

# MERKEZİ KAYIT KURULUŞUNUN TÜZEL KİŞİLİĞİ VE ÜYELİK SÖZLEŞMESİNİN HUKUKİ NİTELİĞİ

*Legal Entity of the Central Registry Agency and the Legal Nature of the Membership Agreement*

**Hayri BOZGEYİK\***

**Murat EKİNCİ\*\***

## Öz

Merkezi Kayıt Kuruluşu (MKK), sermaye piyasası araçlarının kaydi sistem aracılığıyla saklama hizmetini elektronik ortamda sağlayan, anonim şirket olarak kurulmuş bir tüzel kişiliktir. MKK, 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ve ilgili mevzuatta özel hukuk tüzel kişisi olarak nitelendirilmiştir. Yürüttüğü kaydileştirme faaliyetinin kamu hizmeti niteliğini taşıması, kendisine ilgili mevzuat gereği bazı kamu gücü ve ayrıcalıkları tanınmış olması ve ayrıca Sermaye Piyasası Kurulu'nun vesayet denetimine tabi olması gibi hususlar MKK'nın tüzel kişiliğinin hukuki boyutunu tartışmaya açık hale getirmektedir. Bu durum MKK'nın kamu tüzel kişiliğine sahip bir kuruluş olarak kabul edilip edilemeyeceği


\* Prof. Dr., Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Ticaret Hukuku Anabilim Dalı, Ankara, Türkiye, hbozgeyik@aybu.edu.tr, ORCID 0000-0002-9974-7459

\*\* Dr. Öğr. Üyesi, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı, Ankara, Türkiye, mekinci@aybu.edu.tr, ORCID: 0000-0003-0411-3240.

**Makale Gönderim Tarihi/Received:** 04.04.2024.

**Makale Kabul Tarihi/Accepted:** 18.05.2024.

**Atıf/Citation:** Bozgeyik, Hayri ve Murat Ekinci. "Merkezi Kayıt Kuruluşunun Tüzel Kişiliği ve Üyelik Sözleşmesinin Hukuki Niteliği." *ASBÜ Hukuk Fakültesi Dergisi* 6, no. 1 (2024): 464-501.

**"Bu eser, Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License ile lisanslanmıştır. / This work is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License."** 

sorusunu gündeme getirmektedir. MKK'nın tüzel kişiliği hakkındaki bu tartışma ayrıca sermaye piyasası araçlarının kaydedilmesi faaliyeti kapsamında MKK tarafından akdedilen üyelik sözleşmelerinin hukuki niteliğini de tartışmaya açık hale getirmektedir. Bu çerçevede, MKK'nın tüzel kişiliğinin yanı sıra, MKK tarafından akdedilen söz konusu sözleşmelerin idari sözleşme niteliği taşıyıp taşımadıkları hususunun ele alınması gerekmektedir. Bu nedenle çalışmada, MKK'nın tüzel kişiliğinin hukuki niteliğinin yanı sıra MKK üyelik sözleşmesinin idari sözleşme sayılıp sayılmayacağı incelenmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Merkezi Kayıt Kuruluşu, Sermaye Piyasası, Kamu Tüzel Kişiliği, İdari Sözleşme, Üyelik Sözleşmesi.

### **Abstract**

The Central Registry Agency (MKK) is a legal entity established as a joint stock company that provides custody services of capital market instruments electronically through the registry system. MKK is defined as a legal entity under private law in the Capital Market Act No. 6362 and related legislation. However, issues such as the fact that the dematerialization activity it performs is a public service, that it is granted certain public powers and privileges in accordance with the relevant legislation, and that it is also subject to the tutelary supervision of the Capital Market Board, make the legal dimension of MKK's legal personality open to discussion. This situation raises the question of whether MKK can be considered an organization with public legal personality. This debate on the legal personality of the MKK also raises the question of the legal nature of the MKK membership agreements concluded by the MKK within the framework of the dematerialization of capital market instruments. In this context, in addition to the legal personality of the MKK, the question of whether the contracts concluded by the MKK have the character of administrative contracts should also be addressed. For this reason, our study examines the legal nature of the MKK legal entity and also evaluates whether the MKK Membership Agreement can be included in the category of administrative contracts.

**Keywords:** Central Registry Agency, Capital Market, Public Legal Entity, Administrative Agreement, Membership Agreement.

## GİRİŞ

Merkezi Kayıt Kuruluşu (MKK), sermaye piyasası araçlarının kaydedilmesi, saklanması, işlem görmesi ve ilgili taraflara kaydi hizmetlerin sunulması görevlerini ifa eden bir kuruluştur<sup>1</sup>. Kaydi sistem, sistem dahilinde yer alan sermaye piyasası araçlarının fiziki senet şeklinde basılması yerine elektronik ortamda kayıt altına alındığı bir sistemdir. Uluslararası literatürde “*Book – Entry System*” ya da “*Dematerialised System*” olarak adlandırılan bu sistemde sermaye piyasası araçlarına dair haklar, merkezi bir saklama kuruluşu nezdinde tutulan hesaplarda kayden izlenmekte ve bu araçlara dair hukuki işlemler, ilgili hesaplar üzerinde kaydi şekilde yapılan değişiklikler yoluyla gerçekleştirilmektedir<sup>2</sup>. Ülkemiz açısından bu görevi yerine getiren MKK, 4487 sayılı Kanun<sup>3</sup> tarafından 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu’na eklenen 10/A maddesiyle hukuk sistemimize dahil olmuştur. Bu düzenleme ile, fiziki sertifikaya bağlı klasik saklama sisteminden vazgeçilmiş ve sermaye piyasası araçları ile bunlara dair hakların elektronik ortamda MKK tarafından kayden izleneceği bir sistemin kanuni alt yapısı oluşturulmuştur<sup>4</sup>.

6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu (SerPK)<sup>5</sup> ile sermaye piyasalarındaki birçok konuda değişiklik yapılmıştır. Bunlar arasında, sermaye piyasası araçlarının kaydileştirilmesi ve MKK ile ilgili hükümler de yer almaktadır<sup>6</sup>. Söz

---

<sup>1</sup> Burak Adıgüzel, *Sermaye Piyasası Hukuku* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2022), 41, 58; İbrahim Peker ve Bora Karaağaçlı, “Dünyada ve Türkiye’de Sermaye Piyasası Altyapı Kurumları”, *Finansal Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi* 7, sy 13 (2015): 357; Mücahit Ünal, “Kaydi Sisteme İlişkin 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu Hükümlerinin Değerlendirilmesi”, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* 18, sy 2 (2012): 819.

<sup>2</sup> Mücahit Ünal, *Sermaye Piyasası Araçlarının Kaydileştirilmesi* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2011), 165; İlhan Ege ve Önder Ege, *Sermaye Piyasasında Yatırımcının Korunması* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2017), 79.

<sup>3</sup> RG. 15.12.1999, S. 23907.

<sup>4</sup> Ercan Şamlioğlu, “Merkezi Kayıt Kuruluşu”, içinde *İdare Hukuku Açısından Sermaye Piyasası*, ed. Meltem Kutlu Gürsel (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2016), 373.

<sup>5</sup> RG. 30.12.2012, S. 28513.

<sup>6</sup> Ercan Şamlioğlu, “Merkezi Kayıt Kuruluşu”, 375.

konusu Kanun'un 13'üncü maddesiyle kaydileştirme, 81'inci maddesiyle ise MKK'nın hukuki çerçevesi yeniden tanzim edilmiştir. 6362 sayılı Kanun gereğince, mülga kanun döneminde çıkarılan yönetmeliklerin yerine geçmek üzere de *Merkezi Kayıt Kuruluşunun Kuruluş, Faaliyet, Çalışma ve Denetim Esasları Hakkında Yönetmelik (Yönetmelik)*<sup>7</sup> ihdas edilmiştir.

6362 sayılı SerPK md. 81<sup>8</sup> ve Yönetmelik md. 5<sup>9</sup> hükmünde açıkça MKK'nın özel hukuk tüzel kişisi olduğu düzenlenmiştir. Ancak gerek kendisine özel hukuku aşan bazı yetkilerin tanınmış olması, gerek kamu hizmeti niteliğindeki kaydileştirme faaliyetlerini yürütmesi<sup>10</sup> ve gerekse de bir kamu kurumu olan SPK'nın vesayet denetimine tabi olması MKK'nın tüzel kişiliğini tartışmaya açık hale getirmektedir. MKK'nın tüzel kişiliğinin tartışmaya açık olması ise MKK ile akdedilen MKK üyelik sözleşmesinin de hukuki niteliğinin incelenmesini ve söz konusu sözleşmenin idari bir sözleşme mi yoksa özel hukuk sözleşmesi mi olduğunun tespit edilmesini gerektirmektedir. Bu nedenle aşağıda MKK tüzel kişiliği ile MKK üyelik sözleşmesinin hukuki niteliği inceleme konusu yapılacaktır.

## I. ÖZEL HUKUK - KAMU HUKUKU TÜZEL KİŞİSİ AYRIMI

Tüzel kişi, müşterek ve devamlı bir amaçla bir araya gelen, kendini oluşturan insan ve mal topluluklarından bağımsız bir hüviyete sahip olan ve başlı başına bir varlığı bulunan insan ve mal topluluklarıdır<sup>11</sup>. Tabi oldukları hukuki

---

<sup>7</sup> RG. 07.08.2014, S. 29081.

<sup>8</sup> 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu md. 81/1: "Merkezî Kayıt Kuruluşu... özel hukuk tüzel kişiliğini haiz anonim şirkettir".

<sup>9</sup> Merkezi Kayıt Kuruluşunun Kuruluş, Faaliyet, Çalışma ve Denetim Esasları Hakkında Yönetmelik md. 5/1: "MKK... özel hukuk tüzel kişiliğini haiz anonim şirkettir".

<sup>10</sup> Oğuz Kürşat Ünal, "Sermaye Piyasası Araçlarının Kaydileştirilmesi", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 5, sy 2 (2001): 6.

<sup>11</sup> Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, ve Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023), 239.

rejime göre tüzel kişiler “özel hukuk” ve “kamu hukuku” tüzel kişisi şeklinde ikili bir ayrıma tabi tutulmaktadır<sup>12</sup>.

Anayasa’ya göre “*Kamu tüzel kişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur*” (1982 Anayasası md. 123/3). Dolayısıyla bir tüzel kişiliğin “kamu tüzel kişisi” olarak adlandırılabilmesi için her şeyden önce kanunla ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulmuş olması gerekmektedir. Bununla birlikte doktrinde, evleviyetle, anayasa hükmü ile de kamu tüzel kişiliğinin kurulabileceği ifade edilmektedir<sup>13</sup>. Nitekim 1982 Anayasası’nın muhtelif maddelerinde *devlet kamu tüzel kişiliği* düzenleme altına alınmıştır (md. 29/4, md. 46/1, md. 82/1, md. 128/1, md. 161/1). Bunun yanı sıra mahalli idarelerin (md. 127/1), kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarının (md. 135), üniversitelerin (md. 130), Radyo ve Televizyon Kurumu’nun (md. 133), Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu’nun (md. 134) kamu tüzel kişiliğine sahip olduğu hususu da bizzat Anayasa tarafından ifade edilmiştir.

Özel hukuk tüzel kişileri ise kural olarak özel hukuk alanındaki hukuki bir işlemle kurulmaktadır<sup>14</sup>. Ancak bizzat kanunla kurulan özel hukuk tüzel kişileri de bulunmaktadır. Örneğin; *Türk Arkeoloji ve Kültürel Miras Vakfı*<sup>15</sup>, *Antalya Diploması Forumu Vakfı*<sup>16</sup>, *Yunus Emre Vakfı*<sup>17</sup>, *Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı*<sup>18</sup> ve *Erişim Sağlayıcıları Birliği*<sup>19</sup> birer kanunla kurulan özel hukuk tüzel kişileridir.

<sup>12</sup> İhsan Erdoğan ve A. Dilşad Keskin, *Türk Medeni Hukuku* (Ankara: Gazi Kitabevi, 2020), 347.

<sup>13</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. Ramazan Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2023), 44-45. ; Oğuz Sancakdar vd., *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2022), 113-14.

<sup>14</sup> Şaban Kayıhan, *Medeni Hukuk Bilgisi* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2022), 211; İhsan Erdoğan ve A. Dilşad Keskin, *Türk Medeni Hukuku*, 347.

<sup>15</sup> 7439 sayılı Türk Arkeoloji ve Kültürel Miras Vakfı Kanunu.

<sup>16</sup> 7430 sayılı Antalya Diploması Forumu Vakfı Kanunu.

<sup>17</sup> 5653 sayılı Yunus Emre Vakfı Kanunu.

<sup>18</sup> 3388 sayılı Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı Kanunu.

<sup>19</sup> 5651 sayılı İnternet Ortamında Yapılan Yayınların Düzenlenmesi ve Bu Yayınlar Yoluyla İşlenen Suçlarla Mücadele Edilmesi Hakkında Kanun.

