



*Araştırma Makalesi / Research Article*

## OSMANLI DEVLET İDARESİNDE KAMU TÜZEL KİŞİLİĞİ KAVRAMININ GELİŞİMİ

Sinan SUNAR<sup>1</sup>

### Öz

Kamu tüzel kişiliği, hukuk disiplininin üzerinde halen uzlaşa sağlayamadığı bir kavramdır. Hukuk sistemi içerisinde kişi ve tüzel kişi unsurlarının bileşiminden oluşan kavram, modern devlet yapılanmasıyla gündeme gelmekle beraber kriterleri konusunda halen tartışmalar devam etmektedir. Modern öncesi dönemde vakıflar tarafından yürütülen birçok amme hizmeti modern devlet yapılanmasıyla devletin sunduğu hizmetler haline gelmiş, bu hizmet genişlemesi ve çeşitliliği farklı türlerde kamu tüzel kişilerinin oluşumunu da gerektirmiştir. Tüzel kişiler, gerçek kişilere benzer şekilde hak ve ehliyete sahip kurucu kişilerden bağımsız yapılardır. Literatür taraması kullanılarak hazırlanan çalışmada Osmanlı devlet idaresinde kamu tüzel kişiliği kavramının gelişimi ele alınmaya çalışılmıştır. İdareyi ve kurumsal yapıları anlamak için oluşum süreçlerinin incelenmesi gerektiği açıktır. Türkiye’de Cumhuriyet dönemindeki idari ve hukuki kavramlardan biri olan kamu tüzel kişiliğinin anlaşılabilmesi için Osmanlı Devleti’ndeki gelişmelerin belirlenmesinin önemli olduğu savıyla hazırlanan çalışmada, Tanzimat Dönemi’nden başlayarak devletin yıkılışına kadar olan konuyla ilgili gelişmeler ortaya konulmaya çalışılmıştır. Modern devlet yapılanmasının kurulmaya başlamasıyla altyapısı hazırlanan ve 19. yüzyılın tamamına yakını bir anlamda hazırlık süreciyle geçen bu yapıların, modern dönem öncesinde de farklı şekillerde var olduğu kabul edilse de günümüzdeki anlayışa en yakın halini 20. yüzyılın başında gerçekleştirilen düzenlemeler sayesinde elde ettiği anlaşılmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Tüzel Kişiliği, Osmanlı Devlet İdaresi, Tanzimat Dönemi, Hukuk, Kamu Yönetimi

## DEVELOPMENT OF THE CONCEPT OF PUBLIC LEGAL PERSONALITY IN THE OTTOMAN STATE ADMINISTRATION

### Abstract

Public legal personality is a concept on which the discipline of law still has not reached a consensus. The concept, which consists of the combination of individual and legal person elements in the legal system, has come to the fore with the modern state structure, but there are still discussions about its criteria. Many public services carried out by foundations in the pre-modern period became the services provided by the state with the modern state structure, and this service expansion and diversity necessitated the formation of different types of public legal entities. Legal entities are entities that are independent of the founding persons, which have rights and competencies similar to real persons. In the study, which was prepared by using the literature review, the development of the concept of public legal entity in the Ottoman state administration was tried to be discussed. It is clear that formation processes need to be examined in order to understand administration and institutional structures. In the study, which was prepared with the argument that it is important to determine the developments in the Ottoman Empire in order to understand the public legal personality, which is one of the administrative and legal concepts in the Republican period in Turkey, the developments related to the subject starting from the Tanzimat Period until the collapse of the state were tried to be revealed. It is understood that these structures, the infrastructure of which was prepared with the establishment of the modern state structure and almost the entirety of the 19th century, went through a preparatory process in a sense, although it is accepted that they existed in different forms before the modern period, they achieved their closest form to today's understanding thanks to the arrangements made at the beginning of the 20th century.

**Keywords:** Public Legal Personelity, Ottoman State Administration, Tanzimat Period, Law, Public Administration

<sup>1</sup> Dr., sinansunar@hotmail.com, ORCID ID: 0000-0003-0765-4106

**Başvuru Tarihi** (Received): 09.11.2022 **Kabul Tarihi** (Accepted): 20.01.2023

## Giriş

İnsanların topluluk halinde yaşamaya başlamasıyla oluşan devlet, bireylerin tek başlarına yapamayacakları kamusal işleri üstlenen bir yapılanma olmuş ve bu işleri bir hukuk sistemi içerisinde yürütmüştür. Devlet ve akabinde oluşan hukuk sistemi içerisinde bireyler, belirli amaçlar çerçevesinde bir araya gelerek, kişi ve mal toplulukları oluşturmuşlar ve zamanla bu yapılar kuruculardan bağımsız ayrı bir varlık olarak kabul edilmeye başlanmıştır. İnsanların hem maddi imkân hem de yaşam süresi olarak güçlerinin yetmeyeceği hususlar etrafında bir araya gelmeleriyle oluşan bu yapılar tüzel kişilik olarak adlandırılmış ve tıpkı gerçek kişiler gibi eylem ve icraatlarıyla hukukun konuları arasında yerlerini almışlardır. Özel hukuk ya da kamu hukukuna bağlı olmaları yönüyle genel bir ayrıma tabi tutulan bu yapıların, devlet teşkilatlanmasının oluşumuyla birlikte varlık buldukları düşünülse de modern devlet yapılanmasıyla oluşan hukuk sistemleri içerisinde oluşmaya başladıkları genel kabul görmektedir.

Tüzel kişilik kavramı asıl olarak modern hukukun bir konusudur. Öncesinde oluşan benzer yapılar genel olarak dönemsel ya da ilgili kuruluşla bağlantılı bir noktada olmuş, yaygın bir hal almadığından hukuk süjesi olarak da nitelendirilmemiştir. Kapitalist iktisadi ilişkilerin giderek yaygınlaşması ile git gide piyasa toplumuna geçiş yaşanmış ve merkezi idari yapıların kurulmasıyla da yeni bir hukuk sistemine geçilmiştir. Burada hukuk hem modern bürokrasinin hem de gelişen iktisadi güçlerin aracı durumuna gelmiştir. Böylece kamu hukuku ve özel hukuk ayrımı ortaya çıkmıştır ki tüzel kişilikler de temelde bu iki hukuk sistemine tabi olarak ayrıma uğramışlardır.

Tanzimat, yeni bir idari ve iktisadi sistemin yanında bunların altyapısını oluşturan hukuk sisteminde de yeniliği temsil etmektedir. Bir reform dönemi olan Tanzimat, modern anlamda pek çok kavramın da idari, iktisadi ve hukuki alanlarda kullanılmaya başlandığı bir zaman dilimidir. Cumhuriyet Dönemi'nin hazırlık aşaması olarak da nitelenebilen Tanzimat, tüzel kişilik kavramının da ilk olarak ele alındığı ve zamanla kamu hukuku alanında kamu tüzel kişiliği (amme hükmi şahısları) kullanıldığı dönemdir.

Çalışma, Osmanlı Devlet İdaresi'nde kamu tüzel kişiliği kavramının gelişimini ele almaktadır. Üç bölümden oluşan çalışmanın birinci bölümünde kamu tüzel kişiliği kavramını hukuki olarak kişi kavramından başlayarak ele alınıp açıklanmaya çalışılmıştır. İkinci bölümde eski uygarlıklardan itibaren kamu tüzel kişiliği kavramının gelişimi irdelenmiş, üçüncü bölümde de özellikle 19. yüzyılın başından itibaren meydana gelen gelişmeler ışığında Osmanlı idari yapısında kamu tüzel kişiliği kavramının gelişimi ortaya konmaya çalışılmıştır. Yukarıda da belirtildiği gibi çalışma temel olarak Tanzimat Dönemi'nden başlayarak devletin yıkılışına kadar olan zamanda kamu tüzel kişiliği kavramının Osmanlı devlet idaresindeki gelişimini ele almaktadır. Bu bölümde Cumhuriyet Dönemi idari yapısının önemli kavramlarından olan kamu tüzel kişiliğinin Osmanlı Devleti'nin son döneminde nasıl ele alınarak geliştiği sorunsalı üzerine odaklanılmaktadır. Böylece kavramın gerek idari geleneğimiz gerekse hukuki yapımızda temel olarak nasıl ele alındığı daha iyi kavranabilecektir.

