

Hukuki Boyutuyla Turizm İşletmesi Belgesi

Tourism Management Certificate in Legal Aspects

Hüseyin Melih Çakır 

Doç., Marmara Üniversitesi, İstanbul,
Türkiye, hmelihcakir@gmail.com



Geliş Tarihi/Received: 01.04.2024
Kabul Tarihi/Accepted: 17.05.2024
Yayımlanma Tarihi/ Available Online:
18.07.2024

Öz: Turizm işletmesi belgesi, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nda yer alan turizm belgelerinden biri, belki de en önemlisidir. 2634 Kanun'un temel hedefi, Kanun'un isminden de anlaşılacağı üzere turizm işletmelerini teşvik etmektir. Turizm işletmesi belgesi de ilk etapta bir teşvik belgesi olarak ihdas edilmiştir. Ancak 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nda 2021 yılında 7334 sayılı Kanun'la yapılan değişikliklerle birlikte, belgenin hukuki niteliğinde değişikliğe gidilmiş ve turizm sektöründe faaliyet gösterebilmek için turizm işletmesi belgesi alınması çoğu turizm işletmesi açısından bir şart haline getirilmiştir. Böylece, idarenin turizmi özendirme ve destekleme şeklindeki faaliyeti, kısmen turizm kolluğuna dönüşmüştür. Belgenin hukuki niteliğinde gerçekleşen bu önemli değişikliğe karşın, belgenin alınma şartları ve usulünde bu değişikliklerle uyum sağlayacak düzenlemeler yapılmamıştır. Bu nedenle turizm işletmesi belgesinin hukuki niteliğinde gerçekleşen değişim ile belgenin değişiklik öncesinden gelen mevzuatla oluşturulmuş hukuki rejiminin birlikte ele alınması gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler: Turizmi Teşvik Kanunu, Turizm Belgesi, Turizm İşletmesi Belgesi, Teşvik, Turizm Kolluğu

Abstract: The tourism business certificate is one of the documents related to tourism found in the Law No. 2634 on the Promotion of Tourism, and perhaps it is the most significant. The primary goal of Law No. 2634, as can be inferred from the name of the Law itself, is to encourage tourism enterprises. Initially, the tourism business certificate was created as an incentive certificate. However, changes made to the Law No. 2634 on the Promotion of Tourism through Law No. 7334 in 2021 have altered the legal nature of the certificate, making it a requirement for most tourism enterprises to obtain a tourism business certificate in order to operate within the tourism sector. Thus, the administration's activity of encouraging and supporting tourism has partially transformed into tourism policing. Despite this significant change in the legal nature of the certificate, no adjustments have been made to the conditions and procedures for obtaining the certificate to align with this change. Therefore, it is necessary to jointly consider the change in the legal nature of the tourism business certificate and the legal regime established by the legislation before the change.

Keywords: Law on the Promotion of Tourism, Tourism Certificate, Tourism Business Certificate, Incentive, Tourism Policing

Extended Abstract

The tourism operation certificate is a document that shows tourism enterprises meet the qualifications determined by the administration. The legal nature of the certificate has differentiated after the amendments made by Law No. 7334 to Law No. 2634 on the Promotion of Tourism. Before the amendments made by Law No. 7334, Law No. 2634 on the Promotion of Tourism, parallel to its name, was aimed at promoting tourism. The tourism operation certificate was an 'incentive certificate' that could be obtained to benefit from the opportunities provided by the Law. At that time, obtaining the certificate was not a requirement to operate in the tourism sector. However, after the amendments made by Law No. 7334 to Law No. 2634 on the Promotion of Tourism, the administration's activity of

'encouraging and supporting' tourism partially transformed into 'tourism policing'. It has become mandatory for accommodation and beach enterprises, marine tourism facilities, marine tourism vehicle enterprises, and luxury tent facility enterprises to obtain a tourism operation certificate to operate in the tourism area. With this new version of the Law, the administration's activity in this field has turned into a 'policing activity'; the tourism operation certificate has become a 'policing license' for these establishments. However, there is no obligation to obtain a tourism operation certificate for tourism facilities (e.g., gastronomy facilities, health facilities, sports facilities, rest stops) listed in the Regulation on the Qualities of Tourism Facilities other than these. Here, through the tourism operation certificate, the administration aims to establish a 'tourism order' beyond general administrative policing, in line with the purpose of "taking measures to regulate, develop, and bring a dynamic structure and operation to the tourism sector" as determined in Law No. 2634 on the Promotion of Tourism; it intervenes in an activity carried out within the scope of entrepreneurial freedom. However, the nature of the certificate as an incentive certificate is not eliminated. Incentives, exemptions, and rights granted to certificate holder operators in Law No. 2634 on the Promotion of Tourism become a natural consequence of being able to operate in this field. Thus, after the amendments made by Law No. 7334, the legislator has differentiated among tourism enterprises; subjecting some tourism enterprise activities to a separate legal regime due to their importance for the tourism sector. Therefore, the tourism operation certificate has taken on different legal characteristics for different types of tourism enterprises. It is possible to categorize these enterprises into 'tourism enterprises not subject to tourism licensing' and 'tourism enterprises subject to tourism licensing'. For the first category of tourism facility types, the certificate continues to serve as an 'encouragement and support' or 'incentive certificate'; for the second category of tourism facilities, it can be considered a document of mixed nature, serving both as a 'policing license' and an 'incentive certificate'.

The tourism operation certificate is obtained upon application. The information and documents required for obtaining this certificate vary depending on the type of facility to be certified. The first condition is 'having the nature of a tourism enterprise'. To be considered a tourism enterprise, it is necessary first to have a commercial enterprise status; then, to operate in areas determined by the regulation (by the President). The second condition is "being in the phase of operation". The tourism operation certificate is given to a facility that is in the 'operation' phase, as indicated in the name of the certificate. The third condition is "carrying the qualities determined by the administration". For a commercial enterprise operating in the tourism sector to obtain a tourism operation certificate, the tourism facility must carry the qualities determined by the administration. According to Article 37 of Law No. 2634, the law includes the determination of criteria for issuing the certificate and the rules for inspecting the qualities of certified enterprises. While the legislator identifies the President as the authority to regulate these matters, the legal tool is anticipated to be Regulation. However, the authority and legal tool should be evaluated differently for tourism enterprises subject to and not subject to tourism licensing.

The provision that the criteria for obtaining a tourism business certificate and the inspection of these criteria will be regulated by an administrative directive aligns with the characteristic of the certificate as an 'incentive certificate'. This is deemed acceptable for tourism businesses not subject to a tourism license. However, a different evaluation is required for tourism businesses that are subject to a tourism license. Since the fulfillment of the qualities determined by the regulations is a prerequisite for operating in the tourism sector, the administrative determination of these qualities means deciding which businesses can operate in this field and which cannot. It is clear that this determination, which results in an intervention in fundamental rights and freedoms, should be made by law according to Article 13 of the Constitution. In Article 37 of Law No. 2634, it is not possible to say that the basic principles or a general framework for the determination of qualities have been defined for the directive to be issued by the administration (the President). This regulation, which gives the administration an undefined

discretionary authority in determining the qualities of tourism facilities, means that decisions on whether tourism businesses subject to a tourism license can operate in the sector can be made by the administration without any legal restriction. On the other hand, it should be stated that the criteria to be determined for the qualities of tourism businesses subject to a tourism license should be minimum conditions aimed at maintaining the 'tourism order,' and criteria exceeding this nature may constitute a disproportionate interference with entrepreneurial freedom. Despite this, no difference has been made between the 'license' and 'incentive certificate' characteristics of the tourism business certificate in terms of the essential qualities. Another requirement for obtaining this certificate is making an application to the administration for the issuance of the document. The regulations show the procedure according to which the tourism business certificate applications will be made and evaluated. The regulations contain similar arrangements regarding the application procedure; it is regulated that the application for the tourism business certificate can only be made through E-Government. The business owner with complete application documents is included in the inspection program. As a result of the evaluation to be made in this context, those who meet the conditions are given a tourism business certificate. Fulfilling these conditions and obtaining a tourism business certificate brings along some consequences. The acquisition of the certificate brings some rights, exemptions, and exceptions. These include being considered an exporter, discounts on subscription fees, immunity from distance requirements for alcohol sales, and flexibility in employing foreign personnel. In addition, businesses with a tourism business certificate enter the regulation and inspection area of the administration regarding tourism activities.

Giriş

Turizm sektörü, ülkemiz ekonomisi açısından ihtiva ettiği öneme karşın, ilginç bir şekilde hukukçuların dikkatini çok da celbetmemiş bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır. Bugüne değin turizm faaliyeti içerisinde ortaya çıkan hukuki ihtilaflar ilgili hukuk disiplini içerisinde çözümlenmiş; faaliyet özelinde bir inceleme çabasına girilmemiştir. Bu tespitin, idare hukuku yönünden de geçerli olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Turizmin serbest rekabet içerisinde yürütülen bir etkinlik olması nedeniyle idarenin bu faaliyetin ana aktörü olmaması, bu sonucu doğuran ana neden olarak değerlendirilebilecektir. Ancak, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nda 2021 yılında 7334 sayılı Kanun'la yapılan değişikliklerle, turizm idaresinin turizm olayına ilişkin görev ve yetkilerinde dönüşüm yaşanmıştır. Bu dönüşüm, önemli sonuçları beraberinde getirirken, dönüşümün hukuki aracı olarak turizm işletmesi belgesi esas alınmıştır. İdarenin turizm sektörüne ilişkin faaliyet alanını genişleten söz konusu değişiklikler sonrasında bu değişikliklerin ortaya çıkardığı hukuki rejimin turizm işletmesi belgesi üzerinden ele alınması neredeyse bir gereklilik halini almıştır. İşte bu gereklilik düşüncesinden hareketle çalışmada, belgenin tanımı, hukuki niteliği, verilme şartları ve usulü ile denetimi hususları üzerinden, idarenin turizm işletmesi belgesi aracılığıyla turizm sektöründe yürüttüğü faaliyete ilişkin genel bir hukuki rejim oluşturma çabasına girişilecek; mevzuatın hali hazırdaki düzenleniş şeklinin getirilmek istenen hukuki rejime ne denli uyumlu olduğu araştırılacak ve önerilerde bulunulacaktır.

1. Genel Olarak Turizmi Teşvik Kanunu

Turizm işletmesi belgesi, Milli Güvenlik Konseyi (MGK) döneminde yürürlüğe girmiş 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nda¹ düzenlenmiş bir belgedir². 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu, ülkemizin turizm alanında oldukça yetersiz kalması nedeniyle, turizm sektörünü canlandırmayı amaçlayan bir kanun olarak yürürlüğe konulmuştur. Kanun'un genel gerekçesinde bu husus şu şekilde ifade edilmiştir: *"...(T)urizm sektörü ekonominin diğer sektörleriyle birlikte Kalkınma Plan ve Yıllık Programlarında*

¹ Turizm Teşvik Kanunu (TTK), *Resmî Gazete* 17635 (16.03.1982), Bu Kanun'la 1953 tarihli 6086 sayılı Turizm Endüstrisini Teşvik Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır.

² Mülga 6086 sayılı Turizm Endüstrisini Teşvik Kanunu döneminde, Kanun hükümlerinden yararlanabilmek için "Turizm Müessesesi Belgesi" adı altında bir belge alınması zorunlu tutulmuştur. (m.3)

düşünülmesi, hedef ve ilkeleri belirlenmiştir. Ancak, sektörel yatırımların yeterince özendirilememiş ve kaynakların ayrılmamış olması, ne yatak kapasitesi, ne döviz gelirleri, ne de yabancı turist girişleri hedeflerinin gerçekleştirilmesine imkân tanımıştır.

Özel sektörün turizm alanında yapmamasının en önemli nedeni, diğer sektörlerle kıyasla rantabilitenin çok düşük olmasıdır. Bu oran, yiyecek - içecek sanayiinde % 100'ün üzerinde iken, turizm sektöründe, en ideal işletmecilik düzeyinde, ancak % 8 ile % 15 arasında değişmektedir.

Geliştirilmesi için ithalat oranının çok düşük olduğu, döviz getirme, istihdam yaratma, ulusal geliri artırma potansiyeli en yüksek olan böyle bir sektöre devletin katkı ve desteği kaçınılmazdır. Tasarıda yer alan teşvik hükümlerinin gerçekleşmesi halinde turizmin, ekonomik ve toplumsal kalkınmamıza katkıda bulunması büyük ölçüde sağlanabilecektir.

Bir taraftan teşvik tedbirleri getirilirken, diğer taraftan hizmet standardının yükseltilmesi ve idamesi, buna paralel olarak da tüketicinin korunabilmesi amacıyla gerekli ve yeterli bir denetim ve ceza sistemi yeni esaslara bağlanmaktadır.

Yukarıdaki amaçlardan hareketle tasarı:

- 1. Turizm kaynaklarının tespitleri ve bunların turizm olayı içinde kullanılmasını,*
- 2. Turizm yatırımlarının ve işletmelerinin yeni özendirici araçlarla etkili biçimde desteklenebilmesini,*
- 3. Turizm yatırımlarını yavaşlatan etkenlerin basitleştirilmesi ve işlek bir yatırım anlayışı getirilmesini,*
- 4. Turizm işletmelerinin ulusal ekonomimiz için önemli birer döviz kaynağı olmaları nedeniyle dış turizm gereklerine de uygun işletmelerinin sağlanmasını, (...)*

Sağlayacak hükümler taşımaktadır ve ülkemiz turizminin bugün içinde bulunduğu olumsuz yapıdan kurtarılması ile yukarıda ana başlıkları verilen hususların gerçekleştirilmesi suretiyle, amaçlanan düzeye ulaşabilmesi için hazırlanan bu tasarının kanunlaşması zorunlu görülmektedir”³.

Görüldüğü üzere, 2634 sayılı Kanun’un temel varlık sebebi, ülkemizin turizm alanında sahip olduğu ve/fakat kullanamadığı potansiyelinin; Devletin düzenleme, özendirme ve desteklemesi suretiyle sektörü cazip hale getirerek ortaya çıkarılması olarak belirtilmiştir. Kanun’un gerekçesinde, hizmet standardının yükseltilmesi ve turizm tesislerinin dış turizm gereklerine uygun işletmelerinin sağlanması da Kanun’un amaçları arasında gösterilmiştir. 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu’nun kapsam ve amacı da, Kanun’un genel gerekçesinde belirtilen hedeflerin tamamını kapsayacak nitelikte belirlenmiştir. Kanun’un amacı, “*turizm sektörünü düzenleyecek, geliştirecek, dinamik bir yapı ve işleyişe kavuşturacak tertip ve tedbirlerin alınmasını sağlamak*” olarak ifade edilirken (2634 sayılı Kanun, m.1); kapsam, “*... turizm hizmeti ile bu hizmetin gereği kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ve turizm merkezlerinin tespiti ile geliştirilmelerine, turizm yatırım ve işletmelerinin teşvik edilmesine, düzenlenmesine ve denetlenmesine ilişkin hükümler...*” (2634 sayılı Kanun, m.2) olarak belirlenmiştir.

2634 sayılı Kanun’un çıkarılmasının -görünürdeki⁴- sebep ve amaçlarının günümüzde de geçerliliğini sürdürdüğünü söylemek yanlış olmayacaktır. On İkinci Kalkınma Planı’nda da (2024-2028) turizm, öncelikli gelişme alanı olarak belirlenmiştir⁵. Turizm sektörüne politika ve tedbirler arasında, “*(r)ekabetçi ve hızla değişen talebi karşılayabilen bir turizm sektörü için hizmet kalitesi iyileştiril(mesi)*”

³ 2634 sayılı Kanun Genel Gerekçesi, s.8.

https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK_/d01/c006/mgk_01006098ss0261.pdf

⁴ Kanun’un yürürlüğe girdiği döneme tanıklık eden kişilerin bilgi ve deneyimlerinin aktarıldığı bir çalışma için bkz. Mune Moğol, “2634 Sayılı Turizm Teşvik Kanunu ve Hazırladığı Dönem”, III. Disiplinlerarası Turizm Araştırmaları Kongresi, ed. Nazmi Kozak, Osman E. Çolakoğlu (Ankara: Detay Yayınları, 2014) s.659 vd.

⁵ On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028), s.110.

https://onikinciplan.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/11/On-ikinci-Kalkinma-Plani_2024-2028.pdf. E.T.: 07.11.2023.

ile “(h)izmet kalitesinin ve turist memnuniyetinin artırılması amacıyla turizm tesislerinde fiziki şartların iyileştirilmesine yönelik mevzuat düzenlemesi yapıl(ması) ve denetim faaliyetleri(nin) artırıl(ması)”na yer verilmiştir⁶. Ancak, turizmin teşviki ile tesislerin/hizmetin standartlarının yükseltilmesinin birbiriyle çatışan nitelik arz ettiği söylenebilecektir. Zira, standartların yükseltilmesi, maliyetleri ve dolayısıyla fiyatları artıracak, turizm işletmeciliğini zorlaştıracaktır. Bu durum, turizm işletme ve turist sayısının azalmasına yol açabilecektir. Öte yandan, tesis ve hizmet standartlarının yükseltilmesinin, nitelikli hizmet sunumunu sağlayacağı; müşteri memnuniyeti ve rekabet esaslı bir sektör olan turizm sektöründe güvenli turizmin, turizm gelirini artıracak nitelikteki turist sayısının çoğalmasına olumlu etki edeceği de ileri sürülebilir. Bu kapsamda, turizm işletmelerinin faaliyetlerinin düzenlenmesi, standartların belirlenmesi ve denetlenmesi aşamalarında, standartlarının yükseltilmesi ve nitelikli hizmet sunumu ile turizmin teşviki ve teşebbüs hürriyeti arasındaki dengenin kurulması, 2634 sayılı Kanun’da gösterilen amaçlara ulaşma açısından büyük önem taşımaktadır. Bu anlamda kullanılan en önemli enstrüman ise, turizm işletmesi belgesidir. Turizm işletmesi belgesinin hukuki niteliği, verilme şartları ve usulü gibi hususlar, turizm sektörüne ilişkin hedeflere ulaşılabilmesine doğrudan etki edecek niteliktedir.

2. Turizm İşletmesi Belgesi Tanımı

2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu’nda, Kanun’un kapsam ve amacı doğrultusunda, “turizm sektörünü düzenleyecek, geliştirecek, dinamik bir yapı ve işleyişe kavuşturacak tertip ve tedbirler” ile “turizm yatırım ve işletmelerinin teşvik edilmesine, düzenlenmesine ve denetlenmesine” yönelik hüküm ve mekanizmalara yer verildiği görülmektedir. Bu mekanizmaların başında ise, ‘belgelendirme’ yöntemi gelmektedir.

2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu’na 2021 yılında 7334 sayılı Kanun’la yapılan ek ile, Kanun kapsamında verilen belgeler ‘turizm belgesi’ adı altında toplanmıştır. Bir diğer ifadeyle ‘turizm belgesi’ 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu kapsamında verilen belgelerin genel adı olmuştur. Kanun’un 3.maddesine göre turizm belgesi, “(t)urizm yatırımı belgesi, turizm işletmesi belgesi ve basit konaklama turizm işletmesi belgesini” ifade etmektedir.

7334 sayılı Kanun’la yapılan değişiklik sonrasında 2634 sayılı Kanun’da turizm belgelerinden birisi olan “Turizm İşletmesi Belgesi”, “(b)asit konaklama tesisleri hariç olmak üzere, turizm sektöründe faaliyet gösteren turizm işletmelerine Bakanlıkça verilen belge” olarak tanımlanmıştır. (m.3/g)

Turizm işletmesi belgesi, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu’nun 37/A/2 bendine dayanılarak hazırlanan Turizm Tesislerinin Niteliklerine İlişkin Yönetmelik’te⁷ de tanımlanmıştır. Yönetmeliğin 4.maddesine göre turizm işletmesi belgesi, “(b)u Yönetmelikte nitelikleri belirtilen turizm işletmelerine işletme aşamasında verilen belgeyi” ifade etmektedir.

Kanunda yer verilen ve/fakat Yönetmelik’te bulunmayan “basit konaklama tesisleri hariç olmak üzere” ifadesinin, Kültür ve Turizm Bakanlığı’nın turizm işletmelerine verdiği bir diğer turizm belgesi olan “basit konaklama turizm işletmesi belgesi” ile “turizm işletme belgesi”ni ayırmak amacıyla Kanun’a konulduğu anlaşılmaktadır.

Yine, Yönetmelikte yer alan ve/fakat Kanun’da bulunmayan “işletme aşamasında verilen belge” ifadesinin ise, turizm işletme belgesinin, turizm yatırımı tamamlandıktan sonra işletme aşamasına gelmiş veya hali hazırda işletme aşamasında bulunan turizm tesislerini işaret etmek amacıyla getirildiği düşünülmektedir.

Bu iki tanım arasındaki farklılık, Kanun’un Yönetmelikte yapılan tanımdan sonra değişikliğe uğramasıyla açıklanabilecektir. Birbirinden farklı ve/fakat çelişkili olarak nitelendirilemeyecek bu iki tanımın birlikte ele alınması gerekmektedir. Bu nedenle turizm işletme belgesi, “idarece belirlenen

⁶ On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028), s.111-112.