Bir tüzel kişi kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kamu tüzel kişisi olarak nitelendirilmişse, başkaca bir husus tartışılmadan o tüzel kişi kamu tüzel kişisi olarak kabul edilir ve bu tüzel kişi hakkında kamu tüzel kişilerine ilişkin hüküm ve sonuçlar uygulanır<sup>20</sup>. Fakat tüzel kişiliğin türünü belirlemek her zaman için kolay değildir. Zira kanunla kurulmuş olmalarına rağmen kamu hukuku tüzel kişisi mi yoksa özel hukuk tüzel kişisi mi oldukları yönünde herhangi bir hüküm bulunmayan tüzel kişiler de mevcuttur. Örneğin *Türkiye Futbol Federasyonu (TFF)* ve *Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK)* gibi bazı kurumların kamu tüzel kişisi mi yoksa özel hukuk tüzel kişisi mi oldukları hususu tartışmalıdır<sup>21</sup>.

Açıkça niteliği belirtilmeyen bu gibi tüzel kişilerin özel hukuk tüzel kişisi mi yoksa kamu hukuku tüzel kişisi mi olduğu tespit edilirken üç kıstas esas alınmaktadır: Öncelikle kamu tüzel kişileri kanun ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulurken, özel hukuk tüzel kişileri kural olarak özel hukuk kişilerinin serbest iradeleriyle kurulmaktadır. İkincisi, kamu hukuku tüzel kişilerine kanunla kamu gücü ayrıcalıkları tanınırken, özel hukuk tüzel kişileri bakımından eşitlik ilkesi geçerlidir. Üçüncü ise özel hukuk tüzel kişileri özel yararları gerçekleştirmeyi amaçlarken, kamu hukuku tüzel kişilerinin faaliyet amacı kamu yararını gerçekleştirmektir<sup>22</sup>. Bu kıstaslardan yola çıkıldığında, kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kamu yararı amacıyla kurulan, faaliyet

---

<sup>20</sup> Ramazan Çağlayan, "Hukukumuzda Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı ve Kıstasları", *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, sy 7 (2016): 378.

<sup>21</sup> 5894 sayılı *Türkiye Futbol Federasyonu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun* md. 1 hükmünde Türkiye Futbol Federasyonu'nun özel hukuk hükümlerine tabi olduğu ve tüzel kişiliği haiz olduğu belirtilmiş ancak tüzel kişiliğin özel veya kamu tüzel kişiliği olduğu yönünde bir açıklamaya yer verilmemiştir. Benzer şekilde, 205 sayılı *Ordu Yardımlaşma Kurumu Kanunu* md. 1 hükmünde OYAK'ın özel hukuk hükümlerine tabi olduğu ve tüzel kişiliği haiz olduğu belirtilmekle birlikte tüzel kişiliğin özel veya kamu tüzel kişiliği olduğu yönünde bir açıklamaya yer verilmemiştir.

<sup>22</sup> Ramazan Çağlayan, "Hukukumuzda Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı ve Kıstasları", 376 vd.; Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, ve Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 241.

alanı kamu hizmeti olan ve kamusal yetki ve ayrıcalıklara sahip olan tüzel kişiler kamu hukuku tüzel kişisi olarak tanımlanabilir<sup>23</sup>.

Bunun yanı sıra, kuruluş kanununda özel hukuk tüzel kişiliğine sahip olduğu açıkça belirtilmiş olmasına rağmen özel hukuk tüzel kişilerinin sahip olmadığı birtakım üstün hak ve yetkilerin kendisine tanınmış olması, kâr amacı gütmeksizin kamu yararına faaliyet gösteriyor olması ve yürüttüğü faaliyetlerin kamu hizmeti niteliği taşıyan faaliyetler olması gibi sebeplerle tüzel kişiliği tartışmalı hale gelen tüzel kişilikler de bulunmaktadır. Bu nedenle bazen bir kurumun kamu hukuku tüzel kişisi mi yoksa özel hukuk tüzel kişisi mi olduğunun tespitinde, açık düzenlemelere rağmen zorlukla karşılaşılabilmektedir<sup>24</sup>.

Çalışmamızın konusunu teşkil eden MKK da bu kurumlardan birisidir. Zira her ne kadar ilgili kanunda açıkça özel hukuk tüzel kişisi olarak nitelendirilmiş ise de kendisine kamu tüzel kişilerine özgü bazı yetkiler tanınmış olması, kamu hizmeti niteliğinde kaydileştirme faaliyetini yürütüyor olması ve bir kamu kurumu olan SPK ile aralarında idari vesayeti çağrıştıran bir ilişkinin bulunması sebepleriyle MKK'nın tam anlamıyla bir özel hukuk tüzel kişisi olup olmadığının sorgulanması gerekmektedir.

## II. MERKEZİ KAYIT KURULUŞUNUN TÜZEL KİŞİLİĞİ

### A. Genel Olarak

MKK'nın tüzel kişiliğine dair ilgili mevzuatta yer alan düzenlemelere bakıldığında MKK'nın hem SerPK md. 81/1 hükmünde hem de Yönetmelik md. 5/1 hükmünde açıkça özel hukuk tüzel kişisi olarak nitelendirildiği görülmektedir. Bununla birlikte, MKK'nın yürüttüğü faaliyetlerin kapsam ve niteliğine ve ayrıca SPK ile aralarındaki ilişkiye bakıldığında, Kanun ve Yönetmelikte yer alan açık düzenlemelere rağmen, MKK'nın kamu tüzel kişiliği boyutunun olup olmadığı

---

<sup>23</sup> Ramazan Çağlayan, "Hukukumuzda Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı ve Kıstasları", 377; Oğuz Sancakdar vd., *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, 115.

<sup>24</sup> Ercan Şamlıoğlu, "Merkezi Kayıt Kuruluşu", 392.

sorusu akla gelmektedir. Bu nedenle aşağıda konu bir bütün olarak ele alınacak ve MKK'nın kuruluş esasları, sahip olduğu kamu gücü ayrıcalıkları ve SPK ile arasındaki ilişki ayrı başlıklar altında incelenerek nihai bir değerlendirme yapılacaktır.

## **B. Kuruluş Esasları Bakımından Değerlendirme**

Özel hukuk tüzel kişileri kural olarak özel hukuk hükümleri çerçevesinde gerçek kişiler tarafından kurulurken, kamu hukuku tüzel kişileri kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulmaktadır. Bu nedenle her şeyden önce, özel hukuk kişileri tarafından serbest iradeyle kurulan bir tüzel kişi, kamu gücü ayrıcalıklarına sahip olsa ve kamu yararına faaliyet gösterse dahi bir kamu hukuku tüzel kişisi olarak nitelendirilemez. Fakat kamu gücü ayrıcalıklarına sahip ve kamu yararına faaliyet gösteren bir tüzel kişilik kanunla ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulmuş ise kamu tüzel kişisi olma ihtimali yüksektir denilebilir.

MKK'nın kuruluş esasları SerPK ile belirlenmiş ve MKK bu kanun ile tüzel kişilik kazanmıştır. SerPK md. 81/1'de MKK'nın "*sermaye piyasası araçlarının kaydileştirilmesine ilişkin işlemleri gerçekleştirmek, kaydileştirilen bu araçları ve bunlara bağlı hakları, elektronik ortamda, üyeler ve hak sahipleri itibarıyla kayden izlemek, bu araçların merkezî saklamasını yapmak...*" amacıyla kurulduğu belirtildikten sonra MKK'nın tüzel kişiliğe sahip olduğu açıkça ifade edilmiştir.

Buna göre, kuruluş esasları açısından konuyu ele aldığımızda MKK'nın, kamu tüzel kişiliği için gereken ilk şart olan *kanunla ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulma* şartlarından "*kanunla kurulma*" şartını yerine getirdiğini ifade etmek gerekir.

## **C. Kamu Gücü Ayrıcalıkları Bakımından Değerlendirme**

Bir tüzel kişinin kamu hukuku tüzel kişisi olarak nitelendirilebilmesi için kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulması gerekli olmakla



birlikte bu tek başına yeterli bir unsur değildir. Ayrıca söz konusu tüzel kişinin bazı kamu gücü ayrıcalıklarıyla da donatılması gerekir<sup>25</sup>.

Özel hukukta bulunmayan ve özel hukuka özgü yetkileri aşan bazı ayrıcalıklar kamu gücü ayrıcalıkları olarak ifade edilebilir. Tek taraflı işlemler yapma yetkisi, re'sen icra yetkisi, gelirin kamu geliri sayılması, zorunlu aidat alma, zorunlu üyelik usulünden yararlanma, vergi muafiyeti tanınması vb. durumlar kamu gücü ayrıcalıklarına örnek olarak sayılabilir<sup>26</sup>. Kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulan bir tüzel kişi, bu tür kamu gücü ayrıcalıklarının tümüne ya da bir kısmına sahipse söz konusu tüzel kişinin kamu tüzel kişiliği açısından gereken ikinci şartı da sağladığı ifade edilebilir. Bu nedenle MKK'nın tüzel kişiliğinin hukuki niteliği incelenirken kamu gücü ayrıcalıklarına sahip olup olmadığı da göz önünde bulundurulmalıdır.

Gerçekten de MKK'ya tanınan bazı yetkiler özel hukuk alanını aşar niteliktedir. Zira SerPK md. 81 hükmü ile Yönetmeliğin çeşitli hükümleri (md. 9, md. 14, md. 22, md. 23, md. 24, md. 30, md. 33) incelendiğinde MKK'ya, özel hukuk kişilerinin sahip olmadığı birtakım kamu gücü ayrıcalıklarının tanındığı ve kamu gücü kullanma yetkisi verildiği görülmektedir. Örneğin; SerPK md. 81/1'de yer alan *"...sermaye piyasası araçlarının kaydileştirilmesine ilişkin işlemleri gerçekleştirmek, kaydileştirilen bu araçları ve bunlara bağlı hakları, elektronik ortamda, üyeler ve hak sahipleri itibarıyla kayden izlemek, bu araçların merkezî saklamasını yapmak"* şeklindeki faaliyetler kamu gücünü haiz olmayı gerektiren faaliyetlerdir. Ayrıca yine MKK'nın gerekli gördüğü durumlarda üyelerinden bilgi/belge isteyebileceğine dair SerPK md. 81/4'te yer alan *"Kurul tarafından çıkarılan düzenlemeler çerçevesinde MKK, iş ve işlemleri ile ilgili olarak gerekli gördüğü hususlarda üyelerinden bilgi ve belge istemeye ve inceleme yapmaya yetkilidir. Üyeler, MKK'nın görev alanına giren hususlarda özel mevzuatında yer alan hükümlere dayanarak bilgi vermekten imtina edemezler"* hükmü ile, mevzuata aykırı davranan üyelere uygulanacak disiplin cezalarına dair Yönetmelik md. 33'te yer alan *"düzeni ve dürüstlüğü bozan,*

<sup>25</sup> Ramazan Çağlayan, "Hukukumuzda Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı ve Kıstasları", 384; A. Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, *İdare Hukuku Genel Esasları (Cilt I)* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2021), 163.

<sup>26</sup> Oğuz Sancakdar vd., *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, 115; Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, ve Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 244-45.

*işlere hile karıştıran, işlerin açık, düzenli ve dürüst yürütülmesine, ilgili mevzuata ve kararlara aykırı hareket eden üyeler hakkında uygulanacak disiplin cezaları ile disiplin cezalarının uygulanmasını gerektiren fiiller ve ceza uygulama esasları MKK Yönetim Kurulunca hazırlanıp Kurulca onaylanacak bir yönergeyle düzenlenir” hükmü bu niteliktedir. Buna göre MKK’nın, kamu tüzel kişiliği açısından gerekli olan “kamu gücü ayrıcalıkları ile donatılmış olma” şartını sağladığı da ifade edilebilir.*

#### **D. SPK’nın Vesayet Denetimi Bakımından Değerlendirme**

Sermaye Piyasası Kurulu, sermaye piyasalarının faaliyetlerini düzenlemek ve denetlemekle görevli olan bağımsız bir kamu kurumudur (SerPK md. 117/1). SPK’nın temel amacı, sermaye piyasasının etkin, şeffaf ve adil bir şekilde işleyişini sağlamaktır (SerPK md. 1). Bu çerçevede, SPK sermaye piyasası araçlarının ihraç edilmesi, alım-satımı, halka arzı gibi konularda düzenlemeler yapmakta ve özellikle de denetim faaliyetlerini yürütmektedir<sup>27</sup>.

Özel hukuk tüzel kişisi - kamu hukuku tüzel kişisi ayrımında rol oynayan unsurlardan birisi de ilgili tüzel kişinin bağımsız şekilde hareket edip etmediğidir. Nitekim özel hukuk tüzel kişileri faaliyetlerini diğer tüzel kişilerden ve kamu kurumlarından bağımsız şekilde sürdürmekte; devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olan diğer kamu tüzel kişileri ise kanunda açık hüküm bulunmak şartıyla merkezi idarenin idari vesayet denetimine tabi olarak faaliyet yürütmektedir.

Anayasa, merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde idari vesayet yetkisine sahip olduğunu hüküm altına almıştır (1982 Anayasası md. 127/5). Buna göre idari vesayet yetkisi, idarenin bütünlüğünü sağlamak ve korumak amacıyla, kural olarak merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde sahip olduğu bir denetim yetkisidir<sup>28</sup>. Ancak idari vesayet yetkisi bu denetim ile sınırlı değildir. Diğer bir

---

<sup>27</sup> Tolga Ayoğlu, *Sermaye Piyasası Hukukunda Halka Arz Kavramı ve Halka Arza Aracılık Sözleşmeleri* (İstanbul: Vedat Kitapçılık, 2008), 6; Sevinç Akbulak ve Yavuz Akbulak, *Türkiye’de Sermaye Piyasası Araçları ve Halka Açık Anonim Şirketler* (İstanbul: Beta Yayınevi, 2004), 6; Melikşah Yasin, *Sermaye Piyasası Kurulu ve İşlemleri* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2002), 59 vd.