### 1. Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı

Kamu tüzel kişiliği kavramı idare hukuku literatüründe oldukça tartışmalı bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır. Türk İdare Hukuku açısından Anayasada herhangi bir tanımının yapılmamış olması kavramın özellikleri ve kriterleri açısından uzlaşmaya varılmasını zorlaştırmaktadır. Dikkat edileceği üzere kişilik ve tüzel kişilik gibi iki temel hukuki kavramın bir araya gelmesinden oluşan bir kelime olan kamu tüzel kişiliğini açıklamadan önce hukuki açıdan kişi, kişilik ve tüzel kişi kavramlarına kısaca göz atmakta yarar vardır.

Kişi kavramı kelime köken itibarıyla incelendiğinde, insan, şahıs ve dünyadaki hâkim canlı türü gibi terimlerle karşılanmaktadır. Batı dillerinde Latince “maske” anlamına gelen persona

sözcüğünden türeyen kavram, Roma'da "insan" anlamının yanında oyuncuların tiyatrodaki sahneye koydukları karakterlere ait maskeler için de kullanılmaktaydı ki oyuncuların şahsından farklılığı ifade ediyordu. Modern hukukun temeli Roma Hukuku'na dayandığından, günümüz hukuk kavramlarının önemli bir kısmının kökeninin burada aranmasında fayda vardır. Roma Hukuku'nda kişi kavramı aynı zamanda toplumsal yapıyı da yansıtmaktaydı. Sınıfsal bir yapıya sahip olan Roma toplumu, insanlar ve köleler şeklinde bir ayrıma tabi tutulmuş ve hukuki olarak köleler kişi sayılmadığından, haklarının da olmayacağı kabul edilerek, bir anlamda hukuk dışı bırakılmıştır (Akıncı, 2016: 159). Roma'da kişiye karşılık kullanılan persona sözcüğü hak öznesi manasına gelmekte ve hukuki olarak tanınan, hak sahibi olan ve borç altına girebilen şahıs olarak nitelendirilmektedir (İkizler, 2012: 27).

Kişiler arasındaki ilişkileri hak ve sorumluluk ekseninde düzenleyen hukuk, bir anlamda kişilerin varoluşuyla anlam bulabilmektedir ve böylelikle kişiler de hak sahibi olan ve bunlardan yararlanabilen özneler olarak görülmektedir. Zira hukuki sistemler yalnızca kişi olarak kabul edilen varlıklara hak ve sorumluluk yüklemekte ve bir ihlal durumunda ceza işlevini hayata geçirmektedir. Gözler (2009: 160), hukuki manada kişilerin altı özelliğinde bahsetmektedir. Buna göre kişiler; irade açıklayabilen, hukuki işlemler yapabilen, mülkiyet hakkı olan, hak sahibi olan ve borç alabilen, sorumluluk sahibi, mahkemelerde davacı ve davalı olabilen varlıklardır. Bundan dolayı hukuk sistemi tarafından kişi olarak kabul edilmeyen varlıklarla ilgili hukuki bir işlem, cezai bir müeyyide, yapılan herhangi bir şeyden dolayı sorumlu tutulma gibi durumlarla karşılaşmazlar, diğer bir deyişle, muhatap olarak kabul edilmezler (Zeytin ve Ergün: 75). Dolayısıyla bir hukuk sistemi içerisinde var olmanın temel koşulu sistemi oluşturan kurallar çerçevesinde kişi olarak kabul edilmektir.

Türk Hukuk Lûgatı'nda (1991: 307) da "şahıs" kelimesi ile varlık bulan kavram şu şekilde açıklanmıştır: "*Kendilerine hukukun hak ve borç sahipliği salâhiyeti tanıdığı varlıklardır.*" Bir diğer tanım ise konuya haklar ve mükellefiyetler ekseninde yaklaşarak, hukuk sistemlerinin tanıdığı hakların yanında mükellefiyetlerinden de sorumlu saydığı özneler olarak tanımlamaktadır (Gökmenoğlu, 1997: 29).

Kişilik kavramı ise daha geniş bir manayı ihtiva etmektedir. Kişi kavramını da kapsayan kişilik, kişinin hem maddi hem de manevi tüm değerlerini içine alır. Şöyle ki hayat ve sağlığın yanında onur, hürriyet ve saygınlık gibi manevi değerleri de barındırır (Arpacı, 2000: 2). Ayrıca kişilik kavramı adeta kişiye anlam veren bir noktada olsa da bir karşılıklılık söz konusudur. Kişi hukuki özneyi, kişilik ise kişinin yapma salâhiyetine sahip olduğu işlemleri ve ilişkileri ifade eder. Kişi olmadan kişilikten bahsetmek ne kadar zorsa, kişilik olmadan da kişinin yapma salâhiyetlerinden bahsetmek o kadar güçtür. Bir anlamda kişinin ehliyetinin ifadesidir (Özyörük, 1959: 59). Dikkat edileceği üzere hukuki manada kişi varlık olarak nitelendirilmektedir ve bu durum bizi kişi türlerine, yani gerçek ve tüzel kişi kavramlarına götürmektedir. Hukuk sistemleri içerisinde kişiler gerçek ve tüzel kişiler olmak üzere iki ana kategoriye ayrılmıştır.

Hak ehliyetine sahip olan kimseleri ifade eden gerçek kişi kavramı, asıl olarak hukukun öznesi konumundaki insanı kastetmektedir. Hukuki ilişkilerde taraf olabilen, hak sahibi olan ve yükümlülük altına girebilen kimseler olarak görülmektedir. Cinsiyete, yaşa ve akıl sağlığına bakılmaksızın, bazılarında göre cenin durumunda olsa bile kişi, haklara sahip gerçek kişi olarak görülür (Serozan, 1994:13). Gerçek kişiliğin başlangıcı tam ve sağ olarak doğumla başlar ve ölümle sona erer. Her insanın hangi hal ve durumda bulunursa bulunsun hak sahibi olma ve borç altına girmede eşit durumda olduğu Türk hukuk sisteminde de hükme bağlanmıştır (Çağlayan, 2016: 376-377). Bu durum Türk Medeni Kanunu'nun 8. maddesinde geçen "Her insanın hak ehliyeti vardır." ibaresi ve aynı maddenin ikinci fıkrasında bütün insanların hak ehliyetinde eşit oldukları açıkça ifade edilmiştir.

Açıklamalardan da anlaşılacağı gibi gerçek kişiler hak ve fiil ehliyetlerine sahiptirler. Hak ehliyeti, haklara sahip olmayı ve borç altına girmeyi kapsarken, fiil ehliyeti kişinin kendi iradesiyle hak kazanması ve borç altına girmesi olarak görülmektedir. Bu iki kavram arasındaki farka baktığımızda hak ehliyeti pasif, fiil ehliyeti ise kişinin kendi davranışları sonucu olduğundan aktiftir. Ayrıca hak ehliyeti herkese eşit verilmişken, fiil ehliyeti kişinin hareketlerine bağlı olduğundan, eşit değildir (Öztan, 2007: 239-240).

