

Kamu Tüzel Kişisi ve Kamuya Yararlı Kurum Ayrımı^(*)

Arş. Gör. Ömer YILDIRIM^(**)

Öz

Makalede bir tüzel kişinin kamu tüzel kişisi olup olmadığını belirlemede kullanılan ölçütler çerçevesinde kamuya yararlı kurumların tüzel kişiliğinin ve tabi olduğu hukukun tespit edilmesi amaçlanmıştır. Ayrımında kuruluş, kamu gücü, kamu hizmeti ve kamu yararı gibi temel ölçütlerin yanı sıra kamu tüzel kişiliğine ilişkin diğer ölçütlere de yer verilmiştir. Çalışmada kamuya yararlı kurum kavramı kamuya yararlı dernekleri ve kamuya yararlı vakıfları kapsayacak şekilde kullanılmıştır. Kamuya yararlı kurumların birer sui generis (nevi şahsına münhasır) tüzel kişi olup kısmen de olsa idare hukukuna tabi olduğu ve tamamının benzer niteliklere sahip olmayıp alelade kamuya yararlı kurumlar ve kamu dernek ve vakıfları olarak ayrıldığı sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler

Tüzel Kişilik, Kamu Tüzel Kişiliği Ölçütleri, Kamuya Yararlı Kurum, Kamuya Yararlı Dernek, Kamuya Yararlı Vakıf.

^(*) Yayın Kuruluna Ulaştığı Tarih: 08.05.2024 - Kabul Edildiği Tarih: 05.06.2024.

Atıf Şekli: Ömer Yıldırım, 'Kamu Tüzel Kişisi ve Kamuya Yararlı Kurum Ayrımı' (2024) 14(1) Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 375, 419.

DOI: 10.52273/sduhfd..1480580.

Bu makale, yazarın Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Kamu Hukuku Doktora Programı'nı tamamlamak için hazırlanan ve TÜBİTAK 2214-A Yurtdışı Doktora Sırası Araştırma Burs Programı tarafından desteklenen doktora çalışmasına dayanmaktadır. Destekleri için TÜBİTAK'a teşekkürler.

^(**) Süleyman Demirel Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı, Isparta, Türkiye.

E-posta: omeryildirim@sdu.edu.tr.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3354-3744>.



The Distinction between a Public Legal Entity and a Public Benefit Organisation (PBO)

Abstract

This article aims to explore the legal status of public benefit organisations and the law governing them within the criteria used to determine whether a legal entity is a public legal entity. In addition to the essential criteria such as establishment, public power, public service, and public interest, other criteria related to public legal entities are also included in the distinction. In this study, “public benefit organisation” refers to public benefit associations and public benefit foundations. The study concludes that public benefit organisations are sui generis (unique) legal entities and are partly subject to administrative law. Not all public benefit organisations share the same characteristics, and they can be divided into two groups: ordinary public benefit organisations and public associations and foundations.

Keywords

Legal Entity, Public Legal Entity Criteria, Public Benefit Organisation, Public Benefit Association, Public Benefit Foundation.

Extended Summary

Public benefit organisations (PBO's) are private legal entities which may be subject to public law due to their similarities with public legal entities. This similarity creates confusion about the legal status of public benefit organisations and the laws that apply to them. For example, under Turkish law, administrative courts have jurisdiction over cases involving public legal entities. However, they sometimes also handle cases concerning PBO's.

This study uses the term "public benefit organisation" to refer to public benefit associations and foundations. The term public association and foundation is also used for state-funded public benefit organisations. In private law, associations and foundations are legal entities with different characteristics. Associations are known as groups of persons, while foundations are known as groups of property. In addition, there are differences between associations and foundations in the conditions required for public benefit status. However, compared with public legal entities, there is no significant difference between public benefit associations and foundations. In this sense, associations and foundations have common characteristics.

Pursuant to the *numerus clausus* principle, legal entities can only be created by the legislature and are limited in type. Therefore, it is not possible to create new legal entity types that mix private and public law. These types are private legal entity and public legal entity. However, there are exceptions to this principle in practice, as many *sui generis legal* entities exist. PBO's are also considered *sui generis legal* entities, and opinions in doctrine and judicial decisions support this notion.

Multiple criteria are employed to determine whether a legal entity is a public or private law entity. These criteria also help identify the similarities and differences between PBO's and public legal entities. In addition to the fundamental criteria, such as the establishment, public power, public service, and public interest, other factors related to public legal entities also play a role in this distinction. The primary purpose of determining the type of legal entity is to determine the law that governs PBO's. However, these criteria have their own set of advantages and disadvantages.