<sup>28</sup> F. Ebru Gündüz, “Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Vesayet”, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 20, sy 33 (2015): 65.

ifadeyle merkezi idare, mahalli idareler dışındaki kuruluşlar üzerinde de idari vesayet yetkisine sahip olabilmekte ya da merkezi idare dışındaki bir kuruluş da yine bir başka kuruluş nezdinde idari vesayet makamı olarak kabul edilebilmektedir. Örneğin bir mahalli idare ile o mahalli idareye bağlı olarak faaliyet yürüten bir kamu kurumu arasında da idari vesayet ilişkisinin var olduğu<sup>29</sup>; devletin, 1982 Anayasası md. 135/5 hükmüne istinaden, meslek kuruluşları üzerinde de idari vesayet yetkisine sahip bulunduğu<sup>30</sup>; merkezi idarenin hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları üzerinde de idari vesayet yetkisine sahip olduğu<sup>31</sup> ve nihayet devlet tüzel kişileri dışında kalan diğer kamu tüzel kişilerinin de idari vesayet makamı olabileceği (örneğin Türkiye Barolar Birliği'nin bir il barosu üzerinde sahip olduğu denetim yetkisinin idari vesayet yetkisi niteliğinde olduğu)<sup>32</sup> doktrinde dile getirilmektedir.

SerPK md. 81/6 hükmünde açıkça SPK'nın, MKK'nın gözetim ve denetim mercii olduğu ifade edilmektedir. Bunun dışında aynı maddede SPK'nın, sermaye piyasası araçlarının kayden izlenmesinin yanı sıra gerekli gördüğü diğer hususların yerine getirilmesini ve her türlü bilgi/belgenin yazılı veya elektronik ortamda, talebi üzerine ya da düzenli olarak gönderilmesini MKK'dan isteyebileceği belirtilmektedir. Ayrıca SerPK md. 81/2'de MKK'nın kuruluş, faaliyet, üyelik, çalışma ve denetim esasları ile gelirleri ve kâr payı dağıtım esaslarının SPK tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle düzenleneceği; md. 81/3/b'de MKK'nın oluşturacağı veri bankasındaki verileri SPK'nın belirleyeceği ilkeler çerçevesinde kullanabileceği ve nihayet md. 81/3/c'de MKK'nın SPK tarafından verilecek sermaye piyasasına dair diğer görevleri yerine getirmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

---

<sup>29</sup> Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri* (Bursa: Ekin Kitabevi, 2023), 222.

<sup>30</sup> Ramazan Çağlayan, *İdâre Hukûku Dersleri*, 135-36.

<sup>31</sup> Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, ve Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 218; Oğuz Sancakdar vd., *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, 123.

<sup>32</sup> Ali Ulusoy, *Türk İdare Hukuku* (Ankara: Yetkin Yayınları, 2023), 159.

Kanun hükümleri dışında Yönetmelik çerçevesinde de SPK'nın MKK üzerinde sahip olduğu birtakım gözetim ve denetim yetkileri bulunmaktadır<sup>33</sup>:

- MKK, SPK tarafından sermaye piyasası mevzuatı çerçevesinde verilen görevleri yerine getirmekle görevlidir (Yönetmelik md. 5),
- MKK'nın esas sözleşmesi SPK'nın onayına tabidir (Yönetmelik md. 6/2),
- SPK, MKK esas sözleşmesinde yer alan kâr payı dağıtım oranlarına ve pay sahiplerine esas sözleşme ile tanınan imtiyazlara sınırlama getirebilir (Yönetmelik md. 6/3),
- Doğrudan veya %5 ve üzeri devir sonucu doğuracak dolaylı pay devirleri ile<sup>34</sup> pay devri söz konusu olmasa dahi doğrudan veya dolaylı olarak yönetim kontrolünün devri sonucunu doğuran her türlü işlem ve esas sözleşme değişiklikleri ve imtiyazlı payların devri her halükârda Kurul'un iznine tabidir (Yönetmelik md. 7/2), Kurul izni alınmadan yapılan devirler hükümsüzdür (Yönetmelik md. 7/3),
- MKK'nın yöneticilerinde değişiklik meydana gelmesi durumunda Kurula bildirim zorunludur (Yönetmelik md. 8/2-3),
- MKK'nın sunmuş olduğu temel hizmetler kapsamında üyelerinden tahsil ettiği ücret ve komisyonlar ile tahsil zaman ve şekillerini düzenleyen yönetim kurulu kararı SPK'nın onayına tabidir (Yönetmelik md. 28/1),
- SPK, MKK'dan her türlü bilgi ve belgeyi istemeye yetkilidir (Yönetmelik md. 31/1).

MKK açısından normal anonim şirketler dışında bazı özel hükümlerin öngörülmüş olması ve buna bağlı olarak MKK'nın diğer anonim şirketlere nazaran bağımsız hareket etme imkânının kısıtlanmış olması da MKK'nın, SPK'nın

---

<sup>33</sup> Mücahit Ünal, *Sermaye Piyasası Araçlarının Kaydileştirilmesi*, 250; Çağlar Manavgat, "Sermaye Piyasası Kanunu'nun 10/A Maddesi Hükümüne Göre Kaydi Sistemin Esasları", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 50, sy 2 (2001): 170.

<sup>34</sup> Harun Kılıç, "Türk Hukuku'nda Taliki Şarta Bağlı Borçlar ve Anonim Ortaklıklarda Payın Devrinde Düzenleyici Kurumların İzinleri", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 14, sy 2 (2010): 79 vd.

gözetimi ve denetimi altında bulunduğunu göstermektedir. Örneğin ilgili mevzuata göre; MKK yönetim kurulunun bir üyesi, SPK tarafından TTK'nin 334. maddesi hükmü çerçevesinde Kurul temsilcisi olarak atanmaktadır. Kurul tarafından atanan üye, yönetim kurulu başkanı sıfatını haizdir (Yönetmelik md. 13). Oysa özel hukuk hükümlerine tabi anonim şirketlerde yönetim kurulu başkanı ilgili yönetim kurulu tarafından seçilmektedir (TTK md. 366). Bunun dışında anonim şirketlerde yönetim kurulunun devredilemez yetkilerinden (TTK md. 375) bazılarının SPK'ya tanınmış olması da yine MKK'nın bağımsız hareket etme imkanının kısıtlandığını göstermektedir. Bu yetkileri şu şekilde örneklendirmek mümkündür:

- Anonim şirketlerde yönetim kurulu orta ve uzun vadede şirketin hangi alanlarda faaliyet göstereceğini bizzat kendisi belirlemek zorunda iken<sup>35</sup>, MKK'nın mevzuat dışında kalan bir alanda faaliyette bulunabilmesi için SPK'dan izin alması gerekmektedir (Yönetmelik md. 10/3). Benzer bir düzenleme elektrik piyasasında elektrik dağıtım şirketleri bakımından da geçerlidir. Elektrik dağıtım şirketlerinin de düzenlemeye tabi faaliyet gösteren şirketler olması sebebiyle özel hukuk tüzel kişileri olmasına rağmen dağıtım faaliyeti dışında bir faaliyet göstermek istediklerinde EPDK'dan izin almaları gerekmektedir.
- Yönetim kurulunun devredilemez yetkilerinden birisi de müdürlerin ve müdürlerle aynı işleve ve imza yetkisine sahip kişilerin atanması ve görevden alınması yetkisidir (TTK md. 375/1-d). Yönetim kurulu, bu yetkisini genel kurulun izni veya onayından bağımsız kullanırken, MKK yönetim kurulunun söz konusu yetkileri kullanması doğrudan SPK'nın onayına tabidir (Yönetmelik md. 16/6).
- Kural olarak anonim şirketin ücret ve fiyat politikalarının belirlenmesi de TTK md. 375/1-a kapsamında yönetim kurulunun devredilemez yetkileri arasında yer aldığı halde; MKK'nın sermaye piyasası araçlarının saklanması karşılığında talep edeceği ücret ve komisyonlar ile bunların tahsil zamanı ve şekilleri SPK'nın onayına tabidir (Yönetmelik md. 28).

---

<sup>35</sup> Beşir Fatih Doğan, "Yönetim Kurulunun Devredilemez Yetkileri ve Yönetim Yetkisinin Devri", *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* 18, sy 2 (2012): 613.

- Şirket yönetimiyle görevli kişilerin, kanunlara, esas sözleşmeye, iç yönergelere ve yönetim kurulunun yazılı talimatlarına uygun şekilde hareket edip etmediklerinin denetimi, yönetim kurulunun devredilemez ve devralnamaz yetkileri arasında yer almaktadır (TTK md. 375/1-e). Buna karşılık SPK, MKK'nın gözetim ve denetim mercii olarak düzenlenmiştir (SerPK md. 81/6; Yönetmelik md. 31).

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine istinaden; SPK'nın MKK üzerinde gözetim ve denetim yetkisinin bulunması, MKK'nın kararlarının SPK onayına bağlı olması ve ayrıca MKK'nın yönetim kurulu başkanının SPK tarafından belirlenmesi gibi hususlar bu kurumlar arasında idari vesayet ilişkisinin varlığını gündeme getirmektedir<sup>36</sup>. Gerçekten de SPK'nın, MKK'nın gözetim ve denetim mercii olduğuna dair SerPK md. 81/6'da yer alan açık hüküm ve diğer kanun hükümleri dışında, Kanun'un verdiği yetkiye istinaden tesis edilmiş olan Yönetmelik'teki söz konusu hükümler de MKK'nın SPK'nın vesayet denetimi altında olduğunu, diğer bir ifadeyle tamamen bağımsız hareket etme imkânına sahip olmadığını göstermektedir. Bu nedenle, SPK'nın MKK üzerindeki denetim yetkisinin, ekonomik kolluk faaliyetleri kapsamında yürütülen klasik kolluk denetimini aştığını ve idari vesayet denetimi boyutuna ulaştığını söylemek mümkündür<sup>37</sup>.

## E. Nihai Değerlendirme

MKK'nın tüzel kişiliğine dair yukarıda ayrı başlıklar altında yer verilen değerlendirmelerin bir bütün olarak ele alınması neticesinde MKK'nın tüzel kişiliğinin klasik özel hukuk tüzel kişiliğinden ayrıldığını ve kamu hukuku tüzel kişiliğine yaklaştığını ifade edebiliriz. Ancak SerPK md. 81 ve Yönetmelik md. 5 hükümlerinin MKK'yı açıkça özel hukuk tüzel kişisi olarak tanımlamış olması karşısında MKK'nın bütünüyle bir kamu hukuku tüzel kişisi olduğunu söylemek de mümkün olmayacaktır.

---

<sup>36</sup> Mücahit Ünal, *Sermaye Piyasası Araçlarının Kaydileştirilmesi*, 250; Çağlar Manavgat, "Sermaye Piyasası Kanunu'nun 10/A Maddesi Hükümüne Göre Kaydi Sistemin Esasları", 172.

<sup>37</sup> Melikşah Yasin, *Sermaye Piyasası Kurulu ve İşlemleri*, 179; Ercan Şamlıoğlu, "Merkezi Kayıt Kuruluşu", 391.

Geleneksel olarak yapılan özel hukuk - kamu hukuku tüzel kişiliği ayrımının yanında günümüzde *karma nitelikte tüzel kişi* olarak ifade edilebilecek bir başka tüzel kişilik tipi daha ortaya çıkmıştır. Bu tür tüzel kişiler kamu tüzel kişilerine benzer özelliklere sahip olmakla birlikte tam anlamıyla kamu tüzel kişisi niteliğini taşımamaktadır. Aynı zamanda kamu hizmeti yürüten bu tüzel kişiler *kendine özgü niteliğe sahip (sui generis)* tüzel kişiler olarak da adlandırılmaktadır<sup>38</sup>.

Sui generis tüzel kişiler, kamu hukuku karakterli ya da özel hukuk karakterli olup olmadıkları hususunda şüpheye düşülen, yürüttüğü faaliyetlerin bir kısmı nazara alındığında özel hukuk tüzel kişisi gibi kabul edilen, ancak diğer bazı faaliyetleri açısından ise kamu hukuku tüzel kişiliği karakteri taşıyan yeni bir tüzel kişilik türüdür<sup>39</sup>.

*Sui generis* tüzel kişiler genellikle kamu otoriteleri tarafından denetlenmekte ve gözetim altında tutulmakta, bu denetim, belirli bir kanun veya kanunun verdiği açık yetkiye dayanan idari işlemler çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Bu şekilde kamu tüzel kişilerine yaklaşan özel hukuk tüzel kişileri, kamusal kontrol ve hesap verme sorumluluğuna tabi hale gelmekte olup bir taraftan özel hukuk kurallarına tabi iken, özellikle kamu gücü kullandıkları veya kamu hizmeti yürüttükleri faaliyetler açısından kamu hukukuna tabi kabul edilmektedirler.