Hak ehliyetine sahip olma durumu tarih boyunca eşit olarak gerçekleşmemiştir. Daha önce de bahsedilen Roma'daki kölelerin durumu en bariz örneklerden biridir. Bu kişiler hak ehliyetine sahip olmadıkları gibi insan olarak bile görülmemektedir. Eşya olarak alınıp satılabilir yahut kiralanabilir konumda oldukları bilinmektedir (Arpacı, 2000:2). Hak ehliyetine kimlerin sahip olacağına dair kıstaslar ilgili ülkenin kanun koyucusu konumundaki yapılarca belirlenmekte olup, günümüzde modern devletler genel olarak konuyla ilgili Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ni temel almakta ve buna göre Roma ya da Nazi Almanya'sı dönemlerindeki hukuk kurallarının aksine tüm insanlar eşit sayılmaktadır (Taşkın, 1991: 205).

İnsanların yerleşik hayata geçmeye başlamasıyla ortaya çıktığı düşünülen ve hukuki bir kavram olan tüzel kişi kavramı ise belirli amaç/lar için birlikte hareket etme ve bu doğrultuda bireylerden bağımsız hak ehliyetine sahip bir varlığa duyulan gereksinimle oluşmaya başlamıştır. Gerçek kişilerin bir amacı hayata geçirmek adına bir araya gelerek bunun için mal varlıklarının belirli bir kısmını da bu işe tahsis edebilirler. Durumun süreklilik arz etmesi ve amacın gerçekleşmesi bir insan ömrü ve iktisadi kapasitesini aşması da ayrı bir yapılanma ve örgüt tipini gerekli kılmaktadır. (Hatemi, 1979: 5-6). Diğer bir deyişle, gerçek kişilerin bireysel çabalarıyla gerçekleştirmesi çok zor ya da mümkün olmayan amaçları hayata geçirebilmek için bir araya gelmesiyle oluşan kurumsal yapıların hukuki düzlemdeki tanımıdır denilebilir.

Tüzel kişi ile ilgili farklı yaklaşımları da ortaya koymak adına birkaç tanıma yer vermek faydalı olacaktır. Örneğin Özsunay, Osmanlı Dönemi ve Eski Medeni Kanun'da tüzel kişiyi ifade etmek için kullanılan "hükmi şahıs" yerine "hukuki şahıs" teriminin kullanılmasının daha uygun olacağını öne sürmektedir (1982: 5). Bir diğer yaklaşım yukarıda bahse konu açıklamalarla paralellik arz etmekte, tüzel kişilerin gerçek kişiler ve mal topluluklarından meydana geldiğini ve bunları da bir araya getiren unsurun ortak amaç olduğunu ifade etmektedir (Akyılmaz ve Sezginer, 2001: 102). Başka bir yaklaşım da kişilerden ve mal topluluklarından ayrı bir kurumsal yapıya dikkati çekmektedir. Bu noktada tüzel kişi onu kuran gerçek kişilerin keyfi iradesi altında olmayan kararlarının belirli organlarca alınıp uygulandığı kurumsal yapılar olarak değerlendirilmektedir (Serozan, 1994: 117).

Bu alandaki yapılanmaların ilki ve en önemlisi şüphesiz devlettir. İnsanın bireysel olarak gerçekleştiremediği pek çok hususu devlet yapı ve organları eliyle hayata geçirebilmiştir. Kişi ve mal toplulukları ise ikincil konumdadır. Bu yapılar, devlet yapılanması sonucu meydana gelen güvenlik ve hukuk sistemiyle ortaya çıkmışlar ve varlıklarını sürdürebilmişlerdir. Toplumsal ihtiyaçların zorlamasıyla meydana gelen tüzel kişiler, devlet ve hukuk sisteminin tesis edilmesinin akabinde kişi olarak tanınarak kabul edilmişlerdir. "Hükmi şahıs" gibi farklı terimlerle de ifade edilen bu yapılar ilgili hukuk sistemlerinin tanıdığı hak ve yükümlülüklerle sahip olup gerçek kişilerden ayrı bir konumdadır ki gerçek kişilerin insan olmalarından kaynaklı temel haklara sahip olmaları tabii olarak mümkün değildir. Gerçek ve tüzel kişiler arasındaki bağlantı ve ayrıma dair Hatemi'nin yaklaşımı oldukça dikkat çekicidir. Hatemi, temel olarak, hukuki manada hak sahibinin insan olduğunu, tüzel kişinin ise insanın faydasına olan işleri yerine getirmesi için icad edildiğini ifade etmektedir. Böylelikle pozitivist yaklaşıma karşı çıkan Hatemi, tüzel kişi ile gerçek kişiyi yani insanı eşit kılmanın doğru olmadığını, çünkü tüzel kişilerin insan için ve bunların en geniş hali olan devletin de insanlar için olduğunu vurgulamıştır (1979: 8).

Gerçek kişilerden farklı bir yapılanma ve hukuki statüye sahip olsalar da tüzel kişilerin de belirli hak ve özgürlüklere sahip olduğu bir gerçektir. İnsanlara özgü temel haklarla elbette aynı konumda değillerdir. Örneğin gerçek kişilerdeki yaşam hakkı tüzel kişilerde varlığını sürdürebilme hakkı şeklinde tezahür etmektedir. Bir anlamda gerçek kişilere dair temel haklar tüzel kişilere uyarlanmıştır. Tüzel kişilerin kişilikleri ve şahs-ı manevilerinin korunması bunlardan bazılarıdır. Bu hakları korumak için tüzel kişiler dava açarak tazminat talep etmek hakkına sahip olabilmektedir (Taşkın, 1992: 1).

Tüzel kişilerin genel olarak özelliklerine baktığımızda öncelikle hukuk sisteminin sınırları içerisinde meşru bir amaca bağlı olması gerekmektedir. Bu manevi ya da maddi bir amaç olabilir (Özay, 2007: 30). Manevi amaçlara örnek dernek ve vakıflar olabilirken maddi amaçlarda ticari şirketler ön plana çıkmaktadır. İkinci olarak tüzel kişilerin ayrı ve bağımsız bir kişiliğe sahip olmaları gerekir. Tüzel kişiler, üyelerinin ve idaresinde görevli kişilerin şahıslarından ayrı bir hukuk süjesidir. Bu anlamda tüzel kişi üçüncü kişilerle sözleşme yapabilir, mal varlığı edinebilir, davacı ve davalı olabilir (Serozan, 1994: 17). Üçüncü özelliği de yukarıda belirtilen hakların bir süjesi olabilmesi için düzenli bir örgütsel yapı ve organlara sahip olması gerekir. Genel olarak bu durum kanunla zorunluluk haline getirilmiştir. Misalen dernek ve vakıfların organları, genel kurulları gibi konular hep kanunla düzenlenmiştir (Korkusuz ve Ergün, 2009: 97). Son olarak da tüzel kişilerin belirli bir konuda ve belirli sınırlar içerisinde faaliyet göstermesi gereğidir. Kamu tüzel kişileri, devlet ve mahalli idareler için geçerli olmayan bu özellik genel olarak dernekler açısından bir kısıtlama getirmektedir. Dernekler Kanunu'nun 30. maddesinde tüzüklerinde belirttikleri amaçlar dışında derneklerin faaliyet yapmaları yasaklanmıştır (Dural ve Ögüz, 2012: 250).

Tüzel kişiler, hukukta, özel hukuk tüzel kişileri ve kamu tüzel kişileri şeklinde iki kategoriye ayrılmışlardır. Özel hukuk tüzel kişileri özel hukuk kurallarına göre kurulan ve faaliyet gösteren tüzel kişilerdir. Bunlar kendilerini kuran kişilerin iradeleriyle kurulur ve faaliyetlerine son verirler. Kar elde etmek ya da sosyal yardım yapmak gibi amaçlarla kurulan özel hukuk tüzel kişileri de kişi toplulukları ve mal toplulukları olarak iki kategoriye ayrılır. Kişi toplulukları ekonomik ya da başka amaçlarla bir araya gelmiş kişilerden oluşan tüzel kişilerdir. Ticari şirket ya da dernekler bu türe örnek olarak gösterilebilir. Mal toplulukları da belirli müşterek bir amacın gerçekleşmesi için belirli bir malın bu işe tahsis edilmesidir ki vakıflar en dikkat çekici örneği teşkil etmektedir (Çağlayan, 2016: 376-377).

