ve kuruluşları tarafından kullanılan tüm taşınmazları ifade eden daha geniş bir kavram olarak öne çıkmaktadır.

1.2. Turizm Yatırımları

İnsanoğlunun bir yerden başka bir yere hareket etmesi, en eski çağlardan beri var olan bir olgudur. İlk dönemlerde bu hareketlilik, öncelikle beslenme ihtiyacını karşılamak, avcılık ve toplayıcılık yapmak gibi temel güdülerden ortaya çıkmış; daha sonraki dönemlerde tarımsal faaliyetlere elverişli topraklar bulma, ticaret yapma, yeni kültürlerle tanışma ve inanç temelli seyahatler gibi daha farklı gerekçelerle gelişmiştir. Dolayısıyla turizmin kökeni, insanlığın toplumsal, ekonomik ve kültürel gelişimi ile yakından ilişkilidir³⁶.

1.2.1. Turist ve Turizm

Turist kavramının sosyal yaşamda kullanılmaya başlanması 17. yüzyıla denk gelmektedir. Bu dönemde özellikle Avrupa’da bilim ve sanat merkezlerine seyahat edenlerin sayısının artması, bu hareketliliği tanımlamak üzere yeni kavramların ortaya çıkmasına yol açmıştır. 1672 yılında Fransa’da Saint Morice Piskoposu tarafından hazırlanan bir gezi rehberinde ilk kez “tour” sözcüğü kullanılmış, ardından bu sözcük memleket dışına çıkan gezginleri ifade etmek üzere “turist” şekline dönüşmüştür³⁷.

Zaman içinde turist kavramı farklı şekillerde tanımlanmıştır. İlk modern tanımlardan biri, 1933 yılında F. W. Ogilvie tarafından yapılmıştır. Ogilvie’ye göre turist, “*sürekli oturduğu yerden en fazla bir yıl süreyle ayrılan ve gittiği yerde orada kazanmamış olduğu parayı harcayan kişidir*” biçiminde ifade edilmiştir³⁸. Bu tanım, turisti ekonomik açıdan tüketici yönüyle ele alması bakımından önemlidir. Ardından 1937 yılında Birleşmiş Milletler, turist kavramını daha geniş bir çerçevede tanımlamış ve bir ülkeye en az 24 saat kalmak üzere gelen kişileri; tatil, aile ziyareti, sağlık, bilimsel veya diplomatik görevler, dini, spor ya da iş gibi

³⁵ 5018 Sayılı Kamu Maliye Yönetimi ve Kontrol Kanunu ilgili madde (<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5018&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> E.T.: 23.08.2025).

³⁶ Boz, Necip / Hocaoglu, Ulvi, **Turizm Hukuku**, Seçkin Kitabevi, 2008: 447.

³⁷ Can, Halil / Güler, Semih, **Turizm Hukuku**, Siyasal Kitabevi, 2000: 320.

³⁸ Ogilvie, Frederick Wolf, **The Tourist Movement, An Economic Study**, P. S. King & Sons Ltd., 1993: 45-46.

amaçlarla gelenler olarak sınıflandırmıştır. Ayrıca, kalış süresi 24 saatten kısa olsa bile deniz yoluyla gelenler de turist olarak kabul edilmiştir³⁹.

Birleşmiş Milletlerin bu tanımı zamanla sosyal, ekonomik ve siyasal gelişmelere bağlı olarak değişikliğe uğramıştır. Örneğin savaşlar, göç hareketleri ve ekonomik krizler gibi toplumsal olaylar, turistin tanımında farklı unsurların dikkate alınmasına yol açmıştır. Daha sonraki tanımlarda turizmin sadece ekonomik boyutu değil, psikolojik tatmin ve dinlenme ihtiyacı da öne çıkarılmıştır. Bu bağlamda Barutçugil (1982), turisti “*sürekli yaşadığı yer dışında geçici bir süre için ve psikolojik tatmin sağlamak amacıyla seyahat eden, tüketici olarak konaklayan ve daha sonra yaşadığı yere dönen kişi*” olarak tanımlamıştır⁴⁰. Boz ve Hoccoğlu (2008) ise daha yalın bir ifadeyle turisti, “*turizm olayına doğrudan katılan kişi*” şeklinde nitelendirmiştir⁴¹.

Turizm kavramı da turist tanımlarıyla paralel olarak farklı yaklaşımlarla ele alınmıştır. 19. yüzyılda İngiltere’deki toplumsal ve kültürel değişimlerle birlikte ortaya çıkan turizm olgusu, zamanla çok yönlü ve karmaşık bir alan haline gelmiştir⁴². Konuya ilişkin yapılan çalışmalarda farklı bakış açıları, farklı tanımların ortaya çıkmasına yol açmıştır. Olalı’nın (1983)⁴³, turizmi birkaç satırla tanımlamanın neredeyse imkânsız olduğu, yapılan tanımların ise zaman içinde yetersiz kaldığı gözlemlenmiştir. Turizm tanımları genel olarak şu başlıklar altında toplanabilmektedir (Toskay, 1983)⁴⁴;

- Nominal tanımlar: Turizmin yalnızca ulaşım boyutunu dikkate alan sınırlı tanımlar.
- Ekonomik tanımlar: Turizmi, ziyaretçinin tüketici yönü ve ekonomik etkileri üzerinden açıklayan yaklaşımlar.
- Ünlversal tanımlar: Turizmin ziyaret edilen bölgede meydana getirdiği sosyal ve kültürel etkileri öne çıkaran tanımlar.
- Uluslararası örgütlerin tanımları: 1937 Milletler Cemiyeti tanımı ve 1963 Roma Konferansı tanımı gibi, turizm istatistikleri için uluslararası standart oluşturmaya yönelik tanımlar.

Ayrıca Uluslararası Turizm Akademisi’nin 1953 tarihli sözlüğünde, turizm “*özgürce seçilen bir amaçla yapılan gezi isteğini karşılama ve bunun için gerçekleştirilen insan*

³⁹ Eralp, Ziya, **Genel Turizm**, Ankara Üniversitesi Basın Yayın Yüksek Okulu Yayınları, 1983: 164.

⁴⁰ Barutçugil, İsmet, **Turizm İşletmeciliği**, Uludağ Üniversitesi Yayını, 1982: 240.

⁴¹ Boz / Hoccoğlu, 2008: 448.

⁴² Toskay, Tunca, **Turizm Olayına Genel Yaklaşım**, Der Yayınları, 1983: 272.

⁴³ Olalı, Hasan, **Dış Tanıtım ve Turizm**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1983: 432.

⁴⁴ Toskay, 1983: 274.

davranışlarının tümü” olarak tanımlanmıştır⁴⁵. Bu tanım, turizmin temelinde bireysel özgürlük ve tatmin arzusunun bulunduğunu vurgulamaktadır.

1.2.2. Turizm Çeşitleri

Turizmin tanımında olduğu gibi, turizm çeşitleri konusunda da literatürde farklı yaklaşımlar ve sınıflandırmalar yer almaktadır. Bu durum, turizmin çok boyutlu bir olgu olması ve bireylerin seyahat motivasyonlarının, toplumsal eğilimlerin ve ekonomik koşulların sürekli değişmesi ile doğrudan ilişkilidir. Bununla birlikte, birçok araştırmacı tarafından yapılan sınıflandırmalarda bazı ortak noktaların bulunduğu da görülmektedir. Genel kabul gören sınıflandırmalardan hareketle, turizmin çeşitleri şu şekilde gruplandırılabilir⁴⁶;

- Katılan kişi sayısına göre turizm: Bireysel, Grup ve Kitle turizmi olmak üzere üçe ayrılır.
- Ziyaret edilen yere göre turizm: İç ve Dış turizm olarak ikiye ayrılır.
- Katılanların yaş grubuna göre turizm: Gençlik, orta yaş ve üçüncü yaş turizmi şeklinde sıralanmaktadır.
- Katılanların sosyo-ekonomik durumuna göre turizm: Sosyal ve Lüks turizm olarak iki çeşidi bulunmaktadır.
- Katılanların amaçlarına göre turizm: Turizm çeşitlerinin en geniş sınıflandırması, seyahat amacına göre yapılmaktadır. Bu bağlamda deniz turizmi, kongre turizmi, termal turizm, yat turizmi, mağara turizmi, dağ ve kış turizmi, av turizmi, golf turizmi, inanç turizmi, yayla turizmi, akarsu turizmi gibi çok sayıda alt kategori bulunmaktadır.

Son yıllarda, dünya genelinde turizm anlayışında önemli değişimler gözlemlenmektedir. Geleneksel olarak su kaynaklarına, kıyılara ve büyük kent merkezlerine dayalı yoğun turizm faaliyetleri, çevresel baskılar ve toplumsal doyumun azalması nedeniyle yerini giderek alternatif turizm türlerine bırakmaktadır. Bu yeni eğilim kapsamında bilimsel turizm, biyoturizm, çiftlik turizmi, kırsal turizm, doğa turizmi ve çevre turizmi gibi faaliyetler ön plana çıkmaktadır⁴⁷.

⁴⁵ Eralp, 1983: 165.

⁴⁶ Maviş, Fermani / Ahıpaşaoğlu, Halit Suavi / Kozak, Nazmi, **Genel Turizm Bilgisi**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2002: 63-64.

⁴⁷ Tanrıvermiş, Harun / Şanlı, Hasan, **A research on the impacts of tourism on rural household income and farm enterprises: The case of the Nevşehir Province of Turkey**, JARTS, C.2 S.108, 2007, (S.169-189): 174.

1.2.3. Turizm Yatırımları Çeşitleri

Turizm yatırımları kavramı; “*turizm işletmesinin amacı olan faaliyetlerin tatmin edici koşullar içerisinde yapılabilmesi, geliştirilmesi, rekabet gücünün korunabilmesi için bir yıldan uzun süreli kullanılabilecek sermaye mallarının temin edilmesi de gerekli döner sermaye varlıklarının satın alınması*” biçiminde ifade edilmektedir⁴⁸. Bir başka tanımlama bağlamında turizm yatırımları kavramı; “*turistlerin konaklama, yeme, içme, dinlenme ve eğlenme ihtiyaçlarını karşılamaya yarayan tesis, arazi ve teşhisatların tamamı*” şeklinde ifade edilmektedir⁴⁹ bu tanımlama diğer tanımlamaya göre daha sığ bir tanımlama olarak ifade edilebilmekte ve yalnızca konaklama tesisleri yatırımlarını ele aldığı görülmektedir.

Verilen tanımlamalar bağlamında turizm yatırımı kavramı temelde alt ve üst yapı yatırımları şeklinde iki temel başlığı içeriğinde barındırmaktadır. Turizm sektörü bağlamında alt yapı yatırımları havalimanı, köprü, liman, yol gibi altyapı tesisleri ile birlikte kanalizasyon, elektrik, su gibi temel hizmetleri de içeriğinde barındırmaktadır. Üst yapı yatırımları ise “Turizm Tesislerinin Belgelendirilmesi ve Niteliklerinin İlişkin Yönetmelik” içerisinde yer alan hükümler bağlamında şu şekilde sıralanmaktadır⁵⁰:

- a) *Asli konaklama tesisleri; oteller, butik oteller, moteller, tatil köyleri, pansiyonlar, kampingler, apart oteller, hosteller*
- b) *Yeme-içme ve eğlence tesisleri; lokantalar, kafeteryalar*
- c) *Eğlence yerleri*
- d) *Sağlık ve spor tesisleri; termal tesisler, sağlıklı yaşam tesisleri, yüzme havuzları, spor tesisleri*
- e) *Kongre ve sergi merkezleri*
- f) *Rekreasyon tesisleri; eğlence merkezleri, temalı parklar, günübirlik tesisler, kış sporları ve kayak merkezleri mekanik tesisleri*
- g) *Kırsal turizm tesisleri; çiftlik evi-köy evi, yayla evi, dağ evi*
- h) *Bileşik tesisler; turizm kentleri, turizm kompleksleri, tatil merkezleri, zincir tesisler*
- ı) *Diğer tesisler; mola noktaları, yüzer tesisler, tatil siteleri ve villaları.”*

Turizm sektörünün özellikle ülke ekonomisine katkısı bağlamında bu sektörde hizmet veren işletmelerin ve turizm bölgelerinin korunması, yatırım yapılması ve gerekli desteğin sağlanması önem arz etmektedir. Ülkeler açısından turizmin korunması ve teşvik edilmesi için birçok sebep bulunmaktadır. Öncelikli sebepler arasında turizmin ülke içerisinde istihdam

⁴⁸ Toskay, 1983: 275.

⁴⁹ Kuru, Şafak / Özen, Tayfun, **Turizm Yatırımları**, Özkan Ofset Matbaacılık, 1998: 45.

⁵⁰ Turizm Tesislerinin Belgelendirilmesi ve Niteliklerinin İlişkin Yönetmelik ile ilgili bilgiler (<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=1134&MevzuatTur=21&MevzuatTertip=5> E.T.: 25.08.2025).

yaratma etkisinin bulunması durumu yer almaktadır. Bununla beraber vergi gelirinin artmasına, yabancı turist kaynaklı döviz girişinin gerçekleşmesine ve ekonomik hareketliliğin olumlu anlamda desteklenmesine de yardımcı olmaktadır. Turizm bölgelerine yapılan yatırımların ülkeye katma değer sağlaması bağlamında ise ziyaret açısından daha fazla turisti bölgeye çekmekte ve bir sosyal kaynaşma ve kültür alışverişi ortamı yaratarak diğer milletlerle olası dostluk ilişkilerine yardımcı olmaktadır⁵¹.

1.3. Turizmi Teşvik Kanunu

1.3.1. Kanunun Amacı

1980’li yılların başında Türkiye ekonomisi ciddi bir döviz darboğazı ile karşı karşıya kalmış, özellikle 1978 sonrasında döviz darboğazı ülkeyi dış finansman bağımlılığına itmiştir⁵². Ekonomik büyümenin sürdürülebilir hâle gelmesi ve döviz girdisinin artırılması amacıyla turizm sektörünün stratejik sektör olarak değerlendirilmesi üzerine, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu kabul edilmiştir. Kanunun temel amacı, turizm yatırımlarını hızlandırmak, turistik altyapı eksikliklerini gidermek, yeni turizm işletmeleri kurulmasını teşvik etmek ve mevcut tesislerin niteliklerini yükseltmek suretiyle Türkiye’nin uluslararası rekabet gücünü artırmak olarak belirlenmiştir⁵³.

Turizm yalnızca döviz girdisi sağlamakla kalmayıp, istihdam yaratma, bölgesel kalkınmayı canlandırma ve çevresel değerlerin korunarak ekonomik sisteme kazandırılması bakımından da stratejik bir sektör olarak değerlendirilmiştir. Bu nedenle Kanun, turizm yatırımlarının önündeki bürokratik engelleri azaltma, kamu taşınmazlarının turizm amaçlı kullanımını kolaylaştırma ve yatırımcıya hukuki güvence sağlama hedeflerini de içermektedir⁵⁴.

2634 sayılı Kanun’un gerekçesinde, turizm faaliyetlerinin yalnızca ekonomik bir araç olarak değil, Türkiye’nin marka değerinin artırılması ve uluslararası görünürlüğünün geliştirilmesi bakımından da önem taşıdığı özellikle vurgulanmıştır. Nitekim Kanun sonrasında turistik tesis sayılarındaki hızlı artış, sektörün planlanan gelişme ivmesini yakaladığını göstermektedir⁵⁵.

⁵¹ Toker, Boran, Türkiye’de Turizm Sektörü Teşviklerinin Değerlendirilmesi, Yönetim ve Ekonomi, C.14, S.2, 2007, (s. 81-92): 85-86.

⁵² Hasan Nerad, *Taşınmazların Turizm Amaçlı Kullanımı*, s. 289.

⁵³ Nerad, s. 289–290.

⁵⁴ Nerad, s. 293.

⁵⁵ Nerad, s. 289–291.

1.3.2. Kanunda Yapılan Değişiklikler

2634 sayılı Kanun kabul edildiği tarihten bu yana değişen ekonomik koşullar, çevre politikaları ve idari ihtiyaçlar doğrultusunda çok sayıda değişikliğe uğramıştır. Bu değişiklikler, çoğunlukla turizm yatırımlarının hukuki niteliğini, kamu taşınmazlarının tahsis süreçlerini ve orman alanlarının turizme açılmasına ilişkin kapsamı doğrudan etkilemiştir.

Özellikle 4957 sayılı Kanun ile turizm bölgesi, turizm alanı ve turizm merkezi kavramları yeniden düzenlenmiş; yatırımların planlanmasındaki belirsizlikler giderilmeye çalışılmıştır.

Devamında 5761 sayılı Kanun, turizm amaçlı orman tahsislerinde kamu yararı ilkesine ilişkin ölçütleri yeniden tanımlamış, orman vasıflı taşınmazların turizm yatırımına konu edilmesine ilişkin usul ve esaslara önemli sınırlamalar getirmiştir⁵⁶. Bu değişiklikte, çevrenin korunması ile turizm yatırımlarının desteklenmesi arasındaki dengenin sağlanması bilinçli bir tercih olarak ön plana çıkmıştır.

Yakın dönemde yapılan 7334 sayılı Kanun değişikliği ise, turizm tesislerinin yer seçiminden kıyı alanlarının kullanımına kadar uzanan geniş kapsamlı eklemeler içermektedir. Kanun, özellikle konaklama tesislerinin orman sınırları içinde yapılmasına izin veren düzenlemeleri güçlendirmiş, kıyı kenar çizgisi değişiklikleri nedeniyle oluşan alanların ek alan tahsisine konu edilebilmesini mümkün hâle getirmiştir⁵⁷.

Bu değişiklikler, turizm yatırımları lehine birçok kolaylık getirmekle birlikte; öğretide, çevresel sürdürülebilirlik ve kamu yararı ölçütlerinin belirliliği açısından eleştirilmektedir⁵⁸. Turizm yatırımlarının hızlandırılmasını amaçlayan bu düzenlemelerin, taşınmaz hukukunun temel ilkeleri ve çevre hukuku ile çatışma ihtimali nedeniyle, Danıştay ve Anayasa Mahkemesi kararlarında sıkça değerlendirmeye konu olduğu görülmektedir⁵⁹.

1.3.3. Kanunun Getirdiği Düzenlemeler

Turizmi Teşvik Kanunu, yatırım sürecini hızlandırmayı ve yatırımcının karşılaştığı idari engelleri azaltmayı amaçlayan çok sayıda hukuki ve ekonomik teşvik mekanizması içermektedir. Kanun'un getirdiği başlıca düzenlemeler şu şekilde özetlenebilir:

a) Kamu Taşınmazlarının Turizm Amaçlı Kullanıma Açılması

Kanun, devletin özel mülkiyetinde bulunan ve kamu kurumlarının tasarrufunda olan taşınmazların turizm yatırımlarına tahsis edilebilmesini mümkün kılmıştır. 2634 sayılı

⁵⁶ Aydın & Türker, s. 131–133.

⁵⁷ Aydın & Türker, s. 146–148.

⁵⁸ Aydın & Türker, s. 149.

⁵⁹ Aydın & Türker, s. 150–152.

Kanun'un 8. maddesi çerçevesinde, Hazine taşınmazları ile orman alanları Turizm Bakanlığı'nın talebi üzerine Bakanlık tasarrufuna alınmakta ve yatırımcıya tahsis edilebilmektedir⁶⁰. Bu tahsis, kiralama, irtifak hakkı tesisi veya üst hakkı kurulması şeklinde yapılabilmekte, böylece yatırımcıya geniş kullanım yetkileri tanınmaktadır⁶¹.

b) Altyapı ve Destek Teşvikleri

Kanun kapsamında turizm merkezlerine yönelik altyapı yatırımlarının kamu eliyle yapılması öngörülmüş; elektrik, su, doğal gaz ve iletişim hizmetlerinin en düşük tarifieden sağlanması gibi mali teşvikler düzenlenmiştir⁶². Bu düzenlemeler, yatırım maliyetlerini düşürerek sektörün büyümesine doğrudan katkı sağlamaktadır.

c) Yabancı Yatırımcıya Kolaylıklar

Kanun, yabancı yatırımcının taşınmaz edinimi ve işletme faaliyetlerinde karşılaştığı sınırlamaları azaltmayı amaçlamıştır. Özellikle yabancıların turizm alanlarında taşınmaz edinmesine ilişkin Tapu Kanunu ve Köy Kanunu'nda yer alan sınırlamaların Bakanlar Kurulu kararıyla kaldırılabilmesine imkân tanınmıştır⁶³.

d) Turizm Yatırımlarının Planlanması ve İmar Düzeni

Turizm bölgeleri ve turizm merkezlerinin belirlenmesi, Bakanlar Kurulu kararıyla yapılmakta; bu bölgelerin planlanması Turizm Bakanlığı'nın koordinasyonuna bırakılmaktadır. Böylece turizm planlamasında merkezi yönetim ağırlığı artırılmış, yatırımcı açısından öngörülebilirlik ve uygulama birliği sağlanmıştır⁶⁴.

e) Vergi, Harç ve Ücret Kolaylıkları

Turizm yatırımlarının teşviki kapsamında çeşitli vergi ve harç muafiyetleri sağlanmış; özellikle öncelikli turizm bölgelerinde yapılan yatırımlar desteklenmiştir. Bu muafiyetler işletme maliyetlerini düşürerek sektöre rekabet avantajı sağlamaktadır.

⁶⁰ Nerad, s. 297–299.

⁶¹ Nerad, s. 299.

⁶² Nerad, s. 293–294.

⁶³ Nerad, s. 297.

⁶⁴ Nerad, s. 295–296.

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU TAŞINMAZLARININ TURİZM YATIRIMLARINA TAHSİSİ VE YARGISAL DENETİMİ

2.1. Taşınmazların Bakanlık Tasarrufuna Alınması

Turizme ayrılan kamu taşınmazlarının yönetimi ve tasarrufu, kültür ve turizm politikalarının uygulanmasında önemli bir idari araç niteliği taşımaktadır. Bu süreç, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nun 8. maddesi ve bu maddeye dayanılarak çıkarılan Kamu Taşınmazlarının Turizm Yatırımlarına Tahsisi Hakkında Yönetmelik ile düzenlenmiştir. Söz konusu düzenlemelere göre, turizm amaçlı kullanıma uygun görülen Hazineye ait taşınmazların, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin ve Devlet ormanlarının Kültür ve Turizm Bakanlığı tasarrufuna alınması mümkündür. Böylece, taşınmazların planlanması, kamulaştırılması, parselasyonu, tapuya tescili ve yatırımcılara tahsisine ilişkin tüm idari işlemler Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından yürütülmekte ve sonuçlandırılmaktadır. Göçgün'e göre, Bakanlık tasarrufuna alma süreci yalnızca bir devri değil, aynı zamanda turizm politikalarının koordinasyonunu sağlayan stratejik bir araçtır⁶⁵.

Bu tasarruf işlemi yalnızca mülkiyetin devrini değil; aynı zamanda kamu taşınmazlarının turizm politikaları doğrultusunda değerlendirilmesi, korunması ve geliştirilmesi amacını da taşımaktadır. Bakanlığın tasarrufuna alınan taşınmazlar, kamu yararını esas alan planlı gelişme anlayışı çerçevesinde turizm yatırımlarına konu edilmekte ve bu süreçte kamu mülkiyetinin korunması ilkesi gözetilmektedir.

Böylelikle, kamuya ait taşınmazların mülkiyeti devredilmeksizin, yalnızca kullanım hakkı yatırımcılara tahsis edilmekte; taşınmazın mülkiyeti kamu elinde kalmakta, yatırımcıya ise belirli süreli irtifak veya kiralama yoluyla tesis kurma imkânı tanınmaktadır. Bu sistem, 2634 sayılı Kanun'un 8. maddesi ile getirilen ve mülkiyetin kamuya ait kalması prensibini güçlendiren bir uygulamadır.

Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ile turizm merkezlerinde yer alan kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazlar üzerindeki mevcut tahsislerin, belirli koşullarda kaldırılabilceği ve bu taşınmazların Kültür ve Turizm Bakanlığı tasarrufuna geçirilebileceği öngörülmüştür. Bu devir işlemi, Bakanlığın teklifi ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının uygun görüşü alınarak gerçekleştirilmektedir. Böylece, farklı kamu kurumlarının mülkiyetinde bulunan ancak turizm açısından stratejik öneme sahip alanlar bütüncül bir

⁶⁵ Göçgün, Kamu Taşınmazlarının Turizm Yatırımlarına Tahsisi, s. 40-47.

planlama anlayışıyla yönetilmekte, turizm yatırımlarında idari yetki karmaşasının önüne geçilmektedir. Bu hukuki çerçeve, turizm sektörüne yön vermek ve kamu taşınmazlarının etkin kullanımını sağlamak amacıyla oluşturulmuş bir kaynak yönetimi modeli niteliğindedir. Bakanlık tasarrufuna alma mekanizması, turizm yatırımlarında planlama ve uygulama süreçlerinin hızlandırılmasına olanak tanırken, aynı zamanda çevresel değerlerin korunması ve sürdürülebilir kalkınma ilkelerinin hayata geçirilmesini de temin etmektedir. Böylece kamu taşınmazlarının turizm yatırımlarına tahsisi, hem ekonomik kalkınmayı destekleyen hem de kamu yararını önceleyen bir idari tasarruf haline gelmektedir

2.1.1. Turizme Ayrılan Alanlar İçin Öncelikle Yapılacak İşlemler

Turizme ayrılan alanlara ilişkin yapılacak işlemler, Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından yürütülen planlama ve yönetim süreçleri çerçevesinde düzenlenmektedir. Kamu Taşınmazlarının Turizm Yatırımlarına Tahsisi Hakkında Yönetmelik'te açıkça belirtildiği üzere, kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ile turizm merkezleri içinde veya dışında yer alan kamu taşınmazlarından, tarihi, kültürel ve doğal değerler ile turizm potansiyeli yüksek olan alanlar öncelikli olarak turizm amaçlı değerlendirilmektedir⁶⁶. Bu düzenleme, turizm kaynaklarının sürdürülebilir biçimde korunmasını ve planlı bir gelişim anlayışıyla kullanılmasını hedeflemektedir⁶⁷.

Bu kapsamda Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgeleri, turizmin geliştirilmesi, yönlendirilmesi ve planlı bir şekilde yönetilmesi amacıyla ilan edilen özel nitelikli alanlardır. Bu bölgeler; doğal, tarihi ve kültürel değerlere sahip olmaları, turizm açısından yüksek potansiyel taşımaları ve ekonomik kalkınmaya katkı sağlayacak özellikleri nedeniyle belirlenmektedir. Turizm Merkezleri ise, bu bölgelerin içinde veya dışında, turizm faaliyetlerinin yoğunlaştığı, altyapı ve üstyapı yatırımlarının öncelikli olarak planlandığı alanlardır. Her iki tür alan da Bakanlık tarafından yapılan analiz ve değerlendirmeler sonucunda, Resmî Gazete'de yayımlanan kararlarla ilan edilir. Bu yönüyle, bu bölgeler turizme konu olmayan sıradan alanlardan ayrılmakta; turizm yatırımlarına elverişli, planlı ve koruma-kullanma dengesi gözetilerek yönetilen sahalar olarak öne çıkmaktadır.