In this context, unless the type of legal entity of PBO's is specified in the law, the establishment criterion alone is not sufficient. It is not easy to define PBO's established by law as private law legal entities and civil society organisation. Because the main characteristic of private legal entities and civil society organisations is that they are non-governmental. On the other hand, the establishment criterion helps distinguish between ordinary PBO's and public associations and foundations. The criterion of public power alone is not enough to define a legal entity, but it is suitable for determining which law should be applied. PBO's, established by law and partially granted public power, are *sui generis legal* entities under public law. Even if they are not explicitly public legal entities, they are still subject to public law.

After considering the criteria of public service and public benefit, it has been noted that there is not much difference between public legal entities and PBO's. Both public legal entities and PBO's aim to provide public benefit, and their activities are regarded

as public service. Therefore, these criteria are not enough to distinguish between the two. In addition, PBO's are not included in the administrative organisation and are not subject to the hierarchy of administration control. This indicates that PBO's are not considered public legal entities. According to the public good criterion, the goods of PBO's are not public goods. According to the public servant criterion, the employees of PBO's are not public servants. These criteria distinguish PBO's from public legal entities.

This study contends that PBO's are partially similar to public legal entities. Therefore, PBO's are *sui generis* legal entities and are partially subject to public law. However, it is essential to note that not all PBO's share the same characteristics. Some are classified as ordinary PBO's, as they share more features with typical associations and foundations. On the other hand, PBO's that share more characteristics with public legal entities are referred to as public associations or public foundations. However, the number of PBOs in this group is much fewer than in the first group.

While ordinary PBO's are *sui generis* legal entities under private law, public associations and foundations are *sui generis* legal entities under public law. This distinction is based on the following differences. Firstly, ordinary PBO's are established by the free will within the framework of private law, whereas public associations and foundations are established by the law. Secondly, public associations and foundations are subject to greater administrative supervision than ordinary PBO's. Thirdly, public associations and foundations are granted more privileges in public power than ordinary PBOs. Fourthly, the activities of ordinary PBO's support existing public services, while the activities of public associations and foundations are themselves public services. Finally, while an act determines the governing bodies of some public associations and foundations, those of ordinary PBO's are defined by their own will.

Giriş

Kamuya yararlı kurumlar birtakım özelliklerinin kamu tüzel kişilerine benzerliği sebebiyle zaman zaman kamu hukukuna tabi tutulmakta ve birer kamu tüzel kişisi gibi muamele görmektedir. Bu durum kamuya yararlı kurumların tüzel kişiliğinde ve tabi olduğu hukukun tespitinde belirsizliğe yol açmaktadır.

Hukukumuzda tüzel kişilik alanına hâkim olan temel ilkelerden biri *numerus clausus/tipe bağlılık* ilkesidir. Latince’de sınırlı sayı anlamına gelen *numerus clausus* kavramı medeni hukukta tipin içeriğinin belirli olması ve tipin sınırlandırılması anlamına gelmekte ve tipe bağlılık olarak ifade edilmektedir¹. Bu ilkeye göre tüzel kişilik türleri sayılı olup yasama organının öngördüğü tipler dışında tüzel kişilik tipi oluşturulamaz². Dolayısıyla özel hukuk ve kamu hukuku karışımı karma tüzel kişilik türlerinin meydana getirilmesi de mümkün görünmemektedir³. Ancak söz konusu ilke uygulamaya tam anlamıyla yansımamıştır. Özel hukuk ve kamu hukuku tüzel kişileri ayırımında tipe bağlılık esas olmakla birlikte, ilkenin istinasını oluşturacak şekilde gri alanda yer alan ve “deve kuşu tüzel kişi” olarak da ifade edilen, başta idari faaliyetlerin görülüşüne katılan özel hukuk tüzel kişileri olmak üzere, çok sayıda örnek mevcuttur⁴. Bu sebeple uygulamada ortaya çıkan karma tüzel kişiliklerin hukuki nitelendirilmesinin yapılması gerekmektedir.

ATAY özel hukuk ve kamu hukuku tüzel kişileri dışında belirli ölçülerde her iki hukuk sistemine tabi olan üçüncü bir kişilik türü olarak *sui generis* (= *nevi şahsına münhasır*) tüzel kişilerin bulunduğunu belirtmektedir⁵. Üçüncü bir kişilik türünün varlığını kabul eden İSBİR de *sui generis* tüzel kişileri özelliklerini dikkate alarak özel hukuk ve kamu hukuku ağırlıklı *sui generis* tüzel kişiler olarak iki kategoriye ayırmaktadır. Bu ayırımın yapılmasında tüzel kişinin ve organlarının oluşumunda, kişiliğin sona ermesinde, ehliyetlerin belirlenmesinde ve faaliyetlerin gerçekleşmesinde dikkate alınan hukuk kuralları ölçüt alınmaktadır⁶.

