

TBMM

(S. Sayısı: 217)

Turizmi Teşvik Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ile Tarım, Orman ve Köyişleri ile Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonları Raporları (1/551)

Not: Tasarı, Başkanlıkça tali olarak Anayasa; Tarım, Orman ve Köyişleri; Plan ve Bütçe komisyonlarına; esas olarak da Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonlarına havale edilmiştir.

T.C.

Başbakanlık

Kanunlar ve Kararlar

Genel Müdürlüğü

18/03/2008

Sayı: B.02.0.KKG.0.10/101-712/1180

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞINA

Kültür ve Turizm Bakanlığınca hazırlanan ve Başkanlığınıza arzı Bakanlar Kurulunca 25/2/2008 tarihinde kararlaştırılan “Turizmi Teşvik Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı” ile gerekçesi ilişikte gönderilmiştir.

Gereğini arz ederim.

Recep Tayyip Erdoğan

Başbakan

GENEL GEREKÇE

Günümüzün en önemli sektörlerinden biri olan turizm, ekonomik ve kültürel katkıları itibarıyla ülkeler açısından başlı başına bir değer olarak varlığını korumaktadır. Bu doğrultuda, ülkemizin ekonomik canlılığına önemli ölçüde katkıda bulunmakta olan turizm sektöründe Devlet ve özel teşebbüs, işbirliği halinde faaliyette bulunmaktadır. Bu kapsamda, turizm sektörünün dinamik yapısının bilincinde olan Kültür ve Turizm Bakanlığı, sektörde faaliyette bulunmak isteyen gerçek ve tüzel kişilere kamu imkanlarını uygulanan mevzuat çerçevesinde sunmaktadır.

Hazineye ait yerler ile orman sayılan yerler, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu ve ilgili yönetmelikler çerçevesinde turizm yatırımcılarına tahsis edilmektedir. Ancak, Anayasa Mahkemesi tarafından 7/5/2007 tarihli ve E.2006/169 ve K.2007/55 sayılı Karar ile; 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanununun 8 inci maddesinin (A) fıkrasının (1) numaralı bendinde yer alan “ormanlar” sözcüğü, (1) numaralı bendinin (b) alt bendinin tamamı ile (C) ve (D) fıkralarının “ormanlar” yönünden iptaline karar verilmiştir. Ayrıca Kararda, iptal edilen kuralların doğuracağı hukuksal boşluğun, kamu yararını ihlal edici nitelikte görülmesinden dolayı iptal hükümlerinin, Kararın 24/11/2007 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmasından başlayarak bir yıl sonra yürürlüğe girmesi kararlaştırılmıştır.

Anayasal ilkeler ışığında Devletin, doğal ve kültürel değerleri korumanın yanı sıra, insanın maddi ve manevi değerlerini, seyahat özgürlüğünü, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkını, kıyı ve doğal kaynaklardan yararlanma hakkını da, planlı ve dengeli biçimde korumakla yükümlü olduğunu belirtmek gerekir.

Turizm olgusunu ciddi biçimde benimseyip yaşama geçiren tüm çağdaş ülkelerin kabul ettiği gibi, önemli olan denetimli ve planlı turizm tesisleri ile insanın kıyıyla ve doğayla baş başa kalmasını sağlayacak projelerin gerçekleştirilmesidir. Bu amacı gerçekleştirirken koruma kullanma prensibini gözeterek sürdürülebilir ekolojik dengenin hedeflenmesi gerekmektedir.

Bu kapsamda, Anayasa Mahkemesinin anılan iptal kararı doğrultusunda, orman sayılan yerleri turizme kazandırmak ve iptal edilen kuralların doğuracağı hukuksal boşluğu gidermek amacıyla 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanununda bir takım değişiklikler yapılmasına ihtiyaç duyulmuştur.

2634 sayılı Turizm Teşvik Kanunu, 1982 yılından beri turizm sektörünün ülke gündemine gelmesine, turizm için gerekli olan konaklama, yeme-içme-eğlence ve seyahat organizasyonlarının gelişmesine ve turizmin sektörel gelişimine katkı sağlamaktadır.

Günümüzde uluslararası turizm rekabetinin gerektirdiği açılımları ve ulusal turizmin gelişmesini sağlamak, Avrupa Birliğine uyum süreci içinde yapılan yeni yasal düzenlemelerle uyumun temini ve uygulamada karşılaşılan güçlüklerin izalesi için ihtiyaç duyulan değişiklikleri içeren bu Tasarı, yukarıda bahsedilen Anayasa Mahkemesi Kararının gerekçesi de göz önünde bulundurularak hazırlanmıştır.

MADDE GEREKÇELERİ

Madde 1 - Sınıflandırma çalışmalarını gerçekleştiren sınıflandırma komisyonu Kültür ve Turizm Bakanlığından iki kontrolör ile turizm sektörü temsilcisinden oluşmaktadır. Sektör temsilcilerinin yer aldığı derneklerde üyelik sistemi gönüllülük esasına dayanmaktadır. Söz konusu derneklerin tüm illerde üyesi bulunmamaktadır. Bu nedenle Türkiye çapında yapılmakta olan sınıflandırma çalışmalarında bazı yörelerde sektör temsilcisinin komisyona katılımı sağlanamamakta ve bu husus sınıflandırma faaliyetlerinin sekteye uğramasına neden olmaktadır. Ayrıca dernek üyesi olmayan tesislerin sınıflandırma çalışmalarında sınıflandırma heyetinde üyesi olmadıkları derneğin temsilcisinin yer alması bu tesis yetkililerince istenmemektedir. Madde ile; sektör temsilcisinin Bakanlıkça gerek görülmesi halinde sınıflandırma komisyonunda yer alması hususunda düzenleme yapılmaktadır.

Madde 2- Madde ile; 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanununun 8 inci maddesi kapsamında, turizm amaçlı tahsisi gerçekleştirilen orman sayılan yerlere ilişkin, turizm sektörünün özellik ve ihtiyaçları da dikkate alınarak, sınırlamalar getirilmiştir. Bu çerçevede, kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde 6831 sayılı Orman Kanununa göre orman sayılan yerlerin tahsisinde; orman ağaç varlığında olabilecek azalmaya karşı kesilenden fazla ağaç dikimi, ormanın gençleştirilmesi, yatırımla sağlanacak istihdam ve elde edilecek turizm gelirinden kaynaklanan “üstün kamu yararı”nın varlığı şartıyla üzerinde turizm yatırımları için izin verilmesini, zorunluluk veya kaçınılmazlık hallerine özgüleyen belli ölçüt ve sınırlamalara yer verilmiştir.

Türkiye Turizm Stratejisi -2023 Kavramsal Eylem Planı- çerçevesinde planlanan farklı turizm türleri için, turizm tesisinin bulunduğu alanın fiziki ve doğal durumu nedeniyle başka yerde yer almasının mümkün olmaması, jeotermal kaynak, yeterli rakım, iklimsel ve çevresel gereklilik gibi zorunluluklar çerçevesinde alternatif alan bulunmaması durumunda, turistik işletmelerin ihtiyacını gidermeye yönelik, işletmenin ekonomik olarak yürütülmesinin temin edilmesi, uluslararası standartta spor yarışmalarına yönelik faaliyetlerin desteklenmesi gibi hususlar dikkate alınarak uygun ve yeterli miktardaki Hazine mülkiyetinde yeterli alanın bulunmaması halinde orman mülkiyetinde bulunan yerlerin tahsis edilmesi yönünde düzenleme yapılmıştır.

Ayrıca, Anayasanın 169 uncu maddesi doğrultusunda, orman sayılan yerlerde daraltılmaya gidilmemesi için;

- Kültür Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesi, Turizm Merkezi ve Turizm Alanı sınırlarının ilçe idari sınırları ile örtüşmemesi nedeni ile il idari sınırları göz önüne alınarak il genelindeki toplam orman varlığının % 1'ini geçemeyecek şekilde bir orman arazisinin turizme tahsis edilebileceği şeklinde alan sınırlaması,

- İnşaat emsal değerinin % 30 olarak verilmesi ile yapılaşma sınırlaması,

- En az ağaç kesiminin sağlanması için de, projeye göre kesilen ağacın, iki katı kadarının yeniden kazanılması için tahsis edilecek alana veya orman idaresinin göstereceği alana dört katı kadar ağacın, kesin tahsis öncesi dikilmesinin sağlanması ve dikilen ağaçların kesin tahsis süresi boyunca bakımı ve korunması yükümlülüğünün getirilmesi, aksi takdirde turizm yatırımı veya işletmesi belgesinin iptal edilmesi,

öngörülmüştür.

8 inci maddenin (C) ve (D) fıkralarında yer alan düzenlemeler, (A) fıkrasında yapılan değişiklikler paralelinde düzenlenmiştir.

Madde 3- Serbest piyasa koşullarının gerektirdiği fiyat esnekliği ve serbestliğini sağlamak için her yıl fiyatların Bakanlıkça onaylanmasının getirdiği yoğunluk ve uygulamadaki aksaklıklar dikkate alınarak fiyatların kimlerce onaylanacağı, takvimi, uygulama ve teşhirinin nasıl olacağına ilişkin genel ilkelerin Bakanlıkça belirlenmesi amaçlanmıştır ve madde ile bu yönde düzenleme yapılmıştır.

Madde 4- Dünyada ve ülkemizde değişen ve gelişen turizm sektörünün temel dinamiklerini belirleyen ana esasların ve genel işleyiş içerisindeki sektörel aktörlerin turizmde söz sahibi olmaları ve katılımcı- belirleyici nitelik kazanmaları hususları dikkate alındığında uzmanlığın ön planda olması zaruri hal almıştır. Bu bağlamda tesislerde, Bakanlıkça yapılan denetimlerde, teknik veya belli bir uzmanlık gerektiren konular ortaya çıkması halinde, bu hususlarda tespitlerin Bakanlıkça gerekli görülmesi halinde, konusunda uzman kişilerce yapılması amaçlanmıştır. Madde ile bu çerçevede düzenleme yapılmıştır.

Madde 5- Turizm mevzuatı gereğince, belgesi iptal edilmiş olan bir tesisin tekrar Bakanlığa belge başvurusunda bulunması önünde herhangi bir engel bulunmamaktadır. 2634 sayılı Kanunun 34 üncü maddesinin (a) bendi gereği belgesi iptal edilen bir tesis kısa süre içerisinde mevcut eksikliklerini gidererek tekrar belge başvurusunda bulunabilmekte ve tekrar Bakanlıktan belgeli bir tesis haline gelebilmektedir. Bu durum Bakanlıkça yürütülen işlemlerde ilave bir iş yüküne yol açmaktadır. Ayrıca turizm sektörünün yapısından kaynaklanan nedenlerle tesislerin bir sene içerisinde üçüncü cezayı almaları da kolaylıkla gerçekleşebilmektedir. Yapılan düzenleme ile; belgelendirme işlemlerindeki gereksiz iş yükünün ortadan kaldırılması ve sınırsız para cezası uygulaması sistemi ile mevzuata aykırı faaliyetlerde bulunan bir işletmenin mevcut eksikliklerini gidermesi yönünde caydırıcı olunması hedeflenmiştir.