⁷ Turizm Tesislerinin Niteliklerine İlişkin Yönetmelik, *Resmî Gazete* 30791 (01.06.2019)

nitelikleri taşıyan ve turizm sektöründe faaliyet gösteren turizm işletmelerine işletme aşamasında verilen belge' şeklinde tanımlanabilecektir.

3. Turizm İşletmesi Belgesi Türleri

Turizm işletmesi belgesi, tesis türüne ya da tesisin tamamlanma aşamasına göre farklı türlere ayrılabilir. Aslında farklı isimlerle verilen bu belgelerin tamamı özünde 'turizm işletmesi belgesi'dir. Bu nedenle de tüm bu belgeler işletme aşamasında verilmektedir. Bunun yanı sıra belgelendirme, turizm işletmesi belgesinin hukuki niteliğinin beraberinde getirdiği hak, muafiyet ve istisnalardan faydalanmaya imkan sağlar. Öte yandan, her ne kadar özünde 'turizm işletme belgesi' olsa da, değişik isimler adı altında verilen bu belgeler arasındaki farklılığın ortaya konulması, olası bir kavram kargaşasının önüne geçilebilmesine yardımcı olacaktır. Bu nedenle aşağıda, Turizm Tesislerinin Niteliklerine İlişkin Yönetmelik'te yer verilen turizm işletme belgesi türlerine kısaca yer verilecektir.

- *Kısmi Turizm İşletmesi Belgesi:* Turizm işletme belgesi, tesisin tamamlanma aşamasına göre "kısmi turizm işletmesi belgesi" adı altında verilebilmektedir. Kısmen işletmeye açılan turizm tesisinin, işletmeye açılan bölümünün, Bakanlıkça o turizm tesisi için getirilen kriterleri sağlaması halinde, işletmeye açılan bölüm için "kısmi turizm işletmesi belgesi" verilebilmektedir. Kısmi turizm işletmesi belgesi, "(i)şletmeye açılan bölümü, bu Yönetmelikte tür ve varsa sınıfı için tanımlanan asgari nitelikleri sağlayan, ayrıca sınıfı bulunması durumunda yapılacak belgelendirme denetiminde sınıfı için belirlenen puan barajını aşan turizm tesislerine, yapılacak olan diğer bölümü yatırım kapsamında tutularak işletme aşamasında verilen belge" olarak tanımlanmaktadır. Turizm işletmesi belgesinde olduğu gibi kısmi turizm işletme belgesi de, turizm yatırımı belgeli tesisler için verilebileceği gibi; turizm yatırımı belgesi alınmaksızın doğrudan işletmeye açılmak istenen turizm tesislerine de verilebilecektir. Kısmi turizm işletmesi belgesi, turizm tesisinin işletmeye açılan kısmı açısından, turizm işletme belgesinin hüküm ve sonuçlarını doğuracaktır.

- *Ana Turizm İşletmesi Belgesi:* Ana turizm işletmesi belgesi, bileşik tesis (turizm kentleri, turizm kompleksleri, tatil merkezleri) türlerinde, ana işletmeciyeye verilen belge olarak tanımlanmaktadır⁸. Bileşik tesislerde, Kültür ve Turizm Bakanlığı'nca tanımlanan ve müstakilen belgelendirilebilen turizm işletmesi türlerinin bir veya birkaçı tesis bünyesinde yer alabilmektedir. Bu tesislere ilişkin turizm yatırımının tek bir işletmeci tarafından gerçekleştirildiği durumlarda, işletmeciyeye, tesisin tamamlanma aşamasına göre ana kısmi turizm işletmesi belgesi ve ana turizm işletmesi belgesi düzenlenebilmektedir. Ana (kısmi) turizm işletmesi belgesi sahibi tarafından, tesislerin üçüncü şahıslara kiralanması veya işlettilmesi ya da bu parseller üzerinde lehine tapuda tesis edilen üst hakkının devredilmesi durumunda, bu işletmeciler adına ana turizm yatırımı belgesi, ana kısmi turizm işletmesi belgesi ve ana turizm işletmesi belgesi altında ayrı ayrı belge düzenlenebilmektedir. Bir diğer ifadeyle, bileşik turizm tesislerinde, ana yatırımcının tesisin bir bölümünün işletmesini devretmesi halinde, devralan işletmeci ana turizm işletmesi belgesi altında ayrıca belgelendirilecektir. Böylece bir bütün olarak belgelendirilen bileşik turizm tesisi, işletmecide değişiklik olması halinde, değişiklik olan bölümle sınırlı olarak ve ana turizm işletmesi belgesi çatısı altında belgelendirmeye tabi tutulacaktır.

- *Basit Konaklama Turizm İşletmesi Belgesi:* 18.07.2021 tarih ve 7334 sayılı Kanun'la 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nda yapılan değişikliklerle getirilen yeni hukuki rejim⁹, Kanun'un yürürlük tarihinde iş yeri açma ve çalışma ruhsatı uyarınca turizm alanında faaliyet gösteren ve/fakat turizm işletmesi belgesine sahip olmayan turizm işletmelerinin faaliyetlerine devam edebilmelerinin önüne geçecek niteliktedir.

⁸ Turizm Tesislerinin Niteliklerine İlişkin Yönetmelik, Madde 4/1-a.

⁹ Bu hususta bkz. "Turizm İşletmesi Belgesinin Hukuki Niteliği" başlığı.

Bunun istisnası ise, 7334 sayılı Kanun'la yapılan değişikliklerden önce işyeri açma ve çalışma ruhsatıyla faaliyette bulunan ve turizm işletmesi belgesi bulunmayan konaklama tesislerince, Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra¹⁰ 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nun Geçici 11. maddesi uyarınca 'basit konaklama turizm işletmesi belgesi' alınmış olmasıdır. Bu işletmeler, almış oldukları 'basit konaklama turizm işletmesi belgesi' uyarınca turizm faaliyetinde bulunma imkanına sahip olmakla birlikte; turizm işletmesi belgesinin sağladığı bazı hak, muafiyet, teşvik ve istisnalardan faydalanamamaktadırlar¹¹. Bu kapsamda, basit konaklama turizm işletmesi belgesinin, 7334 sayılı Kanun'un yürürlüğünden önce işyeri açma ve çalışma ruhsatıyla faaliyette bulunan konaklama tesislerinin hukuki güvenliğini koruma amacıyla getirildiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Nitekim Geçici 11.maddede yer alan, "(b)unların mevcut işyeri açma ve çalışma ruhsatı kapsamındaki hakları devam eder" şeklindeki hüküm de bu durumu tevsik etmektedir. Belgenin süresiyle ilgili herhangi bir hüküm ise, ne Geçici 11.maddede ne de bu Kanun'un uygulamasını göstermek üzere çıkarılan Basit Konaklama Tesisleri ile Plaj İşletmelerinin Belgelendirilmesine İlişkin Yönetmelik'te¹² yer almaktadır¹³. Bu nedenle, bu tesislerin iş yeri açma ve çalışma ruhsatı kapsamında, faaliyetlerini herhangi bir süre kaydı olmaksızın sürdürebileceklerini söylemek mümkündür. Burada, bu tesislerin faaliyetlerine devam edebilmeleri için neden 'basit konaklama turizm işletmesi belgesi' adı altında ayrıca bir belgelendirmeye tabi tutulduğu sorusu akla gelebilecektir. Bu sorunun cevabı, Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın düzenleme ve denetleme yetkisinin kapsamıyla ilgilidir. 7334 sayılı Kanun'la yapılan değişikliklerden önce işyeri açma ve çalışma ruhsatıyla faaliyette bulunan ve turizm işletmesi belgesi bulunmayan konaklama tesisleri, basit konaklama turizm işletmesi belgesi adı altında Kültür ve Turizm Bakanlığı'na belgelendirilmesi durumunda, 2634 sayılı Kanun kapsamında 'belgeli turizm işletmesi'¹⁴ statüsü kazanmakta ve Bakanlığın düzenleme ve denetleme yetkisi içerisine sokulmak istenmektedir¹⁵.

4. Turizm İşletmesi Belgesinin Hukuki Niteliği

Turizm işletmesi belgesi, turizm işletmelerinin idarece belirlenen nitelikleri sağladığını gösteren belgedir¹⁶. Belgenin hukuki niteliği, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nda 7334 sayılı Kanun'la yapılan değişikliklerden sonra farklılaşmıştır. 7334 sayılı Kanun'la yapılan değişikliklerden önce 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu, ismiyle paralel şekilde turizmin teşviki amacına yönelmektedir. Turizm işletmesi belgesi de Kanun'un öngördüğü imkanlardan faydalanabilmek için alınabilen bir 'teşvik belgesi' niteliğini taşımaktadır. 2634 sayılı Kanun'un 7334 sayılı Kanun'la değişikliğe uğramadan önceki 'belge alınması' başlıklı 5.maddesi şu şekildedir: "*Turizm sektöründe; bu Kanun ve diğer mevzuatta yer alan teşvik tedbirleri ile istisna, muafiyet ve haklardan yararlanabilmek için Bakanlıktan, turizm yatırımı belgesi veya turizm işletmesi belgesi alınması zorunludur*". Görüldüğü üzere turizm işletmesi belgesi 7334 sayılı Kanun'dan önce; 2634 sayılı Kanun'da ve ilgili diğer mevzuatta yer alan teşvik tedbirleri ile istisna,

¹⁰ Konaklama tesislerinin, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nun Geçici 11.maddesinin yürürlüğe girmesinden itibaren - turizm işletmesi belgesi almamışsa- bir yıl içerisinde basit konaklama turizm işletmesi belgesi başvurusunda bulunması halinde, bu belgeyi alabilecekleri düzenlenmiştir.

¹¹ 2634 sayılı Kanun, Geçici Madde 11/2: "...Basit konaklama turizm işletmesi belgeli tesisler; 13 üncü, 14 üncü, 18 inci, 19 uncu ve 20 nci maddeler hariç bu Kanuna, 1593 sayılı Kanununun 178 inci maddesine, 222 sayılı Kanununun 61 inci maddesine, 4250 sayılı Kanununun 9 uncu maddesine tabidir. Ancak bu işletmeler için 4250 sayılı Kanununun 9 uncu maddesinin ikinci fıkrasındaki mesafe şartı aranır".

¹² Basit Konaklama Tesisleri ile Plaj İşletmelerinin Belgelendirilmesine İlişkin Yönetmelik, *Resmî Gazete* 31609 (25.09.2021)
¹³ 7334 sayılı Kanun'la turizm işletmesi belgesinin hukuki niteliğinde değişikliğe gidilerek 'kolluk ruhsatı' niteliğini taşıdığı plaj işletmeleri ve deniz turizmi tesisi işletmeleri açısından, turizm işletmesi belgesi alınmasına ilişkin 'geçiş süresi' öngörülmüştür. Bu süre sonunda işletmelerin turizm işletmesi belgesi almaksızın faaliyetine devam edebilmelerine imkan tanınmamıştır.

¹⁴ 2634 sayılı Kanun, Madde 3/1-h: "Belgeli Turizm Yatırım veya İşletmeleri: Bakanlıkça belgelendirilmiş yatırım veya işletmeleri, (...) ifade eder.

¹⁵ Bu hususta bkz. "Turizm İşletme Belgesi Alınması Sonuçları" başlığı. Kolluk faaliyeti kapsamında verilen izinler dolayısıyla kişi ile idare arasında kurulan ilişkinin, faaliyetin yürütülmesi sırasında idareye o faaliyet üzerinde bir denetim ve gözetim yetkisi de bahsettiği hususunda bkz. Turgut Tan, *Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri*, (Ankara: Turhan Kitabevi, 2015), s.44.

¹⁶ Turizm Tesislerinin Niteliklerine İlişkin Yönetmelik, Madde 5/2.

muafiyet ve haklardan yararlanabilmek için turizm işletmecisinin aldığı bir belge konumundadır. Belgenin alınması, turizm sektöründe faaliyet gösterebilmek için bir şart konumunda değildir.

2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nun ruhu ve amacı da bu doğrultudadır. Kanun'un genel gerekçesine bakıldığında da aynı sonuca varılmaktadır. Genel gerekçede, "(b)elgelendirme sektöründe faaliyette bulunabilmek için bir zorunluluk olmamakla beraber, kanunda getirilen haklardan yararlanabilmenin tek şartı olması nedeniyle bir cazibe unsuru hüviyeti taşımaktadır"¹⁷ ifadelerine yer verilmiştir.

Danıştay da, Kanun değişikliğinden önce bu hususu şu şekilde ifade etmektedir: "(T)urizm işletmesi belgesi, adına düzenlendiği işletmenin Yönetmelikte belirtilen nitelikleri sağladığını gösteren belge niteliğindedir. İşletmelerin faaliyette bulunabilmeleri için turizm işletmesi belgesi alınmış olması zorunluluğu bulunmamakta olup, ilgili idareden işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmak suretiyle işletmenin faaliyette bulunması mümkündür"¹⁸.

Görüldüğü üzere, 7334 sayılı Kanun'la yapılan değişikliklerden önce 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nda yer verilen turizm işletmesi belgesi, turizm alanında faaliyet göstermenin bir koşulu olmayıp; bu sektörde faaliyet gösteren kişilerin Kanun'da öngörülen teşvik tedbirleri, istisna, muafiyet ve haklardan yararlanabilmesini sağlayan 'teşvik belgesi' vasfını taşımaktadır. İdarenin bu kapsamda yürüttüğü faaliyet ise, özendirme ve destekleme faaliyeti olarak nitelendirilebilecektir¹⁹. Turizmin teşviki faaliyeti, idarenin özendirme ve destekleme faaliyetinin tipik örnekleri arasında sayılmaktadır²⁰. Burada, turizm sektöründe faaliyet göstermek isteyen müteşebbisler, 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun uyarınca aldıkları işyeri açma ve çalışma ruhsatı uyarınca faaliyette bulunabilmekte²¹; 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nda yer verilen teşvik tedbirleri, istisna, muafiyet ve haklardan yararlanabilmek içinse turizm işletmesi belgesi almak zorundadırlar.

7334 sayılı Kanun'la 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nda yapılan değişikliklerden sonra ise, idarenin turizmi 'özendirme ve destekleme' şeklindeki faaliyetinin, kısmen 'turizm kolluğu'na dönüştüğü görülmektedir. 7334 sayılı Kanun'la 2634 sayılı Kanun'un 5.maddesine şu hüküm eklenmiştir: "Yetkili idare tarafından işyeri açma ve çalışma ruhsatı verilen konaklama işletmelerinin bu ruhsatı aldıkları tarihten itibaren altı ay içinde Bakanlıktan turizm işletmesi belgesi almaları zorunludur"²². (m.5/3) Maddenin devamına, bu hükmün sonucuna ilişkin bir fıkra daha eklenmiştir: "Bu maddede belirtilen süreler içerisinde turizm işletmesi belgesi alamayan konaklama ve plaj işletmeleri, işletmeye açılmaz ve faaliyette bulunamaz. Bu işletmelerin işyeri açma ve çalışma ruhsatı Bakanlıkça yapılan bildirim üzerine yetkili idare tarafından bir ay içinde iptal edilir ve faaliyetlerine son verilir". (m.5/7)

Kanun'un 5.maddesinde yapılan değişiklikle, konaklama²³ ve plaj işletmelerinin işyeri açma ve çalışma ruhsatı alması, turizm alanında faaliyet gösterebilmek için yeterli olmaktan çıkarılmış; faaliyetin yürütülebilmesi için ayrıca turizm işletmesi belgesi alınması zorunlu hale getirilmiştir. Benzer durum,

¹⁷ 2634 sayılı Kanun Genel Gerekçesi, s.9.

¹⁸ Danıştay 14. D., E. 2015/6207, K. 2018/1797, (21.03.2018). Aynı yönde bkz. Danıştay 6. D., E. 2019/17168, K. 2021/7623. (02.06.2021) (Danıştay kararına "Lexpera" arama motoru aracılığıyla erişilmiş olup; bundan sonraki Danıştay kararlarının da başkaca referans gösterilmediği takdirde bu arama motoru aracılığıyla temin edildiği anlaşılmalıdır.)

¹⁹ İdarenin özendirme ve destekleme faaliyeti hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Necip Taha Gür, *İdarenin Özendirme ve Destekleme Faaliyeti*, (İstanbul: On İki Levha Yay., 2019)

²⁰ Lütfi Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1982), s.353.

²¹ Mevzuatta teşebbüs hürriyeti kapsamında özel hukuk kişilerince yürütülen hemen hemen tüm faaliyetler için işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınması öngörülmüştür. (Taner Ayanoğlu, *İdare Hukuku Yönünden Kontenjan Kısıtlamalarına Tabi Özel Kişi Faaliyetleri*, (İstanbul: On İki Levha Yay., 2019) s.6)

²² Maddenin 6.fıkrasında benzer düzenleme plaj işletmeleri için de getirilmiştir: "Konaklama içermeyen müstakil plaj işletmelerinin, işyeri açma ve çalışma ruhsatı almalarını takiben yedi gün içerisinde turizm işletmesi belgesi almak için Bakanlığa başvuru yapmaları ve başvuruyu takiben yapılacak denetim sonucunda varsa belirlenen eksikliklerini, tebligat tarihinden itibaren otuz gün içerisinde gidererek turizm işletmesi belgesi almaları zorunludur. (...)". (m.5/6)

²³ İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik, Madde 4/1-r: "Konaklama yeri: Otel, motel, pansiyon ve kampingler gibi, asıl fonksiyonları müşterilerin geceleme ihtiyaçlarını sağlamak olan yerleri, (...) ifade eder".

deniz turizmi tesisleri ile deniz turizmi araçları işletmeleri ve lüks çadır tesisi işletmeleri açısından da geçerlidir. 2634 sayılı Kanun'un 26.²⁴ ve 27.²⁵ Maddelerinde deniz turizmi tesisleri²⁶ ile deniz turizmi araçları²⁷ işletmelerinin, 6.maddesinde²⁸ ise lüks çadır tesislerinin turizm alanında faaliyet gösterebilmesi için, turizm işletmesi belgesi almaları zorunlu kılınmıştır. Kanun'un bu yeni haliyle, idarenin bu alanda yürüttüğü faaliyet 'kolluk faaliyeti'; turizm işletmesi belgesi ise, bu tesisler açısından 'kolluk ruhsatı'na dönüşmüş durumdadır. Bunların dışında kalan Turizm Tesislerinin Niteliklerine İlişkin Yönetmelik'te yer alan turizm tesisleri²⁹ açısından turizm işletmesi belgesi alınması zorunluluğu bulunmamaktadır.

Gerçekten de yasa koyucu – Anayasal sınırlar dahilinde- çıkardığı bir Kanunla özel girişimin birtakım faaliyetlerini izne veya ruhsata bağlayabilmekte ve o faaliyetin işletilme şeklini tayin edebilmektedir. Bu, Devletin sahip olduğu kolluk yetkisinin bir sonucudur³⁰. İdarenin kolluk faaliyeti, "gerçek ve tüzel kişilerin yürüttükleri çeşitli (ticari ve gayri ticari) etkinliklerin 'maddi kamu düzeni'nin korunması amacıyla ve 'kanun' düzeyindeki yasal dayanaklarının da bulunması koşuluyla idare tarafından 'düzenlenmesi'³¹ olarak tanımlanmaktadır. Bu işletmelere turizm işletmesi belgesi verilmesi faaliyeti sırasında turizm idaresi, kamu düzeninin klasik unsurlarının³² (güvenlik, sağlık, dirlik-esenlik) ötesinde- ki bu unsurlar yönünden kamu düzeninin sağlanması amacıyla işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmaktadır-, 'turizm kolluğu' olarak bir özel idari kolluk faaliyeti yürütmektedir. Özel idari kolluk faaliyeti, genelin amaçlarından bir ya da birkaçına yönelik olmakla beraber farklı bir hukuksal düzene bağlı tutulmak suretiyle yerine getirilebileceği gibi; genel idari kolluğun yöneldiği amaçların dışında, farklı bir alan ve konuda düzen sağlamak amacıyla da yürütülebilmektedir³³. İdare turizm işletmesi belgesi aracılığıyla, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nda belirlenen "turizm sektörünü düzenleyecek, geliştirecek, dinamik bir yapı ve işleyişe kavuşturacak tertip ve tedbirlerin alınmasını sağlama" amacı doğrultusunda, genel idari kolluğun dışında, 'turizm düzeni'ni sağlamakta; teşebbüs hürriyeti kapsamında yerine getirilen bir etkinliğe müdahale etmektedir. Burada, belgenin teşvik belgesi niteliği de ortadan kaldırılmamaktadır. 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nda belge sahibi işletmecilere tanınan teşvik, muafiyet ve haklar; bu alanda faaliyet gösterebilmenin doğal bir sonucu haline gelmektedir.