⁶⁶ “Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ile turizm merkezleri içinde ve dışındaki kamu taşınmazlarından tarihi, kültürel ve doğal değerler, turizm potansiyeli, altyapı kolaylığı, sektörel kalkınma, planlı gelişme, turizm çeşitliliği, mahalli özellikler gibi nedenlerle öncelikle turizm amaçlı değerlendirilmesinde yarar görülenler Bakanlıkça saptanır.” (m.5/1).

“Bu gibi alanlara rastlayan taşınmazların mülkiyet durumları belirlenir. Kadastro çalışması yapılmamış ise öncelikle yaptırılabilir. İmar planları yapılmamışsa yapılır veya yaptırılır ve Bakanlıkça onaylanır.” (m.5/2).

“Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgesi ve turizm merkezi dışındaki alanların Bakanlığın tasarrufuna alınmasından sonra imar planları ilgili kuruma onay için sunulur.” (m.5/3).

⁶⁷ Göçgün, Kamu Taşınmazlarının Turizm Yatırımlarına Tahsisi, s. 40–47.

Turizme ayrılan alanlarda öncelikle taşınmazların mülkiyet durumlarının belirlenmesi ve kadastro çalışmalarının yapılması esastır. Bu süreç hem kamu hem özel mülkiyetin hukuki sınırlarının netleştirilmesini sağlayarak, ileride doğabilecek mülkiyet uyuşmazlıklarının önüne geçilmesi açısından önem taşır. Ardından, bu alanlar için imar planlarının hazırlanması ve onaylanması gerekmektedir. Yönetmelik uyarınca, imar planları bulunmayan bölgelerde planlama yetkisi doğrudan Bakanlığa verilmiştir.

Bakanlık, bu planlamayı yaparken alanın doğal, kültürel ve sosyal özelliklerini, taşıma kapasitesini, altyapı gereksinimlerini ve turizm politikalarıyla uyumunu dikkate almaktadır. Planlama sürecinde amaç, turizm yatırımlarının çevresel sürdürülebilirlik ilkeleri doğrultusunda yönlendirilmesi ve bölgesel kalkınmaya katkı sağlayacak şekilde düzenlenmesidir. Bu bağlamda hazırlanan planlar, sadece yapılaşmayı düzenleyen teknik dokümanlar değil, aynı zamanda turizm kaynaklarının korunması ve geliştirilmesini hedefleyen stratejik belgeler niteliğindedir.

Turizm açısından önem arz eden ancak kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri veya turizm merkezleri dışında kalan alanlar da gerekli görüldüğünde Bakanlığın tasarrufuna alınabilir. Bu tür alanlarda yapılacak imar planlarının ilgili kurumlara onay için sunulması, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında koordinasyonun sağlanmasına yönelik bir işbirliği mekanizmasını ifade etmektedir. Böylece, yerel düzeydeki uygulamaların ulusal turizm politikalarıyla uyum içinde yürütülmesi amaçlanmaktadır.

Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgeleri; doğal, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, turizm potansiyelinin geliştirilmesi ve bölgesel kalkınmanın sağlanması amacıyla Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından belirlenen, sınırları Resmî Gazete’de ilan edilen özel statülü alanlardır. Bu bölgelerde, sürdürülebilir turizm ilkeleri doğrultusunda planlama ve yatırımlar Bakanlık koordinasyonunda yürütülür.

Turizm Merkezleri ise, söz konusu bölgelerin içinde veya dışında yer alabilen; turizm faaliyetlerinin yoğunlaştığı, altyapı ve üstyapı yatırımlarının öncelikli olarak planlandığı alanlardır. Turizm Merkezleri de Bakanlıkça yapılan analizler sonucu belirlenir ve ilan edilir.

Bu iki tür alan, turizme elverişli nitelikleri, korunması gereken doğal ve kültürel kaynakları ve ekonomik kalkınmaya katkı potansiyelleri ile sıradan yerleşim alanlarından ayrılır. Bu nedenle, turizm amaçlı planlama, yatırım ve tahsis süreçlerinde öncelikli olarak değerlendirilirler⁶⁸.

Bakanlık, imar planlarını hazırlarken; alanın doğal ve kültürel taşıma kapasitesini, mevcut ve potansiyel altyapı durumunu, çevresel etkileri, bölgesel kalkınma hedeflerini ve

⁶⁸ Muhammed Göçgün, Kamu Taşınmazlarının Turizm Yatırımlarına Tahsisi, 1. Baskı, Ekim 2025.

ulusal turizm politikalarıyla uyumu dikkate alır. Planlama süreci; ilgili kamu kurumları, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarının görüşleri alınarak katılımcı bir yaklaşımla yürütülür. Bu planlar yalnızca yapılaşmayı düzenleyen teknik belgeler değil, aynı zamanda turizm kaynaklarının korunması ve sürdürülebilir biçimde değerlendirilmesini amaçlayan stratejik planlama araçları niteliğindedir.

2.1.2. Turizme Ayrılan Taşınmazların Bakanlık Tasarrufuna Alınması İşlemleri

Turizme ayrılan kamu taşınmazlarının yönetimi ve tasarrufu, kültür ve turizm politikalarının uygulanmasında önemli bir idari araç niteliği taşımaktadır. Kamu Taşınmazlarının Turizm Yatırımlarına Tahsisi Hakkında Yönetmelik'te bu taşınmazların Bakanlık tasarrufuna alınmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemektedir⁶⁹. Buna göre, turizm amaçlı kullanıma uygun görülen kamu taşınmazlarının Bakanlık uhdesine geçirilmesi, Kanun'un 8. maddesinde belirtilen usul ve süreler çerçevesinde gerçekleştirilmektedir.

Bu süreçte planlama, kamulaştırma, parselasyon, tapuya tescil, devir ve tahsis gibi idari işlemler, Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından yürütülmekte ve sonuçlandırılmaktadır. Böylece, taşınmazların hukuki statüsü netleştirilerek yatırım ve planlama süreçlerinde ortaya çıkabilecek mülkiyet belirsizlikleri giderilmektedir. Ayrıca, bu düzenleme kamu taşınmazlarının dağınık şekilde kullanılmasının önüne geçerek, turizm yatırımlarında merkezi bir planlama ve yönetim anlayışının benimsenmesine katkı sağlamaktadır.

Kamu taşınmazlarının Bakanlık tasarrufuna alınması, yalnızca mülkiyet devri anlamına gelmemekte; aynı zamanda bu alanların turizm politikaları doğrultusunda değerlendirilmesi, korunması ve geliştirilmesi yönünde stratejik bir idari kontrol mekanizması kurmaktadır. Böylelikle, turizm sektörünün gereksinimlerine uygun alan tahsisi yapılmakta, planlı gelişme sağlanmakta ve kamu yararına hizmet eden bir kaynak yönetimi modeli uygulanmaktadır.

Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ile turizm merkezlerinde yer alan kamu kurum ve kuruluşlarına ait tesisler ve araziler üzerinde mevcut tahsislerin, belirli koşullar altında kaldırılabilmesi öngörülmüştür. Bu hüküm, ilgili taşınmazların tasarruf yetkisinin Kültür ve Turizm Bakanlığına devredilmesine olanak tanımaktadır. Bu işlem, Bakanlığın teklifi

⁶⁹ “Kamu taşınmazlarından Bakanlık tasarrufuna alınması kararlaştırılanların Kanunun 8 inci maddesinde belirtilen usul ve süreler içinde Bakanlığa tahsisleri sağlanır. Bu amaçla planlama, kamulaştırma, parselasyon, tapuya tescil, devir, tahsis ve benzeri işlemler Bakanlıkça ilgili mevzuata uygun olarak takip edilir ve sonuçlandırılır.” (m.6/1).

“Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ile turizm merkezlerinde, kamu kurum ve kuruluşlarına ait turizm, eğitim ve dinlenme amaçlı tesisler ile araziler üzerindeki tahsisler, Bakanlığın teklifi ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının uygun görüşü üzerine, tahsisi yapan idarece kaldırılır ve tasarruf hakları Bakanlığa verilir.” (m.6/2).

ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının uygun görüşü alınarak gerçekleştirilmektedir.

Bu düzenleme, farklı kamu kurumlarının mülkiyetinde bulunan ancak turizm açısından stratejik öneme sahip alanların bütüncül bir yaklaşımla yönetilmesini sağlamaktadır. Böylece, turizm yatırımlarında idari yetki karmaşasının önüne geçilmekte, planlama süreçlerinde etkin koordinasyon ve kaynak verimliliği hedeflenmektedir.

2.1.3. Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesi, Alt Bölgesi ve Turizm Merkezleri Dışındaki Hazine Taşınmazları

Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri, alt bölgeleri ve turizm merkezleri dışında kalan Hazine taşınmazlarının turizm amaçlı kullanımına ilişkin düzenlemeler, Kamu Taşınmazlarının Turizm Yatırımlarına Tahsisi Hakkında Yönetmelik'te açıklanmıştır⁷⁰. Bu Yönetmelik ile, turizm yatırımlarının yalnızca belirlenmiş gelişim bölgeleriyle sınırlı kalmayıp, ülke genelindeki farklı alanlarda da yürütülebilmesinin hukuki zemini oluşturulmaktadır.

İmar planlarında turizm kullanımına ayrılmış Hazine taşınmazları, yatırımcı başvurusu bulunması hâlinde turizm yatırımlarına tahsis edilebilmektedir. Bu tahsis işlemleri, 18 Mart 1986 tarihli ve 86/10497 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenen esaslar ve mevcut yönetmelik hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Böylece, kamuya ait taşınmazların turizm sektörüne kazandırılmasına yönelik idari süreçler netleştirilmiş ve yatırımcılar açısından öngörülebilir bir hukuki çerçeve sağlanmıştır.

Bu düzenleme, turizm sektörünün gelişimini destekleyen bir politika aracıdır. Hazine taşınmazlarının turizm yatırımlarına tahsis edilmesi, hem kamu kaynaklarının ekonomik değerinin artırılmasına hem de turizm altyapısının güçlendirilmesine katkı sağlamaktadır. Ayrıca, bu süreç sayesinde kamu mülkiyetindeki taşınmazlar, turizm faaliyetlerinin gerektirdiği planlama ve çevresel kriterler dikkate alınarak değerlendirilmekte, kamu yararı ile özel sektör yatırımları arasında bir denge kurulmaktadır.

İlgili Bakanlar Kurulu Kararına yapılan atıf, turizm yatırımlarına yönelik hukuki sürekliliğin ve politik istikrarın göstergesidir. Bu karar, 1980'li yıllarda Türkiye'de turizm sektörünün stratejik bir kalkınma alanı olarak görülmeye başlanmasının ardından, Hazine taşınmazlarının yatırımcılara tahsis edilmesini kolaylaştırmak amacıyla çıkarılmıştır. Güncel yönetmelikle birlikte bu kararın hâlen yürürlükte tutulması, turizm yatırımlarının uzun vadeli yasal güvenceye dayandırılmak istendiğini göstermektedir.

⁷⁰ “İmar planları ile turizme ayrılan Hazine taşınmazlarında yatırım yapmak amacıyla başvuru olduğunda 18/3/1986 tarihli ve 86/10497 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı kapsamında bu Yönetmelik hükümleri çerçevesinde tahsis yapılabilir.” (m.7/1).

Söz konusu Yönetmelik ile Hazine'ye ait taşınmazların turizm amaçlı kullanımına ilişkin açık bir yol haritası belirlenmiş, yatırımcıların başvuru süreçlerinden tahsis işlemlerine kadar tüm aşamalar düzenlenmiştir. Böylece, hem kamu taşınmazlarının etkin kullanımı sağlanmakta hem de turizm yatırımlarının ülke genelinde çeşitlenmesi ve yaygınlaşması hedeflenmektedir.

2.1.4. Kamulaştırma İşlemleri

Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ile turizm merkezlerinde yer alan özel mülkiyete tabi taşınmazların kamu yararına kazandırılması süreci, turizm amaçlı alanlarda özel mülkiyete konu taşınmazların nasıl kamulaştırılacağı, Hazine adına nasıl tescil edileceği ve yatırım süreçlerine nasıl entegre edileceği Kamu Taşınmazlarının Turizm Yatırımlarına Tahsisi Hakkında Yönetmelik ile düzenlenmiştir⁷¹.

Bakanlık tasarrufuna alınmasına karar verilen özel mülkiyet taşınmazların 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu hükümlerine göre kamulaştırılacağı ve Hazine adına tescil edileceği öngörülmektedir. Kamulaştırılan taşınmazların, tescil tarihinden itibaren kısa bir süre içinde Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından Kültür ve Turizm Bakanlığına tahsis edilmesi zorunluluğu, sürecin hızlı ve koordineli biçimde yürütülmesini sağlamaktadır. Bu düzenleme, turizm yatırımlarının önünü açmak ve kamusal planlamayı hızlandırmak açısından önem taşımaktadır.

Ayrıca, turizm alanlarında bulunan özel mülkiyet taşınmazların turizm yatırımlarına tahsisi amacıyla acele kamulaştırılabileceği hükme bağlanmıştır. Bu durum, Kamulaştırma Kanunu'nun 27. maddesinde yer alan "acele kamulaştırma" yetkisinin, turizm yatırımlarının stratejik öncelik taşıyan bir kamu yararı alanı olarak kabul edildiğini göstermektedir. Böylelikle, yatırım ve planlama süreçlerinin gecikmeden yürütülmesi, bürokratik engellerin azaltılması ve ekonomik kalkınmanın hızlandırılması hedeflenmektedir.

⁷¹ "Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ile turizm merkezleri içinde Bakanlığın tasarrufuna alınmasına karar verilen özel mülkiyete tabi taşınmazlar Bakanlık tarafından 4/11/1983 tarihli ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu hükümlerine göre kamulaştırılarak Hazine adına tapuya tescil edilir. Bu taşınmazlar tescil tarihini takiben bir ay içinde Kanunun 8 inci maddesi uyarınca Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından Bakanlığa tahsis edilir." (m.8/1).

"Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ile turizm merkezleri içinde kalan özel mülkiyete tabi taşınmazların turizm yatırımlarına tahsisi amacıyla, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 27 nci maddesi hükümlerine göre acele kamulaştırma yapılabilir. Bu şekilde kamulaştırılan taşınmazlar da tapuda Hazine adına tesciledilir." (m.8/2).

"Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ile turizm merkezleri içinde kalan, kamuya ait olan taşınmazlar ile bedeli Bakanlık bütçesinden karşılanmak suretiyle kamulaştırılarak Hazine adına tescil edilen taşınmazlar üzerinde sözleşmesinde belirtilen süre kadar yatırımcılar lehine bedeli karşılığında, kamulaştırma bedeli yatırımcı tarafından karşılanarak Hazine adına tescil edilen taşınmazlar üzerinde ise, yatırımcı lehine kamulaştırılan kısma isabet eden toplam yatırım maliyeti bedelinin on binde beş oranında bedelle bağımsız ve sürekli nitelikli üst hakları da dahil olmak üzere irtifak hakkı tesis edilir. İrtifak hakkına ilişkin tüm işlemler Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca yapılır." (m.8/3).

Yönetmelik aynı zamanda, kamulaştırılan veya kamu mülkiyetinde bulunan taşınmazların yatırımcılar lehine kullanım esaslarını da belirlemektedir. Buna göre, söz konusu taşınmazlar üzerinde belirli bir bedel karşılığında ve belirli bir süreyle irtifak hakkı tesis edilebilmektedir. Kamulaştırma bedelinin yatırımcı tarafından karşılanması durumunda, irtifak hakkı daha düşük bir oranda belirlenmekte; bu da özel sektör yatırımlarını teşvik eden bir düzenleme olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca, irtifak hakkının bağımsız ve sürekli nitelikte olabilmesi, yatırımcıya uzun vadeli mülkiyet benzeri bir güvence sunmakta ve finansal istikrar açısından önem arz etmektedir.

Kamulaştırma sonrası tüm idari işlemlerin Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından yürütülmesi, süreçteki kurumlar arası koordinasyonu güçlendirmekte ve uygulamada idari bütünlüğü sağlamaktadır. Bu çerçevede, kamulaştırma işlemleri yalnızca bir mülkiyet devri değil, aynı zamanda kamu yararı doğrultusunda turizm kaynaklarının planlı biçimde yeniden dağıtılması ve ekonomik kalkınma hedeflerine yönlendirilmesi anlamına gelmektedir.

Bu durum, turizm açısından stratejik öneme sahip bölgelerde özel mülkiyet taşınmazlarının kamu yararı doğrultusunda kamulaştırılmasına, süreçlerin hızlandırılmasına ve yatırımcıların uzun vadeli kullanım haklarının güvence altına alınmasına yönelik kapsamlı bir düzenleme ortaya koymaktadır. Bu sayede, turizm planlamasında hem kamu yararı hem de yatırımcı güvenliği ilkeleri dengeli biçimde gözetilmektedir.

2.2. Taşınmazların Tahsis İlanı ve Taleplerin Değerlendirilmesi

2.2.1. Duyuru

Kamuya ait taşınmazların turizm yatırımlarına tahsisine ilişkin süreç, yalnızca ikincil düzenlemelerle belirlenen idari bir işlem alanı olmayıp, doğrudan 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nun öngördüğü temel ilkelere dayanmaktadır. Kanun, kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ile turizm alan ve merkezlerinin oluşturulması ve bu alanlarda yer alan taşınmazların yatırımcılara tahsisi sürecine ilişkin genel çerçeveyi belirlemekte; Yönetmelik ise bu süreci uygulamaya dönük usullerle somutlaştırmaktadır.

Bu bağlamda, Kamu Taşınmazlarının Turizm Yatırımlarına Tahsisi Hakkında Yönetmelik'te yer alan duyuru aşaması, kamu taşınmazlarının yatırımcılara tahsisi sürecinde hem şeffaflığın sağlanması hem de kamu yararı ve eşitlik ilkelerinin hayata geçirilmesi

bakımından kritik bir işlev görmektedir⁷². Bu aşama, tahsise konu taşınmazlara ilişkin tüm bilgi ve koşulların kamuya açık bir biçimde ilan edilmesini zorunlu kılarak idarenin takdir yetkisini sınırlandırmakta ve yatırımcılar açısından hukuki güvence sağlamaktadır.

Duyuru kapsamında, tahsise uygun görülen taşınmazların yer, imar durumu, fiziksel ve altyapı özellikleri, yatırım süresi, başvuru koşulları ve müzakere bedelleri gibi tüm teknik ve hukuki veriler Bakanlık tarafından ilan edilmektedir. Böylece yatırımcıların eşit bilgiye erişimi temin edilmekte, yatırım süreçlerinde adil rekabetin sağlanmasına katkıda bulunmaktadır. Bununla birlikte, duyuru süreci yalnızca bir bilgilendirme işlevi taşımamakta; aynı zamanda yatırım politikalarının planlı biçimde yönlendirilmesini ve kamu kaynaklarının etkin kullanımını da mümkün kılmaktadır.

Söz konusu düzenleme, kamu taşınmazlarının tahsisinde şeffaflık, öngörülebilirlik ve planlama ilkeleri etrafında şekillenen bütüncül bir idari yaklaşımın göstergesidir. Bu sayede, yatırımcılar yatırım öncesi değerlendirmelerini somut verilere dayandırabilmekte, idare ise kamu yararı doğrultusunda tahsis sürecini denetim altında tutabilmektedir. Böylelikle turizm yatırımlarının yalnızca ekonomik değil, aynı zamanda mekânsal ve çevresel sürdürülebilirlik hedefleriyle de uyumlu biçimde ilerlemesi sağlanmaktadır.

Danıştay 6. Daire'nin 01.03.2022 tarihli, E.2021/11043, K.2022/2328 sayılı kararında⁷³; Antalya/Kemer'de bulunan bir parselin 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu ve Kamu Taşınmazlarının Turizm Yatırımlarına Tahsisi Hakkında Yönetmelik uyarınca turizm yatırımının tahsisi amacıyla 2021/1 sayılı Bakanlık ilanına çıkarılmasına yönelik işlemin iptali talebi değerlendirilmiştir. Davacılar, söz konusu tahsis ilanının hukuka aykırı olduğunu ileri sürmüş; ancak İdare Mahkemesi davayı reddetmiştir. Temyiz incelemesinde Danıştay 6. Dairesi, ilan işleminin yasal dayanağı bulunduğunu, usul ve esasa aykırılık içermediğini, dolayısıyla ilk derece mahkemesinin kararında hukuki isabetsizlik bulunmadığını belirterek temyiz istemini oybirliğiyle reddetmiş ve kararı onamıştır. Bu içtihat, turizm yatırımlarına ilişkin kamu taşınmazlarının tahsisi sürecinde Bakanlık ilanlarının iptaline yönelik davaların ancak açık ve somut bir hukuka aykırılık bulunması hâlinde sonuç doğurabileceğini, tahsis

⁷² “Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ile turizm alan ve merkezleri içinde ve dışında, onaylı planları ile turizme ayrılmış yerlerde bulunan ve Bakanlık tasarrufuna alınmış olan kamu taşınmazlarından girişimcilere tahsisi uygun görülenlerin yeri, imar durumu, özellikleri, altyapı durumu, krokileri, yatırımın tamamlanma süresi ve tahsis için son başvuru tarihi ile müzakereye katılmak için gerekli teminat ve müzakere başlangıç bedeli de belirtilerek Bakanlıkça yapılacak ilan ile girişimcilere duyurulur.” (m.9/1).

⁷³ DANIŞTAY 6.D. 2021/11043 E. 2022/2328 K. 01.03.2022 T. <https://www.ictihatlar.com.tr/ictihatdetay-129471-danistay-Danistay-6-Daire-2020-9761-Esas-2022-6055-Karar-Sayili-Ilami.html?aranan=Kamu%20Ta%C5%9F%C4%B1nmazlar%C4%B1n%C4%B1n%20Turizm%20Yat%C4%B1r%C4%B1mlar%C4%B1na%20Tahsisi> E.T.: 06.09.2025.

ilanlarının yargısal denetiminde idarenin takdir yetkisine geniş ölçüde alan tanındığını göstermesi bakımından konumuzla doğrudan ilişkilidir.

Danıştay 6.D, 01.03.2022 tarihli kararı, Bakanlık ilanlarının yargısal denetiminde açık ve somut bir hukuka aykırılık olmadıkça iptal sonucunun doğmayacağını ve idarenin takdir yetkisine geniş alan tanındığını göstermektedir.

2.2.2. Başvuru Usul ve Esasları

Kamu taşınmazlarının turizm yatırımlarına tahsisine ilişkin başvuru sürecine yönelik olarak girişimcilerden, yatırımın gerçekleştirilebilirliğini ve mali yeterliliklerini kanıtlayan belgelerin yanı sıra, yükümlülükleri kabul ettiklerine ilişkin noter tasdikli taahhütnameler ve belirli miktarda teminat sunmaları istenmektedir. Böylece, yatırımın hukuki ve ekonomik açıdan sürdürülebilirliği başvuru aşamasında güvence altına alınmaktadır.

Başvurular, bireysel girişimciler tarafından yapılabileceği gibi birden fazla gerçek veya tüzel kişinin iş ortaklığı (joint venture) ya da konsorsiyum şeklinde oluşturacakları ortak girişimler aracılığıyla da gerçekleştirilebilir.

İş ortaklığı, Türk hukukunda genellikle adi ortaklık hükümlerine (Türk Borçlar Kanunu [TBK] m. 620 vd.) tabi olan, birden fazla kişinin belirli bir amacı gerçekleştirmek üzere emek ve sermayelerini birleştirdikleri bir ortaklık türüdür. Kamu ihaleleri veya yatırım projelerinde kurulan iş ortaklıklarında taraflar, yükümlülükleri müştereken ve müteselsilen üstlenirler. Bu durum, hem yatırımın ifasında hem de idareye karşı sorumlulukta tüm ortakların birlikte ve tam sorumluluk taşıması anlamına gelir⁷⁴.

Buna karşılık, konsorsiyum, tarafların belirli bir projenin farklı bölümlerini veya uzmanlık alanlarını üstlendiği, koordinasyon esasına dayalı ancak her bir ortağın yalnızca kendi yükümlülüğüyle sınırlı olarak sorumlu olduğu bir işbirliği modelidir. Konsorsiyumlar, TBK'da açıkça düzenlenmemiş olmakla birlikte, öğretide sui generis (kendine özgü) bir sözleşme türü olarak kabul edilmektedir⁷⁵.

Pilot ortak veya koordinatör ortak belirlenmesi zorunluluğu, uygulamada özellikle idare ile yürütülecek işlemlerde muhatap tarafın belirlenmesini ve sürecin etkin yönetimini sağlar. Bu uygulama, iş ortaklıklarında temsilin kolaylaştırılması amacıyla getirilmiş olup, Türk

⁷⁴ Haluk N. Nomer, *Borçlar Hukuku – Genel Hükümler*, 22. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2022, s. 856; Tekinay / Akman / Burcuoğlu / Altop, *Borçlar Hukuku Genel Hükümler*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2020.

⁷⁵ Rona Serozan, *Borçlar Hukuku – Özel Borç İlişkileri*, Beta Yayınları, İstanbul, 2021, s. 434; Erdoğan Moroğlu, *Ticaret Hukuku Dersleri*, 10. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2020.

Ticaret Kanunu'ndaki temsil ilkeleriyle çelişmemektedir⁷⁶. Pilot ortak, diğer ortaklar adına sınırlı bir temsil yetkisi kullanır; bu yetki ortaklık sözleşmesiyle sınırlandırılabilir.

Sonuç olarak, iş ortaklıkları ve konsorsiyumlar arasındaki temel fark, sorumluluğun paylaşım biçimi ve faaliyet organizasyonu yönündedir. İş ortaklıklarında “tek proje, ortak sorumluluk” anlayışı geçerliken; konsorsiyumlarda “aynı proje, ayrı sorumluluk” ilkesi benimsenir. Bu nedenle hangi modelin kullanılacağı, yatırımın niteliğine ve tarafların uzmanlık alanlarına göre belirlenir.

2.2.3. Tekliflerin Değerlendirilmesi

Kamu taşınmazlarının turizm yatırımlarına tahsisi sürecinde başvuruların değerlendirilmesi, yalnızca idari bir prosedür değil, aynı zamanda kamu yararını, rekabeti ve şeffaflığı esas alan bir yönetim anlayışının ürünüdür. Bu süreç, yatırımcı seçiminde nesnel kriterlerin esas alınmasını sağlayarak, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımına hizmet etmektedir. Başvuru aşamasını takiben, ön yeterliliği uygun bulunan girişimcilerle müzakere süreci yürütülmekte; bu süreçte hem ekonomik teklif hem de yatırımın kamusal katkı boyutu dikkate alınmaktadır. Böylece yatırımcıların yalnızca mali güçleri değil, üstlenecekleri sosyal ve teknik yükümlülükler de değerlendirme ölçütü hâline gelmektedir.

Değerlendirme ve müzakere süreçleri, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nun 8 ve devamı maddelerinde öngörülen planlama, tahsis ve kamu yararı ilkelerinin tamamlayıcı bir uygulamasıdır. Kanun, turizm yatırımlarına konu taşınmazların kamu yararı doğrultusunda değerlendirilmesini ve turizm sektörünün geliştirilmesini amaçlamakta; buna bağlı olarak yatırım tahsisinde idarenin takdir yetkisini kamu yararına dayalı ölçütlerle sınırlamaktadır. Bu çerçevede yürütülen müzakere süreci, idarenin keyfî karar vermesini önleyen ve yatırımcılar açısından öngörülebilirlik sağlayan bir mekanizma işlevi görmektedir.