Madde 6- Anayasa Mahkemesinin 7/5/2007 tarihli ve E.2006/169, K.2007/55 sayılı Kararının gerekçelerinin yayımlandığı 24/11/2007 tarihinden önce, Bakanlık tarafından tahsis işlemi yapılmış bulunan ve imar planı hazırlanması, turizm yatırımı belgesi alınması, ÇED raporu düzenlenmesi, anonim şirket kuruluşu, banka teminat mektubu verilmesi gibi yükümlülüklerini kısmen tamamlamış bulunan ön izinli veya ön izin yükümlülüklerini tamamlayarak kesin tahsis aşamasına gelen veya adına kesin tahsis işlemi yapılmış olup irtifak hakkı kurulamayan yatırımcılar bulunmaktadır. Anılan girişimci veya yatırımcıların tahsise konu taşınmaz üzerinde yapılması zorunlu işlemleri kısmen veya tümüyle tamamlamış bulunmaları nedeniyle emek, sermaye ve zaman kaybına sebep olunmaması amacıyla, tahsislerin, getirilen yeni şartlara uygun duruma getirilmesi halinde kaldığı yerden devamı öngörülmüştür.

Madde 7- Yürürlük maddesidir.

Madde 8- Yürütme maddesidir.

Tarım, Orman ve Köyİşleri Komisyonu Raporu

Türkiye Büyük Millet Meclisi

Tarım, Orman ve Köyİşleri Komisyonu

Esas No.: 1/551

9/4/2008

Karar No.: 13

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞINA

18/03/2008 tarihinde Başkanlığınıza sunulan “Turizmi Teşvik Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı”, Başkanlığınızca 28/03/2008 tarihinde esas komisyon olarak Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm komisyonuna, tali komisyon olarak da Komisyonumuz ve Anayasa ile Plan ve Bütçe Komisyonlarına havale edilmiştir. Komisyonumuz, 3/4/2008 tarihli 8 inci toplantısında, Hükümeti temsilen Kültür ve Turizm Bakanlığı ve Çevre ve Orman Bakanlığı temsilcileri ile konuyla ilgili kamu meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütleri temsilcilerinin katılımıyla Tasarıyı inceleyip müzakere etmiştir.

Bilindiği üzere Hazineye ait yerler ile orman sayılan yerler, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu ve ilgili yönetmelikler çerçevesinde turizm yatırımcılarına tahsis edilmektedir. Ancak, Anayasa Mahkemesinin (AYM) 7/5/2007 tarihli ve E.2006/169 ve K.2007/55 sayılı kararıyla, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanununun 8 inci maddesinin (A) fıkrasının (1) numaralı bendinde yer alan “ormanlar” sözcüğünü, (1) numaralı bendinin (b) alt bendinin tamamı ile (C) ve (D) fıkralarının “ormanlar” yönünden iptaline karar vermiştir. Ayrıca kararda, iptal edilen kuralların doğuracağı hukuksal boşluğun, kamu yararını ihlal edici nitelikte görülmesinden dolayı iptal hükümlerinin, kararın 24/11/2007 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmasından başlayarak bir yıl sonra yürürlüğe girmesi benimsenmiştir. Tasarıyla söz konusu AYM kararı ve Anayasanın muhtelif hükümleri doğrultusunda orman sayılan yerleri turizme kazandırmak ve iptal edilen kuralların doğuracağı hukuksal boşluğu gidermek amacıyla 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanununda bir takım değişiklikler yapılması amaçlanmıştır.

Tasarının tümü üzerindeki görüşmeler sırasında Tasarının lehinde şu görüşler ifade edilmiştir:

- Türkiye son yıllarda turizm sektöründe önemli gelişmeler kaydetmiştir. Geçen yıl Aralık ayı sonu itibarıyla Türkiye’ye gelen yabancı pasaportlu ziyaretçi sayısı 23.341.000 iken, turizmden elde edilen gelir 18,5 Milyar Doların üzerindedir. Dört yıllık süreç sonunda gelen yabancı turist sayısı yaklaşık 10 milyon artmıştır. Bu rakamlar ülkemiz adına birer rekor olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu gelişmeyi sürdürmek ve 2023 stratejisinde hedeflenen ülkemizi dünyada turizmden gelir elde eden ilk beş ülke sırasına çıkarmak için turizmi salt kıyı ve güneş turizmi olmaktan çıkarıp, ülke sathına yaygınlaştırmak, çeşitlendirmek gerekmektedir. Bu da yeni yatırım imkanları açmakla mümkündür. Tabii ki bu yatırımlarda, doğal ve tarihsel çevreyle uyumlu olma ve bu alanların korunması bir ön şart olarak gözetilmelidir.

- Ormanların korunması kamu yararının üstüne çıkmamalı ve kamu yararı da insanlarımız ve ülkemize sağlanan faydayla ölçülmelidir. Ormanlar yenilenebilir varlıklardır ve uygulama alanları geniştir. Ancak turizm yatırımları için bunu söylemek mümkün değildir. Ülkemizde turizm esas itibarıyla deniz, kum ve güneşle sınırlı yapılmaktadır. Artık turizmin ekolojiyle, tarihle, kültürle, doğayla, ormanlarla, yaylalarla iç içe bir bütün (konsept) halinde ele alınması gerekir. Doğal ve tarihi varlıklarımız insanlarımızın hizmetine sunulduğu ölçüde bir anlam kazanmaktadır. Tasarıyla, insanlarımızın ve ülkemizin faydasına ve kamu yararının sağlanmasına yönelik ormanlar üzerindeki koruma ve kullanma dengesi gözetilmiştir.

- Ülkemizde turizm yatırımları için tahsis edilen alan sanıldığı kadar çok değildir. Mesela, bu oranın Antalya da binde iki iken, Muğla da onbinde beştir. Getirilen düzenleme ülkemizin yarınları düşünülerek hazırlanmıştır. Bu gün İspanya, İtalya gibi turizmde atılım yapmış örnek ülkelerde gelen turist sayısı elli milyonun üzerindedir. Türkiye mevcut doğal ve tarihi varlıklarıyla elli milyon üzerindeki yabancı turisti taşıyabilecek kapasiteye sahiptir. Bu kapasiteyi kullanabilmek içinse doğal dengeyle uyumlu turizm yatırımlarının önü açılmalıdır.

- Tasarıyla getirilen inşaat hakkına ve kullanılabilir orman alanına ilişkin sınırlar azami sınırlardır. Uygulamada bu sınırlar turizm tesisinin yeri ve niteliğine göre bazen çok düşük oranlarda tutulmaktadır.

- Turizm dinamik bir yapıdadır, zamanla değişebilmekte ve yeni turizm türleri gelişmektedir. Mesela kısa bir zamana kadar golf turizmi ülkemizde yapılmazken şimdi bu turizm dalına yönelik yatırımlar yapılabilmektedir. Bu itibarla çıkarılacak Kanunun yeni gelişecek turizm türlerini kapsayacak şekilde hüküm içermesi bir ihtiyaç olarak karşımıza çıkmaktadır.

- Getirilen düzenlemeyle idare layüsel (sorumsuz) bırakılmamıştır. Eğer idarenin getirilen kısıtlara aykırı bir uygulaması söz konusu olursa, bunun idari yargı organlarınca düzeltilmesi yolu açıktır.

- Tasarı, Anayasa Mahkemesinin Turizmi Teşvik Kanununun 8 inci maddesinin bir kısım hükümlerini ormanlar yönünden iptaline ilişkin verdiği, 7/5/2007 tarihli kararı ve bu kararın gerekçesi dikkate alınarak hazırlanmıştır.

- Tasarının 2 nci maddesiyle getirilen düzenlemeyle, AYM kararındaki tespitlerin paralelinde ormanlarda turizm yatırımı yapılmasında kamu yararını gösteren pek çok ölçüt ve sınır konulmuştur. Başta, “hazine arazisinde yeterli alan bulunmaması” olmak üzere, inşaat hakkının %30’la sınırlandırılması, ildeki orman varlığının %1’ini geçmemesi şartları; yine, yatırım türleri için ayrı ayrı gözetilen ekolojik dengenin korunmasına ilişkin kriterler, ormanlarda yapılacak turizm yatırımının kamu yararını sağlamasına yöneliktir. Yine kesilen ağaç sayısından daha fazla ağacın dikilmesi şartı da, Tasarının ormanların geliştirilmesini gözettiğini göstermektedir.

- Tasarının konusu 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu, 12.3.1982 tarihinde, 7.11.1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının kabulünden birkaç ay önce kanunlaşmıştır. Henüz, TBMM’nin faaliyete geçmediği her iki tarihte de yasakoyucu ile Anayasa koyucu irade “aynı”dır. Bu yönü itibarıyla, Turizmi Teşvik Kanununu kabul edip yürürlüğe koyan iradenin, başta Anayasanın 169 uncu maddesi olmak üzere, Anayasal ilkeler dışında hareket edebileceği iddiası yerinde değildir. Yine söz konusu AYM kararı 6 lehte oya karşı 5 oyla alınmıştır. Bu da göstermektedir ki, söz konusu kanun maddelerinin Anayasaya aykırılığı başta AYM’ce tereddütle karşılanmıştır.

Tasarının tümü üzerindeki görüşmeler sırasında Tasarının aleyhinde şu görüşler ifade edilmiştir:

- Anayasanın 169 uncu maddesinde, Devlete, ormanların korunması ve bu sahaların genişletilmesi için gereken tedbirleri almak ve kanun koymak ödevi verilmiştir. AYM söz konusu 7/5/2007 tarihli kararının gerekçesinde; turizmin teşvik edilmesinde kamu yararı bulunduğu ve zorunlu olduğu ölçüde, devlet orman alanlarının turizme tahsisini yadsımamakla birlikte, Anayasanın 169 uncu maddesinde ormanların Devletçe korunmasına verilen özel önem ve uzun dönemdeki yaşamsal kamu yararı karşısında, ormanların orman olarak korunmasında üstün kamu yararı bulunduğunu, ormanların turizm amaçlı yatırımlara tahsisinin ancak üstün kamu yararı bulunması ve zorunluluk hallerinde mümkün olabileceğini, aksi halde üstün kamu yararını içermeyen, ormanların hangi hallerde turizm yatırımlarına tahsis edileceğine ilişkin hiçbir belirleme yapmayan bir düzenlemenin Anayasaya aykırı olacağını belirtmiştir.

- Tasarının ikinci maddesiyle getirilen düzenlemeyle, turizm yatırımları için bir sınır çizilmemiş, hemen hemen bütün turizm yatırımlarını kapsayacak şekilde turizm yatırımlarının türleri sayılmakla yetinilmiştir. Getirilen tek ölçüt ve sınırlama “ildeki orman varlığının %1’ini geçmeme” koşuludur. Burada yapılması gereken yatırım türlerini saymak yerine, kamu yararının hangi turizm yatırımlarında olduğunu gösteren temel ilkelerin ve ölçütlerin belirtilmesidir. Bu niteliğiyle getirilen düzenlemeler ormanları korumak gibi bir kaygıyı gözetmemekte ve AYM kararını karşılamamaktadır.