Görüldüğü üzere yasa koyucu, 7334 sayılı Kanun'la yapılan değişikliklerden sonra, turizm işletmeleri arasında ayrıma gitmiş; bazı turizm işletmeleri (konaklama ve plaj işletmeleri, deniz turizmi tesisleri işletmeleri, deniz turizmi araçları işletmeciliği, lüks çadır tesisi işletmesi) bünyesinde yürütülen faaliyeti, turizm sektörü açısından ihtiva ettiği öneme karşılık ayrı bir hukuki rejime tabi tutmuştur. Bu nedenle turizm işletmesi belgesi, farklı türdeki turizm işletmeleri açısından farklı hukuki nitelik arz eder hal almıştır. Belge, turizm tesisi türlerinin büyük çoğunluğu için 'özendirme ve destekleme' ya da 'teşvik

²⁴ Madde 26: "Gerçek ve tüzel kişiler, Bakanlıktan belge almak koşulu ile deniz turizmi tesisleri işletmeciliği yapabilirler. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından faaliyetine ilişkin ilk defa izin verilen deniz turizmi tesisleri işletmelerinin, bu izni aldıkları tarihten itibaren bir yıl içinde Bakanlıktan turizm işletmesi belgesi almaları zorunludur".

²⁵ Madde 27: "Gerçek ve tüzel kişiler tarafından turizm amaçlı sportif faaliyet işletmeciliği ve ticari faaliyetine esas olarak Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından düzenlenmiş belgeleri haiz olmak kaydıyla deniz turizmi araçları işletmeciliği yapılabilmesi için Bakanlıktan belge alınması zorunludur. Bakanlıktan belgeli deniz turizmi araçları ile turizm amaçlı sportif faaliyet işletmeleri, Bakanlıkça düzenlenecek yönetmelikte belirtilen amaçlar dışında faaliyette bulunamazlar".

²⁶ Tanım için bkz. Deniz Turizmi Yönetmeliği, Madde 4/1-ğ.

²⁷ Tanım için bkz. Deniz Turizmi Yönetmeliği, Madde 4/1-f.

²⁸ Madde 6/4:"... Bakanlığın belirlediği kriterlere uygun yapılmayan ve Bakanlıktan turizm işletmesi belgesi almayan tesisler işletmeye açılmaz. Bakanlıktan turizm işletmesi belgesi alınmasını müteakip, başka bir işleme gerek kalmaksızın onbeş gün içinde bu tesisler için işyeri açma ve çalışma ruhsatı verilir..."

²⁹ Turizm Tesislerinin Niteliklerine İlişkin Yönetmelik'te yer alan, gastronomi tesisleri, sağlık tesisleri, spor tesisleri, kongre ve rekreasyon tesisleri, mola noktaları, personel eğitim tesisleri bu kapsamda sayılabilir.

³⁰ Tayfun Akgüner, *Özel Girişim Özgürlüğü ve Yatırımları Teşvik Tedbirleri*, (İstanbul: Formül Matbaası, 1979), s.76.

³¹ İl Han Özay, "İdari Kolluk- Adli Kolluk", *İÜHFMLXXI/1*, (Ağustos 2013), s.949.

³² Ali D. Ulusoy, *Türk İdare Hukuku*, (Ankara: Yetkin Yay., 2023), s.564.

³³ İl Han Özay, *Günışığında Yönetim*, (İstanbul: Filiz Kitabevi, 2004), s.734

belgesi'³⁴ niteliğini devam ettirirken; bir kısım turizm tesisi açısından ise hem 'kolluk ruhsatı' hem de 'teşvik belgesi' niteliği taşıması sebebiyle *karma nitelikli belge* olarak değerlendirilebilecektir. Bu işletmeleri, 'turizm ruhsatına tabi kılınan turizm işletmeleri' ve 'turizm ruhsatına tabi kılınmayan turizm işletmeleri' şeklinde ikiye ayırmak mümkündür. Böylece, yasa koyucunun, turizm işletmelerinin türlerine göre turizm işletmesi belgesinin hukuki niteliğinde yarattığı iki ayrı kategorinin ve hukuki rejimin varlığı ortaya konulmuş olmaktadır.

5. Turizm İşletmesi Belgesi Alınması Şartları

Turizm işletmesi belgesi, başvuru üzerine alınan bir belgedir. Bu belgenin alınabilmesi için istenilen bilgi ve belgeler, belgelendirilmek istenen tesis türüne göre³⁵ farklılık gösterebilmektedir. Belgenin alınabilmesi için varlığı aranan ortak şartların neler olduğunun tespiti, turizm işletmesi belgesine ilişkin hukuki rejimin oluşturulabilmesi açısından önem arz etmektedir. Aşağıda, turizm işletmesi belgesi alınabilmesi için yapılacak başvuru sırasında istenilen belgelerin aktarılmasından ziyade, turizm işletmesi belgesinin alınabilmesi şartlarına ilişkin genel bir rejim oluşturma çabasına girişilecektir.

5.1. Turizm işletmesi niteliğini haiz olma

Turizm işletmesi, "*Türk veya yabancı uyruklu, gerçek veya tüzel kişilerce birlikte veya ayrı ayrı gerçekleştirilen ve turizm sektöründe faaliyet gösteren ticari işletmeler*" olarak tanımlanmaktadır³⁶. Buna göre, yalnızca 'ticari işletmeler' turizm işletmesi belgesi alabilmektedir. Ticari işletme tanımı, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nda yapılmıştır. "*Ticari işletme, esnaf işletmesi için öngörülen sınırı aşan düzeyde gelir sağlamayı hedef tutan faaliyetlerin devamlı ve bağımsız şekilde yürütüldüğü işletmedir*". Şu halde, turizm işletmesinden bahsedilebilmesi için, esnaf işletmesini aşan düzeyde gelir sağlamayı hedef tutan, devamlı ve bağımsız şekilde faaliyet gösteren bir işletmenin³⁷, yani ticari işletmenin varlığı gerekmektedir³⁸. Bu durumda, esnaf işletmesi niteliğindeki teşebbüsler turizm işletmesi olamayacak; dolayısıyla turizm işletmesi belgesi alamayacaklardır. Turizm Tesislerinin Niteliklerine İlişkin Yönetmeliğin "*Kısmi turizm işletmesi belgesi veya turizm işletmesi belgesi talebi*" başlıklı 8. maddesi ile bu maddenin atıfta bulunduğu 6. ve 7. maddede belirtilen başvuruda aranacak belgeler arasında bu ayrıma imkan tanıyacak bir bilgi/belge istenilmemesi ise bir eksiklik olarak değerlendirilebilecektir.

Halihazırda bir ticari işletmenin varlığı, turizm işletmesi belgesi alınabilmesi için yeterli değildir. Turizm işletme belgesi için başvurulacak ticari işletmenin, "*turizm sektöründe faaliyet göster(mesi)*" gerekmektedir. 2634 sayılı Kanun'da 'turizm yatırım belgesi' ve 'turizm işletmesi belgesi' tanımlarında yer alan, teşvik tedbirleri ile istisna, muafiyet ve haklardan yararlanabilmenin esasını oluşturan³⁹ ve Kanun'un daha birçok yerinde geçen "*turizm sektöründe faaliyet gösterme*" ifadesinin anlamlandırılabilmesi için, 'turizm sektörü'nün açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Lakin, 'turizm sektörü' tanımı mevzuatta yer almamaktadır. Burada, Turizm Yatırım, İşletme ve Kuruluşlarının Denetimi Hakkında Yönetmelik'te⁴⁰ yer verilen "Belgeli turizm işletmesi" tanımı yol gösterici olabilecek niteliktedir. Yönetmeliğin 4/1-d maddesine göre belgeli turizm işletmesi, "*Türk veya yabancı uyruklu gerçek veya tüzel kişilerce, birlikte veya ayrı ayrı gerçekleştirilen ve Kanunun 37 nci maddesinin A - 2*

³⁴ Çalışmanın geri kalan kısmında belgenin niteliğinden bahsedilirken, 2634 sayılı Kanun'un isminden de hareketle 'teşvik belgesi' ifadesi tercih edilecektir.

³⁵ Örneğin, özel konaklama tesisleri ve gastronomi tesisleri için yapılacak başvurularda tesis özelliğine ilişkin görsel ve yazılı doküman talep edilmektedir. Turizm Tesislerinin Niteliklerine İlişkin Yönetmelik, Madde 8/1-a.

³⁶ 2634 sayılı Kanun, Madde 3/1-e.

³⁷ 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu madde 11/1 uyarınca ticari işletme, esnaf işletmesi için öngörülen sınırı aşan düzeyde gelir sağlamayı hedef tutan faaliyetlerin devamlı ve bağımsız şekilde yürütüldüğü işletmedir.

³⁸ Rıza Ayhan vd., *Ticari İşletme Hukuku Genel Esaslar*, (Ankara: Yetkin Yay. 2021), s. 107; Aytekin Çelik, *Ticaret Hukuku*, (Ankara: Seçkin Yay., 2023), s. 3

³⁹ 2634 sayılı Kanun, Madde 5/1: "Turizm sektöründe; bu Kanun ve diğer mevzuatta yer alan teşvik tedbirleri ile istisna, muafiyet ve haklardan yararlanabilmek için Bakanlıktan turizm yatırımı belgesi veya turizm işletmesi belgesi alınması zorunludur".

⁴⁰ Turizm Yatırım, İşletme ve Kuruluşlarının Denetimi Hakkında Yönetmelik, *Resmî Gazete* 18023 (19.04.1983).

Fıkrası kapsamında turizm sektöründe faaliyet gösteren ticari işletmeleri” ifade etmektedir. Burada yer verilen turizm işletmesi tanımının, Kanun’un amacına daha uygun olduğu söylenmelidir. Kültür ve Turizm Bakanlığı’nın denetim usul ve esaslarının düzenlendiği bu Yönetmelikte, ‘turizm sektörü’nden anlaşılması gerekeninin, “Kanunun 37 nci maddesinin A – 2 Fıkrası kapsamında” yer alan etkinliklerin olduğu görülmektedir. Bahsi geçen Kanun hükmü, “turizm işletmesi belgelerinin verilmesi, bu işletmelerin yönetim, personel ve işletme özellikleri ile uymak zorunda oldukları fiziki şartlar ve diğer konular(ın)” Cumhurbaşkanınca belirlenmesini öngörmektedir. Şu halde, gerek 2634 sayılı Kanun’da gerekse de alt mevzuatında çokça yer verilen ‘turizm sektörü’ ifadesinin, idarece (Cumhurbaşkanı) Yönetmelikle belirlenecek faaliyet konularını anlattığı söylenmelidir.

Tüm bu açıklamalardan hareketle, turizm işletmesi olarak değerlendirilebilmek için, öncelikle ticari işletme statüsüne sahip olmak; sonrasında ise idarece (Cumhurbaşkanı) Yönetmelikle belirlenecek alanlarda faaliyet göstermek gerekmektedir. Ancak bu nitelikteki işletmeler turizm işletmesi belgesi alabileceklerdir.

5.2. İşletme aşamasında olma

Turizm işletmesi belgesi, belgenin adı içerisinde de geçtiği üzere ‘işletme’ aşamasında olan tesise verilmektedir. Nitekim, Turizm Tesislerinin Niteliklerine İlişkin Yönetmelik’te de, turizm işletmesi belgesi “işletme aşamasında verilen belge” olarak tanımlanmıştır⁴¹. Tesisin işletme aşamasında olmasının bir şart olarak getirilmesi, 2634 sayılı Kanun’un amacına paralel niteliktedir. Zira, 7334 sayılı Kanun’un yürürlüğünden önce turizm işletmesi belgesinin tek niteliği ‘teşvik belgesi’ olmasıdır. İdarenin bu dönemde özendirme ve destekleme faaliyeti yürütmesi; belgenin sadece ‘teşvik belgesi’ niteliği taşıması ve turizm faaliyetinin yürütülebilmesi için alınması zorunluluğunun bulunmaması, belgeyle tanınan hak, muafiyet ve istisnaların niteliği, turizm tesisinin işletme aşamasında olması gerekliliğine işaret etmektedir.

Bu şartı teminen turizm işletmesi belgesi almak için başvuru yapmadan önce, iş yeri açma ve çalışma ruhsatının alınması gerektiğine dair hükümlere mevzuatta yer verilmiştir⁴². Bunun istisnası ‘lüks çadır tesisi’ işletmesinde görülmektedir. Bu tesisler açısından, iş yeri açma ve çalışma ruhsatı alınması, turizm işletmesi belgesi almak için bir şart olarak öngörülmemiş; aksine, turizm işletmesi belgesi alınması halinde iş yeri açma ve çalışma ruhsatının başka bir işleme gerek kalmaksızın on beş gün içinde verileceği hüküm altına alınmıştır. (2634 sayılı Kanun, m.6/4) Burada turizm işletmesi belgesi, -diğer turizm işletmelerinden farklı olarak- işyeri açma ve çalışma ruhsatından sonra değil, önce verilmektedir.

Bu noktada üzerinde durulması gereken son husus ise, işyeri açma ve çalışma ruhsatına sahip bir işletmenin, turizm işletmesi belgesi aracılığıyla yeniden ruhsatlandırılmasının ne denli isabetli olduğudur. Turizm ruhsatına tabi kılınan turizm işletmeleri açısından turizm işletmesi belgesinin bir yönüyle ‘kolluk ruhsatı’ niteliği taşıdığına daha önce değinilmişti⁴³. Kolluk ruhsatı, kamu düzeninin bozulması tehlikesine istinaden yasa koyucu tarafından faaliyetin idarenin iznine bağlanması olarak ifade edilebilecektir⁴⁴. Turizm ruhsatına tabi kılınan turizm işletmeleri -lüks çadır tesisi işletmeleri hariç-, faaliyete başlayabilmek için, önce iş yeri açma ve çalışma ruhsatı almakta; sonrasında, Kanun’da öngörülen süre içerisinde turizm işletmesi belgesi almaları gerekmektedir. Örneğin, “(y)etkili idare tarafından işyeri açma ve çalışma ruhsatı verilen konaklama işletmelerinin bu ruhsatı aldıkları tarihten itibaren altı ay içinde Bakanlıktan turizm işletmesi belgesi almaları zorunludur”. (2634 sayılı Kanun, m.5/3) Buna göre, bir kolluk ruhsatı olan iş yer açma ve çalışma ruhsatını alarak işletmesinin kamu düzenini bozmadığını tevsik eden kişi, sonrasında mevzuatta öngörülen süre içerisinde işletmesinin

⁴¹ Bu husustaki açıklamalar için bkz. “Turizm İşletmesi Belgesi Tanımı” başlığı.

⁴² Bu hususta bkz. 2634 sayılı Kanun (m.5), Turizm Tesislerinin Niteliklerine İlişkin Yönetmelik (m.7/1-b).

⁴³ Bu hususta bkz. “Turizm İşletmesi Belgesinin Hukuki Niteliği” başlığı.

⁴⁴ Özay, *Günüşünde Yönetim*, s.738.

turizm düzenine aykırı olmadığını ortaya koyma yükümlülüğüne tabi kılınmaktadır. Bu sürenin sonunda tesisin, idarece o turizm tesisi için belirlenen nitelikleri taşımadığının anlaşılması halinde ise faaliyetine son vermek durumundadır.

Bu düzenleme şeklinin isabetli olmadığı söylenmelidir. Zira, bu işletmeler açısından ‘turizm işletmesi belgesi’ bir ruhsat niteliği taşımaktadır. Ruhsat, kamu düzeninin (ya da turizm düzeni) bozulmasını önleme amacı taşıyan bir denetim sonucunda verilen izindir. Bu işletmelerin ruhsatlandırılmasında yetkinin Kültür ve Turizm Bakanlığı’na bırakılması; ya da en azından iş yeri açma ve çalışma ruhsatı ile turizm işletmesi belgesinin eş zamanlı olarak alınması yönünde düzenlemeye gidilmesi doğru olacaktır. Nitekim, 25.10.2023 tarih ve 7464 sayılı Kanun’la Turizmi Teşvik Kanunu’nda yapılan değişiklikle birlikte, turizm işletmesi belgesi almaması nedeniyle iş yeri açma ve çalışma ruhsatı iptal edilen işletmeler için, yetkili idarece yeniden iş yeri açma ve çalışma ruhsatının verilebilmesi için tesisin belge alma koşullarını sağladığına dair Bakanlıktan (Kültür ve Turizm Bakanlığı) uygun görüş yazısını ibraz etmesi zorunlu kılınmıştır. Böylece, iş yeri açma ve çalışma ruhsatının verilmesi, belgelendirme şartlarının varlığına bağlı kılınmıştır. Bu kapsamda, lüks çadır tesisi işletmelerinin belgelendirilmesi usulünün de esas alınabileceği ifade edilebilir. Zira, iş yeri açma ve çalışma ruhsatı olarak işletmeye açılmaya hazırlanmış bir tesisin, turizm işletmesi açısından belirlenen nitelikleri taşımadığı gerekçesiyle turizm işletmesi belgesi alamaması ve faaliyetine son verilmesi⁴⁵, kaynak israfına da yol açıcı niteliktedir. Böyle bir durumda, müteşebbisin turizm işletmesi amacıyla yaptığı yatırımın atıl hale dönüşmesi söz konusu olabilecektir.

5.3. İdarece belirlenen nitelikleri taşıma

Turizm sektöründe faaliyet gösteren bir ticari işletmenin turizm işletmesi belgesi alabilmesi için, turizm tesisinin idare tarafından belirlenen nitelikleri taşıması gerekmektedir. Bu niteliklerin, kim tarafından, hangi hukuki araç kullanılarak ve ne kapsamda belirleneceği üzerinde durulması faydalı olacaktır.

Niteliklerin ‘idarece belirlenmesi’ hususu 2634 sayılı Kanun’un 37. maddesi gereğindedir. 2634 sayılı Kanun’un “Yönetmelikler” başlıklı 37/A - 2 maddesine göre, “*turizm işletmesi belgelerinin verilmesi, bu işletmelerin yönetim, personel ve işletme özellikleri ile uymak zorunda oldukları fiziki şartlar ve diğer konular*” Cumhurbaşkanınca belirlenmektedir. Maddenin 3.fıkrasında Cumhurbaşkanınca çıkarılacak Yönetmelikle düzenlenecek diğer konular ise şu şekilde belirtilmiştir: “*İnsan ve çevre sağlığı ile can ve mal güvenliği de dahil olmak üzere; belgeli yatırım ve işletmelerin belgeye esas olan vasıflarının, tarifelerinin, temizlik, intizam, servis, idare ve işletme tarzları ile diğer hususların denetlenmesine ve denetleme elemanlarının niteliklerine, atanmalarına ve yetkilerine ait konular*”. Görüldüğü üzere kanun koyucu, önce, belgenin verilmesine esas teşkil eden kriterlerin belirlenmesi; sonra da, belgeli işletmelerin belgeye esas olan niteliklerinin denetlenmesine ilişkin kuralların idarece düzenlenmesini hüküm altına almıştır. Kanun koyucu, bu hususları düzenlemeye yetkili makamı Cumhurbaşkanı olarak tespit ederken hukuki aracı da Yönetmelik olarak öngörmüştür.

Ancak, yetki ve hukuki araç, turizm ruhsatına tabi kılınan ve kılınmayan turizm işletmeleri açısından farklı şekilde değerlendirmeye tabi tutulmalıdır. Zira, turizm işletmesi belgesi, bu iki tür işletme açısından farklı nitelik arz etmektedir⁴⁶.

⁴⁵ 2634 sayılı Kanun, Madde 5/7: “Bu maddede belirtilen süreler içerisinde turizm işletmesi belgesi alamayan konaklama ve plaj işletmeleri, işletmeye açılmaz ve faaliyette bulunamaz. Bu işletmelerin işyeri açma ve çalışma ruhsatı Bakanlıkça yapılan bildirim üzerine yetkili idare tarafından bir ay içinde iptal edilir ve faaliyetlerine son verilir”.

⁴⁶ Bu hususta bkz. “Turizm İşletmesi Belgesinin Hukuki Niteliği” başlığı.