¹ Ann-Marie Kaulbach, ‘Alman Medenî Kanunu’nda Tipe Bağlılık?’ (2014) 2 Antalya Bilim Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 151, 152.

² Rona Serozan, *Tüzel Kişiler Özellikle: Dernekler ve Vakıflar* (2. Baskı, Filiz Kitabevi 1994) 29.

³ Hüseyin Hatemi, *Kişiler Hukuku* (8. Baskı, On İki Levha Yayıncılık 2020) 99.

⁴ Serozan (n 2) 31; Meral Yıldırım, *İdari Faaliyetlerin Görülüşüne Katılan Özel Hukuk Kişilerinin İdari İşlem Yapabilirliği Sorunu* (On İki Levha Yayıncılık 2019) 11.

⁵ Ender Ethem Atay, *Hukuk Başlangıcı* (6. Baskı, Gazi Kitabevi 2018) 335.

⁶ K Begüm İsbir, *Kamu Tüzel Kişiliği* (Turhan Kitabevi 2017) 474.

Yargı kararlarında ve Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) kararlarında kamuya yararlı kurumlar için özel hukuk tüzel kişisi ve kamu hukuku tüzel kişisi ayrımının yeterli olmadığı ve üçüncü bir kategorinin oluşturulduğu görülmektedir. Örneğin Anayasa Mahkemesi (AYM) Mehmetçik Vakfı için *kamuyla bağlantılı tüzel kişi* kavramını kullanmıştır⁷. Danıştay bir kararında Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfının *kamu tüzel kişiliğine yaklaşan bir yapı* olup olmadığını değerlendirmektedir⁸. Bir başka Danıştay kararında da Türk Hava Kurumunun *kamu hukuku tüzel kişiliğine yaklaşan özel hukuk tüzel kişisi* olup olmadığı tartışılmaktadır⁹. KDK, Türkiye Jokey Kulübünü *kamu hukukundan etkilenen tüzel kişi* olarak kabul etmektedir¹⁰.

Bir tüzel kişinin kamu tüzel kişisi mi yoksa özel hukuk tüzel kişisi mi olduğunu belirlemede birden çok ölçüt bulunmaktadır. Söz konusu ayırmda kullanılan ölçütler aynı zamanda kamuya yararlı kurumların kamu tüzel kişileriyle ortak ve farklı özelliklerinin tespitini de sağlamaktadır. Tüzel kişilik türünün belirlenmesindeki temel amaç kamuya yararlı kurumların tabi olduğu hukuki rejimin tespit edilmesidir. Öte yandan kamuya yararlı kurumların kuruluşunda etkili olan irade, statünün tanınma biçimi, organlarında kamu kurumu temsilcilerinin yer alması, tabi olduğu hukuki rejim, faaliyet konusu, ayrıcalıkları ve yükümlülükleri gibi hususlar dikkate alındığında tamamının benzer niteliklere sahip olmadığı görülmektedir. Bu sebeple çalışmada *alelade kamuya yararlı kurumlar* ve *kamu dernek ve vakıfları* ayrımı yapılmaktadır¹¹.

Çalışmada kamuya yararlı kurum kavramı kamuya yararlı dernek ve vakıfları kapsayacak şekilde kullanılmaktadır. Özel hukukta dernek ve vakıflar farklı özelliklere sahip tüzel kişidir. Bununla birlikte kamu yararı statüsü için aranan şartlar, izlenen süreç ve statünün tanınmasında da dernek ve vakıflar arasında farklılıklar vardır. Ancak kamu tüzel kişileriyle yapılan bir karşılaştırmada kamuya yararlı dernek ve vakıfları birbirinden ayırmayı gerektiren önemli bir fark

⁷ Anayasa Mahkemesi, Kemal Kılıç, Başvuru No 2019/16400, 28.7.2022, § 38-51.

⁸ Danıştay 13 D, E 2013/811 K 2013/2659, 25.10.2013.

⁹ Danıştay 13 D, E 2020/2632 K 2021/4134, 2.12.2021.

¹⁰ Kamu Denetçiliği Kurumu, Başvuru No 2019/5488, 26.7.2019.