- AYM söz konusu kararında, Anayasanın 169 uncu maddesinde Devlete verilen ormanları korumak için yasa yapmak görevi karşısında, 2634 sayılı Kanunun 8 inci maddesinin (C) ve (D) fıkraları kapsamına giren konularda yapılacak düzenlemelerin idarenin takdirine bırakılmasını, Anayasanın yasama yetkisinin devredilmezliğine ilişkin kuralına aykırı bulmuş ve anılan (C) ve (D) fıkralarını da iptal etmiştir. Yani, AYM, ormanların turizm yatırımlarına tahsisine ilişkin düzenlemenin yürütmenin takdirine bırakılmasını, yasama yetkisinin yürütme organına terki niteliğinde görmüştür. Tasarının 2 nci maddesiyle, irtifak hakkının tahsisi usul ve esaslarını belirleyen (C) ve (D) fıkralarına ilişkin getirilen düzenlemede AYM’nin bu tespiti karşılanmamıştır. İrtifak hakkının tesisini meri ihale kanunlarına tabi olmaksızın idarenin takdirine bırakmak, yapılan tahsisleri bir takım suiistimallere açık hale getirmektedir. İdareye bu kadar geniş bir takdir yetkisi verilmemeli bu yetkinin kullanılması yasal düzenlemeyle çerçevelendirilmelidir.

Tasarının tümü üzerindeki görüşmelerden sonra, Tasarı Komisyonumuzca benimsenerek, maddelerinin görüşülmesine geçilmesine; maddeler üzerindeki görüşmelerin ise İçtüzüğü’nün 23 üncü maddesinin “tali komisyonlar görüşlerini kendileriyle ilgili gördükleri hususlar üzerinde bildirirler” şeklindeki kuralı gereği Tasarının 2 nci ve 6 ncı maddesiyle sınırlı yapılmasına karar verilmiştir.

Tasarının 2 nci maddesinin görüşmeleri sırasında;

Maddenin (A) fıkrasının (1) numaralı bendinin (c) alt bendinde ormanlarda turizm yatırımı yapanlara verilen ağaçlandırma ve bakım yükümlülüğünün düşük düzeyde tutulduğu,

Turizm yatırımlarına tahsisin orman alanı üzerinden yapıldığı, söz konusu alanın orman potansiyeli gözetilerek, kesilen ağaç kriterine göre değil de tahsis edilen orman alanı kriterine göre ağaçlandırma ve bakım yükümlülüğünün verilmesinin daha uygun olacağı,

Yatırımcıların özellikle turizm tesislerinden farklı yerlerdeki ağaçlandırma ve bakım yükümlülüğünü yerine getirmesinin fiziken zor olduğu,

Çoğu zaman bu şekilde konunun uzmanı olmayan kuruluşlarca yapılan ağaçlandırma faaliyetinin, gerekli donanımın ve uzmanlığın olmaması nedeniyle istenilen neticeyi vermediği,

Tahsis öncesi fiziken ağaçlandırma şartının, gerekli izinleri alma, yer tespiti, ağaç dikme ve dikim mevsimini bekleme gibi zaman alacak işlemlerden dolayı, yapılacak turizm yatırımının gecikmesine neden olacağı,

Ağaçlandırma ve bakım faaliyetinin bu konuda gerekli donanım ve uzmanlığa sahip bir kuruluş eliyle yapılmasının kamu yararını daha çok sağlayacağı,

ve benzeri gerekçelerle, söz konusu ağaçlandırma ve bakım yükümlülüğünün fiziken yatırımcı tarafından gerçekleştirilmesi değil de Orman Genel Müdürlüğü aracılığıyla yerine getirilmesine; buna karşılık turizm yatırımcısına tahsis edilen orman alanının 5 katı kadar orman alanının ağaçlandırılması için gerekli ağaçlandırma bedelinin ve bu ağaçlandırılan alanın 5 yıllık bakım bedelinin yatırımcı tarafından Orman Genel Müdürlüğü özel hesabına, doğrudan belirtilen ağaçlandırma ve

bakım işlerinde kullanılmak şartıyla ödenmesine, bu şekilde yatırımcının yükümlülüğünün nakdi bir bedel ödenmesinden ibaret olmasına ilişkin verilen önerge, Komisyon Başkanlığına verilen düzeltme (redaksiyon) yetkisiyle kabul edilmiş, Tasarının çerçeve 2 nci maddesinde yer alan 2634 sayılı Kanunun 8 inci maddesinin (A) fıkrasının (1) numaralı bendinin (c) alt bendindeki bu değişikliklerle çerçeve 2 nci madde kabul edilmiştir.

Komisyonumuz yaptığı bu değişikliklerle Orman Genel Müdürlüğüne genel olarak gelir kaydetmeyi amaçlamamış, salt yatırımcı üzerindeki ağaç dikme ve bakım yükümlülüğünün ödenen bedel karşılığı Orman Genel Müdürlüğü aracılığıyla yapılmasını arzulamıştır. Bu şekilde yatırımcı ile Orman Genel Müdürlüğü arasında bir nevi hizmet satan - hizmet satın alan ilişkisi kurulmuştur. Dolayısıyla yatırımcıdan tahsil edilen bedelin doğrudan ağaçlandırma ve bakım hizmetinde kullanılması yapılan düzenlemenin öncelikli amacıdır. Ayrıca, yatırımcı tarafından ödenen bedelin Orman Genel Müdürlüğünün döner sermaye, bütçe ve diğer gelirlerine ve hesaplarına katılmadan sırf belirtilen iş için oluşturulacak bir hesapta tutulması ve Orman Genel Müdürlüğünün ödenen bedel karşılığı yaptığı işler hakkında yatırımcıyı bilgilendirmesi yapılan düzenlemenin amacına hizmet eden yerinde idari uygulamalar olacaktır.

Tasarının 6 ncı maddesi aynen kabul edilmiştir.

Raporumuz, Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonuna sunulmak üzere arz olunur.

Başkan	Başkanvekili	Sözcü
<i>Vahit Kirişçi</i>	<i>Mehmet Erdoğan</i>	<i>Nuri Uslu</i>
Adana	Adıyaman	Uşak
Kâtip	Üye	Üye
<i>Özlem Müftüoğlu</i>	<i>Ertekin Çolak</i>	<i>Abdurrahman Müfit Yetkin</i>
Gaziantep	Artvin	Şanlıurfa
Üye	Üye	Üye
<i>Zülfikar İzol</i>	<i>Ali İhsan Merdanoğlu</i>	<i>Ali Koyuncu</i>
Şanlıurfa	Diyarbakır	Bursa
Üye	Üye	Üye
<i>Orhan Karasayar</i>	<i>İbrahim Yiğit</i>	<i>Ahmet Ertürk</i>
Hatay	İstanbul	Aydın
Üye	Üye	Üye
<i>İkram Dinçer</i>	Abdullah Çetinkaya	<i>Ramazan Kerim Özkan</i>
Van	Konya	Burdur
	(İmzada bulunamadı)	
Üye	Üye	Üye
<i>Eşref Karaibrahim</i>	<i>Vahap Seçer</i>	<i>Abdülkadir Akcan</i>
Giresun	Mersin	Afyonkarahisar
		(Muhalefet şerhim eklidir)

KARŞI OY

1/551 Sayılı "Turizmi Teşvik Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı" hakkındaki karşı oyuma esas görüşlerim aşağıda sunulmuştur.

1- Tasarı ile; 2634 sayılı kanunun 8. maddesinin (A) fıkrasının (1) nolu bendi ormanlar yönünden Anayasa Mahkemesince iptal edilmiş olmasına rağmen, iptal gerekçesi tam olarak ortadan kaldırılmadığı gibi, aynı bendin (h) alt fıkrasının (1) nolu alt bendinde "yukarıda sayılan turizm çeşitlerinin BENZERLERİNİN gerçekleşmesine imkan sağlayan" şeklindeki ifadenin içinde yer alan, sınırları belli olmayan, "benzerlerinin" ifadesi ile de Anayasanın 169 uncu maddesi hilafına yürütmeyi bu konuda kullanabileceği yetkinin çok üstünde bir yetki ile yetkilendiren hüküm içermektedir. Bu yönü ile aslında istihdam artırıcı niteliği olan ve geneli itibariyle faydalı mütalaa edilebilecek bir tasarı uygulama sırasında iptal edilebileceğinden kamunun üstün yararının sağlanması sürüncemeye bırakılacaktır.

2- Tasarının 8 inci maddesinin (C) fıkrasında taşınmazların tahsisi, irtifak hakkı tesisi, bu konulardaki süreler, bedeller, haklar ve her türlü diğer şartların belirlenmesini yürürlükteki kamu ihale kanunlarının dışında konu ile ilgili üç bakanlığın tespit edeceği, kanun hükümleri dışında, şeffaflıktan uzak ilkelere göre yapılır hale getirilmektedir. Bu haliyle tasarı kanunlaşırca, yapılacak uygulamalar, şeffaflıktan uzak, ben yaptım oldu mantığına uygun ve bu nedenle de kamu vicdanını yaralayacak sonuçlar doğuracak niteliktedir.

3- 8 inci maddenin (D) fıkrasında, bu tasarı ile Kültür ve Turizm Bakanlığı tasarrufuna geçecek olan taşınmazların aynı bakanlıkça "yabancı uyruklu gerçek ve tüzel kişilere" tahsisi Türkiye'nin imkanlarının yabancılara hasredilmesi anlamına gelecektir. Zira, Türkiye'deki turizm sektöründe uygulamalar, "her şey dahil" ağırlıklıdır. Yani, yabancılar, yabancı turizm acenteleri aracılığı ile ülkemize gelmekte, uçaktan iner inmez konaklama yerine taşınmakta ve konaklama süresi sonunda hiçbir yere gitmeden tekrar hava alanına taşınarak ülkelerine dönmektedir. Bu durumda, gıda güvenliği bahanesi ile tüketilecek gıdayı da kendi ülkelerinden getirdiklerinde sadece hizmet alımında asgari ücretle istihdam edecekleri işçileri Türkiye' den sağlayacak ve sonuçta kazanılacak gelirleri, çifte vergilendirmeyi önleme hükümleri de geçerli ise vergi dahi vermeden kendi ülkelerine götüreceklerdir. Ayrıca yabancılar getireceği turistleri kendi tesislerinde ağırlayacakları için yerli yatırımcıların tesislerinin boş kalması riski dahi gündeme gelebilecektir.

Bu nedenle yabancı uyruklu gerçek ve tüzel kişilere tahsis yapılması tasarıdan çıkartılmalıdır.

Prof. Dr. Abdülkadir Akcan
Afyonkarahisar

TARIM, ORMAN VE KÖYİŞLERİ KOMİSYONUNUN KABUL ETTİĞİ METİN
TURİZMİ TEŞVİK KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN
TASARISI

MADDE 2- 2634 sayılı Kanunun 8 inci maddesinin (A) fıkrasının (1) numaralı bendi ile (C) ve (D) fıkraları aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“(1) Hazineye ait olan yerler Maliye Bakanlığınca, Bakanlığa tahsis edilir. Hazine adına tescili yapılmamış Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerle, kapanan yollar ve yol fazlalarının resen tescili, talep tarihinden başlayarak en geç bir ay içinde tamamlanır. Hazine mülkiyetinde yeterli alanın bulunmadığı durumlarda, 6831 sayılı Orman Kanununa göre orman sayılan yerlerden;

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

b) Termal turizmine yönelik jeotermal kaynakları bulunan,

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

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

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

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

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

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

i) Yukarıda sayılan turizm çeşitlerinin benzerlerinin gerçekleşmesine imkan sağlayan, yerler talep tarihinden başlayarak en geç bir ay içerisinde Çevre ve Orman Bakanlığınca, Bakanlığa tahsis edilir.

Bu Kanuna göre tahsis edilecek orman sayılan yerlerde;

a) Turizme tahsis edilecek alan, il genelindeki toplam orman sayılan yerlerin %1’ini geçemez.