Sosyal ve teknik altyapı katkı payının müzakere konusu yapılması, kamu taşınmazlarının yalnızca ticari kazanç amacıyla değil, aynı zamanda kamusal fayda üretme potansiyeliyle değerlendirilmesini sağlamaktadır. Bu yaklaşım, turizm yatırımlarının bölgesel kalkınmaya katkıda bulunmasını, çevresel sürdürülebilirliği gözetmesini ve yerel topluluklara doğrudan fayda sağlamasını teşvik etmektedir. Böylece süreç, ekonomik kalkınmayı sosyal sorumluluk anlayışıyla bütünleştiren bir kamu politikası niteliği kazanmaktadır.

Yatırımcının yükümlülüklerini yerine getirmemesi durumunda teminatın Hazine'ye irat kaydedilmesi ve ikinci en yüksek teklif sahibine tahsis hakkının tanınması gibi uygulamalar,

⁷⁶ Ünal Tekinalp – Ersin Çamoğlu – Reha Poroy, *Ortaklıklar ve Kooperatif Hukuku*, 16. Baskı, Vedat Kitapçılık, İstanbul, 2023, s. 75–78.

kamu zararını önlemeye yönelik koruyucu düzenlemeler arasında yer almaktadır. Bu hükümler, yatırımın gerçekleştirilmesini güvence altına alırken, aynı zamanda yatırımcıların taahhütlerini yerine getirme konusundaki ciddiyetini pekiştirmektedir.

Ayrıca idareye tanınan, gerekli görüldüğünde alternatif taşınmazlar önerebilme veya belirli stratejik yatırımlar için tek bir yatırımcıya ön izin verme yetkileri, kamu taşınmazı tahsisinde planlama esnekliğini ve yönlendirici kapasiteyi artırmaktadır. Bu yetkiler sayesinde tahsis süreci yalnızca ekonomik tekliflere dayalı bir yarışma olmaktan çıkarak, ulusal turizm politikaları, bölgesel kalkınma hedefleri ve mekânsal planlama stratejileriyle uyumlu bir biçimde yönlendirilebilmektedir.

Özetle, kamu taşınmazlarının turizm yatırımlarına tahsisinde başvuru, değerlendirme ve müzakere aşamaları; kamu yararı, şeffaflık, rekabet ve sürdürülebilirlik ilkelerini bütünleştiren çok boyutlu bir idari süreç ortaya koymaktadır. Bu yönüyle sistem, yalnızca yatırımcı seçiminde adil bir mekanizma oluşturmakla kalmayıp, turizm sektörünün uzun vadeli ve dengeli gelişimini de kurumsal düzeyde güvence altına almaktadır.

2.2.4. Ek Alan Tahsisi

Turizm yatırımlarında ek alan tahsisi, mevcut tahsisli taşınmazların proje bütünlüğü, işlevselliği ve sürdürülebilir kullanımını sağlamak amacıyla başvurulanan bir planlama aracıdır. Bu uygulama, yatırımın gerektirdiği mekânsal bütünlüğü korumak ve projelerin fiziksel, ekonomik ve çevresel açıdan daha verimli işletilmesine imkân tanımak için geliştirilmiştir.

Ek alan tahsisi sürecinde temel ilke, ana taşınmazın kullanım amacını ve fonksiyonel yapısını güçlendirmektir. Bu kapsamda, projeye bitişik konumda bulunan, teknik veya işlevsel açıdan ana yatırım alanıyla bütünlük arz eden taşınmazların yatırımcıya ek olarak tahsis edilmesi mümkündür. Özellikle küçük ölçekli planlardan büyük ölçekli planlara geçişte ortaya çıkan ilave alanlar, mevcut tesisin kullanım ihtiyaçlarını karşılayamayan veya imar düzeni içerisinde proje bütünlüğü sağlayacak nitelikteki alanlar bu kapsama dâhildir. Bu yaklaşım hem yatırımın mekânsal etkinliğini artırmakta hem de kamu taşınmazlarının atıl kalmadan bütüncül bir planlama anlayışı içinde değerlendirilmesine olanak sağlamaktadır.

Ek alan tahsisinde, yatırımın büyüklüğü ve taşınmazın fiziksel sınırları gözetilerek belirli ölçü sınırlamaları öngörülmektedir. Bu sınırlamalar, tahsisin amacından sapmasını önlemek, aşırı genişlemeyi engellemek ve doğal çevrenin korunmasını sağlamak açısından önem taşımaktadır. Ayrıca, ek alanların mutlaka ana taşınmaza doğrudan bitişik olması gerektiği ilkesinin benimsenmesi, planlama ve uygulama bütünlüğünün korunmasını güvence altına almaktadır.

Uygulamada, ek alan tahsisi yapılırken yatırımcıdan belirli bir teminat alınması, sürecin mali ve idari güvenliğini sağlamaktadır. Bu teminat, yatırımın belirtilen süre ve koşullar dâhilinde tamamlanmasına yönelik bir güvence işlevi görür. Yatırım tamamlanıp turizm işletmesi olarak faaliyete geçtiğinde, bu teminatın iade edilmesi öngörülerek hem yatırımcıyı teşvik eden hem de kamu yararını koruyan dengeli bir sistem oluşturulmaktadır.

Ek alan tahsisinin bir diğer boyutu, orman ve kıyı gibi doğal alanlara ilişkin düzenlemelerdir. Bu tür alanlarda, kamusal erişim ve çevresel sürdürülebilirlik ilkeleri korunmak şartıyla, projenin gerektirdiği ölçüde genişleme yapılmasına izin verilebilmektedir. Ancak bu genişleme, yalnızca kamu kullanımına açık kalma koşuluyla ve çevresel dengeler gözetilerek gerçekleştirilebilir. Bu durum, turizm yatırımları ile doğa koruma arasındaki dengeyi sağlamaya yönelik önemli bir ilkedir.

Ek alan tahsisi uygulaması, turizm yatırımlarında proje bütünlüğünün korunmasını, kaynakların etkin kullanımını ve çevresel sürdürülebilirliğin gözetilmesini hedefleyen bir planlama aracıdır. Bu yaklaşım, kamu taşınmazlarının yalnızca ekonomik getirisiyle değil, aynı zamanda sosyal, kültürel ve ekolojik değerleriyle birlikte değerlendirilmesine olanak tanımakta; böylece turizm sektöründe dengeli ve sorumlu bir büyüme modeline katkı sağlamaktadır.

2.2.5. Mekanik Tesis Hattı ve Kayak Pisti Tahsisi

Turizm yatırımlarının yalnızca konaklama veya temel hizmetlerle sınırlı kalmaması, bunların tamamlayıcısı niteliğindeki altyapı ve üstyapı unsurlarıyla desteklenmesi büyük önem taşımaktadır. Mekanik tesis hatları, kayak pistleri veya yürüyen bantlar gibi tamamlayıcı tesisler, turizm bölgelerinin bütüncül bir planlama anlayışıyla gelişmesine katkı sağlayan unsurlar arasında yer almaktadır. Bu tür uygulamalar, turizm destinasyonlarının işlevsel kapasitesini ve rekabet gücünü artırarak bölgesel kalkınmayı desteklemektedir.

Turizm bölgelerinde altyapı ve üstyapı bütünlüğünün sağlanması hem kamu yararının hem de sektörel verimliliğin birlikte gözetilmesini gerektirir. Bu kapsamda, tamamlayıcı tesislerin hangi aktörler tarafından, hangi usullerle ve hangi sürelerle kurulup işletileceğine ilişkin düzenlemeler, turizm planlamasında koordinasyonun ve sürdürülebilirliğin sağlanmasına hizmet eder.

Bir bölgede birden fazla turizm tesisinin bulunması durumunda, tamamlayıcı altyapıların tesislerin yatak kapasiteleri oranında ortaklık temelinde kurulması; yatırımcılar arasında eşitlik, ortak yarar ve kolektif sorumluluk ilkelerini güçlendirir. Bu yaklaşım, aynı zamanda kamu otoritesinin planlama ve denetim görevini etkin biçimde yerine getirmesine

olanak tanır ve altyapı yatırımlarının bireysel çıkarlar yerine kamu politikaları doğrultusunda şekillenmesini sağlar.

Tamamlayıcı altyapıların kurulmasına ilişkin uygulamalarda esneklik de önemli bir unsurdur. Özellikle kamu yararı gerektiren veya acil ihtiyaç duyulan durumlarda, süreçlerin hızlandırılmasına olanak tanıyan idari düzenlemeler, hizmetin sürekliliğini güvence altına almaktadır. Bu durum, turizm yatırımlarının bütüncül yapısının kesintiye uğramadan ilerlemesini sağlamaktadır.

Altyapı tesislerinin kullanımına ilişkin olarak, tek bir tesisin bulunduğu alanlarda doğrudan tahsis, birden fazla tesisin bulunduğu alanlarda ise anonim şirket veya altyapı birlikleri aracılığıyla ortak kullanım modeli öne çıkmaktadır. Bu yöntem, bölgedeki altyapıların koordineli ve sürdürülebilir biçimde işletilmesini kolaylaştırır.

Ayrıca, yürüyen bant gibi küçük ölçekli tamamlayıcı hizmet alanlarında kısa süreli kiralama yoluyla tahsis uygulamaları, turizm bölgelerinin pratik ihtiyaçlarını hızlı ve esnek biçimde karşılayabilmektedir. Bu tür düzenlemeler, hizmet kalitesini artırırken yatırım süreçlerini hızlandırmakta ve destinasyonun genel çekiciliğine katkı sağlamaktadır. Tamamlayıcı tesislerin planlı, koordineli ve esnek bir çerçevede yönetilmesi; turizm bölgelerinin yalnızca fiziksel değil, işlevsel ve ekonomik olarak da sürdürülebilir bir yapıya kavuşmasına olanak tanımaktadır.

2.2.6. Arazi Tahsis Komisyonunun ve Müzakere Komisyonunun Oluşumu

Arazi Tahsis Komisyonunun üyeleri; Bakan Yardımcısı başkanlığında, Yatırım ve İşletmeler Genel Müdürü, ilgili Genel Müdür Yardımcısı, Kontrolörler Kurulu Başkanı, Arazi Tahsis Daire Başkanı ve Yatırım Geliştirme ve Planlama Daire Başkanı bu komisyonun asli üyeleridir. Böylelikle hem karar alma sürecine farklı birimlerin uzmanlıklarının yansıtılması hem de kararların üst düzeyde alınması amaçlanmıştır.

Müzakere Komisyonunun teşkili ise, bu komisyonun yine Bakan Yardımcısı başkanlığında Hukuk Hizmetleri Genel Müdürü ve Arazi Tahsis Komisyonu üyelerinden oluşmaktadır. Bu yapı, müzakerelerde hem idari hem de hukuki boyutun dikkate alınmasını sağlayacak şekilde kurgulanmıştır.

Gerektiğinde konunun uzmanı ya da Hukuk Hizmetleri Genel Müdürünün Arazi Tahsis Komisyonuna davet edilebilmektedir. Böylece, özel uzmanlık gerektiren konularda komisyonun daha sağlıklı karar alabilmesi için esneklik sağlanmaktadır. Ayrıca her iki komisyonun sekreteryaya hizmetlerinin Arazi Tahsis Daire Başkanlığı tarafından yürütülmektedir. Böylelikle idari işleyişin düzenli ve tek elden yürütülmesi sağlanmaktadır.

2.2.7. Arazi Tahsis Komisyonu ve Müzakere Komisyonunun Görevleri

Turizm yatırımlarının tahsis süreçlerinde görev alan komisyonlar, idari kararların etkin, şeffaf ve hesap verebilir biçimde yürütülmesini sağlayan temel mekanizmalardır. Bu kapsamda, Arazi Tahsis Komisyonu ile Müzakere Komisyonu, yetki ve görev dağılımı açısından birbirini tamamlayan iki önemli idari yapı niteliği taşır.

Arazi Tahsis Komisyonu, turizm yatırımlarına ilişkin ön izin verilmesi, bu izinlerin kesin tahsise dönüştürülmesi, tahsis ve inşaat sürelerinin uzatılması veya dondurulması gibi temel işlemlerden sorumludur. Ayrıca tahsislerin iptali ya da yeniden geçerli hale getirilmesi, ek alan tahsisi, personel lojmanı veya günübirlik tesis alanlarının kiralanması gibi uygulamalara da karar verebilmektedir. Bunun yanında, yatırımın niteliği, kapasitesi veya kullanım hakkına ilişkin değişikliklerin değerlendirilmesi; hisse devri, unvan değişikliği gibi işlemlerin onaylanması da komisyonun görev alanına girmektedir.

Komisyon aynı zamanda sosyal ve teknik altyapı katkı paylarının belirlenmesi gibi mali yönü bulunan konularda da yetkilidir. Bu durum, komisyonun yalnızca idari değil, aynı zamanda yatırımın mali sürdürülebilirliği açısından da belirleyici bir rol üstlendiğini göstermektedir. Karar alma süreçlerinde tüm üyelerin katılımı zorunlu tutulmakta, kararların çoğunluk esasına göre alınması öngörülmektedir. Eşitlik halinde başkanın oyunun belirleyici olması ve karşı oyların gerekçeli olarak kayda geçirilmesi ise kurumsal şeffaflığı ve hesap verilebilirliği güçlendiren unsurlar olarak öne çıkmaktadır.

Müzakere Komisyonu ise, tahsis süreçlerinde yürütülen görüşmelerin değerlendirilmesi, sonuçlandırılması ve gerekli idari önerilerin oluşturulması görevini üstlenmektedir. Bu komisyonun da kararlarını tüm üyelerin katılımıyla ve çoğunluk esasına göre alması, karar mekanizmasında tutarlılığı ve adaleti sağlamaktadır.

Bu iki komisyonun varlığı, turizm yatırımlarına ilişkin karar alma süreçlerinde görev ve yetki ayrımını netleştirirken, idari süreçlerin objektif, denetlenebilir ve kolektif bir zeminde yürütülmesine olanak tanımaktadır. Böylelikle, hem kamu yararının gözetilmesi hem de yatırımcıların hukuki güvenliğinin sağlanması mümkün hale gelmektedir.

2.3. Tahsis İşlemleri

2.3.1. Kesin Tahsis

Kesin tahsis süreci, turizm yatırımlarının ön izin aşamasından sonra uygulamaya geçebilmesi için öngörülen en kritik aşamadır. Bu süreç, yatırımcının yükümlülüklerini yerine getirmesi, gerekli teminatları sunması ve yatırımın belirlenen koşullara uygun biçimde yürütülmesini güvence altına almayı amaçlamaktadır.

Kesin tahsis aşamasına geçilebilmesi için yatırımcının ön izin dönemindeki tüm yükümlülüklerini eksiksiz yerine getirmiş olması ve yatırım belgesini alması gerekmektedir. Bu durum, tahsis sürecinin aşamalı ve performansa dayalı bir yapıya sahip olduğunu göstermekte, yatırımcı sorumluluğunu ön plana çıkarmaktadır.

Teminat uygulaması, sürecin mali disipliniyi sağlayan en önemli unsurlardan biridir. Yatırım türüne göre değişen oranlarda belirlenen teminatlar, yatırımın belirli bir aşamaya ulaşması veya işletme belgesi alınması halinde iade edilmekte; böylece yatırımın tamamlanması teşvik edilmektedir. Bu yaklaşım, kamusal kaynakların korunması kadar, özel sektörün taahhütlerini güvence altına alma amacına da hizmet etmektedir.

Tahsis süreleri, yatırımın niteliğine ve ölçeğine göre farklılık göstermektedir. Büyük ölçekli ve stratejik yatırımlar için daha uzun süreler öngörülürken; günübirlik tesisler, kamping alanları veya küçük konaklama üniteleri gibi yatırımlar için daha kısa süreli tahsisler yapılmaktadır. Bu farklılaştırma, yatırımın ekonomik ömrü ve kullanım amacına uygun bir süre politikası benimsenmesini sağlamaktadır.

Yatırımın süresi içinde tamamlanamaması veya belirli ilerleme oranlarına ulaşamaması durumunda tahsisin iptal edilmesi, sürecin performans esaslı olduğunu ortaya koymaktadır. Bununla birlikte, mücbir sebepler veya idareden kaynaklanan gecikmelerin ortaya çıkması halinde sürelerin durdurulabilmesi, yatırımcının hak kaybını önleyen esnek bir mekanizma sunmaktadır.

Yatırımcı ile alt yatırımcılar veya üçüncü kişiler arasındaki ilişkiler de, sistemin bütünlüğünü koruyacak biçimde düzenlenmiştir. Ana yatırımcının, alt yatırımcıların tüm yükümlülüklerinden sorumlu tutulması, idare açısından güçlü bir denetim aracı oluşturmakta ve proje yönetiminde hiyerarşik sorumluluk zincirini sağlamlaştırmaktadır.

Sosyal ve teknik altyapıya katkı yükümlülükleri, yalnızca yatırımcıya değil, aynı zamanda kamu yararına da hizmet eden bir yön taşımaktadır. Bu katkılar, turizm yatırımlarının bölgesel kalkınmaya olan etkisini artırmakta ve kamusal faydayı ekonomik faaliyetle bütünleştirmektedir.

Yükümlülüklerin yerine getirilmemesi durumunda tahsisin iptali, teminatların gelir kaydedilmesi ve yapıların bedelsiz olarak kamuya devredilmesi ise caydırıcılık açısından önemli bir düzenleme niteliğindedir. Böylece kamu kaynaklarının amacı dışında kullanımının önüne geçilmekte ve yatırımların etkinliği sağlanmaktadır.

Yatırımcıların haklarının korunması açısından da dengeleyici hükümler mevcuttur. Ana yatırımcının tahsisinin iptali durumunda alt yatırımcıların haklarının saklı tutulması, küçük ölçekli girişimcilerin korunmasına yönelik önemli bir güvence sağlamaktadır. Ayrıca tesislerin

yenilenmesi veya yeniden inşası halinde uygulanacak esnek süre ve teminat düzenlemeleri, sektörün dinamizmini destekleyen uygulamalardır.

Genel olarak değerlendirildiğinde, kesin tahsis süreci; şeffaf, teminat ve performans odaklı, süreli ve mücbir sebepleri dikkate alan bir sistematik yapı sunmaktadır. Bu yapı, bir yandan yatırımcılara öngörülebilir bir yatırım ortamı sağlarken, diğer yandan kamu yararını ve kaynak kullanımında dengeyi güvence altına almaktadır.

Danıştay 6. Daire'nin 24.05.2022 tarihli, E.2020/9761, K.2022/6055 sayılı kararında⁷⁷, Serik'te turizm tesisi için lehine kesin tahsis yapılan yatırımcıdan 2017–2018 dönemlerine ilişkin hasılat payının tahsili amacıyla belediyece düzenlenen 6183 sayılı Kanun kapsamındaki ödeme emrinin, ilk derece ve bölge idare mahkemelerince “özel hukuk sözleşmesinden doğan alacak” sayılarak iptal edilmesi isabetsiz bulunmuştur. Daire, hasılat payı yükümlülüğünün kaynağının tapudaki resmi senet değil, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu ve bu Kanun'a dayanılarak tesis edilen kesin tahsis işlemi ile tahsis rejimine ilişkin yönetmelik hükümleri olduğunu; bu nedenle alacağın kamu alacağı niteliği taşıdığını ve 6183 yoluyla ödeme emri düzenlenerek takip edilebileceğini vurgulamış; “özel hukuk hükümlerine göre tahsil gerekir” gerekçesiyle verilen iptal kararlarını bozmuştur. Karar, turizm tahsislerinde ciro/hasılat payı gibi tahsis şartlarından doğan ödemelerin, sözleşmesel değil idari/tahsis kaynaklı bir yükümlülük sayıldığını; bu yüzden belediye/Hazine paylarının kamu alacağı rejimi uyarınca takip edilebileceğini ortaya koyarak konumuzdaki tahsis-ödeme-iptal tartışmalarında idarenin tahsil yetkisinin çerçevesini netleştirmektedir.

Böylece Danıştay bu kararında, tahsis rejiminden doğan hasılat payının kaynağının sözleşme değil kanun ve tahsis işlemi olduğunu; bu sebeple alacağın kamu alacağı sayılıp 6183 usulüyle takip edilebileceğini kabul etmiştir.

2.3.2. Kamu Kuruluşlarının Taşınmaz Tahsisi

Kamu kurum ve kuruluşlarına yapılacak taşınmaz tahsisleri, turizm yatırımı ve işletmeciliği alanında görevli kurumların işlevlerini yerine getirebilmesi için belirlenen kurallarla düzenlenmektedir. Kamu kuruluşlarının taşınmaz tahsisi Kamu Taşınmazlarının Turizm Yatırımlarına Tahsisi Hakkında Yönetmelik'te ayrıntılı biçimde belirtilmiştir⁷⁸.

⁷⁷ DANIŞTAY 6.D. 2020/9761 E. 2022/6055 K. 24.05.2022 T. <https://www.ictihatlar.com.tr/ictihatdetay-129471-danistay-Danistay-6-Daire-2020-9761-Esas-2022-6055-Karar-Sayili-Ilami.html?aranan=Kamu%20Ta%C5%9F%C4%B1nmazlar%C4%B1n%C4%B1n%20Turizm%20Yat%C4%B1r%C4%B1mlar%C4%B1na%20Tahsisi> E.T.: 06.09.2025.

⁷⁸ Kanunlarında, turizm yatırımı ve işletmeciliği ile görevli olan kamu kurum ve kuruluşlarına, turizm yatırımı belgesi alınması şartıyla, konaklama hariç imar planlarında yalnızca günübirlik, kür merkezi ile 3/5/1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18 inci maddesi gereği düzenleme ortaklık payından elde edilenler hariç

Bu tahsisler, yatırım belgesi alınması şartıyla ve kiralama yöntemiyle yapılmakta olup, konaklama amaçlı kullanım dışında imar planlarında belirlenen günübirlik, kür merkezi, rekreasyon ve spor tesisleri alanlarını kapsayacak şekilde uygulanmaktadır. Tahsis süreleri, genel olarak yirmi yılı geçmemek üzere sınırlandırılmıştır⁷⁹.

Tahsis edilen taşınmazların kullanımında, kamu kurumlarının yetkileri sınırlı tutulmuştur. Bu taşınmazlar üçüncü kişilere devredilemez ve kullanım amaçları değiştirilemez. Tesisler yalnızca ilgili kamu kurumları tarafından veya tamamen sahip oldukları şirketler aracılığıyla inşa edilip işletilebilir. Bu yaklaşım, tahsis edilen alanların asıl amacına uygun şekilde kullanılmasını garanti altına almakta ve kamu yararının korunmasını sağlamaktadır.

Özel olarak tescilli kültür varlıkları ve korunma alanlarına ilişkin düzenlemeler de dikkate alınmıştır. Bu alanlar, kamu kuruluşlarına ilansız olarak tahsis edilebilmekte ve konaklama amaçlı kullanımına izin verilmektedir; ancak kapasite sınırları gözetilmektedir. Özellikle en fazla 100 yatak kapasiteli tesisler için tahsis mümkün olup, bu sınırın üzerindeki kapasitelere sahip yatırımların tahsisi yasaklanmıştır. Böylece, kültürel ve doğal değerlerin korunması ile sürdürülebilir kullanım sağlanmaktadır.

Genel olarak, bu düzenleme, kamu kurum ve kuruluşlarının turizm yatırımlarını yürütürken hem esnek hem de kontrollü bir yaklaşım benimsemelerini sağlamaktadır. Tahsis süresi ve kullanım sınırlarının net olarak belirlenmesi, kamu kaynaklarının korunmasını ve yatırımların planlı bir şekilde hayata geçirilmesini güvence altına almaktadır.

2.3.3. Tahsis Şekilleri

Kamu taşınmazlarının turizm yatırımlarına tahsisi sürecinde, yatırımcılara farklı hukuki statüler altında kullanım olanağı tanınması esastır. Bu yaklaşım hem taşınmazın niteliğine hem de yatırımın kapsam ve süresine uygun esnek çözümler sağlamakta, kamu yararını ve yatırım verimliliğini birlikte gözetmektedir.

rekreasyon ve spor tesisleri kullanımına ayrılmış alanlar ilansız olarak tahsis edilebilir. Bu şekilde yapılacak tahsislerde tahsis süresi yirmi yılı geçemez ve bu tahsisler kiralama şeklinde yapılır.” (m.18/1).

“Ancak, kamu kurum ve kuruluşları bu taşınmazlar üzerinde adlarına yapılan tahsisi üçüncü kişilere devredemezler ve tür değişikliği yapamazlar, adlarına tahsisli taşınmaz üzerinde gerçekleştirilen tesisleri bizzat veya hisselerin tamamına sahip oldukları şirketler eliyle yaptırıp işletebilirler. Aksi takdirde tahsisleri iptal edilir.” (m.18/2).

“Tescilli taşınmaz kültür varlıkları ve korunma alanları kamu kurum ve kuruluşlarına ilansız olarak tahsis edilebilir. a) Bu durumda tahsis edilen tescilli yapı konaklama amaçlı olarak kullanılabilir ve birinci fıkradaki kamu kurum ve kuruluşlarına tahsislerdeki konaklamaya yönelik kısıtlama uygulanmaz. Ancak birinci fıkradaki diğer tahsis koşulları tescilli yapıların kamu kurum ve kuruluşlarına tahsisleri için de geçerlidir. b) Tescilli taşınmaz kültür varlıkları ve korunma alanlarının kamu kurum ve kuruluşlarına konaklama amacıyla ilansız tahsisi sadece tamamı en çok 100 yatak kapasiteli tesisler için geçerlidir. Belirtilen kapasite üzerinde olan tesisler bu madde gereği tahsis edilemez.” (m.18/3).

⁷⁹ İmar Kanunu ile ilgili bilgiler
(<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=3194&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> E.T.: 22.08.2025).

Tahsis yöntemleri üç temel şekilde uygulanmaktadır: kiralama, irtifak hakkı tesisi ve kullanma izni verilmesi. Kiralama yöntemi, daha kısa vadeli veya özel statü gerektiren yatırımlar için uygun bir çerçeve sunarak, taşınmazın mülkiyetinin devlete ait kalmasını garanti eder. İrtifak hakkı tesisi, yatırımcıya uzun vadeli ve sürdürülebilir bir yatırım ortamı sağlar; taşınmaz üzerinde bağımsız ve sürekli nitelikli bir ayni hak elde edilmesini mümkün kılarak sermaye yatırımlarını güvence altına alır. Kullanma izni ise tapuya tescili mümkün olmayan alanlar veya özel statüdeki taşınmazlar için uygulanmakta olup, çevre ve doğal alanların korunmasına yönelik düzenlemelerle uyumlu bir yöntem olarak işlev görür.

Üst hakkı, Türk Medenî Kanunu'nun 726 ve 826–836. maddelerinde düzenlenen, kişinin başkasına ait bir taşınmazın üstünde veya altında yapı inşa etmesine ya da mevcut yapıyı muhafaza ederek onun maliki olmasına imkân tanıyan bir irtifak hakkıdır. Yargıtay 6. Hukuk Dairesi de bir kararında üst hakkını, başkasının taşınmazı üzerinde veya altında yapı yapma ve bu yapıya malik olma yetkisini içeren sınırlı aynî hak olarak tanımlamıştır⁸⁰. Bu yönüyle üst hakkı, arazi üzerindeki yapıların arazi malikine ait olacağına ilişkin TMK m.718/2'deki genel kuralın önemli bir istisnasını oluşturur⁸¹.

