

Kamu Tüzel Kişiliğinin Ölçütleri Hakkında Değerlendirmeler

Assessments on The Criteria of Public Legal Personality

Ramazan Cengiz DERDİMAN

Prof. Dr., (E.) Öğr. Üyesi, Uludağ Üniversitesi,
İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, rderdiman@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-7826-8790>

Makale Başvuru Tarihi: 09.07.2021

Makale Kabul Tarihi: 30.08.2021

Makale Türü: Araştırma Makalesi

ÖZET

Anahtar

Kelimeler:

Kurucu İşlemler,

İdari Görevler,

Kamu Hizmeti,

Kamu Tüzel
Kişiliği,

Kamu Sektörü,

Kamu tüzel kişileri, anayasa, kanun ya da Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle yani kurucu işlemlerle kurulurlar. Bu kuruluşlar bir kısım yetki ve ayrıcalıklara da sahiptirler. Bir kuruluşun Anayasa ya da yukarıdaki kurucu işlemlerden birisi ile açıkça kamu tüzel kişiliği olarak kurulması söz konusu olabilir. Bu durumda bu kuruluş kamu tüzel kişisidir. Bu kuruluşlar kamusal usullere tâbidirler ve organik olarak idare bünyesinde bulunurlar. Bunların özel hukuka tâbi iş ve işlemleri kamu tüzel kişiliği niteliğini değiştirmez. Kamu tüzel kişiliği olduğu belirlenmemiş olan ama kamu hizmetleri yürüten kuruluşlar da vardır. Bunlar kuruluş niteliği itibarıyla kamu tüzel kişisi olsalar da, teşkilatlanma biçimi ve faaliyetleri açısından özel hukuk tüzel kişisi olarak görülebilirler. Bunların üstlendikleri kamu hizmetlerine bağlı ayrıcalıkları ve yetkileri itibarıyla kamu tüzel kişisiymiş gibi görülmeleri de söz konusudur. Kamu hizmetlerini izin ya da idari sözleşme gibi usullerle üstlenen tüzel kişiler ise hem kuruluşları hem teşkilatlanmaları ve hem de gördükleri kamu hizmetlerine ilişkin faaliyetleri itibarıyla özel hukuk tüzel kişisidirler. Bunların kamu hizmeti verdikleri 3. kişilerle ilişkilerinde de özel hukuk tüzel kişiliği niteliği değişmemektedir. Ancak bunların kamu hizmetlerine ilişkin olan ve kamu gücü ayrıcalığına dayanan faaliyetleri istisnai olarak kendine özgü bir idari fonksiyon gibi anlaşılabilir.

ABSTRACT

Keywords:

Constitutive Acts,

Administrative
Duties,

Public Service,

Public Legal
Personality,

Public Sector,

Public legal persons are established by constitution, law or Presidential Decree (=by constitutive acts). These organizations also have certain competence and prerogatives. An organization can be established explicitly as a public legal person by the Constitution or aforementioned constitutive acts. In this case, this organization is a public legal person. These organizations are subject to public procedures and categorized organically within the body of administration. Their actions and transactions subject to private law do not change their nature of public legal personality. There are also organizations which are not determined as public legal persons perform public services. They can be seen as private-law legal persons in terms of their form of organization and activities although they are public legal persons in respect of their establishment features. However, they can be seen as public legal persons in terms of their prerogatives and competence associated with administrative duties which they undertake. Organizations which undertake administrative duties by the means of permission or administrative contract are private-law legal persons with regards to their establishment, organization and activities related to public services that they perform. Furthermore, their nature of private-law legal personality does not change in their relationship with third parties to whom they provide public services. On the other hand, their activities related to the public services and based on prerogatives of public power can exceptionally be understood as a sui generis administrative function.

1. GİRİŞ

Bu çalışmada kamu tüzel kişiliğinin ölçütleri değerlendirilmektedir. Tüzel kişilik hakkında kısa ve genel bir bilgi verilerek, kamu tüzel kişiliğinin ölçütlerine ilişkin tartışmalı durumlar, kuruluşlar bazında örneklerle ortaya konulmak sureti ile ele alınmaktadır. Çalışmanın temel amacı, kamu tüzel kişiliğinin ölçütlerine ilişkin düşünce ve değerlendirmelerin ortaya konularak doktrine katkı sağlanmasıdır.

Kamu tüzel kişileri toplumsal ihtiyaçları karşılayacak faaliyetleri üstlenirler. Özendirme ya da destekleme gibi idari faaliyetler tam manasıyla kamu hizmeti olarak değerlendirilmese de dolaylı ve geniş anlamda kamu hizmetidirler. Kolluk da kendisine özgü nitelikte bir kamu hizmetidir. Bu sebeplerle bu çalışmada kamu tüzel kişiliğinin faaliyet konusu kamu hizmeti deyimini ile anlatılmıştır.

Tüzel kişiler, birden fazla kişinin bir ya da birkaç amaç etrafında birleşerek, kendilerinin dışında (şahıs topluluğu şeklinde) yapılanan ya da belli bir malın tahsis edildiği gayeye uygun olarak kullanılması için (mal topluluğu şeklinde) oluşturulan; gayelerine uygun olarak kendi organları ile karar alıp uygulayabilen ve kurucularına, organlarına ve üyelerine karşı da bağımsız bir kişi olarak, hukuk nazarında “şahıs (=kişi)” kabul edilen topluluklardır. Dolayısıyla tüzel kişilikler, kendilerini oluşturan kişilerden bağımsız, hak ve fiil ehliyeti ile donatılmış, ayrı bir malvarlığına sahip hukuk özneleri ve hukuki kişiliklerdir (Serozan, 2013:494-496).

Tüzel kişiler, hukuk düzeni içinde birçok kişinin ortak amaçlarını gerçekleştirmek için bir araya gelen (Von Tuhr, 1923:22) ve kendilerini kuran kişilerden ayrı bir kişilik olup (Ayan ve Ayan, 2011:155; Sakowski, 2012:33); bir kısım hakları kullanabilen ya da borç altına girebilen ve kendilerine verilen (=üstlendikleri) görevleri yerine getiren kuruluşlardır (Raschauer, 2009:18; Song, 1999:24).

Tüzel kişiler birden fazla kişinin bireysel ve dağınık güçlerini bir araya getiren; onları, tek başına üstesinden gelemeyecekleri işleri yerine getirmek gibi bir amaç etrafında toplayan hukukî yapılanmalardır (Özsunay, 1982:3,5). Tüzel kişilerini kuran bir sözleşme, tüzük, senet ya da bir başka hukukî işlem, bunları kuran ya da kurulmuş tüzel kişiye katılan her bir iradede ya da bu iradelerin toplamından farklı, bağımsız ve onların üzerinde bir kişilik ortaya çıkarır (Serozan, 2013:494,496; Ayan ve Ayan, 2011:155; Sakowski, 2012:33). Bunların kişilikleri ve malvarlıkları (*kollektif ve komandit şirketler gibi çok istisnai oluşumların tâbi oldukları hukuk saklı kalmak üzere*) her bir üyenin kişilik ve malvarlığı değerlerinden bağımsızdır (Oğuzman vd., 2014:247; Serozan, 2013:496).

Gerçek kişiler doğumla; tüzel kişiler hukukun öngördüğü bir kısım usûl ve şartların tekemmülüyle kişilik kazanırlar. Gerçek kişilik ölümle sona ererken; tüzel kişilikler bir kısım hukuki usul ve şartların tamamlanmasıyla sona ermiş olur. Gerçek kişilerin kişilikleri sona erince malvarlıkları geçişinde mirasa ilişkin hükümlere uyulur. Tüzel kişiler sona erdiğinde malvarlıkları esasen kendi isteklerine göre, diğer bazı hallerde de mevzuata göre tasfiye edilirler.

Tüzel kişiler, kişilik olarak korunmaları, statüleri, medeni haklardan yararlanma şeklindeki hak ehliyeti ve hakları kullanma ve borç altına girebilme şeklindeki fiil ehliyetleri bakımından gerçek kişilere benzerlik gösterirler. Fakat tüzel kişiler, gerçek kişilerin *-sırf gerçek kişi olmalarından doğan-* evlenme veya evlât edinme gibi, bilhassa aile hukukundan doğan bir kısım haklara sahip değildirler (Von Tuhr, 1923:22).

2. KAMU TÜZEL KİŞİLİĞİNİN TANIM VE ÖLÇÜTLERİ BAKIMINDAN ANALİZİ

2.1. Kamu Tüzel Kişiliğinin Tanımı ve Türleri

Kamu tüzel kişiliği, Devletin üstlendiği toplumsal ihtiyaçlara yönelik kamusal faaliyetleri yerine getirmekle görevlendirilmiş, bu vasıflarına özgü olarak da özel hukuk tüzel kişiliklerinden farklı olarak yapılanmış bir “hukukî kişilik”tir. *“İdarenin hak sâjeleri kamu tüzel kişilerinden ibarettir”* (Sancaktar, 2012:106). Kamu tüzel kişiliklerinin kamu hukukundan kaynaklanan yetkileri, kendi malvarlıkları ve personeli olduğu gibi; davalı ve davacı olabilmek şekilde dava ehliyetleri ile hak ve borç özneleri olabilme yetenekleri de vardır (Raschauer, 2009:23).

Kamu tüzel kişilikleri, kendilerini oluşturan kişilerin iradelerinden bağımsız (İsbir, 2017:374) ve kendi karar organlarıyla karar alan ve uygulayan özerk bir yapıya sahiptirler. Bu kapsamda kamu tüzel kişileri, hak ile fiil ehliyetine ve haklarını kullanabilme, borç altına da girebilme, mal edinebilme, bunları elden çıkarabilme, dava açabilme ve davacı olabilmek yeteneğine de sahiptirler. Bu açılarından da idare hukukunda “süje”dirler (Duran,

1982:68; Gözübüyük ve Tan, 2013:156; Hawke ve Parpworth, 1998:86; Kuntoğlu, 2011:44; Zabunoğlu, 2012:137).

Anayasanın 123/son maddesinde yer alan “*idarenin teşkilat ve görevleriyle bir bütün olduğu*” hükmü, kamu tüzel kişilerinin “*idarenin bütünlüğü*” içinde ve bu ilkeyle uyumlu bir parça olarak yer almış olmalarını gerektirir (Akyılmaz, vd., 2018:159). Yargıtay (1970’den Akt.: Hatemi, 1979:121) kararına göre, “*kamu tüzel kişileri, kanun ya da kendisini kuran işleme göre kurulacak organlarıyla yönetilirler. Üst idare organının yönetiminde olan bir kuruluş, ancak tüzel kişiliği olmayan idare kademesidir*”. Bu ifadeden de anlaşılacağı üzere kamu tüzel kişilerinin kendi içlerinde bir idari hiyerarşik bir kademelenme mevcuttur (İnan, 2005:146).

Kamu tüzel kişilikleri üstlendikleri görevlerin özellikleri (Avcı, 2012:134), nitelikleri ve/veya türleri bakımından “*kamu idareleri*” ve “*kamu kurumları*” olmak üzere 2 gruba ayrılmaktadır. Kamu idareleri yer (coğrafi) açıdan yönetim kuruluşlarıdır. Merkezi idare olan “devlet” başta olmak üzere, mahalli idareler olan belediyeler (büyükşehir, il, ilçe, kasaba), il özel idareleri ve köyler “kamu idareleri” kapsamında yer almaktadırlar.

Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları (=Hizmet Kuruluşları) olarak da adlandırılan kamu kurumları yer (coğrafi) açısından değil, yerine getirdikleri hizmet esasına göre tesis edilmişlerdir. Devlet teşkilâtı içerisinde yer alan ve kamu idareleri dışında kalan kamu tüzel kişilikleri “*kamu kurumları*” olarak adlandırılmaktadırlar. Kamu kurumları, kendilerine verilen özgün bir ya da birkaç görevi yerine getirmek için (Maurer, 2006:526,527; Özsunay, 1982:34; Dural ve Ögüz, 2017:227) oluşturulan “*sınırlı sayıdaki görevlere özgü kuruluşlar*”dır. Örneğin mahalli idare birlikleri, durumları tartışılrsa da, mahalli idareler arasından bir ya da birkaç faaliyetin birlikte yapılmasına yöneldikleri için, bizce “*hizmet kuruluşu*” kapsamında görülmelidirler.

2.2. Kamu Tüzel Kişiliği İçin Yerleşik Ölçütlerin Analizi

2.2.1. Kamu Tüzel Kişiliğinin Genel Olarak Ölçütleri

Konunun daha iyi anlaşılması için kamu tüzel kişiliğinin genel ölçütleri hakkında öncelikli olarak bilgi vermenin yararlı olacağı düşünülmektedir. Bir kuruluşun Anayasa ya da “kurucu işlemler”den birisi ile kamu tüzel kişisi olduğunun açıkça belirtilmesi ya da anılan kurucu işlemlerin nitelermelerinden bu kuruluşun kamu tüzel kişisinden başka şekilde anlaşılamayacak olması halinde, ortada bir “kamu tüzel kişiliği” vardır. Kamu tüzel kişiliği bu şekilde belirlenemiyorsa, yerleşik görüşlerdeki (örneğin: Clenci, 2020:3; Gözler ve Kaplan, 2019:52,100; Memiş, 2014:119; Raschauer, 2009:28; Zabunoğlu, 2012:136-137) ölçütlere göre bir kuruluşun, kamu tüzel kişiliği kabul edilmesi için, Anayasa ya da kanunlardan kamu tüzel kişiliği olduğu anlaşılmalıyorsa;

- “Kanun”la ya da “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”yle¹ (kısaca: “kurucu işlemler”le) kurulmuş olması ve
- Kamu gücü ayrıcalıklarına sahip olması gereklidir.

2.2.1.1. Kurucu İşlemlerin Türleri

Anayasanın kanunla kurulmasını istediği; belediye, il özel idaresi, Yüksek Öğretim Kurulu (YÖK), kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları gibi kuruluşlar, sadece kanunla düzenlenebilirler. Örneğin Akyılmaz vd.’nin (2018:33) de belirttiği gibi, yeni Anayasal hükümlere göre, kanunla düzenlenmesi gereken konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Anayasa Mahkemesi de bir emsal kararında (AYM, 2020), yeni Anayasal hükümlerde kanunla düzenlenmesi öngörülen konular “*münhasır kanun alanı*” kabul edilmiştir. Anayasanın yukarıdaki örneklerde bahsedildiği gibi özel bir hükümle ayrı bir usul öngörmemesi halinde, kamu tüzel kuruluşuna ilişkin yetkiyi belirleyen 123/son maddesine göre hareket edilir.

Anayasanın evvelki 123/son maddesine göre, kamu tüzel kişisi için (ilk) şart, kanunla ya da kanunun verdiği açık yetkiyle kurulmuş olmak (Song, 1999:53) iken; bu maddede 6771 sayılı kanunla yapılan Anayasa değişikliği ile kuruluş için kanun veya kanuni dayanak gerekmeksizin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yeterli hale gelmiştir. Nihayetinde kamu tüzel kişilerinin kaynağında mutlaka bir kanun (Rolland, 1932:176) ya da Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi vardır. Diğer taraftan bu kurucu işlemler, kamu tüzel kişiliklerini kamu hizmetlerinin yürütülmesi maksadıyla ve kamu hizmeti ile görevlendirecek şekilde kurarlar. Bu “kurucu işlemler”den hangisi ile olursa olsun, siyasal özerkliğe sahip olan bir kamu tüzel kişisi kurulamaz; bir idari

1 Kamu tüzel kişiliğinin kurulması için Anayasada öngörülen kanun ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, bu makalede “*kurucu işlemler*” şeklinde kısaltılmıştır.

yerinden yönetim kuruluşu siyasal yerinden yönetime dönüştürülemez; bir idari yönden yerinden yönetim kuruluşuna siyasal özerkliğe varacak şekilde yetki verilmez ve denetim muafiyeti tanınmaz².

2.2.1.2. Kurucu İşlemlerle “Kurma”nın Niteliği ve Kapsamı

Bir kamu tüzel kişisini kurmak, onu (organik olarak) yapılandırmak demektir. “Yapılandırma” ise organları ve idari birimler ile ast üst konumları ve kademeleri belirleme şeklinde teşkilâtlandırma, statüyü ve tâbi olunacak hukuku belirleme, görevlendirme, kamu yönetimi bünyesinde (“bağlı”, “ilgili” ya da “ilişkili” kuruluş olarak) gösterilme gibi tafsilâtı kapsar. Kurucu işlemler, her bir tüzel kişiliğe özgü kuralları içeren işlemler gibi görülebilirler. İdare de kurma ve “teşkilâtlanma yetkisi”ni, kurucu işlemleri hayata geçirmek, diğer bir deyişle kuruluşu bu kurucu işlemlerin gerekleri çerçevesinde fiilen kurmak şeklinde yerine getirir.

Anayasada yer alan, kamu tüzel kişiliklerinin kanunun verdiği yetkiye dayanarak idare tarafından kurulabilmesine dair hüküm, 6771 sayılı kanunla kaldırılınca, Anayasa Mahkemesinin kararlarında (örneğin: AYM, 2020b) belirtildiği üzere bu usul sona ermiştir. Doktrinde de (örneğin: Akyılmaz vd., 2018:187) idari işlemlerle kamu tüzel kişiliği kurma imkânının kalmadığı fikri benimsenmiştir. Bu durumda kanaatimizce ilk olarak, kanunla idareye kamu tüzel kişisi kurma yetkisi veren kanun hükümlerine göre evvelce {örneğin 5393 sayılı kanunla verilen yetkiye dayanarak kurulmuş belde belediyeleri ya da 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamesi (KHK) ile verilen yetkiye dayanarak kurulmuş kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT’ler) gibi} kurulmuş kamu tüzel kişilikleri, varlıkları eski hukuk düzenine dayandığı için -kamu düzeni, hukuki ve idari istikrar gibi ilkeler de gözetildiğinde- geçerliliklerini devam ettireceklerdir.

Anayasanın 123/son maddesine aykırılığı iddia edilebilecek kanun hükümleri iptal edilinceye ya da yürürlükten kaldırılana kadar geçerlidirler. Hal böyle olsa bile, işlerliklerini devam ettiren bu kanunların “kurma” yetkisini idareye verdiği hallerde, “kurma” işleminin Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile gerçekleştirilmesi isabetli ve mutedil bir yol olacaktır (Çağlayan, 2018:75). Yalnız, Anayasanın 6771 sayılı kanunla değişik 123/son hükmü ile kamu tüzel kişiliğinin “ancak kanunla ya da kanunun verdiği açık yetkiyle kurulabilmesini” öngören hükmü, “ancak” gibi bir sınırlama da kaldırılarak “kamu tüzel kişiliklerinin kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulabileceği” şekline dönüşmüştür. Bu hale göre kurucu işlemlerin “kurma” kapsamına girecek konuyu, işleme prensiplerini ve bunların finansmanı gibi hususlardaki genel çerçeveyi belirtmesi (Rolland, 1932:176) kaydıyla, teşkilâtlanma yetkisini idareye vermeleri kanaatimizce Anayasaya aykırı olmayacaktır.

2.2.1.3. Kurucu İşlemlerin Yarışması

Anayasanın 6771 sayılı kanunla değişik 104/17 maddesi, Anayasa Mahkemesinin kararlarında (örneğin: AYM, 2020; AYM, 2020a) Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin tâbi olacağı genel bir hüküm olarak görülmüştür. Buna göre kanunla düzenlenen bir konuda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı gibi, kanunla düzenlenen bir konuda evvelce çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi de geçersiz kalacaktır. Yapılabilecek karşıt bir yoruma göre de; Anayasa, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarmaya imkân veren hükümlerinin her birisini ayrı maddeler ya da paragraflarda düzenlemiş; 104/17. maddeyi de (Anayasanın 8. maddesindeki) yürütme yetki ve görevinin yerine getirilmesine ilişkin kararnameler konusuna ayırmıştır. Anayasa Mahkemesinin kararlarında (örneğin: AYM, 1996; AYM, 2006) belirtildiği üzere, Anayasanın hükümleri birbirleriyle eşit etki ve değerdendirler.

2 Anayasal hükümlere göre, Devlet, ülkesi ve milleti ile bölünmez bir bütündür. Anayasaya göre yasama, yürütme ve yargı tektir ve yetkisinin her birisi tüm ülkede geçerlidir. Anayasa, bu yapılanmada Ülkeyi yer yönünden illere ayırmış; illerin de diğer mülki bölümlere bölünebileceğini belirtmiş; illerin idaresini de yetki genişliği ilkesine dayandırmıştır. Anayasada, siyasal yönden yerinden yönetime imkân veren hiçbir hüküm olmadığı gibi, idarenin teşkilât ve görevleri ile bir bütün olduğunu anlatan idarenin bütünlüğü ilkesi Devletin ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünü ve üniter yapısını da kapsamaktadır (aynı yönde kanaatler için Bkz.: Giritli vd., 2006:194; Yayla, 2009:233; Derdiman, 2015:52,64). 6771 sayılı Anayasa değişikliğine ilişkin kanunun kabul ve halkoyunca onaylanma sürecinde, kabul ve onay yönündeki paylaşımlarda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer işlemlerle siyasal yönden yerinden yönetim oluşturulamayacağı hususu açıkça belirtilmiştir. 6771 sayılı kanunun Türkiye Büyük Millet Meclisince (TBMM’ce) kabulü ve halk tarafından onaylanmasında bu paylaşımların göz önünde bulundurulmadığı söylenemez. Tüm bunlara bakınca, kurucu işlemlerle, siyasal özerkliğe kapı açan hiçbir düzenleme yapılamayacağı sonucuna varılmaktadır.