5.3.1. Turizm ruhsatına tabi kılınmayan turizm işletmeleri açısından değerlendirme

2634 sayılı Kanun'da, turizm işletmesi belgesinin alınmasına esas kriterler ile bu kriterlerin denetimine ilişkin hususların idarece çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceğinin öngörülmesi, turizm işletmesi belgesinin 'teşvik belgesi' özelliği ile bağdaşır niteliktedir. Zira, burada, özel hukuk kişilerinin, konusu ve/veya sonucu kamu yararını ilgilendiren etkinliklerinin idare tarafından özendirilmesi ve/veya desteklenmesi söz konusudur. Özel hukuk kişinin alanda faaliyet gösterebilmesi için idarenin özendirme ve destekleme faaliyetinin muhatabı olması, teşvik belgesi alması gerekmektedir. İdare, bu ihtiyari nitelikteki belgenin alınabilmesi ve özendirme-desteklemeden yararlanılabilmesi için özel faaliyetleri kolluk gözetim ve denetiminden daha sıkı ve içten bir disiplin altında tutarken; teşebbüs özgürlüğüne doğrudan müdahale etmemektedir⁴⁷. İdarenin destekleme ve özendirme faaliyetinin-idarenin diğer faaliyetlerinden (kamu hizmeti ve kolluk) farklı olarak- kişilerin teşebbüs hürriyetine doğrudan bir müdahale teşkil etmemesi nedeniyle, sıkı ve içten disipline ettiği faaliyete ilişkin esasların, idarenin düzenlemeleri aracılığıyla belirlenmesi, kolluk ve kamu hizmetine nazaran kabul edilebilir niteliktedir. Özendirme ve destekleme faaliyetine konu bir alan bakımından, genel çerçevenin muhtelif kanunlarda yer alması, idarenin düzenleme yetkisi bakımından yeterli görülmektedir⁴⁸. Nitekim, 2634 sayılı Kanun'un da özendirme ve destekleme faaliyeti yönünden muhteviyatı itibarıyla bu genel çerçeveyi çizdiği söylenebilir. Kanun'da, belge sahibi olabilmek için aranacak niteliklerin idarece yönetmelikle düzenleneceğinin öngörülmesinin, faaliyetin hukuki niteliği ile temel hak ve özgürlüklerle ilişkisi göz önüne alındığında, genel çerçeve içerisinde kaldığı söylenebilecektir. Bu yönüyle, turizm ruhsatına tabi kılınmayan turizm işletmeleri açısından belge alınmasına esas kriterlerin yönetmelikle belirlenmesi, belgenin 'teşvik belgesi' vasfıyla uyumlu nitelik arz etmektedir. İdare, belgelendirmeye esas kriterleri ve usulü yönetmelikle düzenlemek suretiyle, 2634 sayılı Kanun'un kendisine verdiği özendirme ve destekleme yetkisini eşitlik ilkesine uygun şekilde kullanmış olmaktadır⁴⁹. Öte yandan turizm ruhsatına tabi kılınmayan turizm işletmeleri açısından turizm işletmesi belgesi alınabilmesi kriterlerinin yoğunluğu konusunda idarenin geniş bir takdir yetkisi olduğuna da ayrıca vurgu yapılmalıdır. Zira, bu işletmeler açısından turizm işletmesi belgesi alınması ile faaliyetin yürütülmesi arasında doğrudan bir ilişki bulunmamaktadır.

5.3.2. Turizm ruhsatına tabi kılınan turizm işletmeleri açısından değerlendirme

7334 sayılı Kanun'la 2634 sayılı Kanun'da yapılan değişikliklerden sonra turizm işletmesi belgesinin hukuki niteliğinin farklılaştığı; bazı turizm işletmeleri açısından belgenin, 'kolluk ruhsatı' niteliği arz eder hale geldiği daha önce ifade edilmişti⁵⁰. İdarenin kolluk faaliyeti, kısaca, kamu düzeninin⁵¹ sağlanması, korunması ve -bozulduğunda- geri getirilmesi amacıyla idarece yürütülen etkinlikler⁵²; kolluk ruhsatı ise, kamu düzeninin bozulmasını önleme adına, yürütülecek faaliyetin başlamasından önce idarece izne/ruhsata tabi tutulması olarak ifade edilebilecektir. Yasa koyucu tarafından izne tabi tutulan bu faaliyetin, idareden izin alınmaksızın yürütülmesi mümkün olamayacaktır⁵³.

Turizm işletmesi belgesinin hukuki niteliğinde gerçekleşen bu değişim, idarenin 2634 sayılı Kanun'un 37. maddesi uyarınca sahip olduğu turizm işletmelerinin niteliklerini belirleme yetkisine de etki

⁴⁷ Duran, *İdare Hukuku*, s.346-347; Gür, *İdarenin Özendirme ve Destekleme Faaliyeti*, s.34.

⁴⁸ Gür, *İdarenin Özendirme ve Destekleme Faaliyeti*, s.146.

⁴⁹ İdare destek sağlarken, aynı durumda olan ilgililer arasında fark gözetmemekle yükümlüdür. Duran, *İdare Hukuku*, s.359. İdare, çıkardığı yönetmelikle, aynı durumda olan işletmeciler arasından ayırım gözetmeksizin, ne şekilde belgelendirme yapacağını objektif olarak ortaya koymaktadır.

⁵⁰ Bu hususta bkz. "Turizm İşletmesi Belgesinin Hukuki Niteliği" başlığı.

⁵¹ Kamu düzeni kavramı hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Özge Okay Tekinsoy, *İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı*, (İstanbul: On İki Levha Yay., 2011)

⁵² Duran, *İdare Hukuku*, s.250. İdari kolluk, kendi içerisinde, kamu düzeninin klasik unsurlarını korumakla görevlendirilmiş olan genel idari kolluk ile ihtisas gerektiren alanlardaki düzeni korumakla görevli özel idari kolluk şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Hasan Nuri Yaşar, *İdare Hukuku*, (İstanbul: Der Yay., 2024), s.291.

⁵³ Bahtiyar Akyılmaz vd. *Türk İdare Hukuku*, (Ankara: Seçkin Yay., 2023), s.636.

etmektedir. Zira, - belgenin 'teşvik belgesi' niteliğinden farklı olarak - burada, turizm işletmesi belgesi alınmadığı takdirde, faaliyetin yürütülmesi mümkün olamamaktadır. Bu durum, kişilerin teşebbüs hürriyetine doğrudan etki etmektedir. Ayrıca, işletme aşamasına gelmiş bir teşebbüsün, bu aşamaya kadar gerçekleştirdiği yatırımın mülkiyet hakkı kapsamında değerlendirilmesi gerekmektedir.

5.3.2.1. Niteliklerin belirlenmesinde hukuki araç

2634 sayılı Kanun'un 37. Maddesiyle idareye verilen yetkinin, turizm işletmesi belgesinin temel hak özgürlüklere etki eden niteliği göz önüne alınarak incelenmesi gerekmektedir. Bu kapsamda ilk cevaplanması gereken soru, turizm ruhsatına tabi kılınan turizm işletmelerinin niteliklerinin, -ruhsata tabi kılınmayan turizm işletmeleri gibi- 2634 sayılı Kanun'un 37. Maddesi kapsamında belirlenmesinin hukuk uygun olup olmadığı sorusudur. Bir diğer ifadeyle, 7334 sayılı Kanun'la 2634 sayılı Kanun'da yapılan değişikliklerden sonra, turizm işletmesi belgesinin hukuki niteliğinde meydana gelen değişim, Kanun'un 37. Maddesinin öngördüğü hukuki rejimde bir değişikliği zorunlu kılmakta mıdır? Zira, 7334 sayılı Kanun'la 2634 sayılı Kanun'da yapılan değişikliklerden sonra, turizm işletmesi belgesinin hukuki niteliğinde değişikliğe gidilmiş olması ve bazı işletmeler açısından belgenin 'kolluk ruhsatı' niteliği taşır hale gelmesine rağmen, turizm tesislerinin niteliklerinin belirlenmesinde 7334 sayılı Kanun'la yapılan değişikliklerden önceki hukuki rejim muhafaza edilmiştir.

Bu noktada ilk ele alınması gereken konu, turizm sektöründe faaliyet gösterebilmek için gerekli olan niteliklerin, idarece çıkarılacak yönetmelikle düzenlenip düzenlenemeyeceğidir. Niteliklerin sağlanması, turizm sektöründe faaliyet göstermenin bir şartı olduğuna göre, bu niteliklerin idarece belirlenmesi, hangi işletmelerin bu alanda faaliyet göstereceği, hangilerinin ise gösteremeyeceğinin idarece belirlenmesi anlamına gelmektedir. Temel hak ve özgürlüklere müdahale sonucunu doğuran bu belirlemenin, Anayasa'nın 13.maddesi gereğince kanunla yapılması gerektiği açıktır. Peki, 2634 sayılı Kanun'un 37. Maddesinde, niteliklerin yönetmelikle belirleneceğinin ifade edilmesi, kanunilik şartının yerine gelmesi için yeterli midir?

Müdahalenin kanuna dayalı olması öncelikle şeklî manada bir kanunun varlığını zorunlu kılmaktadır. Şeklî manada kanun, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından Anayasa'da belirtilen usule uygun olarak kanun adı altında çıkarılan yasama işlemi ifade etmektedir. Dolayısıyla, kanunilik şartının gerçekleşebilmesi için, yasama organınca kanun adı altında çıkarılan düzenlemede müdahaleye imkân tanıyan bir hükmün bulunması gerekmektedir⁵⁴. Ancak teşebbüs hürriyetini sınırlamaya yönelik şekli anlamda kanunun varlığı, kanunilik şartının gerçekleştiği anlamına gelmemektedir. Temel hak ve özgürlüklere müdahale eden kanuni düzenlemelerin, keyfiliğe izin vermeyecek şekilde belirli, ulaşılabilir ve öngörülebilir nitelikte olması gerekmektedir⁵⁵. Bu konularda, temel esaslar, ilkeler ve genel çerçeve kanunla belirlendikten sonra uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususlar, idarece çıkarılacak düzenleyici işlemlere bırakılabilecektir⁵⁶. Zira idarenin düzenleme yetkisi, türev niteliktedir⁵⁷. Nitekim, Anayasa Mahkemesi de bu hususa vurgu yapmakta; ancak hangi hallerde bu

⁵⁴ Anayasa Mahkemesi (AYM), Ali Hıdır Akyol ve diğerleri [GK], B. No: 2015/17510, (18/10/2017), § 56. (Anayasa Mahkemesi kararı, Mahkemenin resmi sitesi <https://www.anayasa.gov.tr> adresinden alınmış olup; bundan sonraki kararların da başkaca referans gösterilmediği takdirde resmi siteden temin edildiği anlaşılmalıdır.)

⁵⁵ AYM, E.2023/32, K.2023/138, (26/07/2023). Aynı yönde bkz. AYM, E.2022/102, K.2023/154, (13/09/2023). "Esasen temel hakları sınırlayan kanunun bu niteliklere sahip olması, Anayasa'nın 2. maddesinde güvenceye alınan hukuk devleti ilkesinin de bir gereğidir. Hukuk devletinde, kanuni düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfî uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi gerekir. Kanunda bulunması gereken bu nitelikler hukuki güvenliğin sağlanması bakımından da zorunludur. Zira bu ilke hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, kişilerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar". AYM, E.2015/41, K.2017/98, (4/5/2017).

⁵⁶ AYM, E.2014/177, K.2015/49, (14/5/2015).

⁵⁷ Turan Yıldırım vd., *İdare Hukuku*, (İstanbul: On İki Levha Yay., 2020), s.454; Metin Günay, *İdare Hukuku*, (Ankara: İmaj Yay., 2017), s.225., Kemal Gözler- Gürsel Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, (Bursa: Ekin Yay., 2023), s.382-383; ayrıca bkz. Burak Öztürk, *Fransız ve Türk Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı*, (Ankara: Yetkin Yay., 2009)

çerçevenin çizilmiş sayılacağı konusunda net bir yaklaşım sergilememektedir. Yüksek Mahkeme, kural olarak kanun koyucunun genel ifadelerle yürütme organını yetkilendirmesinin yeterli olduğunu belirtirken⁵⁸, temel hak ve özgürlüklere müdahale teşkil edecek konularda idareye düzenleme yetkisi veren kanunun şeklen varlığını yeterli bulmamaktadır. Anayasa Mahkemesi, özel hukuk kişilerinin Türkiye'ye ait Ulusal Coğrafi Veri Sorumluluk Matrisi kapsamındaki coğrafi verileri toplaması, üretmesi, paylaşması veya satmasını izne bağlayan ve iznin kapsamı, usul ve esaslarını belirleme yetkisini Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına bırakan yasa hükmünün⁵⁹ hukuka uygunluğunu incelediği yakın tarihli kararında, ikinci yorumu tercih etmiştir. Yüksek Mahkeme kararda, faaliyetin izne tabi tutulmasının teşebbüs hürriyetine müdahale teşkil ettiği tespitine yer verdikten sonra, Anayasanın 13.maddesi gereğince bu müdahalenin kanunla yapılması gerektiği ifade etmiş; sonrasında ise hukuk devleti ilkesine de atıfta bulunarak burada kanunun şeklen varlığının müdahale için yeterli olmayacağını söyleyerek yasa hükmünü iptal etmiştir⁶⁰.

⁵⁸ "Türevsel nitelikteki düzenleyici işlemler bakımından yürütmenin düzenleme yetkisi; sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Bu işlemler bakımından kural olarak kanun koyucunun genel ifadelerle yürütme organını yetkilendirmesi yeterli olmakla birlikte Anayasa'da kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda genel ifadelerle yürütme organına düzenleme yapma yetkisi verilmesi yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırılık oluşturabilmektedir. Bu nedenle Anayasa'da temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması, vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin konması ve memurların atanması, özlük hakları gibi münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda kanunun temel esasları, ilkeleri ve çerçeveyi belirlemiş olması gerekmektedir. Anayasa koyucunun açıkça kanunla düzenlenmesini öngördüğü konularda yasama organının temel kuralları saptadıktan sonra uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususları yürütmenin türevsel nitelikteki işlemlerine bırakması, yasama yetkisinin devri olarak yorumlanamaz". AYM, E.2011/42, K.2013/60, (9/5/2013).

⁵⁹ 7221 sayılı Coğrafi Bilgi Sistemleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Madde 1/2: "...İzne tabi olacaklar ile izin süresi ve verilere ilişkin usul, esas ve içerikler Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca belirlenir. ...".

⁶⁰ "...Anayasa'nın "Çalışma ve sözleşme hürriyeti" başlıklı 48. maddesinin birinci fıkrasında "Herkes, dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir. Özel teşebbüsler kurmak serbesttir." denilmek suretiyle çalışma özgürlüğünün bir parçası olan özel teşebbüs özgürlüğü herkes yönünden güvenceye bağlanmıştır. Özel teşebbüs özgürlüğü, her gerçek veya özel hukuk tüzel kişinin tercih ettiği alanda iktisadi-ticari faaliyette bulunmak üzere teşebbüs kurabilmesini, dilediği mesleki faaliyete girebilmesini ve faaliyeti ile mesleğini devletin veya üçüncü kişilerin müdahalesi olmaksızın dilediği biçimde yürütebilmesini ifade etmektedir (AYM, E.2015/34, K.2015/48, (13/5/2015)).

7221 sayılı Kanun'un 1. maddesinin (2) numaralı fıkrasının birinci cümlesinde gerçek kişilerin ve özel hukuk tüzel kişilerinin Türkiye'ye ait UCVSM kapsamındaki coğrafi verileri toplaması, üretmesi, paylaşması veya satmasının, fikrî, sinai ve ticari haklara ilişkin mevzuat hükümleri ile 6698 sayılı Kanun ve özel kanunlardaki hükümler saklı kalmak kaydıyla ve ticari faaliyetleri gerçekleştirmek için gerekli belgelere sahip olması şartı ile Bakanlığın iznine tabi olduğu belirtilmiştir.

Anılan fıkranın dava konusu ikinci cümlesinde ise izne tabi olacaklar ile izin süresi ve verilere ilişkin usul, esas ve içeriklerin Bakanlıkça belirleneceği hükme bağlanmıştır. Coğrafi verilerin toplanması, üretilmesi, paylaşılması veya satılmasının özel teşebbüs özgürlüğü kapsamında kaldığı açıktır. Kural, teşebbüslerin bu alanda faaliyette bulunmasını Bakanlığın iznine bağlamak suretiyle teşebbüs özgürlüğünü sınırlamaktadır.

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

Anayasa'nın anılan hükümleri uyarınca teşebbüs özgürlüğüne yapılan sınırlamalarda dikkate alınacak öncelikli ölçüt, sınırlamanın kanunla yapılmasıdır. Anayasa Mahkemesinin sıkça vurguladığı gibi temel hakları sınırlayan kanunun şeklen var olması yeterli olmayıp yasal kuralların keyfiliğe izin vermeyecek şekilde belirli, ulaşılabilir ve öngörülebilir düzenlemeler niteliğinde olması gerekir.

Esasen temel hakları sınırlayan kanunun bu niteliklere sahip olması, Anayasa'nın 2. maddesinde güvenceye alınan hukuk devleti ilkesinin de bir gereğidir. (...)

Özel teşebbüse açık bir alanda faaliyette bulunmanın sınırlandırıldığı durumlarda bu sınırlamaların neler olduğunun ve hangi şartları taşıyan teşebbüslerin bu alanda faaliyette bulunacağına kanunla düzenlenmesi zorunludur. Kuralda, coğrafi verilerin toplanması, üretilmesi, paylaşılması veya satılması konusunda izne tabi olacaklar ile izin süresi ve verilere ilişkin usul, esas ve içeriklerin Bakanlıkça belirleneceği hüküm altına alınmış ise de Bakanlığın söz konusu alanda faaliyette bulunmak amacıyla izin talep eden gerçek kişiler ile özel hukuk tüzel kişilerin faaliyette bulunabilmek amacıyla hangi şartları taşıması gerektiğine ilişkin objektif bir ölçüt belirlenmediği gibi bu izin sürelerinin de hangi ölçüte göre belirleneceği konusunda kuralda herhangi bir düzenleme bulunmadığı görülmektedir. Bu itibarla kuralla Bakanlığa tanınan genel çerçevesinin çizilmediği, temel esaslar ve ilkelerin belirlenmediği, bu konulardaki takdir yetkisinin bütünüyle Bakanlığa bırakıldığı anlaşılmaktadır.

Kuralla coğrafi verilerin toplanması, üretilmesi, paylaşılması veya satılması konusunda faaliyette bulunulabilecek gerçek kişiler ile özel hukuk tüzel kişilerin seçimi ve izin süreleri konusundaki ölçütlere ilişkin yasal çerçeve belirlenmeksizin yürütme organına sınırları ve kapsamı belirli olmayan bir yetki tanınması teşebbüs özgürlüğünün kanunla sınırlanması ilkesiyle çeliştiği gibi yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesiyle de bağdaşmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 7., 13. ve 48. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir". AYM, E.2020/42, K.2023/99, (18/05/2023); Aynı yönde bkz. AYM, E.2022/70, K.2023/152, (13/09/2023); AYM, E.2023/32, K.2023/138, (26/07/2023).

Turizm işletmesi belgesinin değişen hukuki niteliği dikkate alındığında, belgenin de bu yönüyle teşebbüs hürriyetine müdahale teşkil ettiği, bu kapsamda işletmelerin faaliyetlerine yapılacak müdahalenin kanunla yapılması gerektiği ve kanunun şeklen varlığının müdahaleyi hukuka uygun hale getirmeyeceği ifade edilebilecektir. 2634 sayılı Kanun'un 37. Maddesinde, niteliklerin belirlenmesine ilişkin olarak, idarenin (Cumhurbaşkanı) çıkaracağı yönetmeliğe esas olacak temel ilkelerin belirlendiği ya da genel çerçevenin çizildiğini söylemek mümkün değildir. Öte yandan, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nun 37/A/2. Maddesinde yer alan "...diğer konular"ın da Yönetmelikle düzenleneceğinin ifade edilmesi, düzenleme alanını daha da belirsiz hale getirmektedir. Turizm tesislerinin niteliklerinin belirlenmesi hususunda idareye sınırları belirsiz bir takdir yetkisi veren bu yasal düzenleme, turizm işletmesi belgesinin 7334 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikten önceki 'teşvik belgesi' niteliğiyle bağdaşabilecekse de değişiklik sonrası kazandığı 'kolluk ruhsatı' niteliğine uygun düşmemektedir. Halihazırdaki hukuki durum, turizm ruhsatına tabi kılınan turizm işletmelerinin turizm sektöründe faaliyet gösterip gösteremeyeceklerine herhangi bir yasal sınırlamaya tabi olmaksızın idare tarafından karar verileceği anlamına gelmektedir. Bir diğer ifadeyle, düzenlemenin mevcut hali, Anayasamızın 2.maddesinde yer alan hukuk devleti ilkesi ile 7.maddesinde yer verilen yasama yetkisinin devri yasağına aykırılık taşımasının yanı sıra; turizm işletmesi belgesinin yukarıda yer verilen niteliğindeki değişim nedeniyle, teşebbüs hürriyetine ve hatta mülkiyet hakkına yönetmelikle müdahale anlamına gelmektedir. Anayasamızın 13.maddesi uyarınca bu müdahalenin kanunla yapılmasının zorunlu olduğuna kuşku yoktur. Bu düzenleme şekli, yukarıda zikredilen Anayasa Mahkemesi kararından da anlaşılacağı üzere hukuka aykırı olarak kabul edilmektedir.