Üst hakkının istisna niteliği, TMK m.722 ve devamında düzenlenen “başkasının malzemesiyle yapılan yapı” hükümlerinin dışında özel bir düzenleme alanı yaratmakta; böylece inşa edilen yapının, üzerinde bulunduğu taşınmazın mülkiyetinden bağımsız bir hukukî statü kazanmasına imkân tanımaktadır. Bu nedenle üst hakkının konusu yalnızca inşa edilen yapı olup, yapının üzerinde bulunduğu arazi kamu malı niteliğini sürdürmeye devam eder⁸².

Üst hakkının hukukî niteliği öğretide geniş tartışmalara konu olmuş; bazı görüşler üst hakkını mülkiyet hakkının bir türü, bazıları sui generis bir sınırlı aynî hak, bazıları ise olağan irtifak haklarından biri olarak değerlendirmiştir. Ancak TMK'nın sistematigi, tasarruf yetkisinin taşınmaz malikinde kalmaya devam etmesi ve üst hakkı sahibinin yapıya ilişkin haklarının bağımsız bir mülkiyet rejimine tabi olmaması dikkate alındığında, baskın görüş ve yargı içtihadı üst hakkını bir irtifak hakkı olarak kabul etmektedir⁸³.

Turizmi Teşvik Kanunu da üst hakkına özel bir fonksiyon yüklemiş; 2634 sayılı Kanun'un 8/C ve 8/D maddeleri ile Bakanlık tasarrufuna geçen taşınmazlar üzerinde, gerçek ve tüzel kişiler lehine bağımsız ve sürekli nitelikte üst hakkı tesisine açıkça imkân tanımıştır.

⁸⁰ Yargıtay 6. HD, 21.01.2008, E.2007/113277, K.2008/323; ayrıca bkz. Selahattin Sulhi Tekinay, *Eşya Hukuku*, C. I, 3. Bası, İstanbul 1978, s.625; Vecdi Aral, *İnşaat (Üst) Hakkı*, İstanbul 1962, s.1; M. Kemal Oğuzman / Özer Seliçi / Saibe Oktay Özdemir, *Eşya Hukuku*, 15. Bası, İstanbul 2012, s.856.

⁸¹ TMK m.718/2; ayrıca bkz. Turhan Esener / Kudret Güven, *Eşya Hukuku*, 4. Bası, Ankara 2008, s.386.

⁸² Ünal, *Üst Hakkı*, s.48; Osman Berat Gürzumar, *Türk Medeni Hukukunda Üst Hakkı*, 2. Bası, İstanbul 2001, s.32.

⁸³ Şeref Ertaş, *Eşya Hukuku*, 10. Bası, İzmir 2012, s.369, 507; ayrıca bkz. Maltepe Üniversitesi HF Dergisi, S.1, 2020, s.153–186.

Bu düzenleme, kamu taşınmazlarının turizm yatırımlarına tahsisi sürecinde üst hakkının temel hukuki araçlardan biri olduğunu göstermektedir. Buna göre, Bakanlığın tasarrufuna geçen taşınmazlar üzerinde bağımsız ve sürekli nitelikli irtifak/üst hakkı tesis edilmesi, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 6831 sayılı Orman Kanunu hükümlerine tâbi olmaksızın yapılabilmektedir⁸⁴.

Her ne kadar üst hakkı özel hukuk kaynaklı bir müessese olsa da, turizm yatırımları kapsamında kurulan üst hakkı sözleşmeleri kamu idaresinin taraf olması sebebiyle karma nitelikte olup, hem özel hukuk hükümleri hem de turizm mevzuatı birlikte uygulanmaktadır. Uyuşmazlık halinde öncelikle sözleşme hükümleri, ardından özel kanun hükümleri ve nihayet Türk Medenî Kanunu hükümlerinin uygulanacağı öğretide kabul edilmektedir⁸⁵. Bununla birlikte, Yönetmelik ile getirilen bazı sınırlamaların özel hukukun taraf eşitliği ilkesine ne ölçüde uygun olduğu tartışmalıdır⁸⁶.

Tüm tahsis işlemlerinin merkezi koordinasyon ile yürütülmesi, kamu mülkiyetinin korunması ve idari uyum açısından önem taşımaktadır. Böylece yatırımcıların hak ve yükümlülükleri net bir şekilde belirlenirken, idarenin denetim ve gözetim yetkisi de etkin biçimde uygulanabilmektedir.

Genel değerlendirme olarak, bu çerçevede kamu taşınmazlarının yatırımcılara tahsisi sürecinde şeffaflık, esneklik ve sürdürülebilirlik ilkelerini bir arada gözetilen bir mekanizma sunmaktadır. Tahsis yöntemlerinin çeşitlendirilmesi, hem yatırımcıların ihtiyaçlarına uygun çözümler geliştirilmesini hem de kamu kaynaklarının güvence altına alınmasını sağlamaktadır.

Diğer yandan, tahsis yöntemleri arasında özellikle orman alanlarının turizm yatırımlarına tahsisi uygulaması, hem normatif düzeyde hem de yargısal denetim süreçlerinde önemli anayasal tartışmalara konu olmuştur. Bu çerçevede 2634 sayılı Kanun'un 8. maddesinin ormanlara ilişkin hükümlerinin iptaline uzanan yargısal süreç aşağıda özetlenmiştir⁸⁷.

2634 sayılı Kanun'un 8. maddesine yönelik anayasal tartışmalar, Antalya Barosu'nun Kültür ve Turizm Bakanlığı aleyhine Kamu Arazisinin Turizm Yatırımlarına Tahsisi Hakkında Yönetmelik'in 7 ve 11/d maddelerinin iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle açtığı dava ile başlamıştır⁸⁸. Davanın temel gerekçesi, Anayasa Mahkemesi'nin 2002 tarihli kararında Orman Kanunu'nun 17/3. maddesini iptal ederken vurguladığı üzere, "kamu yararı" kavramının sınırlarının kanunla belirlenmesi zorunluluğudur⁸⁹. Mahkemeye göre, yalnızca "kamu yararı"

⁸⁴ 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu m.8/C, m.8/D.

⁸⁵ Ersöz / Karauz, s. 1015–1016.

⁸⁶ Ersöz / Karauz, s. 1018

⁸⁷ Aydın & Türker, s. 128-130.

⁸⁸ Danıştay 6. D., E. 2005/5371, YD, 05.12.2006.

⁸⁹ AYM, E.2000/75, K.2002/200 (17.12.2002).

denilerek ormanların geniş takdir yetkisiyle yatırımlara tahsis edilmesi, Anayasa'nın 169. maddesine aykırılık oluşturur⁹⁰.

Antalya Barosu da bu değerlendirmeden hareketle, turizm alan ve merkezlerindeki ormanların hiçbir çerçeve çizilmeksizin tahsis edilebilmesine olanak tanıyan 2634 sayılı Kanun m. 8 düzenlemelerinin Anayasa'nın 169. maddesine aykırı olduğunu ileri sürmüştür.⁵ Bu iddialar üzerine Danıştay 6. Dairesi, bakmakta olduğu davada uygulanacak kanun hükmünü Anayasa'ya aykırı bularak itiraz yoluna başvurmuştur⁹¹.

Anayasa Mahkemesi, 07.05.2007 tarihli ve 2006/169 E., 2007/55 K. sayılı kararıyla, dava konusu düzenlemelerin hem Anayasa m. 169 (ormanların korunması) hem de Anayasa m. 7 (yasama yetkisinin devredilmezliği) hükümlerine aykırı olduğuna hükmetmiş ve ilgili bölümleri iptal etmiştir⁹². Mahkeme, iptal gerekçesinde şu hususlara dikkat çekmiştir:

Ormanların korunması, Anayasa tarafından devlete özel bir ödev olarak verilmiştir.

Ormanların turizme tahsisi, ancak kamu yararı ve zorunluluk kriterleri varsa mümkündür.

2634 sayılı Kanun m. 8'de "zorunluluk" ölçütü tanımlanmamış, idareye sınırsız takdir yetkisi tanınmıştır.

Kanun, orman tahsisinin hangi hallerde zorunlu olacağını belirlemediği için belirlilik ilkesini ihlal etmektedir.

Bu nedenle Mahkeme, m. 8 kapsamındaki orman tahsisi hükümlerini iptal etmiştir.

Kararda dikkat çeken bir diğer nokta, maddenin C ve D bentlerinin yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesine aykırı bulunmasıdır. Çünkü Kanun, idareye sınırları çizilmemiş geniş bir düzenleme alanı bırakmıştır; oysa Anayasa m. 7 gereğince idarenin düzenleme yetkisi tamamlayıcı ve sınırlı olmalıdır.

Karar 6'ya 5 oyla alınmış olup, karşı oy gerekçeleri de literatürde önemli bir tartışma başlatmıştır. Karşı oy kullanan üyeler özetle:

Anayasa'nın "insan – çevre – orman" arasında mutlak bir hiyerarşi öngörmediğini,

Turizmin kamu yararını artıran bir faaliyet olduğunu,

Orman Kanunu dışında birçok koruma kanunu bulunduğunu (Zeytincilik, Çevre, Milli Parklar, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma vb.)

Dolayısıyla turizme tahsis edilen orman alanlarının ciddi koruma rejimleri altında olduğunu belirtmişlerdir.

⁹⁰ Aydın & Türker, s. 132.

⁹¹ Danıştay 6. D., itiraz kararı (05.12.2006).

⁹² AYM, E.2006/169, K.2007/55 (07.05.2007).

Bu süreç, turizm yatırımlarına konu orman tahsislerinin anayasal sınırlarını belirlemiş ve sonraki yıllarda turizm–çevre–orman hukuku ilişkisine yön veren temel içtihat haline gelmiştir⁹³.

2.4. Denetim ve Hakların Sona Ermesi

2.4.1. Denetim

Turizm yatırımları için tahsis edilen kamu taşınmazlarının denetimi, hem sektörel hem de çevresel boyutları gözeten bir mekanizma çerçevesinde yürütülmektedir. Bu kapsamda, yatırımın turizm politikalarına uygunluğunu izleyen kurum ile çevresel ve mekânsal düzenlemeleri gözeten kurum arasında bir yetki paylaşımı bulunmaktadır. Böylece, turizm yatırımlarının ekonomik ve sektörel hedeflere uygunluğu sağlanırken, aynı zamanda çevresel standartlara ve imar düzenlemelerine uyum güvence altına alınmaktadır⁹⁴.

Ayrıca, yatırımcıların belge iptali durumunda hak kaybına uğramamaları için bir ek süre mekanizması öngörülmektedir. Turizm yatırımına ilişkin belgelerin iptal edilmesi hâlinde, yatırım süresini aşmamak koşuluyla yatırımcıya yeniden belge alabilmesi için bir yıllık süre tanınmaktadır. Bu süre, iptal kararının yatırımcıya tebliğiyle başlar. Süre sonunda yeni belge alınmazsa, tahsis iptal edilmekte ve ilgili hükümler çerçevesinde işlem yapılmaktadır. Bu düzenleme, yatırımcıya ikinci bir şans tanırken, yatırımların süresiz şekilde askıda kalmasını engelleyerek kamu taşınmazlarının etkin ve planlı kullanımını sağlamaktadır⁹⁵.

2.4.2. Tahsisin İptali ve Sözleşmenin Feshi

Kamu taşınmazlarının turizm yatırımlarına tahsisi sürecinde yatırımcıların yükümlülüklerini yerine getirmesi hem taşınmazların korunması hem de yatırımların sürdürülebilirliği açısından büyük önem taşır. Bu konu, Kamu Taşınmazlarının Turizm Yatırımlarına Tahsisi Hakkında Yönetmelik’te ifade edilmiştir⁹⁶. Tahsisin iptali ve sözleşmenin

⁹³ Aydın & Türker, s. 140–142.

⁹⁴ “Bu Yönetmelik hükümlerine dayanılarak kiraya verilen veya irtifak hakkı tesis edilen ya da kullanma izni verilen yerlerin denetimi, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının ilgili mevzuattan doğan yetkileri saklı kalmak kaydıyla Bakanlık tarafından yapılır.” (m.23/1).

⁹⁵ “Turizm Yatırımı Belgesi, Kısmi Turizm İşletmesi Belgesi veya Turizm İşletmesi Belgesinin iptal edilmesi halinde, yatırım aşamasında olan tahsislerde yatırım süresini aşmamak kaydıyla, belge sahibine yeniden belge alabilmesi için bir yıl süre verilir. Bir yıllık süre iptal kararının belge sahibine tebliği tarihinden itibaren başlar. Bu süre içerisinde belge alınmaz ise tahsis iptal edilir ve bu Yönetmeliğin 24 üncü maddesi hükümleri uygulanır.” (m.23/2).

⁹⁶ “Tahsis koşullarına, irtifak hakkı, kiralama veya kullanma izni sözleşmelerine aykırı davranışların kesin tahsisleri ve sözleşmeleri iptal edilir. Bu durumda yatırımcıların tüm hakları sona erer, taşınmazlar üzerinde bulunan yapı ve tesisler müstemilatları ile birlikte bedelsiz olarak Hazineye intikal eder ve teminatları nakde çevrilerek Hazineye irat kaydedilir. Yatırımcılar bunlar için herhangi bir hak, bedel veya tazminat talebinde

feshi, yatırımcıların sorumluluklarını ihlal etmeleri veya tahsis koşullarına uymamaları durumunda gündeme gelen temel uygulamalardır.

Tahsis edilen taşınmazların kullanımı sırasında, yatırımcıların sözleşme ve tahsis koşullarına bağlı kalması beklenir. Bu kapsamda, yükümlülüklerin ihlali çeşitli yaptırımları beraberinde getirir. Yatırımcılar, tahsis edilen taşınmaz üzerinde gerçekleştirdikleri yapı, tesis ve müştemilatları korumak, sözleşmeye uygun şekilde yönetmek ve sorumluluklarını titizlikle yerine getirmekle yükümlüdür.

Tahsisin iptali ve sözleşmenin feshi süreci hem kamu yararının korunmasını hem de yatırım süreçlerinin güvence altına alınmasını amaçlar. Yatırımcıların yükümlülüklerini yerine getirmemesi, taşınmazlara zarar verilmesi veya sözleşme koşullarına aykırı davranılması durumunda Hazine'nin hak ve çıkarları öncelikli olarak korunur. Böylece düzenlemeler, yatırımcıları sorumluluklarını yerine getirmeye teşvik ederken, taşınmazların etkin yönetimini ve turizm yatırımlarının hukuki güvenliğini sağlamaktadır.

Tahsisin iptali ve sözleşmenin feshi ile ilgili mali ve hukuki sonuçlar da belirlenmiştir. Yatırımcının kendi kusurundan kaynaklanan ihlaller nedeniyle tahsis iptal edildiğinde, belirli bir mali yaptırım uygulanmakta, tahsise bağlı haklar ve belgeler geçerliliğini yitirmektedir. Bu düzenleme, yatırımcıların yükümlülüklerini yerine getirmemesi hâlinde caydırıcılık sağlarken, kontrol dışı gelişmelerden kaynaklanan hak kayıplarını önlemeyi de amaçlamaktadır.

Anayasa Mahkemesi'nin FYA Turizm İnşaat İthalat İhracat Sanayi ve Ticaret A.Ş. (Karar Tarihi: 12.12.2024, Başvuru Numarası: 2020/2697) kararında⁹⁷; kamu taşınmazının günübirlik tesis yapılmak üzere yatırımcıya kesin tahsis edilmesinden sonra, bölgede onaylanan imar planlarının mahkemelerce iptal edilmesi üzerine tahsis süresinin dondurulması, akabinde idarece taahhütname sunulması ve teminatın güncellenmesi isteklerinin yerine getirilmemesi nedeniyle kesin tahsisin iptali ve teminatın Hazineye irat kaydı işlemleri değerlendirilmiştir. Başvurucu, imar planlarının idare kaynaklı iptalleri yüzünden taşınmazı kullanamadığını, buna rağmen taahhüt/teminat güncellemesi talep edilmesinin ve sonuçta tahsisin iptalinin mülkiyet hakkına ölçüsüz müdahale oluşturduğunu ileri sürmüştür. AYM çoğunluğu, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu m.8 ve buna dayanılarak çıkarılan Kamu Taşınmazlarının Turizm

bulunamaz. Yatırımcılar tarafından taşınmaza veya üzerinde bulunan yapı, tesis ve müştemillatlara zarar verilmiş ise, bunun bedeli de ayrıca alınır." (m.24/1).

"Mücbir veya kamudan kaynaklanan ve Bakanlıkça kabul edilebilir idari ve hukuki uyuşmazlıklardan doğan sebepler dışında yatırımcının yükümlülüklerini yerine getirmemesi nedeniyle tahsisin iptal edilmesi halinde, yatırımcıdan cari yıl kullanım bedelinin yüzde yirmi beşi kadar tazminat alınır." (m.24/2).

"Tahsisleri ve bu tahsislere dayanılarak yapılan irtifak hakkı, kullanma izni ve kiralama işlemleri iptal edilen taşınmazların turizm belgeleri de iptal edilir." (m.24/3).

⁹⁷ Anayasa Mahkemesi Bireysel Başvuru Kararı, 12.12.2024; Başvuru Numarası: 2020/2697, <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Basvurular/tr/pdf/2020-2697.pdf> E.T.: 06.09.2025.

Yatırımlarına Tahsisi Hakkında Yönetmelik m.17/7 uyarınca müdahalenin kanuni dayanağı bulunduğunu; turizm sektörünün düzenlenmesi ve kamu taşınmazlarının amaçlanan sürede/nitelikte yatırıma dönüşmesini güvenceye almak gibi meşru amaç taşıdığını; ayrıca tahsis dondurulurken sürenin sonradan telafi edilmesi, yatırımcının dilerse m.17/8 kapsamında teminat iadesiyle tahsisin iptalini talep edebilmesi ve idarenin güncelleme isteminin enflasyon karşısında güvence sağlaması gibi unsurlar nedeniyle başvurucuya aşırı külfet yüklenmediğini belirterek ihlâl bulunmadığına karar vermiştir. Kararda, Antalya 2. İdare Mahkemesi'nin iptal kararını Danıştay 6. Dairesi'nin bozarak davayı reddettiği süreç de dikkate alınmış; kamu yararı ile bireysel yarar arasında adil dengenin bozulmadığı sonucuna varılmıştır. Karşioy sahipleri ise, imar planlarının yıllarca idarenin kusurlu planlama işlemleri nedeniyle iptal edilmesi yüzünden yatırımcının taşınmazı fiilen kullanamadığını, buna rağmen teminat güncellemesi ve tahsis iptali sonuçlarının bütün yükünün yatırımcıya yüklenmesinin ölçsüz olduğunu, iyi yönetim ve haklı beklenti ilkeleri ışığında mülkiyet hakkının ihlâl edildiğini savunmuştur. Bu karar, çalışmamızın konusuyla bağlantılı olarak, turizm tahsislerinde dondurma–açma–iptal rejiminde idarenin teminat/taahhüt güncelleme taleplerinin yargısal denetimindeki ölçütleri ve mülkiyet hakkı bakımından kanunilik–meşru amaç–ölçülülük üçlemesinin nasıl uygulandığını göstermesi yönüyle emsal nitelik taşımaktadır. Bu çerçevede, imar planlarının iptali nedeniyle ‘dondurma–açma–iptal’ rejiminin işletildiği ve teminat/taahhüt güncellemelerinin ölçülülük yönünden tartışıldığı AYM'nin FYA Turizm kararında, müdahalenin kanuniliği ve meşru amaç yanında başvurucuya aşırı külfet yüklenmediği değerlendirilmiştir.

2.4.3. Tahsis Süresinin Sona Ermesi

Kamu taşınmazlarının turizm yatırımlarına tahsisi sürecinde, tahsis süresi sona eren veya iptal edilen taşınmazların yönetimi hem yatırımların sürdürülebilirliği hem de kamu yararının korunması açısından kritik bir öneme sahiptir. Bu kapsamda, Kamu Taşınmazlarının Turizm Yatırımlarına Tahsisi Hakkında Yönetmelik çerçevesinde, taşınmazların ve üzerindeki yapı ile tesislerin durumu ve yatırımcıların hakları düzenlenmektedir⁹⁸

⁹⁸ “Kesin tahsisi iptal edilen veya kesin tahsis süresi sona eren kamu taşınmazları üzerinde bulunan yapı ve tesisler, müştemilatı ile birlikte sağlam ve işler halde ve herhangi bir bedel ödenmeden Hazineye intikal eder. Yatırımcılar, bunlar için herhangi bir hak ve bedel talep edemez.” (m.25/1).

“Kesin tahsis süresi sona eren kamu taşınmazları, amacına uygun kullanımın devamı şartıyla, bu Yönetmeliğin 22 nci maddesinde belirtilen kullanım bedeli ve hasılat payı üzerinden, en fazla kırk dokuz yıla kadar ilansız olarak aynı yatırımcıya Bakanlıkça yeniden tahsis edilebilir.” (m.25/2).

“Kesin tahsisi iptal edilen kamu taşınmazları ile kesin tahsis süresi sona erip bu maddenin ikinci fıkrasına göre aynı yatırımcıya yeniden tahsis edilmeyen kamu taşınmazları üzerinde bulunan ve Hazineye intikal eden yapı ve tesisler, müştemilatı ile birlikte Bakanlıkça, bu Yönetmeliğin 22 nci maddesinde belirtilen kullanım bedeli ve hasılat payı üzerinden, en fazla kırk dokuz yıla kadar, yeni girişimcilere tahsis edilebilir.” (m.25/3).

Tahsis süresi sona eren veya iptal edilen taşınmazlar üzerindeki yapı, tesis ve müştemilatların durumu, Hazine'nin hakları ve yatırımcı sorumlulukları ile doğrudan ilişkilidir. Bu taşınmazlar, gerektiğinde yeniden tahsis edilebilir veya yeni yatırımcılara açılabilir; böylece hem mevcut yatırımların devamlılığı hem de kamu taşınmazlarının etkin ve verimli kullanımı sağlanır.

Süresi sona eren tahsisler, taşınmazın amacına uygun kullanımının devamı şartıyla, mevcut yatırımcıya ilansız olarak yeniden tahsis edilebilir. Mevcut yatırımcıya tahsis yapılmazsa, Hazineye intikal eden taşınmaz ve tesisler, yeni girişimcilere tahsis edilerek yatırım faaliyetlerinin sürekliliği temin edilir. Bu düzenleme, yatırımcı haklarını ve Hazine çıkarlarını dengeleyerek, turizm yatırımlarının sürdürülebilir bir şekilde yürütülmesini güvence altına almaktadır.

2.5. Doğrudan Turizm Amacına Matuf Olmayan Tahsisler

2.5.1. Sosyal ve Teknik Altyapı Hizmetleri

Turizm yatırımlarının yalnızca özel yarar değil kamu yararı da gözeterek yapılması amaçlanmaktadır. Buna göre, yatırımcılardan tahsis şartı olarak sosyal ve teknik altyapı hizmetlerinin yapımı veya maliyetine katkıda bulunmaları istenebilmektedir. Ayrıca tahsisin devri, şirket hisselerinin devri, yatırım sürelerinin uzatılması, ek alan ya da lojman tahsisi gibi durumlarda yatırımın bulunduğu bölge, turizm türü ve tesisin özelliklerine göre altyapıya katılım payı belirlenmekte ve Bakanlığın belirlediği hesaba yatırılmaktadır. Bu düzenleme ile turizm yatırımlarının bulunduğu bölgelerde altyapının güçlendirilmesi ve kamu hizmetlerinin sürdürülebilirliğinin sağlanması hedeflenmektedir.

Altyapı hizmetlerinin sağlanamadığı durumlarda çözüm mekanizması öngörülmektedir. Buna göre, ilgili bölgede sosyal ve teknik altyapı hizmetleri kamu tarafından karşılanamıyorsa, Bakanlık yatırımcılardan bu amaçla ayrı bir tüzel kişilik kurmalarını talep edebilir. Yatırımcılar kurulacak bu yapının kararlarına uymak ve belirlenen katkı paylarını ödemekle yükümlüdür. Bu düzenleme, altyapı eksikliklerinin yatırımcıların ortak sorumluluğunda giderilmesini sağlayarak bölgesel kalkınmayı ve turizm yatırımlarının sürdürülebilirliğini güvence altına almaktadır.

Ana yatırımcı kendisine tahsis edilen bölgede imar planları çerçevesinde yapılması gereken tüm teknik ve sosyal altyapıyı gerçekleştirmekle yükümlüdür. Bu düzenleme, yatırım alanlarının yalnızca turistik tesislerle değil, altyapı bütünlüğüyle birlikte planlanmasını sağlayarak sürdürülebilir ve düzenli bir turizm gelişimini amaçlamaktadır.

Yatırımcı yükümlülüklerini ihmal ederse Bakanlık, verilen teminatı nakde çevirerek Arazi Tahsis Komisyonunun belirleyeceği usule göre gerekli altyapı çalışmalarını yaptırır. Böylece kamu hizmetlerinin aksaması önlenirken, yatırımcının sorumluluklarını yerine getirmesi güvence altına alınmaktadır.

Danıştay 6. Daire'nin 15.06.2021 tarihli, E.2021/1170, K.2021/8275 sayılı kararında⁹⁹; Antalya/Kemer'de Hazine (Türkiye Varlık Fonu) mülkiyetindeki taşınmaz üzerinde 20.05.1987'de yapılmış kesin tahsisin devri sürecinde Kültür ve Turizm Bakanlığınca talep edilen “sosyal ve teknik altyapıya katılım payı”nın hukuka uygunluğu incelenmiştir. Davacı banka, faaliyet konusu “turizm işletmeciliği” olmadığından doğrudan devir yapılamayınca turizm işletmeciliği bulunan şirket aracılığıyla devri talep etmiş; 2017–2018 yazışmaları üzerine 1.198.800,00 TL ve 1.498.500,00 TL tutarları ödenmiş, iade başvurusu ise reddedilmiştir. Daire çoğunluğu, uyuşmazlığın 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu kapsamındaki tahsis/devir işleminden doğması nedeniyle İYUK m.20/A uyarınca ivedi yargılama usulünü uygulayarak süre yönünden davayı kabul edilebilir bulmuş; esas bakımından ise hukuk devleti ve kanunların geriye yürümezliği ilkelerini vurgulayarak, “tahsis devrinde katılım payı” alınmasına dair hükmün (Kamu Taşınmazlarının Turizm Yatırımlarına Tahsisi Hakkında Yönetmelik m.26/1) 30.12.2016 tarihli değişiklikle getirildiğini, oysa davacının devir talebi, Başbakanlık izni ve Arazi Tahsis Komisyonu'nun uygunluk kararları döneminde böyle bir yükümlülüğün mevzuatta bulunmadığını tespit etmiştir. Bu nedenle sonradan getirilen düzenlemeye dayanılarak geriye dönük katılım payı istenmesi hukuka aykırı görülmüş; ilk derece mahkemesinin ret kararı bozulmuş, dava konusu ret işlemi iptal edilmiş ve ödenen tutarın idareye başvuru tarihinden itibaren yasal faiziyle iadesine hükmedilmiştir (esas yönünden oybirliği, usul yönünden oyçokluğu; karşı oy ivedi yargılama uygulanmaması ve dosyanın istinafa gönderilmesi gerektiği görüşündedir).

Danıştay 6D, 15.06.2021 tarihli kararında, ‘tahsis devrinde katılım payı’na ilişkin hükmün sonradan getirildiği döneme dayanılarak geriye dönük tahsilin hukuka aykırı olduğuna karar vermiştir.