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

c) Turizm yatırımı için tahsis edilen orman alanının 5 katı kadar alanın ağaçlandırma bedeli ve ağaçlandırılan bu alanın 5 yıllık bakım bedeli, yatırımcı tarafından Orman Genel Müdürlüğü özel bütçe hesabına, doğrudan belirtilen ağaçlandırma ve bakım işlerinde kullanılmak şartıyla, yatırılır. Belirtilen bedelin yatırılmadığının tespiti halinde, yatırımcıya turizm yatırımı veya işletmesi belgesi verilmez.”

“C. Bakanlığın tasarrufuna geçen taşınmazların yatırımcılara tahsisi, kiralanması ve bunlar üzerinde irtifak hakkı tesisine ilişkin esaslar ile süreler, bedeller, hakların sona ermesi ve diğer şart-

lar Bakanlık, Maliye Bakanlığı ve Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile 6831 sayılı Orman Kanunu hükümlerine bağlı olmaksızın müştereken tespit edilir.

D. Bakanlığın tasarrufuna geçen taşınmazları (C) fıkrası uyarınca tespit edilmiş olan şartlarla Türk ve yabancı uyruklu gerçek ve tüzel kişilere tahsis etmeye Bakanlık yetkilidir. Bu taşınmazlar üzerinde bağımsız ve sürekli nitelikli üst hakları dahil olmak üzere irtifak hakkı tesisi ve bunlardan alt yapı için gerekli olanlar üzerinde, alt yapıyı gerçekleştirecek kamu kurumu lehine bedelsiz irtifak hakkı tesisi, Bakanlığın uygun görüşü üzerine, Maliye Bakanlığınca belirlenen koşullarla ve bu Bakanlık tarafından yapılır.”

MADDE 6- Madde aynen kabul edilmiştir.

Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu Raporu

*Türkiye Büyük Millet Meclisi
Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve
Turizm Komisyonu
Esas No.: 1/551
Karar No.: 4*

24/4/2008

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞINA

Başkanlığınızca 28/3/2008 tarihinde Komisyonumuza esas komisyon olarak havale edilen 1/551 esas numaralı “Turizmi Teşvik Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı”, Komisyonumuzun 17/4/2008 tarihli 4 üncü Birleşiminde Hükümeti temsilen Kültür ve Turizm Bakanı Ertuğrul Günay, beraberindeki Bakanlık yetkilileri, Maliye, Çevre ve Orman, Adalet bakanlıkları, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, sivil toplum örgütleri ile sektör temsilcilerinin katılımları ile incelenip görüşülmüştür.

Tasarı ile Anayasa Mahkemesi’nin 7/5/2007 tarihli ve E.2006/169 ve K.2007/55 sayılı iptal kararı gerekçesi de göz önünde bulundurularak, uluslararası turizm rekabetinin gerektirdiği açılımları ve ulusal turizmin gelişmesini sağlama, Avrupa Birliğine uyum süreci içinde yapılan yeni yasal düzenlemelerle uyumun temini ve uygulamada karşılaşılan güçlükleri giderme amaçlanmaktadır.

Tasarının tümü üzerindeki görüşmelerde özetle;

- Orman alanlarındaki kaybın en aza indirilmesi oluşturulmasının da en fazla olabilmesi durumunda en büyük kamu yararının oluşacağı,

- Tasarının gerekçesinin iyi niyetle yazıldığının görüldüğü, ancak Tasarı metninde hukukun göz ardı edildiği,

- Orman için önemli olanın gelişimi olduğu, bu nedenle Tarım, Orman ve Köyışleri Komisyonunca önerilen değişikliğin uygun bir yaklaşım olmadığı,

- Tasarı ile ormanlarda onarılmayacak sonuçların doğacağı,

- Anayasa Mahkemesinin iptal gerekçelerinin Tasarıda karşılanmadığı, bunun için Tasarıda değişiklikler yapılması gerektiği,

yönünde görüşler ifade edilmiştir.

Hükümeti temsilen Sayın Bakan tarafından yapılan açıklamalarda ise;

- Turizmi Teşvik Yasası ile turizme verilen önemle bugün gelinen noktada dünyanın bu konudaki iddialı ülkelerinden birisi hâlinde olduğu, bu Yasa çıktığında, 80’li yıllarda Türkiye’de 1 milyon turist eşliğini aşmanın telaffuz ediliyor olduğu, 90’lı yıllarda 10 milyon eşliğini aşmanın bir başarı çizgisi olarak görüldüğü, bu yıl 23,5 milyona erişildiği ve artık bunun ülkemize yetmeyeceği, 25 milyon eşliğini bu yılın içinde aşmanın hedeflendiği ve 2010 yılında, 30 milyonu aştık mı, aşmadık mı tartışmalarının olacağı,

- Yasanın 2007’ye kadar uygulandığı ve orman arazilerinin turizme hasredilmesi, tahsis edilmesi çerçevesinde sınırların bulunmadığı, 2002’de Orman Yasası’yla ilgili bir iptal kararı çıktığı, 2007’de de Turizm Yasası’yla ilgili üzerinde durulan bu düzenlemenin gündeme geldiği,

- Anayasa Mahkemesi kararı dikkate alınarak bu düzenleme ile sınırlamaların getirildiği,

- Birinci temel sınırın uygun Hazine arazisi bulunmaması hali olduğu, Anayasa’ya uygun bir yasa çıkarmaya çalışıldığı, Anayasa’ya uygun çıkarmaya çalıştıkları yasanın altında yaptıkları her türlü idari eylem ve işlemin de yargıya açık olduğu,

- İkinci temel sınırın o ildeki orman varlığının yüzde 1'ini geçmemesi şartı olduğu, orman varlığının içinde çok cüzi bir noktada bir il içinde yatırımın kalması, onun içindeki yapılaşmanın çok alt bir sınırdan tutulması, ismen sayarak bu alanlarda bir ihtiyaç olması ve ayrıca bir hazine arazisi bulunmaması hâlinde ormanın tahsis edilebileceği gibi sınırlamalar getirmeye çalıştıkları,

- Doğayı, tarihsel varlığı tahrip etmeden, tüketmeden, yüz yıl sonrasını da hesap etmeye çalışarak, kendi insanına ve dünya insanına turizm varlığını sergileme anlayışı ile turizmin sürdürülmesi gerektiği, ormanı, yeşili, doğayı, kıyıyı, denizi, maviyi özenle koruyarak, istihdam, üretim, verim, gelecek kuşakların ekmeğinin büyümesinde, üstün kamu yararının ortaya çıktığı, bir korumak-kullanma dengesi içinde ormanların da turizme tüketilmeden, yok edilmeden, çoğaltılmasına özen gösterilerek korunması gerektiği,

- Mevcut orman alanlarının korunmasına gayret etmek gerektiği, diğer taraftan da yeni orman alanlarının oluşturulmasında da ciddi bir gayretin var olduğu,

ifade edilmiştir.

Müteakiben Tasarı ve gerekçesi Komisyonumuzca uygun görülerek maddelerinin görüşülmesine geçilmiştir. Tasarının çerçeve 3 ve 5 inci maddeleri ile yürürlük ve yürütmeye ilişkin 7 ve 8 inci maddeleri aynen, çerçeve 1, 2, 4 ve 6 ncı maddeleri ise değiştirilerek kabul edilmiştir.

Tasarının değiştirilen maddelerine dair bilgiler aşağıda özetlenmiştir.

Tasarının çerçeve 1 inci maddesi;

Diğer turizm tesislerinde olduğu gibi deniz turizmi tesislerinde standart ve kalite ölçümlemesi, nitelik belirlenmesi yapılmasını mümkün kılmak, diğer tesislerle sınıflandırma birliği oluşturmak üzere “deniz turizm tesisleri dışındaki” ibaresinin çıkartılması, diğer taraftan sınıflandırma komisyonunun kimlerden ve ne şekilde oluşturulacağının belirlenmesi amacıyla verilen önerenin kabulü doğrultusunda değiştirilmiştir.

Tasarının çerçeve 2 nci maddesi verilen önerelerin kabulü ile;

Bu çerçeve madde ile düzenlenen 2634 sayılı Kanunun 8 inci maddesinin (A) fıkrasının (1) numaralı bendinin (ı) alt bendi, tahsis edilecek orman alanlarının hangi turizm faaliyetlerine konu olabileceğinin sayılmak suretiyle sınırlanmasını sağlamak ve Anayasa Mahkemesinin öngördüğü sınıflandırma kriterlerine daha uygun hale getirmek amacıyla madde metninden çıkartılmıştır.

Sözkonusu (1) numaralı bendin ikinci fıkrasının (c) bendi, Tarım, Orman ve Köyişleri Komisyonunca kabul edilen metnin daha uygulanabilir kabul edilmesi sebebiyle; tali komisyonun kabul ettiği metin üzerinde bütçe tekniği ve daha da uygulanabilir olmasını sağlamak amacıyla değişiklik yapılarak kabul edilmiştir.

(C) fıkrası Bakanlığın tasarrufuna geçen taşınmazların yatırımcılara tahsisinde, saydamlık, güvenilirlik, eşit muamele, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımı ilkelerinin göz önünde bulundurulması amacıyla değiştirilmiştir.

Bu maddenin görüşmeleri sırasında yapılaşmaya esas inşaat hakkı, emsalin üst sınırının az ve çok olduğuna ilişkin görüşler dile getirilmesine ilişkin olarak; Hükümeti temsilen; emsalin geçmiş yıllarda turizm alanlarında çok kötü uygulanmış olduğu, bir dönem Muğla’da yüzde 60-70’lere çıktığı, 1989’da Yenihisar, Didim, Güllük, Akbük çevre düzeni planında turizm tesisi alanları için yapılaşma koşulu emsalin 0,90’a getirildiği, Tasarıda öngörülen sınırın ise uygun bir sınır olduğu açıklaması yapılmıştır.

Tasarının çerçeve 4 üncü maddesi verilen önerenin kabulü doğrultusunda;

Bakanlığın özellikle eğitim ve rehberlik hizmetlerini, yetkili kılacağı gerçek ve tüzel kişilere ve sivil toplum kuruluşlarına yaptırabilmesi amacıyla ikinci fıkrada düzenleme yapılmak suretiyle değiştirilmiştir.

Tasarının çerçeve 6 ncı maddesi kabul edilen önerge doğrultusunda;

Çevre ve Orman Bakanlığınca daha önce verilmiş olan ön izinlerin de bu düzenleme kapsamına alınması amacıyla, bu madde ile ihdas edilen geçici maddeye fıkra eklenmek suretiyle değiştirilmiştir.

Raporumuz, Genel Kurula sunulmak üzere Yüksek Başkanlığa saygı ile arz olunur.