Kamu hukuku tüzel kişileri de adından da anlaşılacağı üzere kamunun ihtiyaç duyduğu hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla kamu hukuku kurallarına göre kurulan ve faaliyet gösteren tüzel kişilerdir (Serozan, 1994: 26). Kamu tüzel kişileri kuruluşları, ortadan kaldırılmaları, idare hukukunun bir öznesi olmaları, amaçları, personellerinin nitelik ve statüsü, yetki, sorumluluk ve idare şekilleri gibi pek çok etken özel hukuk tüzel kişilerinden ayrılmaktadır (Atay, 2012: 196). Kamu gücü kullanma ayrıcalığına sahip bu kuruluşlar kamu otoritesini temsil eder ve kanunla ya da kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak kurulurlar (Öztaş, 1998: 324). Kamu hukuku tüzel kişileri iki türde karşımıza çıkmaktadır. Bunlar kamu idareleri ve kamu kurumlarıdır. Kamu idareleri devlet ve yerel yönetimler olarak görülürken kamu kurumları belirli kamu hizmetlerini yerine getirmek için teşkilatlanmış ve tüzel kişiliğe haiz insan ve mal topluluklarıdır ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları olarak karşımıza çıkmaktadır (Öztaş, 1998: 12). Bu noktada; devlet, yerel yönetimler ve meslek kuruluşları kişi toplulukları şeklinde oluşan kamu tüzel kişilikleri ya da kamu idareleri olarak nitelendirilirken, mal topluluğu şeklindeki kamu tüzel kişilikleri kamu kurumları olarak adlandırılmaktadır. KİT'ler, üniversiteler, TRT gibi kurumlar bu alana örnek verilebilir.

Kamu tüzel kişiliği kavramının anayasada açık bir şekilde tanımlanmamış olması konuyla ilgili tartışmaları da beraberinde getirmiş, kuruluşunda kamu tüzel kişisi olduğu belirtilmeyen kurumlar

tartışmanın odağı haline gelmiştir. Bu noktada kuruluş biçimi, faaliyet alanı, yetki ve ayrıcalıkları, amacı gibi hususlar ön plana çıkmakta ve literatürde genel kriterler belirlenmeye çalışılmaktadır. Kavramla ilgili pek çok kriter ortaya konmuş olsa da genel olarak üzerinde uzlaşıldığı söylenebilen hususlar ele alınmaya çalışılacaktır.

Öncelikle kamu tüzel kişinin kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak kurulması gerekmektedir. İkinci olarak Anayasa ya da kanunda açıkça kurumun kamu tüzel kişisi olduğu belirtilmelidir. Eğer bu durum gerçekleşmemişse kurumu kamu tüzel kişisi olarak nitelendirebilmek için bazı kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılmış olması gerekmektedir. Bu bilgiler ışığında Gözler kamu tüzel kişisini şu şekilde tanımlamaktadır (2018: 482-484): “*Kamu tüzel kişisi; kanunla ..... kurulmuş ve bazı kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılmış olan bir tüzel kişidir.*”

Bir diğer kriter de kamu hizmeti yerine getirilmesidir. Buna göre bir kamu tüzel kişinin kamu hizmeti dışında bir faaliyet alanı düşünülemez (Gözübüyük ve Tan, 2014: 164). Bir tüzel kişiliğin kamu tüzel kişisi olmasının getirdiği sonuçlar ya da bir anlamda ayrıcalıkları Gözler şu şekilde sıralamaktadır (2002: 92-93):

- Kamu gücüyle donatılması nedeniyle tek yanlı işlem yapabilmekte ve özel kişiler aleyhine icrai kararlar alabilmektedir.
- Re’sen icra yetkisine sahiptir.
- İşlemleri hukuka uygunluk karinesinden yararlanır.
- Malları kamu malı statüsündedir.
- Gelirleri kamu geliri statüsündedir.
- Malları haczedilemez veya iflası istenemez.
- Düzenleme yetkilerini yönetmelik çıkararak kullanırlar.
- Kamulaştırma yapabilirler.
- İdarenin bütünlüğü içerisinde faaliyet gösterirler.
- Sözleşme hürriyeti yoktur. İhale zorunluluğu söz konusudur.
- Personel seçme hürriyeti yoktur. Sınavla alım yapmak zorundadır.

Genel olarak değerlendirildiğinde kamu tüzel kişisi kamu hizmeti yürütmek ve kamu yararı sağlamak amacıyla Anayasa veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılarak kurulan tüzel kişilerdir denilebilir.

## 2. Dünyada Kamu Tüzel Kişiliği Kavramının Gelişimi

Tüzel kişilik ve kamu tüzel kişiliği kavramları modern devlet ve toplum yapılanması ile birlikte gelişen modern hukuk sisteminin özel hukuk ve kamu hukuku ayrımlarına ait kavramlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak insanların topluluklar halinde yaşamaya başlamasıyla gelişen devlet en büyük kamu tüzel kişisi olmakla birlikte, toplumsal ihtiyaçlara yönelik olarak kurulan mal ve insan topluluğu şeklinde tüzel kişi olarak nitelenebilecek pek çok örnek de mevcuttur. Söz konusu kavramlara ait örgütlenmelere eski uygarlıklardan günümüze kadar farklı şekillerde rastlanabilmektedir.

Eski Mısır’daki hukuk sisteminde modern hukuk anlayışına benzer şekilde hem gerçek kişilerin hem de tüzel kişilerin hak ve borçlara ehil varlıklar olarak kabul edildiği anlaşılmaktadır. Devlet tüzel bir kişiliğe sahiptir. Bu yönüyle devlet, hazinesi olan, hak ve yükümlülüklerle sahip olabilen ve hukuki işlemleri tesis eden bir yapıdadır. Devlet tüzel kişiliği devlet başkanı tarafından temsil edilmektedir. Devlet başkanı devleti borç altına sokabilmekte, onun adına icrai işlem yapabilmekte ve bunları bizzat ya da yetkilendirdiği memurlar eliyle gerçekleştirmektedir. Aynı zamanda vakıf olarak nitelendirilebilecek dini kurumlara da bir anlamda tüzel kişilik tanınmış, mal varlıklarının satılması veya bağışlanması yasaklanmıştır. Vakıf senedinde belirtilmek kaydıyla söz konusu

yerleri kuranların gelirlerden pay almaları ve bu haklarını miras yoluyla devredebilmeleri sağlanmıştır (Okandan, 1951: 87-88).

Eski Yunan hukukunda da devletin dışında tüzel kişi olarak kabul edilebilecek yapılar mevcuttur. Özellikle dini mahiyetteki kuruluşlar bu kapsamdadır. Bunlara mülkiyet hakkı da tanınmıştır ki bir anlamda vakıf niteliğine sahiptir denilebilir. Ayrıca Genos olarak adlandırılan yapılar da bir tür tüzel kişi olarak görülmüştür. Bu yapılar birçok çekirdek ailenin bir araya gelmesiyle oluşan aşiret benzeri yapılardır. Genoslarda kollektif mülkiyet söz konusu olup, mallar şef tarafından yönetilmektedir (Okandan, 1951: 286).