2.5.2. Bedelsiz Tahsis

Turizm bölgelerinde çevresel sürdürülebilirlik ve altyapı hizmetlerinin etkin biçimde yürütülmesinin sağlanması önem teşkil etmektedir. Buna göre, kültür ve turizm koruma ve

⁹⁹ DANIŞTAY 6.D. 2021/1170 E. 2021/8275 K. 15.06.2021 T. <https://www.ictihatlar.com.tr/ictihatdetay-75657-danistay-Danistay-6-Daire-2021-1170-Esas-2021-8275-Karar-Sayili-Ilami.html?aranan=Kamu%20Ta%C5%9F%C4%B1nmazlar%C4%B1n%C4%B1n%20Turizm%20Yat%C4%B1r%C4%B1mlar%C4%B1na%20Tahsisi> E.T.: 06.09.2025.

gelişim bölgeleri ile turizm merkezlerinde faaliyet gösteren kamu kuruluşları ve mahalli idarelerin kurduğu birliklere, turistik tesislerin atık su arıtma tesisi, katı atık tesisleri, altyapı ve turizm ulaşımı hizmetleri için ihtiyaç duyulan yerler, herhangi bir ilan yapılmaksızın ve bedel alınmaksızın tahsis edilebilmektedir. Böylelikle kamu yararına hizmet sunan birliklerin faaliyetlerini sürdürmeleri kolaylaştırılmaktadır. Ancak düzenleme yalnızca kamu yararına yönelik birliklerle sınırlı kalmamış, bölgede faaliyet gösteren şirketler, mahalli idarelerin kurdukları şirketler ile taksi esnafınca kurulan kooperatifler veya odalar da bu imkândan yararlanabilmektedir. Fakat bu durumda taşınmaz tahsisi bedelsiz değil, emlak vergi değerinin en az %1'i oranında Arazi Tahsis Komisyonunca belirlenecek bir bedel üzerinden yapılmaktadır. Bu hüküm, bir yandan kamu hizmeti niteliği taşıyan çevresel ve ulaşımaya yönelik yatırımların önünü açarken, diğer yandan özel sektör ve kooperatiflerin de sisteme dâhil edilmesini sağlamakta, böylece hem çevresel koruma hem de turizm faaliyetlerinin düzenli ve sürdürülebilir şekilde yürütülmesini güvence altına almaktadır.

Bedelsiz tahsislerin en önemli koşulu, taşınmazın tahsis amacına ve kamu yararına uygun olarak kullanılmasıdır. Tahsis edilen taşınmazın, imar planındaki fonksiyonuna aykırı biçimde ticari gelir elde etmeye yönelik faaliyetlerde kullanılması hâlinde, tahsisin kaldırılması hukuka uygun kabul edilmektedir. Nitekim Danıştay Sekizinci Daire'nin 23.09.2021 tarihli ve E.2016/9441, K.2021/4080 sayılı kararında, belediye tarafından bir vakfa "Sosyal Kültürel Tesis Alanı" olarak bedelsiz tahsis edilen taşınmazın, kafe ve salon kiralama gibi gelir getirici amaçlarla kullanıldığı tespit edilmiştir. Daire, kamu taşınmazlarının tahsisinde amacın korunmasının esas olduğunu belirterek, bu durumun kamu yararına aykırılık oluşturduğunu ve tahsisin kaldırılmasının ölçülü ve hukuka uygun olduğunu ifade etmiştir. Bu karar, bedelsiz tahsislerde kamu yararı ilkesinin korunmasının yargısal denetiminde ölçütleri göstermesi bakımından önem taşımaktadır¹⁰⁰.

2.5.3. Tahsis Yapılamayacak Olanlar

Kamu taşınmazlarının turizm yatırımlarına tahsisinde yatırımcıların güvenilirliğini ve kamu yararının korunmasını amaçlayan bir sınırlama gerekmektedir. Düzenlemeye göre, başvuru ile ön izin süresi arasında, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu¹⁰¹ ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu¹⁰² çerçevesinde ihalelere katılmaktan yasaklanmış olan kişilere Kamu

¹⁰⁰ Danıştay 8. Daire, 23.09.2021 T., E.2016/9441, K.2021/4080, "[Kamu yararı ve tahsis kullanımının ihlali üzerine Danıştay kararı](https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2886&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5)"

¹⁰¹ Devlet İhale Kanunu ile ilgili bilgiler (<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2886&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> E.T.: 05.09.2025).

¹⁰² Kamu İhale Kanunu ile ilgili bilgiler (<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=4734&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> E.T.: 05.09.2025).

Taşınmazlarının Turizm Yatırımlarına Tahsisi Hakkında Yönetmelik kapsamında ön izin verilmesi mümkün değildir. Yani kamu ihalelerine katılmaktan men edilen, dolayısıyla kamu güvenini sarsıcı nitelikte davranışları tespit edilmiş yatırımcıların turizm yatırımlarında da ön izin alması engellenmektedir. Bakanlık, başvuru süreci tamamlandıktan sonra ön izin verilmeden önce, her başvuru sahibinin yasaklı olup olmadığını denetlemekte ve böylece tahsis sürecinde kamu kaynaklarının riskli kişi veya kuruluşlara aktarılmasının önüne geçmektedir. Bu hüküm, kamu taşınmazlarının tahsisinde şeffaflık, güvenilirlik ve yatırımcıların mali-idari ehliyetini garanti altına almakta; aynı zamanda yatırım süreçlerinin etik ve hukuka uygun şekilde yürütülmesine katkıda bulunmaktadır.

2.5.4. Şerh ve Tescillerin Terkini

Kamu taşınmazlarının turizm yatırımlarına tahsisi sürecinde, tahsisin sona ermesi taşınmazın hukuki durumunun yeniden düzenlenmesini gerektirir. Bu kapsamda, Kamu Taşınmazlarının Turizm Yatırımlarına Tahsisi Hakkında Yönetmelik çerçevesinde, tahsisi sona eren taşınmazların tapu kayıtlarının temizlenmesi ve üzerindeki irtifak hakkı kayıtlarının kaldırılması sağlanır¹⁰³.

Tahsis sona erdiğinde, ilgili Bakanlık tarafından taşınmaz üzerindeki irtifak hakkı terkin ettirilir ve tapu kütüğünde yer alan şerh, takyidat ve beyanlar kaldırılır. Bu işlem, taşınmazın hukuki durumunu eski hâline getirerek, yeniden tahsis edilmesine veya farklı bir kullanım amaçlı değerlendirilmesine imkân sağlar. Böylece taşınmazlar hem hukuki hem de idari açıdan yatırım ve kamu yararına uygun şekilde yönetilmeye devam eder.

2.5.5. Tahsis Yetkisi ve Diğer İşlemler

Turizm yatırımları açısından hangi taşınmazların tahsise konu olabileceğini ve bu tahsisin hangi kurum tarafından yapılacağı önem teşkil etmektedir. Buna göre, kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ile turizm merkezleri içinde veya dışında bulunan; onaylı imar planlarında turizm kullanımına ayrılmış Hazineye ait taşınmazlar, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler ile Devlet ormanları turizm yatırımlarına tahsis edilebilmektedir. Bu tahsisin yetkisi ise doğrudan Kültür ve Turizm Bakanlığı'na verilmiştir. Böylelikle turizm yatırımlarının planlı gelişimi, kamu yararı ile çevresel ve hukuki sınırlar içinde gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir. Ayrıca bu hüküm, turizm yatırımlarının yalnızca turizm amaçlı kullanıma uygun şekilde planlanmış alanlarda yapılabileceğini belirterek hem yatırımcıların

¹⁰³ “Tahsisin sona ermesi halinde, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca irtifak hakkı terkin ettirilerek tapu kütüğündeki şerh, takyidat ve beyanlar kaldırılır.” (m.29/1).

yönlendirilmesini hem de kamu taşınmazlarının korunarak değerlendirilmesini güvence altına almaktadır.

Özellikle orman alanları ve korunan bölgelerde turizm yatırımlarının nasıl ve hangi koşullarda yapılabileceği önem taşımaktadır. Buna göre, 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu¹⁰⁴ uyarınca belirlenmiş alanlarda, turizm amaçlı konaklama tesisleri bulunan veya onaylı planlarda bu tür tesislere izin verilen bölgeler yalnızca Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından, uzun devreli gelişme planlarına uygun olarak yatırımcılara tahsis edilebilir ve bu alanlardan elde edilen gelirler Tarım ve Orman Bakanlığı döner sermayesine aktarılır. Ayrıca, 6831 sayılı Orman Kanunu¹⁰⁵ kapsamında turizm amaçlı izin verilen alanlardaki konaklama tesisleri ile orman parkları da yine sadece Bakanlık tarafından yatırımcılara tahsis edilebilir ve bu durumda gelirler Orman Genel Müdürlüğüne ait olur. Bunun yanında, kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ile turizm merkezleri dışında kalan Devlet ormanlarında veya 2873 sayılı Kanun ile diğer ilgili düzenlemeler kapsamında belirlenen alanlarda turizm yatırımı için yapılacak arazi tahsisleri, Tarım ve Orman Bakanlığının uygun görüşü alındıktan sonra Bakanlık tarafından gerçekleştirilecektir. Öte yandan, bu fıkra çadır ve karavan turizmi için ayrı bir hüküm de getirmiş; yalnızca bu amaçla kamp alanı kurulmasına izin verilmiş, kiralanan taşınmazların tahsis amacı ve kullanım şeklinin değiştirilemeyeceği açıkça belirtilmiştir. Böylece düzenleme, turizm yatırımlarında doğa koruma, kamu yararı ve sürdürülebilir kullanım ilkelerini ön planda tutarak orman ve korunan alanlarda yapılacak yatırımların sıkı bir denetime tabi olmasını güvence altına almaktadır.

Danıştay 6. Daire'nin 30.09.2021 tarihli, E.2021/8072, K.2021/10429 sayılı kararında¹⁰⁶; Bodrum'da orman vasıflı Hazine taşınmazı üzerinde otel yatırımı için verilen ön izin iptaline dair işlemin "Cumhurbaşkanı onayı yokluğu" gerekçesiyle iptal edilmesi hukuka uygun bulunmamıştır. Daire, 2634 sayılı Kanun ve "Kamu Taşınmazlarının Turizm Yatırımlarına Tahsisi Hakkında Yönetmelik"teki tanımlar ışığında davacının yalnızca tek parselde tek tesis öngören yatırımcı olduğunu, bu sebeple "ana yatırımcı" sayılmadığını; dolayısıyla ön izin iptalinde Cumhurbaşkanı onayı aranmayıp Bakanlığın (Arazi Tahsis Komisyonu) yetkili olduğunu belirterek ilk derece mahkemesi kararını bozmuş ve dosyayı

¹⁰⁴ Milli Parklar Kanunu ile ilgili bilgiler (<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2873.pdf> E.T.: 05.09.2025).

¹⁰⁵ Orman Kanunu ile ilgili bilgiler (<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6831&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=3> E.T.: 05.09.2025).

¹⁰⁶ DANIŞTAY 6.D. 2021/8072 E. 2021/10429 K. 30.09.2021 T. <https://www.ictihattlar.com.tr/ictihatdetay-83481-danistay-Danistay-6-Daire-2021-8072-Esas-2021-10429-Karar-Sayili-Ilami.html?aranan=Kamu%20Ta%20C5%9F%C4%B1nmazlar%C4%B1n%C4%B1n%20Turizm%20Yat%C4%B1r%C4%B1mlar%C4%B1na%20Tahsisi> E.T.: 06.09.2025.

esastan değerlendirilmek üzere geri göndermiştir. Karar, ön izin süresi, dondurma ve ek süre uygulamaları ile yetki unsurunun sınırlarını netleştirerek; turizm tahsislerinde, ana yatırımcı olmayan tekil parsel tahsislerinin iptalinde idarenin doğrudan işlem tesis edebileceğini vurgulaması bakımından konumuz açısından yol göstericidir.

Danıştay 6D, 30.09.2021 kararı, tek parsel/tek tesis yatırımlarında ‘ana yatırımcı’ sayılmayan durumlarda ön izin iptalinde Cumhurbaşkanı onayı aranmayacağını, Bakanlığın yetkili olduğunu ortaya koymuştur.

2.5.6. Personel Lojmanı Alanı Tahsisi

Onaylı planlarda personel lojmanı kullanımına ayrılan alanlar; gerekli tahsis şartlarının sağlanması ve sosyal-teknik altyapıya katılım payının ödenmesi koşuluyla, 9. madde kapsamında yapılacak duyurudan sonra Bakanlık tarafından aynı bölgede turizm işletmesi veya yatırımı belgesine sahip yatırımcılara tahsis edilebilmektedir. Tahsis süresi, ilgili Bakanlıklardan tahsisli tesislerde ana tahsisin süresiyle eşit olacak; diğer tesisler için ise en fazla 49 yıla kadar belirlenebilecektir. Bu düzenleme, turizm tesislerinin personel ihtiyacının planlı şekilde karşılanmasını ve lojman alanlarının yatırım süresiyle uyumlu biçimde kullanımını güvence altına almaktadır.

Tahsislerde ödenecek kullanım bedeli, bir yıldızlı otel birim maliyeti esas alınarak hesaplanır. Böylece kullanım bedelleri için objektif, ölçülebilir ve sektörle uyumlu bir kriter getirilmiş; aynı zamanda yatırımcılar arasında eşitlik sağlanarak keyfî uygulamaların önüne geçilmesi hedeflenmiştir. Bu yaklaşım, tahsis bedellerinin turizm sektörünün ekonomik gerçeklerine uygun olarak belirlenmesini garanti altına almaktadır.

Alanlar yalnızca tahsis amacına uygun olarak kullanılabilir; ana tahsisten veya özel mülkiyetten ayrı şekilde devredilemez, üzerindeki bina ve tesislerin asli unsurları üçüncü kişilere kiralanamaz ya da işletme hakkı devredilemez. Bu taşınmazlar üzerinde sadece bağımsız ve sürekli nitelikte olmayan irtifak hakkı tesis edilebilmekte, ayrıca bir yatırımcıya aynı ana tahsise veya özel mülkiyete bağlı olarak ikinci kez lojman alanı tahsisi yapılamamaktadır. Şartlara uyulmaması halinde tahsis iptal edilmekte, böylece lojman ve hizmet alanlarının spekülatif amaçlarla kullanılmasının önüne geçilerek turizm yatırımlarının ihtiyaç odaklı ve kamu yararına uygun şekilde sürdürülebilirliği sağlanmaktadır.

Özellikle Milli Park sınırları içinde yer alan alanlarda personel lojmanı tahsisine ilişkin özel düzenleme mevcuttur. Buna göre, Bakanlık kamu yararı ve zaruret olduğuna karar verirse, Uzun Devreli Gelişme Planlarında personel lojman alanı olarak kullanılmak üzere düzenleme yapılmasını talep edebilir. Bu alanların imar planları ise imar mevzuatına uygun şekilde, yetkili

idarelerce Milli Park planlarının hükümlerine bağlı kalarak hazırlanır veya hazırlatılır ve ilgili idare tarafından onaylanır. Ayrıca, ormanlık alanlarda yapılacak tahsislerde öncelikli olarak bozuk alanlar ve orman içi açıklıklar tercih edilir. Böylece hem doğal çevrenin korunması hem de personel ihtiyaçlarının karşılanması arasında denge gözetilerek sürdürülebilir bir yaklaşım benimsenmektedir.

2.5.7. Ücretsiz Girişli Günübirlik Tesis Alanı Kiralamaları

Turizm yatırımları kapsamında kamu taşınmazlarının etkin kullanımı sadece uzun süreli tahsislerle sınırlı değildir; halkın kısa süreli, ücretsiz ve erişilebilir kullanımına yönelik günübirlik tesis alanları da önemli bir yer tutar. Bu bağlamda, Kamu Taşınmazlarının Turizm Yatırımlarına Tahsisi Hakkında Yönetmelik EK MADDE 2, ücretsiz girişli günübirlik tesis alanlarının kiralanması, düzenlenmesi ve kullanımı konusunda özel bir çerçeve sunmaktadır¹⁰⁷.

Söz konusu yönetmelik çerçevesinde, ücretsiz kullanım esasına dayalı günübirlik tesis alanlarının kiralanması, normal ön izin ve kesin tahsis prosedürlerine tabi olmaksızın yürütülmektedir. Bu alanların tahsis ve kiralama işlemleri, Arazi Tahsis Komisyonu tarafından belirlenen usul ve esaslara uygun şekilde doğrudan Bakanlık tarafından yürütülür. Böylece, bürokratik engellerin azaltılması ve halkın bu tesislerden hızlı, kolay ve etkin biçimde yararlanabilmesi sağlanır.

Ücretsiz girişli günübirlik tesis alanlarının kiralanması sürecinde, bu alanlar için verilecek turizm belgelerine ilişkin usul ve esaslar da belirlenmiştir. Yönetmelik kapsamında, Turizm Tesislerinin Niteliklerine İlişkin Yönetmelik hükümleri çerçevesinde oluşturulan Değerlendirme Kurulu, belgelerin standartlara uygunluğunu ve hizmet kalitesini güvence altına alacak şekilde düzenlemeler yapmaktadır. Bu mekanizma, kiralama sürecinde şeffaflık ve denetimin sağlanması açısından kritik öneme sahiptir.

EK MADDE 2 ayrıca, ücretsiz girişli günübirlik tesis kavramının kapsamını da netleştirmektedir. Buna göre, Kanun'un ilgili maddelerinde belirtilen ücretsiz kullanım imkânı sunan tesisler, yalnızca Bakanlık, Bakanlık Döner Sermaye İşletmesi ve bunların iştiraklerince

¹⁰⁷ “Bu Yönetmeliğin 19 uncu maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında yapılacak ücretsiz girişli günübirlik tesis alanı kiralama işlemleri, ön izin ve kesin tahsis usulüne tabi olmadan Komisyonca belirlenecek usul ve esaslara göre Bakanlıkça yürütülür.” (EK MADDE 2/1).

“Birinci fıkra kapsamında kiralanacak alanlar için düzenlenecek turizm belgesine ilişkin usul ve esaslar, 31/5/2019 tarihli ve 1134 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile yürürlüğe konulan Turizm Tesislerinin Niteliklerine İlişkin Yönetmelik hükümleri uyarınca oluşturulan Değerlendirme Kurulu tarafından belirlenir.” (EK MADDE 2/2).

“Kanunun 6 ncı maddesinin üçüncü fıkrası ile geçici 13 üncü maddesinin ikinci fıkrasında belirtilen ücretsiz girişli günübirlik tesisler, Bakanlık, Bakanlık Döner Sermaye İşletmesi ve iştiraklerince yapılanları ifade eder.” (EK MADDE 2/3).

“Bu madde kapsamında kiralanacak ücretsiz girişli günübirlik tesis alanlarında karavan park alanı yapılabilir.” (EK MADDE 2/3).

gerçekleştirilen tesisleri kapsamaktadır. Bu düzenleme, kamu yararına hizmet eden günübirlik alanların özel sektör yatırımlarından ayrılmasını ve kamu kontrolünde işletilmesini güvence altına almaktadır.

Buna ek olarak, bu kapsamda kiralanın ücretsiz girişli günübirlik tesis alanlarının kullanım çeşitliliğini artırmak amacıyla karavan park alanı oluşturulmasına da izin verilmektedir. Bu uygulama, yalnızca kısa süreli günübirlik kullanımıyla sınırlı kalmayıp, karavan turizmini de destekleyerek turizm çeşitliliğini ve bölgesel ekonomik hareketliliği teşvik etmektedir. Böylece, EK MADDE 2 düzenlemeleri, hem halkın erişilebilir turizm deneyimlerini artırmak hem de alternatif turizm türlerinin gelişimini desteklemek amacıyla kapsamlı ve esnek bir çerçeve sunmaktadır.

2.5.8. Hazineye Bağışlanan Taşınmazların Tahsisine İlişkin İşlemler

Yatırımcı adına kesin tahsisi yapılmış ve lehine üst hakkı tesis edilmiş bir taşınmazın, yargı kararıyla bir kısmının üçüncü kişiler adına tescil edilmesi nedeniyle tahsisin iptal edilmesi durumunda; yatırımcı bu taşınmazı edinip Hazineye bağışlarsa, tahsis yeniden canlandırılabilir. Ancak bu ihya işlemi, herhangi bir yasal engel bulunmaması, Bakanlıkça belirlenen sosyal ve teknik altyapı katılım payının ödenmesi ve diğer koşulların yerine getirilmesi şartına bağlıdır. Böylece düzenleme, yatırımların sürekliliğini korurken aynı zamanda kamu yararının ve taşınmaz bütünlüğünün güvence altına alınmasını sağlamaktadır.

Yatırımcı tarafından bağışlanan taşınmazın kullanım bedeli, toplam yatırım maliyetinin bu taşınmaza düşen kısmının on binde beşi oranında hesaplanır. Böylece, tahsisin yeniden geçerli hale gelmesi için sembolik fakat yatırım maliyetine bağlı adil bir bedel öngörülmüştür. Hem Hazineye katkı sağlanması hem de yatırımcının mağduriyet yaşamadan yatırımına devam etmesi amaçlanmıştır.

2.5.9. İpoteğin Paraya Çevrilmesi Yoluyla Satışa Konu Tahsis ve Üst Hakları

Yatırımcı lehine tesis edilmiş üst hakkı, Türk Medenî Kanunu'nda (TMK m. 826 vd.) düzenlenen bir irtifak hakkı türüdür. Bu hak, hak sahibine başkasına ait taşınmaz üzerinde belirli bir süreyle yapı yapma, kullanma ve yararlanma yetkisi tanır¹⁰⁸. Üst hakkı, çoğunlukla turizm yatırımlarında kamu taşınmazlarının özel sektörçe değerlendirilmesine olanak sağlayan bir aynî haktır.

Bu üst hakkı üzerine ipotek tesis edilmesi mümkündür (TMK m. 851). Böylece, yatırımcı tarafından kullanılan finansmanın teminatı olarak alacaklı lehine güvence

¹⁰⁸ M. Kılıçoğlu, *Eşya Hukuku*, 11. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2022, s. 307–309.

oluşturulur¹⁰⁹. İpotek, alacaklıya yalnızca paraya çevirme yoluyla satış hakkı verir; yani borç ödenmezse taşınmaz satılarak alacak tahsil edilir (İcra ve İflas Kanunu [İİK] m. 149 vd.).

Bu çerçevede, ipoteğin paraya çevrilmesi yoluyla satıştan önce veya sonra, önceki yatırımcıdan kaynaklanan aykırılıklar sebebiyle normalde kesin tahsisin iptali gerekse bile, üst hakkını icra yoluyla edinen kredi kuruluşu belirli koşulları yerine getirirse Bakanlık iptal yoluna gitmez. Bu koşullar;

- (i) kredi kuruluşunun başvuruda bulunması,
- (ii) (ii) tüm mali yükümlülüklerin (kullanım/hasılat bedeli, cezalar vb.) yerine getirilmesi,
- (iii) (iii) Bakanlık ve ilgili idareler aleyhine açılmış davalardan yargılama giderleri üstlenilerek kayıtsız-şartsız feragat edilmesi,
- (iv) (iv) tahsis/üst hakkı sözleşmesine aykırılıkların ve izinsiz işlemlerin Bakanlığın belirleyeceği şekil ve sürede giderileceğinin taahhüt edilmesidir¹¹⁰.

Bu düzenleme, önceki yatırımcının kusurunun yeni hak sahibine otomatik “iptal” olarak yansımamasını sağlar; projeyi durdurmak yerine, kamu taşınmazı üzerindeki turizm yatırımının sürdürülebilirliğini ve kamu gelirlerinin (kullanım bedeli, hasılat payı) korunmasını amaçlar. Aynı zamanda proje finansmanında teminatın değerini güvenceye alarak alacaklı dostu bir çerçeve sunar. Ancak bu bir “af” değildir: Bakanlığın tanımladığı iyileştirme takvimi ve şartları bağlayıcıdır; feragat şartı idari ihtilafları sonlandırır. Aykırılıklar giderilmezse iptal riski devam eder.

2.5.10. Günübirlik Tesislerin İşletilmesi

Tasarruf hakkı kamuya ait olan ve kamu yararına işletilen (ör. belediye şirketi, bakanlık döner sermaye işletmesi iştiraki gibi kamu iştiraki eliyle yürütülen) ücretsiz girişli günübirlik tesisler için, işyeri açma ve çalışma ruhsatı düzenleninceye kadar faaliyetlerin kesintiye uğramamasını sağlayan geçici bir yetkilendirme rejimi kurar. Bu kapsamda Kültür ve Turizm Bakanlığı, “Turizm Tesislerinin Niteliklerine İlişkin Yönetmelik” çerçevesinde oluşan Değerlendirme Kurulu tarafından belirlenecek usul ve esaslara uygunluk aranarak, söz konusu tesislere geçici Turizm İşletmesi Belgesi verir; tesisler nihai belediye/ilgili idare ruhsatı çıkıncaya dek yalnızca bu belgeyle faaliyet gösterebilir. Düzenleme, (i) kamuya ait günübirlik tesislerin standart, denetlenebilir ve asgari hizmet niteliklerine uygun biçimde işletilmesini, (ii)

¹⁰⁹ A. Oğuzman – M. Seliçi – Ö. Oktay Özdemir, *Eşya Hukuku*, 21. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2023, s. 516–519.

¹¹⁰ B. Dural – T. Ögüz – M. Gümüş, *Türk Özel Hukuku Cilt IV – Eşya Hukuku*, 15. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2021, s. 662–666

ruhsat sürecindeki bürokratik gecikmelerin kamu hizmetini aksatmamasını ve (iii) “geçici belge”nin ruhsatın alternatifi değil, ruhsata kadar köprü niteliğinde bir araç olmasını güvence altına alır. Böylece hem kamu yararı ve hizmet sürekliliği korunur hem de kalite-güvenlik standartları, Değerlendirme Kurulu kriterlerine bağlanarak idari gözetim ve hesap verebilirlik güçlendirilir.