Anayasanın 6771 sayılı kanunla değişik 123/son maddesi, anılan 104/17. maddeden farklı bir maddedir. Anayasal hükümde, kurucu işlemlerden kanunun mu yoksa Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin mi öncelikli olduğu da belli değildir. Tüm bunlara bakılınca konuyla ilgili olarak, kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin eşit etki ve değerde oldukları düşünülebilir. Birbirleri ile eşit etki ve değerdeki işlemlerin çatışmaları, hukuktaki “genel-özel” hüküm ve “önceki-sonraki” hüküm kıstaslarına göre yarıştırlarak giderilebilir. Ancak şurası var ki; 6771 sayılı kanunla yapılan Anayasa değişikliklerinin hem kabul hem de halkoyuna sunulması sürecinde, değişikliğin halkoyunca kabul edilmesi yönündeki mitingler ya da başka paylaşımlarda, kanunların tüm Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinden üstün olacakları; kanunla çelişen her bir Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin hükümsüz kalacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla, anılan değişikliklerin TBMM tarafından kabulünde ve halk tarafından onaylanmasında bu vaat ve paylaşımların etkisinin olmadığı söylenemez. Hal böyle olunca, kanunla düzenlenen bir konuda çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kesin hükümsüz olacak; sonradan çıkarılan kanunla çatışan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ise kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren geçersiz kalacaktır. Bu şekildeki bir yorum, Anayasaya, Anayasa koyucunun Anayasal hükmü koyarken güttüğü hedef ve sınırlara ve kuvvetler ayrılığına uygun bir yorumdur.

2.2.1.4. Kamu Tüzel Kişilerinin Varlık Sebepleri: Kamu Hizmetleri

Kamu hizmetlerinin yürütülme vasıtaları (Maurer, 2006:536; Detterbeck, 2014:49-50) devlet ve diğer kamu tüzel kişilikleri şeklinde yapılanmalardır. Bir idarenin kamu tüzel kişisi olması için kendisine kanunla bir “*kamu hizmeti*” verilmesi” (Detterbeck, 2014:49-50; Kalabalık, 2011:61; Rolland, 1932:29; Derdiman, 2015:62); değişik ifadeyle bu idarenin bir “*devlet görevi üstlenmiş olması*” (Song, 1999:53) gereklidir. Kamu (hukuku) tüzel kişileri, “kamu otoritesine sahip”, kamu görevi yapan tüzel kişiler (Oğuzman vd., 2014:251), şeklinde açıklanabilir. Kamu hizmetleri, kurucu işlemler ile bunların amaç ve hedeflerine uygun olarak sunulardan birisine verilebilir (Draf, 2006:77-78; Onar, 1966: 968);

- Mevcut bir tüzel kişiliğe³
- Yeni kurulan bir tüzel kişiliğe.

İdare (dolayısıyla kamu tüzel kişisi), bir kamu hizmetini tekel olarak üstlenmelidir (Günday, 2011:78; Yıldırım, 2012:26). Devlet, özel teşebbüse devredilemeyecek ya da toplumsal ihtiyaçları gidermede özel teşebbüsün yetersiz kaldığı faaliyetleri, kamu hizmeti olarak üstlenir (Özay, 2002:227). Kamu tüzel kişilikleri üstlendikleri görevlerini, yetkilerini, statülerini ve faaliyet konularını kendileri değiştiremezler (Onar, 1966:972; Song, 1999:52; Rolland, 1932:178; Osten, 1968:96).

2.2.1.5. Kurucu İşlemlerle Kanuni Dayanağı Olmayan bir İdari Görev İhdası Mümkün müdür?

Kamu tüzel kişiliğini “kurmak”, yukarıda değinildiği üzere kural olarak tüzel kişiliği teşkilâtlandırmayı ve teşkilâtlandırılan tüzel kişiliğe kamu hizmetlerinin verilmesini kapsar. Yeni anayasal hükümlerden, kamu tüzel kişilerine kurucu işlemlerle görev verilebileceği gibi bir anlam çıkmaktadır⁴. Bununla birlikte, Anayasa mahkemesi kararlarına da konu olduğu gibi (AYM, 2007) kamu hizmetleri kanunla konulmalıdır. Anayasanın 123/1. maddesindeki “*idarenin teşkilât ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenlenmesi*” gerektiği yönündeki hükmün, kanuniliğin tereddütsüz bir dayanağı olduğu, 6771 sayılı kanunla yapılan Anayasa değişikliklerinde sonra da göz ardı edilmemelidir. Hâlihazırdaki duruma göre de, -Anayasa Mahkemesinin kararlarındaki (AYM, 2020b; AYM, 2020c) muhalefet şerhinden de anlaşılacağı gibi, kamu tüzel kişiliğinin “kurulması”, organlarının oluşturulması yetkisini kapsamakla birlikte-, ilk el olarak kanunla konulmamış bir görevin/hizmetin idari kuruluşlara Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ya da diğer idari düzenleyici işlemlerle verilmesi, Anayasanın anılan 123/1 maddesindeki açık hükmüne aykırı olur.

3 Mevcut bir tüzel kişilik kamu tüzel kişisi olarak görülemedikçe özel hukuk tüzel kişisidir. Demek ki özel hukuk tüzel kişilerinin bu yöntemle, yürüttükleri kendi işlerinden başka bir de kamu hizmeti üstlenmelerini engelleyen Anayasal ya da yasal bir hüküm yoktur. Yalnız, özel hukuk tüzel kişilerinin (bunlar devletleştirilmedikleri takdirde), kurucu işlemlerle kamu hizmeti ile görevlendirilmeleri, kendi rızaları dışında mümkün olmayacaktır (Derdiman, 2015:91). Çünkü rıza alınmadan yapılabilecek böyle bir uygulama, ilgili tüzel kişinin Anayasayla korunan sözleşme ve teşebbüs hürriyetine aykırı olacaktır.

4 Benzer görüş için bkz.: Derdiman, 2015:52; Atay, 2012:576-577.

2.2.1.6. Kamu Tüzel Kişisinin Kamu Gücü Ayrıcalıklarıyla Donatılması

Kamu tüzel kişileri, üstlendikleri kamu hizmetlerini yerine getirirken kullanabilecekleri (Yıldırım, 2006:328) “yetki”lerle donatılmış durumdadırlar (Draf, 2006:74-75; Kirste, 2017:49-50). İdarî makam ve mercilerin üstlendikleri kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin sahip oldukları bu yetkiler “*kamu gücü ayrıcalıkları*” da (Şeker, 2012:2; Arat, 2009:147; Giritli vd., 2006:42; Memiş, 2014:119; Gözler ve Kaplan, 2019:100) diyebileceğimiz “*üstün güç ve ayrıcalıklar*”a (Günday, 2011:78; Özay, 2002:125) dayanırlar. Kamu gücü ayrıcalıkları, özel hukuktaki ilişkilerde tarafların eşitliğini idarenin üstünlüğü şeklinde bozan imkân ve statülerdir. Kurucu işlemlerle kurulan bir kuruluşun kamu tüzelkişisi addedilmesi için, kamu gücü ayrıcalıklarının yalnız birisine sahip olması bile yeterlidir (Ulusoy, 2020:141). İdarenin kamu gücü ayrıcalıkları;

- Yetkilere dayanak teşkil ederler ve yetkiler de temel hakları sınırlandırıcı sonuç doğururlar. Temel haklar ise Anayasanın 13. maddesine göre ancak kanunla sınırlandırılabilirler. Bu bakışla idareye kamu gücü ayrıcalığına dayanan yetkilerin ilk el olarak kanunla verilmesi, millî egemenlik ilkesinin de gereğidir.
- Görevin yerine getirilmesini gerektirecek ölçüden daha fazla olmamalıdır. Aksi halde kullanılacak yetkiler Anayasanın 13. ve 15. maddesinde belirtilen ölçülülük ilkesine aykırı olacaktır.

2.2.2. Kamu Tüzel Kişiliğinin Özel Hukuk Tüzel Kişileri ile Mukayesesi

Kamu tüzel kişileri, özel hukuk tüzel kişilerinden ayrı bir hukuki rejime tâbidirler (Duran, 1982:69). Bu rejim kamu hukuku rejimidir. Özel hukuk tüzel kişilerine uygulanan kurallardan, konumlarıyla ve vasıflarıyla çelişmeyecek olanlar kamu tüzel kişilerine de uygulanırlar (Jellinek, 1931: 173; Atay, 2012:199; Duran, 1982:72; Onar, 1966:966-967; Özay, 2002:125). Örneğin tüzel kişiliğin temsili, haklarını kullanmaları, borç altına girmeleri, davacı ve davalı olabilmek gibi bir kısım özellikler, kamusal usul ve rejimle bağdaştığı ölçüde kamu tüzel kişileri için de söz konusudurlar. Anayasa Mahkemesinin yeni bir kararına (AYM, 2020b) göre;

“Kamu tüzelkişileri, devlet tarafından kamu yararının gerçekleştirilmesi amacıyla kurulan, kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılan tüzelkişilerdir. Bu tüzel kişilerin özel hukuk tüzel kişilerinden farklı olarak üstün ve ayrıcalıklı yetkilere sahip olmasıyla güdülen amaç ise kamu yararının sağlanması ve kamu hizmetinin en iyi şekilde yerine getirilmesidir”

Kamu tüzelkişilerinin idari faaliyetleri, kararda da değinildiği gibi kamu yararına olup; bunlar, bu faaliyetlerinde kâr veya şahsi menfaat amaçlayamazlar (Özay, 2002:127). Özel hukuk tüzel kişileri ise kamu yararı değil; kazanç ve şahsi menfaatlara ulaşmayı hedeflerler (Song, 1999:53). Kamu tüzel kişileri, özel hukukta olmayan bir usul olarak “icraî” nitelikli, düzenleyici ya da bireysel işlem niteliğinde idarî kararlar alıp uygulayabilirler. “*İcraîlik karşı tarafın rızasına veya mahkeme kararına (ihtiyaç duymadan) tek yanlı irade açıklaması ile hukuk(i) sonuç doğurmayı anlatır*” (Karahanoğulları, 2011:261). İcraî karar almak ve uygulamak, özel hukuk kişilerinin kullanamayacakları bir yetkidir (Aküzüm, 2016:62). Özel hukuk kişileri icraî bir karar alsalar bile bu tür bir kararı ancak kendi üyelerine uygulayabilirler (Atay, 2012:199-200). Bu karar alma ve uygulama yetkisi de özel hukukun getirdiği icraî usullere göre olur.

Kamu tüzel kişileri kurucu işlemlerle kurulurlar ve kamu hizmetiyle görevlendirilirler (Song, 1999:53). Kamu tüzel kişilikleri yapıları, faaliyetleri, yetki ve hakları bakımından özel hukuk tüzel kişilerinden farklıdırlar. Kamu tüzel kişileri özel hukuk tüzelkişilerine göre daha üstün yetki ve ayrıcalıklara sahiptirler (Özay, 2002:123; Song, 1999:53).

Kamu tüzel kişilikleri yapılanmaları ve yürüttükleri görevler itibarıyla Anayasamızın yukarıda değinilen 123/1. maddesindeki “*idarenin bütünlüğü*” ilkesine uygun olarak, özel hukuk tüzel kişilerinin üzerindeki denetimden daha farklı ve sıkı bir denetime tâbidirler (Yıldırım, 2012:27; Özay, 2002:125). Bu denetim merkezden yönetim ya da bir başka kamu tüzel kişisinin vesayet denetimi⁵ şeklinde ortaya çıkar ve kamu tüzel kişilerinin personelleri üzerinde de gerçekleştirilebilen denetimdir (Özay, 2002:123). Kamu tüzel kişiliklerinin kendi içinde de ast üst dizilişine tâbi olarak hiyerarşik denetim söz konusudur. Özel hukuk tüzel kişileri üzerinde idarenin ise sadece zabıta denetimi, kudret ve salâhiyetleri vardır (Eroğlu, 1984:133; Zanobini, 1945:106). Bu denetim,

5 Bu denetim, kamu tüzel kişisinin üzerinde merkezden yönetim ya da bir kamu tüzel kişisi tarafından yapılan bir idari denetim olarak; kamu tüzel kişilerinin üstlendikleri kamu hizmeti ve idari görevlerin, anayasa ve kanunlara, Devletin ve idarenin bütünlüğüne, etkin, sürekli ve değişen şartlara uyulanabilme ilkelerine uygun olarak yürütülmesi amacıyla teşkilatlanma, organlar ve işlemler üzerinde yapılırlar (Derdiman, 2015:93).

kamu hizmetlerine ve idari görevlere ilişkin vesayet denetimi ya da hiyerarşik denetim gibi denetimden farklı olup; nizam ve intizamın korunması (Derdiman, 2015:121; Merkl, 1942:355) amacıyla yapılan denetimlerdir (Bull ve Mehde, 2009:170; Duran, 1982:250; Yaşar, 2013:231; Yayla, 2009:58).

Özel hukuk tüzel kişileri eylem ve işlemlerinden, kanunun belirlediği hallerde cezaî olarak sorumludurlar. Dolayısıyla kendilerine yasal hallerde, -hapis cezası hariç (Jellinek, 1931: 173)- ceza yaptırımı uygulanabilir (Planas, 2012:347,350). Hâlbuki kamu tüzel kişiliklerinin kural olarak cezaî sorumlulukları olmadıkları gibi hukukî sorumlulukları idare hukuku ilkelerine göre “*idarenin kusurlu ya da kusursuz sorumluluğu teorisi çerçevesinde*” cereyan eder. İdarenin özel hukuka tâbi işlem ve eylemlerinden kaynaklanan tazmin yükümlülüğünün üstleneni -*daha sonra örneğin görevlisine rücu edecek olduğu istisnai hallerde bile ilk etapta*- idaredir.

Özel hukuk tüzel kişileri bir kamusal usule uyularak değil -*ama kendilerini ilgilendiren kanunlara uyularak*- kendi üyeleri tarafından kurulurlar (Aküzüm, 2016:61; Özey, 2002:123). Özel hukuk tüzel kişileri faaliyet alanlarını genel yasal kurallar çerçevesinde belirleyebilirler ya da değiştirebilirler. Buna karşılık her bir kamu tüzel kişisinin kurulabilmesi yani teşkilâtlandırılabilmesi ve görevlendirilebilmesi için kurucu işlemlerden birisinin bunlara özgü hükümlerinin mevcudiyeti gerekir. Kamu tüzel kişileri kendilerine verilen görev ve yetkileri yukarıda da ifade edildiği gibi değiştiremezler ve bu görev ile yetkileri de aşamazlar (Song, 1999:52).

Kamu tüzel kişileri, özel hukuk tüzel kişilerinden farklı olarak, yürüttükleri kamu hizmetleri bakımından devletin yakın denetim ve gözetimi altında olup kamu görevlisi istihdam edebilirler, topluma yönelik olarak uyulması gerekli icrai işlemler tesis edebilirler (Jellinek, 1931: 176). Tüm bunlar özel hukuk tüzel kişileri için söz konusu değildir.

Vakıf tüzel kişiliği hariç olmak üzere özel hukuk tüzel kişilikleri hukuken, kendilerini kuran kişilerin iradeleriyle sona erdirilebilir (Atay, 2012:198; Aküzüm, 2016:61; Özey, 2002:123-124; Osten, 1968:96). Malvarlıkları da kendi iradelerine göre bazı hallerde yukarıda söylendiği gibi yasal usullere göre tasfiye edilir. Kamu tüzel kişileri ise kendilerini feshedemezler (Onar, 1966:972). Devlete aktarılması ve kamusal amaca uygun olarak kullanılmak kaydıyla (benzer görüş: Jellinek, 1931: 178); tesis edilecek kamu hukuku işlemleriyle sona ererler (Forsthoff, 1973:506,509). Kamu tüzel kişilikleri yetki ve usulde paralellik ilkesi gereğince kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kaldırılabilirler. Ancak kanunla kurulan kamu tüzel kişiliği Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kaldırılamaz. Kamu tüzel kişilerinin sona ermeleriyle birlikte malvarlıkları yasal hükümlere uyularak ve prensip itibarıyla yükü kabul eden diğer kamu tüzel kişisine geçer (Rolland, 1932:176).

3. KAMU TÜZEL KİŞİLİĞİ TARTIŞILAN KURUM VE KURULUŞLAR

3.1. Devletin “Kamu Tüzel Kişiliği”nden Farklı Yapısı

Balta'nın da (1970:198) ifade ettiği gibi “*İdare hukuku süjeliği bakımından Devletle idare kamu tüzel kişilerini ayırmak gerekir*”. Devlette “*idari faaliyetlerin farklı tüzel kişiliklere paylaştırılmasıyla kamu tüzel kişilikleri ortaya çıkmış olur*” (İsbir, 2017:130). Bu sebeple “*kamu tüzel kişilikleri idare hukukunun asli ve yoğun süjeleridir*” (Balta, 1970:198). Devlet tüzel kişiliği dışında kalan kamu tüzel kişilikleri, kamu yönetiminde yerinden yönetim ilkesinin hayata geçmesiyle doğmuşlardır (Gözübüyük ve Tan, 2013:155) ve görevleri bakımından kamu otoritesini temsil ederler (Aküzüm, 2016:57; Özsunay, 1982:33). Diğer taraftan, “*1982 Anayasası (da) idareyi, yürütme organının bir unsuru sayarak bu organ içinde ayrı bir hukukî varlık olarak kabul etmiştir*” (Ağar, 2006:280). Devlet, üstlendiği kamu hizmetlerini, özel hukuk işlevlerinden ayrı bir hukukî rejime (Duran, 1982:229) uygun olarak, bünyesindeki “*idare*”; yani “*idari yapılanma*” vasıtasıyla yerine getirir (Derdiman, 2015:3; Derbil, 1955:269).

Devletin, idari yönden kamu hizmetlerini diğer kamu tüzel kişileri gibi bizzat yerine getiren “*kamu tüzel kişisi*” kabul edilmesi; kamu tüzel kişilerinin sahip oldukları “*kamu gücü ayrıcalığı*”nın “*egemenlik*” niteliğine büründürülmesi ya da egemenliğin kamu gücü seviyesine indirgenmesi anlamına gelebilir. Hâlbuki idare kamu gücünü Anayasanın egemenliğin kullanılışı ile ilgili 6. maddesi itibarıyla “*egemenlik*”ten alması (aynı kanaat: Ayaydın, 2008:118) gerekir.

Öte yandan doktrinde, çok önceki tarihlerden beri, devletin insanların oluşturduğu ve insanlardan farklı bir kişiliğe sahip olmayan gerçek kişiler topluluğu olduğu düşünceleri ileri sürülmüştür (Preuss, 1889:234-238; Doehring, 2002:50-51; Zabunoğlu, 1973:138-139). Buna karşılık devletin kendisini oluşturan gerçek kişilerden ayrı ve bağımsız bir hukuki gerçeklik ve hukuki yeteneğe sahip varlık olduğu (Zabunoğlu, 1973:141-142)

tezinden de bahsetmek mümkündür. Bu ve benzeri tartışmalar da devletin, klasik anlamda bir kamu tüzel kişisi olduğunu kabul etmenin mümkün görülemeyeceğine; aksine devletin kendi organlarına sahip ve onu oluşturan kişi topluluklarından bağımsız ve kendine özgü bir hukuki kişiliğinin olduğuna (Doehring, 2002:49-50) işaret eder.

Devlet, organik olarak idari mekanizma sayılmayacak olan yasama, yürütme ve yargı şeklinde ortaya çıkan, egemenliğe sahip, kendi organları vasıtası ile karar alan ve uygulayan, bağımsız; hiçbir devlet ya da kurum ve kuruluş tarafından denetlenemez Anayasal yapıdır. Devlet kendi bünyesindeki kuruluşları ihdas etme ve denetleme yetkisine de sahiptir (Odyakmaz vd., 2011:219). Bu bakış açısına göre de devleti idare hukuku anlamında, idari nitelikte kamu tüzel kişisi addetmek mümkün değildir.

Devletin kamu hizmetlerini yerine getirmek için oluşturduğu idari mekanizma “merkezden” ve “yerinden” yönetim olarak ikiye ayrılmaktadır. Yerinden yönetim, idari kamu tüzel kişilerinden oluşmaktadır. Merkezden yönetim ise iş ve işlemlerinde devlet tüzel kişiliğini temsil eden fakat kendisi devlet tüzel kişiliği içinde olan fakat ondan ayrı ve kamu tüzel kişiliği olmayan bir yapılanmadır.