Başkan	Sözcü	Kâtip
<i>Mustafa Demir</i>	<i>Azize Sibel Gönül</i>	<i>Mahmut Esat Güven</i>
Samsun	Kocaeli	Kars
Üye	Üye	Üye
<i>Tayfur Süner</i>	<i>Metin Arıfağaoğlu</i>	<i>İsmet Büyükataman</i>
Antalya	Artvin	Bursa
(Muhalefet şerhimiz ektedir)	(Muhalefet şerhimiz ektedir)	(Muhalefet şerhimiz ektedir)
Üye	Üye	Üye
<i>Müjdat Kuşku</i>	<i>Osman Aslan</i>	<i>Mehmet Sarı</i>
Çanakkale	Diyarbakır	Gaziantep
Üye	Üye	Üye
<i>Yaşar Ağyüz</i>	<i>Mevlüt Coşkun</i>	<i>Durmuş Ali Torlak</i>
Gaziantep	Isparta	İstanbul
(Muhalefet şerhim ektedir)	(Muhalefet şerhimiz ektedir)	(Muhalefet şerhimiz ektedir)
Üye	Üye	Üye
<i>Ahmet Kenan Tanrıkulu</i>	<i>Yaşar Karayel</i>	<i>Turan Kıratlı</i>
İzmir	Kayseri	Kırıkkale
(Muhalefet şerhim ektedir)		
Üye	Üye	Üye
<i>Fevzi Topuz</i>	<i>Ahmet Erdal Feralan</i>	<i>Osman Demir</i>
Muğla	Nevşehir	Tokat
(Muhalefet şerhimiz ektedir)		
Üye	Üye	
<i>Asım Aykan</i>	<i>İlhan Evcin</i>	
Trabzon	Yalova	

KARŞI OY

1- TASARININ HAZIRLANMASINA NEDEN OLAN ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Hazineye ait yerler ile ormanlar 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu uyarınca turizm yatırımı gerçekleştirilmek amacıyla yatırımcılara tahsis edilebilmektedir. Ancak 2634 sayılı Kanunun ormanların turizm yatırımcılarına tahsisine olanak sağlayan 8 inci maddesinin (A) fıkrasının (1) numaralı bendinde yer alan “ormanlar” sözcüğü ile (1) numaralı bendin (b) alt bendinin tamamı Anayasa Mahkemesinin (AYM) 7.2.2007 tarihli ve E. 2006/169 K. 2007/55 sayılı Kararı ile iptal edilmiştir.

AYM’nin iptal kararının kapsamı bununla sınırlı olmayıp 8 inci maddenin Hazineye ait yerlerle ormanların turizm yatırımcılarına tahsisi, kiralanması ve bunlar üzerinde irtifak hakkı tesisine ilişkin şartların düzenlendiği (C) ve (D) fıkraları da ormanlar yönünden iptal edilmiştir.

İptal Kararı 7.5.2007 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanmış ve kararın yayım tarihinden bir yıl sonra yürürlüğe girmesi öngörülmüştür.

Ancak Tasarı bunların yanında önemli sayılabilecek bazı düzenlemeleri de kapsamaktadır.

2- AYM’NİN 2634 SAYILI TURİZMİ TEŞVİK KANUNUNUN ORMANLARLA İLGİLİ HÜKÜMLERİNİ İPTAL GEREKÇELERİ

2.1. Turizmi Teşvik Kanununun 8 inci Maddesinin (A) fıkrasının (1) numaralı bendinde yer alan “ormanlar” sözcüğü ile aynı bendin (b) alt bendinin iptal gerekçesi

AYM’nin iptal kararının anılan hükümlere ilişkin kısmının gerekçesini Anayasa’nın 169 uncu maddesi hükmü oluşturmaktadır. Anayasa’nın 169 uncu maddesinde, ormanların ülke yönünden taşıdığı büyük önem gözetilerek, korunmaları ve geliştirilmeleri konusunda ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir. Bu özel ve ayrıntılı düzenlemelerin ülkemizde orman varlığının sürekli yok edilmesi gerçeğinden kaynaklandığı kuşkusuzdur. Anayasanın anılan maddesinin birinci fıkrası gereğince Devlet, ormanların korunması ve sahalarının genişletilmesi için gerekli kanunları koyar ve tedbirleri alır. Bütün ormanların gözetimi Devlete aittir.

Anayasa’nın 169 uncu maddesinin ikinci fıkrasında ise “Devlet ormanlarının mülkiyeti devrolunamaz. Devlet ormanları kanuna göre Devletçe yönetilir ve işletilir. Bu ormanlar zaman aşımı ile mülk edinilemez ve kamu yararı dışında irtifak hakkına konu olamaz” hükmüne yer verilmiştir. Buna göre devlet ormanları ancak kamu yararının bulunması halinde irtifak hakkına konu olabilir.

AYM’nin konuya ilişkin bir başka kararında (7.12.2002 tarihli ve E. 2000/75, K. 2002/200 sayılı) da belirtildiği üzere Devlet ormanlarının gerçek ve tüzel kişilere irtifak hakkı yoluyla tahsisi; karayolu, telefon, elektrik, su, gaz, petrol boru isale hatları, savunma tesisleri, sanatoryum gibi öncelikli kamu hizmetlerine ilişkin bina veya tesislerin orman arazileri üzerinde yapılması zorunluluğunun bulunduğu hallerle sınırlıdır. Önemli olan husus bu hizmetlere ilişkin bina ve tesislerin Devlet ormanları üzerinde yapılmasındaki kamu yararının orman arazisinin bu hizmetlere tahsisini zorunlu kılmasıdır. Bu çerçevede kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde turizm yatırımları için de Devlet ormanları üzerinde irtifak hakkı tesis edilebilir.

Özetle ifade edecek olursak turizm yatırımlarının teşvik edilmesinde de bir kamu yararı olmakla birlikte, Anayasa’nın 169 uncu maddesinde ormanların Devletçe korunmasına verilen özel önem ve uzun dönemdeki yaşamsal kamu yararı karşısında ormanların turizm yatırımı amacıyla tahsisi ancak zorunluluk ve kaçınılmazlık halleriyle sınırlı olmalıdır. Çünkü ormanların korunmasında kamu yararı, turizm yatırımlarındaki kamu yararıdan daha üstündür. Buna “üstün kamu yararı” diyoruz.

AYM anılan gerekçelerle 2634 sayılı Kanunun yukarıda belirttiğimiz hükümlerini iptal etmiştir.

2.2. 8 inci Maddesinin (C) ve (D) fıkralarının ormanlar yönünden iptal gerekçesi

Anılan hükümler Hazineye ait yerlerle ormanların turizm yatırımcılarına tahsisi, kiralanması ve bunlar üzerinde irtifak hakkı tesisine ilişkin esaslar ile süre, bedel, hakların sona ermesi ve diğer şart-

lar yanında, bu taşınmaz malların Türk ve yabancı uyruklu gerçek ve tüzel kişilere tahsisinin 2490 sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu ile 6831 sayılı Orman Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın ilgili bakanlık veya bakanlıklarca belirlenecek esaslara göre yapılacağını düzenlemektedir.

AYM anılan hükümleri ormanlar yönünden iptal ederken şu gerekçeyi ortaya koymuştur:

Anayasa'nın 7 nci maddesine göre "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindir. Bu yetki devredilemez". Anayasa'da yasa ile düzenlenmesi öngörülen konularda yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilmesi mümkün değildir. Yürütmenin yetkisi sınırlı, tamamlayıcı ve bağlı bir yetkidir. Söz konusu (C) ve (D) fıkralarında ise düzenleme yapma yetkisi tamamen yürütme organına verilmiştir.

Bu durum Anayasa'nın 7 nci maddesine aykırılık oluşturmaktadır.

3- TASARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1. Genel Gerekçe

Genel Gerekçe'de Tasarının AYM'nin iptal gerekçeleri göz önünde bulundurularak hazırlandığı belirtilmişse de, gerekçede "ormanları koruma" ile ilgili tek bir cümle veya ifade yer almamaktadır. Devletin bazı görevleri anayasal terminoloji dikkate alınmayarak sayılırken Anayasa'nın 169 uncu maddesindeki ormanları koruma görevinden hiç söz edilmemektedir. Bu çerçevede örneğin genel gerekçede Devletin, bireyin seyahat özgürlüğünü koruması yönündeki görevi, ormanların turizm yatırımlarına tahsisi ile ilişkilendirilebilmektedir.

Tasarı, gerek genel gerekçedeki açıklamalar gerekse maddelerdeki düzenlemeleriyle AYM'nin iptal gerekçelerini karşılamaktan uzaktır.

Tasarının ilgili düzenlemeleri ile buna ilişkin değerlendirmelerimiz aşağıda sunulmuştur.

3.2. Tasarının 2 nci Maddesi

3.2.1. Tahsise İlişkin Sınırlamalar

3.2.1.1. Sınırlamaların Yetersizliği

Tasarının 2 nci maddesi Hazine'ye ait yerlerle birlikte 6831 sayılı Orman Kanununa göre orman sayılan yerlerin turizm yatırımcılarına tahsisinde şu sınırlamaları getirmektedir.

- Orman sayılan yerler Hazine mülkiyetinde yeterli alanın bulunmadığı durumlarda tahsis edilebilecektir.
- Turizme tahsis edilecek alan, il genelindeki toplam orman sayılan yerlerin %1'ini geçemeyecektir.
- Yapılaşmaya esas inşaat hakkı, emsal (E) 0.30'u geçemeyecektir.
- Ağaç kesilmesi durumunda Hükümet Tasarısına göre kesilmesi gereken ağaç sayısının iki katı ağaç, ağaçların kesildiği alana, mümkün olmaz ise en yakın alana dört katı sayıda ağaç dikilecektir. Tarım Komisyonu bu hükmü yatırım için tahsis edilen alanın beş katı kadar bir alanın ağaçlandırma bedeli ile 5 yıllık bakım bedelinin alınması olarak değiştirmiştir.

3.2.1.2. Sınırlamaların Değerlendirilmesi

Sınırlamalar şüphesiz olumludur. Ancak bu sınırlamaların amacına ulaşması, yani ormanları koruyacak şekilde, sadece kaçınılmaz ve zorunlu olan hallerde turizm yatırımlarına tahsis edilmesini sağlamasının mümkün olmadığını düşünüyoruz. Bu kanaatimizin nedenlerini şöyle sıralayabiliriz:

1. Hazine mülkiyetinde yeterli alan bulunmaması halinde ormanların tahsis edilebilmesine yönelik sınırlama gerçekçi değildir. Çünkü Kültür ve Turizm Bakanlığı turizm alan, bölge ve merkezlerinde yatırımcılara tahsis yapmaktadır. Bu yerler de sanıldığı kadar geniş değildir.

2. Turizme tahsis edilecek alanın il genelindeki orman sayılan yerlerin toplamının %1’ini geçemeyeceğine ilişkin şarttaki sınır sanıldığı gibi küçük değildir. Ormanlık alanlardaki turizm yatırımlarının toplam orman alanına oranı Antalya’da binde iki, Muğla’da ise onbinde beştir. Ayrıca bu illerdeki yatırımların neredeyse tamamının kıyı bandında olduğu dikkate alınırsa tasarıdaki sınırın az olmadığı ortaya çıkar. Doğru kıyaslama yapılabilmesi için kıyı bandındaki ormanlık alanların ne kadarlık bir bölümünün yatırımcılara tahsis edildiğinin ortaya konulması gerekir. Ayrıca, verimsiz orman alanlarının % 49 olduğu düşünülürse tahsis oranının daha da yüksek olduğu görülecektir.

3. Yapılaşmaya esas inşaat hakkına ilişkin emsal (E) 0.30’luk sınır oldukça yüksektir. Yüzde 30 oranında inşaat hakkı orman dokusunu bozacak bir yoğunluktur. Ayrıca (TAKS) yanında, KAKS sınırı da belirlenmelidir.

4. Orman alanlarında yapılan turizm yatırımlarının alanının geniş olduğu dikkate alındığında kesilen ağaçların telafisine yönelik olarak getirilen sınırlamalar anlamlı olmaktan çıkmaktadır.