¹¹ Saymen ve Karayalçın da dernekleri öncelikle olağan dernekler ve kamuya yararlı dernekler olarak ikiye ayırmakta ve Türkiye Kızılay Derneği, Türk Hava Kurumu ve o dönemde bir dernek olan Türkiye Çocuk Esirgeme Kurumu gibi dernekleri ayrı bir kategori olarak zikretmektedir. Ferit H Saymen, *Medeni Hukukumuzda Hükmi Şahıslar* (Üniversite Kitabevi 1944) 99; Yaşar Karayalçın, *Kamuya Faydalı Müesseseler* (Başbakanlık Devlet Matbaası 1946) 60-64.

bulunmamaktadır. Bu bakımdan dernek ve vakıflar ortak özelliklere sahiptir. 2022 öncesinde kamuya yararlı dernek statüsünün tanınmasına ilişkin düzenlemelere tabi olan spor kulüpleri için 22 Nisan 2022 tarihli ve 7405 sayılı Kanun'un 11. maddesiyle kamuya yararlı spor kulübü statüsü ayrıca düzenlenmiştir. Statünün tanınmasında farklılık olmasına rağmen kamu tüzel kişileriyle yapılan bir karşılaştırmada spor kulüplerini derneklerden ayırmayı gerektiren bir fark bulunmadığı için spor kulüpleri ayrıca değerlendirilmemiştir.

I. Ayrımda Kullanılan Ölçütlerin Tespiti

Bir tüzel kişinin türünün ve tabi olduğu hukuki rejimin tespitinde öncelikle kuruluşu, kamu gücü kullanma yetkisi, amacının kamu yararı ve faaliyetlerinin kamu hizmeti niteliğinde olup olmadığı ölçüt olarak kullanılmaktadır. Bunların dışında işlemlerinin, personelinin, mallarının, gelirlerinin ve denetiminin niteliği gibi çeşitli ölçütler de bulunmaktadır¹². Öğretide ve yargı kararlarında bir kamuya yararlı kurumun tüzel kişilik türünün ve tabi olduğu hukuki rejimin tespitinde de söz konusu ölçütlerden yararlanılmaktadır.

KARAYALÇIN kamu kurumlarıyla kamuya yararlı derneklerin niteliklerini Fransız hukukundan yola çıkarak kuruluşlarında etkili olan irade, taşıdıkları amaç, statünün tanınmasının etkisi, işlemlerinin türü, denetimi, mallarının ve çalışanlarının statüsü ve tabi olduğu yargı düzeni bakımından değerlendirmiştir. Bununla birlikte her iki kurum arasında 1901 tarihli Fransız Cemiyetler Kanunu öncesinde bir ayırım yapılmadığını ancak zaman içinde kurumlar arasındaki farklılıkların önem kazandığını belirtmektedir¹³. Kamuya yararlı derneklerin Türk hukukundaki niteliklerini ise alelde derneklerle karşılaştırmalı olarak kuruluşu, ehliyeti, teşkilatı, çalışanları, sona ermesi ve tasfiyesi bakımından incelemiştir¹⁴. Yazar, alelde derneklerle kamuya yararlı dernekler arasında sahip oldukları ayrıcalıklar haricinde hukuki anlamda ayırım yapılmasını gerekti-

¹² Vahdettin Aydın, 'Vakıf Yükseköğretim Kurumlarının Hukuki Statüsü' (Yayımlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi 2001) 228; Ömer Faruk Kuntoğlu, 'Kamu Tüzel Kişiliği' (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi 2011) 51; Ramazan Çağlayan, 'Hukukumuzda Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı ve Kıstasları' [2016] Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi 373, 384; İsbir (n 6) 200; Halil Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri*, Cilt 1 (5. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2019) 125; Ender Ethem Atay, *İdare Hukuku* (7. Baskı, Turhan Kitabevi 2021) 167; Bahtiyar Akylmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku* (16. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2023) 240; Ali Ulusoy, *Türk İdare Hukuku* (6. Baskı, Yetkin Yayınları 2023) 148.

¹³ Karayalçın (n 11) 39.

¹⁴ ibid 71 vd.

ren bir husus bulunmadığını ancak idari bakımdan önemli bir kurum olduklarını vurgulamaktadır¹⁵.

ONAR kamu kurumlarıyla kamuya yararlı kurumları birbirinden ayırmak için taşıdıkları amaç, kuruluşlarında ve sona ermelerinde etkili olan irade, faaliyetlerinin kamu hizmeti olup olmaması, kamu gücü kullanma yetki ve imtiyazları, denetimlerinin niteliği, tabi oldukları yargı düzeni, teşkilatlanmaları ve personelinin statüsü bakımından bir değerlendirme yapmıştır. Statülerin nitelikleri arasındaki benzerlik ve farklılıklara ilişkin incelemeler sonrasında ölçütlerin daraldığını, farkların günden güne azaldığını ve söz konusu kurumların birbirine yaklaştığını tespit etmiştir¹⁶.