6771 sayılı kanunla yapılan Anayasa değişikliği ile benimsenen sistemde artık Cumhurbaşkanı yardımcılıkları ve bakanlıklar, Cumhurbaşkanlığı teşkilâtı içinde yer alan birimlere dönüşmüşlerdir (Çağlayan, 2018:88). Bu makam ve mercilerin Devlet tüzel kişiliğini temsil ettiği gibi bir tez de tartışılır hale gelmiştir. Valilikler de evvelce ilde Devleti (tüzel kişiliğini) temsil ediyor iken ve halen böyle görülebilecekleri (Bkz.: Ulusoy, 2020:772) söylenebilecek olsa da, 703 sayılı KHK ile değişik 5442 sayılı İl İdaresi Kanununda yapılan değişikliğe göre “*ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi ve yürütme vasıtası*” olmuşlardır. “İdari” bir kamu tüzel kişisini temsil etmeyen merkezden yönetim ve taşra kuruluşları da idare kamu tüzel kişilerinin sahip oldukları hak ve yetkilerle donatılmışlardır. Yasama, yürütme ve yargı organları ile Danıştay, Sayıştay, Yüksek Seçim Kurulu (YSK), Hâkimler ve Savcılar Kurulu (HSK) ya da Ekonomik ve Sosyal Konsey (ESK) gibi anayasal kuruluşlar, idari fonksiyonlar yapabilir durumda olsalar da kamu tüzel kişisi değildirler.

3.2. Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) ve Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşlarının (KKNMK) Kamu Tüzel Kişilikleri Örnekleri Bazında Tartışmalar

Anayasa ya da kanunlarda bir kuruluşun kamu tüzel kişisi olduğu açıkça veya hiçbir şüpheye mahal vermeden bu sonuca varacak şekilde belirtilmeleri ya da nitelenmeleri (Gözler ve Kaplan, 2019:96) halinde, o kuruluşun “kamu tüzel kişisi” vasfını kazanmış olmasında tereddüt yoktur (Pınar, 2010: 97). Meselâ Anayasanın 47. ve 128. maddelerindeki “*Devletin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzel kişiliklerinin...*” ifadesindeki “diğer” kelimesinin, kamu iktisadi teşebbüslerine dolaylı olarak bir kamu tüzel kişiliği vasfı kazandırdığı; dolayısıyla bunların kamu tüzel kişileri oldukları söylenebilir (Danıştay, 1944’dan Akt.: Özsunay, 1982:40); Osten, 1968:188; Çağlayan, 2017:377). Hatta Anayasa Mahkemesinin kararları da bunların kamu tüzel kişisi olduğu yönündedir (Bkz.: İnanç, 2018:33).

Kurucu işlemlerle kurulmaları, buldukları bakanlığın idari kararlarına tâbi olmaları ve merkezden yönetimin vesayet denetimine tâbi tutulmaları gibi faktörler de, bunların kamu tüzel kişiliği niteliği taşıdıkları sonucuna ulaşmaya vesile olmaktadır (Dural ve Ögüz, 2017:232). Bunun gibi, bünyelerinde kamu görevlileri istihdam olunabilmesi, mallarının kamu malı rejimine tâbi oluşları ve örneğin bir kısım harç ve vergilerden ve duruma göre 6102 sayılı kanundaki, anonim şirketlere ilişkin tescil zorunluluğundan muaf tutulmuş olmaları gibi ayrıcalıklar da “kamu tüzel kişiliği”ne gösterge olmaktadır. Ziraat Bankasına ilişkin bir görüşten (DPB, 2008) de bu kuruluşun bir anonim şirket olarak özel hukuka tâbi olsa da kuruluşu yönünden 217 sayılı KHK kapsamında kamu kurumu kabul edilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Doktrinde, bunların özel hukuka tâbi tutulmaları; ekonomik ve ticari faaliyetlerini yürütmek amacıyla kurulmaları ve bu kapsamda özerk olmaları; sorumluluklarının sermayeleri ile sınırlı tutulması; (*ürettileri mal ve hizmetlerin fiyatlarını serbestçe tespit edebilmeleri gibi statüleri icabı*) KMYKK’ya ve (6085 sayılı kanunun geçici 4/6 maddesi saklı kalmak üzere) Sayıştay denetimine tâbi olmayışları gibi sebeplerle özel hukuk tüzel kişileri oldukları yönünde görüşlere rastlamak mümkün görünmektedir (Dural ve Ögüz, 2017:231-232). Nihayetinde, “*özel teşebbüsün kamu hukukundaki görünümü*” (İsbir, 2017:444) addedilen bu kuruluşlar (*faaliyetlerinde özel hukuka tâbi bir vaziyette tacir gibi hareket etmelerinden dolayı*) “*nevi şahsına münhasır*” ve “*karma nitelikli*” (örneğin: Dural ve Ögüz, 2017:232; Esener, 2001:145’dan Akt.: Yıldırım vd., 2011:16; Ayan ve Ayan, 2011:157; Özsunay, 1982:40; Oğuzman vd., 2014:254; Serozan, 2013:499; Gözübüyük ve Tan, 2013:156) kuruluşlar olarak addedilmektedirler. Diğer taraftan hangi kuruluşların KİT kapsamında olduğu tam belli olmadığı için; örneğin daha önce mevcut olan Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK), -*Devlet teşkilâtı rehberine*

göre- Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu (Hatemi, 1979:89-90), hattâ bir kısım yazılarda (Ardıç, 1975:96'dan Akt.: Hatemi, 1979:89-90) Orta Doğu Teknik Üniversitesi bile KİT'ler arasında gösterilmiştir.

Anayasada ve kanunlarda KKNMK'lar da kamu tüzel kişisi addedilmişlerdir (Avcı, 2012:133). Bu kuruluşlar, kamu kurumu niteliğinde görülmelerini gerektiren Anayasal ve yasal kaideler gereği bir kısım mesleklere destek vermek için kurulan dernek ya da vakıf gibi özel hukuk tüzel kişiliklerinden ayrılırlar (Avcı, 2012:94). Bunlar bir kısım kamusal usullere tâbi ve ayrıcalıklara da sahip bulunmaktadırlar. Bunların “kamu kurumu” olmadıklarını iddia eden görüşlere göre bu yapılar, Anayasaya göre doğrudan kamu kurumu değil, kamu kurumu niteliğinde (md.135) “sayılmış” bulunan (Günday, 2011:566) ve “tüzel kişilikleri olan kamusal kuruluşlardır” (Duran, 1982:228). Diğer taraftan bunların kapsamlarında da belirsizlikler görülebilmektedir. Örneğin; Esnaf ve Sanatkarlar Odaları bir yana, esnaf ve sanatkarlar derneklerini de meslek kurumu sayan kararlar (Danıştay, 1969'dan Akt.: Hatemi, 1979:112) vardır.

Konuya belirsizliği anlatan ve aşağıda da değinilen başka bir örnekle değinmek gerekirse, bir emsal Danıştay kararında özel hukuk tüzel kişisi olarak görülen (Danıştay, 2006) *Adalet Teşkilâtı Güçlendirme Vakfı (ATGV)*; Danıştayın diğer bir kararında, Uyuşmazlık Mahkemesinin (UYM'nin) aynı yöndeki tespitine (UYM, 1999) de yer verilerek, “Adalet hizmeti'ne yardımcı ve 'o'na bitişik olarak kamu hizmeti yerine getiren ve ağırlıklı olarak kamusal bir nitelik taşıması dolayısıyla da kamu tüzel kişiliğine yaklaşan yeni bir müessese” olarak görülmüştür (Danıştay, 2010).

3.3. Kamu Yönetimindeki Özel Hukuk Tüzel Kişilerinin Kamu Tüzel Kişiliği Kabul Edilip Edilmeyeceklerine İlişkin Tartışmalı Konular

3.3.1. Özel Hukuk Tüzel Kişiliğinin Kurulabilmelerine İlişkin Tartışmalı Durum

Anayasanın 123/son maddesine göre kanunla ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle (=kurucu işlemlerle) yalnızca “kamu tüzel kişiliği” kurulabilecektir. Bu şekilde düşünüldüğünde, özel hukuk kişilerin kurulan tüzel kişilikler; kuruluşları kamu makamlarınca onaylansalar bile, kamu tüzel kişisi addedilemeyeceklerdir (benzer görüş: Ayaydın, 2008:112). Çünkü onaylama, kurmak anlamında yapılandırmayı içermeyecektir. Dernek, vakıf veya başka tüzel kişilikler, kamuya yararlı hizmetleri yerine getirirlerse bile bu tespitlerde değişiklik olamayacaktır (Von Tuhr, 1923:22; Onar, 1966:1045). Buna karşılık devletin “özel hukuk tüzel kişisi” ya da “özel hukuka tâbi tüzel kişi” formunda tüzel kişilik kurulabileceği (Funk ve Seamon, 2016:11) ile ilgili olarak; Anayasanın 123/son maddesi gereğince, kurucu işlemlerle kurulan ve kamu hizmeti ile görevlendirilen bir kuruluşun özel hukuk tüzel kişiliği olarak teşkilâtlandırılrsa bile niteliği itibarıyla kamu tüzel kişiliği olacağı söylenebilir⁶. Dolayısıyla kamu hizmetlerinin özel hukuk tüzel kişilerine gördürülmesi anlamındaki “görevlendirme usulü”nde (Atay, 2012:594; Derdiman, 2015:90), hem kamu hukukuna, hem özel hukuka tâbi olan kuruluş (Dallmayr, 1961:780; Ulusoy, 2020:142) nihayetinde (nitelik olarak) kamu tüzel kişisi addedilebilecektir.

Türk hukukunda *Erişim Sağlayıcıları Birliği (ESB)*, 5651 sayılı Kanunun 6/A maddesiyle yasal usullere uygun şekilde internet erişimini engellemekle görevli olarak “özel hukuk tüzel kişisi” şeklinde kurulmuştur. *Organize Sanayi Bölgeleri (OSB'ler)* ve bunların üst kuruluşları da 4562 sayılı “*Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu*”yla kendilerine verilen görevleri yerine getirmek üzere “özel hukuk tüzel kişisi” olarak kurulmuşlardır (İnanç, 2018:51). Emsal kararlara (AYM, 1994; Danıştay, 2012) göre bunlar gibi kurucu işlemlerle kurulan tüzel kişiler, yürüttükleri idari görevlerin yerine getirilişinde kamu gücü ayrıcalıklarına da sahiplerse, bazı konularda özel hukuka tâbi olmaları, onların kamu tüzel kişisi vasıflarını kaldırmayacaktır. Örneğin, kamu gücü ayrıcalıklarına dayalı olarak alacakları kararların yargısal denetimi, adliye mahkemelerinde değil, idari yargıda olacaktır.

6 Nitekim doktrinde kamu tüzel kişisi kurabilen Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin özel hukuk tüzel kişisi de kurulabilmesinin mümkün olabileceği kanaati (Yasin, 2019:321) dile getirilmiştir. Anayasada 6771 sayılı kanunla yapılan değişikliklerden evvel kurulmuş tüzel kişilikleri için de kanunla ya da kanunun verdiği yetkiyle özel hukuk tüzel kişilerinin kurulabilmesinde bir engel görülmemiştir (Yıldırım vd., 2011:14; AYM, 2007).

3.3.2. Kamu Yönetimindeki Özel Hukuk Tüzel Kişilerine İlişkin Örneklerle Somutlaştırılmış Tartışılabilir Noktalar

3.3.2.1. Tüzel Kişiliğin “Kuruluşu” Kapsamında “Kurucu İşlemler”e İlişkin Tartışılabilir Örnekleri

Anayasal hükümde *vakıf üniversitelerinin* ancak kanunla kurulabileceği⁷ (Giritli vd., 2006:361; Günday, 2011:560) belirtilmesine rağmen ilgili vakfın işlemleri ile kurulabileceğini dile getiren karşıt görüşe (Gözler ve Kaplan, 2019:219) bakılırsa; kamu tüzel kişiliğinin kurulmasında bu yönden de bir tartışılabilir durum vuku bulunmaktadır. Ayrıca doktrinde vakıf üniversitelerinin kamu tüzel kişisi olduğu hususunda fikir birliği bulunmamakta (Sever, 2016:1182)⁸ ve vakıf üniversitelerinin esasen özel hukuka tâbi bir yapılanma niteliği arz ettiği değerlendirmeleri de konunun tartışılabilir kalmasına vesile olmaktadır.

Konu ile ilgili diğer bir örnek olarak; *Belediye İktisadi Teşebbüsleri (BİT)* 5393 sayılı kanuna göre kamu tüzel kişisi olan belediye tarafından, belediye bünyesinde kurulmuşlardır. Bunlar, kamu tüzel kişiliği bağlamında “kamu kurumları” olarak görüldükleri (örneğin: Zabunoğlu, 2012:286-287) gibi; bir işletme veya tacir gibi özel hukuka tâbi olduklarına dair fikirlerden (Özdemir, 2011:477,481) bir kısmı (Bkz.: Yaprak, 2019:52-54) da bunları özel hukuk tüzel kişisi olarak görmüşlerdir. Bu durum, bunların kamu tüzel kişisi olup olmadıklarını en azından tartışılabilir hale getirmektedir (Bkz.: Danıştay, 2002’den Akt.: Sakıncı, 2016:7; Yargıtay, 1989’dan Akt.: Sakıncı, 2016:7; Yargıtay, 1997’den Akt.: Sakıncı, 2016:7; Yargıtay, 2001’den Akt.: Sakıncı, 2016:7). Anayasa Mahkemesinin bir kararından (AYM, 2007), belediyelerin Anayasanın 128. maddesinde aranan şartlara uymayan görevleri itibarıyla “özel hukuk tüzel kişisi” kurabilecekleri anlaşılmaktadır.

3.3.2.2. Özel Hukuk Tüzel Kişisi Olarak Yapılandırılan Kuruluşlara İlişkin Tartışılabilir Örnekleri

Bir kısım kuruluşlar kanunla ya da Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kurulup “özel hukuk tüzel kişileri” ya da “özel hukuk hükümlerine tâbi tüzel kişi” olarak yapılandırılmışlardır (Bkz.: Funk ve Seamon, 2016:11). Aşağıda örnekleri verilen bu kuruluşlar, *özel hukuk tüzel kişiliği* olmakla birlikte, kurucu işlemlerle kurulmaları ve bir kısım konularda kamu gücü ayrıcalıklarına sahip olmaları gibi sebeplerle kamu tüzel kişisi olarak görülebilirler (Akyılmaz vd., 2018:188; Funk ve Seamon, 2016:12). Buna karşılık, meselâ Fransız Danıştay 13.01.1961 tarihli bir kararında kanunla özel hukuk tüzel kişisi olarak kurulan bir tüzel kişiliği, kamu gücü ayrıcalığına sahip olsa bile özel hukuk tüzel kişisi olduğuna karar vermiştir. Fransız Uyuşmazlık Mahkemesi de 20.11.1961 tarihli kararıyla bir tüzel kişiyi, kuran kanunda özel hukuk tüzel kişisi olarak nitelediğinden dolayı “özel hukuk tüzel kişisi” olarak görmüştür (Gözler ve Kaplan, 2019:97). ESB ve OSB’lerin özel hukuk tüzel kişisi olarak kuruldukları yukarıda söylenmişti. Burada diğer örneklerle şöyle değinilebilir;

- **Vakıf, Dernek ya da Kooperatif Formunda Yapılandırılmayan Kuruluşlar Bakımından;** 5894 sayılı Türkiye Futbol Federasyonunun Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanununun 1. maddesi, *Türkiye Futbol Federasyonunun* (TFF) “özel hukuk hükümlerine tâbi, tüzel kişiliğe sahip” olduğunu belirtmiştir. TFF, kamu yönetiminde kendine özgü yapılanma (Giritli vd., 2006:386) olarak görülmüştür. *Türk Standartları Enstitüsü* (TSE), 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle (Sanayi ve Ticaret Bakanlığının ilgili kuruluşu şeklinde) “tüzel kişilik” olarak kurulmuş ve “özel hukuka tâbi” kılınmıştır. *Devlet Personel Başkanlığı* (DPB), TSE’nin, 4688 sayılı kamu sendikalarına ilişkin kanuna tâbi olamayacağına dair görüşünü, “özel hukuk hükümlerine tâbi bir kuruluş”un 4688 sayılı kanuna tâbi olmayacağı gerekçesine bağlamıştır (DPB, 2006). *Bölge Kalkınma Ajanslarını* (BKA) kuran 5449 sayılı kanun, bunların sadece “tüzel kişi” olduklarını ve bu “kanunda yazılı olmayan hususlarda özel hukuka tâbi” olacaklarını belirtmiştir. Doktrinde BKA’lar, tam olarak “özel hukuk tüzel kişisi” olarak görülmediği gibi tam olarak “kamu tüzel kişisi” olarak da görülmemiştir (Sadıç ve İşler, 2020:732). Anayasa Mahkemesince kamu

7 Her ne kadar Anayasanın; 130/2. maddesinde vakıfların yükeköğretim kurumları kurabilecekleri belirtilmişse de, 130/1 maddesindeki “kamu tüzel kişiliğine ve bilimsel özerkliğe sahip üniversiteler(in)... kanunla kurulacakları” yönündeki hüküm daha kapsayıcı, üniversitelere özgü ve Anayasanın 123/1. maddesindeki kanun şartı ile uyumlu bir hükümdür. Bu bağlamda vakfın kurucu kanuna göre üniversiteyi kurmakla görevlendirildiği gibi bir seçenek kabul edilse bile (Derdiman, 2015:90) kurucu işlem vakıf kararı değil, kanundur. Nitekim vakıf üniversitelerinin kurucu vakfın kendi kararıyla kurulmaları yolunu Anayasaya aykırı bulan, Anayasa Mahkemesinin kararı (AYM, 1992) da üniversitelerin kanunla kurulmaları gerektiğini belirtmiştir (Sever, 2016:1182).

8 Nitekim bir emsal karar (Danıştay, 2008’den Akt.: Sever, 2016:1196) itibarıyla, vakıf üniversitelerinde öğretim elemanlarının çalışma süresi, çalışma saatleri, tatil günleri, fazla mesai ücretleri, izin, ücret, prim, sosyal haklar, sosyal güvenlik gibi ve benzeri konularda 4857 sayılı İş Kanununa tâbidir (benzer görüş: DPB, 2009).

tüzel kişisi olarak nitelendirilen (AYM, 2007a) BKA'lar, 217 sayılı KHK kapsamındaki kamu kuruluşları içinde sayılmakta (DPB, 2009a) ama bunlara “kendine özgü nitelikleri olan kamu tüzel kişileri” (Eroğlu ve Kum, 2010:188,194) olarak bakılmaktadır. 205 sayılı kanunla kurulan ve bir kısım kamu gücü ayrıcalıklarına sahip olduğundan dolayı kamu tüzel kişisi addedilen (Zabunoğlu, 2012:137; Gözler ve Kaplan, 2019:102) *Ordu Yardımlaşma Kurumu* (OYAK) aşağıda belirtileceği üzere emsal yargı kararlarının bir kısmında kamu gücü ayrıcalıkları, organlarında yüksek kamu görevlilerinin bulunması gibi kıstaslarla kamu tüzel kişisi (Yargıtay, 2000) görülse de; başka emsâl kararlarda (örneğin: Yargıtay, 1978'den Akt.: Zabunoğlu, 2012:137) “özel kesimde yer alan sosyal güvenlik kurumu” olarak görülmüştür.

- **Vakıf, Dernek ve Kooperatif Formunda Yapılandırılan Kuruluşlara İlişkin Örnekler; Türkiye Maarif Vakfı** (TMV), 6721 sayılı kanunda bir vakıf olarak kurulmuştur. Bunun tüzel kişilik olduğu, kurucu işlemin yapılandırma şeklinden anlaşılmaktadır. *Türkiye Varlık Fonunu* (TVF) kuran 6741 sayılı kanun, bu kuruluşu profesyonel yönetim ilkelerine göre yönetilen bir “anonim şirket” olarak yapılandırmış ve “özel hukuk hükümlerine tâbi” tutmuştur. Vakıflar ve şirketler bir “tüzel kişilik” olup, aslında özel hukukun kurumudurlar. Dolayısıyla bu vasıfları taşıyan kuruluşların tam manasıyla bir kamu tüzel kişisi olduklarını söylemek zordur. Nitekim 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunuyla “özel hukuka tâbi tüzel kişi” olarak yapılandırılan (Gözübüyük ve Tan, 2013:160; Atay, 2012:197-198.) *Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları* (SYDV), aynı kanunla kuruldukları ve bir kısım kamu gücü ayrıcalıklarına sahip oldukları halde; Uyuşmazlık Mahkemesi (UYM, 2013'den Akt.: Çağlayan, 2017:394) ve Yargıtay içtihatları birleştirme kararında (Yargıtay, 2017) “özel hukuk tüzel kişisi” olarak değerlendirilmiş; doktrinde de kanunla kurulmuş kamu hizmeti ile görevli özel hukuk tüzel kişisi (Çağlayan, 2017:393) olarak adlandırılmışlardır. Anayasa Mahkemesi, *İlkokul Öğretmenleri Sağlık ve Sosyal Yardım Sandığının* (İLKSAN) kanunla kurulmuş olması, ana statüsünün Bakanlıkça hazırlanması, mallarının kamu malı ayrıcalıklarına sahip olması, fonksiyonları itibarıyla kamu gücüne sahip olması kıstaslarına göre kamu kurumu olduğuna hükmetmiştir (AYM, 2017). Ancak bu karardaki muhalefet şerhlerinde, kamusal bir işleme özel hukuk tüzel kişilerinin de kurulabileceği; İLKSAN'ın “kendisine zorunlu üye olunması”ndan başka bir kamu gücü ayrıcalığına sahip olmadığı, kaldı ki - *Anayasa Mahkemesinin 2015/86 sayılı kararında vurgulandığı gibi-* bu şekildeki bir zorunlu üyeliğin sözleşme hürriyetine aykırı olduğu için özel hukuk tüzel kişisi olarak görüldüğü dile getirilmiştir. *Tarım Satış Kooperatiflerinin* (TaSK) kamu tüzel kişisi olduklarını söylemek de zor görünmektedir. TaSK'ların kuruluşunun dayanağı olan ve bunları bir kısım tarımsal işleri yapmakla görevlendiren 4572 sayılı Kanun, özel hukuk kişilerinin bu kooperatifleri kurabileceklerini ve bunların tüzel kişilik statüsünde olacaklarını belirtmektedir. Diğer taraftan kanunun hükümlerinden, TaSK'ları kurmaları için özel hukuk kişilerini teşvik (İsbir, 2017:511) ile yetindiği gibi bir anlam da çıkarılabilmektedir. Nitekim bu kooperatiflerin kuruluş ana sözleşmelerinden, özel hukuk kaidelerine göre kurulup buna göre tüzel kişilik kazandıkları görülmektedir.