3.2.2. Ormanlarda Yapılabilecek Turizm Yatırımları

3.2.2.1. Kapsamın Genişliği

Tasarının çerçeve 2 nci maddesi 2634 sayılı Kanunun 8 inci Maddesinin (A) fıkrasının 1 numaralı bendini yeniden düzenleyerek ormanlarda yapılabilecek turizm yatırımlarını tek tek saymıştır. Sayılan yatırım türü sekiz adettir. Ancak (ı) bendinde yer alan ve dokuzuncu yatırım türü olan “yukarıda sayılan turizm çeşitlerinin benzerlerinin gerçekleştirilmesine imkan sağlayan yerler” denilmek suretiyle kapsam sınırsız bir şekilde genişletilmiştir. Bunun anlamı gerçekte bir sınırlama olmadığıdır. (f) bendinde yer alan “kıyıların coğrafi ve fiziksel yapısı nedeniyle kumsallardan, doğal manzaradan, çevresel zenginlikten, biyolojik çeşitlilikten yararlanma bakımından alt yapı ve üst yapı tesisi konusunda kolaylık sağlayan,” hükmü ormanların neredeyse sınırsız bir şekilde turizm yatırımlarına açılması sonucunu doğuracak niteliktedir. Maddenin (h) bendinde yer alan “uluslararası yarışmaların yapılabileceği turizm amaçlı spor tesisleri yapılabilmesi için uygun iklim yapısı veya coğrafi özellikler sağlayan yerler” hükmü de oldukça muğlaktır. Yine (d) bendindeki “eko turizm” tanımı yaylalarımızın elden çıkması sonucunu doğurabilecektir. Bunun sonucu yöre halkının yaylalardan yararlanma olanağının kalkmasıdır.

Ayrıca maddede yer alan “krvaziyer ve yat gibi deniz turizmine yönelik olarak kıyıdan başka bir yerde gerçekleştirilmesi mümkün olmayan” yatırımların ormanlarla hiçbir ilgisi bulunmamaktadır. Amaç kruvaziyer ve yat turizmine yönelik olarak kıyılarda yer tahsisi ise bunun ifade yeri burası değildir. Eğer amaç turizm çeşitleri için kıyı şeridinde bitişik ormanlık alanların da tahsisi ise “üstün kamu yararı” ilkesi çerçevesinde “kaçınılmazlık” ve zorunluluk” kriterlerinin konulması gerekir.

Maddede sayılan yatırımlardan sağlık turizmi, kış turizmi gibi bazı yatırımların tanımı ve bunlara ilişkin sınırlamalar AYM’nin ortaya koyduğu ilkelere ters düşmemektedir. Ancak biraz önce verdiğimiz bazı örneklerde olduğu gibi maddede “kaçınılmazlık” ve “zorunluluk” ilkeleriyle ve “kamu yararı” ile bağdaştırmakta zorluk çekilecek veya bağdaştırılması mümkün olmayan yatırımlar da vardır.

3.2.2.2. Kapsamın Genişliğinin Değerlendirilmesi – Ormanlar, Koylar Betonlaşacak – Doğal Güzelliklerimiz Elden Çıkacak

Tasarı ile Ege Bölgesi’nde bulunan koyların, mavi yolculukların önemli noktalarının, orman içi yürüyüş bölgelerinin en güzel köşelerinde betonlaşma girişimlerinin önü açılmaktadır. Tasarı her türlü turizm girişimcisinin isteğine uygun geniş haliyle istenilen her orman alanını tesislemeye açma hakkını vermektedir. Örneğin, mavi yolculuğun en güzel limanlarından birisi olan Marmaris Kumlubük’te, Turgut Köyü’nde, Selimiye’de bir anda o güzelliğin ortasına dev bir tesis yerleştirilebilecek, o tablonun en güzel rengi olan yeşil ağaçlar o tesisler için yok edilecektir.

Doğal örtünün yok edilmesi gibi geri dönülmez bir adımı telafi için ise; yerine üç katı veya beş katı gibi ağaç dikilmesi gibi bir madde eklenmiş olup, yüz yılda bugüne gelen çam ağaçlarımızın yerine benzer yasalar nedeniyle geleceğinden emin olamayacağımız küçük fidanlar dikilmesi öngörülmüştür.

Tüm dünya çok iyi bilmektedir ki, Ege ve Akdeniz Bölgelerinin bir çok yeri doğal güzellikleriyle, örneğin Datça ve Bozburun yarımadası çam ağaçlarıyla, mavi yolculuk koylarıyla bugüne gelmiştir. Gelecekte bu cennet köşelerde ortaya çıkacak beton yığınları turizm kalitemizi bu bakımdan aşağılara çekecektir. Koylarımızın bakir güzelliğinin bozulmaması gerektiğini tüm dünyanın turizm uzmanları, bilim adamları, bölgemize gelerek hayran kalan ziyaretçiler dile getirirken bugüne kadar ormanların içine tesis yapılmasının yarar sağlayacağı yönünde ise hiçbir ciddi görüş dile getirilmemiştir.

Tasarının yasalaşması durumunda, orman alanlarındaki tahsislere yönelik sınırlayıcı yapı son derece kolaylaşacak ve tabiri caiz ise ormanlara gözünü diken yerli ve yabancı yatırımcılar sıraya girecektir. Yasanın bu yolu açması ile gelecekte hükümetler üzerindeki baskı daha da artacak ve ormanlarda daha da fazla tesisleşmeye izin veren uygulamalar, teklifler, yasalar arka arkaya gelecektir. Bu durum belki bugün ülkemize döviz girişini sağlayacak, ancak ülkemizin doğal değerlerini büyük bir hızla kaybetmesine neden olacaktır.

Özetle maddede sayılan yatırımların bir kısmı AYM'nin iptal kararında ortaya koyduğu gerekçelerle bağdaşmamaktadır. Özellikle (f) ve (ı) bentleri kapsamı sınırsız bir şekilde genişletmektedir. (g) bendinde yer alan kruvaziyer ve yat turizmi ise ormanla bir ilgisi bulunmamakla birlikte kıyının ormanla birleştiği yerde yapılması halinde orman dokusuna zarar verecektir. Bu yatırımların ormanlarda yapılmasının kaçınılmaz ve zorunlu olduğuna ilişkin olarak Tasarı'da hiçbir hüküm yer almamaktadır.

3.2.2.1. Tasarının 6 ncı Maddesi

Tasarının bu maddesi ile 2634 sayılı kanuna eklenmesi öngörülen geçici 9 uncu madde ise daha önce yapılmış ancak AYM'nin kararı nedeniyle geçersiz hale gelen tahsislerin geçerli kılınması suretiyle tasarı kapsamını genişletmektedir.

3.2.3 Tahsis Usulü ve Şartlarına İlişkin Düzenlemeler

Tasarının 2 nci maddesi, 2634 sayılı Kanunun 8 inci maddesinin AYM'ce iptal edilen (C) ve (D) fıkralarını yeniden düzenlemişse de iptal gerekçesini hiç dikkate almamıştır. Buna göre ormanların tahsisi, kiralanması ve bunlar üzerinde irtifak hakkı tesisi ve bunlara ilişkin diğer işlemler ile, ormanların Türk ve yabancı uyruklu gerçek ve tüzel kişilere tahsisine Bakanlık, bazı hallerde Maliye Bakanlığı ve Çevre ve Orman Bakanlığı ile birlikte yetkilidir.

Düzenleme bu şekilde yasama yetkisi yürütme organına devredilemez şeklindeki Anayasal ilkeye açıkça aykırıdır. İptal kararının gerekleri hiçbir şekilde karşılanmamıştır.

3.3. Tasarının 4 üncü Maddesi

Tasarının çerçeve 4 üncü maddesiyle 2634 sayılı Kanunun 30 uncu maddesinin değiştirilmesi öngörülmektedir. Ancak madde gerekçesinde yapılan açıklama ile maddede yapılan düzenleme arasında paralellik yoktur. Gerekçede "turizm belgesine sahip yatırım ve işletmelerde Bakanlıkça yapılan denetimlerde teknik veya belli bir uzmanlık gerektiren konular ortaya çıkması halinde bu hususlardaki tespitlerin Bakanlıkça gerek görülmesi halinde konusunda uzman kişilere yaptırılması amaçlanmıştır" denilmektedir. Ancak 2634 sayılı Kanunun 30 uncu maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "Bakanlığın gerek görmesi halinde, denetim ve sınıflandırmaya esas oluşturacak tespitler, Bakanlıkça yetkili kılınacak gerçek veya tüzel uzman kişilere de yaptırılır" hükmü değerlendirildiğinde Tasarının amaçladığı hususun zaten yürürlükteki Kanunda olduğu görülecektir.

Ancak Tasarıda 2634 sayılı Kanunda olmayan yeni bir düzenleme vardır. Fakat bununla ilgili olarak madde gerekçesinde hiçbir açıklama yapılmamaktadır. Maddede yeni olan hüküm şudur:

“Bakanlık ... yetkisinde olan diğer kültür ve turizm hizmetlerinden Bakanlıkça uygun görülenleri yetkili kılınacak uzman gerçek veya tüzel kişiler ile sivil toplum kuruluşlarına da yaptırabilir”.

Gerekçede bu düzenlemeye ilişkin bir açıklamanın yer almamış olması dikkat çekicidir.

Kültür ve Turizm Bakanlığı özellikle turizm alanına ilişkin faaliyetlerinde sektörle çok yakın bir işbirliği içerisinde olmak zorundadır. Bu işbirliğini kurumsal olarak bakanlığın yapılanmasına da yansıtmak mümkündür. Ancak bu işbirliğinin kapsamının yasada belirtilmesi gerekir. Tasarıdaki düzenleme ise bu amaca yönelik olmayan, kültür ve turizm faaliyetlerinin ve bu bağlamda Bakanlıkça yürütülmekte olan kamu hizmetlerinin dahi uzman gerçek veya tüzel kişiler ile sivil toplum kuruluşlarına gördürülebilmesine olanak sağlamaktadır. Amaç özel sektörden hizmet satın alınması değildir. Zira bunun için özel bir düzenlemeye ihtiyaç bulunmamaktadır. Düzenlemenin sınırları iyi çizilmemiştir. Kamu hizmeti niteliğinde olmayan hizmetlerin bu şekilde gerçekleştirilmesi mümkündür. Bu nedenle anılan ifade Tasarıdan ya çıkarılmalı ya da kamu hizmetinin özel sektöre gördürülmesi sonucunu yaratmayacak şekilde kapsamı iyi belirlenmelidir.

4- SONUÇ

Turizmi Teşvik Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı, Turizmi Teşvik Kanununun ormanların turizm yatırımlarına tahsisini düzenleyen hükümlerinin Anayasa’nın 169 uncu maddesinin Devlete verdiği “ormanları koruma” görevi ile birlikte getirmiş olduğu bazı sınırlamalara aykırı bularak iptal eden Anayasa Mahkemesi (AYM)’nin iptal gerekçelerini karşılamamaktadır. AYM’nin iptal kararına göre ormanlarda turizm yatırımı yapılabilmesinin temel şartı bu yatırımların ormanlarda yapılacak olmasının “kaçınılmaz” ve “zorunlu” olmasıdır. Tasarı ise ormanları turizm yatırımlarının bütün türlerine açmış bulunmaktadır. Tanımlara göre ormanlarda yapılamayacak bir turizm yatırımı kalmamış gibidir. Bu şekliyle Tasarı’nın “ormanları korumak” gibi bir amacı, bir kaygısı bulunmamaktadır. Tasarının ormanları koruma (!) adına getirdiği tek hüküm kesilen ağaç miktarının belli bir katı kadar ağaçlandırma zorunluluğu getirmesidir. Yatırım çeşitlerinin sınırsızlığı dikkate alındığında bunun bir koruma önlemi olmadığı, topluma ait bir doğal varlık, bir kamu malı olan ormanın aslında gözden çıkarıldığı ortaya çıkar. AYM’nin iptal kararında ortaya koyduğu gerekçeleri karşılayabilmek için Tasarı’nın 2 nci maddesinde önemli bazı değişikliklerin yapılmasının şart olduğunu düşünüyoruz. Değişikliklere ilişkin öneriler ilgili bölümlerde sunulmuştur. Aksi takdirde ormanlarımız, koylarımız, doğal güzelliklerimiz elden çıkacaktır.