GÖZLER kamu kurumlarıyla kamuya yararlı kurumların ayırımında ölçüt olarak kanun koyucunun iradesini, kurumun kökenini, kurum üzerindeki denetimin türünü ve kamu gücü ayrıcalıklarının tanınıp tanınmadığını kullanmaktadır. Bununla birlikte kamu hizmeti ölçütünün, faaliyet konularının ve amaçlarının söz konusu kurumların ayırımında belirleyici olmadığını belirtmektedir¹⁷.

İSBİR ise kamuya yararlı kurumları birer sui generis tüzel kişi örneği olarak tanımlamakta ve sui generis tüzel kişilerin ayırımında tüzel kişiliğin özelliklerini dikkate almaktadır. Bu bağlamda tüzel kişinin ve organlarının oluşumunda, ehliyetlerinde, faaliyetlerinde ve sona ermesinde özel hukuk kurallarının mı yoksa kamu hukuku kurallarının mı geçerli olduğunu ölçüt olarak kullanmaktadır. Sui generis tüzel kişileri de kamu ve özel hukuka ilişkin özelliklerinin ağırlığına göre kamu hukuku ağırlıklı ve özel hukuk ağırlıklı sui generis tüzel kişiler olarak ikiye ayırmaktadır¹⁸.

Kamuya yararlı kurumların tüzel kişilik türü ve tabi olduğu hukuki rejimin tespitine ilişkin öğretilerdeki yaklaşımlar dikkate alındığında kullanılan ölçütler büyük oranda birbirine benzemektedir. Bu bağlamda esas olarak özel hukuk tüzel kişisi ve kamu tüzel kişisi ayırımında kullanılan ölçütlerden yararlanılmakta ve buna göre tüzel kişilik türü ve tabi olduğu hukuki rejim belirlenmektedir. Bununla birlikte üçüncü bir seçenek olarak sui generis tüzel kişi kategorisinin

¹⁵ ibid 101.

¹⁶ Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Cilt 2 (3. Baskı, İsmail Akgün Matbaası 1966) 1046.

¹⁷ Kemal Gözler, *İdare Hukuku*, Cilt 1 (3. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım 2019) 641-643.

¹⁸ İsbir (n 6) 474.

oluşturulduğu ve hangisine daha yakın ise ona göre tabi olduğu hukuki rejimin belirlendiği de görülmektedir.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi hükümet kuruluşlarıyla hükümet dışı kuruluşların ayırımında öncelikle tüzel kişiye tanımlanan hukuki statüyü dikkate almaktadır. Bununla birlikte gerektiği takdirde tanınan ayrıcalıklar, faaliyetlerinin niteliği ve siyasi makamlardan bağımsız olma ölçütlerini tüzel kişinin türünün tespitinde kullanmaktadır. Bu bağlamda hükümet kuruluşlarını kamu gücü kullanma yetkisini haiz ve kamu hizmetini yerine getiren tüzel kişiler olarak tanımlamaktadır¹⁹.

AYM, Mehmetçik Vakfına ilişkin kararında kamu tüzel kişisiyle *kamu gücünün bir parçası* olarak tanımladığı *kamuyla bağlantılı tüzel kişi* ayırımında birtakım ölçütler kullanmaktadır. Bu bağlamda Mahkeme tüzel kişinin yürüttüğü hizmetin niteliğini, kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılıp donatılmadığını, idari ve fiili yönden kamu otoritelerinden bağımsızlık derecesini, personelinin statüsünü ve gelir kaynaklarını ölçüt olarak dikkate almaktadır²⁰.

Uyuşmazlık Mahkemesi ise kamuya yararlı kurumlara ilişkin uyuşmazlıklarda tabi oldukları yargı düzenini tespit etmek için tüzel kişinin kuruluş belgesini, faaliyetlerinin kamu hizmeti niteliğini, gelirlerinin kaynağını ve kurucularının, yöneticilerinin ve çalışanlarının statüsünü ölçüt olarak dikkate almaktadır²¹.

Danıştay kamuya yararlı kurumların kamu tüzel kişisi olmadığını açıkça kabul etmekle birlikte kararlarında *kamu hukuku tüzel kişiliğine yaklaşan bir yapı* olup olmadıklarını birtakım ölçütler çerçevesinde değerlendirmektedir. Danıştay bir kararında vakfın yararlandığı ayrıcalıkların, kullandığı kamu kaynaklarının ve tabi olduğu kamu denetiminin diğer kamuya yararlı kurumlardan farklı olup olmadığını, herhangi bir kamu kurum ve kuruluşuyla organik bağının olup olmadığını ve kamu görevi tanımlanıp tanımlanmadığını ölçüt olarak kullanmış

¹⁹ *Slovenya v Hırvatistan App no 54155/16 (ECHR, 18 November 2020) § 61.* İlgili diğer kararlar için bakınız: *Fransa Radyosu ve diğerleri v Fransa App no 53984/00 (ECHR, 30 March 2004) § 26;* *İran İslam Cumhuriyeti Gemicilik Şirketi v Türkiye App no 40998/98 (ECHR, 13 December 2007) §78-81.*

²⁰ Anayasa Mahkemesi, Kemal Kılıç, Başvuru No 2019/16400, 28.7.2022, § 38-51. İlgili diğer kararlar için bakınız: Anayasa Mahkemesi, E 2011/85 K 2012/109, 18.7.2012; Anayasa Mahkemesi, Nesrin Köksal, Başvuru No 2018/26241, 23.2.2022.