3.3.2.3. Kurulması Kanunla Öngörülen Teşkilatlanması Sözleşmeye Bırakılan Kuruluşlar

Bazı hallerde bir kanun, kuruluşu kurabilmekte ve bir kamu hizmetiyle görevlendirebilmektedir. Ancak kanun, bununla yetinmeyip, bu kamu hizmetini yürütmesi ve bunun için gerekli altyapıyı oluşturması yetkisini ayrıca bir sözleşmeye bırakmış olabilmektedir. Örneğin 6475 sayılı Kanun, *Posta ve Telgraf Teşkilâtı Anonim Şirketini* (PTT) kurmuş ve kendisine kamu hizmeti vermiştir. Ancak bu kanun, PTT'nin yapacağı bu kamu hizmetlerinin yürütülmesi ve bunun için gerekli altyapının oluşturulmasına dair yetkilendirmeyi sözleşmeye bırakmıştır. Böyle bir durumda bu kuruluşun statüsünün, üstlendiği kamu hizmetini görevlendirme sözleşmesiyle yapmasına (Gözler ve Kaplan, 2019:519) göre mi yoksa kanunla kurulan bir özel hukuk tüzel kişisi olmasına göre mi belirleneceği, tartışmada kalmış olacaktır.

3.3.3. Kurucu İşlemlerde Kuruluş Adının Geçmesinin ya da Geçmemiş Olmasının “Kurmak” Anlamına Gelip Gelmeyeceği Sorunu

Kamu tüzel kişiliğinin kurulması için spesifik bir kurucu işleme gerek görülme de (aksi görüş: Raschauer, 2009:28; Özyörük, 1977:177; Ulusoy, 2020:141), yukarıda da değinildiği üzere kurucu işlemlerde “kurmak” kapsamına girecek belirlemeleri içeren hükümlerin bulunması gereklidir. Hâlbuki bazı tüzel kişiliklerin kurucu işlemlerde “kurmak” eylemini gerçekleştirecek şekilde yapılandırılmalarından ziyade, sadece adları anılmıştır.

Örneğin 3201 sayılı Emniyet Teşkilât Kanununun geçici 15. maddesinde *Polis Teşkilâtını Güçlendirme Vakfının (PTGV)* sadece adı anılmış ve faaliyetine devam edeceği belirtilmiştir⁹.

Türkiye Kızılay Derneğinin (Kızılay'ın) ve *Türk Hava Kurumunun (THK'nın)*; kaynağı olan 5253 sayılı Dernekler Kanununda bunların adlarına yer verilmiştir. Kızılay bazı yazarlarca özel hukuk tüzel kişisi (Gözler ve Kaplan, 2019:507) addedilmiştir. Kanunda sadece, Kızılay ve THK'nın tüzüğünün Cumhurbaşkanınca onaylanacağı öngörülmektedir. Hâlbuki Cumhurbaşkanının özel hukuk tüzel kişilerinin düzenledikleri bir tüzüğü onaylaması, "kurmak" şeklindeki kapsamlı yapılandırma değildir. Anayasa Mahkemesinin Bu arada Kızılay'ın hukuki statüsünün, 2009/14633 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe giren "Türkiye Kızılay Derneği Tüzüğü"nin 3. maddesinde yer alan Uluslararası antlaşmalara dayanıyor olmasının kamusal konumuna nasıl etki edeceği de ayrı bir tartışma konusu olacaktır.

ATGV kuruluş olarak hiçbir kanunda yer almamaktadır. Bu kuruluşun ismi hiçbir kanunda da geçmemektedir. Bu sebeplerle ATGV'nin kamu tüzel kişisi olamayacağı (Gözler ve Kaplan, 2019:507; Çağlayan, 2017:392) ileri sürülmüştür. Bu durumda ATGV, kamuya yararlı vakıf ilân edilmiş olduğundan 4962 sayılı Kanununda kamu yararlı vakıflara tanınan vergi muafiyetinden yararlandırılmış özel hukuk tüzel kişisi olmaktadır. Uyuşmazlık Mahkemesi ise -idari görevleri bakımından "*vakıf görünümlü idari birimler*" (Akyıldız, 2009:1007-1027; İsbir, 2017:346) şeklinde de nitelenen- ATGV'yi, Adalet hizmetine yardımcı ve 'o'na bitişik olarak kamu hizmeti yerine getiren ve ağırlıklı olarak kamusal bir nitelik taşıması dolayısıyla da "*kamu tüzel kişiliğine yaklaşan yeni bir müessese*" olarak görmüştür (Danıştay, 2010; İsbir, 2017:346; Ulusoy, 2020:140)¹⁰.

3.4. Kamu Yönetiminde Yer Almayan Özel Hukuk Tüzel Kişiliklerine İlişkin Belirsizlikler

3.4.1. Örneklerle "Kamuya Yararlı" ya da Diğer Dernek ve Vakıfların Durumu

Yaptığı hizmetlerin toplum yararına olduğu görülen dernek ya da vakıflar, 5253 sayılı Dernekler ve 4962 sayılı kanun gereğince (m. 20), Cumhurbaşkanlığı kararıyla "kamuya yararlı" hale gelirler. Kamuya yararlı hale gelen tüzel kişiler, tıpkı kamu tüzel kişileri gibi bir kısım vergilerden muaf olmak ya da başka kamusal usul, avantaj ya da ayrıcalıklardan istifade ederler. "Kamuya yararlı olmak" vasfı dernek ve vakıf şeklindeki "*özel hukuk tüzel kişileri*"nin kazanabileceği statüdür. Bir oluşum yukarıda belirtilen "kurucu işlemler"le kurulup bir de kamu hizmeti ile görevlendirilmedikçe böyle bir statüye sahip diye kamu tüzel kişisi addedilmez.

Derneklerin ve/veya vakıfların Anayasanın 6771 sayılı Kanunla değişikliğinden evvel Bakanlar Kurulunun, sonra ise Cumhurbaşkanının kararıyla kamuya yararlı hale geldikleri, dolayısıyla yürüttükleri faaliyetlerin de "kamu hizmeti"ne dönüştüğü gibi düşünceler (örneğin: Gözler ve Kaplan, 2019:211,507) temkinle karşılanmalıdır. Şöyle ki; bir tüzel kişiliği kamu tüzel kişisi olması için şekli olarak Anayasal ve yasal usullerle kurulmuş olmalıdır. Kendisine kurucu işlemlerle bir kamu hizmeti verilmeyen tüzel kişilerin, kamu tüzel kişisi olması düşünülemez (Draf, 2006:78). Bunların yaptıkları faaliyet olsa olsa "kamu hizmeti benzeri" faaliyet olur. Bu durum, özel hukuk tüzel kişisi olan (Berthelemy, 1931:75) kamuya yararlı kuruluşların kamu tüzel kişisi addedilmelerine engeldir.

Anayasa Mahkemesinin kararlarında (AYM, 1994; AYM, 1995) da dile getirildiği üzere, Anayasanın 123/1 maddesi gereğince, kamu hizmetleri kanunla konulur. Bu tüzel kişilerin görevleri ise kendilerine kanunla ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle değil, kendi dernek tüzükleri ya da vakıf senetleri -veya şirket ya da kooperatif statüleri- ile verilmiştir. Bunlar üzerindeki denetimler de Anayasaya aykırı olamazlar. Nitekim Anayasa Mahkemesi, kamuya yararlı derneklerin üyelerinin veya personelinin, ağır hapis veya ağır para cezası verilmesini gerektiren suçların işlendiğinin tespit edilmesi halinde görevlerinden İçişleri Bakanlığı tarafından uzaklaştırılabilmesini ve görevden uzaklaştırılanların yerlerine, kesin hükme kadar, öncelikle dernek

9 Hüküm; "Ankara Asliye 4 üncü Hukuk Mahkemesinin 28/8/1975 tarihli 975/336 esas ve 975/260 sayılı kararı ile tescil olunan ve vakıf senedi 10/6/1975 tarihli ve 15261 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Türk Polis Teşkilâtını Güçlendirme Vakfı faaliyetine devam eder", şeklindedir. Aynı kanunun 90. maddesinde *Polis Bakım ve Yardım Sandığının (PBYS'nin)* kurulduğuna ilişkin düzenlemelere bakında PTGV bakımından farklı bir durum oluştuğu görülebilmektedir.

10 Uyuşmazlık Mahkemesi ve Danıştay kararlarında (Danıştay, 2010; UYM, 1999; İsbir, 2017:346), ATGV'nin "kamu tüzel kişiliğine yaklaşan yeni bir müessese" olarak görülmesi; bu teşkilâtın kurucuları ile organlarının Bakanlık merkez teşkilâtında görev yapan kamu görevlilerinden oluşması, kendisi için sürekli bir gelir öngörülmesi, bu gelirlerinin ağırlıklı kısmını adalet kamu hizmetlerine harcaması ve kendisinin bir kısım vergi muafiyetlerine sahip olması gibi gerekçelere bağlanmıştır.

üyelerinden olmak üzere görevlendirme yapılabilmesini öngören yasal hükümleri, dernek kurma hürriyetini Anayasaya aykırı olarak sınırlandırdıkları gerekçesi ile iptal etmiştir (AYM, 2006a).

Emsal kararlar ile kamuya yararlı dernek olan Kızılay Yüksek yargı organlarıncada kamu tüzel kişisi olarak görülmemiştir (Danıştay, 2003). Kızılay'ın özel hukuk tüzel kişisi olduğu (Yargıtay, 1974'den Akt.: Hatipoğlu, 2013:176); 5253 sayılı kanununun 27/6 maddesinde Kızılay ve THK dernekleri tüzüklerinin Bakanlar Kurulu (günümüzde ise Cumhurbaşkanı) tarafından onaylanmasının öngörülmesinin, bu statüyü değiştirmeyeceği belirtilmiştir. Doktrinde THK'nın da kamu tüzel kişisi olmadığı belirtilmektedir (Küçükyağcı, 2013:31; Derdiman, 2015:10; İsbir, 2017:237). 5253 sayılı kanununun 27/A maddesi, Kızılay'ın kendi tüzüğünde öngörülen şekilde teşkilatlanacağını ve kanunlarda ve kendi tüzüğünde yer alan görevleri yerine getireceğinden bahsetmiştir. Ancak bu durum görevlerinin kurucu işlemlerle verildiği anlamına gelmemektedir.

Anayasa Mahkemesi, Kızılay'ın yetkili organlarının görevlerine bu organların kendi iradeleri dışında son vermeye ve bunların görevlerini yerine getirmek üzere geçici kurullar oluşturmaya yürütmenin yetkili kılınmasını, Anayasa'nın 33. maddesinin güvence altına aldığı dernek kurma özgürlüğü alanına yapılmış açık bir müdahale niteliğinde görerek iptal etmiştir (AYM, 2004). THK ile ilgili olarak verdiği kararında da bu kurumun yetkili organlarının görevlerine iradeleri dışında son vermeye bunların yerine geçici kurullar oluşturmaya bu kurumun tüzüğünü değiştirmeye ya da yürürlükten kaldırmaya yürütmenin yetkili kılınması da, Anayasa Mahkemesince, Anayasanın 33. maddesine aykırı görülmüştür (AYM, 2003).

Yapılan açıklamalara karşılık olarak aşağıda da değinilen bir kararda, özel hukuka tâbi ve "özel hukuk tüzel kişisi" olan bir derneğin yaptığı işlemin, kamu gücü ayrıcalığına dayanması gibi bir gerekçe ile idari işlem addedilmesi gerektiği, bundan doğacak uyuşmazlığın da idari yargıda çözüleceği dile getirilmiştir (Danıştay, 1991'den Akt.: İnanç, 2018:29). Danıştay'ın diğer bir kararında *Esnaf ve Sanatkârlar Derneklerini* kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu olarak görmesi (Danıştay, 1969'den Akt.: Hatemi, 1979:112) de tartışılır nitelik taşımaktadır.

Açıklanan örnekler itibarıyla, kamuya yararlı olsun ya da olmasın dernek, kooperatif ve vakıf gibi özel hukuk formundaki tüzel kişiliklerin kamu tüzel kişisi olamayacakları ortaya çıkmaktadır. Ancak bunlara tanınan ve kamu yararına bağlanan bir kısım kamu gücü ayrıcalıkları, kamu tüzel kişisi addedilebilmelerine (Yaşar, 2013:221) de vesile olabilmektedir. Fransız hukukunda ise bu tür müesseseler, Danıştay içtihatlarıyla kamu tüzel kişisi kategorisinde görülmüşlerdir (Berthelemy, 1931:75-76). Nihayetinde kamuya yararlı özel hukuk tüzel kişilerinin "kamu hizmeti" değil (benzer görüş: Ayaydın, 2008a:265; aksi görüş: Gözler ve Kaplan, 2019:211,507) de; "kamu hizmeti benzeri" hizmet üstlendikleri ve "kamu tüzel kişiliğine yaklaşan kuruluşlar" (Hatipoğlu, 2013:175; Küçükyağcı, 2013:36) oldukları; ama esasta kamu tüzel kişisi olmadıkları söylenmelidir.

3.4.2. Kamu Hizmetlerinin İzin ya da Sözleşme Usulleri Verilmesinde Durum

Kamu hizmet ve faaliyetlerinin kanunun verdiği yetkiye dayanarak izin ya da sözleşme gibi yöntemlerle özel hukuk tüzel kişilerine verilmelerinde, bu kamu hizmetlerini üstlenen özel hukuk tüzel kişileri, kamu yönetimi bünyesinde yer almazlar. Bu yapılar, özel hukuk tüzel kişisidirler. Bunların kurucu işlemlerle "kurulma"ları da söz konusu değildir. Örneğin, oluşturulması hiçbir "kurucu işlem"e dayanmayan ve mahiyeti itibarıyla bir dernek olan *Türkiye Jokey Klübü (TJK)* 6132 sayılı At Yarışları Hakkında Kanuna göre at yarışlarını düzenlemek üzere sözleşme ile görevlendirilmiş olduğundan; özel hukuk tüzel kişisi kabul edilmelidir. Ancak Uyuşmazlık Mahkemesinin (UYM, 1995), TJK Komiserler Kurulunun aldığı bir kararı idari işlem kabul etmesi, bu kurulun teşkilât olarak kamusal nitelik taşıdığını göstermektedir (Yıldırım vd., 2011:587). Bu keyfiyet konuya ilişkin bir diğer tartışmalı durumu ortaya koymaktadır.

İzin ya da sözleşme usulü ile idari faaliyet üstlenen tüzel kişiliklerin, üstlendikleri kamu hizmetlerine ilişkin olan ve kamu gücü ayrıcalığına dayanan faaliyetler yapabilecekleri malûmdur. Bu durumda örneğin TJK, alelâde bir dernek olmasına rağmen, kamu hizmetini imtiyaz veya benzeri bir idari sözleşme ile üstlenerek idari işlem yapabilme yetkisi ile donatılmış olmaktadır (İnanç, 2018:31). Bu tüzel kişiliklerin tüm eylem ve işlemleri özel hukuka tâbi görülmektedir (Gözübüyük ve Tan, 2013a:794; Yenice ve Esin, 1983:503; Onar, 1966:1048). Bununla birlikte 3. kişileri muhatap alan ve kamu gücü ayrıcalığıyla tesis ettikleri eylem ve işlemlerinden doğan uyuşmazlıklara ilişkin davaların idari yargıda görüleceğine (Derdiman, 2015:99-100) dair emsal kararlar (Danıştay, 1966'den Akt.: Gözübüyük ve Tan, 2013a:794-795; Kalabalık, 2016:183) da bulunmaktadır. Bilindiği üzere izin ve sözleşme ile kamu hizmeti yürütme usulü, vekâlet usulünden farklıdır. Vekâlet usulünde kamu hizmeti üstlenen, görevlerini ve yetkilerini vekâlet sözleşmelerinin doğaları gereğince idare adına kullanır.

Hâlbuki izin ve sözleşme yöntemlerinde yürütülen kamu hizmetlerine ilişkin faaliyetlerin süjesi “kamu hizmetini üstlenen”dir. Bu keyfiyet izin¹¹ ya da sözleşme usulü ile yürütülen kamu hizmetlerine ilişkin kamu gücü ayrıcalıklı faaliyetlerin idare hukukuna tâbi olmasını haklı çıkarmaktadır.

5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanununa göre, “*özel hukuk tüzel kişileri veya özel hukuk hükümlerine göre yönetilen tüzel kişiler tarafından açılacak*”tır. Bunların faaliyetleri idarenin iznine bağlı olacaktır. İlgili kurumların izin kapsamındaki faaliyetleri idarenin denetimine tâbi tutulacaklardır. Kanunun hükümlerinden, bu kuruluşların tüm işlemlerinin özel hukuka tâbi olacağı sonucu çıkarılabileceği gibi; daha doğru bir şekilde, öğrenci disiplin ve eğitim faaliyeti kapsamındaki işlemleri idare hukuku kapsamında görülüp bunlardan doğacak uyuşmazlıkların idari yargı yerlerinde çözüleceği söylenebilecektir (aynı kanaat: Yıldırım vd., 2011:589).

3.5. Kuruluş ve Yapılanma Kapsamında Ek Ölçütler bakımından Tartışmalı Durumlar

3.5.1. Kamu Tüzel Kişiliğinin Belirlenmesinde “Süje”lik Ölçütünün Değeri

İdari sözleşme, eylem ve işlemler yapabilmek; yürütülebilir kararlar alabilmek ve uygulamak “idari makam”lara özgü bir yetkidir (Yayla, 2009:117; Derdiman, 2015:153; Eroğlu, 1984:71; Detterbeck, 2014:191). Çünkü bu ehliyet ve yeteneğe idari makamlar sahiptirler (Wallerath, 2009:274; Odyakmaz vd., 2011:266; Bull ve Mehde, 2009:167). Özel hukuk tüzel kişilerinin de kamu hizmetiyle ilgili faaliyetlerinde idari makam olarak görülmeleri gerekir (Erkut, 1990:65’den Akt.: İsbir, 2017:476).

Hangi idari birimlerin yani idari makamların irade açıklama yetkisine sahip oldukları kanunlarla (yeni sistemde kurucu işlemlerle yapılandırılmada) belirlenir (Karahanoğulları, 2011:326). İdari işlem ya da sözleşme yapma gibi yetki kullanmak için kamu tüzel kişisi olmak değil; kanunla yetkilendirilmiş “makam” olmak gerekli ve yeterli olmaktadır. İdari işlemler kamu tüzel kişilerini temsilen kendi bünyelerindeki idari makamlar tarafından yapılabilir (Ayaydın, 2008a:394; Stelkens, 2016:1020). İdari makamlar, kamu tüzel kişisi adına karar alıp uygulayabilen; genelde de kamu tüzel kişisini temsile yetkili olan yürütme organlarıdır. Ancak kesin yürütülebilir karar alıp uygulayabilen başka kademelerin bir makam olabilecekleri kabul edilebilir. Nitekim görülebildiği kadarıyla, yargı yerlerinin, örneğin, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde kamu tüzel kişiliği olarak kurulmuş Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü’nün (md.120) tüzel kişilik olmayan bölge müdürlüklerinin (UYM, 2015), tüzel kişilik olan Sosyal Güvenlik Kurumunun (md.403) tüzel kişilik olmayan il müdürlüklerinin (UYM, 2020), tüzel kişilik olan İş Kurumunun (md.615) tüzel kişilik olmayan bölge müdürlüklerinin (Yargıtay, 2013); idari makam olarak ve kendi tüzel kişiliklerini temsilen idari işlemler yapabilecekleri, bundan dolayı da davalı ve davacı olabileceklerini kabul ettikleri anlaşılmaktadır. Yargıtay’ın bir “belirsiz alacak davası”nda bunların aksine olarak verdiği (Yargıtay, 2016), Devlet Su İşleri Bölge Müdürlüğü’nün tüzel kişiliği olmadığı için hasım olamayacağı yönündeki kararı; belki davanın konusunun, bir alacak olması ve davanın kazanılması halinde ödemenin Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü bütçesinden yapılacak olması düşüncesiyle haklılaştırılabilir. Hal böyle de olsa, kurumu temsilen hasım kabul edildikten sonra, kurum içi hiyerarşik denetimin mevcudiyeti de gözetilerek, bir bölge müdürlüğü’nün davalı olarak gösterilmesinde bizce bir beis görülmemelidir.