2.5.11. Orman Genel Müdürlüğü Sabit Kıymetlerindeki Tahsisler

6831 sayılı Orman Kanunu m.17/3 kapsamında Orman Genel Müdürlüğü sabit kıymetleri içinde yer alan tesislerin yıkılıp yeniden yapılması halinde, yıkım sonucunda ortaya çıkan enkazın bedeli hesaplanır; bu bedelden yıkım masrafı düşüldükten sonra kalan tutar, yatırımcı tarafından tahsis yapılmadan önce Orman Genel Müdürlüğü’nün bildirdiği hesaba bir defaya mahsus olmak üzere yatırılır. Ayrıca, tüm yıkım işlemleri bizzat yatırımcı tarafından yerine getirilir ve bu süreç nedeniyle yatırımcı Bakanlıktan herhangi bir hak, bedel ya da tazminat talep edemez. Bu düzenleme, orman alanlarının korunmasını ve kamunun maddi kayba uğramamasını güvence altına alırken; aynı zamanda tesislerin yenilenmesini yatırımcının sorumluluğuna bırakmak suretiyle kamu kaynaklarının etkin kullanılmasını sağlamaktadır.¹¹¹

Danıştay 8. Daire’nin 09.02.2022 tarihli, E.2022/145, K.2022/625 sayılı kararında¹¹², Antalya/Kemer’de orman arazisi üzerinde tahsisli bir turizm tesisinin kapasite artışı ve üç yıldızdan dört yıldıza sınıf değişikliği nedeniyle ödenen Orman Köylüleri Kalkındırma (Or-Köy) bedelinin iadesine ilişkin uyuşmazlık incelenmiştir. Davacı şirket, daha önce verilen mahkeme kararında yalnızca 122.907,26 TL ödenmesi gerektiği belirtilmesine rağmen toplam 380.468,12 TL ödeme yaptığını, bu suretle 257.560,86 TL fazladan ödeme ortaya çıktığını, ayrıca 2017’de tahakkuk ettirilip ödenen 16.097,79 TL ile birlikte toplam 273.658,65 TL’nin faiziyle iadesi gerektiğini ileri sürmüştür. İlk derece mahkemesi, davayı kabul ederek fazladan ödenen tutarın iadesine hükmetmiş; ancak Bölge İdare Mahkemesi, idarenin işlemlerinin önceki mahkeme kararını uygulamak amacıyla yapıldığını, bunun dışında kalan eski dönem borç çıkarılması ve mahsup işlemlerinin ise ayrı bir iptal davasının konusu olabileceğini belirterek davayı reddetmiştir. Temyiz incelemesinde Danıştay çoğunluğu, Bölge İdare Mahkemesi’nin bu gerekçesini usul ve hukuka uygun bulmuş ve kararı onamıştır. Ancak karşı oyda, geçmişe yönelik borç çıkarılıp alacakla mahsuplaştırılmasının önceki mahkeme kararının

¹¹¹ Orman Kanunu ile ilgili bilgiler (<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6831&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=3> E.T.: 05.09.2025).

¹¹² DANIŞTAY 8.D. 2022/145 E. 2022/625 K. 09.02.2022 T. <https://www.ictihatlar.com.tr/ictihatdetay-106785-danistay-Danistay-8-Daire-2022-145-Esas-2022-625-Karar-Sayili-Ilami.html?aranan=Kamu%20Ta%C5%9F%C4%B1nmazlar%C4%B1n%C4%B1n%20Turizm%20Yat%C4%B1r%C4%B1mlar%C4%B1na%20Tahsisi> E.T.: 06.09.2025.

uygulanmasıyla bağdaşmadığı, dolayısıyla fazladan ödenen tutarın iadesinin gerektiği savunulmuştur. Bu karar, turizm yatırımlarına ilişkin tahsislerde Or-Köy bedeli hesaplamalarının yargısal denetiminde, idarenin geçmişe dönük borç çıkarma ve mahsup yetkisinin sınırlarını ve mahkeme kararlarının uygulanma biçiminin uyuşmazlıklara nasıl yansıdığını göstermesi bakımından konumuz açısından önem arz etmektedir.

Danıştay 8D, 09.02.2022 tarihli karar, Or-Köy bedeli hesaplamalarında geçmişe dönük borç çıkarma ve mahsup işlemlerinin önceki mahkeme kararlarının uygulanma biçimiyle ilişkisini ele alarak, idarenin uygulama sınırlarını göstermiştir.

2.5.12. Diğer Kamu Kuruluşlarınca Verilen İzinler

Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri, alt bölgeler, turizm merkezleri veya bunların dışında kalan alanlarda, farklı kamu kuruluşlarınca verilen izin, kiralama, tahsis, irtifak hakkı veya kullanma hakkı işlemleri bundan sonra da tahsisi yapan kurum tarafından yürütülmeye devam edecektir. Böylece daha önce tesis edilmiş hak ve yükümlülüklerin belirsizliğe düşmesi engellenmiş, idari süreklilik korunarak yatırımcıların hukuki güvenliği sağlanmıştır.

2.5.13. Ek Alanlar

Kamu taşınmazlarının turizm yatırımlarına tahsisi sürecinde, geçmiş dönemlerde başlatılmış ancak tamamlanmamış tahsis süreçlerinin yönetimi, yatırımcı güveni ve idari süreklilik açısından önem arz etmektedir. Bu bağlamda, Kamu Taşınmazlarının Turizm Yatırımlarına Tahsisi Hakkında Yönetmelik, önceki düzenlemeler döneminde ek alan olarak tahsisine karar verilmiş ancak idari işlemleri henüz tamamlanmamış taşınmazların süreçlerini güvence altına almak üzere özel bir çerçeve sunmaktadır¹¹³.

Söz konusu düzenleme, 21/7/2006 tarihinden önce, mülga Kamu Arazisinin Turizm Yatırımlarına Tahsisi Hakkında Yönetmelik uyarınca komisyonca ek alan tahsisine karar verilmiş taşınmazları kapsar. Bu taşınmazların yatırımcılara ek alan olarak tahsisine ilişkin işlemler, yeni Yönetmelik hükümlerine uygun olarak sonuçlandırılır; böylece geçmişten gelen yatırımcı beklentileri korunurken, modern ve güncel düzenlemelerle uyumlu bir geçiş sağlanmış olur.

¹¹³ “21/7/2006 tarihinden önce, 31/3/1983 tarihli ve 83/6285 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan mülga Kamu Arazisinin Turizm Yatırımlarına Tahsisi Hakkında Yönetmelik hükümlerine uygun olarak komisyonca ek alan olarak tahsisine karar verilen ancak idari işlemleri henüz tamamlanmamış olan taşınmazların yatırımcılara ek alan olarak tahsisine ilişkin işlemler 12 nci maddenin ikinci fıkrasının (a) ve (b) bentlerindeki kısıtlamalar hariç bu Yönetmelik hükümlerine göre sonuçlandırılır.” (GEÇİCİ MADDE 2).

Yeni Yönetmelik hükümleri çerçevesinde yürütülen bu süreç, idari işlemlerin hızlı ve düzenli şekilde tamamlanmasını temin ederken, hukuki güvenliği de güvence altına alır. Ancak GEÇİCİ MADDE 2 kapsamında, 12. maddenin ikinci fıkrasının (a) ve (b) bentlerinde yer alan bazı kısıtlamalar uygulanmamaktadır. Bu istisna, geçiş sürecindeki yatırımcıların haklarının korunmasını sağlamak ve geçmişte başlatılan yatırımların tamamlanmasına imkân tanımak amacıyla getirilmiştir.

Bu kapsamlı düzenleme, hem geçmişten gelen tahsislerin idari olarak sonuçlandırılmasını hem de yatırımcı haklarının korunmasını temin ederken, yeni Yönetmelik çerçevesinde turizm yatırımlarının sürdürülebilir ve etkin kullanımını desteklemektedir. Böylece, kamu taşınmazlarının turizm amaçlı kullanımı hem hukuki güvenlik hem de yatırımcı memnuniyeti açısından dengeli ve istikrarlı bir şekilde yürütülmektedir.

2.5.14. Teminat Mektuplarının Değiştirilmesi

16/3/2007 tarihinden önce ana yatırımcılardan alınan teminat mektupları, yatırımcıların talep etmesi halinde, Kamu Taşınmazlarının Turizm Yatırımlarına Tahsisi Hakkında Yönetmelik 11. maddesi hükümlerine uygun şekilde değiştirilebilecektir. Bu düzenleme, eski uygulamalardan kaynaklanabilecek farklılıkların giderilmesine ve mevcut teminatların güncel hukuki çerçeveye uyumlu hale getirilmesine imkân tanıyarak yatırımcıların güvenliğini ve idari uygulamalarda birlikteliği sağlamaktadır.

2.5.15. Önceki Ön İzin ve Kesin Tahsisler

Yatırımcıların, (a) Bakanlık veya Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı aleyhine mevcutsa açtıkları davalardan tüm yargılama giderlerini üstlenerek kayıtsız ve şartsız feragat etmeleri, (b) ön izin/ kesin tahsis ile varsa irtifak ve/veya kullanma izni işlemlerinden doğan tüm mali ve diğer yükümlülükleri eksiksiz yerine getirmeleri, (c) termal amaçlı tahsislerde ilgili idareden alınacak termal tesis izin yazısını Bakanlığa sunmaları, (ç) Bakanlıkça bildirilecek yeniden belirlenen ön izin/kesin tahsis koşullarını kabul ettiklerine dair noter onaylı taahhünameyi ibraz etmeleri ve (d) iki Bakanlıkça (Kültür ve Turizm ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği) belirlenecek yeni kullanım bedeli ve yeni koşullarla düzenlenecek sözleşmeyi imzalayacaklarına ilişkin noter onaylı taahhünameyi vermeleri şarttır. Bu koşulların topluca karşılanması halinde, ilgili yatırımcıların ön izin veya kesin tahsis koşullarından sadece ön izin/kullanım bedeli ile hasılat payına ilişkin hükümler güncel rejime uyulanır.

2.5.16. Üst Hakkı İpoteğin Paraya Çevrilmesi Yoluyla Satılmış İptale Konu Kesin Tahsisler

Kamu taşınmazlarının turizm yatırımlarına tahsisi sürecinde, geçmişte iptal edilmiş tahsislerin durumu yatırımcı güveni ve hukuki istikrar açısından kritik bir öneme sahiptir. Bu bağlamda, Kamu Taşınmazlarının Turizm Yatırımlarına Tahsisi Hakkında Yönetmelik GEÇİCİ MADDE 7, Ek Madde 4'te öngörülen düzenlemelerin geçmişe dönük olarak uygulanabilmesini sağlayan özel bir çerçeve sunmaktadır¹¹⁴.

Söz konusu düzenleme, Ek Madde 4'te belirtilen koşullar kapsamında olup da bu maddenin yürürlüğe girmesinden önce kesin tahsisi iptal edilen taşınmazları kapsamaktadır. Bu taşınmazlar, Ek Madde 4'te öngörülen hükümler doğrultusunda yeniden ihya edilebilecek; böylece yatırımcılar, geçmişte yaşanan iptallerden dolayı kaybettikleri haklarını belirli koşullar yerine getirildiğinde yeniden kazanma imkânına sahip olacaktır.

Ancak iptali telafi edebilmek için, varsa üst hakkının iptaline ilişkin açılmış davalardan vazgeçilmesi gerekmektedir. Bu şart, yatırımcı ile idare arasında olası hukuki uyuşmazlıkların çözülmesini ve tahsis süreçlerinin bütünlüğünü güvence altına almayı amaçlamaktadır. Böylelikle, geçmişte iptal edilmiş tahsisler, mevzuatın belirlediği standartlar çerçevesinde yeniden yapılandırılarak hem yatırımcı hem de kamu yararı dengesi korunmuş olur.

Bu düzenleme, yalnızca yatırımcı haklarının korunmasını sağlamakla kalmaz; aynı zamanda idarenin tahsis politikalarının sürdürülebilir ve istikrarlı bir şekilde uygulanmasına da katkıda bulunur. Geçmiş iptallerin ihyası, kamu taşınmazlarının turizm yatırımlarına tahsisinde güven ve öngörülebilirliği artırarak sektörel yatırımların uzun vadeli planlamasına da olumlu etkiler sağlar.

2.5.17. Önceden Dondurulan Ön İzinler

Bu düzenleme, önceki yıllarda dondurulmuş ön izinlerin sürelerinin nasıl işlemeye başlayacağını ve bu süreçte izlenecek kuralları netleştirmektedir. Belirli bir tarihten itibaren başlatılan beş yıllık süre, ön izinlerin geçerliliği açısından referans noktası olarak kabul edilmekte; bu süre içinde dondurma sebepleri ortadan kalkmazsa, ön izin otomatik olarak sona ermektedir. Bu durumda yatırımcılar herhangi bir hak veya tazminat talebinde bulunamaz; ancak verilmiş olan teminatlar geri ödenir. Bu yaklaşım, uzun süre kullanılmayan veya askıda kalan ön izinlerin sonlandırılmasını sağlayarak kaynakların etkin kullanımını ve yatırım

¹¹⁴ Bu Yönetmeliğin ek 4 üncü madde hükümleri, aynı maddede belirtilen durumda olup da bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce iptal edilen kesin tahsisler için de uygulanır. Bu durumda, daha önce iptal edilen kesin tahsis, aynı maddede belirtilen koşullarla ihya edilir, varsa üst hakkının iptaline ilişkin açılan davalardan vazgeçilir.” (GEÇİCİ MADDE 7/1).

süreçlerinde belirsizliklerin azaltılmasını hedeflemektedir. Aynı zamanda, sürecin öngörülebilir ve adil bir çerçevede yürütülmesine imkân vererek hem yatırımcı hem de idari taraf açısından hukuki ve mali açıdan güvence sağlamaktadır.

2.5.18. Kesin Tahsise Dönüştürülemeyen Ön İzinler

Veriliş tarihinden itibaren 20 yıl geçmiş ve kesin tahsise dönüşmemiş ön izinler, belirlenen ek süre içerisinde de sonuçlanmazsa otomatik olarak sona erer. Benzer şekilde, yakın zamanda 20 yıllık süresini dolduracak olan ön izinler için de aynı kural uygulanır. Bu yaklaşım, uzun süre kullanılmayan veya askıda kalan ön izinlerin iptal edilmesini sağlayarak taşınmazların atıl kalmasını önler ve kaynakların daha etkin kullanılmasına imkân tanır. Ayrıca, yatırımcılar açısından öngörülebilirlik sağlayarak sürecin adil ve düzenli yürütülmesine katkıda bulunur. Teminatların iade edilmesi ise mali hak kaybını önleyerek sürecin dengeli bir şekilde işlemesine olanak verir.

Danıştay 6. Daire'nin 03.06.2021 tarihli, E.2019/21495, K.2021/7637 sayılı kararında¹¹⁵; Kamu Taşınmazlarının Turizm Yatırımlarına Tahsisi Hakkında Yönetmelik'in Geçici 9/1 hükmü (ön iznin verilişinden itibaren 20 yıl geçip ayrıca değişiklik sonrası tanınan 6 ay içinde de kesin tahsise dönüştürülemeyen ön izinlerin kendiliğinden sona ermesi) hukuka uygun bulunmuştur. Somut olayda 1991 tarihli ön izin 25.09.2018'den sonraki 6 ayda da kesin tahsise çevrilemediği için kendiliğinden sona ermiş; buna bağlı olarak 2634 sayılı Kanun m.34(g) gereği turizm yatırım belgesi iptalinin de hukuka uygun olduğu kabul edilmiştir. Mahkeme, düzenlemenin kamu taşınmazlarının yıllarca atıl kalmasını engelleme amacını vurgulamış; "her ne sebeple olursa olsun" ibaresinin belirsiz olmadığı, yönetmeliğin ön izin–dondurma sistematigi içinde anlam kazandığı gerekçesiyle iptal talebini reddetmiştir. Karar, konumuz bakımından, uzun süre kesin tahsise dönüştürülmeyen ön izinlerin ve bunlara bağlı hakların idari bildirim aranmaksızın düşebileceğini ve yatırım belgesinin de buna paralel hukuken sona erdirilebileceğini netleştirmektedir.

Danıştay 6D, 03.06.2021 kararı, ön iznin 20 yıl + ek 6 ay içinde kesin tahsise dönüştürülememesi halinde kendiliğinden sona erdiğini ve buna bağlı belge iptalinin hukuka uygunluğunu teyit etmektedir.

¹¹⁵ DANIŞTAY 6.D. 2019/21495 E. 2021/7637 K. 03.06.2021 T. <https://www.ictihatlar.com.tr/ictihatdetay-73510-danistay-Danistay-6-Daire-2019-21495-Esas-2021-7637-Karar-Sayili-Ilami.html?aranan=Kamu%20Ta%C5%9F%C4%B1nmazlar%C4%B1n%C4%B1n%20Turizm%20Yat%C4%B1r%C4%B1mlar%C4%B1na%20Tahsisi> E.T.: 06.09.2025.

2.5.19. Mevcut Sözleşmelerdeki Bedel Artışı

Kesin tahsisi yapılmış yatırımcı veya işletmecilerin müteakip yıllara ait kullanım bedellerinin tespit ve tahsili, hem kamu gelirlerinin güvence altına alınması hem de yatırımcıların öngörülebilirliğinin sağlanması açısından önem taşır. Bu bağlamda, Kamu Taşınmazlarının Turizm Yatırımlarına Tahsisi Hakkında Yönetmelik, söz konusu kullanım bedellerinin hesaplanması ve tahsilinde bir geçiş rejimi öngörmektedir¹¹⁶.

Düzenleme, mevcut sözleşmelerin yenilenmesine gerek kalmaksızın, her yıl kullanım bedellerinin artırılmasını ve tahsil edilmesini sağlar. Artış oranı olarak, Yönetmeliğin 21. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde belirtilen oran esas alınır. Bu yöntem, sözleşmelerin statükosunu korurken, artışların düzenli ve öngörülebilir bir şekilde uygulanmasına imkân tanır.

Özellikle 2018–2019 dönemi için özel bir ayırım yapılmıştır. 1/8/2018 tarihinden itibaren güncellenerek tespit edilen cari yıl kullanım bedelinin, 1/1/2019 tarihine kadar olan kısmı mevcut sözleşme hükümlerine göre; 1/1/2019 tarihinden sonraki kısmı ise 21/1-(a) bendine göre hesaplanır ve tahsil edilir. Bu geçiş rejimi, 2018 içinde başlayan güncellemenin geriye dönük olarak sözleşmesel dengeleri bozmasını önlerken, 2019’dan itibaren tek tip, objektif ve standart bir endeksleme uygulamasına geçişi güvence altına alır.

Ayrıca, 2018 güncellemesinden kaynaklanan fazla tahsilatlar mevcut veya ileride doğacak diğer sözleşme borçlarından mahsup edilir. Bu yaklaşım, yatırımcıların nakit akışını olumsuz etkilemeden idarenin gelirlerini korumaya imkân tanır ve potansiyel uyuşmazlıkları önler.

2.5.20. Daha Önce Yapılan Tahsislerde Ek Yatırım Süresi Uygulaması

30/12/2016 tarihinden önce yapılan kesin tahsislerde, ek yatırım süresi verilmesi ve kesin tahsis teminatının iadesi süreçleri, yatırımcıların projeyi fiilen başlatıp başlatmadığını objektif olarak ortaya koyacak bir fiziki gerçekleşme şartına bağlanmıştır. Bu bağlamda, Kamu Taşınmazlarının Turizm Yatırımlarına Tahsisi Hakkında Yönetmelik inşaatın en az %15’inin tamamlandığının belgelenmesini ön koşul olarak belirlemektedir¹¹⁷.

¹¹⁶ “Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce adına kesin tahsis yapılan yatırımcı veya işletmecilerin müteakip yıllar için kullanım bedelleri sözleşmeleri yenilenmeksizin bu Yönetmeliğin 21 inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde belirtilen oranda arttırılarak tespit ve tahsil edilir. Ancak, 1/8/2018 tarihinden itibaren güncellenerek tespit edilen cari yıl kullanım bedellerinin; 1/1/2019 tarihine kadar olan döneme isabet eden kısmı mevcut sözleşme hükümlerine göre, bu tarihten sonraki döneme isabet eden kısmı ise Yönetmeliğin 21 inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendine göre hesaplanarak tahsil edilir ve varsa fazlaya ilişkin tutar sözleşmeden doğan veya doğacak olan diğer ödemelerden mahsup edilir.” (GEÇİCİ MADDE 10/1).

¹¹⁷ “30/12/2016 tarihinden önce yapılan kesin tahsislerde ek yatırım süresi verilmesinde ve kesin tahsis teminatının iadesinde inşaatın en az yüzde onbeşinin tamamlandığının belgelenmesi şartı aranır.” (GEÇİCİ MADDE 11/1).

30/12/2016 tarihinden önce yapılan kesin tahsisler için iki kritik idari işlemi – ek yatırım süresi verilmesi ve kesin tahsis teminatının iadesi – asgarî bir fiziki gerçekleşme koşuluna bağlayarak geçiş dönemi için net bir eşik oluşturur: inşaatın en az %15’inin tamamlandığının belgelendirilmesi. Bu eşik, bir yandan yatırımcının projeyi fiilen başlattığını ve sahada ilerleme kaydettiğini objektif biçimde ortaya koyarak spekülâtif tahsisleri, atıl beklmeleri ve süre uzatım taleplerini filtreler; diğer yandan kamu taşınmazının tahsis amacına uygun şekilde kullanılmasını ve kamu gelir/güvencelerinin (teminat) korunmasını sağlar. “Belgelendirme” şartı, idarenin somut ve doğrulanabilir kanıta dayanarak karar vermesini zorunlu kılar; uygulamada bu durum, yetkili idarelerce (imar–yapı ruhsatı makamları, ilgili Bakanlık birimleri vb.) düzenlenen ilerleme/fiziki gerçekleşme tespitleri ile proje keşif-metrajları ve yerinde inceleme tutanakları gibi teknik dokümantasyonun dosyaya konulmasını gerektirir. %15’lik baraj, teminatın iadesini de otomatik hale getirmez; yalnızca ön koşul niteliğindedir: yatırımcı bu eşiği ispatlasa dahi teminat iadesi, sözleşmesel diğer yükümlülüklerin (ör. izinler, ödemeler, sözleşmeye uyum) yerine getirilmiş olması ve idarenin kontrol/uygunluk değerlendirmesi ile mümkündür. Keza ek süre talebi de hakkın doğması değil, şartların varlığı halinde takdire bağlı bir idari işlemdir; idare, projenin genel uygulanabilirliğini, çevresel/planlama uyumunu ve kamu yararını gözeterek karar verir.

2.5.21. Başlanmış İşler

1/6/2019 tarihi itibarıyla başlatılmış ancak henüz sonuçlanmamış orman alanlarındaki konaklama amaçlı tesis ve mesire yeri kiralama işlemlerinde uygulanacak rejimi netleştirmek amacıyla Kamu Taşınmazlarının Turizm Yatırımlarına Tahsisi Hakkında Yönetmelik önemli bir düzenleme getirmektedir¹¹⁸. Buna göre, 6831 sayılı Orman Kanunu’nun 17/3 maddesi kapsamında, Orman Genel Müdürlüğü mülkiyetinde bulunan ve konaklama amaçlı kullanımına izin verilen tesisler ile konaklama amaçlı mesire yeri kiralama işlemleri, ihale süreci tamamlanıncaya kadar söz konusu yönetmeliğin hükümlerine tabi olacaktır.

6831 sayılı Orman Kanunu¹¹⁹ m.17/3 kapsamında Orman Genel Müdürlüğü sabit kıymetlerine alınmış olup konaklama amaçlı kullanımı mümkün tesisler ile konaklama amaçlı mesire yeri kiralamaları, sonuçlanıncaya kadar bu Yönetmelik hükümlerine tabi olacaktır. Böylece devam eden ihalelerde hangi kuralların uygulanacağına dair tereddüt giderilir; ön izin–

¹¹⁸ “1/6/2019 tarihi itibarıyla, ihale süreci başlamış ancak henüz sonuçlanmamış olan; 6831 sayılı Orman Kanununun 17 nci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca Orman Genel Müdürlüğü sabit kıymetlerine alınan tesislerden konaklama amaçlı kullanılması mümkün olanlar ile konaklama amaçlı mesire yeri kiralaması işlemlerinde bu Yönetmelik hükümleri uygulanır.” (GEÇİCİ MADDE 12/1).

¹¹⁹ Orman Kanunu ile ilgili bilgiler (https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6831&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=3 E.T.: 05.09.2025).

kesin tahsis akışı, kullanım bedeli/hasılat payı ilkeleri, süre ve denetim hükümleri gibi çerçeve kurallar tek bir düzenlemede toplanır. Düzenleme hem idare açısından işlemlerin hukuki güvenlik içinde sürdürülmesini hem de istekliler bakımından öngörülebilirlik ve eşit muamele ilkesinin korunmasını sağlar; aynı zamanda farklı dönem mevzuatlarının çakışmasından doğabilecek uyumsuzluk riskini azaltır.

2.5.22. Tarım ve Orman Bakanlığınca Yapılan Sözleşmelerin Uyarlanması

Tarım ve Orman Bakanlığınca Kanun'un geçici 12. maddesi kapsamında yapılmış kiralama sözleşmeleri ile verilmiş ön izin ve kesin izinler ve bunlara bağlı olarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca tesis edilen irtifak hakları veya verilen kullanma izinleri, yatırımcı/işletmecinin 28/7/2022 tarihine kadar başvurması ve üçlü şart setini eksiksiz yerine getirmesi halinde bu Yönetmeliğin hükümlerine uyarlanır. Şartlar şunlardır: (i) mevcutsa Bakanlıklar aleyhine açılmış davalardan yargılama giderleri üstlenilerek kayıtsız-şartsız feragat, (ii) kiralama/izin/irtifaktan doğan tüm mali ve diğer yükümlülüklerin yerine getirilmesi ve (iii) Bakanlığın sahada yapacağı son durum tespitine göre tesisin mevcut tür-sınıf-kapasitesine uygun şekilde bu Yönetmelik çerçevesinde kullanım bedeli, hasılat payı ve tahsis koşullarının yeniden belirlenmesi; ayrıca ÇŞİDB'nce bu yeni bedeller ve yeni koşullarla düzenlenecek sözleşmenin imzalanacağını kabul eden noter onaylı taahhütnamenin ibrazı. Böylelikle hüküm, farklı bakanlıkların işlem tesis ettiği orman kökenli turizm yatırımlarını standart bir turizm tahsisi rejimi altında konsolide eder; idari ihtilafların feragat yoluyla tasfiyesini, gelir paylaşımı/kullanım bedeli parametrelerinin güncellenmesini ve tesislerin fiilî durumu esas alınarak şeffaf, ölçülebilir kriterlerle sisteme dâhil edilmesini sağlar. Bu geçiş, kamu yararını gözeterek (gelirlerin ve denetimin güçlendirilmesi), yatırımcı açısından ise hukuki belirlilik ve devamlılığı temin ederek uygulamada iki farklı mevzuat alanı arasında ortaya çıkabilecek boşlukları kapatır.

5084 sayılı Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 2. maddesine göre, vergi ve sigorta primi teşvikleri ile enerji desteğinden yararlanacak bölgeler; Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığınca 2001 yılı için kişi başına gayri safi yurt içi hâsıla tutarı 1500 ABD Doları veya daha az olan iller ile bu iller dışında kalıp Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca 2003 yılı için belirlenen sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamasında endeks değeri eksi olan illerdir. Ayrıca, bedelsiz arsa ve arazi temini teşvikinden yararlanacak bölgeler ise bu illere ek olarak kalkınmada öncelikli yöreler

kapsamındaki diğer illeri de içermektedir. Bu düzenleme ile ekonomik gelişmişlik düzeyi düşük bölgelerde yatırımların ve istihdamın artırılması hedeflenmiştir¹²⁰.

Tarım ve Orman Bakanlığınca yapılmış kiralama sözleşmeleri veya verilmiş kesin izinler hangi başlangıç ve bitiş tarihlerini içeriyorsa, bu Yönetmelik hükümlerine göre uyarlanan yeni sözleşmeler de aynı süre aralığını koruyacaktır. Böylece geçmişte verilen hakların süresinde bir kayıp ya da keyfi değişiklik yapılmasının önüne geçilmekte; yatırımcıların hukuki güvenliği sağlanırken, idarenin de önceki sözleşme düzeniyle uyumlu bir şekilde süreklilik tesis etmesi amaçlanmaktadır.