Ayrıca Tasarının 4 üncü maddesindeki kültür ve turizm hizmetlerinden Bakanlıkça uygun görülenlerin uzman gerçek veya tüzel kişiler ile sivil toplum kuruluşlarına yaptırılabilmesine yönelik düzenlemenin sınırları iyi çizilmemiştir. Düzenleme bu şekliyle kamu hizmetlerinin de kamu dışındaki kişilere gördürülmesine olanak vermektedir. Bunun da Anayasa’ya aykırılık oluşturacağı açıktır. Bu hükmün de Tasarıdan çıkarılması gerekmektedir.

Tüm bu gerekçelerle, AYM’nin iptal gerekçelerine uymadan düzenlenen yasa tasarısı, yine Anayasaya aykırılık doğuracağı, yasama yetkisini yürütmenin kullanmasını sağlayan, ‘kamu yararı’nın göz ardı edildiği, orman alanlarının hiçbir ölçüt konulmadan yağmalanmasına yol açacağı görülen bir tasarı olması nedeniyle tasarının tüm maddelerine karşıyız.

Metin Arıfağaoğlu

Artvin

Yaşar Ağyüz

Gaziantep

Fevzi Topuz

Muğla

Tayfur Süner

Antalya

Mevlüt Coşkun

Isparta

KARŞI OY

1/551 Sayılı "Turizmi Teşvik Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı" hakkındaki karşı oyumuza esas görüşlerimiz aşağıda sunulmuştur.

1-) Anayasanın 169 uncu maddesinde; Devlete, ormanların korunması ve bu sahaların genişletilmesi için gereken tedbirleri almak ve kanun koymak ödevi verilmiştir.

Anayasa Mahkemesi'nin söz konusu 7/5/2007 tarihli kararının gerekçesinde; "... turizmin teşvik edilmesinde kamu yararı bulunduğu ve zorunlu olduğu ölçüde, devlet orman alanlarının turizme tahsisini yadsımamakla birlikte, Anayasanın 169 uncu maddesinde ormanların Devletçe korunmasına verilen özel önem ve uzun dönemdeki yaşamsal kamu yararı karşısında, ormanların "Orman" olarak korunmasında üstün kamu yararı bulunduğunu, ormanların turizm amaçlı yatırımlara tahsisinin ancak üstün kamu yararı bulunması ve zorunluluk hallerinde mümkün olabileceğini, aksi halde üstün kamu yararını içermeyen, ormanların hangi hallerde turizm yatırımlarına tahsis edileceğine ilişkin hiçbir belirleme yapmayan bir düzenlemenin Anayasaya aykırı olacağını belirtmiştir.

Diğer taraftan; Anayasa Mahkemesi Kararında: Anayasa'nın 169. maddesinde, ormanların ülke yönünden taşıdığı, büyük önem gözetilerek, korunmaları ve geliştirilmeleri konusunda ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir. Bu özel ve ayrıntılı düzenlemenin, ülkemizde orman örtüsünün sürekli yok edilmesi gerçeğinden kaynaklandığı kuşkusuzdur. Maddenin birinci fıkrasında, Devletin, ormanların korunması ve sahalarının genişletilmesi için gerekli kanunları koyacağı ve tedbirleri alacağı, bütün ormanların gözetiminin Devlete ait olduğu, ikinci fıkrasında, Devlet ormanlarının mülkiyetinin devrolunamayacağı, Devlet ormanlarının kanuna göre, Devletçe yönetileceği ve işletileceği, bu ormanların zaman aşımı ile mülk edinilemeyeceği ve kamu yararı dışında irtifak hakkına konu olmayacağı, üçüncü fıkrasında da, ormanlara zarar verebilecek hiç bir faaliyet ve eyleme izin verilemeyeceği hükme bağlanmıştır.

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

Başka bir anlatımla, kamu yararının bulunması ve zorunluluk hallerinde Devlet ormanları üzerinde ancak irtifak hakkı tesisine olanak tanınabileceği, öte yandan, Anayasa'nın 169. maddesiyle ormanların özel olarak korunduğu gözetilerek bu maddede geçen "kamu yararı" kavramının hangi durumları kapsadığının yasayla belirlenmesi gerekirken, bu yola gidilmeyerek söz konusu kavramın kapsam ve içeriğinin tespitinin idareye bırakılması, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesiyle de bağdaşmamaktadır." denilerek itiraz konusu kuralın Anayasa'nın 7. ve 169. maddelerine aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiştir."

2-) Tasarının 8. maddesinin (C) fıkrasında taşınmazların tahsisi, irtifak hakkı tesisi, bu konulardaki süreler, bedeller, haklar ve her türlü diğer şartların belirlenmesi yürürlükteki kamu ihale kanunlarının dışında tutulmaktadır.

Bilindiği üzere kamu ihale kanunları devletin yapmış olduğu ticari harcama ve alışverişleri belirli hukuki kriterlere oturtarak, meydana gelebilecek usulsüz, olumsuz olayların önüne geçmekte ve hesap sorulabilir kılmaktadır.

Bu haliyle tasarı kanunlaşırsa, yapılacak uygulamalar, şeffaflıktan uzak ve bu nedenle de kamu vicdanını yaralayacak sonuçlar doğurabilecektir.

3-) 8 inci maddenin (D) fıkrasında, bu tasarı ile Kültür ve Turizm Bakanlığı tasarrufuna geçecek olan taşınmazların aynı Bakanlıkça 'yabancı uyruklu gerçek ve tüzel kişilere' tahsisi Türkiye'nin imkanlarının yabancılara devredilmesi anlamına gelecektir.

Bu durumda, gıda güvenliği gerekçesiyle, tüketilecek gıdayı da kendi ülkelerinden getirdiklerinde sadece hizmet alımında asgari ücretle istihdam edecekleri işçileri Türkiye'den sağlayacaklardır.

Sonuçta kazanılacak gelirleri, çifte vergilendirmeyi önleme hükümleri de geçerli ise, vergi dahi vermeden kendi ülkelerine götüreceklerdir.

Diğer yandan, yabancı müteşebbisler getireceği turistleri kendi tesislerinde ağırlayacakları için, yerli yatırımcıların tesislerinin boş kalması riski gündeme gelebilecektir. Bu nedenle yabancı uyruklu gerçek ve tüzel kişilere tahsis yapılması tasarıdan çıkartılmalıdır.

4-) Orman alanlarının turizm yatırımlarına tahsisine ilişkin olarak tesis edilen bireysel işlemlerin idari yargı yerlerinde denetlenebilecek olması Anayasa'ya uygunluk denetiminin yapılabilmesine engel teşkil etmez. Zira idareye çok geniş takdir yetkisi tanıyan 8. madde ormanlara özel bir önem veren ve bu konuda çok ayrıntılı hükümler içeren 169. maddenin ruhuyla da bağdaşmamaktadır. Çünkü sürdürülebilir ekolojik dengenin sağlanabilmesi için ormanların, öncelikle orman olarak korunması Anayasal bir zorunluluktur. Kaldı ki yasama organının ormanların hangi hallerde turizm yatırımlarına tahsis edileceğine ilişkin hiçbir belirleme yapmaksızın, herhangi bir sınır koymaksızın konuyu idareye bırakması Anayasa'nın 7. maddesine de aykırıdır.

5-) Tasarının 2'nci maddesinin (1) numaralı alt bendinin ikinci fıkrasının (c) bendi, kesilen ormanlarımızın alanının, 3 katı kadar alan ağaçlandırılması masrafı ve 3 yıl bakım ücretinin peşin ödenmesini öngörmektedir.

Ancak kesilen orman alanının 3 katı kadar alan bulunmadığı takdirde, Çevre ve Orman Bakanlığı'nın ağaçlandırması sonucu tutmayacak fidanların durumu ve benzeri konularda ne gibi işlem yapılacağı belli değildir.

Türkiye'de ormanlarımızın yüzde 93'ü doğaldır ve ormanlarımız ekolojik bir sistemdir.

Yeni yapılacak ağaçlandırma bozulan, bu ekolojik sistemin nasıl ve kaç yılda temin edileceği bu tasarıda yer almamaktadır.

6-) Çevre ve Orman Bakanlığı'nın, Anayasamız'da yazılı görevleri arasında "Ormanları koruma" bulunmaktadır. Bu tasarı; Bakanlığın 'ormanları koruma' görevi ile bağdaşmamaktadır.

Bunun yanı sıra; görevleri arasında "Ormanları koruma" gibi bir hüküm" bulunmayan "Kültür ve Turizm Bakanlığı'na ormanlarla ilgili "Karar verme" yetkisi tanınmaktadır.

17.04.2008

Ahmet Kenan Tanrıkkulu
İzmir

İsmet Büyükataman
Bursa

Durmuş Ali Torlak
İstanbul

HÜKÜMETİN TEKLİF ETTİĞİ METİN

TURİZMİ TEŞVİK KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN TASARISI

MADDE 1 -12/3/1982 tarihli ve 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanununun 3 üncü maddesinin (1) bendi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

"1) Sınıflandırma: Deniz turizmi tesisleri dışındaki turizm işletme belgeli tesislerin asgari nitelikler, kapasite, fiziki özellikler, kullanılan malzeme standardı, işletme ve hizmet kalitesi ile personelinin nitelikleri ve eğitim düzeyi gibi ölçütlerinin Bakanlıkça gerekli görülmesi halinde sektör temsilcisinin de yer aldığı sınıflandırma komisyonunca değerlendirilerek sınıfının Bakanlıkça belirlenmesini,"

MADDE 2 - 2634 sayılı Kanunun 8 inci maddesinin (A) fıkrasının (1) numaralı bendi ile (C) ve (D) fıkraları aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

"(1) Hazineye ait olan yerler Maliye Bakanlığınca, Bakanlığa tahsis edilir. Hazine adına tescili yapılmamış Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerle, kapanan yollar ve yol fazlalarının resen tescili, talep tarihinden başlayarak en geç bir ay içinde tamamlanır. Hazine mülkiyetinde yeterli alanın bulunmadığı durumlarda, 6831 sayılı Orman Kanununa göre orman sayılan yerlerden;

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

b) Termal turizmine yönelik jeotermal kaynakları bulunan,

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

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

e) Golf turizmine yönelik olarak uygun iklim yapısı ve topografik özellikler dikkate alı-

BAYINDIRLIK, İMAR, ULAŞTIRMA VE TURİZM KOMİSYONUNUN KABUL ETTİĞİ METİN TURİZMİ TEŞVİK KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN TASARISI

MADDE 1- 12/3/1982 tarihli ve 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanununun 3 üncü maddesinin (1) bendi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