Cumhurbaşkanlığı, Cumhurbaşkanlığı yardımcılıkları ve bakanlıklar (kısaca merkezden yönetim) kamu tüzel kişisi değildirler (benzer görüş: Zabunoğlu, 2012:136). Yeni sistemde Cumhurbaşkanlığı bünyesine girdikleri için devlet tüzel kişiliğini temsil statüleri tartışmalı hale gelen bakanlıklar halen örneğin kamulaştırma (aksi görüş: Hatemi, 1979:123), idari işlem ve idari sözleşme yapabilmektedirler.

İdari sözleşmelerde taraflardan birisi olan idare (Yıldırım, 2006:241), bir görüşe göre sırf kamu tüzel kişisi olmalıyken (Giritli vd., 2006:906; Yıldırım vd., 2011:621; Sancakdar, 2012:528), diğer bir görüşe göre kamu tüzel kişileri ya da kamu tüzel kişilerini temsil eden kuruluşlar (Odyakmaz vd., 2011:266) da olabilmektedir. Kamu hizmeti gören özel kuruluşların idari sözleşme yapabilmeleri içtihatlarla yansımış bir uygulama değildir (Sancakdar, 2012:529). Buna karşılık, bu kuruluşlar da üstlendikleri kamu hizmetleri ile ilgili olarak yasal yetkilendirmeye idari sözleşme yapabilecek bir idari makam olarak görülebileceklerdir.

11 “İzin vermek bir kolluk etkinliğidir” (Çal, 2012: 156). Burada bir kamu tüzel kişisine, kamu hizmetinin yürütülmesi için idarenin verdiği bir ruhsat ya da ayrıcalık söz konusudur. Bu tür izinde verilen kamu hizmetinin yürütülmesi, idarenin, kamu hizmetine yönelik yakın denetim ve gözetimi ile gerçekleşmektedir. Kolluk izinlerindeki denetim ise, kamu düzeni nizam ve intizamını amaçlamakta ve bu çerçevede cereyan etmektedir (Fındıklı ve Bilgiç, 2006:193; Derdiman, 2015:93).

3.5.2. İdari Dava Ehliyeti Bakımından

İdari yargıda davalı ve davacı olabilmek, kamu tüzel kişiliğini tespitinde bir ölçüt olarak görülebilmektedir. Şöyle ki; tüzel kişilerin kamu gücü ayrıcalıklarına dayanarak tesis ettikleri (=idari) eylem ve işlemlerinden doğan uyuşmazlıklar esasen idari yargıda dava edilebilir. Özel hukuka tâbi eylem ve işlemlere ilişkin davaların hiçbirisi idari yargı yerlerinde görülemezler (Detterbeck, 2014:539).

659 sayılı KHK gereğince idari davalarda husumet yöneltilecek Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar, valilikler, kaymakamlıklar ya da il veya ilçe idaresi şube başkanlıkları kamu tüzel kişisi değildirler (Zabunoğlu, 2012:136). Doktrinde, Cumhurbaşkanı yardımcılıklarının ve Bakanlıkların Cumhurbaşkanlığı bünyesine girmelerine ve Valiliklerin de “illerde Cumhurbaşkanını temsil” eden durumlarına ilişkin olan ve yukarıda anılan yeni statüleri itibarıyla da; bu makamların davacı ve davalı olma yeteneklerinin devam edeceği görüşü ileri sürülmüştür (Çağlayan, 2018:88). Diğer taraftan illerde valilere karşı sorumlu olan kaymakamlıkların, vergi gibi konularda da vergi dairesi başkanlıklarının, bunların kurulmadığı yerlerde vergi dairelerinin ya da defterdarlıkların (Derdiman, 2014:179,422; Yenice ve Esin, 1983:506) dava ehliyetleri bulunmaktadır.

İdari davalarda husumet, “esas itibarıyla”, kamu tüzel kişilerini, bunları temsilen, bunların yürütme organlarına yöneltilebilir (Atay, 2020:198; Çağlayan, 2015:303; Derdiman, 2014:120). Bu anlamda “idare”nin, kamu tüzel kişiliğine sahip olması ya da en azından bu kişiliği temsil edebilen bir makam olması gerekir (Ulusoy, 2020:771). İdari davalarda dava konusu işlem ön planda olduğu için yukarıdaki örnek kararlar da bu yöndedir (UYM, 2015:2020; Yargıtay, 2013). Dolayısıyla, husumetin her bir somut olayda, idari kararı almış olan ya da alınan kararı yürütmekle sorumlu olan yere, idari makama yöneltilmesine (Akyılmaz vd., 2018a:374; Eroğlu, 1984:406; Gözübüyük ve Tan, 2013a:385,788; Kalabalık, 2016:149; Danıştay, 1965’den Akt.: Eroğlu, 1984:407); Danıştay, 1971’den Akt.: Gözübüyük ve Tan, 2013a:385) ilişkin genel kaidenin burada da geçerli olabileceği söylenebilir. Tam yargı davalarında da husumetin hizmet kusuruna konu hizmeti nihai olarak tanzim yetkisine sahip idari makama yöneltilmesi söz konusu olabilecektir (Gözübüyük ve Tan, 2013a:641).

3.5.3. Kamu Yönetimi Bünyesinde Bulunma Gerekliği

Kamu tüzel kişiliklerinin, idarenin bütünlüğü ilkesinin de bir gereği olarak, Devlete (yani merkezden yönetime) ya da (devlet bünyesinde yer alan diğer) bir kamu tüzel kişisine; “bağlı”, “ilgili” veya “ilişkili” kuruluş konumunda olmaları gerekmektedir. Hâlbuki bir kısım tüzel kişiliklerin kamu tüzel kişiliği addedildikleri halde kamu yönetimi bünyesinde bulunmayışları ya da mevcut bağlılığın farklı yorumlandığı dikkat çekmektedir¹²;

1. TFF¹³ SYDV, TMV, TaSK’lar Cumhurbaşkanlığı, Cumhurbaşkanı Yardımcılığı ya da bakanlıklar veya diğer kamu tüzel kişilerine bağlı, ilgili ya da ilişkili kuruluş olarak gösterilmemiş; TaKK’ların ise Tarım ve Orman Bakanlığında, yasal niteliği bilinmeyen bir kavram olarak “*koordine kuruluş*” (Tarım ve Orman Bakanlığı, 2021) olarak gösterilmiştir.
2. OYAK, 205 sayılı kanunla kurulmasına, bir kısım kamu gücü ayrıcalıklarına sahip olmasına ve Milli Savunma Bakanlığına bağlı olduğu kanunda açıkça yazılmasına rağmen, Danıştay kararlarında bu “bağlı”lığın “bakanlıklara bağlılık” ölçütlerine uygun olmadığına karar verilmiştir (Danıştay, 2017; Danıştay, 2018’den Akt.: Çağlayan, 2018:76). OYAK, Yargıtay kararında (Yargıtay, 1978’den Akt.: Zabunoğlu, 2012:137) da yukarıda değinildiği gibi, özel kesimde yer alan ek sosyal güvenlik kuruluşu olarak görülmüştür.
3. Danıştay, başka bir emsal kararında belediyelerin, herhangi bir kuruluşun bağlı, ilgili ya da ilişkili kuruluşu olmadığını (Danıştay, 1995) böyle bir ilgilendirmenin özerkliğin özüne uygun olmayacağını vurgulamıştır. Sayıştay Başkanlığının bir denetim raporunda ise belediyenin İçişleri Bakanlığının “ilgili” kuruluşu olduğu belirtilmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2012).

12 Öncelikle belirtmek gerekir ki, kamu yönetimi bünyesindeki kuruluşların hangisinin hangi ölçüte göre “bağlı”, “ilgili” veya “ilişkili” kuruluş olarak belirleneceklerine ilişkin somut bir kural yoktur (Derdiman, 2015a:198-199). Hal böyle olunca, meselâ KYGM gibi bağlı kuruluşların bir kısmı kamu tüzel kişiliğine sahip iken, diğer bir kısım kuruluşların kamu tüzel kişisi olmayışları dikkat çekmektedir. İlgili ve ilişkili kuruluşlar hukuken kamu tüzel kişisi olmaları gerekmektedirken, örneğin bir görüş, kamu tüzel kişisi olmayan *Diyanet İşleri Başkanlığı* gibi bir kısım kuruluşların düzenleyici ve denetleyici kurumlar içinde yer aldığını (Duran, 1997:6’dan Akt.: Derdiman, 2015a:200) belirtmiştir.

13 Gençlik ve Spor Bakanlığına bağlı diğer federasyonların gösterildiği “bağlı kuruluşlar” listesinde TFF’ye yer verilmemiştir (GSB, 2017). Bakanlık teşkilât şemasında TFF ilgili veya ilişkili kuruluş olarak da yer almamıştır.

3.5.4. İdari Vesayet Denetimi

İdarenin bütünlüğü ilkesi gereğince, bir kamu tüzel kişinin merkezden yönetimce ve/veya diğer bir kamu tüzel kişisince vesayet denetimine tâbi tutulması; bir kamu tüzel kişinin sadece diğer bir kamu tüzel kişisince vesayet denetimine tâbi tutulması halinde ise, denetleyen kuruluşun merkezden yönetimce vesayet denetimine tâbi tutulması gerekmektedir (Derdiman, 2016:339,341; Derdiman, 2015a:200; Bull ve Mehde, 2009:48,170; Forsthoﬀ, 1973:490-491). Vesayet denetimine tâbi tutulamayan tüzel kişiliklerin kamu tüzel kişileri olmaları düşünülemez. Ancak bir kısım tartışmaları bu açıdan görmek de mümkündür.

Danıştay, Anayasada vesayet denetiminin “*sadece 127. maddede yerel yönetimler için öngörüldüğü*” gibi bir gerekçeden hareketle, kamu kurumlarının vesayet denetimine tâbi olmayacağı şeklinde ilginç bir karar vermiştir (Danıştay, 2013’den Akt.: Ulusoy, 2020:151). Hizmet yönünden yerinden yönetimin “kamu tüzel kişilikleri” gözetildiğinde, merkezden yönetim ya da kendilerinin dışındaki kamu tüzel kişilerin vesayet denetimine tâbi tutulmasından başka bir seçenek yoktur (Derdiman, 2016:342-346). Örneğin kamu tüzel kişileri olan ama özel hukuka tâbi faaliyet yürüten KİT’ler de vesayet denetimine tâbidir (Osten, 1968:188).

Buna karşılık, Türk hukukunda “denetimden tamamıyla ‘muaf’” denecek kadar bağımsız kuruluşlar da vardır. Örneklendirmek gerekirse, kamu yönetimi sisteminde yer alan TFF üzerinde vesayet denetimlerinin hiç yapılamadığı ya da yok denecek kadar az olduğu görülmektedir. *Bağımsız İdari Otoriteler (BİO’lar) de* kamu tüzel kişisi oldukları halde denetimden tamamen (Atay, 2012:386; İsbir, 2017:313) veya tamamen denecek kadar (Derdiman, 2016:344) muafırlar. İzin ya da sözleşme usulü ile idari faaliyet üstlenen tüzel kişiliklerin idare tarafından denetlenmeleri gerekmele (benzer görüş: Forsthoﬀ, 1973:514) birlikte; bunların denetimlerinin kapsamı ve niteliği de tam belirli olmayıp, idare hukuku literatüründe yeterince incelenmiş de değildir.

3.5.5. Kamu Görevlisi İstihdam Edebilmek

Anayasanın 128. maddesine göre kamu tüzel kişilerinin personeli memurlar ve diğer kamu görevlileri (Derdiman, 2015:375), kısaca kamu görevlileridir (Akyılmaz vd., 2018:190). Kamu tüzel kişiliklerinin işçiler dışında kalan ve idare adına irade açıklamaya muktedir kamu görevlileri istihdam edilebilmeleri, bunları özel hukuk tüzel kişilerinden ayırır (benzer görüş: Giritli vd., 2006:440; Çağlayan, 2018:277). Görevli olan personelin, Türk Ceza Kanunu uygulaması açısından memur olarak kabul edilmiş olmaları, kamu tüzel kişiliğini belirlemede etkili olmaktadır (Günday, 2011:79; İnanç, 2018:62).

Kamu hizmetleri üstlenen özel hukuk tüzel kişilerinde, işçi dışında (memur ve diğer) kamu görevlileri istihdam edilebilmesi de mümkündür. Örneğin, TaSK’ler bünyelerinde işçi sayılmayan kamu görevlileri istihdam edilebilmektedir (Yıldırım, 2012:179-180). Danıştay bir kamu kurumu “niteliğindeki” meslek kuruluşunda, işçiler dışında diğer kamu görevlileri istihdam edilebileceğine hükmetmiştir (Danıştay, 2005’dan Akt.: Avcı, 2012:138). *Vakıf üniversiteleri* ve vakıf yükseköğretim kurumlarındaki öğretim üyeleri de doktrinde kamu görevlisi addedilmektedir (Sever, 2016:1207). Yargıtay ticaret ve sanayi odalarında iş sözleşmesi ile çalışanların sendika kurma ya da sendikaya üye olma hakkı olduğunu belirten kararında, bu kurumda memurların ya da diğer kamu görevlilerinin de çalışabileceğine değinmiştir (Yargıtay, 1969). THK, ATGV gibi, kamu tüzel kişiliği olmadığı söylenebilecek derneklerin ya da vakıflarla kamu hizmetlerini sözleşmeyle üstlenen TJK gibi tüzel kişilerin yönetim organlarında kamu görevlileri yer alabilmektedir.

3.5.6. 2886, 4734, 5018, 6085 ve 6183 Sayılı Kanunlara Tâbi Olmak

İlgili kanunlara¹⁴ tâbi olmak ya da olmamak da, bu kanunların kamu tüzel kişiliği vasfını belirlenmesinde tanıdıkları kamusal ayrıcalık ölçütüne göre etkili olabilmektedir. Fakat bu bakımdan da bir kısım tartışmalar söz konusudur. Örneğin;

1. Bir kısım kamu tüzel kişileri, yukarıda anılan kanunlara ya da bunlardan birine ya da bir kaçına tâbi tutulmamışlardır. Bir kuruluşun kamu tüzel kişisi olup olmadığının anlaşılmasında, KMYKK’nın “I” sayılı merkezi yönetim bütçesi kapsamında mı “II” sayılı özel bütçeli kuruluşlar cetvelinde mi olduğu

14 Bu sayılar, devlet ihalesi, kamu ihalesi, kamu mali yönetimi ve kontrolü, Sayıştay ve amme alacaklarının tahsiline ilişkin kanunlara aittir.

önemli bir katkı sayılabilir. Emsal kararlarda¹⁵ da benimsendiği üzere bir kamu tüzel kişinin, belirli bir bütçeye sahip oldu diye merkezden yönetimin birimi haline dönüşmesi düşüncesi isabetsiz olsa da (aynı kanaat: Ulusoy, 2020:143-144; Pınar, 2010:100,109-110) özel bütçeli ve tüzel kişiliği olan kuruluşların aslında “I” sayılı cetvelde yer almamaları gerekir (Bkz.: Nohutçu, 2009:86’dan Akt.: Pınar, 2010:99).

2. Hâlbuki örneğin 2 sayılı cetvelde yer alan “*Ceza İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İşyurtları Kurumu*”nun teşekkülüne dayanak 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi (md.74, vd.), bu kuruluşu tüzel kişilik olarak vasıflandırmamıştır. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle büyükşehir olarak ilan edilen illerde Valiliklere “bağlı” olan kurulan *Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları (YİKİB)*, “özel bütçeli” bir kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmış; ama KMYKK’nın özel bütçeli kuruluşlar başlığını taşıyan 2 sayılı cetvelinde yer almamıştır.
3. 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde bir kamu tüzel kişisi olarak yer alan (ve 5502 sayılı Kanunda ve bu kararnamenin bu kuruluşla ilişkin bölümünde hüküm bulunmayan durumlarda özel hukuk hükümlerine tâbi) Sosyal Güvenlik Kurumu (md.403) 2886 sayılı kanuna tâbi değildir (Günday, 2011:551). 5018 sayılı kanuna (KMYKK’ya) ve 2886 sayılı kanuna tâbi olmayan KİT’ler ise 2886 sayılı kanuna tâbi değilken, 4734 sayılı kanuna tâbidirler (Derdiman, 2015:343; Gözler ve Kaplan, 2019:216; Günday, 2011:544).
4. Vakıf üniversiteleri ya da vakıf yükseköğretim kurumları açıkça kamu tüzel kişisi oldukları halde KMYKK’da özel bütçeli kuruluşlar listesinde yer almamışlardır.
5. 6085 sayılı kanuna göre Sayıştay, “*kamusal nitelikli harcamaların*” denetimini yapmasına rağmen; KKNMK’lar, vakıf üniversiteleri ve benzeri bir kısım kuruluşlar, bu nitelikli harcamaları da dâhil olmak üzere Sayıştay denetimi dışında tutulmuşlardır. KİT’ler de yukarıda değinildiği şekilde Sayıştay denetiminden muaf durumdadırlar. 6741 sayılı Kanuna göre örneğin, 2886 ve 4734 sayılı kanunlarla ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu TVF için uygulanmayacaktır. Bu, TVF’nin Sayıştay Denetimine ve ihale mevzuatına tâbi olmayacağı anlamına gelmektedir.
6. Danıştay, bir kararında (Danıştay, 2010), ATGV’nin adalet hizmetlerine yardımcı ve ona bitişik hizmet yapması ve ağırlıklı olarak kamusal bir nitelik taşıması dolayısıyla, 4734 sayılı kanuna tâbi tutulması gerektiğine hükmetmiştir (İsbir, 2017:346; Ulusoy, 2020:140).
7. Kamu kesimindeki tüzel kişiliklerin bir kısmının, örneğin SYDV’lerin ve OYAK’ın alacakları 6183 sayılı kanuna konu olan “kamu alacakları” sayıldığı görülmektedir (aynı kanaat: İnanç, 2018:61).

3.5.7. Malvarlıkları, Eylem ve İşlemlerden Doğan Uyuşmazlıkların İdari Yargıya Tâbi Tutulması

Doktrinde bir kuruluşun kendisine kamu hizmetleri için verilen mal varlığının olup olmaması da kamu tüzel kişiliğine ilişkin ayırıcı bir nokta olarak görülmektedir (Rolland, 1932:29). Kamu hizmeti üstlenen özel hukuk tüzel kişilerinin görevlerini yerine getirmeleri için gerekli malvarlığı, “*kamu mallarının hukuki rejimi*”ne tâbi tutulmalıdır (Forsthoft, 1973:376-377; Osten, 1968:96). Bu anlamda kurucu işlemlerle kurulmamış ve kamu tüzel kişisi de addedilmemiş ATGV gibi kuruluşların ve dahası izin ya da sözleşme usulü ile kamu hizmeti üstlenen tüzel kişilerin, bu görevlerine ilişkin idari faaliyetlerinde kullanacakları malvarlıklarının ne şekilde belirleneceği ve bunların nasıl bir hukuki rejime tâbi olacakları mevzuatta düzenlenmemiştir.

Kamu tüzel kişiliklerin eylem ve işlemlerinden doğan uyuşmazlıklar idari yargı mercilerince giderilir (Osten, 1968:96). Anayasa Mahkemesinin kararında (AYM, 1976) değinildiği üzere, özel hukuk ile idare hukuku arasında içerik ve amaç açılarından farklılık olması, idari işlemlerden doğan uyuşmazlıkların bu konuda uzmanlaşmış hâkimlerce giderilmesini gerektirmektedir. Anayasanın 155. maddesi de bunu zorunlu kılmaktadır¹⁶ (Bkz.: AYM, 1995; AYM, 2012). Bunlara rağmen, idarenin bir kısım idari nitelikli işlemlerinden

15 Örneğin; 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinden evvel, KYGM’nin KMYKK’nın genel bütçe kapsamındaki “I” sayılı cetvelinde yer aldığı için kamu tüzel kişiliğini kaybetmiş olduğuna dair bir karar, bilahere üst derece mahkemesince bozulmuştur (Bkz.: Yargıtay, 2007’dan Akt.: Pınar, 2010:99).

16 Anayasanın 155. maddesi, idari yargı düzeninin en yüksek mahkemesinin Danıştay olduğunu belirtmiş ve idarenin eylem ve işlemlerinden doğan davalara ilişkin karar vermekle ya da aynı yargı düzeninde olması gereken idari yargı mercilerinin kararlarını incelemekle görevli ve yetkili kılmıştır. Dolayısıyla idarenin, kamu gücü ayrıcalığına dayanan eylem ve işlemlerinden kaynaklanan uyuşmazlıkları idari yargı yerlerinde çözülebilir (Derdiman, 2014:23). Anayasa Mahkemesi bir kararında (AYM, 1997), idari işlemin bir bölümünün idari yargıya tâbi (idari işlem), bir kısmının da adli yargıya tâbi olamayacağını; bu işlemin idari yargıya tâbi olması gerektiğini vurgulamıştır.

doğan, örneğin 5326 sayılı Kabahatler Kanunu kapsamındaki idari cezalara ilişkin uyuşmazlıkların adli yargıya tâbi tutulduğuna tanık olunmaktadır. Doktrinde de haklı olarak bu durumun idari işlemin idari nitelikli olma vasfını değiştirmeyeceğine işaret edilmektedir (Yıldırım vd., 2011:584). Anayasa Mahkemesi bir kararında idari eylem ve işlemlerden doğan davaların adli yargıda görülmesi konusunda “*haklı bir nedene dayanma*” ölçütü getirmiştir (AYM, 1997). Konuya bu zaviyeden bakılacak olsa bile, idari yaptırım ya da cezalarla ilgili başka bir kısım uyuşmazlıkların çözümünün idari yargıya bırakılması “haklı neden”e uymamakta, bu konularda ayırımın nasıl yapıldığını belirsiz hale getirmektedir.