Öte yandan, Turizm Tesislerinin Niteliklerine İlişkin Yönetmelik'in "Tebliğler ile düzenlenecek hususlar" başlıklı 44. maddesinde⁶¹, "(a)şağıda belirtilen hususlar Bakanlık tarafından hazırlanacak tebliğlerde düzenlenir ve Resmî Gazete'de yayımlanır" denilerek; 2634 sayılı Kanun'un 37/A/2. maddesi uyarınca Yönetmelikle düzenlenmesi gereken birçok hususun "tebliğ" ile düzenlenmesi öngörülmüştür. Yönetmeliğin 44. maddesinde; "Başvuruların değerlendirilmesine ilişkin esaslar", "Turizm belgesi başvurularında istenilen bilgi ve belgeler ile verilecek sürelerle ilişkin hususlar"; "Sınıflandırma çalışması ve belgelendirme denetimlerine ilişkin usul ve esaslar ile formları" gibi belgelendirme başvurusunun reddine neden olabilecek birçok konunun 'tebliğ' ile düzenleneceğine yer verilmiştir⁶². Bununla da sınırlı kalınmayarak, 44. maddede "Yönetmeliğin uygulanmasında ihtiyaç duyulacak diğer konular" şeklinde sınırları belirsiz bir hükme daha yer verilmiştir. Tebliğ ile düzenlenmesi öngörülen hususlar oldukça geniş olup; 2634 sayılı Kanun'un 37/A/2. maddesi uyarınca Yönetmelikle düzenlenmesi

⁶¹ **Madde 44:** Aşağıda belirtilen hususlar Bakanlık tarafından hazırlanacak tebliğlerde düzenlenir ve Resmî Gazete'de yayımlanır:

- a) Başvuruların değerlendirilmesine ilişkin esaslar.
- b) Turizm belgesi başvurularında istenilen bilgi ve belgeler ile verilecek sürelerle ilişkin hususlar.
- c) Turizm belgesi, plaket ve alt plaketin hazırlanması ve bu belgelerde yer alacak hususlar.
- ç) Sınıflandırma çalışması ve belgelendirme denetimlerine ilişkin usul ve esaslar ile formları.
- d) İklim koşullarına göre klima sistemi istenilen illerin belirlenmesi.
- e) Turizm kentleri, tatil merkezleri ile eğlence merkezleri belgelendirilmesine ve asgari niteliklerine ilişkin usul ve esaslar.
- f) Ayrık yerleşim düzenlerinde servis merdiveni veya asansörü bulundurulmasına ilişkin esaslar.
- g) Turizm belgeli tesislere ilişkin belge devri ve belgeye işletici şerhi düşülmesine ilişkin taleplerde uyulacak usul ve esaslar.
- ğ) Bedensel engelli düzenlemelerine ilişkin esaslar.
- h) Geçici 2 nci maddede belirtilen belgenin düzenlenmesine ilişkin usul ve esaslar.
- ı) Özel tesislerin belgelendirilmesine ilişkin usul ve esaslar.
- i) Turizmin çeşitlendirilmesi ile çevre, doğa, kültür, sanat ve ülke turizminin tanıtılmasına önemli katkı sağlayan ve üstün hizmetleri olan turizm belgeli işletmelerin takdir edilmesine ilişkin hususlar.
- j) Tesislerde personel ve müşteri güvenliğinin sağlanmasına ilişkin esaslar.
- k) Sürdürülebilir turizm ve çevre korumasına ilişkin hususlar.
- l) Yönetmeliğin uygulanmasında ihtiyaç duyulacak diğer konular.

⁶² Bu kapsamda Turizm Tesislerinin Niteliklerine İlişkin Yönetmeliğin Uygulanmasına Dair Tebliğ (Tebliğ No: 2019/1) yürürlüğe konulmuştur. (Resmî Gazete Tarihi: 27.11.2019 Resmî Gazete Sayısı: 30961)

istenilen konuları da kapsar niteliktedir. Bu durum, normlar hiyerarşisi ve hukuki belirlilik ilkesine uygun olarak değerlendirilemeyecektir.

Nitekim Danıştay da, Kanun gereği Yönetmelikle düzenlenmesi gereken bir konunun, Yönetmelik yerine adsız düzenleyici işlemlerle (tebliğ, genelge vb.) düzenlenmesinin hukuka aykırı olduğuna karar vermektedir⁶³. Turizm işletme belgesine ilişkin hususların yönetmelikle düzenlenmesini öngören 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nun başlıklı 37/A/2. maddesi gibi, düzenleyici işlem türünün açıkça belirtildiği hallerde, kanunda işaret edilenin aksine adsız düzenleyici işlemle (tebliğ ile) düzenleme yapılması hukuka aykırı nitelik taşımaktadır.

Ayrıca, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nun başlıklı 37/A/2. Maddesi uyarınca, maddede yer alan konularda düzenleme yapma yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir. Turizm Tesislerinin Niteliklerine İlişkin Yönetmelik'in "Tebliğler ile düzenlenecek hususlar" başlıklı 44. Maddesinde ise, Kanun'da açıkça Cumhurbaşkanınca düzenleneceği hüküm altına alınmış konuların, Kültür ve Turizm Bakanlığınca düzenlenmesi kararlaştırılmıştır. Bu hüküm, Cumhurbaşkanına ait bir yetkinin Bakanlıkça kullanılmasına yol açmakta ve yetki tecavüzüne sebebiyet vermektedir.

5.3.2.2. Niteliklerin standardı

Turizm tesislerinin niteliklerinin belirlenmesi açısından, turizm ruhsatına tabi kılınan turizm işletmeleri ile turizm ruhsatına tabi kılınmayan turizm işletmeleri arasında farklılık olması gerektiğine dikkat çekilmelidir. Zira turizm işletmesi belgesinin 'kolluk ruhsatı' niteliği taşıdığı işletmeler açısından belirlenecek kriterlerin 'turizm düzeni'ni sağlamaya yönelik asgari şartlar olması gerektiği, bu niteliği aşar nitelikteki kriterlerin teşebbüs özgürlüğüne ölçsüz müdahale teşkil edebileceği ifade edilmelidir. Bu işletmeler açısından da belgenin, bir yönüyle 'teşvik belgesi' niteliğini devam ettirdiği ve bu nedenle kriterlerin olduğu şekliyle muhafazasında bir mahzur olmadığı düşüncesi akla gelebilecektir. Ancak, bu işletmeler açısından 'teşvik', alınacak kolluk ruhsatının sonucu konumundadır. Belgenin bahsettiği haklardan faydalanılabilmesi, faaliyetin yürütülebilmesine yani ruhsatın alınması şartına bağlıdır. Dolayısıyla, getirilecek kriterlerin de, ruhsata esas kriterler olarak değerlendirmeye tabi tutulması gerekmektedir.

Bu nedenle, 2634 sayılı Kanun'un 37/A - 2 maddesine dayanılarak çıkarılan Turizm Tesislerinin Niteliklerine İlişkin Yönetmelik'te düzenlenen şartların bu kapsamda ele alınması doğru olacaktır. Mezkur Yönetmelik 01.06.2019 tarih ve 30791 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Turizm işletmesi belgesinin hukuki niteliğinde değişiklik yaratan 7334 sayılı Kanun ise 2021 yılında yürürlüğe konulmuştur. Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra Yönetmelik'te, belgenin hukuki niteliğindeki farklılığa istinaden bir değişikliğe gidilmediği söylenilebilecektir. Bir diğer ifadeyle, turizm işletmesi belgesinin 'ruhsat' niteliği taşır hale gelmesi ile 'teşvik belgesi' niteliği taşınması arasında, belgeye esas nitelikler yönünden bir farklılık yaratılmamıştır. Bu durumda, Yönetmelik'te teşvik için getirilen kriterlerin ilk düzenleniş şeklinin de kamu düzenini tesis edecek nitelikte ve asgari seviyede belirlenmiş olduğu düşünülebilir. Zira, belgenin niteliğinde değişikliğe gidilmesine karşın, kriterlerde herhangi bir değişiklik yapılmaması; 'teşvik belgesi' verilmesi için aranılan kriterlerin, 'kolluk ruhsatı' verilmesi için aranılan kriterler düzeyinde belirlendiği şeklinde yorumlanabilecektir. Daha önce de ifade edildiği üzere⁶⁴, teşvik belgesine ilişkin kriterlerin ve bu kriterlerin yoğunluğunun belirlenmesi konusunda idarenin geniş bir takdir yetkisi bulunmaktadır. Burada belgenin alınması,

⁶³ "...(D)avacı Bakanlığın, anılan yasal düzenlemelerden kaynaklanan düzenleme yetkisini, yasalarda belirtildiği gibi yönetmelik çıkarmak suretiyle kullanması zorunlu olup; belirtilen konuları yönetmelik dışında bir alt düzenlemeye bırakamayacağı da açıktır". Danıştay 10.D., E. 2008/2745, K. 2012/2065. (3.5.2012) "5510 sayılı Yasanın 8. ve 100. maddelerinde açıkça bu maddelerin uygulanmasıyla ilgili usûl ve esasların Kurum tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği belirtildiğinden bu konuda yönetmelik çıkarılmamış olması ve yönetmelik yerine tebliğle düzenleme yapılmış olmasında da hukuka uyarlık bulunmamaktadır". Danıştay 10. D., YD: 02.02.2009 T., E. 2008/9707.

⁶⁴ Bu hususta bkz. "Turizm Ruhsatına Tabi Kılınmayan Turizm İşletmeleri Açısından Değerlendirme" başlığı.

faaliyetin yürütülebilmesi açısından bir zorunluluk olmadığı için, idare kriterleri daha yoğun şekilde belirleyebileceği gibi – ki doğru yaklaşım bu olacaktır-; faaliyetin yaygınlaştırılması adına asgari düzeyde de belirleyebilecektir. Halbuki, kolluk ruhsatında kriterlerin, kamu düzeninin (ya da turizm düzeninin) bozulmasını önleyecek şekilde ve asgari düzeyde belirlenmesi zorunluluktur. Aksi bir yaklaşım, teşebbüs özgürlüğüne ölçsüz bir müdahale anlamına gelecektir.

Bu kapsamda; kriterlerin asgari düzeyde belirlendiği ve 7334 sayılı Kanun’la belgenin niteliğinde değişiklik yapılmasına karşın Yönetmelik’te değişikliğe gidilmesine gerek duyulmadığı değerlendirilmesi ile Yönetmelik’te asgari kriterlerin ötesinde ‘teşvik kriteri’ olarak belirlenmiş olan niteliklerin, 7334 sayılı Kanun’la belgenin niteliğinde gerçekleştirilen değişikliğe karşın olduğu şekliyle muhafaza edilerek teşebbüs özgürlüğüne aykırı bir hale dönüştüğü yorumundan hangisinin isabetli olduğu, kriterlere yakından bakılmak suretiyle anlaşılabilir.

Öncelikle ifade etmek gerekir ki, her bir turizm tesisi açısından getirilen kriterlerin ayrı ayrı incelenmesi bu çalışmanın kapsam ve amacını aşmaktadır. Ayrıca, bu yöndeki değerlendirmenin bir yönüyle turizm işletmeciliğinin alanına girdiğini söylemek de yanlış olmayacaktır. Ancak, çalışmanın temel amacı olan turizm işletmesi belgesine ilişkin genel bir rejim oluşturma çabası dahilinde hali hazırdaki kriterlere ilişkin bazı tespitler yapmak yerinde olacaktır.

Burada dikkat çekilmesi gereken ilk husus, bu işletmelerin iki farklı idare tarafından, iki farklı kolluk ruhsatına tabi tutulmalarıdır. İşletmeler, öncelikle İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik’te getirilen şartları sağlayarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı almakta; sonrasında ise, turizm işletmesi belgesi alınabilmesi için getirilen kriterleri sağlayarak belgeyi temin etmekte ve ancak bu sürecin sonucunda turizm sektöründe faaliyete gösterebilmektedir. Burada, ruhsata esas kriterlerin ve bu kriterleri getiren ve denetleyen idarelerin korudukları düzenin farklı olduğu ileri sürülebilir. Gerçekten de, işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınırken, kamu düzeninin genel unsurlarını korumaya yönelik şartlar getirildiği görülmektedir. Kolluk kuvvetinin görüşünü alma, eğitim-öğretim kuruluşlarına ilişkin mesafe ölçümü, alkol ve tütün mamulü satışı için belge ibraz etme, açılış-kapanış saatleri, kimlik bildirme gibi hususlara ilişkin şartlar bu kapsamda değerlendirilebilir⁶⁵.

Ancak, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik’in “Sıhî Müesseseler İçin Sınıflarına Ve Özelliklerine Göre Aranacak Nitelikler” başlıklı EK-1 düzenlemesine bakıldığında, “I- Otel ve Pansiyonlar” için getirilen şartların, ilgili turizm faaliyetine özgü şekilde düzenlendiği, yani turizm düzenine ilişkin olduğu görülmektedir⁶⁶. Dolayısıyla, işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmasına esas kriterlerin, turizm faaliyeti etrafında, sadece kamu düzeninin klasik unsurlarını koruma amacıyla ihdas

⁶⁵ Bkz. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik, Madde 32, 33, 43.

⁶⁶ Örnek olarak şu düzenlemeler verilebilir:

“I- OTEL VE PANSİYONLAR

Otel ve pansiyonlarda ortak hükümlere ilave olarak, sınıflarına göre aşağıdaki şartlar aranır:

a) Birinci sınıf otel

- 1- Isıtma, soğutma ve havalandırma, odalar dahil kalorifer veya klima ile yapılacaktır.
- 2- Bütün odalarda sürekli sıcak su bulunacaktır.
- 3- Zemin ahşap parke, seramik veya mermer gibi kolay temizlenebilir, yıkanabilir ve dezenfekte edilebilir madde ile kaplanacaktır.
- 4- Giriş ve salonlarda duvarlar alçı sıva, mermer veya lambri olacaktır. (...)

b) İkinci sınıf otel

- 1- Isıtma odalar dahil kalorifer veya klima ile yapılacaktır.
- 2- Bütün odalarda sürekli sıcak su bulunacaktır.
- 3- Zemin ahşap parke, seramik veya mermer gibi malzeme ile kaplanacaktır.
- 4- Giriş ve salonlarda duvarlar alçı sıva veya lambri olacaktır. (...)

c) Üçüncü sınıf otel ve pansiyon

- 1- Isıtma odalar dahil kalorifer veya soba ile yapılacaktır.
- 2- Zemin en az mozaik gibi malzeme ile kaplanacaktır.
- 3- Giriş ve salonlarda duvarlar alçı sıva, plastik veya yağlı boya ile kaplı olacaktır.
- 4- Müracaat yeri ve vestiyer bulunacaktır. (...)

edildiğini söylemek mümkün görünmemektedir. Şu halde, hali hazırda aynı düzeni (turizm düzeni) koruyan iki ayrı mevzuat, farklı idarelerce uygulanmaktadır. Bu durum, yetki çatışması⁶⁷ ihtimalini beraberinde getirmenin yanı sıra; teşebbüs hürriyetinin kullanımını da zorlaştırmaktadır. Turizm işletmesi belgesinin yalnızca 'teşvik belgesi' niteliği taşıdığı dönemde (7334 sayılı Kanun öncesi), belgenin alınmasının faaliyetin yürütülmesi için zorunlu olmaması nedeniyle, işyeri açma ve çalışma ruhsatıyla faaliyet yürütecek olan turizm işletmeleri için de İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'te kriter öngörülmesi anlaşılabilir bir durumdur. Ancak, belgenin hukuki niteliğinde gerçekleşen değişim sonrasında, turizm ruhsatına tabi kılınan bu işletmelerin turizm sektöründe faaliyet gösterebilmeleri için 2634 sayılı Kanun'dan hareketle belirlenecek kriterleri sağlamaları bir zorunluluk haline gelmiştir. Turizm işletmeleri, bu kriterleri sağlamadan turizm sektöründe faaliyet gösteremeyecektir.

Bu iki mevzuat incelendiğinde, turizm tesislerine ilişkin sınıflandırmanın da tam olarak örtüşmediği⁶⁸; Turizm Tesislerinin Niteliklerine İlişkin Yönetmelik'te asgari nitelikler, kapasite, fiziki özellikler, kullanılan malzeme standardı, işletme ve hizmet kalitesi, temizlik, bakım ve hijyen ile personelin nitelikleri gibi konulara ilişkin daha detaylı kuralların ihdas edildiği; kriterlerin, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'te öngörülen şartları de kapsayan ve onu oldukça aşan nitelikte olduğu görülmektedir⁶⁹. Bu yönüyle, turizm işletmesi belgesinin değişen hukuki niteliği ve turizm tesislerinin niteliklerinin belirlenmesi amacıyla çıkarılan ve tesislere ilişkin kapsamlı hükümler ihtiva eden mevzuatın varlığı göz önüne alındığında, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'teki turizm tesislerinin niteliklerine ilişkin düzenlemelere ihtiyaç kalmadığı ifade edilmelidir. Bu kapsamda, turizm faaliyetinin etki ettiği dış düzene ilişkin kurallar İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'te düzenlenebilecekse de; turizm tesisinin, turizm işletmeciliğine esas niteliklerinin, - temel esasları 2634 sayılı Kanun'da belirlenmek koşuluyla - yalnızca 2634 sayılı Kanun'a uygun idari düzenlemelerle belirlenmesi isabetli olacaktır.

Burada üzerinde durulması gereken bir diğer husus ise, turizm ruhsatına tabi kılınan turizm işletmelerinin turizm alanında faaliyet gösterebilmeleri için, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'te gösterilen asgari nitelikteki kriterlerin yanı sıra, Turizm Tesislerinin Niteliklerine İlişkin Yönetmelik'le getirilen daha kapsamlı koşulları sağlamaları gerekliliğidir. Bir diğer ifadeyle, turizm

⁶⁷ Bu hususta ayrıca bkz. "Turizm İşletmesi Belgesi Alınması Sonuçları" başlığı.

⁶⁸ İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'te "Birinci sınıf otel", "İkinci sınıf otel" ve "Üçüncü sınıf otel ve pansiyon" şeklinde bir sınıflandırma bulunurken; Turizm Tesislerinin Niteliklerine İlişkin Yönetmelik'te "otel", "motel", "butik otel", "tatil köyü" gibi sınıflandırmalar bulunmaktadır. Bu nedenle, gerçekleştirilecek tanıtların, turizm işletmesi belgesinde gösterilen isim ve tür esas alınarak yapılacağı yönünde mevzuata hüküm eklenmek zorunda kalmıştır. Bkz. Turizm Tesislerinin Niteliklerine İlişkin Yönetmelik, Madde 16/2: "Tesis tanıtımı Bakanlıktan alınan belgeye uygun olarak yapılır. Belgeli tesislerin işyeri açma ve çalışma ruhsatında belirtilen isim ve türden farklı olarak belgelendirilmeleri halinde turizm belgesinde belirtilen isim ve tür esas alınarak tanıtım yapılması zorunludur (...)"

⁶⁹ Örnek 1:

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik:

Sıhhi Müesseseler İçin Sınıflarına ve Özelliklerine Göre Aranacak Nitelikler

A- İşyerlerinde Aranacak Asgari Ortak Şartlar

"2- İşyerinin havalandırma tertibatı bulunacak; ısıtma ve havalandırma soba, kalorifer veya klima sistemlerinden uygun olanı ile yapılacaktır".

Turizm Tesislerinin Niteliklerine İlişkin Yönetmelik:

Madde 14/3: "Tesislerde ısıtma, merkezi sistem veya klima ile sağlanır. Tesisin bütün mekanlarında yeterli doğal veya mekanik havalandırma sağlanır. Tesislerde devamlı sıcak ve soğuk su bulunur".

Örnek 2:

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik:

c) Üçüncü sınıf otel ve pansiyon

"7- Odalarda;

7.1- En az %20'si banyolu ve tuvaletli olacaktır".

Turizm Tesislerinin Niteliklerine İlişkin Yönetmelik:

Madde 18: "(1) Konaklama tesislerinde aşağıdaki asgari nitelikler aranır:

a) Yatak odalarının düzenlenmesine ilişkin esaslar:

1) Yatak odaları; doğal ışık alacak şekilde ve banyolu olarak düzenlenir".

işletmeleri, 2634 sayılı Kanun'da 7334 sayılı Kanun'la yapılan değişiklik sonrasında, turizm sektöründe faaliyet gösterebilmek için daha fazla kriteri sağlamak zorundadır. Turizm işletmeleri, Turizm Tesislerinin Niteliklerine İlişkin Yönetmelik'te gösterilen asgari şartların yanı sıra, belgelendirilmek istedikleri tür ve sınıfına ilişkin kriterleri de sağlamak zorundadırlar. Bu denli içeriksel kriterlerin⁷⁰ varlığının, kaliteli hizmet arzını sağlama amacına matuf olduğu konusunda herhangi bir tereddüt yoktur. Ancak, kriterlere ilişkin bu yoğunluğun, turizm işletmesi belgesinin değişen hukuki niteliğiyle ne denli örtüştüğü tartışılmalıdır. Zira, 'teşvik' mefhumunun beraberinde getirdiği 'kalite standardı' ile 'kolluk' mefhumunun beraberinde getirdiği 'asgari kriter' arasında derin farklılık bulunmaktadır. Kolluk ruhsatına esas koşulların varlığı, 'kaliteli hizmet arzı'nı değil; 'kamu düzenini bozmayacak hizmet arzı'nı hedef tutmalıdır. Turizm Tesislerinin Niteliklerine İlişkin Yönetmelik'in üçüncü bölümünde "Turizm Tesislerinin Genel Asgari Nitelikleri"ne yer verilmiştir. Bu kriterler, iş yeri açma ve çalışma ruhsatı alabilmek için yerine getirilmesi gereken kriterlerin ötesinde ve turizm düzenin tesisi açısından yeterlidir. Bu kriterlere ek olarak, tesisin tür ve sınıfı için -daha önce teşvik için aranılan- detaylı şartların öngörülmesi ve faaliyetin yürütülebilmesi için bu şartların yerine getirilmesinin zorunlu kılınması, turizm sektöründe faaliyet göstermek isteyen işletmelerin teşebbüs hürriyetini kullanmalarına ölçsüz şekilde müdahale anlamına gelebilecektir⁷¹. Bunu önleme adına idarenin, turizm ruhsatına tabi kıldığı turizm işletmeleri açısından öngördüğü her bir kriterin ölçülü⁷² olduğu; yani, turizm kamu düzeninin tesisi açısından, gerekli, elverişli ve başta teşebbüs hürriyeti olmak üzere temel hak ve özgürlüklere müdahalesi yönünden orantılı olduğunu ortaya koyması gerekmektedir.