²¹ Uyuşmazlık Mahkemesi, E 1996/41 K 1996/84, 8.7.1996; E 1995/2 K 1995/1, 13.2.1995; E 1999/1 K 1999/11, 3.5.1999; E 2014/171 K 2014/219, 3.3.2014; E 2019/279 K 2019/422, 8.7.2019.

ve kamu hizmetinin ise tek başına bir ölçüt olamayacağını vurgulamıştır²². Başka bir Danıştay kararında ise derneğin kuruluş belgesi, tanımlanan kamu gücü ayrıcalıkları, faaliyetleri, zorunlu üyeliğin olup olmadığı ve üyelerinin çoğunluğunun kamu görevlisinden oluşup oluşmadığı dikkate alınmıştır²³.

Yargıtay, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının tüzel kişiliğinin tespitinde kuruluşlarını, gelirlerini, mali yapısını, ayrıcalıklarını, çalışan personelinin tabi olduğu esasları ve denetimini değerlendirmiştir. Bu bağlamda kuruluş aşamasının vakıflardaki sürece göre tamamlanmasının hukuki statüyü değiştirecek nitelikte olmadığına ve söz konusu vakıfların kamu kurumu niteliğini haiz olduğuna özellikle dikkat çekmektedir²⁴.

Son olarak KDK da kamuya yararlı kurumları her ne kadar açıkça kamu tüzel kişisi olarak tanımlanamasa da *kamu hukukundan etkilenen tüzel kişiler veya görev alanı içinde yer alan kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişileri* olarak kabul etmektedir. KDK kararlarında kamu gücü ayrıcalıklarından yararlanma, mevzuatta belirlenen görevler, yönetim usulü ve yerine getirdiği hizmetler tüzel kişiliğin tabi olduğu hukuki rejimin belirlenmesinde ölçüt olarak kullanılmaktadır²⁵.

Görüldüğü üzere konuya ilişkin yargı kararlarında öğretide kullanılan ölçütler dikkate alınmaktadır. Bununla birlikte somut olay çerçevesinde bir değerlendirme yapan yargı organları uyumsuzluk konusuna ilişkin ölçütleri öne çıkarmakta ve her zaman aynı ölçütleri değil gerektiğinde farklı ölçütleri de kullanmaktadır. Dolayısıyla kamuya yararlı kurumların tabi olduğu hukuki rejimin tespitinde belirli bir ölçüt listesi bulunmamaktadır. Tüzel kişilik türünün belirlenmesinde ise yargı organları özel hukuk tüzel kişisi ve kamu tüzel kişisi dışında ayrı bir kategori oluşturmaksızın kamuyla bağlantılı gibi çeşitli kavramlarla fiili olarak üçüncü bir seçeneğin varlığını kabul etmektedir. KDK kararlarında da benzer bir durum söz konusudur.

²² Danıştay 13D, E 2013/811 K 2013/2659, 25.10.2013.

²³ “Anayasa’nın 123. maddesi uyarınca bir tüzel kişinin kamu tüzel kişisi olabilmesi için öncelikle bu tüzel kişinin devlet tarafından kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak kurulmuş olması; ikinci olarak, bu tüzel kişinin kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılmış olması gerekmektedir... Bir tüzel kişinin kamu hukuku tüzel kişiliğine yaklaşan özel hukuk tüzel kişisi olup olmadığı, tüzel kişinin kuruluşuna, üye yapısına, amacına, gelirlerine, eşyalarının statüsüne, yönetim ve denetimine ve yerleşik yargı içtihatlarına bakılarak belirlenmektedir”. Danıştay 13D, E 2020/2632 K 2021/4134, 2.12.2021.

²⁴ Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, E 2016/1222 K 2018/1137, 30.5.2018.

²⁵ Kamu Denetçiliği Kurumu, Başvuru No 2019/5488, 26.7.2019; Başvuru No 2019/398, 23.7.2019; Başvuru No 2020/101637, 1.4.2021.