Örneğin; 5651 sayılı Kanun'a<sup>40</sup> 6 Şubat 2014 tarihinde eklenen 6/A maddesi tarafından bir özel hukuk tüzel kişisi olarak kurulmuş olan ve kuruluş amacı genel itibarıyla yetkili mercilerden kendisine gönderilen internet erişim engelleme kararlarını, bu kararları uygulamak üzere erişim sağlayıcılarına iletmek olan<sup>41</sup> Erişim Sağlayıcıları Birliği (ESB)'nin tüzel kişiliği ve tesis etmiş olduğu işlemlerin hukuki niteliği doktrinde ve yargı içtihatlarında tartışma konusu edilmiş ve nihayet ESB'nin "*sui generis*" bir kurum olarak kabul edilmesi gerektiği dile getirilmiştir. Örneğin doktrinde **Çırakoğlu**, ESB'nin yürütmüş olduğu faaliyetlerin

---

<sup>38</sup> K. Begüm İsbir, *Kamu Tüzel Kişiliği* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2017), 473 vd.

<sup>39</sup> K. Begüm İsbir, 473 vd.

<sup>40</sup> 5651 sayılı İnternet Ortamında Yapılan Yayınların Düzenlenmesi ve Bu Yayınlar Yoluyla İşlenen Suçlarla Mücadele Edilmesi Hakkında Kanun.

<sup>41</sup> Melikşah Çırakoğlu, *İnternet Erişimin Engellenmesi ve Erişim Sağlayıcıları Birliği* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2018), 170.

bir kısmının internet kolluğu kapsamında değerlendirilebilecek idari bir yetki olduğunu, bu anlamda ESB'nin kamu gücü ayrıcalıklarına dayanarak tesis etmiş olduğu işlemlerin idari yargı denetimine tabi tutulması gerektiğini ve nihayet kuruluşun bir özel hukuk tüzel kişisi olarak örgütlenmesinin yanı sıra, kendisine verilmiş kamusal yetkiler sebebiyle kamu tüzel kişiliğine yaklaşan bir müessese olarak kendine özgü (sui generis) bir yapıda olduğunun kabul edilmesi gerektiğini ifade etmiştir<sup>42</sup>. Konuya ilişkin yapmış olduğu değerlendirmede Anayasa Mahkemesi de bir özel hukuk tüzel kişisi olarak kurulmuş olan ESB'nin kuruluşunun kanuna dayanması ve yerine getirmiş olduğu faaliyetler açısından kamusal yönünün ağır basması gibi sebeplerle ESB'nin "kendine özgü" bir kurum olarak kabul edilmesi gerektiğini ifade etmiştir<sup>43</sup>. Bir başka kararında ise Anayasa

---

<sup>42</sup> Melikşah Çırakoğlu, 173-79.

<sup>43</sup> "ESB, 19 Mayıs 2014 tarihinde faaliyete başlamıştır. Birliğin asıl görevi, Kanun'un 8. maddesi kapsamında olan katalog suçlara ilişkin koruma ve idari tedbir dışındaki erişimin engellenmesi kararlarının uygulanmasını sağlamaktır. Birlik, 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu kapsamında yetkilendirilen tüm internet servis sağlayıcıları ile internet erişim hizmeti veren diğer işletmecilerin katılmasıyla oluşan ve bunlar arasındaki koordinasyonu sağlayan bir kuruluştur. Birliğe üye olmayan erişim sağlayıcılar faaliyette bulunamazlar. Bu özelliklere bakıldığında, ESB dernek veya vakıf statüsünde değildir. / Anayasa'nın 135. maddesinde, 'Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları; belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, meslekî faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hâkim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlâkını korumak maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzelkişilikleridir.' denilmektedir. ESB'nin, kamu tüzel kişisi olmaması ve oluşturulma amacının, 5651 sayılı Kanun'un 8. maddesi kapsamı dışındaki erişimin engellenmesi kararlarını yerine getirmek olması göz önüne alındığında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları kapsamında da değerlendirilemeyeceği açıktır. / İnternetteki hukuka aykırılıkların giderilebilmesi ancak erişimin engellenmesi yoluyla yapılabilmekte, erişimin engellenmesi ise ancak erişim sağlayıcılar üzerinden gerçekleştirilebilmektedir. İçeriğin yayından çıkartılması ve içeriğe erişimin engellenmesi kararlarının mevcut uygulamalar yönüyle ortaya koyduğu sorunlar, infaz edilemezlik ve muhatap belirsizliği gibi engellerin ortadan kaldırılmasını sağlamak için kamu yararı amacıyla ESB kurulmuştur. ESB, erişim sağlayıcıları ile bağlantıyı sağlamakta ve erişimin engellenmesi ile ilgili kararları erişim sağlayıcılara iletmekle görevli bulunmaktadır. / ESB'nin, Kanun'da özel hukuk tüzel kişiliğini haiz olduğunun belirtilmesi



Mahkemesi ESB'yi "kamusal yönü ağır basan bir özel hukuk tüzel kişisi" olarak tanımlamıştır<sup>44</sup>.

Danıştay ise, özel hukuk tüzel kişiliğini haiz olan bir kısım tüzel kişilerin idari işlem niteliğinde işlemler tesis edebileceğine ve bu anlamda söz konusu işlemlerin idari yargı denetimine tabi olabileceğine karar vermiştir. Örneğin, bir özel hukuk tüzel kişisi olan Türkiye Diyanet Vakfı'nın yapısı ve işlevleri yönünden kamusal bir nitelik arz ettiğini belirtmiş, Vakfın tesis etmiş olduğu uyuşmazlık konusu işlemin idari işlem olduğuna karar vermiş ve nihayet Vakfın kamu hizmeti yerine getiren ve ağırlıklı olarak kamusal bir nitelik taşıması nedeniyle "kamu tüzel kişiliğine yaklaşan yeni bir müessese" olduğuna karar vermiştir<sup>45</sup>. Benzer şekilde Danıştay, 3461 sayılı Türkiye Futbol Federasyonunun Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ile özel hukuk hükümlerine tabi kılınmış olan Türkiye Futbol Federasyonu'nun bünyesinde yer alan Merkez Hakem Kurulu'nun bir hakem hakkında tesis etmiş olduğu "hakem klasmanının düşürülmesi" işlemini idari işlem olarak kabul etmiş ve ilgili uyuşmazlığın idari yargıda görülmesi gerektiğini belirtmiştir<sup>46</sup>. Yine aynı şekilde Uyuşmazlık Mahkemesi de bir özel hukuk tüzel kişisi olan Adalet Teşkilatını Güçlendirme Vakfı (ATGV)'nin tesis etmiş olduğu

---

*ve özel hukuk tüzel kişilerinden oluşması, kuruluşunun kanunla yapılmış olması, faaliyete başlayabilmesi için Tüzüğü'nün BTK tarafından onaylanmasının gerekmesi ve Tüzük değişikliklerinin BTK'nın onayına tabi tutulması, kurulmasının ve üyeliğin zorunlu tutularak idari yaptırım öngörülmesi, yapacağı görevlerin kamusal yanının ağır basması gibi hususlar gözetildiğinde, idari teşkilat yapısı içinde yer almayan, kanunla kurulmuş kendine özgü bir kurum olduğu söylenebilir." AYM, E. 2014/87, K. 2015/112, 08/12/2015 (www.anayasa.gov.tr).*

<sup>44</sup> "ESB, erişim sağlayıcıları ile bağlantı kurarak erişimin engellenmesi ile ilgili kararların bir an önce yerine getirilmesini sağlamak amacıyla kurulmuş kamusal yönü ağır basan bir özel hukuk tüzel kişisidir." AYM, E. 2015/88, K. 2016/156, 07/09/2016 (www.anayasa.gov.tr).

<sup>45</sup> Danıştay 5. Daire, E. 2000/624, K. 2003/1085, T. 01.04.2003 (www.lexpera.com.tr).

<sup>46</sup> "...dava konusu işlem, 3461 sayılı Yasa ile Tüzel kişilik kazanmış bulunan Türkiye Futbol Federasyonu Başkanlığına bağlı Merkez Hakem Kurulunca tek taraflı olarak davacının hukukunu etkileyecek biçimde tesis edilmiş idari bir işlem niteliğindedir. / Bu nedenle idari nitelikteki dava konusu işlemde doğan uyuşmazlığın idari yargı yerince çözümü gerekir. / Öte yandan, 3461 sayılı Yasanın 1. maddesinde, Türkiye Futbol Federasyonunun özel hukuk hükümlerine tabi olduğunun hükme bağlanmış olmasının salt bu nedenle federasyonca veya federasyon bünyesinde yer alan kurullarca tesis edilen işlemlerin idari işlem olması niteliğini ortadan kaldırmayacağı da açık bulunmaktadır." Danıştay 10. Daire, E. 1991/1149, K. 1991/2286, T. 17.06.1991, Danıştay Dergisi 84-85, s. 695-697.

lojman tahsisine dair işlemin idari nitelikte bir işlem olduğunu belirtmiş ve söz konusu işlem açısından idari yargının görevli olduğuna karar vermiştir<sup>47</sup>. Bir başka kararında ise Uyuşmazlık Mahkemesi, Merkez Bankası'nın hukuki niteliği hakkında değerlendirmelerde bulunarak Banka'nın "*kendine özgü bir kamu kuruluşu*" olduğuna karar vermiştir<sup>48</sup>.

Sonuç olarak MKK, her ne kadar SerPK md. 81 ve Yönetmelik md. 5 hükümlerinde açıkça özel hukuk tüzel kişisi olarak nitelendirilmiş ise de özel hukuk kişilerinin iradeleriyle değil kanunla kurulmuş bir merci olması, SerPK ve Yönetmelik tarafından kamu gücü ayrıcalıkları ile donatılmış olması, SPK ile olan ilişkileri açısından ekonomik kolluk denetimini aşan ve idari vesayet denetimi boyutuna ulaşan bir ilişkinin var olması, yürüttüğü faaliyetlerin bireylerin mülkiyet hakkını ve sermaye piyasasını korumaya yönelik bir işleve sahip olması ve bu yönüyle faaliyetlerinin kamu hizmeti niteliği taşıması ve nihayet kuruluş amacının kamu yararına yönelik olması cihetleriyle *kendine özgü (nev'i şahsına münhasır - sui generis)* bir kuruluş olarak kabul edilmelidir<sup>49</sup>. Nitekim bu gerekçeyle doktrinde, MKK'ya kamu hukuku kurallarının uygulanması gerektiği ve MKK'nın faaliyetlerine ilişkin idari yargı yoluna başvurulabileceği savunulmuştur<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> Uyuşmazlık Mahkemesi, E. 1999/1, K. 1999/11, T. 03.05.1999 (www.uyusmazlik.gov.tr).

<sup>48</sup> "*Kuruluş amacı, görev ve yetkileri bakımından Banka, Devletin mali politika-sını Devletle birlikte tespit ve yürütmek, Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu çerçevesinde piyasayı düzenleyici tedbirleri almak gibi, tamamen Devletin genel mali politikasında aktif rol alan kendisine özgü bir kamu kuruluşudur. Bu bakımdan para alım ve kredi işlemleri yapan diğer bankalar gibi görülemez.*" Uyuşmazlık Mahkemesi, E. 1997/7, K. 1997/8, T. 24.10.1996 (www.uyusmazlik.gov.tr).

<sup>49</sup> Aynı yönde bkz. Ercan Şamlıoğlu, "*Merkezi Kayıt Kuruluşu*", 393; Mücahit Ünal, *Sermaye Piyasası Araçlarının Kaydileştirilmesi*, 250; K. Begüm İsbir, *Kamu Tüzel Kişiliği*, 354. Konu ile ilgili olarak ayrıca bkz. Çağlar Manavgat, "*Sermaye Piyasası Kanunu'nun 10/A Maddesi Hükmüne Göre Kaydi Sistemin Esasları*", 171-73.

<sup>50</sup> Melikşah Yasin, *Sermaye Piyasası Kurulu ve İşlemleri*, 181-82.

### III. MERKEZİ KAYIT KURULUŞU ÜYELİK SÖZLEŞMESİNİN İDARİ SÖZLEŞME NİTELİĞİ

#### A. Genel Olarak

MKK üyeliğine dair esaslar Yönetmelik md. 20 vd. hükümleri ile düzenleme altına alınmıştır. Yönetmeliğe göre “ihraççılar”, “SerPK uyarınca faaliyet gösteren yatırım kuruluşları”, “merkezi takas kuruluşları” ile “MKK tarafından önerilen ve Kurulca kabul edilen diğer kuruluşlar” MKK’ya üye olabilmektedirler (md. 20/1). Bunun dışında, yabancı merkezi saklama kuruluşları da MKK tarafından belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde MKK’ya üye olabilmektedir (md. 20/2). Ayrıca Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası da kendi talebi halinde, özel üyelik statüsü ve birtakım yükümlülüklerden muaf olmak üzere, MKK’ya üye olabilmektedir (md. 20/3).

Yönetmelik, MKK’ya üyelik için birtakım şartlar aramaktadır. Buna göre MKK’ya üye olunabilmesi için öncelikle, kayıtların tutulmasını, izlenmesini ve diğer kuruluşlarla bilgi alışverişini kolaylaştıracak ve MKK tarafından asgari nitelikleri belirlenmiş teknik donanım ve güvenlik sistemine sahip olunması (md. 21/1/a); MKK Yönetim Kurulu tarafından gerekli görülmesi halinde sorumluluk sigortası yaptırılması (md. 21/1/b); Merkezi Kaydi Sistem işlemlerini yürütecek yeterli sayıda personelin istihdam edilmiş olması (md. 21/1/c); üyeliğe giriş aidatının yatırılmış olması (md. 21/1/ç) ve MKK Yönetim Kurulu tarafından belirlenen diğer şartların sağlanmış olması gerekmektedir (md. 21/1/d).