Kriterlerin bu denli çokluğu, turizm işletmecilerinin uluslararası rekabetine de etki edecek niteliktedir. İşletmecilerin rekabet ettikleri Avrupa Birliği (AB) ülkeleri sınırları dahilinde Birlik tarafından 'ruhsatlandırma' yöntemi tercih edilmemektedir. AB düzenlemeleri ele alındığında turizm işletme tesislerine ilişkin odak noktasının EU EcoLabel (Avrupa Birliği Eko-Etiketi) olduğu göz çarpmaktadır. İşletmelerin ürün ya da hizmetlerinin çevreye duyarlı olduğunu gösteren EcoLabel yasal düzenlemelere konu olmuşsa da, gönüllü⁷³ bir çevresel performans belgelendirme işlevi görmekte, muhatapları için ticari bir engel ortaya çıkarmamaktadır. Kriterler, 1980/2000 sayılı Yasa ile öngörülen Avrupa Birliği Eko-Etiket Kurulu ve Kurul'un görüşü alınarak tesis edilen Avrupa Komisyonu kararlarıyla⁷⁴ belirlenmektedir. Ecolabel etiketine sahip olmak isteyen işletmelerin belirlenen kriterleri sağlayarak 1980/2000 sayılı Yasa'da her bir üye ülkenin belirleyeceği 'yetkili kuruluşa' başvurması gerekmektedir. Bu yetkili kuruluşların hükümet organlarının içinde ya da dışında olması önemli olmayıp; bağımsız ve

⁷⁰ Örnek olarak bkz. Konaklama tesislerinin asgari nitelikleri

Madde 18: "(1) Konaklama tesislerinde aşağıdaki asgari nitelikler aranır:

5) Taban döşemesi mevcut arazi seviyesinin aşağısında kalan ve yeterli doğal ışık almayan katlarda müşteri yatak odası yapılamaz. Tesislerde aydınlığa bakan oda yapılabilir, ancak aydınlığın dar kenarı iki metreden, alanı ise altı metre kareden az olamaz ve yatak odalarının pencereleri mutfak, tuvalet gibi mahallerle aynı aydınlığa açılmaz".

⁷¹ Serbest piyasada rekabet içerisinde yürütülen turizm faaliyetinden farklı olarak kamu hizmeti niteliği taşıyan sağlık hizmeti alanında faaliyet gösteren muayenehanelere için yönetmelikle getirilen yeni kriterlerin teşebbüs hürriyetine "ölçsüz" müdahale anlamına geldiği gerekçesiyle yürütmesinin durdurulduğu bir karar için bkz. "Yönetmelikte aranılan fiziki şartların; hizmet gereği asgari standart boyutlarını aşar şekilde belirlenmiş olduğu sonucuna varılmaktadır.

Öte yandan, muayenehanelerde doktorluk mesleğinin serbest olarak icra edildiği, sağlık hizmetinin serbest sunumunun koşullarını ağırlaştırarak sunumunu ağır biçimde güçleştirecek şekilde asgari standart düzenlenemeyeceği; piyasa koşullarında serbest meslek icra eden doktorların ve hastaların, erişimi dikkate alarak tercihlerini belirleyebilecekleri de açıktır.

Çalışma hakkı ve özel girişim özgürlüğüne yönetmelikle ağır müdahale boyutundaki bu düzenlemeler Anayasanın 48. maddesinin de ihlali anlamına gelecektir". Danıştay 10.D., YD: 5.7.2011 T., E.2011/6866. Aynı yönde bkz. Danıştay 10.D., YD:5.7.2011 T., E.2011/7101. (Kazancı İçtihat Bankası-www.kazanci.com) Ruhsata tabi faaliyetlerin, ister kamu hizmeti niteliği taşıyan ister teşebbüs özgürlüğü kapsamında gerçekleştirilsin mümkün olduğu; özel teşebbüs özgürlüğü kapsamında yürütülen faaliyetler hakkında da içerik denetiminin yapılabileceği ve bunun yasa koyucunun takdirinde olduğu yönündeki görüş için bkz., Sedat Çal, *Türk İdare Hukukunda Ruhsat*, (Seçkin Yay: Ankara, 2012,) s.150.

⁷² Ölçülülük konusunda bkz. Yücel Oğurlu, *Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Ölçülülük İlkesi*, (Ankara: Seçkin Yay., 2002).

⁷³ Regulation (EC) No 1980/2000 of the European Parliament and of the Council of 17 July 2000 on a revised Community eco-label award scheme.

⁷⁴ Turizm tesisleri için örn: Commission Decision 2009/578/EC [2009] OJ L 198; Commission Decision (EU) 2017/175 [2017] OJ L 28.

tarafsız olmaları, etiketlendirme süreçlerini şeffaf bir şekilde yürütmeleri gerektiği öngörülmüştür⁷⁵. Çevrenin korunmasının merkeze alındığı bu düzenlemeyle yumuşak bir hukuk oluşturulmak suretiyle işletmecilerin tesislerini çevreye duyarlı olarak dizayn etmeleri ya da mevcut tesislerini dönüştürmeleri teşvik edilmekte⁷⁶; bunun dışında kalan kısım rekabet düzenine bırakılmaktadır. Bu açıklamalar da göstermektedir ki, ülkemiz ile AB'nin turizm tesislerinin niteliklerinin belirlenmesine ilişkin yaklaşımı oldukça farklıdır. AB, çevresel hassasiyetlerden hareketle kriterleri 'teşvik' unsuru olarak ele alırken, ülkemizde bu alanın idare tarafından detaylı şekilde düzenlenmesi yolu tercih edilmiştir.

5.4. İdareye başvuru yapılması

Turizm işletmesi belgesinin alınabilmesi açısından yerine getirilmesi gereken bir diğer şart, idareye belgenin verilmesi amacıyla başvuru yapılmasıdır. 2634 sayılı Kanun'un 5.maddesinde, konaklama ve plaj işletmelerine ilişkin turizm işletmesi belgesi alınması zorunluluğunun yanı sıra, başvuru süresi ile başvurunun değerlendirilmesine ilişkin bazı kurallar getirilmiştir. Ancak burada yer alan kuralların, turizm tesislerinin tümüne ilişkin bir başvuru usulünü düzenlendiğini söylemek mümkün değildir. 2634 sayılı Kanun'un; 37/A - 2 maddesi uyarınca, "(t)urizm yatırımı ve turizm işletmesi belgelerinin verilmesi"ne ilişkin hususlar ile 37/A - 4 maddesi kapsamında "Deniz turizmi tesisleri ve deniz turizmi araçları yatırım ve işletmeciliği"ne ilişkin konuların Cumhurbaşkanınca çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği ifade edilmiştir. Buradan hareketle, turizm işletmesi belgesi başvurusu ile başvurunun değerlendirilmesine ilişkin düzenlemeler büyük oranda yönetmeliklerde yer almaktadır.

Turizm işletmesi belgesi verilmesine esas hususların idarece belirleniyor olması nedeniyle, turizm tesisi için yapılacak başvuruların da Yönetmelik'te gösterilen tür, isim ve standartlara uygun yapılması gerekmektedir. Örneğin; Yönetmelik'te 'yedi yıldızlı otel' ya da 'resort otel' şeklinde bir sınıf bulunmadığı için tesis bu şekilde sınıflandırılmayacak; 'köşe oda' ya da 'superior oda' şeklinde bir oda tipi yer almadığı içinse bu odalar değerlendirmeye alınmayacaktır.

5.4.1. Başvuru usulü

Turizm işletmesi belgesi başvurularının hangi usule istinaden yapılacağı ve değerlendirileceği yönetmeliklerde gösterilmiştir. Yönetmeliklerde başvuru usulü konusunda benzer düzenlemeler yer almaktadır. Bu nedenle, turizm tesisleri açısından uygulanma alanı itibariyle en kapsamlı mevzuat olarak nitelendirilebilecek Turizm Tesislerinin Niteliklerine İlişkin Yönetmelik üzerinden değerlendirme yapılması mümkündür. Turizm işletmesi belgesi başvurusu, Yönetmeliğin "Kısmi turizm işletmesi belgesi veya turizm işletmesi belgesi talebi" başlıklı 8. maddesi ile bu maddenin atıfta bulunduğu 7. ve 6. maddede belirtilen belgelerle yapılmaktadır. "Belgelendirilmeye ilişkin tüm başvurular ile tüzel kişilerin talep ve bildirimlerine ilişkin diğer başvurular e-Devlet üzerinden yapılır. Bu madde kapsamında olan ancak e-Devlet üzerinden yapılmayan fiziki başvurular değerlendirilmeye alınmadan başvuru sahibine iade edilir". (m.9/1)

⁷⁵ Council Regulation (EC) 66/2010 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 on the EU Ecolabel

⁷⁶ Ülkemizde de benzer bir şekilde 2018 yılında Çevre Etiket Yönetmeliği (Resmî Gazete 30570 (19.10.2018)) yürürlüğe konularak, Çevre Etiket Kurulu oluşturulmuştur. Fakat henüz çevre etiketinin ülkemizde yaygın olduğunu söylemekten çok uzak bir noktada olduğumuz belirtilmelidir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde yer alan bu Kurul'dan alınan çevre etiketine sahip aktif firma sayısı bu makalenin kaleme alındığı tarih itibariyle dokuzdur.) <https://cevreetiketi.csb.gov.tr/cevreetiket-sahip-firmalar-i-99342> [E.T. 06.10.2023] En az on odalı tesislerde sunulan turistik konaklama hizmetlerini ve yardımcı hizmetleri kapsayan Turistik Konaklama Hizmet Grubu'na ilişkin Turistik Konaklama Hizmetleri İçin Çevre Etiket Kriterleri ise (<https://webdosya.csb.gov.tr/db/cevreetiketi/icerikler/tur-st-k-konaklama-h-zmet-grubu-n-ha--cevre-et-ket--kr-terler--20201226091650.pdf> [E.T. 06.10.2023]) 25.12.2020 tarihinde belirlenmiş olup ülkemizde açık kaynaklardan bu etikete haiz bir turizm işletmesine rastlanmamıştır. Meselenin konumuzu ilgilendiren kısmı ise 2019 yılında yürürlüğe konulan Turizm Tesislerinin Niteliklerine İlişkin Yönetmelik'te çevreye duyarlı konaklama tesisi belgesi isminde bir belge öngörülmüş olmasına rağmen bu belge ile çevre etiketi belgesi arasında mevzuatta kurulan herhangi bir bağa rastlanmamıştır. Turistik Konaklama Hizmetleri İçin Çevre Etiket Kriterleri Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde yer alan bu Kurul tarafından belirlenirken çevreye duyarlı konaklama tesisine ilişkin standartlar Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından belirlenmektedir.

Görüldüğü üzere Yönetmelik, turizm işletmesi belgesi başvurusunun E-Devlet üzerinden yapılmasını öngörmüş⁷⁷; bu usulle yapılmayan başvurunun değerlendirmeye alınmayacağını hüküm altına almıştır. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 10.maddesi kapsamında yapılan bir başvurunun -ki turizm işletmesi belgesi talebi de bu kapsamdadır -, dijital ortamda (E-Devlet üzerinden) yapılması konusunda herhangi bir sorun bulunmamaktadır⁷⁸. Burada dikkat çekilmesi gereken husus, E-Devlet dışındaki başvuruların değerlendirmeye alınmaksızın iade edileceği yönündeki düzenlemedir. Buna göre, başvuru sahibinin yapacağı 'yazılı başvuru' işleme alınmamakta; yasal bir dayanak olmaksızın Anayasayla güvence altına alınan⁷⁹ idari başvuru⁸⁰ hakkı sınırlandırılmaktadır. İdarenin dijitalleşmesi ve E-Devlet üzerinden başvuru yapılması olumlu olarak değerlendirilebilecekse de, geleneksel başvuru yönteminin (yazılı dilekçeler) dışlanmaması gerekliliğine işaret edilmelidir⁸¹. Böylece, hem idari başvuru hakkına müdahale edilmeyecek hem de isteyenler açısından elektronik ortamda başvuru yapılabilmesi bir seçenek olarak varlığını sürdürebilecektir.

5.4.2. Başvurunun değerlendirilmesi

Turizm işletmesi belgesi başvurularının nasıl değerlendirileceği de, yine Turizm Tesislerinin Niteliklerine İlişkin Yönetmelik'te belirtilmiştir. Yönetmelik, "yatırım belgesi talepleri ile turizm işletmesi belgesinden kısmi turizm işletmesi belgesine geçiş"⁸² (m.9/3-a), "turizm yatırımı belgeli tesislerin kısmi turizm işletmesi belgesi veya turizm işletmesi belgesine geçiş"⁸³ (m.9/3-b) ile "doğrudan kısmi turizm işletmesi belgesi veya turizm işletmesi belgesi talepleri"⁸⁴ (m.9/3-c) için farklı kurallar ihdas etmiştir. Turizm yatırımı belgeli tesislerin belgelendirme denetimi sonucundaki eksikliklerin niteliği ile eksikliğin giderilmesi için verilecek sürede, doğrudan turizm işletmesi belgesi incelemesinden ayrı hüküm yer almaktadır⁸⁵.

Doğrudan turizm işletmesi belgesi talebinin incelenmesine ilişkin Yönetmeliğin "Turizm belgesi işlemleri" başlıklı 9/3-c maddesine göre, "*Doğrudan kısmi turizm işletmesi belgesi veya turizm işletmesi belgesi taleplerinde, başvuru evrakı uygun görülenler denetim programına alınır. Yapılan belgelendirme denetiminde sadece evrak eksikliğinin bulunması durumunda, eksik evrakın tamamlanması için bir defaya mahsus olmak üzere otuz gün süre verilir. Belgelendirme denetimi sonucunda uygun görülmeyen veya verilen sürede uygun evrak gönderilmeyen başvurular gerekçesi belirtilerek reddedilir*".

Buna göre; "*Doğrudan kısmi turizm işletmesi belgesi veya turizm işletmesi belgesi taleplerinde, başvuru evrakı uygun görülenler denetim programına alınır*". Turizm Tesislerinin Niteliklerine İlişkin Yönetmelik'in 9/3-c maddesinde yer alan "*turizm işletmesi belgesi taleplerinde, başvuru evrakı uygun görülenler*"den kasıt, başvurusu Yönetmelik'te belirtilen evrakları eksiksiz şekilde ihtiva edenlerdir.

⁷⁷ Aynı yönde bkz. Lüks Çadır Tesisleri Nitelikler Yönetmeliği Madde 12; Deniz Turizmi Yönetmeliği Madde 13.

⁷⁸ Yücel Oğurlu, *İdare Hukukunda 'e-Devlet' Dönüşümü ve Dijitalleşen Kamu Hizmeti*, (İstanbul: On İki Levha Yay., 2010), s.181-182. Yazar, eseri yayınladığı 2010 yılında elektronik ortamda yapılacak başvuruların da 'yazılı başvuru' olarak değerlendirilmesi ve kabul edilmesi gerektiğini ifade etmektedir. Aradan geçen uzun sayılmayacak zaman zarfında, elektronik ortamdaki başvuruların kabul edilmesi/edilmemesi tartışmasından; elektronik ortam dışında idari başvuru yapılamaması noktasına doğru hızlı bir dönüşüm gerçekleşmiştir.

⁷⁹ 1982 Anayasası, Madde 74: "Vatandaşlar ve karşılıklılık esaslı gözetilmek kaydıyla Türkiye'de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazılı ile başvurma hakkına sahiptir".

⁸⁰ İdari başvuru hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Lütfi Duran, "İdari Müracaatlar ve Bunların Karşısında İdarenin Sükutu", *İÜHF* 12/1 (Eylül 2011); Ramazan Yıldırım, *İdari Başvurular*, (Konya: Mimoza Yayınları, 2006).

⁸¹ Fahrettin Özdemirci, "Dilekçe Hakkında Dijital Dönüşüm ve Ulusal Dilekçe Bilgi Sistemi", *Yasama Kalitesinin Artırılmasında Dilekçe Hakkında Hakkı Çalıştayı*, 12 Şubat 2020, s.115. https://www5.tbmm.gov.tr/yayinlar/2021/Yasama_Kalitesinin_Arttirilmasinda_Dilekce_Hakki_Calistayi.pdf.E.T.: 20.10.2023.

⁸² Bu hususta bkz. Turizm Tesislerinin Niteliklerine İlişkin Yönetmeliğin Uygulanmasına Dair Tebliğ, Madde 6.

⁸³ Bu hususta bkz. Turizm Tesislerinin Niteliklerine İlişkin Yönetmeliğin Uygulanmasına Dair Tebliğ, Madde 8.

⁸⁴ Bu hususta bkz. Turizm Tesislerinin Niteliklerine İlişkin Yönetmeliğin Uygulanmasına Dair Tebliğ, Madde 7.

⁸⁵ Turizm Tesislerinin Niteliklerine İlişkin Yönetmelik, Madde 9/3-b: "Turizm yatırımı belgeli tesislerin kısmi turizm işletmesi belgesi veya turizm işletmesi belgesine geçişlerinde, başvuru evrakı uygun görülenler denetim programına alınır. Yapılan belgelendirme denetimi sonucunda giderilebilir eksiklik tespit edilmesi halinde belge sahibine bir defaya mahsus olmak üzere süre verilir".

İdarenin bu aşamadaki denetim yetkisi, Yönetmelik'te başvuru için istenilen belgelerin tespit ve tevsikinden ibarettir. Başvuru evrakı eksiksiz olan işletmeci denetim programına alınacaktır. Bu noktada turizm işletme belgesi başvurularının, Turizm Tesislerinin Niteliklerine İlişkin Yönetmelik'te ya da tesisin türüne göre ilgili diğer mevzuatta gösterilen usul ve şartlara uygunluğu araştırılacaktır. İdare, bu değerlendirmeyi yaparken, Yönetmelik'te yer verilen ve belgelendirme denetimine esas teşkil eden unsurların dışına çıkamayacaktır. Bir diğer ifadeyle, idarenin; turizm işletme belgesi başvurusuna ilişkin yapacağı değerlendirmenin, Turizm Tesislerinin Niteliklerine İlişkin Yönetmelik'te karşılığı bulunmalıdır.

“Yapılan belgelendirme denetiminde sadece evrak eksikliğinin bulunması durumunda, eksik evrakın tamamlanması için bir defaya mahsus olmak üzere otuz gün süre verilir”. İdarenin burada belirttiği eksiklikler; turizm işletme belgesi başvurusunda sunulan evrakların Yönetmeliğe uygun şekilde sunulması istemini ihtiva etmektedir. Bu işlem, *“evrak eksikliği”* nin bildirilmesidir. İdarenin, evrak eksikliğinin varlığı halinde, 'otuz gün süre verme' dışında başkaca bir işlem tesisi etmesine olanak bulunmamaktadır. Yönetmelik'te öngörülen otuz günlük süre içerisinde, belirtilen eksikliklerin giderilerek ikinci başvurunun yapılması halinde, idare'nin düzeltme başvurusuna ilişkin yapacağı değerlendirme, ilk işlemde belirttiği eksikliklerin giderilip giderilmediğiyle ilgili olacaktır. İdarece, ikinci başvurunun incelenmesi neticesinde, ilk başvuruya ilişkin olarak tespit edilen eksikliklerin giderildiği anlaşılmışsa; işletmenin denetim programına alınması gerekmektedir. Belge başvurusu Yönetmeliğe uygun olan ya da -varsa- idarece belirtilen eksiklikleri otuz gün içerisinde gideren işletmeler, Turizm Tesislerinin Niteliklerine İlişkin Yönetmelik'in 11.maddesine uygun olarak değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Değerlendirme sonucunda, başvurusu şartları taşıyanlara turizm işletmesi belgesi verilecektir. Belgelendirme denetimi sonucunda başvurusu uygun görülmeyen veya verilen sürede uygun evrak göndermeyen işletmelerin başvuruları gerekçesi belirtilerek reddedilmektedir. Burada bahsi geçen işlemin gerekçeli olması hususu, idari işlemin hukuka uygunluğu açısından şekil şartı olarak getirilmiştir.

Bu başlık altında son olarak üzerinde durulması gereken husus ise, yargı yoluna gidilmiş belge iptallerine konu tesislere ilişkin belge başvurusunun değerlendirilmeyeceğine ilişkin düzenlemedir⁸⁶. Turizm Tesislerinin Niteliklerine İlişkin Yönetmelik'in 9/9.maddesine göre, *“(t)urizm belgesi iptal edilen ve iptal işlemine yönelik dava süreci devam eden tesislere ilişkin belge talepleri, dava sonuçlanmadan değerlendirilmez”.* Maddede yer alan *“değerlendirilmez”* ifadesini 'ret' olarak kabul etmek mümkündür. Zira, yapılacak belgelendirme başvurusuna ilişkin, 'dava sonuçlanınca değerlendirmeye alınacağı' yönündeki bir işlem, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 10/2. Maddesinden hareketle 'ret işlemi' olarak nitelendirilerek idari yargıda dava konusu edilebilecektir.