3.6. “Kamu Gücü Ayrıcalıkları”na ve Bu Ölçütün Tek Belirleyici Olup Olmamasına İlişkin Tartışmalar

Kamu hizmetine ve bunun yürütülmesiyle bağlantılı ayrıcalık ve yükümlülükleri yerine getirmeye ilişkin kamu gücü ayrıcalıklarına sahip kuruluş (Clenci, 2020:4), kamu tüzel kişiliği addedilmiştir (VwGH, 1984’den Akt.: Clenci, 2020:4). Hâlbuki “*kamu gücü ayrıcalığı*”na sahip olmak, kamu tüzel kişiliğini belirlemede kesin ve tek ölçüt değildir (benzer görüş: Kalabalık, 2011:61; Sancakdar, 2012:108). Anayasa kamu tüzel kişiliği için lafız olarak, kurucu işlemlerle kurulmayı yeterli görmüştür. Kamu tüzel kişiliği için maddi yani yürütülecek faaliyetler açısından kamu gücüyle donanmış olmak aranmakla birlikte kurucu işlemlerle kurulmuş olmak da kamu tüzel kişiliği için gerekli olacaktır (Draf, 2006:74-75).

Kamu gücü ayrıcalıklarının kamu tüzel kişisi addedilmenin sonucu (Çağlayan, 2017:395) mu, yoksa sebebi mi olduğu belli de değildir. Bir görüş kamu tüzel kişiliğini kazanmak için kamu gücü ayrıcalıklarından birisine bile sahip olmayı yeterli görürken (Ulusoy, 2020:141); diğer bir görüş tüzel kişinin eylem ve işlemlerinin kamu hukuku alanında yoğunlaşması ve kamu gücü ayrıcalıkları kullanma konularının fazlalığının esas alınması gerektiğini (Özyörük, 1977:177; İsbir, 2017:194) ileri sürmektedir. Bazı ayrıcalıkların kamu gücü ayrıcalığından olup olmayacakları da tartışılmaktadır. Mesela bir görüş, vergi muafiyetine sahip olmayı kamu tüzel kişiliği için yalnız başına yeterli görmemektedir (Ulusoy, 2020:141).

Bir diğer tartışma konusu, kamusal yükümlülüklerin nitelemeye yönelik etki düzeyidir. Diğer bir tartışma kabilinden bakıldığında, “*kamusal yükümlülükler*”i kamu tüzel kişiliğinin belirlenmesinde “*kamu gücü ayrıcalıkları*”ndan farklı bir ayraç olarak görmek (Gözler ve Kaplan, 2019:100) gerektiği de iddia edilebilmektedir. Bu bağlamda örneğin idarenin kamu yararını gözetmesi bir yükümlülük (Zabunoğlu, 2012:79) olarak değerlendirilmiştir.

Kamu tüzel kişiliği vasfını etkileyecek olan önemli bir faktör de (*eskiden beri bir kısım görüşlerde işaret edilen ve yukarıda değinilen*) kuruluşun üstlendiği hizmetin kamu hizmeti olup olmadığına ya da bu görevlere yönelik faaliyetleriyle kamusal yararı hedefleyip hedeflemediklerine göre belirlenebileceği hususudur (Bkz.: Mayer, 1896:372-373; Rolland, 1932:28,31-32; Zanobini, 1945:105-107). Bir kuruluşun kamu hizmeti yürütüyor olmasının kamu tüzel kişiliği için bir belirleyici olarak görülmesi, bugün de geçerlidir (aksi görüş: İsbir, 2017:237-238). Çünkü kamu kurum ve kuruluşları “*hukuki şahsiyeti haiz kamu hizmetleri(dir)*” (Berthelémy, 1931:75).

Kamu hizmeti üstlenmek, kuruluşa, statü olarak özel hukuk tüzel kişilerinin göremediği/göremeyeceği faaliyetleri yürütmek şeklinde kamusal ayrıcalık; kamu adına serbestçe karar alma irade açıklama yetkisi vermiş olmaktadır (Özyörük, 1977:175). Kamu hizmeti üstlenen bir kuruluş, buna ilişkin görevlerini yerine getirebilmesi için başta “*yürütme yetkisi*” kullanılmalıdır. Yetkinin bir haktan değil, kamu hizmetini yerine getirme yükümlülüğünden kaynaklanması haklı bir içerik arz edebilir (benzer görüş: Berthelemy, 1931:92). Bu durumda kamu tüzel kişiliği niteliğini kazanmak için “*kamu hizmeti üstlenme*”nin yeterli olabileceği gibi bir iddia sağlam temellere sahip görünmektedir. Bir görüş, kamu tüzel kişiliğini, kamusal statüye sahip olma ve kamu hizmetlerini yerine getirme kapsamında görmektedir (Adamovich vd., 2009:31-32; Berthelemy, 1931:75).

3.7. Kamu Tüzel Kişisi Olarak Nitelendirilmeyen Tüzel Kişiler Bakımından Belirsizlikler/Tartışmalar

Daha önce de belirtildiği üzere (Bkz.: Yayla, 2009:227; Gözler ve Kaplan, 2019:105), bir kuruluşun yalnızca kamu gücü ayrıcalıklarına sahip olması onun kamu tüzel kişiliği olduğunu göstermeye yeterli olamaz. Özel hukuk kişileri de üstün güç ve ayrıcalıklarla donatılmış (Günday, 2011:78; Kalabalık, 2011:61; Sancakdar, 2012:108) olabilecekleri gibi; kamu tüzel kişilerinin, bir kısım faaliyetlerinde özel hukuka tâbi olabilmeleri (benzer görüş: Yıldırım, 2006:328) de mümkündür. Örneğin 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun idari kuruluşa verdiği sözleşmeyi fesih yetkisi bir kamu gücü ayrıcalığı olarak görülmesi gerekirken; uygulamada bundan doğan uyuşmazlıklar özel hukuka tâbi tutulmaktadır.

Konu ile ilgili olarak doktrinde yaşanan bir diğer tartışma kamu hizmetinin belirlenmesinde yaşanan yetersizliklerdir. Konumuz açısından bakılırsa, kamu gücü ayrıcalıkları; “kurucu işlemler”le kurulan bir özel hukuk tüzel kişinin, *-kendisine yine kurucu işlemlerle verilen-* kamu hizmet(ler)i bağlamında ortaya çıkan ayrıcalıkları ve yetkilerini kapsamaktadır. Bu açıdan bakılacak olursa, kamu personeli istihdam edebilmek, kamusal mallara ilişkin hukuki rejimin sağladığı avantajlara sahip olmak gibi çok çeşitli ayrıcalık ve yetkilerin sebebi ve kaynağı olan kamu hizmeti, mevzuatta tanımlanmadığı için, özel hukuk tüzel kişilerine verilecek görevlerin kamu hizmeti olup olmadığı açıkça belirlenemez bir içerik taşımaktadır. Kaldı ki doktrinde kamuya yararlı olsun ya da olmasın, özel hukuk tüzel kişilerinin, kamu hizmeti faaliyetleri yürütmesi, onların kamu tüzel kişisi olmaları sonucunu (da) doğurmaz (Çağlayan, 2017:391).

Gerek Danıştay ve gerek Uyuşmazlık Mahkemesi kararlarındaki yaygın görüşün, özel hukuk tüzel kişilerinin idari işlem yapamayacakları yönündedir (Yıldırım vd., 2011:589). Danıştay, *Türk Hava Yolları Anonim Ortaklığının (THY) kamu tüzel kişiliğinin sona ermesi sebebiyle, çıkardığı yönetmeliğin idari işlem sayılmayacağına karar vermiştir* (Danıştay, 2007, Bkz.: Yıldırım vd., 2011:589; İnanç, 2018:100). Diğer taraftan, 649 sayılı KHK ile ilga edilen 580 sayılı kanunla *Milli Prodüktivite Merkezi* gibi “*bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tâbi*” ya da ESB ya da OSB gibi kanunlarında “özel hukuk tüzel kişisi” olduğu belirtilen kuruluşlar da; kamu gücü ayrıcalıklarına sahip olsalar bile bunlara kanunlarla verilen görevlerin idari görev ya da kamu hizmeti olduğu anlaşılmadıkça (kanunlardaki nitelendirme esas alınarak), “özel hukuk tüzel kişisi” olarak görülebileceklerdir.

5984 sayılı Kanunda “*özel hukuka tâbi tüzel kişi*” olduğu açıkça belirtilen TFF, kulüplerarası ilişkilerde ve benzer bir kısım konularda düzenleyici işlemler yapabilmek ve uygulamak gibi yürütebilme ayrıcalıklarına sahip olduğundan dolayı doktrinde (Çağlayan, 2017:388-389) ve yargı kararlarının bir kısmında¹⁷ “kamu tüzel kişisi” addedilmektedir. Tüm bunlara rağmen TFF, Uyuşmazlık Mahkemesince ve diğer bir kısım yargı kararlarında ise özel hukuk tüzel kişisi olarak vasıflandırılmaktadır (UYM, 1990’dan Akt.: Çağlayan, 2017:386; Danıştay, 1997’den Akt.: Çağlayan, 2017:386). Yüksek Seçim Kurulu (YSK) ise bir kararında “*(TFF’nin) kanunla kurulmuş bulunması ve kendisine kanunla kamu gücüne ait bir takım yetkileri kullanma imkânı tanınmış olması karşısında kamu kurumu niteliğinde olduğuna*” hükmetmiştir (YSK, 2015).

Bir bakışa göre, “kamuya yararlı” derneklerin bir kısım vergilerden muaf olmaları gibi bir kısım kamusal ayrıcalıklar ya da usuller ile donatılmaları, onların kamu tüzel kişisi olduklarını göstermez. Örneğin “Kızılay” kamuya yararlı dernektir. Hatta 5253 sayılı Dernekler Kanununda adına (md.27, 27/A) da yer verilmiş ve kanunlarda kendisine görev ve yetki verildiği de belirtilmiştir (md. 27/A). Kızılay, bu görev ve yetkilere ilişkin yasal düzenlemenin yapılmadığı dönemde, gelirlerini tekel ve imtiyazlı görevlerine harcadığı nazara alınarak kurumlar vergisinden muaf tutulan özel bir statüye sahip olmasına (Danıştay, 2002a’dan Akt.: İsbir, 2017:317) rağmen, genellikle bir “*özel hukuk tüzel kişisi*” olarak görülmüştür.

Kamu gücü ayrıcalığı bir kuruluşun kamu tüzel kişisi olarak vasıflandırılmasında yeterli görülmezken, farklı emsal kararlara tesadüf edilebilmektedir: Örneğin yukarıda da değinildiği üzere, kurucu bir işlemle kurulmayan, izin ya da sözleşme usulüyle bir kamu hizmeti de üstlenmeyen, (özel hukuka tâbi, dolayısıyla) özel hukuk tüzel kişisi olan bir derneğin bünyesinden öğretmen, öğrenci ve memurları çıkarması işlemine karşı açılan davada yerel idari yargı mercii; işlemin özel hukuk işlemi ve görevli yargı yerinin adli yargı olduğunu belirterek görevsizlik kararı vermiştir. Danıştay ise yapılan dava konusu işlemi idari işlem addedmiş ve davada idari yargının görevli olduğuna hükmetmiştir (Danıştay, 1991’den Akt.: İnanç, 2018:29).

4. SONUÇ YERİNE: KAMU TÜZELKİŞİLİKLERİNE İLİŞKİN BELİRSİZLİKLERİ GİDERİCİ BİR DENEME

Anayasada ve kurucu işlemlerde özel hukuk tüzel kişisi ya da özel hukuka tâbi tüzel kişi olarak kurulmuş olan kamu hizmeti üstlenmiş tüzel kişilerin kamu tüzel kişisi olup olmadıkları konusunda tartışmalar vardır. Bu bağlamda bu kuruluşların, tam “bir kamu tüzel kişisi” addedilmedikleri (Onar, 1966:1045-1047; Yıldırım vd., 2011:21) ama yerine göre; “*kamu tüzel kişiliğine yaklaşan yeni bir müessesese*” (Danıştay 2010; UYM, 1999’dan Akt.: İsbir, 2017:346), “*özel hukuka göre organize edilen idari kuruluşlar*” (Maurer, 2006:530), “*idare benzeri*

¹⁷ Emsal bir kararda (A16İM, 2009’dan Akt.: Çağlayan, 2017:387) TFF’nin “*kamu kurumu ve kuruluşu kapsamı dışında tutulamayacağı*” belirtilmiştir. Bir başka kararda da (Yargıtay, 2014’dan Akt.: Çağlayan, 2017:388), bünyesinde görevli bir personelin kamu görevlisi addedildiği için rüşvet suçunun işleyeni olabileceğine ilişkin bir konuda “*5894 sayılı Yasada TFF’nin özel hukuk hükümlerine tâbi, tüzel kişiliğe sahip, özerk bir kuruluş olduğunun belirtilmesinin de kamusal bir faaliyet icra etmediğini göstermeyeceği*”ne işaret edilmiştir.

kuruluşlar” (Zabunoğlu, 2012:297), “*atipik kuruluşlar*” (Gözübüyük ve Tan, 2013:340; İsbir, 2017:195,232), “*karma nitelikli kuruluşlar*” (Esener, 2001:145’den Akt.: Yıldırım vd. 2011:16) şeklinde adlandırıldıkları görülmektedir.¹⁸ Bu tür yapılanmalara Amerikan hukukunda “*kamu tüzel kişileri benzeri*” kuruluşlar denmektedir (İsbir, 2017:468,473).

Bilindiği üzere kamu tüzel kişiliğini belirlemede öncelikle buna niçin ihtiyaç duyulacağı, belirlemenin ne işe yarayacağı göz önünde bulundurulmalıdır. Esasen, idare hukukunda yürütülebilir şekilde karar alma ve uygulama anlamında idari işlem ve eylem yapabilme yeteneğine sahip olan süleler, yukarıda söylendiği gibi merkezden yönetim ya da kamu tüzel kişilerinin bünyesinde yer alan “*idari makam*”lardır. İdari eylemler ve işlemlerden doğan davalarda, dava ehliyeti için de 659 sayılı KHK çerçevesinde olduğu gibi aynı değerlendirme yapılabilecektir. Bu kuruluşlar bir noktada Devlet ya da diğer kamu tüzel kişiliklerini değil, ama bunların temsil edilmesi şartıyla merkezden yönetimdeki organik ve/veya fonksiyonel idare ya da kamu tüzel kişilikleri içerisinde yer alan idari makamları ön plana çıkarmaktadır.

Doktrinde, örneğin Bonnard, Duguıt ve Jéze gibi Fransız yazarların tüzel kişilikten bahsedilemeyeceği şeklindeki düşünceleri (Derbil, 1955:270) ve Otto von Gierke’nin gerçek kişiliğin esas olduğu yönündeki görüşleri (Song, 1999:35) de dikkat çekmektedir. Ancak bu izahat, idare hukukunda kamu tüzel kişiliği teorisinin işlevsiz kaldığını göstermez. Çünkü idari bir kuruluş olarak statüsü, eylem ve işlemlerde bulunabilme, idari sözleşmeler yapabilme, kamu görevlileri istihdam edebilme, kamu malları edinebilme ve bunlar üzerinde tasarruflarda bulunabilme, idari denetim yapabilme, idari yönden denetlenmeye açık ve tâbi olma (Stelkens, 2016:1019); hak ve borçlara ehil olabilme ve hakları kullanma ile borç altına girebilme yeteneğinin tespitinde kamu tüzel kişiliği “belirleyici” ya da “ayırıcı” vasfını yitirmemiştir.

Bir tüzel kişinin niteliğinin belirlenemediği hallerde, öncelikle, *kuruluşun kurucu işlemlere dayanıp dayanmadığı* belirlenmelidir (Bull ve Mehde, 2009:31). Kaynağını kurucu işlemlerde bulmayan bir kuruluş kamu hizmeti ya da idari bir görev üstlenemez; idari faaliyette de bulunamaz (aynı kanaat: Günday, 2011:79). Bir kuruluşun kamu tüzel kişisi olması için tüzel kişilik formunda kurulması gözetilir. Kamu tüzel kişiliğinin belirleyici faktörlerinden birisi, (organik ya da fonksiyonel idare olarak) merkezden yönetimin ya da bir kamu tüzel kişisinin hiyerarşik denetiminden muaf tutulmuş olmasıdır. Bir kuruluşun kamu tüzel kişisi sayılması için o kuruluşun kurucu işlemlerle kurulmuş olması ve idareye de organik bağla bağlanmış olması gerekmektedir (Derdiman, 2015:55).

Bir kuruluşun kamu tüzel kişisi olup olmadığı Anayasa, kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hükümlerinde açıkça anlaşılamıyorsa; kuruluşun kamu tüzel kişisi olup olmadığının belirlenmesinde Anayasanın değişik 123/son maddesi nazara alınacaktır. Bu Anayasa hükmüne göre de, *kamu tüzel kişiliği, ancak kurucu işlemlerle kurulabilecektir*. Bununla birlikte; bir kuruluşun, kanunun, *yapılandırılma şekli, üstlenilecek kamu hizmetini ve benzeri diğer hususları belirten genel çerçeve koyarak verdiği yetki ile kurulması* da kanaatimizce Anayasanın hâlihazırdaki anılan 123/son maddesine aykırı değildir. Kamu tüzel kişiliğinin diğer bir şartı, “*kamu hizmeti üstlenmeye ve bunu yerine getirici faaliyetlere bağlı ayrıcalıklar ya da yetkilere ilişkin ‘kamu gücü ayrıcalıkları’*”na sahip olmaktır. Özel hukuk tüzel kişileri, kamu tüzel kişilerinin sahip oldukları kamu gücü kullanmak ayrıcalıklarına sahip değildirler (Dural ve Öğüz, 2017:227).

Belirtmek gerekir ki; kamu hizmetleri idare tarafından ya da idarenin yakın denetim ve gözetimi altında yürütülmek üzere özel hukuk (tüzel) kişilerine verilebilir. Bu durum, kamu hizmetiyle görevlendirilen bir özel hukuk tüzel kişisini “*potansiyel hak ve yükümlülükler vererek*” (Bull ve Mehde, 2009:35) diğer özel hukuk kişilerine nazaran farklı ve ayrıcalıklı bir konuma taşımış olur. Bu durum, kamu hizmetinin yürütülebilmesi için “yürütme yetkisi” kullanabilme ayrıcalığı verir. Böylece bir tüzel kişi, kamu hizmetini yerine getirme görevine/yükümlülüğüne ilişkin faaliyetleri yürütürken ve yürütebilmek amacıyla düzenleyici işlemler yapabilme, mal edinebilme, harcama yapabilme, işçiler dışında kalan kamu personeli istihdam edebilme, daha da önemlisi tek yanlı olarak hukuk âleminde sonuç doğuracak işlemler ve eylemler tesis edebilmek gibi yetkileri kullanabilme ayrıcalıklarını da elde etmiş olur (benzer görüş: Stelkens, 2016:1017; Jellinek, 1931:175-176). Dolayısıyla bir özel hukuk tüzel kişisine kamu hizmeti vermek onu, doktrinde ayrıca aranan kamu gücü ayrıcalıklarıyla böylece zaten mücehhez kılmış olmaktadır. Kamu hizmeti üstlenen bir tüzel kişi, bu görevin yerine getirilmesi için, örneğin mal edinirken ihale yapmak, personel alırken yeterliliği gözetmek gibi idari ve yasal usullere uymak yükümlülüklerini de üstlenmiş olur. Görüldüğü üzere, kamusal yükümlülükler idarece yapılması gereken görevlerin yerine getirilmesi ile ilgilidir (Raschauer, 2009:381). Bu durum idareyi kamusal

18 Doktrinde (örneğin: Gözübüyük ve Tan, 2013:305,340-347) bunlardan 5984 sayılı Kanunla kurulan TFF ve 5449 sayılı Kanunla kurulan BKA’lar gibi kuruluşlar biraz daha “*bağımsız idari otorite*” benzeri; ihracatçılar birliği gibi kuruluşlar ise kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları benzeri görülebilmektedir.

yetki ve ayrıcalıklardan yararlanır (Odyakmaz vd., 2011:219) duruma getirmektedir. Kuruluş bu yükümlülüklerini de ihale açma ve kamu personeli alma gibi yetkiler kullanarak yerine getirmiş olur.