Yukarıda yer verilen şartları taşıyan kuruluşlar üye olmak için MKK’ya başvuru yapmaktadırlar. MKK tarafından yapılan inceleme neticesinde gerekli şartları sağladığı anlaşılan kuruluşlar, üyelik sözleşmesini<sup>51</sup> imzalamak suretiyle MKK üyeliğine kabul edilmektedirler. MKK üyeliği; ilgili kuruluşların Merkezi Kaydi Sisteme tanımlanmasını, erişimini ve ayrıca sistemin kullanımını içermektedir (md. 22/2).

---

<sup>51</sup> Söz konusu üyelik sözleşmesi taslağına MKK’nın web adresi olan “www.mkk.com.tr” sitesinden erişilebilmektedir.

MKK ile üyeler arasında imzalanan üyelik sözleşmesinin hukuki niteliği ve söz konusu sözleşmenin idari bir sözleşme olup olmadığı hususu çalışmamızın bu kısmının konusunu oluşturacaktır.

## B. İdari Sözleşme Kavramı

İdare, yürüttüğü faaliyetlerin niteliği gereği genellikle tek taraflı işlemler yapmakla birlikte sözleşmeler de akdetmektedir. İdarenin taraf olduğu sözleşmeler geleneksel olarak *idarenin özel hukuk sözleşmeleri* ve *idari sözleşmeler* olarak iki alt başlıkta incelenmektedir<sup>52</sup>.

İdari sözleşmeler, kamu kurumlarının idare hukuku kurallarına dayanarak tesis etmiş oldukları sözleşmelerdir<sup>53</sup>. Danıştay'a göre "*idarenin kamusal yetkilerine dayanarak yaptığı sözleşmelere idari sözleşme denilmektedir*"<sup>54</sup>. İdarenin özel hukuk sözleşmeleri ise idarenin söz konusu sözleşmede idari bir merci olarak değil, herhangi bir özel hukuk kişisi gibi hareket ettiği sözleşmelerdir<sup>55</sup>. İdarenin akdetmiş olduğu sözleşmeleri bu şekilde ikili bir ayrıma tabi tutmanın amacı, sözleşmelere uygulanacak hukuku ve sözleşmelerden doğacak uyuşmazlıkların çözüm yerini belirlemektir<sup>56</sup>.

İdari sözleşmeler ile idarenin özel hukuk sözleşmeleri arasında bazı temel farklılıklar bulunmaktadır. Öncelikle özel hukuk sözleşmelerinde taraflar arası eşitlik ilkesi geçerliken, idari sözleşmelerde sözleşmenin tarafı olan idareye bazı üstün hak ve yetkiler tanınmaktadır<sup>57</sup>. Bunun dışında, idarenin özel hukuk sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar adli yargıda çözümlenirken, idari

---

<sup>52</sup> Turgut Tan, "İdari Sözleşme Kuramına İlişkin Gözlemler", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* 50, sy 3 (1995): 291; Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, ve Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 506; Oğuz Sancakdar vd., *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, 601; Ramazan Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 470.

<sup>53</sup> Turgut Tan, *İdare Hukuku* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2016), 290.

<sup>54</sup> Danıştay 1. Daire, E. 1992/232, K. 1992/294, T. 24.09.1992, Danıştay Dergisi, Sayı: 87, s. 37.

<sup>55</sup> Oğuz Sancakdar vd., *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, 601.

<sup>56</sup> Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, ve Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 506.

<sup>57</sup> Ender Ethem Atay, *İdare Hukuku* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2016), 551; Turgut Tan, *İdare Hukuku*, 291.

sözleşmelerden doğan uyuşmazlıklar idari yargıda çözümlenmektedir<sup>58</sup>. Ayrıca idarenin özel hukuk sözleşmelerine özel hukuk kişileri arasında tesis edilen sözleşmelere uygulanan özel hukuk hükümleri uygulanırken, idari sözleşmelere idare hukuku kuralları uygulanmaktadır<sup>59</sup>.

Bir sözleşmenin idari sözleşme olup olmadığı açık kanun hükmüyle belirlenebileceği gibi, kanunda bu yönde açık bir hüküm bulunmaması halinde, sözleşmenin yorumlanması yoluyla mahkeme tarafından da belirlenebilmektedir. İdarenin taraf olduğu bir sözleşme açıkça kanun tarafından idari sözleşme olarak nitelendirildiği takdirde bu sözleşmeye uygulanacak hükümlerin ve yargı yerinin tespiti bakımından herhangi bir sorun yoktur<sup>60</sup>. Kanunda açıkça niteliği belirtilmeyen bir sözleşmenin ise idari sözleşme mi yoksa özel hukuk sözleşmesi mi olduğu hususu doktrin ve yargı içtihatları tarafından oluşturulan organik, işlevsel ve maddi kriterler esas alınarak belirlenmektedir<sup>61</sup>.

Organik kritere göre, bir sözleşmenin idari sözleşme olarak nitelendirilebilmesi için öncelikle “*taflardan birinin idare olması*”, diğer bir ifadeyle kamu idaresi, kamu kurumu veya kamu kuruluşu olması gerekmektedir<sup>62</sup>. Ancak taflardan birinin idare olması sözleşmeye tek başına idari sözleşme niteliği kazandırmamaktadır. Zira yukarıda da ifade ettiğimiz üzere idare özel hukuk sözleşmelerinin de tarafı olabilmektedir. Bu nedenle bir sözleşmenin idari sözleşme niteliği tespit edilirken organik kriterin yanı sıra işlevsel ve maddi kriterlere de başvurmak gerekmektedir. Buna göre, bir sözleşmenin idari sözleşme olarak nitelendirilebilmesi için gereken işlevsel şart

---

<sup>58</sup> Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, ve Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 506; A. Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, *İdare Hukuku Genel Esasları (Cilt I)*, 470-72.

<sup>59</sup> Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, ve Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 506.

<sup>60</sup> M. Ayhan Tekinsoy, “İdari Sözleşmelerde Ölçüt Sorunu”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 55, sy 2 (2006): 185; Abdurrahim Çınar, “İdari Sözleşme Ölçütleri”, *Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 7, sy 2 (2021): 328.

<sup>61</sup> Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, ve Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 516-17.

<sup>62</sup> Ramazan Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 467; Oğuz Sancakdar vd., *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, 518; Turgut Tan, *İdare Hukuku*, 295; Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, ve Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 517.

“sözleşme konusunun kamu hizmeti niteliği taşıması” ve maddi şart ise “sözleşmede idareye üstün yetkiler tanınması” gerekliliğidir<sup>63</sup>.

### C. MKK Üyelik Sözleşmesinin İdari Sözleşme Kriterleri Çerçevesinde Değerlendirilmesi

#### 1. Taraflardan Birinin İdare Olması Unsuru ve MKK Üyelik Sözleşmesi

Bir sözleşmenin idari sözleşme olarak nitelendirilebilmesi için gerekli olan ilk şart, sözleşmenin taraflarından birisinin kamu idaresi olması şartıdır. Bu nedenle idarenin taraf olmadığı bir sözleşme, diğer şartları sağlasa bile, idari sözleşme olarak nitelendirilemeyecektir<sup>64</sup>. Buna göre MKK üyelik sözleşmesinin idari sözleşme olup olmadığını değerlendirebilmek için öncelikle MKK'nun bir kamu idaresi olup olmadığının tespit edilmesi gerekmektedir.

İlk bölümde incelendiği üzere MKK, Kanun ve Yönetmelikte açıkça özel hukuk tüzel kişisi olarak nitelendirilmiştir. Ancak buna rağmen MKK'ya kamu tüzel kişilerine tanınan bazı kamu gücü ayrıcalıkları tanınmıştır. Ayrıca bir kamu kurumu olan SPK'ya, MKK üzerinde vesayet yetkisi tanınmıştır. Bunun dışında MKK, kamu hizmeti niteliğindeki kaydileştirme faaliyetini sermaye piyasasının düzenli ve güvenli bir şekilde sürdürülebilmesi amacıyla, diğer bir ifadeyle kamu yararı amacıyla yerine getirmektedir. Dolayısıyla MKK, her ne kadar açıkça özel hukuk tüzel kişisi olarak nitelendirilmiş ise de kanunla kurulmuş olması ve bahsedilen unsurlara sahip olması nedeniyle bir kamu hukuku tüzel kişisinde aranan tüm özellikleri bünyesinde barındırmaktadır<sup>65</sup>. Bu nedenle MKK *kendine özgü (nev'i şahsına münhasır / sui generis)* bir niteliğe sahiptir.

Kendine özgü nitelikteki oluşumlara dair bir önceki bölümde yaptığımız değerlendirmeler nazara alınarak, üyelik sözleşmesi açısından MKK'nun bir kamu

---

<sup>63</sup> Ramazan Çağlayan, *İdâre Hukûku Dersleri*, 468-69; Oğuz Sancakdar vd., *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, 518-20; Turgut Tan, *İdare Hukuku*, 296-98; Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, ve Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 517.

<sup>64</sup> M. Ayhan Tekinsoy, “İdari Sözleşmelerde Ölçüt Sorunu”, 192; Abdurrahim Çınar, “İdari Sözleşme Ölçütleri”, 328.

<sup>65</sup> Melikşah Yasin, *Sermaye Piyasası Kurulu ve İşlemleri*, 179-80.

idaresi olarak kabul edilmesi gerektiği söylenebilir<sup>66</sup>. Üyelik sözleşmesinde MKK'nın kamu idaresini temsilen yer alıyor olması sebebiyle, idari sözleşmenin temel unsurlarından birisi olan “*taraplardan birinin idare olması*” şartının MKK üyelik sözleşmeleri açısından sağlandığı ifade edilebilir.

## 2. Kamu Hizmeti Unsuru ve MKK Üyelik Sözleşmesi

### a. Kamu Hizmeti Kavramı

İdari sözleşmeleri idarenin özel hukuk sözleşmelerinden ayıran diğer bir önemli kriter, sözleşme konusunun bir kamu hizmetine ilişkin olmasıdır. Eğer sözleşme konusu doğrudan veya dolaylı bir şekilde kamu hizmetiyle ilgili değilse idari sözleşmeden bahsetmek mümkün olmayacaktır<sup>67</sup>. Bu kapsamda kamu hizmeti kavramından ne anlaşılması gerektiği hususunun açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

Kamu hizmeti; yasama organı tarafından kamu hizmeti olarak nitelendirilen, idare tarafından ya da onun gözetim ve denetimi altında özel hukuk kişilerince yürütülen, kamu yararı amacını taşıyan ve nihayet toplumun ortak ve genel ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik bulunan faaliyetlerdir<sup>68</sup>. Anayasa Mahkemesi'ne göre de kamu hizmeti “...devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların denetimi ve gözetimleri altında, ortak ihtiyaçları karşılamak ve kamu yararını sağlamak için topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir”<sup>69</sup>.

Soyut nitelikteki kamu yararının yasama organınca somutlaştırılması, yürütülecek hizmetlerin kamu gücüne istinaden planlanması, kararlaştırılması ve düzenlemeye tabi kılınması neticesinde kamu hizmetleri ortaya çıkmaktadır<sup>70</sup>. Önceleri sadece devlet tüzel kişiliği tarafından yerine getirilen kamu hizmeti,

---

<sup>66</sup> Aynı yönde bkz. Melikşah Yasin, 181.

<sup>67</sup> M. Ayhan Tekinsoy, “İdari Sözleşmelerde Ölçüt Sorunu”, 196; Abdurrahim Çınar, “İdari Sözleşme Ölçütleri”, 331.

<sup>68</sup> Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, ve Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 588.

<sup>69</sup> AYM, E. 2020/30, K. 2023/12, T. 25/01/2023 (www.anayasa.gov.tr).

<sup>70</sup> Ender Ethem Atay, *İdare Hukuku*, 583-84.

özellikle özelleştirme süreçlerinden sonra özel hukuk tüzel kişileri tarafından da sunulmaya başlanmıştır. Bu nedenle, kamu hizmeti sadece kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen faaliyetleri değil özel hukuk tüzel kişileri tarafından yürütülen faaliyetleri de kapsayabilmektedir<sup>71</sup>. Nitekim Anayasa Mahkemesi bir kararında “toplum hayatının gittikçe genişlemesiyle çoğalan kamu hizmetlerinin mutlaka klasik idare kuruluşları tarafından görülmesi koşulu artık aranmamakta, bunların dışında özel kişilerce de gerçekleştirilebileceği kabul edilmektedir. Başka bir deyişle, kamusal hizmet ünitelerinin nitelik ve özellikleriyle uyuşabildiği ölçüde, kamu ve özel hukuk kurallarından oluşan karma nitelikte yapılandırılmaları mümkündür. Bu sebeptir ki, kamu hizmetleri ne suretle yürütülürse yürütülsün kamu kurum ve kuruluşlarının gözetim ve denetimleriyle hizmeti yönlendirme yetkileri var olduğu sürece, hizmet kamusal niteliğini korumuş olur”<sup>72</sup> ifadeleriyle, kamu hizmetlerinin özel kişilerce de yürütülebilmesinin mümkün olduğunu ve kamu kurumlarının hizmeti yönlendirme yetkileri var olduğu sürece hizmetin kamusal niteliğinin korunacağını vurgulamıştır.

Kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesinde temelde iki usul izlenmektedir. Kamu hizmeti; 1- kamu hizmetini yürütmek isteyen özel kişiye idare tarafından tek taraflı bir irade beyanıyla verilen “izin (ruhsat, lisans)” ile gördürülmekte ya da 2- hizmeti görece özel kişi ile idare arasında akdedilen bir sözleşme çerçevesinde özel kişiye gördürülmektedir<sup>73</sup>. İdarenin taraf olduğu sözleşmenin konusu bir kamu hizmetinin yürütülmesini ya da özel hukuk kişinin böyle bir hizmetin yürütülmesine katılmasını öngörüyor ise ortada idari bir sözleşme var demektir<sup>74</sup>. Bu nedenle, idarenin taraf olduğu bir sözleşmenin

---

<sup>71</sup> Aydın Gülan, “Kamu Hizmeti Kavramı”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi* 9, sy 1-3 (1988): 153; Bilgen Pertev, “Kamu Hizmeti Hakkında”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi* 1, sy 1 (1980): 114.

<sup>72</sup> AYM, E. 1990/4, K. 1990/6, T. 12/04/1990 (www.anayasa.gov.tr).

<sup>73</sup> Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, ve Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 604.

<sup>74</sup> Metin Günday, *İdare Hukuku* (Ankara: İmaj Yayınevi, 2011), 185. Bununla birlikte *Günday’a* göre, söz konusu ölçütler tüm idari sözleşmeleri açıklamaya yetmemektedir. Zira konusu bir kamu hizmetinin yürütülmesi ya da bir kamu hizmetinin yürütülmesine iştirak edilmesi olmadığı halde,



konusu kamu hizmeti ise böyle bir konunun idarenin özel hukuk sözleşmesi ile düzenlenmesi mümkün değildir ve söz konusu sözleşme idare hukukuna özgü bir düzenlenişe ihtiyaç duymaktadır<sup>75</sup>.

MKK ile üyeler arasında akdedilen üyelik sözleşmesinin konusunun bir kamu hizmetinin ifasına dair olup olmadığı ya da üyelerin böyle bir hizmetin ifasına katılmasını öngörüp öngörmediği hususu, üyelik sözleşmesinin hukuki niteliğini belirleme noktasında önem arz etmektedir. Diğer bir ifadeyle, MKK üyelik sözleşmesinin idari bir sözleşme mi yoksa idarenin özel hukuk sözleşmesi mi olduğunun tespiti, sözleşme konusunun belirlenmesine ve bu çerçevede üyelerin yürüttükleri faaliyetin bir kamu hizmeti olarak nitelenip nitelenemeyeceğine bağlıdır.

### **b. Kamu Hizmeti Temel İlkeleri Çerçevesinde Kaydileştirme Faaliyeti ve Üyelik Sözleşmesi**

Merkezi Kayıt Kuruluşu'nun hukuk sistemimize dahil olmasıyla beraber, fiziki sertifikaya bağlı klasik saklama sisteminden vazgeçilerek sermaye piyasası araçları ve bunlara dair hakların elektronik ortamda MKK tarafından kayden izleneceği bir sistemin kanuni alt yapısı hazırlanmıştır<sup>76</sup>.

Kaydileştirme faaliyeti, sermaye piyasası araçlarının elektronik ortamda kaydedilmesini ifade eden bir kavramdır. Kaydi sistemler aracılığıyla sermaye piyasası araçları saklanmakta, ihraç işlemleri gerçekleştirilmekte ve ilgili hakların kullanılmasına imkân tanınmaktadır<sup>77</sup>. Fiziki senetlerin elektronik kayıtlarla değiştirilmesi bunların kaybolma riskini azaltmakta, sahtecilik gibi güvenlik sorunlarını engellemekte ve nihayet bu durum yatırımcıların güvenini artırmaktadır. Gerçekten de elektronik ortamda tutulan kayıtlar, finansal

---

idarenin taraf olduğu "maden işletme imtiyazları" veya "orman işletme sözleşmeleri" birer idari sözleşme sayılmaktadır. Günday'a göre, bunların idari sözleşme sayılmasının gerekçesi, sözleşme konularının devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan birer milli servet sayılmasıdır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Metin Günday, 186.

<sup>75</sup> Metin Günday, *İdare Hukuku*, 185.

<sup>76</sup> Ercan Şamlıoğlu, "Merkezi Kayıt Kuruluşu", 373.

<sup>77</sup> Mücahit Ünal, *Sermaye Piyasası Araçlarının Kaydileştirilmesi*, 28.

varlıkların daha hızlı ve etkin bir şekilde işlem görmesini sağlamaktadır. Bu sayede işlemler daha kolay takip edilip hızlı bir şekilde gerçekleştirildiğinden maliyetler azaltılabilmekte, bu ise sermaye piyasalarının likiditesini ve işlem hacmini artırmaktadır. Ayrıca, fiziki senetlerin kullanılmasıyla ortaya çıkan maliyetler (senet basma, dağıtma, saklama ve işlemlerle ilgili masraflar) önemli ölçüde azalmakta, bu da maliyet etkinliğini artırarak finansal piyasaların erişilebilirliğini kolaylaştırmaktadır. Kaydileştirme sistemi öte yandan finansal piyasalarda kamu denetimi ve vergilendirme etkinliğini de artırmakta ve elektronik kayıtlar ilgili otoritelerin denetim ve gözetiminin kolaylaşmasına, şeffaflaşmasına ve yasa dışı faaliyetlerin önlenmesine yardımcı olmaktadır. Finansal istikrarın sağlanması, hızlı işlem gerçekleştirme, merkezi saklama ve risk yönetimi, maliyet azaltımı ve kamu denetimi gibi faktörler, kaydileştirme sisteminin kamu yararına hizmet ettiğini ve finansal sistemin sağlıklı bir şekilde işlenmesini desteklediğini göstermektedir. Sonuç olarak kaydileştirme sisteminin, modern sermaye piyasalarında önemli bir rol oynayan, sermaye piyasalarının etkin işleyişini amaçlayan ve toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılayan bir kamu hizmeti olduğu söylenebilecektir.

Sermaye piyasası araçlarının kaydileştirilmesi faaliyeti ile ilgili yaptığı bir değerlendirmede Anayasa Mahkemesi, elektronik kaydileştirme faaliyetinin menkul kıymetleri sahtecilik, kayıp ve çalınma gibi risklere karşı koruyan ve bu nedenle mülkiyet hakkı kapsamında değerlendirilmesi gereken bir faaliyet olduğunu belirtmiştir<sup>78</sup>. Bunun yanı sıra, MKK'nın kuruluşunu düzenleyen

---

<sup>78</sup> "Sahip olunan sermaye piyasası araçları olarak menkul kıymetler, alacak hakkı niteliğinde olup mülkiyet hakkı kapsamında yer almaktadır. Bu kıymetlerin elde edilmesini, kullanılmasını ve üzerlerindeki hakkı sınırlamaya ya da kaldırmaya yönelik düzenlemeler, mülkiyetten yararlanma ve mülkiyet üzerinde tasarruf etme yetkilerine ilişkin olduğundan, mülkiyet hakkına müdahale niteliği taşır. / Menkul kıymetler olarak sermaye piyasası araçlarının kaydileştirme yoluyla elektronik ortamda kaydının tutulması ve kişilerin ellerinde bulunan sermaye piyasası araçlarının teslimini öngören düzenlemelerin, menkul kıymetlerin daha düşük risk ve maliyet ile saklanabilmesi, basım, ihrac, sigorta ve saklama masraflarından tasarruf edilmesi, menkul kıymetlerin sahtecilik, kayıp ve çalınma risklerinden korunması amacıyla tesis edildikleri açıktır. Bu bağlamda, menkul kıymetlerin kaydileştirme yoluyla elektronik ortamda kaydının tutulmasının ve kişilerin ellerinde bulunan sermaye piyasası araçlarının teslimini öngören düzenlemeler ile bazı sınırlamalar getirilmesi meşru temellere dayanmaktadır." AYM, E. 2015/29, K. 2015/95, 22/10/2015 (www.anayasa.gov.tr).

(mülga) 2499 sayılı Kanun'un 10/A maddesinin yasama yetkisinin devri niteliğinde olduğu ve 1982 Anayasası'nın *Piyasaların denetimi ve dış ticaretin düzenlenmesi* başlıklı 167. maddesine aykırı olduğu gerekçesiyle açılan bir başka davada ise Anayasa Mahkemesi, MKK'nın ekonomik hayatın işleyişini düzenleme konusunda önemli bir fonksiyona sahip olduğunu belirterek MKK'nın kuruluşunu ve sahip olduğu yetkileri Anayasa'ya aykırı görmemiştir<sup>79</sup>.

MKK ile üyelik sözleşmesi akdeden üyelerin, MKK tarafından yürütülen ve kamu hizmeti niteliği taşıyan kaydileştirme faaliyetine ne ölçüde katıldığına dair SerPK'da ve ilgili mevzuatta birtakım hükümler yer almaktadır. Öncelikle, sermaye piyasası araçlarının kaydileştirilmesi faaliyetine dair hükümlerin yer aldığı SerPK md. 13/3'te "*Kaydi sermaye piyasası araçlarına ilişkin haklar, MKK tarafından izlenir. Kayıtlar, MKK tarafından oluşturulan elektronik ortamda, bu kuruluşun üyelerince tutulur*" hükmü düzenleme altına alınmıştır. Ayrıca SerPK md. 13/7 hükmünde ise "*Kayden izlenen sermaye piyasası araçlarına ilişkin tedbir, haciz ve benzeri her türlü idari ve adli talepler münhasıran MKK'nın üyeleri tarafından yerine getirilir*" hükmü öngörülmüştür.

SerPK'da yer alan bu hükümlerin yanı sıra, sermaye piyasası araçları ve bunlara ilişkin hakların MKK tarafından kayden izlenmesine dair usul ve esasların yer aldığı *Kaydileştirilen Sermaye Piyasası Araçlarına İlişkin Kayıtların Tutulmasının Usul ve Esasları Hakkında Tebliğ (II-13.1)*'in "kayıtların tutulması" başlıklı md. 5/1 hükmünde "*Kaydi sermaye piyasası araçları ve bunlara ilişkin haklarla ilgili kayıtlar, MKK tarafından oluşturulan elektronik ortamda MKK üyelerince tutulur. Hesapların*

<sup>79</sup> "Anayasa'nın 167. maddesinde de, Devletin, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alacağı belirtilerek, ekonomik hayatın işleyişini düzenlemek, gerektiğinde bu alana müdahale etmek hususunda görevli kılındığı ortaya konulmaktadır. Böylece, yasa koyucunun piyasa ekonomisinin işleyişinden doğabilecek bazı aksaklıkları, tekelleşmeleri, piyasada egemen olan gücün kötüye kullanılmasını önlemek, serbest rekabet ilkesine işlerlik kazandırmak ve tüketiciyi korumak amaçlarıyla Devlet tarafından yapılabilecek müdahalelere izin verdiği anlaşılmaktadır. / Dava konusu kuralın incelenmesinden, yasama organının, sermaye piyasası araçlarının, fiziken elden ele geçirilerek devir ve teslim edilmeleri sisteminden, ekonomik ve teknolojik gelişmeler, sermaye piyasasında artan işlem hacmi ve diğer değişiklikler nedeniyle kaydı değer sistemine geçilmesini uygun gördüğü sonucuna varılmaktadır. Sistemin işlemlerini sağlamak için maddenin ilk fıkrası ile Merkezi Kayıt Kuruluşu oluşturulmuş(tur)... " AYM, E. 2000/8, K. 2003/104, T. 26/12/2003 (www.anayasa.gov.tr).

*açılması ve hesaplarda kayıt ve değişiklik yapılması usul ve esasları MKK tarafından belirlenecek elektronik işlem yöntemleriyle üyeler tarafından hak sahiplerinin talimatlarına uygun şekilde MKK kayıtlarında değişiklik yapılması sureti ile gerçekleştirilir”* denilmiştir. Aynı maddenin 4’üncü fıkrasında ise *“Üyeler tarafından kayıtların tutulmasında kullanılacak kodlama sistemi MKK tarafından belirlenir”* hükmü düzenleme altına alınmıştır.

Söz konusu hükümlerden anlaşılacağı üzere, sermaye piyasası araçlarına dair MKK tarafından izlenen hakların, MKK tarafından oluşturulan elektronik ortamda kayıtlarının tutulmasında ve ayrıca söz konusu piyasa araçlarına dair her türlü idari ve adli taleplerin yerine getirilmesinde MKK üyeleri aktif rol almaktadır. Diğer bir ifadeyle MKK üyeleri, MKK’nın yürütmüş olduğu ve kamu hizmeti niteliği taşıyan kaydileştirme faaliyetinin ifasına iştirak etmektedirler. Buna göre, MKK üyelerinin MKK ile akdettikleri üyelik sözleşmesi çerçevesinde yerine getirmiş oldukları faaliyetlerin “kamu hizmetinin yürütümüne iştirak etme” anlamına geldiği ve bu nedenle MKK üyelik sözleşmesinin idari sözleşmeler açısından aranan “sözleşme konusunun kamu hizmeti niteliği taşıması” şartını sağlamakta olduğu ifade edilebilir.