Öte yandan, turizm işletmesi belgesi iptaline karşı dava açılmış olmasının yeniden belge talebine engel bir husus olarak düzenlenmesi, işletmecinin dava açması nedeniyle cezalandırılması şeklinde yorumlanabilecektir. Bu iki husus (dava açmış olmak-belgelendirme talebinin reddi) arasında hukuken kabul edilebilir bir bağ bulunmamaktadır. İdari yargıda dava konusu edilen işlem 'belge iptali'dir. İşletmecinin yeni belgelendirme talebi ise, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 10. Maddesi kapsamında yapılmış bir başvurudur. Bir diğer ifadeyle, işletmecinin belge iptaline neden olan ve idarece tespit edilen aykırılıkları gidermek suretiyle yeni bir başvuru yapmasının önünde herhangi bir engel bulunmamaktadır. Bilindiği üzere, idari işlemler hukuka uygunluk karinesinden yararlanmaktadır. İşletmeci, yargılama faaliyetinin uzun süreceği endişesi ve/veya ticari sebeplerle, hukuka aykırı olduğunu düşündüğü ve dava açtığı işlemde yer verilen eksiklikleri gidererek yeni bir başvuru yapabilecektir. Bu başvuru öncesinde, idarece tesis edilen 'belge iptali' işleminin dava konusu edilmesi, bu yeni başvurunun değerlendirilmemesine sebep teşkil edemeyecektir. Yeni belgelendirme

⁸⁶ Benzer bir düzenleme, Yönetmeliğin 10/5.maddesinde de yer almaktadır. Madde 10/5: “Mahkeme kararı ile belgesi ihya edilen tesislere ilişkin belge devri talepleri, dava sonuçlanıp karar kesinleşmeden değerlendirilmez”.

başvurusunun kabul edilmesinin/edilmemesinin, yargılama faaliyetine bir etkisi yoktur. Burada artık yeni bir idari başvuru söz konusudur. Belge iptali işleminin yargı yerince iptal edilmesi, idari yargı kararının uygulanmasına ve -varsa- tazminata ilişkin bir konu teşkil edebilecektir. Buna karşın, düzenlemenin mevcut hali, kişilerin yargı yoluna başvurmasını zorlaştırması suretiyle adil yargılanma hakkının ihlali anlamına gelmektedir. Zira, işletmeci, yeni belge başvurusunun değerlendirilmeyeceği düşüncesinden hareketle, hukuk aykırı olduğunu düşünse de 'belge iptali' işlemine karşı yargı yoluna gitmekten imtina edebilecektir. Bu durum, kişilerin mahkemeye erişim hakkını⁸⁷ engellemesinin yanı sıra hukuk devleti ilkesiyle de bağdaşmamaktadır.

Nitekim Danıştay da, benzer nitelikteki, doçentlik başvurusun iptal edilen adayın dava açması durumunda, dava kesinleşene kadar yeniden doçentlik başvurusunda bulunamayacağı yönündeki Doçentlik Yönetmeliği⁸⁸ hükmünü şu gerekçelerle iptal etmiştir: "*Kişilere yargı mercileri önünde dava hakkı tanınması, adil bir yargılamanın ön koşulunu oluşturmakla birlikte, hak arama özgürlüğü bakımından tek başına yeterli bulunmamaktadır. Mahkemeye erişimi etkisiz kılacak ya da yargı yoluna başvurmayı caydırıcı nitelikteki düzenlemelerin, hak arama özgürlüğüne uygun olduğundan söz edilemez.*

Dava konusu Yönetmelik hükmü bu bağlamda incelendiğinde; doçentlik başvurusunda bulunan doçent adayının eser değerlendirme aşamasında başarısız sayılması, asgari başvuru şartlarını sağlamadığı veya etik ihlalde bulunduğu gerekçesiyle başvurusunun iptal edilmesi halinde; bu işlemlere karşı dava açılması durumunda aynı bilim/sanat alanında yeniden doçentliğe başvuru yapılmasının davanın kesinleşmesine bağlandığı ve bu durumun hak arama özgürlüğünü kullanmak suretiyle dava açmış olan doçent adaylarının yargı yoluna başvurması yönünden önemli ölçüde caydırıcı nitelik taşıdığı anlaşılmaktadır.

*Bu durumda; her ne kadar davalı idarelerce anılan düzenlemenin dava süreci devam ederken yeniden doçentliğe başvuran doçent adaylarının iki farklı yoldan doçentlik sürecini devam ettirmesi nedeniyle doçentlik sürecinde yaşanan karışıklıkların önüne geçilmesi amacıyla yapıldığı belirtilmekte ise de; dava konusu Yönetmelik değişikliği ile hak arama hürriyetine getirilen bu sınırlamanın, ulaşılmak istenen amaç ile orantılı olmadığı anlaşıldığından, dava konusu düzenlemede hukuk devleti ilkesine ve hak arama özgürlüğüne uygunluk bulunmamaktadır"*⁸⁹.

Görüldüğü üzere Danıştay, idari işleme karşı dava açılmış olmasından hareketle idari başvuru hakkının sınırlandırılmasını hak arama hürriyetine aykırı bulmuştur. Yüksek Mahkeme tarafından yapılan tespit ve ulaşılan sonucun, turizm işletmesi belgesi başvurusunu sınırlandıran Yönetmelik hükmü açısından da geçerliliğini koruduğu açıktır. Turizm işletmesi belgesinin hukuki niteliğinde gerçekleşen değişim sonrasında, bu hükmün ortaya çıkardığı hak ihlali daha da belirginleşmekte ve önemli bir hal almaktadır.

⁸⁷ "Anayasa Mahkemesi bireysel başvuru kapsamında yaptığı değerlendirmelerde mahkemeye erişim hakkının bir uyumsuzluğu mahkeme önüne taşıyabilmek ve uyumsuzluğun etkili bir şekilde karara bağlanmasını isteyebilmek anlamına geldiğini, kişinin mahkemeye başvurmasını engelleyen veya mahkeme kararını anlamsız hâle getiren, bir başka anlatımla mahkeme kararını önemli ölçüde etkisizleştiren sınırlamaların mahkemeye erişim hakkını ihlal edebileceğini ifade etmiştir". AYM Özkan Şen, B. No: 2012/791, (7/11/2013), § 52. "Hak arama özgürlüğünün temel unsurlarından biri mahkemeye erişim hakkıdır. Mahkemeye erişim hakkı, hukuki bir uyumsuzluğun bu konuda karar verme yetkisine sahip bir mahkeme önüne götürülmesi hakkını da kapsar. Kişinin uğradığı bir haksızlığa veya zarara karşı kendisini savunabilmesinin ya da maruz kaldığı haksız bir uygulama veya işleme karşı haklılığını ileri sürüp kanıtlayabilmesinin, zararını giderebilmesinin en etkili ve güvenceli yolu yargı mercileri önünde dava hakkını kullanabilmesidir". AYM, E. 2021/20, K.2022/84, (30/6/2022).

⁸⁸ Madde 4/6: "Doçentlik başvurusunda bulunup eser değerlendirme aşamasında başarısız sayılmasına, asgari başvuru şartlarını sağlamadığı veya etik ihlalde bulunduğu gerekçesiyle başvurusunun iptaline karar verilen adayın bu işlemlere karşı dava açması durumunda aynı bilim/sanat alanında yeniden doçentliğe başvuru yapması davasının kesinleşmesine bağlıdır. Bu hükme aykırı olarak yapılan başvurular işleme alınmaz."

⁸⁹ Danıştay 8.D., E. 2021/6349 K. 2023/2860, (26/05/2023) (Yayınlanmamıştır)

6. Turizm İşletmesi Belgesi Alınması Sonuçları

Turizm işletmesi belgesinin alınması bazı sonuçları da beraberinde getirmektedir. Bu sonuçlar, belgenin hukuki niteliği de göz önünde bulundurularak ele alınmalıdır.

- *Hak, muafiyet, teşvik ve istisnalardan faydalanma*

Turizm işletmesi belgesinin 'teşvik belgesi' niteliği, hem turizm ruhsatına tabi kılınan ve hem de kılınmayan turizm işletmeleri açısından ortaktır. İlk türdeki tesisler açısından 'teşvik' doğal bir sonuç iken, ikinci türdeki tesisler açısından bu sonuç belgeyi almanın amacı konumundadır. Her iki durumda da, belgenin bu niteliğinin bir sonucu olarak, belgenin alınması, bazı hak, muafiyet ve istisnaları beraberinde getirmektedir. Bunların içerisinde ihracatçı sayılma⁹⁰, abonelik ücretlerinde indirim⁹¹, alkollü içki satışlarında aranılan mesafe koşullarından bağışıklık⁹², yabancı personel istihdamında esneklik⁹³ gibi hususlar yer almaktadır. Bu teşvik düzenlemeleri 2634 sayılı Kanun'un dışındaki mevzuatta da yer alabilmektedir⁹⁴.

- *2634 sayılı Kanun kapsamında düzenleme ve denetime tabi olma*

Turizm işletmesi belgesi bulunan işletmeler, idarenin turizm faaliyetine ilişkin düzenleme alanına girmektedir. Bu kapsamda işletmeler, idarenin yapacağı düzenlemelere uymak durumunda kalmaktadır. Bu durumun en yakın ve belirgin örneği olarak, Turizm Tesislerinin Niteliklerine İlişkin Yönetmelik'in "Daha önce belgelendirilen tesisler" başlıklı Geçici 1.maddesi gösterilebilecektir. Bu maddeye göre, "(b)u Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği tarihten önce belgelendirilen turizm işletmelerinin müşteri asansörü, servis asansörü, servis merdiveni, oda sayısı ve metrik limitleri, erişilebilirlik düzenlemeleri ile 19 uncu maddenin altıncı fıkrasının (h) bendi dışındaki niteliklerinin, bu Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içerisinde Yönetmelik hükümlerine uygun hale getirilmesi zorunludur". Görüldüğü üzere idare, bazı kriterler dışında kalan niteliklerin, mülga Yönetmelik⁹⁵ döneminde belgelendirilen tesisler açısından da yerine getirilmesi gerekliliğine karar vermiştir. Böylece, mülga Yönetmelik döneminde belge almaya hak kazanan işletmeler, belgelendirmeye esas yeni kriterlere uyum sağlama yükümlülüğüne tabi tutulmuştur. Bu değişiklik ve değişikliğe uyma yükümlülüğünün gelecekte de öngörülmesi kuvvetle muhtemeldir. Burada, 'uyarlama' yükümlülüğünün, kamu hizmeti yürüten özel hukuk kişileri açısından -teşebbüs hürriyetine ölçsüz müdahale anlamına gelmeyecek şekilde- kabulü mümkün olmakla birlikte; kolluk faaliyeti yönünden ne denli kabul edileceği hususu üzerinde ayrıca durulmalıdır. Zira, turizm işletmeleri, idarece belirlenen kriterleri yerine getirmek suretiyle teşebbüs hürriyeti kapsamında faaliyet göstermektedirler. Yani, yürütülen faaliyetin sahibi -kamu hizmetinden farklı olarak- idare değildir. İdarenin bu alandaki düzenleme yetkisinin kamu hizmeti olarak nitelenen faaliyet alanına göre daha sınırlı olduğunu kabul etmek gerekmektedir. Öte yandan, turizm işletmesi tarafından yerine getirilen ve turizm düzeninin tesisi için gerekli şartların zamanla değişmesi de mümkün olabilecektir. Belgeli işletmelerin idarece değiştirilen bu yeni şartlara tabi tutulması halinde -ki kamu (turizm) düzeninin tesisi amacı doğrultusunda uyulması zorunlu olmalıdır-, teşebbüs hürriyetine müdahale teşkil edecek bu şartların hukuka uygunluğunun ayrı ayrı ele alınması gerekecektir. Bu kapsamda turizm düzeninin tesisi için aranan şartların asgari düzeyde belirlenmesi, bu şartlarda yapılacak değişiklikleri de sınırlayacak; böylece, doğması müstakbel hukuki ihtilafların önüne geçilebilecektir. Ancak, detaylı düzenleme ihtiva

⁹⁰ 2634 sayılı Kanun, Madde 13/3.

⁹¹ 2634 sayılı Kanun, Madde 16.

⁹² 2634 sayılı Kanun, Madde 19.

⁹³ 2634 sayılı Kanun, Madde 18.

⁹⁴ Örnek olarak bkz. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik, Madde 32.

⁹⁵ 10/5/2005 tarihli ve 2005/8948 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Turizm Tesislerinin Belgelendirilmesine ve Niteliklerine İlişkin Yönetmelik.

eden hali hazırdaki hukuki rejim ile idarenin düzenleme yetkisini sıkça kullanması, bu olasılığın yüksek olduğunu göstermektedir.

Öte yandan, belgeli yatırım ve işletmelerin niteliklerine ilişkin denetimleri ve işletmeleri sınıflandırma yetkisi Kültür ve Turizm Bakanlığı'na aittir⁹⁶. (2634 sayılı Kanun, Madde 30) Belgeli turizm işletmelerinin denetimine ilişkin esasların ise, Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak Yönetmelikle düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. (2634 sayılı Kanun, Madde 37/A-3) Bu hükümden hareketle yürürlüğe konulan Turizm Yatırım, İşletme ve Kuruluşlarının Denetimi Hakkında Yönetmelik⁹⁷, insan ve çevre sağlığı ile can ve mal güvenliği de dahil olmak üzere belgeli turizm yatırım ve işletmelerinin, belgeye esas olan vasıflarının, tarifelerinin, temizlik, intizam, servis, idare ve işletme tarzları ile diğer hususların denetlenmesine ilişkin hükümleri kapsamaktadır. (m.2) Yapılacak denetimlerde, işletmelerin "Turizm Tesislerinin Niteliklerine İlişkin Yönetmelik"e uygunluğu araştırılır. (m.20) Bu kapsamda, belgeli turizm işletmelerinde temizlik, intizam, servis, fiyat, idare ve işletme, belge almaya esas olan vasıflarla, personel niteliklerinin tesbit ve denetimi yetkisi Bakanlığa aittir⁹⁸.

7333 sayılı Kanun sonrasında konaklama tesislerinin turizm işletmesi belgesi almaksızın turizm alanında faaliyet göstermelerinin mümkün olmaması nedeniyle, turizm idaresinin denetim alanının genişlediğini söylemek yanlış olamayacaktır. Sağlık ve çevre kirliliği ile ilgili denetimler, görevli kamu kurum ve kuruluşlarının tabip ve sağlık elemanlarınca; işyeri açma ve çalışma ruhsatları ile ilgili denetimler ise, işyeri açma ve çalışma ruhsatını veren kamu kurumu tarafından yapılmaktadır. (m.18) Dolayısıyla, belgeli turizm işletmeleri, belgelendirme gerçekleştirildikten sonra da⁹⁹ denetimin konusu yönünden farklı idareler tarafından denetlenebilmektedir.

Danıştay da önüne gelen bir uyuşmazlıkta bu hususu şu şekilde değerlendirmiştir: "5393 ve 5216 sayılı Belediye yetkilerinin düzenlendiği Kanunların yürürlüğe girmesinden önce münhasıran bakanlık yetkili iken; bu Kanunların yürürlüğe girmesi ile her türlü işyerlerinin ruhsatlandırılması ve denetimi belediyelere bırakılmış; 3572 sayılı Kanunda kapsam dışı tutulan turizm işletme belgeli işyerlerini de 5393 sayılı Kanununun 84. maddesi karşısında belediyenin denetleyebileceği öngörülmüş olup; bu Kanunlar da dayanak alınmak suretiyle çıkartılan 2005 tarihli İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelikte de bakanlığın yetkisi sadece belgeye esas unsurların denetimiyle sınırlı kalmış; bu unsurlar dışındaki hususlarda belediyenin yetkileri ve görevleri devam etmiştir. Öte yandan Turizm İşletme Belgesi verilmesinin ön koşulu da belediyeler tarafından düzenlenen işyeri açma ve çalışma ruhsatının alınmış olmasıdır.

O halde; Belediye Kanunları ile Turizmi Teşvik Kanununda yer alan düzenlemeler birbirinden farklı olup, Kültür ve Turizm Bakanlığı, turizm işletme belgesi kapsamında öngörülen kurallara uyulup uyulmadığını, belediyeler ise gerek kendileri tarafından verilen işyeri açma ve çalışma ruhsatlarına gerekse kendi

⁹⁶ 2634 sayılı Kanun, Madde 30/2: "Bakanlık gerek görmesi durumunda, denetim yetkisini sınırlarını belirlemek kaydıyla valilik vasıtasıyla da kullanabilir".

⁹⁷ Resmî Gazete Tarihi: 19.04.1983 Resmî Gazete Sayısı: 18023.

⁹⁸ "...(İ)şyerinin "2. Sınıf Lokanta" olduğuna ilişkin turizm işletme belgesinin düzenlendiği işletmenin faaliyet türüne ilişkin olarak davalı idare tarafından yapılan ve yukarıda yer verilen inceleme raporunda; tesisin turizm işletmesi olarak faaliyet gösterme amacını aşan ve işletme belgesinde belirtilen işletme türü dışında başka bir işletme türüne dönüştürüldüğü hususunun denetim görevlisince işletmenin yerinde denetimi sonucunda düzenlenen inceleme raporu ile tespit edildiği görüldüğünden, 2. sınıf lokanta olarak işletilmek yerine gazino eğlence yeri olarak işletildiği anlaşılan tesise ait turizm işletme belgesinin 2634 sayılı Kanununun 34. maddesinin (b) ve (e) fıkraları uyarınca iptal edilmesine ilişkin dava konusu işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı, ...". Danıştay 14. D., E. 2011/5118 K. 2013/1195 (21.2.2013). Aynı yönde bkz. 14. D., E. 2011/11908 K. 2013/1193 (21.2.2013).

⁹⁹ "...(B)ir işletmeye verilen turizm yatırımı belgesi veya turizm işletmesi belgesinin iptal edilebilmesi için tespit edilecek eksiklik yada aykırılıkların mutlaka belge süresi sona erdikten sonra belirlenmesi gerekmekte olup bu süre içerisinde de tesisin işletme türü dışında faaliyette bulunduğu ya da tesisin yatırım veya işletme döneminde belgelendirilmesine esas niteliklerini önemli ölçüde kaybettiği ve 34. Maddede sayılan diğer hususların gerçekleştiği hususlarının tespiti halinde belgenin iptal edilebileceği açıktır". İstanbul Bölge İdare Mahkemesi (BİM), 6. İDD, E. 2017/524 K. 2017/677 (25.10.2017).

*mevzuatında yer alan kurallara uyulup uyulmadığını denetlemekle görevli olup; turizm işletme belgeli işyerlerinin tamamen belediye denetimine tabi olmadığını söylemeye imkan bulunmamaktadır*¹⁰⁰.

Görüldüğü üzere, turizm işletmeleri konu itibarıyla farklı idarelerin denetimine tabi olabilmektedir. Turizm işletmesini denetlemeye yetkili idarenin, bir başka idarenin denetim konusuna giren alanda denetim faaliyeti icra etmesi ve yaptırım uygulaması ise mümkün değildir. Örneğin, turizm idaresi turizm tesisinde imara ilişkin denetimi yapamayacağı gibi; Belediye de sınıflandırma denetimi gerçekleştiremeyecektir.

Burada üzerinde durulması gereken son konu ise, basit konaklama turizm işletmesi belgesi¹⁰¹ sahibi olan konaklama tesislerinin denetimi hususudur. Zira, bu işletmeler, iş yeri açma ve çalışma ruhsatı uyarınca faaliyet göstermekteyken, 7333 sayılı Kanun'un Geçici 11.maddesinin yürürlüğe girmesinden itibaren bir yıl içerisinde başvuru yapmaları sonucunda mezkur belgeye sahip olmuşlardır. Belgenin verilmesi aşamasında bu işletmeler açısından, daha önce işyeri açma ve çalışma ruhsatı almak için yerine getirmiş oldukları şartların dışında herhangi bir kriter aranmamıştır. Dolayısıyla, basit konaklama turizm işletmesi belgesi sahibi işletmelerin, belgelendirmeye esas nitelikleri turizm idaresince belirlenmemiştir. Bu cümleden olmak üzere, belgelendirme sonrasında bu yönde gerçekleştirilecek denetimin de turizm idaresince gerçekleştirilemeyeceğini ifade etmek mümkündür. İşyeri açma ve çalışma ruhsatına ve basit konaklama turizm işletmesi belgesine sahip olarak konaklama tesisi işleten bu işletmeler, sadece İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'te gösterilen şartları sağlamak suretiyle faaliyet göstermektedirler. Yukarıda da ifade edildiği üzere, belgeli tesisler, işyeri açma ve çalışma ruhsatına esas şartlar yönünden işyeri açma ve çalışma ruhsatını veren idare tarafından denetlenmektedir.