Roma hukukunun eski dönemlerinde tüzel kişilik kavramına rastlanılmasa da sonraki yıllarda dernek ve vakıf benzeri yapılar ile esnaf birlikleri göze çarpmaktadır. Solidates olarak adlandırılan kurumlar vakıflara benzer yapılariken collegialar ise esnaf toplulukları şeklinde kurulmuşlar ve daha sonra üye olunması zorunlu hale getirilen birliklere dönüşmüşlerdir. Hristiyanlığa geçişle birlikte vakıf kurumlarının oluşumu daha kurumsal bir hale gelerek yaygınlaşmıştır. Roma'da ayrıca tüzel kişilik olarak nitelendirilebilecek ticaret ortaklıkları da kurulmuştur (Hatemi, 1979: 42).

Orta Çağ'a gelindiğinde Kıta Avrupası'nda Roma hukuku üzerine bina edilen Cermen hukuku etkin olmaya başlamıştır. Cermen hukukunda, aşağıda kısaca bahsedildiği gibi, katedilen belli aşamalar sonucunda günümüzde kabul edilen tüzel kişilik anlayışına yakın bir kavram oluşmaya başladığı söylenebilir. Bu süreçte ortak mal kavramı üzerine gelişen bir durum söz konusu olmuştur. Başlarda aralarında dini ya da mesleki bir bağ bulunan kişilerin bir mala birlikte sahip olabilmekteydi ve bu ortak mal zamanla üçüncü kişilere karşı bağımsız bir topluluk olarak görülmeye başlanmıştı. Daha sonraları genossenschaft olarak adlandırılan yapılarla bu mal varlıklarının kendisini oluşturan kişilerden müstakil bir halde olduğu kabul edilmiştir. Körperschaft adı verilen kuruluşlar da kişisel ilişkiler gittikçe silinmiş ve mal varlığının müstakil bir varlığa sahip olacağı düşüncesi hâkim olmuştur. Bu düşünce gittikçe dernek ve vakıf benzeri yapılara da tesir etmiş ve körperschaft vakıf ve dernekleri, genossenschaft ise kâr amacı güden kuruluşları nitelemek için kullanılmıştır. Böylece Cermen hukukunda üç tür tüzel kişilik oluşmuştur. Öncelikle kamu hukukunu ilgilendiren devlet, kilise ve üniversite gibi yapılardır. Tüzel kişilerin ikincisi şirketler, üçüncüsü de vakıf ve derneklerdir (Saymen, 1944: 15-16).

Yeniçağ'da hümanizm ve modernleşme ile birlikte bireyselliğin hâkim olduğu bir döneme girilmişse de tüzel kişilik fikrinin tam manasıyla 19. yüzyılda yerleşmeye başladığı anlaşılmaktadır. Kamu tüzel kişiliği kavramının da bu dönemde tam manasıyla gelişmeye başladığı söylenebilir. Devlet anlayışında yaşanan değişim hukuk sistemini de doğrudan etkilemiştir. Mutlak bir egemenliğe sahip yöneticilerin idaresi altındaki mülk devlet anlayışından gittikçe kralın şahsından ayrı bir hukuk devleti anlayışının hâkim olmasıyla modern devlet oluşmaya ve bugünkü anlamda kamu tüzel kişisi kavramı da meydana gelmeye başlamıştır (Özay, 2004: 120). Mülk devleti anlayışında devletin tamamı hanedanın malı sayıldığından yönetme yetkisi de hanedandıydı. Bundan dolayı kamu tüzel kişisi kavramının gelişmesi çok da olanaklı değildi. Egemenlik anlayışının değişimiyle birlikte hukuk devleti anlayışına geçildikçe insandan başlayarak hak ve özgürlükler temelinde bir hukuk sisteminin meydana gelmesiyle kamu tüzel kişiliği kavramı da gelişmeye başlamıştır (İsbir, 2017: 230).

Bireycilikle paralel bir seyir izleyen tüzel kişilik kavramı Kıta Avrupası ülkelerinin medeni kanunlarında farklı zamanlarda da olsa düzenlenmeye başlamıştır. Bu noktada Alman Medeni Kanunu diğerlerinden farklı bir özelliğe sahiptir. 1896'da yayımlanan Kanun, dernekler ve kamu tüzel kişilerini ayrı ayrı ele alarak ayrıntılı düzenlemelere yer vermiştir. Aynı şekilde İtalyan Hukuku'nda da kamu ve özel hukuk tüzel kişileri birbirinden ayrılmıştır. Ancak aynı yıllarda diğer ülkelerin kamu tüzel kişilerine kanunlarda yer vermediği görülse de birbirlerinden etkilenecek kavrama ilerleyen yıllarda yer verilmiştir (Özsunay, 1982: 8-18).

Modern öncesi dönemde hükümdarın şahsında birleşen devlet ve onun tüzel kişiliği olsa da egemenlik anlayışı, yönetim şekli ve hukuk sistemi kamu tüzel kişiliği kavramının gelişmesini engellemiştir. Kavram ancak modern dönemde başlayan bireycilikle birlikte hukuk sisteminin insandan başlayarak varlıkları kişi olarak tanımlaması gereğiyle tüzel kişi ve kamu tüzel kişisi kavramları gelişmiş ve bugünkü anlamını kazanmıştır.

### 3. Osmanlı Devleti'nde Kamu Tüzel Kişiliği Kavramının Gelişimi

Kamu tüzel kişiliği; Türk hukuk tarihi açısından tartışmalı bir kavramdır. Kavramın Cumhuriyet öncesi dönemde var olup olmadığı, neye ve hangi kavramlara dayandırıldığı ile ilgili tartışmalar halen devam etmektedir. Kapsamı ve karşıladığı mana itibariyle günümüz anlayışını tam karşılamasa da kamu tüzel kişiliği kavramının daha çok Tanzimat'la birlikte gelişmeye başladığı değerlendirilmektedir. Ancak ilk kamu tüzel kişisinin devlet olduğu kabul edildiğinde devletin tüzel kişiliğine dair yaklaşımın Eski Türklere kadar dayandırılabilirdiği bilinmektedir.

Eski Türklere devletin tüzel kişiliği kağanın şahsıyla bütünleşmiştir. İslam öncesi Türk devletlerini oluşturan boyları bir arada tutan temel unsurun kağan olduğu bilinmektedir (Üçok vd., 2002: 19). Cin ve Akgündüz de (1990: 65) bu devletlerde tüzel ve gerçek kişi ayrımı bulunduğunu iddia etmektedir. İslamiyet'in kabulünden sonra özellikle Selçuklu döneminde devlet tüzel kişiliği yalnızca sultanın şahsında değil hanedanla birlikte temsil ettikleri kabul edilmeye başlanmıştır (İsbir, 2017: 11).

Osmanlı Devleti'nde ise devlet en büyük tüzel kişi olmaya devam etmiş ve kuruluşundan itibaren Selçuklularda olduğu gibi hanedan ve devlet bir bütün olarak görülmüştür. Ancak zaman içerisinde tahta geçiş usulleri ve egemenlik anlayışında yaşanan değişimler devlet tüzel kişiliği temsilinin de değiştiğini göstermektedir. 15. yüzyılla birlikte Osmanlı'daki hükümdarlık anlayışında mutlak, bölünmez bir egemenlik anlayışı yerleşmiştir. Devlet artık hanedanın ortak malı gibi düşünülmüyordu. Padişahın bir imparator ve halife gibi mutlak ve soyut bir egemenlik anlayışına sahip olduğu anlayışı oluşmuştu. Artık padişah devlet gücünün, her türlü ayrıcalığın, takdirin ve hukukun kaynağı olarak görülüyordu. Diğer yandan devletin ilk yıllarındaki taht mücadeleleri geleneksel Türk yönetim anlayışının bir sonucu olarak görülürken artık yeni egemenlik anlayışıyla kabile-devlet gelenekleri terk edilmiş ve imparatorluk seviyesinde bir anlayışa geçilerek Roma İmparatorluğu'nun egemenlik anlayışına benzer bir anlayış ortaya konmuştur (İnalçık, 1959: 94). Özellikle Klasik Dönem'de patrimonyal devletin zirvesinde ulemanın iktidara katılması engellenerek padişahın şer'î kanunlar yanında örfî kanunları koymasını sağladığını ifade eden İnalçık, Weber'in patrimonyal hükümdarı toplumsal ve iktisadi ilişkilerin kesin belirleyicisi olarak tanımlaması çok temel bir nokta olarak görmektedir. Osmanlı'da da özellikle yönetici grupların padişahın lütfuyla örgütlenerek meşruluk kazanması, padişahın toplumsal ilişkilerdeki belirleyici rolünün açık bir göstergesidir. Padişahın tuğrasının olduğu yetki beratı olmadan hiçbir görevlinin ya da tapunun meşruiyetinin bulunmadığını, toplumsal gruplar, makam ve statüler, imtiyazlar vb. durumların ancak padişah tarafından yapılan düzenleme ve fermanlarla gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır (1994: 5-9).