Tarım ve Orman Bakanlığınca verilen izne dayanılarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca lehine irtifak hakkı tesis edilen yatırımcı ve işletmecilerin sözleşmeleri uyarlanırken; izin alanları, onaylı planlardaki kullanım kararları ve irtifaka konu taşınmazların sınırları göz önünde bulundurulur. Böylece hem izin ile plan arasında uyum sağlanmakta hem de taşınmazın sınırları itibarıyla hukuki ve fiilî belirsizliklerin önüne geçilmektedir. Düzenleme, uyarlama sürecinin teknik doğruluk ve plan bütünlüğü içinde yürütülmesini garanti ederek yatırımcı haklarını güvence altına alırken, kamu yararı ve planlama esaslarını da koruma amacını taşımaktadır.

2.5.23. Orman Vasıflı Taşınmazlardaki Yapılaşmaya Esas İnşaat Hakkı

Orman alanlarında yapılaşmaya yönelik izin süreçlerinde belirsizliklerin bulunduğu ifade edilmektedir¹²¹. Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 23. geçici maddesi kapsamında; kamu taşınmazları üzerinde turizm yatırımı amacıyla Kültür ve Turizm Bakanlığınca kesin tahsis yapılan, Orman ve Su İşleri Bakanlığınca kesin izin verilen veya Maliye Bakanlığı tarafından irtifak hakkı ya da kullanma izni tanınan yatırımcı ve işletmecilerin sözleşmeleri, belirli koşulların yerine getirilmesi (açılmış davalardan feragat, borç bulunmaması, bir yıl içinde başvuru) hâlinde yeniden düzenlenerek 49 yıla kadar uzatılabilmektedir. Ayrıca, milli parklar ve tabiat parklarındaki 29 yıllık kiralamalar da irtifak hakkına dönüştürülerek 49 yıla çıkarılabilmektedir. Ancak kampingler, günübirlik tesisler ve konaklama unsuru içeren mesire yerlerinde toplam süre 20 yılı geçmemektedir. Yeni düzenlenecek sözleşmelerde önceki hak ve yükümlülükler korunmakla birlikte yatırımcıların talebi üzerine yapı ve tesislerin türü ve miktarı yeniden değerlendirilebilmekte, sözleşme bedeli güncellenmektedir. Bedelin

¹²⁰ Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile ilgili bilgiler (<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5084.pdf> E.T.: 05.09.2025).

¹²¹ A. A. Coşkun, Orman Alanlarının Turizme Tahsisinde Durum – II, Temmuz 2015, http://www.foresteconomics.org/turizm_2.doc E.T.: 20.11.2025).

belirlenmesi, ödeme şekli ve diğer uygulama esasları ise ilgili bakanlıklarca müştereken tespit edilmektedir¹²².

2.6. Turizm Teşvik Kanunu Kapsamında Açılan İdari Davalar ve Davaların Görülme Usulleri

2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu kapsamında kamu taşınmazlarının satış, tahsis veya kiralama gibi işlemler birer idari işlem niteliği taşır. Bu işlemlere karşı, hukuka aykırılık iddiasıyla iptal davası açılması mümkündür. Aşağıda, bu tür davaların açılma süreleri, yargılama usulleri, kimler tarafından açılabileceği ve kanun yolları ele alınmıştır.

2.6.1. Dava Açma Süresi

İdari dava açma süresi genel kural olarak, özel kanunlarda ayrı bir süre öngörülmemişse, idare mahkemelerinde 60 gündür. Ancak 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu uyarınca yapılan satış, tahsis ve kiralama işlemleri için özel bir süre öngörülmüştür. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 20/A maddesi uyarınca, bu işlemlerden doğan uyuşmazlıklarda dava açma süresi 30 gündür. Bu süre, idari işlemin ilgiliye tebliğinden itibaren başlar. Belirtilen 30 günlük süre içinde dava açılmaması halinde, dava hakkı süre aşımı nedeniyle kaybedilecektir¹²³.

2.6.2. Yargılama Usulü

Turizmi Teşvik Kanunu kapsamındaki satış/tahsis/kiralama işlemlerine karşı açılan davalar, ivedi yargılama usulüne tabidir. İvedi yargılama usulü, idari yargılamada belirli uyuşmazlıklar için öngörülen hızlandırılmış bir yargılama prosedürüdür. Bu usul kapsamında davalar, diğer idari davalardan farklı olarak daha kısa sürelerde ve bazı usulî kısıtlamalarla görülür. İlgili düzenleme, 2577 sayılı Kanun'un 20/A maddesinde 2014 yılında yapılan değişikliklerle getirilmiştir.

İvedi yargılama usulünün başlıca özellikleri şu şekilde özetlenebilir:

- Dava açma süresi: 30 gün (yukarıda belirtildiği üzere)
- İlk inceleme süresi: Dava dilekçesinin mahkemeye verilip kaydedilmesinden sonra 7 gün içinde ilk inceleme yapılır ve dilekçe tebliğe çıkarılır

¹²² Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile ilgili bilgiler (<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=4706&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> E.T.: 05.09.2025).

¹²³ İdari Yargılama Usulü Kanunu ile ilgili bilgiler (<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2577&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> E.T.: 05.09.2025).

- Savunma süresi: Davalı idareye dilekçenin tebliğinden itibaren 15 gün savunma süresi tanınır (bu süre bir defaya mahsus en fazla 15 gün uzatılabilir). Bu usulde replik-düplik (cevaba cevap ve ikinci cevap) aşamaları yoktur; savunma verildiğinde veya süresi dolduğunda dosya tekemmül etmiş sayılır
- Karar süresi: Dosyanın tekemmülünden (yargılama için gerekli bilgi ve belgelerin tamamlanmasından) itibaren en geç bir ay içinde mahkeme davayı karara bağlar. Mahkeme, gerekli görürse keşif, bilirkişi incelemesi veya duruşma yapabilir ancak bunlar da ivedilikle sonuçlandırılır.
- Yürütmenin durdurulması: Davacı, işlemin yürütülmesinin durdurulmasını (yürütmeyi durdurma kararı) talep edebilir. Mahkeme bu talebi inceleyebilir; ancak yürütmeyi durdurma kararlarına karşı itiraz yolu kapalıdır, yani idarenin aleyhine verilen bir yürütmeyi durdurma kararına üst mahkemede itiraz edilemez. Bu, ivedi usulün önemli bir özelliğidir ve davanın gecikmeksizin sonuçlanmasını sağlamaya yöneliktir.

Belirtmek gerekir ki, bu davalar idare mahkemelerinin görev alanına girer ve yazılı yargılama usulü uygulanır. Dava, işlemi yapan idari mercinin bulunduğu yerdeki yetkili idare mahkemesinde açılır. İvedi yargılama usulü, davanın tek hâkimle mi yoksa heyet (kurul) halinde mi görüleceği konusunda bir değişiklik getirmez; dava konusu uyuşmazlığın miktarına göre genel usulde olduğu gibi tek hâkim veya heyet tarafından görülür.

Anayasa Mahkemesi’nin Cengiz İnş. San. ve Tic. A.Ş. ve Mirax Tur. İnş. Tic. A.Ş. (Karar Tarihi: 26.06.2019, Başvuru Numarası: 2015/7846) kararında¹²⁴; Kemer/Beldibi’ndeki turizm alanına ilişkin ilansız ek tahsis işlemi üçüncü kişilerce (yerel sakinler, TMMOB Mimarlar Odası, Baro) dava edilip iptal edilince, yatırımcı şirketler “usule ve mevzuata açık aykırılık nedeniyle adil yargılanma” ile “yapılan yatırımların karşılıksız kalması nedeniyle mülkiyet hakkı” ihlali iddialarıyla bireysel başvuru yapmıştır. AYM, müdahil sıfatıyla yargılamaya katılan başvuru sahiplerinin adil yargılanma güvencelerine prensipte dayanabileceğini kabul etmekle birlikte, derece mahkemelerinin Kamu Arazisinin Turizm Yatırımlarına Tahsisi Hakkında Yönetmelik’teki ilansız tahsis istisnalarını yorumlayışında bariz takdir hatası/açık keyfîlik bulunmadığı gerekçesiyle bu şikâyeti açıkça dayanaktan yoksun bulmuştur. Yatırım ve harcamalara dayalı mülkiyet hakkı iddiasında ise, iptale yol açan idari işlemin hukuka aykırılığı nedeniyle uğranıldığı ileri sürülen zararın, öncelikle idare aleyhine tam yargı/tazminat davası ile ileri sürülmesi gerekirken bu yol tüketilmediği için başvuru başvuru yolları

¹²⁴ Anayasa Mahkemesi Bireysel Başvuru Kararı, 26.06.2019; Başvuru Numarası: 2015/7846, <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Basvurular/tr/pdf/2015-7846.pdf> E.T.: 06.09.2025.

tüketilmediğinden kabul edilemez görülmüştür. Karar, turizm tahsislerinde üçüncü kişi davaları sonucunda verilen iptallerin yatırımcının AYM önünde doğrudan mülkiyet koruması sağlamadığını; zararın telafisi için idari yargıda tazminat yolunun işletilmesinin zorunlu olduğunu ve adil yargılanma denetiminde AYM'nin, tahsis/ek alan kriterlerine ilişkin yerindelik denetimi yapmayıp yalnızca açık keyfilik ölçütüyle sınırlı hareket ettiğini göstermesi bakımından konumuzla doğrudan bağlantılıdır.

AYM'nin Cengiz & Mirax kararında, ilansız ek tahsise dair derece mahkemesi yorumunda 'açık keyfilik' görülmeyle adil yargılanma şikâyeti reddedilmiş; mülkiyet iddiasında ise önce tam yargı davası yolunun tüketilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Cengiz İnş. San. ve Tic. A.Ş. ve Mirax Tur. İnş. Tic. A.Ş. kararı, turizm yatırımlarına konu kamu taşınmazlarının tahsis sürecinde ortaya çıkan uyuşmazlıklarda Anayasa Mahkemesi'nin rolünü ve denetim sınırlarını göstermesi bakımından son derece öğreticidir. Kararda, öncelikle ilansız ek tahsis istisnalarının yorumlanmasına ilişkin olarak derece mahkemelerinin yaklaşımında “bariz takdir hatası” veya “açık keyfilik” bulunmadığı vurgulanmakta; böylece AYM, turizm teşvik mevzuatına ilişkin yerindelik denetimi yapmayacağını, yalnızca açık keyfilik ölçütüyle sınırlı bir hukuka uygunluk denetimi gerçekleştireceğini ortaya koymaktadır. Bu yönüyle karar, turizm tahsisleri bakımından AYM'nin, Danıştay'ın hukuka uygunluk değerlendirmesini kural olarak veri kabul ettiğini göstermektedir.¹

Diğer yandan Mahkeme, tahsise konu kamu taşınmazına ilişkin iptal davasının üçüncü kişiler (yerel sakinler, meslek odası, baro) tarafından açılması üzerine verilen iptal kararından zarar gördüğünü ileri süren yatırımcı şirketlerin mülkiyet hakkı iddiasını, öncelikle idari yargıda tam yargı/tazminat davası açılmamış olması nedeniyle “başvuru yolları tüketilmemiştir” gerekçesiyle kabul edilemez bulmuştur. Bu yaklaşım, kamu taşınmazlarının tahsisinde idarenin hukuka aykırı işleminden kaynaklanan zararların, doğrudan bireysel başvuru konusu yapılmasından önce idari yargıda tazminat mekanizmaları üzerinden ileri sürülmesi gerektiğini ortaya koymaktadır. Dolayısıyla yatırımcıların, tahsis işlemlerinin sonradan iptali sonucu uğradıkları zarar bakımından, AYM önünde doğrudan bir “mülkiyet hakkı koruması”na değil, öncelikle idare aleyhine açılacak tam yargı davasına yönelmeleri zorunlu görülmüştür.

Karar, uygulama açısından şu sonuçlara işaret etmektedir: İlk olarak, turizm yatırımcısına tahsis edilen kamu taşınmazları bakımından ilan ve başvuru toplama usulleri, Kamu Taşınmazlarının Turizm Yatırımlarına Tahsisi Hakkında Yönetmelik'te öngörülen sıkı şekil şartları çerçevesinde Danıştay denetimine tabidir. İlan yapılmadan veya ilansız tahsis

istisnasının sınırları Yönetmelik'te öngörülen hallerin dışına taşırılarak yorumlandığında, bu tür ek tahsis işlemleri Danıştay içtihatlarında geçerli bir iptal sebebi sayılmaktadır. İkinci olarak, tahsis edilen taşınmazın fiilen yatırım amacıyla kullanıma açılması ve önemli ölçüde yatırım yapılmış olması dahi, ilansız tahsis şartlarının somut olayda gerçekleşmediği sonucuna varılması hâlinde, iptal kararını tek başına engellememektedir.

Bu çerçevede, kamu taşınmazlarının turizm yatırımlarına tahsisinde hukuk güvenliğinin sağlanması bakımından, tahsise konu taşınmazın ilan edilip edilmediğinin ve ilansız tahsis istisnalarına gerçekten uyulup uyulmadığının, Resmî Gazete kayıtları ile ilgili bakanlık ve idare ilanlarının titizlikle incelenmesi önem taşımaktadır. İlanın hiç yapılmadığı veya Yönetmelik'te öngörülen istisnai koşullar gerçekleşmediği hâlde ilansız tahsis yoluna gidildiği tespit edilirse, bu durum idari yargıda açılacak iptal davasında ciddi bir hukuka aykırılık gerekçesi olarak kullanılabilir. Öte yandan, tahsisin iptali sebebiyle yatırımcının uğradığı zararın giderimi bakımından, AYM'nin de vurguladığı üzere, idare aleyhine tam yargı davası açılması ve zarar–nedensellik bağı çerçevesinde tazminat talep edilmesi gerekmektedir. Bu yönüyle karar, bir yandan üçüncü kişi davalarıyla turizm tahsislerinin iptal edilebilirliğini teyit ederken, diğer yandan yatırımcı bakımından başvurulması gereken yargısal koruma yolunun idari yargıdaki tazminat davası olduğunu açıkça ortaya koymaktadır.

2.6.3. Dava Açma Ehliyeti

İdari davalarda aktif dava ehliyeti (davayı açma yetkisi), dava konusu idari işlemde menfaati ihlal edilen kişilere aittir. 2577 sayılı İYUK m.2'ye göre, idari işlemlerin iptali için menfaatleri ihlâl edilenler iptal davası açabilirler. Dolayısıyla, Turizmi Teşvik Kanunu kapsamında yapılan satış, tahsis veya kiralama işleminden hukuken ilgisi bulunan ve menfaati etkilenen gerçek veya tüzel kişiler dava açmaya yetkilidir¹²⁵.

Kesin tahsis veya tahsis ihalesine ilişkin işlemler bakımından kimlerin dava açabileceği, somut olayın niteliğine göre değişir:

- Taşınmaza tahsis için başvurmuş ancak tahsis alamayan yatırımcılar, aynı ihaleye katılmış rakip yatırımcılar veya teklif sahipleri, rekabet eşitliği ve işlemde doğrudan etkilenme gerekçesiyle menfaat koşulunu taşırlar¹²⁶.
- Taşınmazın bulunduğu yerel yönetimler (belediye, il özel idaresi vb.), tahsis işlemi kendi planlama yetkilerini veya gelirlerini etkiliyorsa dava açabilirler¹²⁷.

¹²⁵ İdari Yargılama Usulü Kanunu ile ilgili bilgiler (<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2577&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> E.T.: 05.09.2025).

¹²⁶ Gözübüyük, A. Ş. / Tan, T., *İdare Hukuku – Genel Esaslar*, 18. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2021, s. 664.

¹²⁷ Duran, L., *Türk İdare Hukuku*, 7. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2020, s. 512–513.

- Kredi kuruluşları veya taşınmaz üzerinde aynî ya da şahsi hakkı bulunan üçüncü kişiler (örneğin kiracılar), tahsis işlemiyle doğrudan hakları zedeleniyorsa aktif dava ehliyetine sahiptirler.
- Meslek örgütleri (örneğin TMMOB, barolar, tabip odaları) yalnızca üyelerinin menfaati veya örgüt amaçlarıyla doğrudan bağlantı varsa dava açabilir; aksi halde “kamu yararı” iddiasıyla soyut biçimde dava açmaları mümkün değildir¹²⁸.
- Hemşeri dernekleri, çevre platformları veya milletvekilleri, doğrudan kişisel menfaat ilişkisi bulunmadıkça, genel kamu yararına dayalı davalarda ehliyet sahibi sayılmazlar¹²⁹.

Dolayısıyla, kesin tahsis iptali veya kesin tahsis ihalesinin iptali davasını açabilecek kişiler; ihaleye katılmış veya tahsis sürecinden doğrudan etkilenen yatırımcılar, hak veya yetkileri zedelenen kamu tüzel kişileri ve menfaat ilişkisi ispatlanabilir üçüncü kişilerle sınırlıdır. Menfaat koşulu bulunmayan kişilerin açtığı davalar, idari yargı mercilerince ehliyet yokluğundan reddedilir.

Bu ilke, idari yargıda “subjektif ehliyet koşulu” olarak adlandırılır¹³⁰. İptal davası, bireylerin kamu gücü karşısında korunmasını sağlamakla birlikte, soyut veya genel menfaatleri koruma aracı değildir; dolayısıyla menfaatin doğrudan, kişisel ve güncel olması aranır.

Anayasa Mahkemesi’nin Aydın İmar Sanayi ve Ticaret A.Ş. (Karar Tarihi: 28.07.2022, Başvuru Numarası: 2018/10972) kararında¹³¹; büyükşehir belediyesinin tamamına sahip olduğu şirket adına tapuda tescil edilen taşınmazların, 6360 sayılı Kanun uyarınca Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonu kararıyla Efeler Belediyesine devrine ilişkin uyuşmazlık, başvurunun mülkiyet hakkı şikâyetiyle bireysel başvuruya taşınmıştır. AYM, ihtilafın özünün kamuya ait taşınmazın hangi kamu otoritesine bırakılacağı olduğuna; şirket sermayesinin tamamının belediyeye ait bulunması nedeniyle şirket menfaatinin belediyenin menfaatiyle özdeşleştiğine ve bu durumda kamu gücünün bireysel başvuruda “başvurucu” rolünü üstlenemeyeceğine vurgu yaparak, başvuruyu kişi yönünden yetkisizlik nedeniyle kabul edilemez bulmuştur. Çalışmamız bakımından karar; kamu mülkiyetindeki taşınmazların tahsis/devirlerine ilişkin çekişmelerde, belediye şirketleri üzerinden ileri sürülen mülkiyet hakkı iddialarının bireysel başvuru yoluyla incelenemeyeceğini, zira bu tür çekişmelerin kamu hizmetinin hangi idare tarafından yürütüleceği ve kamu malının idareler arası tasarrufu niteliği

¹²⁸ Danıştay 10. Dairesi, E.2018/4561, K.2020/2374, T.17.6.2020.

¹²⁹ Danıştay İDDK, E.2014/1073, K.2017/2316, T.5.12.2017.

¹³⁰ Ulusoy, A., *İdari Yargılama Hukuku*, 8. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2023, s. 142–145.

¹³¹ Anayasa Mahkemesi Bireysel Başvuru Kararı, 28.07.2022; Başvuru Numarası: 2018/10972, <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Basvurular/tr/pdf/2018-10972.pdf> E.T.: 06.09.2025.

taşıdığını; dolayısıyla özel mülkiyete özgü güvencelerin ve AYM'nin mülkiyet hakkı denetiminin sınırlarının burada farklılaştığını açıkça ortaya koymaktadır.

AYM, Aydın İmar Sanayi kararında, sermayesinin tamamı belediyeye ait şirketin menfaatinin belediye menfaatiyle özdeşliği nedeniyle 'başvurucu' sıfatını taşıyamayacağı gerekçesiyle başvuruyu kişi yönünden reddetmiş; böylece kamu malının hangi idarede kalacağına dair çekişmelerin bireysel başvuru kapsamında incelenemeyeceğini vurgulamıştır.

2.6.4. Kanun Yolları

İdari yargıda kanun yolları, normal şartlarda ilk derece idare mahkemesi kararlarına karşı bölge idare mahkemesine istinaf, devamında Danıştay'a temyiz yolunu içerir. Ancak ivedi yargılama usulüne tabi davalarda istinaf yolu bulunmamaktadır; kararlar doğrudan temyize tâbidir.

İdari yargıda kanun yolları, ilk derece mahkemesi kararlarının bir üst merci tarafından hukuka uygunluk yönünden denetlenmesini sağlayan mekanizmalardır. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun (İYUK) 45 ve devamı maddelerinde iki temel kanun yolu düzenlenmiştir: istinaf ve temyiz.

Normal koşullarda, idare mahkemesi kararlarına karşı istinaf, bölge idare mahkemesinde incelenir; istinaf mahkemesi, hem maddî vakıayı hem de hukuku değerlendirir¹³². Yani istinaf, yalnızca hukukî denetim değil, aynı zamanda yeniden değerlendirme yetkisini de içerir. Mahkeme, kararın hukuka uygunluğunu ve delillerin değerlendirilmesini birlikte inceler; gerekirse duruşma yapabilir¹³³.

Buna karşılık temyiz, yalnızca hukuka uygunluk denetimi ile sınırlıdır. Temyiz mercii olan Danıştay, kararın dayandığı hukuki sebeplerin ve uygulanan mevzuatın doğruluğunu inceler; ancak delil değerlendirmesine ve vakıa tespitine karışmaz¹³⁴. Danıştay'ın görevi, "hukukî denetim" yapmak; yani kararın kanunlara, yönetmeliklere ve içtihatlarla uygun olup olmadığını araştırmaktır¹³⁵.

Turizmi Teşvik Kanunu kapsamındaki tahsis, satış veya kiralama işlemlerine ilişkin iptal davaları, İYUK m.20/A uyarınca ivedi yargılama usulüne tabidir. Bu usulde, istinaf yolu kapalıdır; ilk derece mahkemesi kararı, doğrudan Danıştay'a temyiz edilebilir. Temyiz süresi

¹³² Ulusoy, A., *İdari Yargılama Hukuku*, 8. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2023, s. 237–240.

¹³³ Günday, M., *İdare Hukuku*, 13. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2022, s. 712.

¹³⁴ Gözübüyük, A. Ş. / Tan, T., *İdare Hukuku – Genel Esaslar*, 18. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2021, s. 684–685.

¹³⁵ Danıştay 13. Daire, E.2019/5122, K.2021/2367, T.28.04.2021.

15 gündür ve bu sürede yapılan başvurular, Danıştay tarafından dosya üzerinden ve ivedilikle incelenir¹³⁶.

Danıştay, temyiz incelemesinde şu üç tür karar verebilir:

- Onama kararı: İlk derece mahkemesinin kararı hukuka uygunsa, olduğu gibi onanır.
- Bozma kararı: Kararın hukuka aykırı olduğu saptanırsa, bozular ve dosya ilgili mahkemeye gönderilir.
- Düzelterek onama kararı: Kararın sonucu doğru, ancak gerekçesi hatalı ise Danıştay kararı düzelterek onayabilir¹³⁷.

İYUK m.20/A uyarınca Danıştay'ın temyiz dilekçesini en geç iki ay içinde karara bağlaması ve kararını bir ay içinde tebliğe çıkarması gerekir. Temyiz aşamasında verilen karar kesin olup, bu kararın üzerinde başka bir kanun yolu bulunmamaktadır.¹³⁸

Bu düzenleme, özellikle kamu taşınmazlarının turizm yatırımlarına tahsisi gibi ekonomik değeri yüksek işlemlerin hızlı ve kesin biçimde sonuçlandırılmasını, yatırımcı ve idarenin uzun yargı süreçlerinden korunmasını hedeflemektedir. Ancak ivedi yargılama usulü, hız ile hukuki güvenceler arasında denge gözetilerek uygulanmalıdır; aksi halde, yargısal denetimin derinliği zayıflayabilir¹³⁹.

Danıştay 6. Daire'nin 17.02.2022 tarihli, E.2021/10896, K.2022/1753 sayılı kararında¹⁴⁰, İzmir/Urla'da bulunan bazı Hazine taşınmazlarının 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu ve Kamu Taşınmazlarının Turizm Yatırımlarına Tahsisi Hakkında Yönetmelik uyarınca Kültür ve Turizm Bakanlığı adına iki yıl ön tahsisine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada verilen istinaf kararının temyizi incelenmiştir. Bölge İdare Mahkemesi'nin davayı reddeden kararının "kesin nitelikte" olduğu, 2577 sayılı İYUK'un 46. maddesinde temyize götürülebilecek kararlar sınırlı olarak sayıldığından, bu uyuşmazlığın söz konusu kapsamda bulunmadığı tespit edilmiştir. Bu nedenle, davacı şirketin temyiz talebi incelenmeksizin reddedilmiş ve istinaf merciinin kararı kesinleşmiştir. Karar, turizm yatırımlarına yönelik ön tahsis işlemlerinde yargısal denetimin idari yargı aşamasında istinaf ile sınırlı kalabileceğini, her uyuşmazlığın Danıştay denetimine açılmayacağını ortaya koyması bakımından konumuzla doğrudan ilişkilidir.

¹³⁶ İYUK m.20/A; Danıştay 10. Daire, E.2020/3451, K.2021/4893, T.15.09.2021.

¹³⁷ Duran, L., *Türk İdare Hukuku*, 7. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2020, s. 528–530.

¹³⁸ İdari Yargılama Usulü Kanunu ile ilgili bilgiler (<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2577&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> E.T.: 05.09.2025).

¹³⁹ Tan, T., *İdari Yargılama Usulü Hukuku*, 6. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2021, s. 364–366.

¹⁴⁰ DANIŞTAY 6.D. 2021/10896 E. 2022/1753 K. 17.02.2022 T. <https://www.ictihatlar.com.tr/ictihatdetay-108938-danistay-Danistay-6-Daire-2021-10896-Esas-2022-1753-Karar-Sayili-Ilami.html?araman=Kamu%20Ta%C5%9F%C4%B1nmazlar%C4%B1n%C4%B1n%20Turizm%20Yat%C4%B1r%C4%B1mlar%C4%B1na%20Tahsisi> E.T.: 06.09.2025.

Danıştay 6D, 17.02.2022 tarihli karar, belirli ön tahsis uyuşmazlıklarında istinaf kararlarının kesin nitelikte olabileceğini ve her uyuşmazlığın Danıştay temyizine açılmayacağını vurgulamaktadır.

SONUÇ

Bu çalışma kapsamında, kamu taşınmazlarının turizm amacıyla tahsisi ve bu sürecin yargısal denetimi ayrıntılı biçimde incelenmiştir. Turizm sektörü, ekonomik kalkınmaya katkı sağlama, istihdam yaratma ve ülkenin uluslararası rekabet gücünü artırma açısından stratejik bir alan olarak öne çıkmaktadır. Bu bağlamda, kamu taşınmazlarının turizm yatırımlarına tahsisi, devletin turizm politikalarını hayata geçirebilmesi bakımından önemli bir araçtır. Ancak kamu taşınmazlarının tahsisi, yalnızca ekonomik kalkınma boyutuyla değil; aynı zamanda çevre hukuku, şehircilik ilkeleri, kamu yararı ve sürdürülebilirlik çerçevesinde de değerlendirilmesi gereken çok boyutlu bir süreçtir. Tez boyunca ortaya konulan analizler göstermektedir ki, turizm yatırımları için yapılan tahsislerde hukuki, idari ve yargısal denetim mekanizmalarının birlikte işletilmesi hem kamu yararının korunması hem de yatırımların sağlıklı ilerleyebilmesi açısından zorunludur.