Ancak, Geçici 11. Maddede, "(b)u madde kapsamında belgelendirilecek konaklama tesisleri ve plaj işletmelerinin nitelikleri ve denetimlerine ilişkin konular ile belgelendirme usul ve esasları Bakanlıkça yürürlüğe konulacak yönetmelikle belirlenir" denilerek bu tesislere ilişkin düzenleme ve denetleme yetkisi turizm idaresine verilmiştir. Böylece, turizm alanında faaliyet gösteren, turizm işletmesi belgesi türlerinden birine sahip bu işletmelerin denetime ilişkin konularını düzenleme yetkisi turizm idaresine verilmiştir. Basit Konaklama Tesisleri ile Plaj İşletmelerinin Belgelendirilmesine İlişkin Yönetmelik'te de, basit konaklama turizm işletmesi belgesi sahibi işletmelerin denetiminin, turizm işletmesi belgesi sahibi işletmelere benzer şekilde yapılacağı hüküm altına alınmıştır¹⁰². Bu hüküm, mahalli idarelerin işyeri açma ve çalışma ruhsatına esas şartlara ilişkin denetim yetkisinin, Yönetmelik'le getirilen

¹⁰⁰ "Uyuşmazlıkta ise; turizm işletme belgesine sahip otelin müstemilatında yer alan işyerinin, yukarıda değinilen mevzuat hükümlerinde ifade edilen tesisin belge sahibi dışında başka bir kişiye kiralanması veya belge sahibi dışında başka bir kişi tarafından işletilmesi durumunda "Kiracı" veya "İşletmeci" olarak belgeye şerh edileceği, belge sahibi değişmeden kiracı veya işletici değişikliklerinde sadece kiracı veya işletici firma adına düzenlenmiş işyeri açma ve çalışma ruhsatı isteneceği belirtilmiş olmasına rağmen Bakanlıktan izin alınmadığı ve turizm işletme belgesine bu yönde bir şerh de düşülmediği gibi, davacı tarafından alınmış işyeri açma ve çalışma ruhsatı da bulunmamaktadır.

Ayrıca bu işyerinde, 2559 sayılı Polis Vazife ve Selahiyeti Kanununa göre denetim yapan kollu kuvvetleridir, kolluk kuvvetlerinin denetim yapabileceği kanun ve yönetmelikte açıkça ifade edilmiştir. 2559 sayılı Kanununa göre yapılan denetim sonucunda mevzuata aykırılıkların tespiti halinde mahallin en büyük mülki idare amirince alınan faaliyetten men kararı uygulanmak üzere yetkili idareye bildirilir. Turizm işletme belgesine sahip işyerlerinin denetiminin Bakanlık tarafından yapılacağına dair yasal düzenlemenin belgeye esas unsurların denetimiyle sınırlı olması nedeniyle belediyelerin görev ve yetkilerini düzenleyen anılan Kanunların kapsamındaki (işletme belgesine esas unsurlar dışında) faaliyetleri yönünden, denetiminden muaf tutulamayacağı tartışmasızdır".

Danıştay 10. D., E. 2016/11890 K. 2016/4575 (19.12.2016).

¹⁰¹ Bu hususta bkz. "Turizm İşletmesi Belgesi Türleri" başlığı.

¹⁰² Basit Konaklama Tesisleri ile Plaj İşletmelerinin Belgelendirilmesine İlişkin Yönetmelik, Madde 10/2: "...basit konaklama turizm işletmesi belgesi talep eden tesisler ile bu belgelere sahip olan tesislerin denetimleri, Kanununun 30 uncu maddesinin ikinci fıkrası kapsamında valilikçe yetkilendirilecek il müdürlüğü personeli, yeterli personel bulunmaması durumunda valilik tarafından görevlendirilecek diğer personel aracılığıyla gerçekleştirilir. Denetim sonucunda düzenlenecek raporlarda belirtilen öneriler valilik tarafından uygulanır".

2634 sayılı Kanun, Madde 30/1: "Belge talebinde bulunan işletmelerin belgelendirilmesine esas denetimleri, belgeli yatırım ve işletmelerin niteliklerine ilişkin denetimleri ve işletmeleri sınıflandırma yetkisi Bakanlığa aittir.

Bakanlık gerek görmesi durumunda, denetim yetkisini sınırlarını belirlemek kaydıyla valilik vasıtasıyla da kullanabilir".

düzenleme sonucunda merkezi idareye aktarılması anlamına gelmesinin yanı sıra; ruhsatı veren idare ile ruhsata ilişkin denetimi yapan idarenin de farklılaşması sonucunu doğurmaktadır. Bu düzenleme, yetki çatışması¹⁰³ doğuracak niteliktedir.

Geçici 11. Madde hükmü, 'sonraki kanun' ve aynı zamanda 'özel kanun' olarak düşünülebilecektir. Ayrıca, amaçsal yorumla, kanun koyucunun bu işletmelerin turizm idaresince belgelendirilmesini öngörmesindeki amacın, bu işletmeleri de turizm idaresinin denetim kapsamına almak istemesi olduğu ifade edilebilir. Buna karşın, "konaklama tesisleri(nin) ... denetimlerine ilişkin konular"a ilişkin verilen genel ve belirsiz nitelikteki düzenleme yetkisinin, 'kanuni idare ilkesi' karşısında Yönetmelik'le denetime yetkili idarenin belirlenmesi/değiştirilmesine imkan tanıyacağını savunmak oldukça zordur. Ayrıca, geçici 11.maddede, denetim yetkisinin turizm idaresine verildiğine ilişkin açık bir hüküm de bulunmamaktadır¹⁰⁴. Böyle bir düzenleme olmaksızın, Yönetmelik hükmüyle, -yukarıda yer verilen Danıştay kararında da işaret edilen- kanunla belediyelere verilen işyeri açma ve çalışma ruhsatına ilişkin denetim yapma görev ve yetkisi ortadan kaldırılamayacaktır. Ayrıca, hatırlanacağı üzere, ruhsat verme yetkisi, denetim ve gözetim yetkisini de kapsamaktadır¹⁰⁵. İşyeri açma ve çalışma ruhsatını veren idarenin, bu ruhsata ilişkin şartlara dair denetim yetkisinin bulunduğunu kabul etmek gerekecektir.

Bu yaklaşımların her biri, hukuken kabul edilebilir niteliktedir. Burada amaçsal yorum yoluyla bu sorunun çözülmesinin, 7333 sayılı Kanun sonrasında getirilmek istenen hukuki rejime daha uygun olduğu ifade edilmelidir. Ancak mevzuatın halihazırdaki düzenleniş şekli, bu sorunun idari yargı kararıyla çözümleneceği izlenimini kuvvetlendirmektedir.

Sonuç

7334 sayılı Kanun'la yapılan değişiklik sonrasında, daha öncesinde Turizm Bakanlığı'nca yürütülen turizm faaliyetinin özendirilmesi ve desteklenmesi faaliyeti, kısmen 'özel idari kolluk' faaliyetine dönüşmüştür. Bu dönüşümün sonucu olarak, turizm işletmesi belgesi bazı turizm işletmeleri açısından kolluk ruhsatı niteliğini almıştır. İdarece belgelendirme faaliyeti sırasında yürütülen özel idari kolluk faaliyeti de kolluk faaliyetinin bir türünü oluşturmaktadır. İster iş yeri açma ve çalışma ruhsatı kapsamında kamu düzeninin genel unsurları korunsun isterse de Turizm Bakanlığı'nca turizm düzeni korunsun, düzenin korunması için getirilecek kriterlerin 'asgari düzeyde' olması gerektiğine kuşku bulunmamaktadır. Bu düzeyin, yani turizm düzeninin korunması için ihtiyaç duyulan kriterlerin tespitinde yasa koyucunun takdir yetkisinin varlığına kuşku yoktur. Ama bu yetkinin sınırsız olmadığı da bir gerçektir. Yasa koyucunun teşebbüs hürriyetinin ve mülkiyet hakkının özüne dokunacak, 'asgari düzey'in ötesine geçecek ölçüsüz düzenlemelerinin hukuka aykırılık taşıyacağı ifade edilmelidir. Kaldı ki, Turizmi Teşvik Kanunu kapsamında bu kriterlere ilişkin herhangi bir çerçeve de çizilmemiş; 7334 sayılı Kanun öncesindeki hukuki durum neredeyse aynen muhafaza edilerek, düzenleme yetkisi yasama yetkisinin devri anlamına gelecek şekilde idareye bırakılmış ya da daha doğru bir ifadeyle idarede kalmıştır. Hatta idare, yasa koyucudan aldığı bu geniş düzenleme yetkisini adsız düzenleyici işlemlerle başka bir idari makama devretmekten de geri durmamıştır. Bu durum, sonucu itibarıyla, turizm işletmecilerinin temel hak ve özgürlüklerine müdahale imkanının sınırları belirsiz şekilde idarenin takdirine bırakılmasına yol açmıştır.

¹⁰³ "İdari kolluk yetkilerinin çatışması(nda) (...) (a)ynı konuda mevzuattan kaynaklanan zıt, çelişik hükümlerin bulunması ve bunlara dayalı olarak her bir idari kolluk makamının kendi açısından mevzuata göre haklı olduğu iddiasıyla idari kolluk faaliyeti ifa edilmektedir". Oğuz Sancakdar, "Kamusal Su Koruma Havzalarında İdarî Kolluk Yetkilerinin Yarışması-Çatışması Sorunu ve Çözüm Perspektifleri", *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Prof.Dr. Mahmut Tefvik Birselle Armağan, (2001), s.630.

¹⁰⁴ "Konu ve amaçları aynı veya benzer nitelikte olan genel ve özel idari kolluk uygulaması varsa kanun koyucunun iradesine bakılır; eğer bu konuda özel kolluğa açıkça "münhasır bir yetki" verilmiş ise, genel idari kolluk işlemez". Sancakdar, "Kamusal Su Koruma Havzalarında İdarî Kolluk Yetkilerinin Yarışması-Çatışması Sorunu", s.643.

¹⁰⁵ Tan, *Ekonomik Kamu Hukuku*, s.44.

7334 sayılı Kanun sonrasında turizm işletmesi belgesinin turizm sektöründe faaliyet göstermek için alınması zorunlu bir belge haline dönüşmesiyle, turizm idaresinin de faaliyet alanının genişlediğine kuşku yoktur. Turizm idaresi hem belgelendirme sırasında hem de belgenin alınmasından sonra faaliyetin yürütülmesi esnasında denetimle görevlendirilmiştir. Belgelendirilecek/belgelendirilmiş tesis sayısının çoğalması, bu tesislerin denetimini gerçekleştirecek teşkilatın büyümesine, personelin sayısının artmasına yol açacaktır. Turizm idaresinin merkez ve taşra teşkilatının bu yükün altından kalıp kalkamayacağı; özellikle belgelendirme sonrası yapılacak denetimlerin 7334 sayılı Kanun'la ulaşılması amaçlanan sonuçlara varmak için yeterli olup olmayacağı hususları ise bir başka belirsizlik olarak karşımıza çıkmaktadır.

Turizm işletmesi belgesinin hukuki niteliğinde yapılan değişiklik sonrasında, bu değişikliğe uygun hukuki rejimin oluşturulduğunu söylemek oldukça zor görünmektedir. Kanun koyucunun bu yöndeki tercihinin, bir diğer ifadeyle 7334 sayılı Kanun'la yapılan değişikliğin isabetliliği de tartışmalıdır. İdarenin faaliyet alanının genişletilerek turizm kolluğu olarak faaliyet göstermesi ve turizm işletmeciliğinin bu denli sıkı şartlara bağlanmasının gerekliliği üzerine ikinci kez düşünülmelidir. Yapılan düzenlemeyle, -kriterlerde herhangi bir değişiklik yapılmadan- kişilerin turizm sektöründen aldıkları hizmete dair memnuniyetleri üzerinden şekillenen bir piyasadan, idarenin yoğun düzenlemesine tabi tutulan bir piyasaya geçiş yapılmıştır. Turizm faaliyeti, serbest piyasada yürütülen bir etkinliktir. Yani, idarenin bu faaliyetin yürütülmesi konusunda yükümlülüğü bulunmamaktadır. Dolayısıyla, kaliteli hizmet arzını teminen, idarece turizm işletmecilerine yükümlülük yüklenebilmesinin kabulü oldukça zordur. Bu amaca hizmet eden idari faaliyet, 2634 sayılı Kanun'un ilk halinde öngörülen 'özendirme ve destekleme'dir. Bir diğer ifadeyle, turizm işletmesi belgesinin 'teşvik belgesi' niteliği, kaliteli hizmet arzını sağlamaya elverişlidir. Bu nedenle, turizme ilişkin idari faaliyetin, kapsam ve mahiyetinin gözden geçirilerek eski hukuki niteliği (özendirme ve destekleme) etrafında yeniden düzenlenmesinin isabetli olacağı söylenebilecektir. AB düzenlemelerinde önerildiği üzere yeşil dönüşüm, sürdürülebilir turizm, enerji verimliliği gibi çağın gerekliliklerine uygun; uluslararası rekabeti hedef tutan şartlar üzerinden şekillendirilmiş; hak, muafiyet ve istisnaların bu kapsamda belirlenerek özendirilen bir faaliyete ilişkin hukuki rejiminin oluşturulması daha isabetli olacaktır. Bu cümleden olmak üzere, turizm işletmesi belgesinin hukuki niteliğinin Kanun'un ilk yürürlüğe girdiği tarihteki haline döndürülmesi; belgenin yeniden sadece bir 'teşvik belgesi' halini alması; idarenin özendirme ve destekleme faaliyet alanına geri dönmesinin, yapılan değişikliğin amacına ulaşmaya daha elverişli olduğu söylenebilir. Bu vesileyle, ulaşılmak istenilen amaç ile -meri mevzuat göz önüne alındığında- kullanılan aracın uyum içerisinde olmadığına, hatta çeliştiğine de dikkat çekilmelidir. Kaliteli hizmet arzı, kolluk faaliyetinin amacı olamayacakken; özendirme ve destekleme faaliyetinin tam olarak amacını teşkil etmektedir.

Öte yandan, turizm faaliyetine ilişkin kişilerin tercihlerini, idarenin düzenlemelerinden ziyade, yaşanan tecrübelerin ve hizmete ilişkin memnuniyetin/memnuniyetizliğin şekillendirdiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Bir diğer deyişle, turizm alanında hizmet veren bir internet sitesinde yer alan yorumlar, Yönetmelik'te getirilen şartların varlığı ve/veya yoğunluğundan daha fazla etki ve sonuç doğurmaktadır. Ayrıca, idarece belirlenen 'turizm formatı' dışında da her bir kişinin ekonomik durumuna ve tercihlerine uygun şekilde turizm hizmeti alabilme iradesine saygı gösterilmesi gerekmektedir. Zira, halihazırdaki düzenleme şekli, yatırım maliyetlerinin ve dolayısıyla fiyatların artmasına yol açacak niteliktedir. Şayet, asıl amaç, turizm faaliyetinin ve turizm işletmelerinin bütünüyle turizm idaresinin denetim ve gözetimi altında olmasını sağlamak ise, faaliyetin bir 'izin'e değil 'bildirim'e tabi tutulması suretiyle de bu amaca ulaşılması mümkündür. Bu usulle, hem istenen amaca ulaşılacak hem de teşebbüs hürriyetine ve kişilerin tercihlerine daha az müdahale edilecektir. Halbuki, 7334 sayılı Kanun'la idarenin turizm alanında yürüttüğü faaliyetin ve turizm işletmesi belgesinin hukuki niteliğini değiştiren düzenlemeler, -ülkemiz geleneğine uygun olarak- demokratik bir toplum açısından gerekliliği tartışmalı olarak turizm faaliyetini tam anlamıyla idarenin tahakkümü

altına sokmuştur. Yasa koyucunun turizm işletmesi belgesinin ve faaliyetin hukuki rejimine dair değişiklik yapma konusunda takdir yetkisi bulunmakla birlikte, bu yetkiyi hukuka uygun şekilde kullandığını söylemek oldukça zordur. Kısacası, turizm işletmesi belgesinin hukuki niteliğine ilişkin tercihin, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nun ilk hali ile bu Kanun'un yürürlükten kaldırdığı 6086 sayılı Turizm Endüstrisini Teşvik Kanunu'nda olduğu gibi 'teşvik belgesi' olarak yeniden düzenlenmesi doğru bir yaklaşım olacaktır.

Kaynakça

- Akgüner, Tayfun. *Özel Girişim Özgürlüğü ve Yatırımları Teşvik Tedbirleri*. İstanbul: Formül Matbaası, 1979.
- Akyılmaz, Bahtiyar vd. *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Seçkin Yay., 17. Baskı 2023.
- Ayanoğlu, Taner. *İdare Hukuku Yönünden Kontenjan Kısıtlamalarına Tabi Özel Kişi Faaliyetleri*. İstanbul: On İki Levha Yay., 2019.
- Ayhan, Rıza vd. *Ticari İşletme Hukuku Genel Esaslar*. Ankara: Yetkin Yay., 14. Baskı 2021.
- Çal, Sedat. *Türk İdare Hukukunda Ruhsat*. Ankara: Seçkin Yay., 2012.
- Çelik, Aytekin. *Ticaret Hukuku*. Ankara: Seçkin Yay., 13. Baskı 2023
- Duran, Lütfi. *İdare Hukuku Ders Notları*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1982.
- Duran, Lütfi, "İdari Müracaatlar ve Bunların Karşısında İdarenin Sükutu", *İÜHFİM* 12/1 (Eylül 2011), 130-199.
- Gözler, Kemal-Kaplan, Gürsel. *İdare Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Yay., 25.Baskı, 2023.
- Günday, Metin. *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yay., 11. Baskı, 2017.
- Gür, Necip Taha. *İdarenin Özendirme ve Destekleme Faaliyeti*. İstanbul: On İki Levha Yay., 2019.
- Moğol, Mune. "2634 Sayılı Turizm Teşvik Kanunu ve Hazırlanmış Dönem". *III. Disiplinlerarası Turizm Araştırmaları Kongresi*. ed. Nazmi Koçak, Osman E. Çolakoğlu. 657-664. Ankara: Detay Yayınları, 2014.
- Oğurlu, Yücel. *Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Ölçülülük İlkesi*. Ankara: Seçkin Yay., 2002.
- Oğurlu, Yücel. *İdare Hukukunda 'e-Devlet' Dönüşümü ve Dijitalleşen Kamu Hizmeti*. İstanbul: On İki Levha Yay., 2010.
- Okay Tekinsoy, Özge. *İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı*. İstanbul: On İki Levha Yay., 2011.
- Özay, İl Han. *Günışığında Yönetim*. İstanbul: Filiz Kitabevi, 2004.
- Özay, İl Han. "İdari Kolluk-Adli Kolluk", *İÜHFİM* 71/1, (Ağustos 2013), s.947-961.
- Özdemirci, Fahrettin. "Dilekçe Hakkında Dijital Dönüşüm ve Ulusal Dilekçe Bilgi Sistemi". *Yasama Kalitesinin Artırılmasında Dilekçe Hakkı Çalıştayı*. Ed. H. Çavuşoğlu vd. 107-119. Ankara: TBMM, 2021.
- Öztürk, Burak. *Fransız ve Türk Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı*. Ankara: Yetkin Yay., 2009.
- Sancakdar, Oğuz. "Kamusal Su Koruma Havzalarında İdarî Kolluk Yetkilerinin Yarışması-Çatışması Sorunu ve Çözüm Perspektifleri", *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Prof. Dr. Mahmut Tefvik Birsnel'e Armağan, 2001, 629-651.
- Tan, Turgut. *Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2.Bası, 2015.
- Ulusoy, Ali D. *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Yetkin Yay., 6. Baskı 2023.
- Yaşar, Hasan Nuri. *İdare Hukuku*. İstanbul: Der Yay., 2023.
- Yıldırım, Turan vd. *İdare Hukuku*. İstanbul: On İki Levha Yay., 8. Baskı 2020.

Yıldırım, Ramazan. *İdari Başvurular*. Konya: Mimoza Yayınları, 2. Baskı, 2006.

Makale Bilgi Formu

Yazarın Katkıları: Makale tek yazarlıdır. Yazar makalenin son halini okuyup onaylamıştır.

Çıkar Çatışması Bildirimi: Yazar tarafından potansiyel çıkar çatışması bildirilmemiştir.

Telif Beyanı: Yazarlar dergide yayınlanan çalışmalarının telif hakkına sahiptirler ve çalışmaları CC BY-NC 4.0 lisansı altında yayımlanmaktadır.

Destek/Destekleyen Kuruluşlar: Bu araştırma için herhangi bir kamu kuruluşundan, özel veya kâr amacı gütmeyen sektörlerden hibe alınmamıştır.

Etik Onay ve Katılımcı Rızası: Bu çalışmanın hazırlanma sürecinde bilimsel ve etik ilkelere uyulduğu ve yararlanılan tüm çalışmaların kaynakçada belirtildiği beyan olunmaktadır.

İntihal Beyanı: Bu makale iThenticate tarafından taranmıştır.