16. yüzyıldan 19. yüzyıla kadarki dönemde yaşanan gelişmeler ise devletin gittikçe padişahın şahsından ayrıldığı, ayrı ve soyut bir varlık olarak anlam kazanmaya başladığını göstermektedir. Klasik Dönem'deki padişahın şahsında devletin tek, bölünmez yani mutlak olduğunun temsil edildiği, meşruiyetin tek kaynağı olduğu düşüncesi 16. yüzyılda yavaş yavaş değişmeye başlamıştır. Özellikle dış dünyada yaşanan önemli iktisadi gelişmelerin Osmanlı'yı etkilemesi içeride ciddi sıkıntılar oluşturmuştur. Yüzyıl başlarında hazinedeki açıklar ve giderlerdeki artışlara bir de sikkelerdeki ciddi değer düşüşü eklenince sorun gittikçe büyümüştür (Berkes, 2013: 228). Bu durum kul bürokratların gelirlerinde de ciddi azalmaya neden olmuş ve padişahın mutlak otoritesini sorgulamaya doğru giden bir süreci başlatmıştır. Padişah, kulların gözünde gittikçe kutsal varlığını yitirmiş ancak toplumsal meşruiyetin kaynağı olmaya devam ettiği için onu saf



dışı bırakmayı da göze alamamışlardır. Tahta geçme usulleri de hanedan içerisinde ciddi karışıklıklara neden olmuş ve zaman zaman kullar da tahta geçecek kişinin belirlenmesinde önemli rol oynamıştır. Yaşanan sıkıntılar dramatik bir şekilde 1622’de padişah Genç Osman’ın yeniçeriler tarafından öldürülmesi ile sonuçlanmıştır. Artık padişahın dokunulmazlık imajı ortadan kalkmış ve yönetimde sadrazam başkanlığındaki üst düzey bürokratlar her anlamda ön plana çıkmaya başlamışlardır (İnsel, 1996: 82-83).

Tımar sisteminin artık devletin mali ihtiyaçlarını karşılayamaz bir noktaya gelmesi, iltizam ve malikâne sistemlerinin yaygınlaşmasına neden olurken, bu sistemler mali kaynaklar üzerinde özellikle üst düzey kul bürokratların etkin bir konuma gelmesini sağlamıştır. Klasik Dönem’de padişahın egemenliğinin en önemli göstergeleri olan padişah beratlarıyla tımar tevcihlerinin dağıtılması usulü artık terk edilmiş, bürokratlar kendi inisiyatifleriyle usulsüz bir şekilde tımarları dağıtmaya başlamış, hatta tahrir defterlerine dahi işlenmeyen pek çok tımar ortaya çıkmıştır (Tabakoğlu, 2015: 326). Bu durum padişahın devlet yapılanmasındaki merkezî konumunun gittikçe zayıfladığının göstergelerinden biridir. Zira artık padişah mali sistem üzerindeki etkinliğini önemli ölçüde yitirmeye başlamış ve kul bürokrasi bu anlamda etkin bir konuma gelmiştir. 17. ve 18. yüzyıllarda Osmanlı bürokratlarına eski düzendeki padişaha sadâkatle bağlı ve onun sâdik temsilcileri olma durumunu ortadan kaldırmış, bunun yerine kul bürokratların gittikçe devlet yapılanmasında padişahın daha fazla ön plana çıktığı bir süreç oluşmaya başlamıştır (Heper, 2006: 65). Artık bürokratlar arasında soyut bir devlet ideolojisi yerleşmeye başlamıştır. Böylelikle padişaha kul değil, devlete hizmetkâr olma fikri yaygınlaşmış, bu durum 18. yüzyılda devletin içinde bulunduğu durumla paralel olarak “devleti yaşatma” (İnsel, 1996: 83), 19. yüzyılda da “devleti kurtarma” fikrine dönüşmüştür. Heper bu durumun en önemli göstergesi olarak âyanlarla imzalanan Sened-i İttifak metninin bir tarafında padişah yerine devlet ifadesinin kullanıldığını ifade etmektedir (2006: 73).

Tanzimat Dönemi’ndeki gelişmelere geçmeden önce, özellikle vakıflarla ilgili hususa değinmek gerekmektedir. Tanzimat’tan önce amme hizmeti gören vakıflar ve hazinenin de tüzel kişiliğe sahip olduğu değerlendirilmektedir. Literatürde Osmanlı’daki vakıfların tüzel kişi olup olmamasının ötesinde, kamu tüzel kişisi mi yoksa özel hukuk tüzel kişisi mi olduğu tartışmaları ön plana çıkmaktadır. Onar Osmanlı’daki vakıfların bir özel hukuk müessesesi olarak kurulsun da zamanla geçirdiği değişimlerle idari bir boyut kazanarak kamu kurumu haline geldiğini ifade etmiş, ayrıca vakıfların “amme hükmi şahsı” yani kamu tüzel kişiliğine sahip olmasının Türk hukuk tarihine özel bir durum olduğunu, Batı’da vakıfların daima bir özel hukuk tüzel kişisi olarak kaldığını ifade etmiştir (1960: 42, 538). Hatemi ise devlet görevlilerinin gözetimindeki vakıfların “yarı resmi” bir hüviyete sahip olduğunu belirtmiştir (1979: 330).

19. yüzyıl öncesinde kamu hukuku tüzel kişisi olarak tanımlanabilecek yapılar idari teşkilatlanma içerisinde görülmektedir. İdari yapılanma merkez ve taşra olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Merkez teşkilatı padişah, saray, Divan-ı Hümayun, Kapıkulu Ocakları gibi teşkilatlardan oluşurken taşra eyalet ve şehirlerden müteşekkildi (Ortaylı, 2017: 251). Ayrıca Onar, idari yapının Tanzimat öncesinde kanuni dayanaklara kavuştuğunu, IV. Mehmet zamanında Sadrazam Mustafa Paşa tarafından idari yapılanmaya ilişkin bütün kanunnamelerin bir araya getirilerek toplandığını belirtmiştir (1966: 642).

19. yüzyıl Osmanlı Devleti açısından reformlar yüzyılı olarak nitelendirilebilir. Sened-i İttifak’tan başlayarak II. Meşrutiyet süreci dâhil olmak üzere yaşanan anayasal gelişmeler ile özellikle idari teşkilatta yapılan yenilikler, hem devlet tüzel kişiliği hem de kamu tüzel kişiliği kavramlarının oluşum ve gelişiminde önemli rol oynamıştır. Sonuçsuz kalsa da Sened-i İttifak iktidarı sınırlandırma ve modern devlet yapılanmasına giden yolda önemli kilometre taşlarından birini teşkil etmiştir. Tanzimat Fermanı’nın ilanında devletin görevlerinin genel esasları belirlenmiş ve özellikle can, mal ve ırz güvenliğinin sağlanması üzerinde durulmuştur. Bu dönemde kurulan

meclisler ve bakanlıklar devlet tüzel kişiliği içerisinde kamu gücünü artırmaya yönelik adımlar olarak değerlendirilebilir. Özellikle merkezi meclisler dönemin idareyi kanunlara dayandırma iradesinin sembolleri olmuştur. Divan-ı Ahkam-ı Adliyye, Şura-yı Devlet, Divan-ı Muhasebat gibi yapılar devlet tüzel kişiliği içerisindeki kamu idareleri olarak dikkat çekmektedir. Bu yapıları kişi topluluğu şeklindeki kamu tüzel kişileri olarak değerlendirmek mümkündür.