"1) Sınıflandırma: Turizm işletme belgeli tesislerin asgari nitelikler, kapasite, fiziki özellikler, kullanılan malzeme standardı, işletme ve hizmet kalitesi ile personelinin nitelikleri ve eğitim düzeyi gibi ölçütlerinin, iki Bakanlık kontrolörü ile bir sektör temsilcisinin, sektör temsilcisinin bulunmadığı hallerde üç Bakanlık kontrolörünün yer aldığı Sınıflandırma Komisyonunca değerlendirilerek sınıfının Bakanlıkça belirlenmesini,"

MADDE 2- 2634 sayılı Kanunun 8 inci maddesinin (A) fıkrasının (1) numaralı bendi ile (C) ve (D) fıkraları aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

"(1) Hazineye ait olan yerler Maliye Bakanlığınca, Bakanlığa tahsis edilir. Hazine adına tescili yapılmamış Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerle, kapanan yollar ve yol fazlalarının resen tescili, talep tarihinden başlayarak en geç bir ay içinde tamamlanır. Hazine mülkiyetinde yeterli alanın bulunmadığı durumlarda, 6831 sayılı Orman Kanununa göre orman sayılan yerlerden;

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

b) Termal turizmine yönelik jeotermal kaynakları bulunan,

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

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

e) Golf turizmine yönelik olarak uygun iklim yapısı ve topografik özellikler dikkate alı-

(Hükümetin Teklif Ettiği Metin)

narak uluslararası standartlara uygun tesisler gerçekleştirilmesine imkan sağlayan,

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

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

h) Uluslararası yarışmaların yapılabilmesi için uygun iklim yapısı veya coğrafi özellikler sağlayan,

ı) Yukarıda sayılan turizm çeşitlerinin benzerlerinin gerçekleştirilmesine imkan sağlayan,

yerler talep tarihinden başlayarak en geç bir ay içerisinde Çevre ve Orman Bakanlığınca, Bakanlığa tahsis edilir.

Bu Kanuna göre tahsis edilecek orman sayılan yerlerde;

a) Turizme tahsis edilecek alan, il genelindeki toplam orman sayılan yerlerin %1 'ini geçemez.

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

c) Ağaç kesilmesi durumunda, dikim ve bakımı tahsis süresince kesin tahsis lehtarının sorumluluğunda olmak üzere, kesilen ağaç sayısının iki katı ağaçların kesildiği alana, bu alanda ağaç dikimi mümkün olmaz ise ilgili orman idaresince belirlenecek en yakın alana dört katı sayıda ağaç, kesin tahsis öncesi dikilir. Bu koşulun sağlanmadığının tespiti halinde tesise ait turizm yatırımı veya işletmesi belgesi iptal edilir."

"C. Bakanlığın tasarrufuna geçen taşınmazların yatırımcılara tahsisi, kiralınması ve bunlar üzerinde irtifak hakkı tesisine ilişkin esaslar ile süreler, bedeller, hakların sona ermesi ve diğer şartlar Bakanlık, Maliye Bakanlığı ve Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından 2886 sayılı Devlet ihale Kanunu ile 6831 sayılı Orman Kanunu hükümlerine bağlı olmaksızın müştereken tespit edilir.

(Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonunun Kabul Ettiği Metin)

narak uluslararası standartlara uygun tesisler gerçekleştirilmesine imkan sağlayan,

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

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

h) Uluslararası yarışmaların yapılabilmesi için uygun iklim yapısı veya coğrafi özellikler sağlayan,

yerler talep tarihinden başlayarak en geç bir ay içerisinde Çevre ve Orman Bakanlığınca, Bakanlığa tahsis edilir.

Bu Kanuna göre tahsis edilecek orman sayılan yerlerde;

a) Turizme tahsis edilecek alan, il genelindeki toplam orman sayılan yerlerin %1 'ini geçemez.

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

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

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

(Hükümetin Teklif Ettiği Metin)

D. Bakanlığın tasarrufuna geçen taşınmazları (C) fıkrası uyarınca tespit edilmiş olan şartlarla Türk ve yabancı uyruklu gerçek ve tüzel kişilere tahsis etmeye Bakanlık yetkilidir. Bu taşınmazlar üzerinde bağımsız ve sürekli nitelikli üst hakları dahil olmak üzere irtifak hakkı tesisi ve bunlardan alt yapı için gerekli olanlar üzerinde, alt yapıyı gerçekleştirecek kamu kurumu lehine bedelsiz irtifak hakkı tesisi, Bakanlığın uygun görüşü üzerine, Maliye Bakanlığınca belirlenen koşullarla ve bu Bakanlık tarafından yapılır."

MADDE 3- 2634 sayılı Kanunun 10 uncu maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

"MADDE 10- Belgeli işletmelerin uygulayacakları fiyat tarifelerinin hazırlanması ve onaylanmasına ilişkin genel ilkeler Bakanlıkça belirlenir."

MADDE 4- 2634 sayılı Kanunun 30 uncu maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

"MADDE 30- Belgeli yatırım ve işletmeleri, bu yatırım ve işletmelerin belgeye esas olan niteliklerini, bu niteliklerini koruyup korumadıklarını denetleme ve işletmeleri sınıflandırma yetkisi Bakanlığa aittir.

Bakanlık gerekli görmesi halinde, denetim ve sınıflandırmaya esas oluşturacak tespitler ile yetkisinde olan diğer kültür ve turizm hizmetlerinden Bakanlıkça uygun görülenleri yetkili kılınacak uzman gerçek veya tüzel kişiler ile sivil toplum kuruluşlarına da yaptırabilir. Ancak bu tespitlere göre Bakanlıkça karar alınır ve uygulanır. Bu konuda uygulanacak esaslar yönetmelikle düzenlenir.

Bakanlık, gerekli gördüğü hallerde, ilan edeceği pilot bölgelerdeki turizm işletmesi belgesi olmayan konaklama tesislerinden verilen süre içerisinde turizm işletmesi belgeli tesis şartlarına uymasını talep eder. Verilen süre içerisinde bu şartları yerine getiren konaklama tesisleri belgelendirilir, bu şartları yerine getirmeyen konaklama tesislerinin faaliyetlerine son verilir."

(Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonunun Kabul Ettiği Metin)

Orman Kanunu hükümlerine bağlı olmaksızın müştereken tespit edilir.

D. Bakanlığın tasarrufuna geçen taşınmazları (C) fıkrası uyarınca tespit edilmiş olan şartlarla Türk ve yabancı uyruklu gerçek ve tüzel kişilere tahsis etmeye Bakanlık yetkilidir. Bu taşınmazlar üzerinde bağımsız ve sürekli nitelikli üst hakları dahil olmak üzere irtifak hakkı tesisi ve bunlardan alt yapı için gerekli olanlar üzerinde, alt yapıyı gerçekleştirecek kamu kurumu lehine bedelsiz irtifak hakkı tesisi, Bakanlığın uygun görüşü üzerine, Maliye Bakanlığınca belirlenen koşullarla ve bu Bakanlık tarafından yapılır."

MADDE 3- Tasarının Çerçeve 3 üncü Maddesi Komisyonumuzca aynen kabul edilmiştir.

MADDE 4- 2634 sayılı Kanunun 30 uncu maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

"MADDE 30- Belgeli yatırım ve işletmeleri, bu yatırım ve işletmelerin belgeye esas olan niteliklerini, bu niteliklerini koruyup korumadıklarını denetleme ve işletmeleri sınıflandırma yetkisi Bakanlığa aittir.

Bakanlık gerekli görmesi halinde, denetim ve sınıflandırmaya esas oluşturacak tespitler ile yetkisinde olan eğitim ve rehberlik konularındaki hizmetleri yetkili kılınacak uzman gerçek veya tüzel kişiler ile sivil toplum kuruluşlarına da yaptırabilir. Bu konuda uygulanacak esaslar yönetmelikle düzenlenir.

Bakanlık, gerekli gördüğü hallerde, ilan edeceği pilot bölgelerdeki turizm işletmesi belgesi olmayan konaklama tesislerinden verilen süre içerisinde turizm işletmesi belgeli tesis şartlarına uymasını talep eder. Verilen süre içerisinde bu şartları yerine getiren konaklama tesisleri belgelendirilir, bu şartları yerine getirmeyen konaklama tesislerinin faaliyetlerine son verilir."

(Hükümetin Teklif Ettiği Metin)

MADDE 5 - 2634 sayılı Kanunun 34 üncü maddesinin (a) bendi yürürlükten kaldırılmıştır.

MADDE 6- 2634 sayılı Kanuna aşağıdaki geçici madde eklenmiştir.

"GEÇİCİ MADDE 9- 24/11/2007 tarihinden önce, ön izin ve kesin tahsis aşamasındaki orman sayılan yerlere ilişkin verilen izinlerden ilgisinin otuz gün içerisinde talepte bulunması halinde bu Kanun hükümlerine uygunluğu tespit edilen tahsislere kaldığı yerden devam edilir."

MADDE 7- Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

MADDE 8- Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

(Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonunun Kabul Ettiği Metin)

MADDE 5- Tasarının Çerçeve 5 inci Maddesi Komisyonumuzca aynen kabul edilmiştir.

MADDE 6- 2634 sayılı Kanuna aşağıdaki geçici madde eklenmiştir.

"GEÇİCİ MADDE 9- 24/11/2007 tarihinden önce, ön izin ve kesin tahsis aşamasındaki orman sayılan yerlere ilişkin verilen izinlerden ilgisinin otuz gün içerisinde talepte bulunması halinde bu Kanun hükümlerine uygunluğu tespit edilen tahsislere kaldığı yerden devam edilir.

Birinci fıkrada belirtilen tarihten önce Çevre ve Orman Bakanlığınca 6831 sayılı Orman Kanunu hükümlerine göre verilen ön izinlere ait dosyalar bu madde kapsamında değerlendirilmek üzere Bakanlığa devredilir."

MADDE 7- Tasarının 7 nci Maddesi Komisyonumuzca aynen kabul edilmiştir.

MADDE 8- Tasarının 8 inci Maddesi Komisyonumuzca aynen kabul edilmiştir.

Recep Tayyip Erdoğan

Başbakan

Devlet Bak. ve Başb. Yrd.

C. Çiçek

Devlet Bakanı

M. Aydın

Devlet Bakanı V.

M. V. Gönül

Adalet Bakanı

M. A. Şahin

Dışişleri Bakanı

A. Babacan

Bayındırlık ve İskân Bakanı

F. N. Özak

Tarım ve Köyişleri Bakanı

M. M. Eker

En. ve Tab. Kay. Bakanı

M. H. Güler

Devlet Bak. ve Başb. Yrd.

H. Yazıcı

Devlet Bakanı V.

C. Çiçek

Devlet Bakanı

M. Şimşek

Millî Savunma Bakanı

M. V. Gönül

Maliye Bakanı

K. Unakıtan

Sağlık Bakanı

R. Akdağ

Çalışma ve Sos. Güv. Bakanı

F. Çelik

Kültür ve Turizm Bakanı

E. Günay

Devlet Bak. ve Başb. Yrd.

N. Ekren

Devlet Bakanı

K. Tüzmen

Devlet Bakanı

M. S. Yazıcıoğlu

İçişleri Bakanı

B. Atalay

Millî Eğitim Bakanı

H. Çelik

Ulaştırma Bakanı

B. Yıldırım

Sanayi ve Ticaret Bakanı

M. Z. Çağlayan

Çevre ve Orman Bakanı

V. Eroğlu