Dolayısıyla, bir tüzelkişiliğin “kamu tüzel kişiliği” sayılması için öngörülen kamu gücü ayrıcalıkları; başta o tüzel kişiliğin kamu hizmeti üstlenmekle emsallerine göre kazandığı imtiyaz olmak üzere, üstlenilen kamu hizmetinin yerine getirilmesinin doğasında bulunan yürütme yetkisi ve kuruluşa buna bağlı olarak tanınacak diğer yetkilere sahip olmak şeklinde tezahür etmektedir. Bu sebeple de kamu hizmeti üstlenmek kanaatimizce doğrudan kamu gücü ayrıcalığı ile donatılmanın bir göstergesi olmaktadır. Nitekim bir kuruluşun kamu gücüne sahip olmasından başka mal ve gelirlerinin ayrı bir hukuki rejime tâbi tutulmasını ve kamu görevlisi istihdam edebilmesini ayrıcalık kapsamında gören görüşler (örneğin: Günday, 2011:78-79; Özyörük, 1977:177) de bu kuruluşların üstlenilen kamu hizmetlerinin gerekleriyle bağlantılı olduğunu dolaylı bir şekilde kabul etmiş olmaktadır. Bir emsal kararda da kamu tüzel kişiliği vasfının kazanılması için bir tüzel kişinin üstlendiği görevlerin ve konumunun gerektirdiği yükümlülüklerin gereği olarak kullanabileceği yetkilerle donatılması gerekli görülmüştür (VwGH, 1974).

Kamu hizmetlerinin yürütülmesi için sahip olunması gereken ayrıcalıkların neler olduğu mevzuatta açıkça belirlenmemiştir. Özel hukuk kişileri için söz konusu olmayacak her türlü ayrıcalık ve kamu hizmetlerini yürütmede kuruluşa verilen ve onu muhataplarına karşı üstün kılan statü, ayrıcalık ve yetkiler bu kapsamda düşünülebilirler (benzer görüş: Stelkens, 2016:1015). Kuruluşun kamu hizmeti üstlenmesinin gereği olarak (örneğin *alım satımlarda yasal usullere ve eşitliğe uymak için ihale açmak gibi*) kamusal usullere uymak yükümlülüğünü yerine getirmek için bir kısım yetkiler kullanabilmesi, icraî kararlar alabilmesi ve bunları doğrudan icra edebilmesi; kamu görevlisi istihdam edebilmesi, mallarının “kamu malları”nın hukuki rejimine tâbi olması, vergi ve ödemelerden muaf olması gibi örnekler hep ayrıcalıkları kapsama dâhildirler. Öte yandan kamu gücü ayrıcalıklarının diğer bir göstergesi olmak itibarıyla, idarenin görevlerini yerine getirirken kamu gücüyle hareket ettiği eylem ve işlemlerinden doğan uyumsuzluklar da haklı bir yasal istisna ve sebep olmadıkça idari yargı yerlerinde çözümler.

Anayasa veya kurucu işlemlerde “*kamu tüzel kişisi*” olduğu belirtilen (benzer görüş: Kirste, 2017:47) ve kamu gücü ayrıcalıkları tanınan kuruluşlarla; kamu tüzel kişisi olduğu karine seviyesinde bile olsa (Ağar, 2006:6; İsbir, 2017:367-668), hiçbir şüpheye yer vermeyecek şekilde anlaşılan kuruluşların kamu tüzel kişisi kabul edilmeleri gerekir. Böyle bir açıklığın olmaması halinde, örneğin kuruluşun “tüzel kişilik” olduğunun belirtilmesiyle yetinilmesi bile; bu kuruluşun, aşağıda izah edilen durumlar haricinde, kamu tüzel kişiliği olarak nitelemesine elverişli olmaz (Stelkens, 2016:1017-1018).

Anayasanın 6771 sayılı kanunla değişik yeni düzenlemeleri Bakanlar Kurulunu kaldırmıştır. Yeni sistemde Cumhurbaşkanlığı, devleti temsil eden, yürütme yetki ve görevini de tek başına üstlenen makamdır. Cumhurbaşkanı yardımcıları ise adı üzerinde Cumhurbaşkanının verdiği yetki sınırları dâhilinde ve yine Cumhurbaşkanı adına hareket etmektedirler. Yeni sistemde Bakanlıklar Cumhurbaşkanlığı bünyesine girmişlerdir. Anayasal sistemde bu şekildeki değişikliğe rağmen, merkezden yönetim bünyesinde yer alan kesin ve yürütülebilir karar alabilen ve bunun uygulanmasından sorumlu olan organik ve/veya fonksiyonel idare kapsamındaki idari makamlar, bu çerçevede “*kendine özgü bir kamu tüzel kişisi*” olan “*devlet tüzel kişiliği*”ni temsil etmiş olmaktadır.

“*Kamu tüzel kişilikleri idare hukuku hükümlerine tâbidirler*” (Atay, 2012:199). Çünkü bunlar kurucu işlemlerle kurulmuş ve Devlet bünyesinde konumlandırılmışlardır. Gördükleri iş, yöntem ve amaçları bakımından kamu kudretini temsil ederler ve yöneten ile yönetilen ilişkileri biçiminde yapılandırılmışlardır (İnan, 2005:146). Bu yapılar kamu görevlileri istihdam edebilirler ve vesayet denetimine tâbidirler. İcraî işlem yapabilirler (Jellinek, 1931:175-176) ve verilen kamu hizmetlerini kendi bütçeleriyle finanse ederek ve kamu gücü ayrıcalıklarına dayanan yetkiler kullanarak yürütürler (Dallmayr, 1961:760-761). Söz konusu yapılar, tâbi olacakları hukuki rejim olarak da kamu tüzel kişisidirler (Duran, 1982:72). Bunların, özel hukuk tüzel kişilerinin yapabilecekleri faaliyetleri de yapabilmeleri mümkündür (AYM, 1994). Bu durum bu kuruluşların eylem ve işlemler bakımından da, bunlardan kaynaklanacak uyumsuzluklar sebebiyle adli yargıda görülen davalarda taraf olmaları bakımından da kamu tüzelkişiliği niteliğini kanaatimizce değiştirmez. Çünkü gerek Anayasanın ve gerekse “kurucu işlemler”in bir kuruluşu herhangi bir istisnaya yer vermeden kamu tüzel kişisi olarak nitelemeleri bu sonucu gerektirir. Diğer taraftan, kamu tüzel kişileri ile özel hukuk tüzel kişileri arasında, yapıları itibarıyla hiçbir fark yoktur. Aralarındaki fark; doğuşları, faaliyet konuları, işleyiş biçimleri, denetlenmeleri ve nihayet sona eriş biçimlerindedir (Akipek ve Akıntürk, 2007:519). Kamu tüzel kişilerinin üstlendikleri kamu hizmetine yönelik faaliyetlerinde gözettikleri kamu yararı ve kamusal usuller statüye ilişkin değil, işleyiş biçimine ilişkin bir ayrıcalık oluşturmaktadırlar.

Kurucu işlemler, bir kuruluşu kamu tüzel kişisi olarak kurmak yerine, özel hukuka tâbi tüzel kişi ya da özel hukuk tüzel kişisi şeklinde kurabilirler ve bu halde; bu kuruluşun özel hukuk tüzel kişisi olarak faaliyet göstermesinden başka bir amaçla hareket etmiş olamazlar. Bu kurumların, devletlerin bir kısım ticari işlemlerini özel hukuka göre yapma zorunluluklarının (Hawkel ve Parpworth, 1998:87) ve liberal politikalar doğrultusunda özel hukuka tâbi teşkilâtlanmaya yönelimlerinin de bir sonucu olduğu (Dallmayr, 1061:780) göz önüne alınırsa, bu amaç daha ön plana çıkmaktadır.

Anayasanın 123/son maddesine göre kurucu işlemlerle yapılandırılan bir kuruluşun, yukarıda da söylediğimiz gibi, kamu hizmetiyle görevlendirilmesi durumunda kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılması, kamu hizmeti üstlenmesinin doğal sonucu olarak görülmelidir. Ancak kurucu işlemlerin özel hukuk tüzel kişisi şeklinde kurduğu tüzel kişilere kamu hizmeti niteliği taşımayan bir görev vermeyi amaçlamış olması da ihtimal dairesindedir. Bunun için kuruluşun üstlendiği faaliyetin kamu hizmeti niteliğinde olduğunun da anlaşılması gerekmektedir. Bu doğrultuda, ilk olarak denilebilir ki, kurucu işlemlerle kurulan ama kendisine verilen görevin kamu hizmeti olduğu herhangi bir veri ile tespit edilemeyen kuruluşun gerek kuruluş niteliği, gerek teşkilâtlanma şekli ve gerekse faaliyetleri bakımından özel hukuk tüzel kişisi kabul edilmesi gerektiği aşikârdır. Bir özel hukuk tüzel kişisine verilen görevin kamu hizmeti ya da idari bir nitelik taşıyıp taşımadığı ise, bunun toplumsal ihtiyaçları gidermeyi hedefleyip hedeflemediğine ve kamu görevlisi istihdam edebilme, tek yanlı yürütülebilir karar alıp uygulayabilme gibi yürütülüşüne ilişkin bir ayrıcalık içerip içermediğine bağlı olarak tespit edilebilecektir.

Açıklanan hususlar dikkate alındığında, kamu hizmeti yürütmek için kurulmuş ya da bir kamu hizmeti ile görevlendirilmiş özel hukuka tâbi tutulan tüzel kişilerin ya da özel hukuk tüzel kişilerinin üç yönlü olarak incelenmesi gerekecektir;

1. Bu kuruluşlar teşkilâtlanma şekli bakımından vakıf veya dernek ya da kooperatif formunda kuruldukları ya da “kamu tüzel kişisi” niteliğinde teşkilâtlandırılmadıkları için, özel hukuk tüzel kişisidirler ve “*özel hukuk organizasyonu idari kuruluşlar*”dır (Maurer, 2006:530). Bu yönden kapsam itibarıyla kamu tüzel kişileri, görevlendirme ya da izin veya sözleşme usulü ile görevlendirilmiş tüzel kişiler dışındaki tüzel kişiler diye anılabilecektir (Derdiman, 2015:55).
2. Kurucu işlemlerle özel hukuk tüzel kişisi ya da özel hukuka tâbi tüzel kişi olarak kurulan tüzel kişilikler; kurulmaları, hiyerarşik yapılanmaları, görev ve yetkileri ile buna bağlı ast-üst dizilişi gibi konular bakımından kamu tüzel kişisi olarak nitelendirileceklerdir. Çünkü başta, “*kurma (görevlendirme ve yapılandırma)*” kamu hukuku kapsamında olduğu gibi, kurma işleminin kendisi de ayrıca bir kamu hukuku işlemidir. Örneğin Uyuşmazlık Mahkemesi bir kararında, 351 sayılı Kanunla “*tüzel kişiliği olan ve özel hukuk hükümlerine bağlı*” olarak kurulan *Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumunun*, kamusal örgütlenme içinde yer almasını ve organlarının işlevlerini nazara alarak ve kuruluşunun dayandığı 351 sayılı kanunun bir *kamu kanunu* olduğundan hareketle kamu kurumu olduğunu kabul etmiştir (UYM, 1981’den Akt.: Yenice ve Esin, 1983:393). Dahası, Anayasanın kamu tüzel kişilerinin kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kurulabileceği yönündeki 123/son maddesi karşısında; bu “kurucu işlemler”in kamu hizmeti ile görevlendirerek kurduğu bir kuruluşu “özel hukuk tüzel kişisi” niteliğinde kurmayı amaçladığını söylemek mümkün olamaz.
3. Kurucu işlemlerle özel hukuk tüzel kişisi ya da özel hukuka tâbi tüzel kişi olarak kurulan tüzel kişilikler, faaliyetleri itibarıyla da özel hukuk tüzel kişisi olarak görülecek olsalar bile üstlendikleri kamu hizmetlerine ilişkin faaliyetlerine bağlı olarak sahip oldukları kamu gücü ayrıcalıkları sebebiyle idari makam (Erkut, 1990:65’den Akt.: İsbir, 2017:476) ve dolayısıyla kamu tüzel kişisi olarak niteleneceklerdir.

Kendileri kamu hizmeti yüklenmiş oldukları ve örneğin TJK gibi bir kısım özel hukuk tüzel kişilerinin konumuzla ayrıca ilişkisi olduğu dikkate alındığında, bunların durumlarına da yeri gelmişken değinmekte yarar olacaktır. Kamu hizmet(ler)ini veya idari görevleri bir idari sözleşme ya da izin usulü ile görevlendirilerek¹⁹ üstlenmiş tüzel kişiler (teşkilâtlanma tarzı diyebileceğimiz) şekli ölçüte göre de (üstlendiği faaliyetleri bakımından) maddi ölçüte göre de, “kamu hukuku tüzel kişisi” olarak kabul edilemezler (Onar, 1966:1047; Dallmayr, 1961:787-788). Bunlar, kamu tüzel kişileri için Anayasal usulün gerektirdiği kurucu işlemlerle kurulmadıkları için *nitelik olarak da kamu tüzel kişisi değildirler*. İzah etmek gerekirse, bu tüzel kişiler,

19 “*Görevlendirme*” terimi, özel hukuk kişisine bir işi zorla yaptırmak gibi bir anlamı da içerebileceğinden; bunun yerine “*yetkilendirme*” terimi önerilebilir (Çal, 2012:174-175). Şurası var ki kamu yönetiminde yetki, verilen bir görevin yerine getirilmesi için kullanılır. Bu sebeple, izin ya da sözleşme ile görevlendirme terimini özel hukuk kişilerinin istekleri doğrultusunda görevlendirme şeklinde düşünmek gerekecektir.

üstlendikleri idari görevleri idarenin yakın denetim ve gözetiminde yapmış olmaktadır. Bunlar (idare ile aralarındaki ilişkinin bir vekâlet sözleşmesinden kaynaklanan ilişki olmadığı varsayıldığında), kamu hizmetlerini, idarenin vekili olarak, idare adına değil; “sözleşme” ya da “izin”den ve idare hukuku kurallarından kaynaklanan yetki ve sorumluluklar dairesinde kendileri yürütmüş olmaktadır. Dolayısıyla, yürüttükleri kamu hizmetlerinden yararlanan muhataplarıyla (=üçüncü kişilerle) doğrudan, kendileri muhatap olmaktadır. Söz konusu yapılar kamu yönetimi teşkilâtı içinde yer almazlar ve kurucu işlemlerle kurulan özel hukuk tüzel kişilerine nazaran daha fazla özel hukuka tâbidirler (Dallmayr, 1961:787). Bunların faaliyetlerinde garantör, izin veren ya da sözleşen idare yani kamu kuruluşudur (Ehlers, 2010:12). Bu kuruluşların, görev veren idareye karşı bir kısım hak ve borçları söz konusudur. Söz konusu kurumlar kendi statüleri ve üstlendikleri kamu hizmetlerini yürütürlerken de özel hukuk tüzel kişisi olarak görülürler (Onar, 1966:1048). Hatta bunların kamu hizmetlerinin muhatapları olan 3. kişilerle olan tüm uyumsuzlukları özel hukuka tâbidir (Gözübüyük ve Tan, 2013a:794; Onar, 1966:1048). Hal böyle de olsa bu tüzel kişiler, üstlendikleri (yürütülebilir karar almak ve uygulamak gibi özel hukuku aşan üstünlükleriyle donanmış) idari nitelikli faaliyetleri bakımından, hizmet verdikleri üçüncü kişilere karşı kamusal yetkileri ile sınırlı olarak kamu tüzel kişiliğine yaklaşmış (Onar, 1966:1046-1048) olmaktadır. Hatta sözleşme ya da izinle verilen kamu hizmetlerini yerine getirip getirmemekten doğan uyumsuzluklara ilişkin davalar idari yargıda açılabilir (örnek: Danıştay, 1966).

KAYNAKÇA

- ADAMOVICH, Ludwig K., FUNK, Bernd-Christian, HOLZINGER, Gerhart ve FRANK, Stefan L. (2009), **Österreichisches Staatsrecht Band: 4 Allgemeines Verwaltungsrecht**, Springer-Verlag, Wien.
- AĞAR, Serkan (2006), “*Kamu Kurumları (Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşları)Teorisi*”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S.65, ss.277-310.
- AKİPEK, Jale G. ve AKINTÜRK, Turgut (2007), **Türk Medeni Hukuku: Başlangıç Hükümleri, Kişiler Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul, Cilt.1, 6.Baskı.
- AKÜZÜM, Hüseyin Ural (2016), “*Kamu Hukuku Açısından Vakıf Yükseköğretim Kurumları (Yasal Dayanakları ve Tüzel Kişiliği)*”, **Yayımlanmamış Doktora Tezi**, İstanbul Kültür Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- AKYILDIZ, Ali (2009), “*İmparatorluktan Günümüze Türk Vakıf Hukuku Gelişmelerine Kamusal Bakış*”, **Prof. Dr. Ali Naim İnan’a Armağan** (Ed. Mehmet Ünal, Veysel Başpınar, Hasan Seçkin Ozanoğlu, Süleyman Yılmaz), Seçkin Yayınları, Ankara, ss.1007-1027.
- AKYILMAZ, Bahtiyar, SEZGİNER, Murat ve KAYA, Cemil (2018), **Türk İdare Hukuku**, Savaş Yayınevi, Ankara, 9. Baskı.
- AKYILMAZ, Bahtiyar, SEZGİNER, Murat ve KAYA, Cemil (2018a), **Türk İdari Yargılama Hukuku**, Savaş Yayınevi, Ankara.
- ARAT, Nilay (2009), “*Türk İdare Hukuku’nda Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolları*”, **Doktora Tezi**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- ARDIÇ, Kamuran (1975), “*Kamu İktisadi Teşebbüslerinin 1961 Anayasasına Göre Genel Kurulları, Denetim Usulleri ve Sonuçları*”, **Danıştay Dergisi**, S.5(18-19), ss.88-130.
- ATAY, Ender Ethem (2012), **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 3.Baskı.
- ATAY, Ender Ethem (2012 ve 2020), **İdari Yargılama Hukuku**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2.Baskı.
- AVCI, Mustafa (2012), **Türkiye’de Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları**, Adalet Yayınevi, Ankara.
- AYAN, Mehmet ve AYAN, Nurşen (2011), **Kişiler Hukuku**, Mimoza Yayınları, Konya, 3.Baskı.
- AYAYDIN, Cem (2008), **İdare Hukukuna Giriş** (Ders Notları), Yenilik Basımevi, İstanbul, Cilt.1.
- AYAYDIN, Cem (2008a), **İdare Hukukuna Giriş** (Ders Notları), Yenilik Basımevi, İstanbul, Cilt.2.
- BALTA, Tahsin Bekir (1970), **İdare Hukuku I**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara.
- BULL, Hans Peter ve MEHDE, Veiht (2009), **Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre**, 8. Auflage, C. F. Müller Verlag, Heidelberg.

- CLENCİ, Elizabeth (2020), **Vertretung von Juristischen Personendes öffentlichen Rechts vor den Höchstgerichten**, Diplomarbeit, Universität Linz, Wien, <https://epub.jku.at/obvulihs/download/pdf/5325685?originalFilename=true> (Erişim Tarihi: 24.05.2021).
- ÇAĞLAYAN, Ramazan (2015), **İdari Yargılama Hukuku**, Seçkin Yayınları, Ankara, 7.Baskı.
- ÇAĞLAYAN, Ramazan (2017), “*Hukukumuzda Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı ve Kistasları*”, **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, S.7, ss.373-398.
- ÇAĞLAYAN, Ramazan (2018), **İdare Hukuku Dersleri “Temel Bilgiler”**, Adalet Yayınları, Ankara, 5.Baskı.
- ÇAL, Sedat (2012), **Türk İdare Hukukunda Ruhsat**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2.Baskı.
- DALLMAYR, Winfried R. (1961), “*Public and Semi-Public Corporations in France Law*”, **Law and Contemporary Problems**, S.26(4), ss.755-793.
- DERBİL, Süheyp (1955), **İdare Hukuku**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, Ankara, Cilt.1.
- DERDİMAN, Ramazan Cengiz (2014), **İdari Yargının Genel Esasları**, Aktüel Yayınları, Bursa, 3.Baskı.
- DERDİMAN, Ramazan Cengiz (2015), **İdare Hukuku**, Aktüel Yayınları, Bursa, 5.Baskı.
- DERDİMAN, Ramazan Cengiz (2015a), “*Başbakanlık ve Bakanlık Teşkilatlarında Kanun Hükmünde Kararnemelerle Yapılan Değişiklikler ve Hukukî Sonuçları*”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, S.19(4), ss.189-225.
- DERDİMAN, Ramazan Cengiz (2016), “*Kamu Kurumlarının Tâbi Tutuldukları Vesayet Denetiminin Anayasal Temelleri Üzerinde Düşünceler*”, **International Turgut Özal Congress on Business Economics and Political Science PROCEEDINGS E-Book I: Political Science and International Relations**, 14-16 April 2016, Turgut Özal University Press, Ankara, ss.335-352, <http://www.intoc.org/wp-content/uploads/2016/04/pro-pols.pdf> (Erişim Tarihi: 01.05.2016).
- DETTERBECK, Steffen (2014), **Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht**, Verlag C. H. Beck, München, 12. Auflage.
- DRAF, Florian (2006), **Körperschaft des öffentlichen Rechts im nur formellen Sinn oder eingetragener Verein – ein Rechtsformenvergleich am Beispiel des Bayerischen Landkreistages im Vergleich mit dem Landkreistag Nordrhein-Westfalen**, Inaugural-Dissertation zur Erlangung der Würde eines doctor iuris der Juristischen Fakultät der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Cuvillier Verlag, Göttingen.
- DURAL, Mustafa ve ÖĞÜZ, Tufan (2017), **Türk Özel Hukuku: Kişiler Hukuku**, Filiz Kitabevi, İstanbul, Cilt.2, 18.Baskı.
- DURAN, Lütfi (1982), **İdare Hukuku**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul.
- DURAN, Lütfi (1997), “*Türkiye’de Bağımsız İdarî Otoriteler*”, **Amme İdaresi Dergisi**, S.30(1), ss.3-32.
- EHLERS, Dirk (2010), “*Verwaltung und Verwaltungsrecht im demokratischen und sozialen Rechtsstaat*”, **Allgemeines Verwaltungsrecht**, herausgegeben: Hans-Uwe Erichsen und Dirk Ehlers, Walter de Gruyter GmbH & Co. KG, Berlin/New York.
- ERKUT, Celal (1990), **İdari İşlemin Kimliği**, Danıştay Yayınları, Ankara.
- EROĞLU, Hamza (1984), **İdare Hukuku**, Feryal Matbaası, Ankara, 4.Baskı.
- EROĞLU, Müzeyyen ve KUM, Melike (2010), “*Türkiye’de Kalkınma Ajanslarının İdari Teşkilat İçindeki Yeri*”, **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, S.35, ss.175-198.
- ESENER, Turhan (2001), **Hukuk Başlangıcı**, Alkım Yayınları, İstanbul, 4.Baskı.
- GSB – GENÇLİK VE SPOR BAKANLIĞI (2017), “*Federasyonlar*”, **Gençlik ve Spor Bakanlığı Kurumsal Web Sayfası**, <http://www.gsb.gov.tr/Federasyonlar> (Erişim Tarihi: 09.07.2017).
- FINDIKLI, Remzi ve BİLGİÇ, Veysel (2006), **İdare Hukuku**, Anadolu Yayıncılık, Ankara, 3.Baskı.
- FORSTHOFF, Ernst (1973), **Lehrbuch der Verwaltungsrechts Band I Allgemeiner Teil**, C. H. Beck’scheVerlagbuchhandlung, München, 10. Auflage.