II. Birincil Ölçütler

A. Kuruluş Ölçütü

Tüzel kişilerin ayrımında ve tabi oldukları hukuki rejimin belirlenmesinde dikkate alınan ilk temel ölçüt kuruluşunda etkili olan iradedir²⁶. Bir tüzel kişinin hangi iradenin etkisiyle kim tarafından meydana getirildiği ve hangi usullerle ortaya çıktığı türünün belirlenmesinde kullanılan bir şekli ölçüttür²⁷. Kamu tüzel kişileri kamu iradesiyle, özel hukuk tüzel kişileri ise ilgililerin serbest iradesiyle kurulur²⁸.

Bir tüzel kişinin kamu tüzel kişisi olarak tanımlanması için olmazsa olmaz şart kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulmasıdır²⁹. Bu durumda bir kamuya yararlı dernek veya vakıf söz konusu düzenlemelerle kurulmamışsa kamu tüzel kişisi olmadığı açıktır. Dernek ya da vakıf olarak karşımıza çıkan kamuya yararlı kurumlar asıl olarak bildirim ve tescil gibi özel hukuk usulleri çerçevesinde serbest iradeyle kurulur ve özel hukuk tüzel kişiliğini haizdir³⁰. Ancak yukarıda belirtilen düzenlemelerle şirket, dernek ve vakıf hukuksal formunda özel hukuk tüzel kişileri de kurulabilmektedir³¹. Örneğin Türkiye Kızılay Derneği ya da Türkiye Yeşilay Vakfı gibi, kamu derneği ya da kamu vakfı olarak tanımladığımız, kamu iradesiyle kurulan kamuya yararlı kurumlar bulunmaktadır.

Bu gibi durumlarda dernek veya vakıf kurma işlemi görevlendirilen bakanlık ya da kişiler tarafından yapılmaktadır. Ancak kuruluş işlemleriyle ilgilenen kişi yalnızca bir "aracı" olup "kurucu" düzenlemeyi yapan kamu iradesidir³².

²⁶ Onar (n 16) 1044; Gözler (n 17) 642. Anayasa Mahkemesi, Kemal Kılıç, Başvuru No 2019/16400, 28.7.2022, § 39; Danıştay 13D, E 2020/2632 K 2021/4134, 2.12.2021; Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, E 2016/1222 K 2018/1137, 30.5.2018.

²⁷ İsbir (n 6) 201.

²⁸ Onar (n 16) 970; A Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, *İdare Hukuku*, Cilt 1 (13. Baskı, Turhan Kitabevi 2019) 151.

²⁹ Anayasa'nın 123. maddesinde kamu tüzel kişiliğinin kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulacağı düzenlenmektedir. 2017 Anayasa değişikliği öncesinde ise kamu tüzel kişiliği kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak da kurulabilmekteydi.

³⁰ Onar (n 16) 1042.

³¹ İsmail Doğanay, 'Devlet Demiryolları İşletme Genel Müdürlüğü Ceza Kanununun 483'üncü Maddesinden Faydalanabilir Mi?' (1947) 38 *Adalet Dergisi* 954, 962; İl Han Özyay, *Günüşiğında Yönetim* (Filiz Kitabevi 2004) 133; Çağlayan (n 12) 393; İsbir (n 6) 221; Atay, *İdare Hukuku* (n 12) 168.

³² Hatemi (n 3) 128.

Örneğin 7439 sayılı Kanun'la kurulan Türk Arkeoloji ve Kültürel Miras Vakfının kuruluş ve tesciline ilişkin işlemler Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmüştür³³.

Kamu hukuku usulleri çerçevesinde kamu iradesiyle kurulma kamuya yararlı kurumları diğer derneklerle vakıflardan ayırmakta ve onları salt özel hukuk tüzel kişiliğinden ve birer sivil toplum kuruluşu olmaktan da uzaklaştırmaktadır. Zira sivil toplum kuruluşlarının bağımsız ve gönüllü olması serbest iradeyle kurulmayı gerektirir. Kamu derneği veya kamu vakfı olarak tanımladığımız kurumlardan önemli bir kısmı kamu iradesiyle kurulmuştur. Bu açıdan ölçüt kamuya yararlı kurum türlerinin sınıflandırılmasını da sağlamakta ve kamu dernek ve vakıflarını alelade kamuya yararlı dernek ve vakıflardan ayırmaktadır.

Öte yandan AYM bu durumu bir adım daha ileriye taşımıştır. Mahkeme tüzel kişinin kamuyla bağlantısının değerlendirilmesinde kuruluş belgesinin kamusal işlemlerle onaylanmasını da dikkate almaktadır³⁴. Bu bağlamda 5253 sayılı Dernekler Kanunu'nun 27. maddesine göre Kızılayın ve THK'nin tüzüğü'nün Cumhurbaşkanı tarafından onaylanması kamuyla bağlantılı olduklarını göstermektedir.