Araştırma sürecinde ulaşılan en önemli bulgulardan biri, tahsis işlemlerinin idari işlem niteliğinde olması nedeniyle idari yargının etkin bir denetim mekanizması oluşturduğudur. 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu ve ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde, satış, kiralama ve irtifak hakkı tesisine ilişkin işlemler, hukuka aykırılık iddiasıyla iptal davasına konu olabilmektedir. Bu davaların ivedi yargılama usulüne tabi tutulması, turizm yatırımlarının ekonomik dinamizmini koruma amacını taşımakta; ancak hızlandırılmış yargılama prosedürünün tarafların savunma haklarını sınırlandırıcı etkiler doğurabileceği de göz ardı edilmemelidir. Buna rağmen Danıştay ve Anayasa Mahkemesi içtihatları, kamu yararının korunması, çevre hakkının gözetilmesi ve idarenin takdir yetkisinin sınırlandırılması açısından önemli güvenceler sunmaktadır. Böylece, idari yargı yalnızca hukuka uygunluk denetimi yapmakla kalmamakta; aynı zamanda kamu taşınmazlarının amaç dışı kullanımını önleyici ve çevresel değerleri koruyucu bir işlev de üstlenmektedir.

Çalışmada dikkat çekilen bir diğer husus, üstün kamu yararı ilkesinin somutlaştırılmasının gerekliliğidir. Uygulamada çoğu kez soyut bir gerekçe olarak kullanılan bu ilkenin, yargısal denetim süreçlerinde ölçülebilir ve denetlenebilir kriterlerle somutlaştırılması gerekmektedir. Özellikle kıyılar, ormanlar ve doğal sit alanları gibi korunması anayasal güvence altında olan taşınmazların turizm yatırımlarına tahsisi, kamu yararı kavramının sınırlarını zorlamakta ve kimi zaman çevresel haklarla ekonomik yarar

arasında çatışmaya yol açmaktadır. Bu noktada yargı organlarının, sürdürülebilirlik, çevresel etki ve gelecek kuşaklara karşı devletin yükümlülüklerini dikkate alarak denetim gerçekleştirmesi, hukuk devleti ilkesinin ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir.

Kamu taşınmazlarının turizm yatırımlarına tahsisi, yalnızca bir idari tasarruf değil, aynı zamanda ekonomik, sosyal ve çevresel boyutları olan çok yönlü bir süreçtir. Bu nedenle tahsis işlemlerinin şeffaflık, hesap verebilirlik ve rekabet ilkeleri çerçevesinde yürütülmesi büyük önem arz etmektedir. Uygulamada karşılaşılan sorunların çözümü için; tahsis süreçlerinde objektif kriterlerin açıkça belirlenmesi, çevresel etki değerlendirmesi raporlarının tahsis prosedürlerine entegrasyonu, yerel yönetimlerin ve sivil toplumun karar alma süreçlerine daha etkin şekilde katılımının sağlanması ve idari yargıda usul kurallarının sadeleştirilerek daha etkin denetim imkânı tanınması gerekmektedir.

Kamu taşınmazlarının turizm amacıyla tahsisi ve yargısal denetimi, özel yatırım yararı ile kamu yararı arasındaki hassas dengeyi kurmayı amaçlayan bir hukuk alanıdır. Bu bağlamda, etkin işleyen bir yargısal denetim mekanizması hem yatırımcılar için öngörülebilirliği sağlamakta hem de toplumun ortak değerlerini korumaktadır. Çalışmanın ulaştığı genel sonuç, turizm yatırımlarının teşvik edilmesi ile doğal ve kültürel değerlerin korunması arasındaki dengeyi sağlamak için idarenin daha dikkatli, yargının ise daha titiz bir denetim işlevi üstlenmesi gerektiğidir. Böylece hem ekonomik kalkınma hedefleri desteklenecek hem de anayasal güvence altındaki kamu yararı ve çevre hakkı korunarak sürdürülebilir bir turizm politikası hayata geçirilebilecektir.

Bu tez çalışmasında kamu taşınmazlarının turizm yatırımlarına tahsisi ve bu işlemlerin yargısal denetimi incelenmiş; özellikle 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu çerçevesinde yargısal süreçlerin nasıl işlediği ortaya konulmuştur. Çalışmada ulaşılan en önemli bulgu, kamu taşınmazlarının tahsisine ilişkin idari işlemlerin yalnızca ekonomik ve yatırım boyutuyla değil, aynı zamanda hukuka uygunluk, kamu yararı ve çevre hakkı temelinde değerlendirilmesi gerektiğidir.

Turizm yatırımlarına yönelik idari işlemler, niteliği gereği idari dava konusu yapılabilmektedir. Bu noktada özellikle dava açma süreleri (30 gün), ivedi yargılama usulü ile getirilen hızlandırılmış süreç, aktif dava ehliyeti ve kanun yollarının sınırlandırılması (istinafin kapalı olup doğrudan Danıştay temyiz yolunun işletilmesi) bu davaları diğer idari davalardan ayıran özgün unsurlar olmuştur. Yargısal denetimde sürelerin kısa tutulması, savunma aşamalarının sınırlı olması ve Danıştay'ın kesin karar mercii olarak yetkilendirilmesi, bu uyuşmazlıkların en kısa sürede sonuçlandırılmasını amaçlamaktadır. Böylece hem yatırımların

gecikmeden hayata geçirilmesi sağlanmakta hem de kamu yararı ve çevresel hassasiyetler korunmaktadır.

Çalışmada ulaşılan bir diğer önemli sonuç, dava açma ehliyeti ile ilgilidir. İptal davalarında yalnızca soyut kamu yararı iddiasıyla dava açılmamakta, davacının somut ve meşru bir menfaatinin bulunması gerekmektedir. Bu çerçevede, taşınmazın tahsisinden doğrudan etkilenen yatırımcılar, yerel yönetimler veya hak sahipleri dava açabilmekte; ancak menfaat bağı olmayan kişilerin açtığı davalar ehliyet yokluğu nedeniyle reddedilmektedir. Bu durum, idari yargının subjektif ehliyet ilkesinin turizm yatırımlarına ilişkin uyuşmazlıklarda da belirleyici olduğunu göstermektedir.

Kanun yolları bakımından ise, ivedi yargılama usulünde istinafin kapalı olması ve kararların doğrudan Danıştay tarafından temyiz edilerek kesinleştirilmesi, bu alandaki uyuşmazlıklarda hızlı ve bağlayıcı bir yargısal denetim mekanizması yaratmıştır. Danıştay'ın kısa süre içinde karar vermesi öngörülmüş, böylece hem yatırım süreçlerinin hızlanması hem de hukuki güvenliğin sağlanması hedeflenmiştir.

Sonuç olarak, kamu taşınmazlarının turizm yatırımlarına tahsisi sürecinde idarenin takdir yetkisi geniş olmakla birlikte, yargısal denetim bu yetkinin kamu yararı, çevre hakkı ve planlama ilkeleri doğrultusunda kullanılmasını zorunlu kılmaktadır. Tezde ortaya konduğu üzere, ivedi yargılama usulü bir yandan yatırımların hızla sonuçlanmasını sağlarken, diğer yandan hak arama özgürlüğü üzerinde sınırlandırıcı etki yaratabilmektedir. Bu nedenle gelecekte yapılacak yasal düzenlemelerde, hız ve etkinlik ile adil yargılanma hakkı arasında daha dengeli bir çözüm geliştirilmesi gerekmektedir.

Bütün bu değerlendirmeler ışığında, kamu taşınmazlarının turizm amaçlı tahsisi yalnızca ekonomik bir tercih değil, aynı zamanda hukuki, çevresel ve toplumsal boyutları olan stratejik bir idari tasarruf olarak görülmelidir. Yargısal denetim mekanizması ise bu çok boyutlu süreçte dengeyi sağlayan en önemli araçtır.

KAYNAKÇA

- Akıncı, Ş. (1998). *Seracılığın geliştirilmesi amacıyla kamu arazisi üzerinde üst hakkı tesisi*. Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 6(1-2), 779-792.
- Anayasa Mahkemesi. (2002, Aralık 17). E.2000/75, K.2002/200 sayılı karar.
- Anayasa Mahkemesi. (2007, Mayıs 7). E.2006/169, K.2007/55 sayılı karar. Resmî Gazete: 12.10.2007, 26669.
- Aral, V. (1962). *İnşaat (üst) hakkı*. İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- Aydın, A., & Türker, Y. Ö. (2022). Orman alanlarının turizme tahsisinde hukuki süreç. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 35(160), 125-150.
- Barutçugil, İ. (1982). *Turizm işletmeciliği*. Uludağ Üniversitesi Yayınları.
- Boz, N., & Hocaoglu, U. (2008). *Turizm hukuku*. Seçkin Kitabevi.
- Can, H., & Güler, S. (2000). *Turizm hukuku*. Siyasal Kitabevi.
- Coşkun, A. A. (2008a). *Orman alanlarının turizme tahsisinde durum*.
- Coşkun, A. A. (2008b). *Orman alanlarının turizme tahsisinde durum-II*.
- Danıştay 10. Dairesi. (2021). E.2020/3451, K.2021/4893, 15 Eylül 2021.
- Danıştay 13. Dairesi. (2021). E.2019/5122, K.2021/2367, 28 Nisan 2021.
- Danıştay 6. Dairesi. (2006, Aralık 5). E.2005/5371 sayılı yürütmeyi durdurma kararı. Danıştay Kararları.
- Danıştay 8. Dairesi. (2021). (E.2016/9441, K.2021/4080). 23 Eylül 2021.
- Demirsatan, B. (2016). *Sözleşmeden doğan üst hakkı bedeli ve bedel borcuna aykırılığın sonuçları*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Dural, B., Ögüz, T., & Gümüş, M. (2021). *Türk özel hukuku cilt IV – Eşya hukuku* (15. baskı). Filiz Kitabevi.
- Duran, L. (2020). *Türk idare hukuku* (7. baskı). Filiz Kitabevi.
- Eralp, Z. (1983). *Genel turizm*. Ankara Üniversitesi Basın Yayın Yüksek Okulu Yayınları.
- Erekmeççi, M. (2013). *Türk özel hukukunda yap-işlet-devret (YİD) modeli çerçevesinde üst hakkı*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Eren, F. (2008). *Eşya hukuku* (Genişletilmiş 4. baskı). Ankara: Yetkin Yayınları.
- Ersöz, K., & Karauz, A. K. (2019). Turizmi teşvik amacıyla kamu taşınmazları üzerinde tesis edilen üst hakkından doğan hasılat payı hesabında, taraflar arasındaki sözleşme hükümlerine rağmen yönetmelikle değişiklik yapılabilir mi? *Terazi Hukuk Dergisi*, 14(153), 1013-1021.
- Ertaş, Ş. (2012). *Eşya hukuku* (10. baskı). İzmir: Meta Basım.

- Göçgün, M. (2025). *Kamu taşınmazlarının turizm yatırımlarına tahsisi* (1. baskı). Adalet Yayınevi.
- Gözübüyük, A. Ş., & Tan, T. (2021). *İdare hukuku – Genel esaslar* (18. baskı). Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, Ş. (1998). *Yönetim hukuku*. Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, Ş., & Tan, T. (1999). *İdare hukuku*. Turhan Kitabevi.
- Günday, M. (2022). *İdare hukuku* (13. baskı). İmaj Yayınevi.
- Gürzumar, O. B. (2001). *Türk medeni hukukunda üst hakkı* (Yeniden gözden geçirilmiş ve genişletilmiş 2. baskı). İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Karahan, S., & Moroğlu, E. (2020). *Ticaret hukuku dersleri* (10. baskı). On İki Levha Yayıncılık.
- Kılıçoğlu, M. (2022). *Eşya hukuku* (11. baskı). Turhan Kitabevi.
- Kırbaş, S. (1988). *Devlet malları*. Adım Yayınları.
- Kuru, Ş., & Özen, T. (1998). *Turizm yatırımları*. Özkan Ofset Matbaacılık.
- Maviş, F., Ahıpaşaoğlu, H. S., & Kozak, N. (2002). *Genel turizm bilgisi*. Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Nerad, H. (1999). *Taşınmazların turizm amaçlı kullanımı*. İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yüksek Lisans Tezi).
- Nomer, H. N. (2022). *Borçlar hukuku – Genel hükümler* (22. baskı). Beta Yayınları.
- Ogilvie, F. W. (1993). *The tourist movement: An economic study*. P. S. King & Sons Ltd.
- Oğuzman, A., Seliçi, M., & Özdemir, Ö. O. (2023). *Eşya hukuku* (21. baskı). Filiz Kitabevi.
- Oğuzman, M. K., Seliçi, Ö., & Oktay Özdemir, S. (2012). *Eşya hukuku* (15. baskı). İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Olalı, H. (1983). *Dış tanıtım ve turizm*. Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Onar, S. S. (1960). *İdare hukukunun umumi esasları*. Akgün Matbaası.
- Özmen, E. S., & Korkmaz, T. (2020). Kamu arazilerinde turizm amaçlı kurulmuş üst hakkının sona ermesinde yaşanan problemler. *Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1, 153–186.
- Poroy, R., Tekinalp, Ü., & Çamoğlu, E. (2023). *Ortaklıklar ve kooperatif hukuku* (16. baskı). Vedat Kitapçılık.
- Serozan, R. (2021). *Borçlar hukuku – Özel borç ilişkileri*. Beta Yayınları.
- Sümer, N., & Üstün, G. (2021). Orman alanlarının turizm yatırımlarına tahsisi konusunda Turizmi Teşvik Kanunu'nda öngörülen değişiklikler. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 27(2), 1232–1259.

- Tan, T. (2021). *İdari yargılama usulü hukuku* (6. baskı). Seçkin Yayıncılık.
- Tanrıvermiş, H., & Şanlı, H. (2007). A research on the impacts of tourism on rural household income and farm enterprises: The case of the Nevsehir Province of Turkey. *Journal of Agriculture and Rural Development in the Tropics and Subtropics (JARTS)*, 108(2), 169–189.
- Tekinay, S. S. (1978). *Eşya hukuku* (Cilt I, Genişletilmiş 3. baskı). İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- Tekinay, S., Akman, S., Burcuoğlu, H., & Altop, A. (2020). *Borçlar hukuku genel hükümler*. Filiz Kitabevi.
- Toker, B. (2007). Türkiye’de turizm sektörü teşviklerinin değerlendirilmesi. *Yönetim ve Ekonomi*, 14(2), 81–92.
- Toskay, T. (1983). *Turizm olayına genel yaklaşım*. Der Yayınları.
- Ulusoy, A. (2023). *İdari yargılama hukuku* (8. baskı). On İki Levha Yayıncılık.

İNTERNET KAYNAKLARI

- <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Basvurular/tr/pdf/2018-10972.pdf> Erişim Tarihi: 06.09.2025.
- <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Basvurular/tr/pdf/2015-7846.pdf> Erişim Tarihi: 06.09.2025.
- <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Basvurular/tr/pdf/2020-2697.pdf> Erişim Tarihi: 06.09.2025.
- <https://mevzuat.gov.tr/File/GeneratePdf?mevzuatNo=10517&mevzuatTur=KurumVeKurulusYonetmeli&mevzuatTertip=5> Erişim Tarihi: 22.08.2025.
- <https://mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=3213&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> Erişim Tarihi: 24.08.2025.
- <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/DilekcePDF/2024-174-nrmd.pdf#:~:text=,Bu%20nedenle%20kural> Erişim Tarihi: 22.08.2025.
- <https://resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/07/20210728-2.htm> Erişim Tarihi: 22.08.2025.
- <https://www.ictihatlar.com.tr/ictihatdetay-106785-danistay-Danistay-8-Daire-2022-145-Esas-2022-625-Karar-Sayili-Ilami.html?aranan=Kamu%20Ta%C5%9F%C4%B1nmazlar%C4%B1n%C4%B1n%20Turizm%20Yat%C4%B1r%C4%B1mlar%C4%B1na%20Tahsis> Erişim Tarihi: 06.09.2025.

[https://www.ictihatlar.com.tr/ictihatdetay-108938-danistay-Danistay-6-Daire-2021-10896-](https://www.ictihatlar.com.tr/ictihatdetay-108938-danistay-Danistay-6-Daire-2021-10896-Esas-2022-1753-Karar-Sayili-Ilami.html?araman=Kamu%20Ta%C5%9F%C4%B1nmazlar%C4%B1n%C4%B1n%20Turizm%20Yat%C4%B1r%C4%B1mlar%C4%B1na%20Tahsisi)

[Esas-2022-1753-Karar-Sayili-](https://www.ictihatlar.com.tr/ictihatdetay-108938-danistay-Danistay-6-Daire-2021-10896-Esas-2022-1753-Karar-Sayili-Ilami.html?araman=Kamu%20Ta%C5%9F%C4%B1nmazlar%C4%B1n%C4%B1n%20Turizm%20Yat%C4%B1r%C4%B1mlar%C4%B1na%20Tahsisi)

[Ilami.html?araman=Kamu%20Ta%C5%9F%C4%B1nmazlar%C4%B1n%C4%B1n%20Turizm%20Yat%C4%B1r%C4%B1mlar%C4%B1na%20Tahsisi](https://www.ictihatlar.com.tr/ictihatdetay-108938-danistay-Danistay-6-Daire-2021-10896-Esas-2022-1753-Karar-Sayili-Ilami.html?araman=Kamu%20Ta%C5%9F%C4%B1nmazlar%C4%B1n%C4%B1n%20Turizm%20Yat%C4%B1r%C4%B1mlar%C4%B1na%20Tahsisi)

Erişim Tarihi:

06.09.2025.

[https://www.ictihatlar.com.tr/ictihatdetay-129471-danistay-Danistay-6-Daire-2020-9761-](https://www.ictihatlar.com.tr/ictihatdetay-129471-danistay-Danistay-6-Daire-2020-9761-Esas-2022-6055-Karar-Sayili-Ilami.html?araman=Kamu%20Ta%C5%9F%C4%B1nmazlar%C4%B1n%C4%B1n%20Turizm%20Yat%C4%B1r%C4%B1mlar%C4%B1na%20Tahsisi)

[Esas-2022-6055-Karar-Sayili-](https://www.ictihatlar.com.tr/ictihatdetay-129471-danistay-Danistay-6-Daire-2020-9761-Esas-2022-6055-Karar-Sayili-Ilami.html?araman=Kamu%20Ta%C5%9F%C4%B1nmazlar%C4%B1n%C4%B1n%20Turizm%20Yat%C4%B1r%C4%B1mlar%C4%B1na%20Tahsisi)

[Ilami.html?araman=Kamu%20Ta%C5%9F%C4%B1nmazlar%C4%B1n%C4%B1n%20Turizm%20Yat%C4%B1r%C4%B1mlar%C4%B1na%20Tahsisi](https://www.ictihatlar.com.tr/ictihatdetay-129471-danistay-Danistay-6-Daire-2020-9761-Esas-2022-6055-Karar-Sayili-Ilami.html?araman=Kamu%20Ta%C5%9F%C4%B1nmazlar%C4%B1n%C4%B1n%20Turizm%20Yat%C4%B1r%C4%B1mlar%C4%B1na%20Tahsisi)

Erişim Tarihi:

06.09.2025.

[https://www.ictihatlar.com.tr/ictihatdetay-129471-danistay-Danistay-6-Daire-2020-9761-](https://www.ictihatlar.com.tr/ictihatdetay-129471-danistay-Danistay-6-Daire-2020-9761-Esas-2022-6055-Karar-Sayili-Ilami.html?araman=Kamu%20Ta%C5%9F%C4%B1nmazlar%C4%B1n%C4%B1n%20Turizm%20Yat%C4%B1r%C4%B1mlar%C4%B1na%20Tahsisi)

[Esas-2022-6055-Karar-Sayili-](https://www.ictihatlar.com.tr/ictihatdetay-129471-danistay-Danistay-6-Daire-2020-9761-Esas-2022-6055-Karar-Sayili-Ilami.html?araman=Kamu%20Ta%C5%9F%C4%B1nmazlar%C4%B1n%C4%B1n%20Turizm%20Yat%C4%B1r%C4%B1mlar%C4%B1na%20Tahsisi)

[Ilami.html?araman=Kamu%20Ta%C5%9F%C4%B1nmazlar%C4%B1n%C4%B1n%20Turizm%20Yat%C4%B1r%C4%B1mlar%C4%B1na%20Tahsisi](https://www.ictihatlar.com.tr/ictihatdetay-129471-danistay-Danistay-6-Daire-2020-9761-Esas-2022-6055-Karar-Sayili-Ilami.html?araman=Kamu%20Ta%C5%9F%C4%B1nmazlar%C4%B1n%C4%B1n%20Turizm%20Yat%C4%B1r%C4%B1mlar%C4%B1na%20Tahsisi)

Erişim Tarihi:

06.09.2025.

[https://www.ictihatlar.com.tr/ictihatdetay-73510-danistay-Danistay-6-Daire-2019-21495-](https://www.ictihatlar.com.tr/ictihatdetay-73510-danistay-Danistay-6-Daire-2019-21495-Esas-2021-7637-Karar-Sayili-Ilami.html?araman=Kamu%20Ta%C5%9F%C4%B1nmazlar%C4%B1n%C4%B1n%20Turizm%20Yat%C4%B1r%C4%B1mlar%C4%B1na%20Tahsisi)

[Esas-2021-7637-Karar-Sayili-](https://www.ictihatlar.com.tr/ictihatdetay-73510-danistay-Danistay-6-Daire-2019-21495-Esas-2021-7637-Karar-Sayili-Ilami.html?araman=Kamu%20Ta%C5%9F%C4%B1nmazlar%C4%B1n%C4%B1n%20Turizm%20Yat%C4%B1r%C4%B1mlar%C4%B1na%20Tahsisi)

[Ilami.html?araman=Kamu%20Ta%C5%9F%C4%B1nmazlar%C4%B1n%C4%B1n%20Turizm%20Yat%C4%B1r%C4%B1mlar%C4%B1na%20Tahsisi](https://www.ictihatlar.com.tr/ictihatdetay-73510-danistay-Danistay-6-Daire-2019-21495-Esas-2021-7637-Karar-Sayili-Ilami.html?araman=Kamu%20Ta%C5%9F%C4%B1nmazlar%C4%B1n%C4%B1n%20Turizm%20Yat%C4%B1r%C4%B1mlar%C4%B1na%20Tahsisi)

Erişim Tarihi:

06.09.2025.

[https://www.ictihatlar.com.tr/ictihatdetay-75657-danistay-Danistay-6-Daire-2021-1170-Esas-](https://www.ictihatlar.com.tr/ictihatdetay-75657-danistay-Danistay-6-Daire-2021-1170-Esas-2021-8275-Karar-Sayili-Ilami.html?araman=Kamu%20Ta%C5%9F%C4%B1nmazlar%C4%B1n%C4%B1n%20Turizm%20Yat%C4%B1r%C4%B1mlar%C4%B1na%20Tahsisi)

[2021-8275-Karar-Sayili-](https://www.ictihatlar.com.tr/ictihatdetay-75657-danistay-Danistay-6-Daire-2021-1170-Esas-2021-8275-Karar-Sayili-Ilami.html?araman=Kamu%20Ta%C5%9F%C4%B1nmazlar%C4%B1n%C4%B1n%20Turizm%20Yat%C4%B1r%C4%B1mlar%C4%B1na%20Tahsisi)

[Ilami.html?araman=Kamu%20Ta%C5%9F%C4%B1nmazlar%C4%B1n%C4%B1n%20Turizm%20Yat%C4%B1r%C4%B1mlar%C4%B1na%20Tahsisi](https://www.ictihatlar.com.tr/ictihatdetay-75657-danistay-Danistay-6-Daire-2021-1170-Esas-2021-8275-Karar-Sayili-Ilami.html?araman=Kamu%20Ta%C5%9F%C4%B1nmazlar%C4%B1n%C4%B1n%20Turizm%20Yat%C4%B1r%C4%B1mlar%C4%B1na%20Tahsisi)

Erişim Tarihi:

06.09.2025.

[https://www.ictihatlar.com.tr/ictihatdetay-83481-danistay-Danistay-6-Daire-2021-8072-Esas-](https://www.ictihatlar.com.tr/ictihatdetay-83481-danistay-Danistay-6-Daire-2021-8072-Esas-2021-10429-Karar-Sayili-Ilami.html?araman=Kamu%20Ta%C5%9F%C4%B1nmazlar%C4%B1n%C4%B1n%20Turizm%20Yat%C4%B1r%C4%B1mlar%C4%B1na%20Tahsisi)

[2021-10429-Karar-Sayili-](https://www.ictihatlar.com.tr/ictihatdetay-83481-danistay-Danistay-6-Daire-2021-8072-Esas-2021-10429-Karar-Sayili-Ilami.html?araman=Kamu%20Ta%C5%9F%C4%B1nmazlar%C4%B1n%C4%B1n%20Turizm%20Yat%C4%B1r%C4%B1mlar%C4%B1na%20Tahsisi)

[Ilami.html?araman=Kamu%20Ta%C5%9F%C4%B1nmazlar%C4%B1n%C4%B1n%20Turizm%20Yat%C4%B1r%C4%B1mlar%C4%B1na%20Tahsisi](https://www.ictihatlar.com.tr/ictihatdetay-83481-danistay-Danistay-6-Daire-2021-8072-Esas-2021-10429-Karar-Sayili-Ilami.html?araman=Kamu%20Ta%C5%9F%C4%B1nmazlar%C4%B1n%C4%B1n%20Turizm%20Yat%C4%B1r%C4%B1mlar%C4%B1na%20Tahsisi)

Erişim Tarihi:

06.09.2025.

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=1134&MevzuatTur=21&MevzuatTertip=5>

Erişim Tarihi: 25.08.2025.

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=167&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=4>

Erişim Tarihi: 24.08.2025.

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2577&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

Erişim Tarihi: 05.09.2025.

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2634&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

Erişim Tarihi: 22.08.2025.

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2709&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

Erişim Tarihi: 24.08.2025.

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2863&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

Erişim Tarihi: 22.08.2025.

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2886&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

Erişim Tarihi: 05.09.2025.

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2942&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

Erişim Tarihi: 05.09.2025.

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=3194&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

Erişim Tarihi: 22.08.2025.

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=3402&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

Erişim Tarihi: 24.08.2025.

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=3621&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

Erişim Tarihi: 22.08.2025.

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=4706&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

Erişim Tarihi: 05.09.2025.

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=4721&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

Erişim Tarihi: 24.08.2025.

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=4734&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

Erişim Tarihi: 05.09.2025.

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5018&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

Erişim Tarihi: 23.08.2025.

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6831&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=3>

Erişim Tarihi: 05.09.2025.

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.6326.pdf> Erişim Tarihi: 24.08.2025

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2873.pdf> Erişim Tarihi: 05.09.2025.

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5084.pdf> Erişim Tarihi: 05.09.2025.

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/10/20061002-5.htm> Erişim Tarihi: 23.08.25025.

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/06/20190601-16.pdf> Erişim Tarihi: 05.09.2025.



ÖZGEÇMİŞ

Adı ve SOYADI	Yusra Zeynep ŞİMŞEKOĞLU
EĞİTİM DURUMU	
Lise	Özel Leyla Hanım Anadolu Lisesi
Lisans	Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi (2016-2020)
Yabancı Dil / Diller	İngilizce
İŞ DENEYİMİ	
Çalıştığı Kurum	Serbest Avukat – Antalya Barosu