- FUNK, William F. ve SEAMON, Richard H. (2016), **Administrative Law**, Published by Wolters Kluwer, New York, Fifth Edition.
- GİRİTLİ, İsmet, BİLGİN, Pertev ve AKGÜNER, Tayfun (2006), **İdare Hukuku**, Der Yayınları, İstanbul, 2.Baskı.
- GÖZLER, Kemal ve KAPLAN, Gürsel (2019), **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 21.Baskı.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref ve TAN, Turgut (2013), **İdare Hukuku – I Genel Esaslar**, Turhan Kitabevi, Ankara, 9.Baskı.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref ve TAN, Turgut (2013a), **İdare Hukuku- II İdari Yargılama Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 6.Baskı.
- GÜNDAY, Metin (2011), **İdare Hukuku**, İmaj Yayınları, Ankara, 10.Baskı.
- HATEMİ, Hüseyin (1979), **Medenî Hukuk Tüzel Kişileri I**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, İstanbul.
- HATİPOĞLU, Osman Gökhan (2013), “*Türkiye Kızılay Derneği’nin Kamusalılığı: Bir Çözümleme Denemesi*”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, S.11(22), ss.167-189.
- HAWKE, Neil ve PARP WORTH, Neil (1998), **Introduction to Administrative Law**, Cavendish Publishing Limited, London.
- İNAN, Ali Naim (2005), **Medeni Hukuk**, Banka ve Ticaret Hukuk Araştırma Enstitüsü Yayını, Ankara.
- İNANÇ, Mehmet (2018), **Özel Hukuk Tüzel Kişilerinin İdari İşlemleri**, Oniki Levha Yayını, İstanbul.
- İSBİR, Begüm (2017), **Kamu Tüzel Kişiliği**, Turhan Kitabevi Yayını, Ankara.
- JELLINEK, Walter (1931), **Verwaltungsrecht**, Verlag Von Julius Springer, Berlin, Dritte Auflage.
- KALABALIK, Halil (2011), **İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları**, Sayram Yayınları, Konya.
- KALABALIK, Halil (2016), **İdari Yargılama Usulü Hukuku**, Sayram Yayınları, Konya, 10.Baskı.
- KARAHANOĞULLARI, Onur (2011), **İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)**, Turhan Kitabevi, Ankara.
- KIRSTE, Stephan (2017), **Theorie der Körperschaft des öffentlichen Rechts Verwaltungshistorische, Organisationstheoretische und Verwaltungsorganisationsrechtliche Aspekte**, Die Online-Version dieser Publikation ist auf heiBOOKS, der E-Book-Plattform der Universitätsbibliothek Heidelberg.
- KUNTOĞLU, Ömer Faruk (2011), “*Kamu Tüzel Kişiliği*”, **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- KÜÇÜKYAĞCI, Nazif (2013), **Kamu Yararına Çalışan Dernekler**, Başbakanlık Yayınları, Ankara, <http://www.igb.gov.tr> (Erişim Tarihi: 08.09.2013).
- MAURER, Harmut (2006), **Allgemeines Verwaltungsrecht**, Verlag C. H. Beck, München, 16. Auflage.
- MAYER, Otto (1896), **Deutsches Verwaltungsrecht, Band: II**, von Duncker & Humblot, Leipzig.
- MEMİŞ, Emin (2014), **Genel İdare Hukuku Notları**, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- MERKL, Adolf (1942), **Umumi İdare Hukuku** (Çev. Bedri Tahir Şaman), Siyasal Bilgiler Okulu Yayını, Ankara.
- NOHUTÇU, Ahmet (2009), **İdare Hukuku**, Savaş Yayınevi, Ankara.
- ODYAKMAZ, Zehra, KAYMAK, Ümir ve ERCAN, İsmail (2011), **Anayasa Hukuku ve İdare Hukuku**, XII Levha Yayını, İstanbul, 13.Baskı.
- OĞUZMAN, Kemal, SELİÇİ, Özer ve OKTAY ÖZDEMİR, Saibe (2014), **Kişiler Hukuku (Gerçek ve Tüzel Kişiler)**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 14.Baskı.
- ONAR, Sıddık Sami (1966), **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, cilt: II, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul.
- OSTEN, Necmi (1968), **İdare Hukuku Dersleri**, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, Ankara.

- ÖZAY, İl Han (2002), **Günışığında Yönetim**, Alfa Yayınları, İstanbul.
- ÖZDEMİR, Gürbüz (2011), “*Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin Kuruluş Amacı, Hukuki Dayanakları ve Güncel Durum*”, **Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, S.21, ss.473-497.
- ÖZSUNAY, Ergun (1982), **Medeni Hukukumuzda Tüzel Kişiler**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, İstanbul, 5.Baskı.
- ÖZYÖRÜK, Mukbil (1977), **İdare Hukuku Ders Notları**, Teksir Fotokopi, Ankara.
- PINAR, Burak (2010), “*Kamu Mali Yönetiminde Tüzel Kişilik Sorunu: 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanununun Tüzel Kişiliğe Etkisine İlişkin Yargıtay Kararları Üzerinde Düşünceler*”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, S.12(Özel Sayı), ss.91-121.
- PLANAS, Ricardo Robles (2012), “*Strafe und Juristische Person*”, Eine Kritik des Art. 31bis des spanischen Strafgesetzbuches, **Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik**, 7/2012, ss.347-360.
- RASCHAUER, Bernhard (2009), **Allgemeines Verwaltungsrecht 3**, Vollständig überarbeitete Auflage, Springer Verlag, Wien.
- ROLLAND, Louis (1932), **İdare Hukuku** (Çev. İbrahim Âli), İstanbul Matbaası, İstanbul.
- SADIÇ, Veli ve İŞLER, İlyas İlker (2020), “*Kalkınma Ajansları ve Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı*”, **Fiscaoeconomia**, S.4(3), ss.722-735.
- SAKINÇ, Süreyya (2016), “*Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Kuruluş İşlemleri ve Denetimi*”, **Sakınç YMM Kurumsal Web Sayfası**, <http://www.sakincymm.com/userfiles> (Erişim Tarihi: 01.03.2016).
- SAKOWSKI, Klaus (2012), **Grundlagen des Bürgerlichen Rechts Eine Einführung für Wirtschaftswissenschaftler**, Zweite, überarbeitete und aktualisierte Auflage, Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg.
- SANCAKDAR, Oğuz (2012), **İdare Hukuku: Teorik Çalışma Kitabı**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2.Baskı.
- SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI (2012), **Kayseri Melikgazi 2012 Yılı Denetim Raporu**, Sayıştay, Ankara, <https://docplayer.biz.tr/> (Erişim Tarihi: 29.05.2021).
- SEROZAN, Rona (2013), **Medeni Hukuk Genel Bölüm/Kişiler Hukuku**, Vedat Kitapçılık Yayını, İstanbul, 4.Baskı.
- SEVER, D. Çiğdem (2016), “*Bir Kamu Kurumu Olarak Vakıf Üniversiteleri ve Bu Üniversitelerde Çalışan Akademisyenlerin Hukuki Statüsü*”, **Legal Hukuk Dergisi**, S.159, ss.1175-1216.
- SONG, Ho-Young (1999), **Die Verselbständigung der juristischen Person im Deutschen und Koreanischen Recht**, Universitätsverlag Rasch, Osnabrück.
- STELKENS, Ulrich (2016), “*Grundbausteine' des Verwaltungsorganisationsrechts: Juristische Person des öffentlichen Rechts, Organ, Organwalter, Behörde*”, **Juristische Ausbildung (JURA)**, S.2016(9), ss.1013–1025.
- ŞEKER, Gülseven (2012), “*İdari İşlemin Uygulanması*”, **E Akademi Hukuk Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi**, S.122, ss.1-35, <http://www.e-akademi.org> (Erişim Tarihi: 25.06.2016).
- TAN, Turgut (2013), **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara.
- TARIM VE ORMAN BAKANLIĞI (2021), **Teşklât Şeması**, Bakanlık Kurumsal Web Sayfası, <https://www.tarimorman.gov.tr> (Erişim Tarihi: 31.05.2021).
- ULUSOY, Ali D. (2020), **Yeni Türk İdare Hukuku**, Yetkin Yayını, Ankara, 3.Baskı.
- Von TUHR, Andreas (1923), **Bürgerliches Recht Allgemeiner Teil**, Verlag von Julius Springer, Berlin.
- WALLERATH, Maximilian (2009), **Allgemeines Verwaltungsrecht**, Erich Schmidt Verlag GmbH & Co., Berlin, 6. Auflage.
- YAPRAK, Nurhan (2019), “*Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Hukuki Niteliği*”, **Doktora Tezi**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

- YASİN, Melikşah (2019), “*Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri*”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, S.36(1), ss.315-333.
- YAŞAR, Hasan Nuri (2013), **İdare Hukuku**, Der Yayınları, İstanbul.
- YAYLA, Yıldızhan (2009), **İdare Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul.
- YENİCE, Kazım ve ESİN, Yüksel (1983), **Açıklamalı İctihatlı Notlu İdari Yargılama Usulü**, Arısan Matbaacılık, Ankara.
- YILDIRIM, Ramazan (2006), **Açıklamalı/Kaynakçalı İdare Hukuku Kavramları Sözlüğü**, Mimoza Yayınları, Konya.
- YILDIRIM, Ramazan (2012), **İdare Hukuku I**, Mimoza Yayınları, Konya.
- ZABUNOĞLU, Yahya Kâzım (1973), **Kamu Hukukuna Giriş**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, Ankara.
- ZABUNOĞLU, Yahya Kâzım (2012), **İdare Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara, Cilt.1.
- ZANOBINI, Guido (1945), **İdare Hukuku** (Çev. Atıf Akgüç, Sahir Erman), İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, İstanbul.
- A16.İM (2009), Ankara 16. İdare Mahkemesinin 16.11.2009 tarih, 2007/247 Esas ve 2009/493 sayılı Kararı.
- AYM (1976), Anayasa Mahkemesinin 05.02.1976 tarih, 1975/179 Esas ve 1976/28 sayılı Kararı.
- AYM (1992), Anayasa Mahkemesinin 1992/42 sayılı Kararı.
- AYM, (1994), Anayasa Mahkemesinin 22.12.1994 tarih, 1994/70 Esas ve 1994/65-2 sayılı Kararı.
- AYM, (1995), Anayasa Mahkemesinin 28.06.1995 tarih, 1994/71 Esas ve 1995/23 sayılı Kararı.
- AYM (1996), Anayasa Mahkemesinin 26.06.1996 tarih, 1996/28 Esas ve 1996/24 sayılı Kararı.
- AYM (1997), Anayasa Mahkemesinin 15.05.1997 tarih, 1996/72 Esas ve 1997/51 sayılı Kararı.
- AYM (2003), Anayasa Mahkemesinin 24.12.2003 tarih ve 2002/43 Esas ve 2003/103 sayılı kararı.
- AYM (2004), Anayasa Mahkemesinin 13.07.2004 tarih, 2004/52 Esas ve 2004/94 sayılı Kararı.
- AYM (2006), Anayasa Mahkemesinin 13.03.2006 tarih, 2006/21 Esas ve 2006/38 sayılı Kararı.
- AYM (2006a), Anayasa Mahkemesinin 05.01.2006 tarih, 2005/8 Esas ve 2006/2 sayılı Kararı
- AYM (2007), Anayasa Mahkemesinin 24.01.2007 tarih, 2005/95 Esas ve 2007/5 sayılı Kararı.
- AYM (2007a), Anayasa Mahkemesinin 30.11.2007 tarih, 2006/61 Esas ve 2007/91 sayılı Kararı.
- AYM (2012), Anayasa Mahkemesinin 16.02.2012 tarih, 2011/35 Esas ve 2012/23 sayılı Kararı
- AYM (2017), Anayasa Mahkemesinin 29.11.2017 tarih, 2016/192 Esas ve 2017/160 sayılı Kararı.
- AYM (2020), Anayasa Mahkemesinin 22.01.2020 tarih, 2018/125 Esas ve 2020/4 sayılı Kararı.
- AYM, (2020a), Anayasa Mahkemesinin 11.06.2020 tarih, 2018/155 Esas ve 2020/27 sayılı Kararı.
- AYM (2020b), Anayasa Mahkemesinin 16.07.2020 tarih, 2018/104 Esas ve 2020/39 sayılı Kararı.
- AYM (2020c), Anayasa Mahkemesinin 01.10.2020 tarih, 2020/60 Esas ve 2020/54 sayılı Kararı.
- DANIŞTAY (1944), DİBK'nın 08.12.1944 tarih ve 58/141 sayılı Kararı.
- DANIŞTAY (1965), Danıştay 12. Dairesinin 1965/967 Esas ve 1965/10 sayılı Kararı.
- DANIŞTAY (1966), Danıştay 12. Dairesinin 29.09.1966 tarih, 1965/4166 Esas ve 1966/2693 sayılı Kararı.
- DANIŞTAY (1969), Danıştay 8. Dairesinin 13.10.1969 tarih, 1969/1302 Esas ve 1969/3062 sayılı Kararı.
- DANIŞTAY (1971), Danıştay 12. Dairesinin 11.05.2971 tarih, 1969/1498 Esas ve 1971/1220 sayılı Kararı.
- DANIŞTAY (1991), Danıştay 10. Dairesi ise, 20.03.1991 tarih, 1990/1614 Esas ve 1991/1024 sayılı Kararı.

- DANIŞTAY (2002), Danıştay 1. Dairesinin 2002/48 sayılı Kararı.
- DANIŞTAY (2002a), Danıştay 4. Dairesinin 16.05.2020 tarih, 2001/3376 Esas ve 2002/2064 sayılı Kararı.
- DANIŞTAY (1995), Danıştay 1. Dairesinin 05.04.1995 tarih, 1995/62 Esas ve 1995/60 sayılı Kararı.
- DANIŞTAY (1997), Danıştay 10. Dairesinin 27.05.1997 tarih, 1997/972 Esas ve 1997/2081 sayılı Kararı.
- DANIŞTAY (2003), Danıştay 1. Dairesinin 23.09.2003 tarih, 2003/109 Esas ve 2003/124 sayılı Kararı.
- DANIŞTAY (2005), Danıştay 8. Dairesinin 09.12.2005 tarih, 2005/5327 Esas ve 2005/5081 sayılı Kararı.
- DANIŞTAY (2006), Danıştay 13. Dairesi 20.6.2006 günlü, E:2005/5108, K:2006/2552 sayılı kararı
- DANIŞTAY (2007), Danıştay 5. Dairesinin 17.12.2007 tarih, 2007/5319 Esas ve 2007/6963 sayılı Kararı.
- DANIŞTAY (2008), Danıştay 8. Dairesinin 2008/8235 Esas sayılı Kararı.
- DANIŞTAY (2010), Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 06.05.2010 tarih, 2006/2958 Esas ve 2010/910 sayılı Kararı.
- DANIŞTAY (2012), Danıştay 10. Dairesinin 23.05.2012 tarih, 2008/11777 Esas ve 2012/2469 sayılı Kararı.
- DANIŞTAY (2013), Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 20.03.2013 tarih ve 2009/2026 sayılı Kararı.
- DANIŞTAY (2017), Danıştay 13. Dairesinin 13.03.2017 tarih, 2016/3107 Esas ve 2017/623 sayılı Kararı.
- DANIŞTAY (2018), Danıştay 13. Dairesinin 13.03.2018 tarih, 2016/ 3396 Esas ve 2017/624 sayılı Kararı.
- Devlet Personel Başkanlığının (DPB) 08.03.2006 tarih ve 380 sayılı Görüşü, <http://www.dpb.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 09.11.2019).
- Devlet Personel Başkanlığının (DPB) 31.10.2008 tarih ve 19723 sayılı Görüşü, <http://www.dpb.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 16.01.2018).
- Devlet Personel Başkanlığının (DPB) 07.10.2009 tarih ve 17769 sayılı Görüşü, <http://www.dpb.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 09.11.2019).
- Devlet Personel Başkanlığının (DPB-2019a) 30.10.2009 tarih ve 19125 sayılı Görüşü, <http://www.dpb.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 09.11.2019).
- UYM (1981), Uyuşmazlık Mahkemesinin 04.03.1981 tarih ve 81/9 sayılı Kararı.
- UYM (1990), Uyuşmazlık Mahkemesinin, 21.05.1990 tarih, 1990/12 Esas ve 1990/12 sayılı Kararı.
- UYM (1995), Uyuşmazlık Mahkemesinin 20.03.1995 tarih, 1995/2 Esas ve 1995/1 sayılı Kararı.
- UYM (1999), Uyuşmazlık Mahkemesinin 03.05.1999 tarih, 1999/1 Esas ve 1999/11 sayılı Kararı.
- UYM (2013), Uyuşmazlık Mahkemesinin 11.11.2013 tarih, 2013/1410 Esas ve 2013/1600 sayılı Kararı.
- UYM (2015), Uyuşmazlık Mahkemesinin 06.04.2015 tarih, 2015/178 Esas ve 2015/194 sayılı Kararı.
- UYM (2020), Uyuşmazlık Mahkemesinin 27.01.2020 tarih, 2019/599 Esas ve 2020/18 sayılı Kararı.
- VwGH (1974), Verwaltungsgerichtshof, Entscheidungsdatum: 22.1.1974, Geschäftszahl 399/73, Sammlungsnummer (VwSlg) 4634 F/1974, <https://www.ris.bka.gv.at/> (Erişim Tarihi: 14.06.2021).
- VwGH (1984), Verwaltungsgerichtshof, Entscheidungsdatum: 18.10.1984, Geschäftszahl 83/15/0106, Sammlungsnummer (VwSlg) 5926 F/1984.
- YARGITAY (1970), Yargıtay 4. Hukuk Dairesinin 09.03.1970 tarih, 1969/13124 Esas ve 1070/1919 sayılı Kararı.
- YARGITAY (1974), Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun 04.10.1974 tarih, 1971/1-261 Esas ve 1974/1050 sayılı Kararı.
- YARGITAY (1978), Yargıtay 4. Hukuk Dairesinin 18.12.1978 tarihli Kararı (Yargıtay Kararlar Dergisi, S.5(4), ss.487).
- YARGITAY (1989), Yargıtay 9. Hukuk Dairesinin 1989/2472 sayılı Kararı.
- YARGITAY (1997), Yargıtay 9. Hukuk Dairesinin 1997/21516 sayılı Kararı.

- YARGITAY (2000), Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun 26.04.2000 tarih, 1999/10-1058 Esas ve 2000/846 sayılı Kararı.
- YARGITAY (2001), Yargıtay 10. Hukuk Dairesinin 2001/1 sayılı Kararı.
- YARGITAY (2007), Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun 12.12.2007 tarih, 2007/5-972 Esas ve 2007/972 sayılı Kararı.
- YARGITAY (2013), Yargıtay 22. Hukuk Dairesinin 23.10.2013 tarih, 2013/28148 Esas ve 2013/22168 sayılı Kararı.
- YARGITAY (2014), Yargıtay 5. Dairesinin 17.01.2014 tarih, 2013/16791 Esas ve 2014/516 sayılı Kararı.
- YARGITAY (2016), Yargıtay 22. Hukuk Dairesinin 16.02.2016 tarih, 2014/30034 Esas ve 2016/4139 sayılı Kararı.
- YARGITAY (2017), Hukuk Genel Kurulunun 09.06.2017 tarih, 2016/3 Esas ve 2017/4 sayılı İçtihadı Birleştirme Kararı.
- YSK (2015), Yüksek Seçim Kurulunun 01.02.2015 tarih ve 2015/107 sayılı Kararı.