İdari teşkilat içerisinde kamu tüzel kişiliğine yönelik adımların II. Mahmud'la birlikte atılmaya başlandığı bilinmektedir. 19. yüzyıl öncesinde kamu hizmetlerinin önemli bir kısmı vakıflar vasıtasıyla yürütülmekteydi. Ancak modern idari yapılanma sürecine girildiğinde bu durum yetersiz görülmüş ve modern kurumlar kurulmaya başlanmıştır. Fakat kamu tüzel kişiliği kavramı hemen ortaya çıkmamış, bağımsız kurumlar fikri gelişmeye başladıkça kamu tüzel kişiliği de idare içerisinde yerini almaya başlamıştır. Bu anlamda Hatemi, Encümen-i Daniş'in Osmanlı'daki ilk kamu tüzel kişiliği olduğunu iddia etmiştir. Aynı şekilde Darülfünun da modern üniversitelerin Osmanlı'daki ilk örnekleri olarak yerinden yönetim kuruluşlarının ilki olarak kabul edilmektedir (Hatemi, 1979: 69). İhsanoğlu ise Encümen-i Daniş'in Nizamnamesinin incelendiğinde özel hukuka bağlı bir kamu kuruluşu niteliğinde olduğunu ifade etmektedir (1996: 272).

Tanzimat Dönemi'nde mülki idarede yapılan en önemli değişiklik 1864 Vilayet Nizamnamesi'yle gerçekleşmiştir. Buna göre taşra teşkilat idaresinde değişikliğe gidilmiş, modern anlamda belediye ve il özel idareleri kurulmaya başlanmıştır. Eyaletler vilayetlere dönüştürülerek sonrasında sırasıyla sancak, kaza, nahiye ve köylere ayrılmıştır (Ortaylı, 2017: 438). Yine bu dönemde mülki idareyle ilgili çıkarılan kanunlardan biri olan 1871 tarihli İdare-i Umumiyye-i Vilayat Kanunu ile vilayetlere tüzel kişiliğe yakın bir konum verilmiştir (İsbir, 2017: 42).

1876 yılında Kanun-i Esasi'nin kabul edilmesiyle devlet tüzel kişiliği ilk kez anayasal bir zemine oturmuştur. Ayrıca Kanun-i Esasi'de geçen *tefrik-i vezaif* ilkesiyle yerinden yönetim ilkesinin benimsenmesiyle illere tüzel kişilik tanınmasının ve meclislere yürütmeye yönelik kararlar alabilme yetkisi verilmesinin önü açılmıştır (Giritli, 1970:66). Kanun-i Esasi'de egemenliğin kaynağının padişah olduğu vurgulansa da II. Meşrutiyet'ten sonra değişikliğe gidilmiş ve 1909'da yapılan 21 maddelik değişiklikle egemenlik hakkının padişah ve millet arasında paylaşıldığı kabul edilmiş, böylece devletin tüzel kişiliğinde önemli bir değişim meydana gelmiştir (Tanör, 2020: 216). 1876 Kanun-i Esasi'de belirtilen yetki genişliği (tevsi-i mezuniyet) ve görev ayrılığı (tefrik-i vezaif) ilkeleri II. Meşrutiyet Dönemi'nde uygulanmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda 1913 yılında İdare-i Umumiyye-i Vilayat Kanun-u Muvakkatı çıkarılarak idarenin bütünlüğü ilkesi esasına dayalı olarak merkezden ve yerinden yönetim bütün halinde ele alınmaya çalışılmış, ancak il genel idaresi ayrı bir tüzel kişilik olarak tanınmamıştır. Bu sayede bakanlıkların taşradaki uzantıları kurularak yerinden yönetim ilkesine doğru bir adım atılmıştır (Onar, 1966: 704). Dönem itibariyle görev ayrılığı ilkesine yüklenen anlam devletteki görevlerin idari ve siyasi olarak ayrılması esasına dayanmaktadır. Devletin egemenliğini ilgilendiren ve kamu gücü kullanma gereği olan işler siyasi olarak değerlendirilmiş ve yalnızca merkezi idarenin sorumluluğunda görülmüştür. Bayındırlık, tarım, eğitim, sanat ve ticaret ya da belediye işleri gibi görevler ise yerinden yönetime daha uygun vazifeler olarak telakki edilmiştir. Söz konusu duruma bu açıdan bakmak dönem yaklaşımının anlaşılmasında yarar sağlayacaktır (Yayla, 1982: 95-96). Diğer yandan aynı kanun ile il özel idarelerine ayrı bir tüzel kişilik tanınmıştır. Bu sayede vilayetler kamu hizmeti gören ayrı bir tüzel kişilik olarak tanınmıştır. Kanununun 75. maddesinde illerden “şahs-ı nevi” şeklinde bahsedilmiş, ayrı bütçe ve mal varlıklarına sahip oldukları belirtilmiştir (İsbir, 2017: 202). Aynı yıl çıkarılan diğer bir Kanun-u Muvakkat ile de tüzel kişi kavramı ilk kez bir hukuki metinde yerini almıştır. Böylece belediye, dernek, ticaret-sanayi odaları gibi kuruluşların da tüzel kişiliğe haiz olduğu kabul edilmiştir. 1913'e kadar Osmanlı içerisinde tüzel kişilik kavramı soyut olarak varken, bu tarihten sonra ise hukuki bir metne dayanarak kullanılmıştır (İsbir, 2017: 42).

Görüldüğü üzere 19. yüzyıl başında başlayan idari modernleşme süreciyle kamu tüzel kişiliği kavramının oluşarak idari teşkilat içerisinde oturması ve hukuki bir temele kavuşması ancak diğer yüzyılın ilk yıllarında mümkün olabilmektedir.

#### 4. Sonuç

Kamu tüzel kişiliği hukuk disiplini içerisinde medeni hukuktan anayasa hukukuna pek çok hukuk dalının ilgi alanına giren tartışmalı bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Kişi, tüzel kişi gibi hukukun temel kavramlarını içerisinde barındırması nedeniyle de önemli bir alanı işgal etmektedir. Türk hukuk tarihinde yeni bir kavram olarak düşünülse de en geniş kamu tüzel kişisi olarak devlet kabul edildiğinden, Eski Türklere kadar dayandırılabilir. Bu yönüyle insanlığın en eski zamanlarına dek götürülmesi de mümkündür. Zira eski uygarlıkların hukuk sistemleri içerisinde benzer yapıların görüldüğü değerlendirilmektedir. Ancak esas itibariyle kavram, modern hukuk sistemine aittir. Çünkü modern devlet yapılanmasıyla birlikte gündeme gelmiştir. Şöyle ki modern devletin oluşumuyla birlikte devletin hem etki alanı hem de sunduğu hizmetler oldukça genişlemiş ve çeşitlenmiştir. Daha öncesinde bu hizmetler vakıf benzeri yapılar sayesinde gerçekleştirildiğinden devletin sunduğu kamu hizmetleri içerisinde bulunmamakta ve dolayısıyla bu yapılar kamu tüzel kişisi olarak değerlendirilmemektedir. Diğer yandan kamu ve özel hukuk ayrımı da modern dönemlere ait bir durum olduğundan dolayı da modern bir kavram olduğu değerlendirilmektedir.