### **3. MKK’ya Üstün Yetkiler Tanınması**

İdari sözleşmeleri, idarenin özel hukuk sözleşmelerinden ayıran üçüncü şart ise söz konusu sözleşmelerde idareye üstün yetkilerin tanınmış olmasıdır. Nitekim özel hukuk sözleşmelerinde taraflar eşit konumda kabul edilirken; idari sözleşmelerde idare üstün hak ve yetkilere sahip kılınmıştır.

MKK üyelik sözleşmesine dair SerPK ve ilgili mevzuatta yer alan hükümlerin incelenmesi neticesinde MKK’nın ilgili sözleşmede üstün yetkilerle donatılmış olduğu görülecektir. Örneğin; SerPK md. 81/4 hükmüne göre; *“Kurul tarafından çıkarılan düzenlemeler çerçevesinde MKK, iş ve işlemleri ile ilgili olarak gerekli gördüğü hususlarda üyelerinden bilgi ve belge istemeye ve inceleme yapmaya yetkilidir. Üyeler, MKK’nın görev alanına giren hususlarda özel mevzuatında yer alan hükümlere dayanarak bilgi vermekten imtina edemezler”* denilerek, MKK’nın gerekli gördüğü durumlarda üyelerinden bilgi/belge talep edebilmesinin yanı sıra üye işlemlerini inceleyebilmesi de hüküm altına alınmıştır.

Bunun dışında Yönetmelik hükümleriyle de MKK, sözleşmenin diğer tarafı olan üyelere nazaran birçok üstün hak ve yetkilerle donatılmıştır. Örneğin; Yönetmeliğin disiplin cezaları başlığını taşıyan md. 33/1 hükmünde *“Düzeni ve dürüstlüğü bozan, işlere hile karıştıran, işlerin açık, düzenli ve dürüst yürütülmesine, ilgili mevzuata ve kararlara aykırı hareket eden üyeler hakkında uygulanacak disiplin cezaları ile disiplin cezalarının uygulanmasını gerektiren fiiller ve ceza uygulama esasları MKK Yönetim Kurulunca hazırlanıp Kurulca onaylanacak bir yönergeyle düzenlenir”* denilerek, üyeler hakkında uygulanacak disiplin cezalarını belirleme yetkisi MKK’ya tanınmıştır. Ayrıca; üyelerinin, MKK’nın faaliyetleriyle ilgili yapılacak düzenlemelere uyumu konusunda gerekli önlemleri almanın MKK’nın görevleri arasında yer aldığı (md. 11/1/b), üyelere uygulanacak disiplin tedbirlerine dair işlem ve prosedürleri belirleme görev ve yetkisinin MKK’ya ait olduğu (md. 11/1/ğ), MKK ile üyelik sözleşmesi akdetmeyi düşünen kuruluşların üyelik için Yönetmeliğin öngörmüş olduğu şartların yanı sıra MKK Yönetim Kurulu tarafından belirlenen diğer şartları da taşımaları gerektiği (md. 21/1/d), üyeliğe kabul edilebilmek için gerekli şartların sağlandığının MKK tarafından tespit edilmiş olması gerektiği (md. 22/1), MKK’nın tek taraflı irade beyanıyla üyeliği geçici olarak durdurma ya da tamamen iptal etme imkânına sahip olduğu (md. 24/1 ve md. 24/3), MKK üyelerinin MKK tarafından belirlenen ilke ve kurallara uygun hareket etmek zorunda olduğu (md. 25/2/a), MKK üyelerinin MKK tarafından belirlenebilecek genel ve özel nitelikteki sigortaları yaptırmak zorunda olduğu (md. 25/2/c) ve üye kuruluşların yasal olarak tutmak zorunda oldukları defter ve kayıtların yanı sıra MKK tarafından kararlaştırılan diğer kayıtları da tutmak zorunda oldukları ilgili Yönetmelik’te düzenlenmiştir.

MKK üyelik sözleşmesine dair mevzuatta yer alan ilgili hükümler dışında ayrıca belirtmek gerekir ki MKK üyelik sözleşmesi bir *“iltihaki sözleşme”* niteliğini taşımaktadır. Zira üye olmak isteyen kurum ve kuruluşların sözleşme hükümleri üzerinde müzakere etmesi ve değişiklik yapması mümkün değildir. Bu sözleşme MKK tarafından hazırlanmakta, diğer taraf ise sözleşmeyi sadece onaylamaktadır<sup>80</sup>.

---

<sup>80</sup> Üyelik sözleşmesi taslağı için bkz. <https://www.mkk.com.tr/hakkimizda/uyelik-islemleri>

Yukarıda yer verilen hükümlerin bir bütün olarak değerlendirilmesi neticesinde MKK'nın, sözleşmenin diğer tarafı olan kuruluşlara nazaran birçok üstün hak ve yetkilere sahip olduğu ve bu nedenle, idari sözleşmeler açısından gerekli olan "sözleşmede idareye üstün yetkiler tanınması" şartının da sağlandığı ifade edilebilir.

#### **D. Benzer Örnekler Açısından MKK Üyelik Sözleşmesi**

MKK üyelik sözleşmesinin idari sözleşme niteliğini haiz olup olmadığı hususu değerlendirilirken benzer örneklerin de incelenmesi yararlı olacaktır. Bu kapsamda örneğin enerji piyasasında akdedilen "sistem kullanım anlaşması"nın idari sözleşme niteliği üzerinde çeşitli tartışmalara rastlanmaktadır. Sistem kullanım anlaşması, bir kamu iktisadi teşebbüsü olan Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi (TEİAŞ) ile özel hukuk kişileri arasında akdedilmektedir. Ancak gerek yürütülen faaliyetlerin kamu hizmeti niteliği taşıması, gerekse de sistem kullanım anlaşmasında TEİAŞ'a üstün hak ve yetkiler tanınmış olması söz konusu sözleşmenin idari sözleşme niteliği taşıyıp taşımadığı tartışmasını gündeme getirmiştir.

Doktrin ve yargı içtihatlarına bakıldığında, sistem kullanım anlaşmasının özel hukuk sözleşmesi mi yoksa idari sözleşme mi olduğu konusunda farklı görüşler ileri sürüldüğü görülmektedir. Doktrinde bazı yazarlar sistem kullanım anlaşmasının özel hukuk hükümlerine tabi olduğu gerekçesiyle sözleşmenin özel hukuk sözleşmesi olduğunu, dolayısıyla bu sözleşmeden kaynaklanan uyuşmazlıkların adli yargıda çözümlenmesi gerektiğini savunurken<sup>81</sup>; diğer bazı yazarlar ise TEİAŞ'ın üstün kamu gücü ayrıcalıkları kullanarak faaliyet gösterdiğini, dolayısıyla sistem kullanım anlaşmasının idari sözleşme niteliğini

---

<sup>81</sup> Beşir Fatih Doğan, "TEİAŞ'ın Uyguladığı Cezai Şartların Hukuka Uygunluğu", *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 4, sy 1 (2013): 65.

haiz olduğunu dile getirmiştir<sup>82</sup>. Üçüncü bir görüş ise sistem kullanım anlaşmasını “idarenin müdahale ettiği özel hukuk sözleşmeleri” olarak nitelendirmiştir<sup>83</sup>.

Sistem kullanım anlaşmasının hukuki niteliğine ilişkin doktrindeki bu görüş ayrılığı yargı uygulamasına da yansımıştır. Yargıtay 3. Hukuk Dairesi sistem kullanım anlaşmasının bir özel hukuk sözleşmesi olduğu, dolayısıyla adli yargının görevli olduğu<sup>84</sup>, Danıştay 13. Dairesi ise, sistem kullanım anlaşmasının idari bir sözleşme olduğu, dolayısıyla uyuşmazlıkların idare mahkemelerinde görülmesi gerektiği yönünde kararlar vermiştir<sup>85</sup>. Bunun üzerine konu Uyuşmazlık

<sup>82</sup> Serhat Çelen ve Fırat Karaalp, “TEİAŞ’ın Taraf Olduğu Sistem Kullanım Anlaşmalarının Hukuki Niteliği ve Bu Anlaşmalardan Kaynaklanan Uyuşmazlıklarda Görevli Yargı Yolu Sorunu”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi* 12, sy 48 (2021): 530.

<sup>83</sup> Murat Sezginer, “İdarenin Müdahale Ettiği Özel Hukuk Sözleşmeleri (Bileşik İradeli ‘Birleşme’ Sözleşmeleri)”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 17, sy 1-2 (2013): 1614.

<sup>84</sup> Yargıtay 3. HD, 01/10/2014, E. 2014/5464, K. 2014/12803; Yargıtay 23. HD, 10/06/2015, E. 2014/7403, K. 2015/4452; Yargıtay 23. HD, 05/06/2017, E. 2015/9133, K. 2017/1665, Yargıtay 23. HD, 28/09/2015, E. 2015/5520, K. 2015/6036 (www.lexpera.com.tr).

<sup>85</sup> “Doktrinde ve yargı kararlarında, idari sözleşmeler, taraflarından en az birisi bir kamu tüzel kişisi olan ve bir kamu hizmetinin yürütülmesine ilişkin ve/veya özel hukuku aşan birtakım hükümler içeren sözleşmeler olarak tanımlanmaktadır. Bu çerçevede, bir kamu hizmetinin kurulması ve/veya işletilmesi için yapılan idarî sözleşmeler, gerek hizmetin yürütülmesini sağlamak için hizmeti yapanlara kamu gücüne dayanan kimi yetkiler tanınması, gerekse idarenin, hizmetin düzenli ve istikrarlı biçimde yürütülmesini sağlamak için denetim ve gözetim yetkisine sahip olması yönlerinden özel hukuk sözleşmelerinden ayrılmaktadır. / Bir sözleşmenin idari sözleşme mi yoksa özel hukuk sözleşmesi mi olduğunun tespiti noktasında iki ana kıstastan yola çıkılabileceği kabul edilmektedir. Bunlardan birincisi, ilgili sözleşmenin Kanun ile niteliğinin belirlenmesine; ikincisi ise, böyle bir belirlemenin bulunmaması halinde yargısal içtihatlar ile ortaya çıkan maddi ve organik şartların araştırılmasına ilişkindir. /...../ Sistem Kullanım Anlaşmasına ilişkin mevzuat hükümleri ve sözleşme metninin değerlendirilmesinden, sistem kullanım anlaşmasının TEİAŞ tarafından hazırlandığı ve EPDK tarafından onaylandığı, sözleşme hükümlerinin aynı zamanda EPDK tarafından çıkarılan ikincil düzenlemelerde yer aldığı, dağıtım şirketinin, lisansa konu faaliyeti yürütebilmesi açısından bu anlaşmaların imzalanmasının zorunlu olduğu, bu çerçevede sözleşme serbestisinden söz edilemeyeceği, EPDK’nın sözleşmenin genel hükümlerinde tek taraflı değişiklik yetkisine sahip olduğu, sözleşmede ödenmesi öngörülen bedellerin EPDK tarafından belirlendiği, söz konusu bedellerin ödenmesinde gecikmeye düşülmesi halinde 6183 sayılı Kanun uyarınca faiz uygulanacağı, sözleşmeden kaynaklanan uyuşmazlıkların

Mahkemesi'ne taşınmış, ancak Yüksek Mahkeme bir kararında sistem kullanım anlaşmasını özel hukuk sözleşmesi olarak nitelendirip adli yargıyı görevli kabul etmiş<sup>86</sup>; diğer bir kararında ise idari sözleşme olarak nitelendirip idari yargıyı görevli kabul etmiştir<sup>87</sup>. Bunun üzerine 25.11.2020 tarihli “*Elektrik Piyasası Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”<sup>88</sup> md. 39 hükmüyle Elektrik Piyasası Kanunu'na geçici 3. madde eklenerek, sistem kullanım anlaşmasından kaynaklanan uyuşmazlıkların idari yargıda çözümleneceği açıkça düzenlenmiş ve bu konudaki tartışmalara açık kanun hükmüyle son verilmiştir.

Gerçekten de TEİAŞ tarafından akdedilen *sistem kullanım anlaşması* ile MKK tarafından akdedilen *üyelik sözleşmesi* karşılaştırıldığında birçok açıdan birbirine benzediği görülmektedir. Öncelikle sistem kullanım anlaşması açısından TEİAŞ, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun gözetim ve denetimi altında faaliyet yürütürken; üyelik sözleşmesi açısından MKK, SPK'nın gözetim ve denetimi altında faaliyet yürütmektedir. Diğer bir ifadeyle, kaydileştirme sisteminde ve sermaye piyasası araçlarının saklanması sözleşmelerinde bağımsız otorite olarak geniş yetkilere sahip olan SPK, elektrik piyasasını düzenleyen Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun sistem kullanım anlaşmalarında sahip olduğu benzer rollere sahiptir. Bunun yanı sıra, her iki sözleşme de sözleşmenin âkit tarafları açısından bir kamu hizmetinin ifasını konu edinmektedir. Zira hem elektrik hizmeti hem de sermaye piyasası araçlarının kaydileştirilmesi faaliyetleri birer kamu hizmeti niteliğini haiz bulunmaktadır. Ayrıca söz konusu sözleşmelerde

---

*çözümünde (ihtiyari olarak) EPDK'nın yetkili olduğu, EPDK tarafından uyuşmazlıkların çözümüne ilişkin kararların bağlayıcı olduğu hususları birlikte göz önüne alındığında, sistem kullanım anlaşmalarının özel hukuku aşan bir rejime tabi olduğu ve sözleşmede özel hukuku aşan hükümler bulunduğu anlaşılmaktadır. / Sistem kullanım anlaşmasının, sözleşmelerin nitelendirilmesine ilişkin kıstaslar bakımından değerlendirilmesinden, bu kıstasların kademeli oluşu veya ihtiyariliği hususundaki tartışmaya gerek olmaksızın her bir kıstas bakımından ayrı ayrı idari sözleşme özelliklerini taşıdığı sonucuna ulaşıldığından, uyuşmazlığın buna göre çözümlenmesi gerekmektedir.”* Danıştay 13. Daire, E. 2014/2005, K. 2014/2889, T. 11/09/2014 (www.lexpera.com.tr).

<sup>86</sup> Uyuşmazlık Mahkemesi, E. 2012/129, K. 2013/621, T. 13/05/2013 (www.uyusmazlik.gov.tr).

<sup>87</sup> Uyuşmazlık Mahkemesi, E. 2013/1855, K. 2014/502, T. 05/05/2014 (www.uyusmazlik.gov.tr).

<sup>88</sup> Elektrik Piyasası Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun md. 39: “6446 sayılı Kanuna aşağıdaki ek madde eklenmiştir. EK MADDE 3 – (1) 8 inci maddenin ikinci fıkrasının (d) bendinin uygulamasından kaynaklanan uyuşmazlıklar idari yargıda görülür”. RG. 02.12.2020, Sayı: 31322.



gerek MKK'nın gerekse de TEİAŞ'ın, özel hukuk alanını aşan görev ve yetkilere sahip oldukları görülmektedir.

Özetle, söz konusu benzerliklere istinaden, MKK tarafından akdedilen MKK üyelik sözleşmesinin de idari bir sözleşme olduğu ve bu nedenle MKK ile üyelik sözleşmesine dahil kuruluşlar arasında üyelik sözleşmesinin uygulanmasına dair doğabilecek uyuşmazlıklar açısından idari yargının görevli kabul edilmesi gerektiği ifade edilebilir. Bunun yanı sıra, görevli yargı mercii bakımından sistem kullanım anlaşması için getirilen kanuni düzenlemenin, ortaya çıkması muhtemel uyuşmazlıkları gidermek adına MKK üyelik sözleşmesi için de getirilmesinin uygun olacağı kanaatindeyiz.

## SONUÇ

Tüzel kişiler, temsil ettikleri veya kullandıkları güç açısından kamu hukuku ve özel hukuk tüzel kişileri olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bir tüzel kişinin bunlardan hangisinin kapsamına girdiği hususu söz konusu tüzel kişiliğe uygulanacak hukuk kuralları açısından önem arz etmektedir. Sadece yürüttüğü faaliyetlere bakılarak bir kurumun kamu hukuku mu yoksa özel hukuk tüzel kişisi mi olduğunu belirlemek oldukça zordur. Zira bu yönde bir değerlendirme yapılırken, ilgili kurumun yürüttüğü faaliyetlerin yanı sıra kuruluş esaslarının da nazara alınması ve ayrıca kamu gücü ayrıcalıklarına sahip olup olmadığı hususunun da belirlenmesi gerekmektedir.

Özel hukuk tüzel kişileri, kural olarak özel hukuk hükümlerine göre faaliyette bulunan tüzel kişilerdir. Bunların tespiti genellikle çok problemlili olmadığı halde bir tüzel kişiliğin kamu hukuku tüzel kişisi olup olmadığını belirlemek için çeşitli kriterlere başvurulmaktadır. Bu kriterlere göre; anayasa, kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulan, faaliyet alanı kamu hizmeti olan, kamusal yetki ve ayrıcalıklara sahip olan ve nihayet kamu yararına hareket eden tüzel kişiler "kamu hukuku tüzel kişisi" olarak tanımlanmaktadır.

Kuruluş kanununda özel hukuk tüzel kişiliğine sahip olduğu açıkça belirtilmiş olmasına rağmen; özel hukuk tüzel kişilerinin sahip olmadığı birtakım ayrıcalıkların kendisine tanınmış olması, kamu yararına faaliyet gösteriyor olması ve nihayet yürüttüğü faaliyetlerin kamu hizmeti niteliği taşıması sebepleriyle

tüzel kişiliği tartışmalı hale gelen kuruluşlar bulunmaktadır. MKK da bu kuruluşlardan birisidir.

MKK, sermaye piyasası araçlarının kaydi sistem aracılığıyla saklama hizmetini elektronik ortamda sağlayan, anonim şirket şeklinde kurulmuş bir tüzel kişiliktir. MKK, SerPK md. 81 ve Yönetmelik md. 5 hükmünde “özel hukuk tüzel kişisi” olarak nitelendirilmiştir. Ancak kendisine bazı kamu gücü ayrıcalıklarının tanınmış olması, yürüttüğü kaydileştirme faaliyetinin kamu hizmeti niteliği taşıması ve bir kamu kurumu olan SPK ile aralarında idari vesayet ilişkisi bulunması gibi sebepler MKK’nın özel hukuk tüzel kişisi olarak tanımlanmasını tartışmaya açık hale getirmektedir. Zira bahsedilen özellikler, MKK’nın kamu tüzel kişiliği boyutunun var olduğuna işaret eden hususlardır.

MKK ilgili mevzuatta her ne kadar açıkça özel hukuk tüzel kişisi olarak nitelendirilmiş ise de özel hukuk kişilerinin iradeleriyle değil kanunla kurulmuş bir merci olması, SerPK ve Yönetmelik tarafından kamu gücü ayrıcalıkları ile donatılmış olması, SPK ile olan ilişkileri açısından ekonomik kolluk denetimini aşan ve idari vesayet denetimi boyutuna ulaşan bir ilişkinin var olması, yürüttüğü faaliyetlerin bireylerin mülkiyet hakkını ve sermaye piyasasını korumaya yönelik bir işleve sahip olması, faaliyetlerinin kamu hizmeti niteliği taşıması ve nihayet kuruluş amacının kamu yararına yönelik olması cihetleriyle *kendine özgü (nev’i şahsına münhasır - sui generis)* bir kuruluş olarak kabul edilmelidir.

MKK’nın kendine özgü bir kuruluş olarak kamu tüzel kişiliği boyutunun bulunması ise akdettiği MKK üyelik sözleşmelerinin idari birer sözleşme olup olmadığı sorusunu gündeme getirmektedir. Bir sözleşmenin idari bir sözleşme olarak kabul edilebilmesi için taraflarından birisinin idare olması, sözleşmenin konusunun kamu hizmetine ilişkin olması ya da idare ile sözleşme akdeden tarafın bir kamu hizmetinin ifasına iştirak etmesi ve nihayet sözleşmede idareye üstün hak ve yetkiler tanınmış olması gerekmektedir. Bu çerçevede yapılan değerlendirmede MKK üyelik sözleşmelerinin idari sözleşmeler için aranan kriterleri sağladığı görülmektedir. Buna göre MKK üyelik sözleşmeleri, idari sözleşme kategorisine dâhil kabul edilmelidir. Ayrıca MKK üyelik sözleşmesine dair MKK ile üyeleri arasında çıkacak uyuşmazlıkların ise idari yargı mercilerince çözüme kavuşturulması gerekmektedir. Bununla birlikte, her halükarda MKK üyelik sözleşmesinden kaynaklanan uyuşmazlıkların idari yargıda çözüme kavuşturulacağına dair kanuni bir düzenleme yapılması da yerinde olacaktır.

---

**Hakem Değerlendirmesi:** Çift kör hakem.

**Finansal Destek:** Yazar bu çalışma için finansal destek almadığını bildirmiştir.

**Çıkar Çatışması:** Yazar çıkar çatışması olmadığını bildirmiştir.

**Etik Kurul Onayı:** Yazar, bu çalışma için etik kurul onayı gerekmediğini bildirmiştir.

**Peer Review:** Double peer-reviewed.

**Financial Support:** The author has declared that this research has not received any financial support.

**Conflict of Interest:** The author has declared that there is no conflict of interest in this research.

**Ethics Committee Approval:** The author has stated that ethical committee approval is not required in this research.

---

## KAYNAKÇA

- A. Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan. *İdare Hukuku Genel Esasları (Cilt I)*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2021.
- Abdurrahim Çınar. "İdari Sözleşme Ölçütleri". *Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 7, sy 2 (2021): 325-38.
- Ali Ulusoy. *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2023.
- Aydın Gülan. "Kamu Hizmeti Kavramı". *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi* 9, sy 1-3 (1988): 147-59.
- Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, ve Cemil Kaya. *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023.
- Beşir Fatih Doğan. "TEİAŞ'ın Uyguladığı Cezai Şartların Hukuka Uygunluğu". *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 4, sy 1 (2013): 61-84.
- Beşir Fatih Doğan. "Yönetim Kurulunun Devredilemez Yetkileri ve Yönetim Yetkisinin Devri". *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* 18, sy 2 (2012): 609-40.
- Bilgen Pertev. "Kamu Hizmeti Hakkında". *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi* 1, sy 1 (1980): 113-16.
- Burak Adıgüzel. *Sermaye Piyasası Hukuku*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2022.
- Çağlar Manavgat. "Sermaye Piyasası Kanunu'nun 10/A Maddesi Hükmüne Göre Kaydi Sistemin Esasları". *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 50, sy 2 (2001): 159-91.
- Ender Ethem Atay. *İdare Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2016.
- Ercan Şamlıoğlu. "Merkezi Kayıt Kuruluşu". *İçinde İdare Hukuku Açısından Sermaye Piyasası*, editör Meltem Kutlu Gürsel, 367-95. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2016.
- F. Ebru Gündüz. "Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Vesayet". *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 20, sy 33 (2015): 63-89.
- Harun Kılıç. "Türk Hukuku'nda Taliki Şarta Bağlı Borçlar ve Anonim Ortaklıklarda Payın Devrinde Düzenleyici Kurumların İzinleri". *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 14, sy 2 (2010): 71-101.

- İbrahim Peker ve Bora Karaağaçlı. "Dünyada ve Türkiye'de Sermaye Piyasası Altyapı Kurumları". Finansal Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi 7, sy 13 (2015): 341-75.
- İhsan Erdoğan ve A. Dilşad Keskin. Türk Medeni Hukuku. Ankara: Gazi Kitabevi, 2020.
- İlhan Ege ve Önder Ege. Sermaye Piyasasında Yatırımcının Korunması. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2017.
- K. Begüm İsbir. Kamu Tüzel Kişiliği. Ankara: Turhan Kitabevi, 2017.
- Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan. İdare Hukuku Dersleri. Bursa: Ekin Kitabevi, 2023.
- M. Ayhan Tekinsoy. "İdari Sözleşmelerde Ölçüt Sorunu". Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 55, sy 2 (2006): 181-227.
- Melikşah Çırakoğlu. İnternet Erişimin Engellenmesi ve Erişim Sağlayıcıları Birliği. Ankara: Adalet Yayınevi, 2018.
- Melikşah Yasin. Sermaye Piyasası Kurulu ve İşlemleri. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2002.
- Metin Günday. İdare Hukuku. Ankara: İmaj Yayınevi, 2011.
- Murat Sezginer. "İdarenin Müdahale Ettiği Özel Hukuk Sözleşmeleri (Bileşik İradeli 'Birleşme' Sözleşmeler)". Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 17, sy 1-2 (2013): 1589-1622.
- Mücahit Ünal. "Kaydi Sisteme İlişkin 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu Hükümlerinin Değerlendirilmesi". Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi 18, sy 2 (2012): 819-36.
- Mücahit Ünal. Sermaye Piyasası Araçlarının Kaydileştirilmesi. Ankara: Adalet Yayınevi, 2011.
- Oğuz Kürşat Ünal. "Sermaye Piyasası Araçlarının Kaydileştirilmesi". Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 5, sy 2 (2001): 1-19.
- Oğuz Sancakdar, Lale Burcu Önüt, Eser Us Doğan, Mine Kasapoğlu Turhan, ve Serkan Seyhan. İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2022.
- Ramazan Çağlayan. "Hukumumuzda Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı ve Kıstasları". Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, sy 7 (2016): 373-98.

- Ramazan Çağlayan. İdâre Hukûku Dersleri. Ankara: Adalet Yayınevi, 2023.
- Serhat Çelen ve Fırat Karaalp. "TEİAŞ'ın Taraf Olduğu Sistem Kullanım Anlaşmalarının Hukuki Niteliği ve Bu Anlaşmalardan Kaynaklanan Uyuşmazlıklarda Görevli Yargı Yolu Sorunu". Türkiye Adalet Akademisi Dergisi 12, sy 48 (2021): 509-46.
- Sevinç Akbulak ve Yavuz Akbulak. Türkiye'de Sermaye Piyasası Araçları ve Halka Açık Anonim Şirketler. İstanbul: Beta Yayınevi, 2004.
- Şaban Kayıhan. Medeni Hukuk Bilgisi. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2022.
- Tolga Ayoğlu. Sermaye Piyasası Hukukunda Halka Arz Kavramı ve Halka Arza Aracılık Sözleşmeleri. İstanbul: Vedat Kitapçılık, 2008.
- Turgut Tan. İdare Hukuku. Ankara: Turhan Kitabevi, 2016.
- Turgut Tan. "İdari Sözleşme Kuramına İlişkin Gözlemler". Ankara Üniversitesi SBF Dergisi 50, sy 3 (1995): 291-309.