Osmanlı Devleti'nde de benzer şekilde kamu hizmetlerinin ifasında vakıflar modernleşme hareketleri öncesinde önemli bir vazife görmekteydiler. Ancak modern devlet yapılanmasına yönelik adımların atılmasıyla vakıf sistemi yetersiz kalmış ve söz konusu işler devlet bünyesinde yürütülmeye başlanmıştır. 19. yüzyılın tamamını meşgul eden idari reform süreci modern hukuka dair kavramların da oturmasının uzun bir zaman aralığına yayılmasına neden olduğundan kamu tüzel kişiliği kavramını hem idari teşkilat hem de hukuki metinler açısından 20. yüzyılın başlarında ancak yer bulabildiği anlaşılmaktadır. Dönem itibariyle yaşanan değişimin tetikleyici unsuru iktisadi gelişmelerdir. Yani iktisadi düzene uygun bir idari yapı tesisi gerekliliği idarenin belirli gelişmeleri geriden takip etmesine ya da bazı kavramların daha geç oturmasına neden olduğu söylenebilir. Özel hukuk tüzel kişileri arasında görülen şirketler, kamu tüzel kişilerine göre çok daha önce Osmanlı'da varlık göstermişlerdir.

İdari yapının geçirdiği değişimler ya da diğer bir deyişle reform süreçleri kamu tüzel kişiliğine yüklenen anlamın da değişimine neden olmaktadır. 18. yüzyılın sonlarında Nizam-ı Cedid ile başlayan Osmanlı'daki reform hareketi zaman zaman kesintiye uğrasa da Tanzimat'la birlikte geri dönülmez bir sürece girilmiş ve Batı örnek alınarak modern devlet yapılanmasına her alanda geçiş başlamıştır. Pek çok noktada nakil yoluyla yapılan değişimlerin idari ve toplumsal yapıya uyumunun uzun süre alması kamu tüzel kişiliği kavramının da ancak 20. Yüzyılın başlarında tam manasıyla oturmaya başladığı anlaşılmaktadır. Aynı şekilde Cumhuriyet Dönemi'nde kavramın gelişmelerden etkilendiği değerlendirilmektedir. Örneğin iktisadi gelişmeler ekseninde müdahaleci devlet anlayışı çerçevesinde oluşan yeni idari ve iktisadi yapıların kamu tüzel kişiliğine haiz varlıklar oldukları kabul edilmektedir.

#### Kaynakça

Akıncı, Ş. (2016). *Roma hukuku dersleri*. (9. Baskı). Konya: Sayram Yayınları.

Akyılmaz, B. ve Sezginer, M. (2001). *İdare hukuku dersleri*. Konya: Göksu Matbaası.

Arpacı, A. (2000). *Kişiler hukuku (gerçek kişiler)*. İstanbul: Beta Yayınevi.

Atay, E. E. (2014), *İdare hukuku*, (3. Baskı), Ankara: Turhan Kitabevi.

Berkes, N. (2013). *Türkiye iktisat tarihi*. İstanbul: Yapı Kredi.

- Cin, H. ve Akgündüz, A. (1990). *Türk-İslam hukuk tarihi 1. cilt (kamu hukuku)*. İstanbul: Timaş Yayınları.
- Çağlayan, R. (2016). Hukukumuzda kamu tüzel kişiliği kavramı ve kıstasları. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 7, 373-398.
- Dural, M. ve Öğüz, T. (2012), *Türk özel hukuku (kişiler hukuku) cilt 2*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Gözler, K. (2002). *İdare hukuku dersleri*, Bursa: Ekin Kitabevi.
- Gözler, K. (2009). *İdare hukuku 1. cilt*, (2. Baskı), Bursa: Ekin Kitabevi.
- Gözler, K. (2018). Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı Neye Yarar? K. Begüm İsbir'in Kamu Tüzel Kişiliği İsimli Doktora Tezinin Düşündürdükleri, *Prof. Dr. Metin Günday Armağanı içinde*, (ss. 477-500), Ankara: Atılım Üniversitesi Yayınları.
- Gökmenoğlu, H. T. (1997). *İslam'da şahsiyet hakları*, Ankara: T.D.V. Yayınları.
- Hatemi, H. (1979). *Medeni hukuk tüzel kişileri*. İstanbul: Sulhi Garan Matbaası
- Heper, M. (2006). *Türkiye'de devlet geleneği*. İstanbul: Doğu Batı.
- İhsanoğlu, E. (1996). \_Osmanlı Türkiyesinde kültür ve bilim hayatında tüzel kişiliğin gelişmesi ve teşkilatlanmanın başlaması, *Erdem Atatürk Kültür Merkezi Dergisi*, 9(25), 265-292.
- İnalcık, H. (1959). Osmanlılarda saltanat veraseti usulü ve Türk hâkimiyet telakkisi ile ilgisi. *AÜSBF Dergisi*, 14(1), 69-94.
- İnalcık, H. (1994). Sultanizm üzerine yorumlar: Max Weber'in Osmanlı siyasal sistemi tiplemesi. (K. A. Akgündüz Çev.). *Toplum ve Ekonomi Dergisi*, 7, 5-26.
- İnsel, A. (1996). *Düzen ve kalkınma kıskacında Türkiye*. İstanbul: Ayrıntı.
- İkizler, M. (2012). *Tüzel kişilerin ilkel kişiliği*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- İsbir, K. B. (2017). *Kamu tüzel kişiliği* [Doktora tezi, Gazi Üniversitesi] YÖK Ulusal Tez Merkezi Veri Tabanı.
- Korkusuz, R., Ergün, Ö. (2009). Hukuksal boyutlarıyla eski ve yeni vakıflar. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 16, 69-138.
- Okandan, R. G. (1951). *Umumi hukuk tarihi dersleri*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.
- Onar, S. S. (1960). *İdare hukukunun umumi esasları*. (2. Baskı) İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.
- Onar, S.S. (1966). *İdare hukukunun umumi esasları cilt 2* (3. Baskı). İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.
- Ortaylı, İ. (2017). *Türkiye teşkilat ve idare tarihi*. (6. Baskı), Ankara: Cedit.
- Özay, İ. (2004). *Günışığında yönetim*, İstanbul: Filiz Kitabevi
- Özsunay, E. (1982). *Medeni hukukumuzda tüzel kişiler*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları
- Öztan, B. (1998). *Tüzel kişiler*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Öztan, B. (2007). *Medeni hukukun temel kavramları*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Özyörük, M. (1959). *Hukuka giriş*. Ankara: Ege Matbaası.
- Saymen, F. H. (1944). *Medeni hukukumuzda hükmi şahıslar, cemiyet, vakıf, tesis*. İstanbul: Üniversite Kitabevi.

- Serozan, R. (1994). *Tüzel kişiler ve özellikle dernekler ve vakıflar* (2. Baskı). İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Tabakoğlu, A. (2015). *Türkiye iktisat tarihi*. (13. Baskı), İstanbul: Dergâh.
- Tanör, B. (2020). *Osmanlı-Türk anayasal gelişmeleri*. (33. Baskı), İstanbul: Yapı Kredi.
- Taşkın, A. (1991). Tüzel kişilerin kişilik haklarının korunması. *Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi*. 42(1-4). 202-243.
- Türk Hukuk Kurumu, (1991). *Türk hukuk lugatı*, Ankara: Başbakanlık Basımevi.
- Üçok, C., Mumcu, A. ve Bozkurt, G. (2002). *Türk hukuk tarihi*,. (10. Baskı). Ankara: Savaş Yayınevi.
- Yayla, Y. (1982). *Anayasalarımızda yönetim ilkeleri tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezâif*, İstanbul: İ.Ü. Siyasal Bilimler Fakültesi.
- Zeytin, Z. ve Ö. Ergün, *Türk medeni hukuku*, (3. Baskı), Seçkin Yayınları.