Tüzel kişilerin kuruluşuna ilişkin açıklamalar sonrasında kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulan ya da Anayasa değişikliği öncesi idari bir işlemle kurulmuş kamuya yararlı kurumların kamu tüzel kişisi olup olmadığının değerlendirilmesi gerekmektedir. Eğer söz konusu düzenlemede ya da daha sonra açıkça kurumun kamu tüzel kişiliğini ya da özel hukuk tüzel kişiliğini haiz olduğu belirtilmiş ise söz konusu ölçüt tüzel kişiliğin belirlenmesinde tek başına yeterli olacaktır³⁵. Örneğin Türkiye ve Pakistan arasında imzalanan uluslararası anlaşmada Türkiye Maarif Vakfının bir devlet kurumu olduğu³⁶ ve Bakanlar Kurulunca onaylanan Türk Hava Kurumu Tüzüğü'nün 3. maddesinde de THK'nin özel hukuk tüzel kişisi olduğu açıkça belirtilmektedir. Ancak kamuya

³³ Geçici madde 1/2, Türk Arkeoloji ve Kültürel Miras Vakfı Kanunu Kanun Numarası: 7439, Kabul Tarihi: 2.3.2023, RG 8.3.2023/32126.

³⁴ Anayasa Mahkemesi, Kemal Kılıç, Başvuru No 2019/16400, 28.7.2022, § 44).

³⁵ Gözler (n 17) 642.

³⁶ Anlaşmada TMV Türkiye'nin bir devlet kuruluşu (*a governmental organization of Turkey*) ve Türk devlet kurumu (*Turkish governmental institution*) olarak tanımlanmıştır. Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Pakistan İslam Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Türkiye Maarif Vakfının Statüsü ve Faaliyetlerine İlişkin Mutabakat Zaptı, Kabul Tarihi: 13.1.2021, RG 22.4.2021/31462.

yararlı kurumlara ilişkin düzenlemelerde genellikle böyle bir nitelendirme yapılmamaktadır. Dolayısıyla kuruluş ölçütü önemli olmakla birlikte tüzel kişiliğin tespit edilmesinde tek başına yeterli olmamaktadır³⁷.

Bir diğer husus kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulan kamu tüzel kişinin özel hukuk hükümlerine tabi tutulmasıdır. Tek başına bu durumun kamu tüzel kişisini özel hukuk tüzel kişisine dönüştürmediği kabul edilmektedir³⁸. Bu bağlamda kamuya yararlı kurumların kuruluş kanunlarında Türk Medeni Kanunu, Dernekler Kanunu veya Vakıflar Kanunu hükümlerine göre kurulacağını belirtilmesi bunların salt özel hukuk tüzel kişisi olarak nitelendirilmesi için yeterli bir ölçüt değildir.

Konuya ilişkin bir başka husus da kamu yararı statüsünün tanınmasına ilişkindir. Kamu yararı statüsü kural olarak tüzel kişinin kuruluşu sonrasında şartları sağladığı takdirde tanınmaktadır. Ancak bir kısım kamu dernek ve vakıflarında olduğu gibi kanunla kamu yararı statüsünün tanındığı da görülmektedir. Örneğin Antalya Diploması Forumu Vakfına ve Türk Arkeoloji ve Kültürel Miras Vakfına kamu yararı statüsü kanunla tanınmıştır³⁹. Bu bağlamda kamu yararı statüsünün tanınması bir kuruluş işlemi olmayıp yalnızca dernek veya vakfın ayrıcalıklı bir statüye sahip olduğunu ifade etmektedir. Statünün tanınmasıyla tüzel kişilik türünde bir değişiklik olmamaktadır. Dolayısıyla kanunla kamu yararı statüsünün tanınmış olması kamuya yararlı kurumun kamu tüzel kişisi yapmaz. Ancak kurumun kamu derneği veya kamu vakfı olup olmadığının tespitinde ve tabi olduğu hukuki rejimin belirlenmesinde dikkate değer bir ölçüttür.

Son olarak tüzel kişilerin sona ermesinde etkili olan irade de ayırmda önemli bir rol oynamaktadır. Kamu tüzel kişileri yetkide ve şekilde paralellik ilkesince kuruluşları dikkate alınarak kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle sona erdirilebilir⁴⁰. Özel hukuk tüzel kişilerinden dernekler kendiliğinden, genel kurul kararıyla veya mahkeme kararıyla; vakıflar ise kendiliğinden

³⁷ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 12) 241.

³⁸ Hüseyin Hatemi, *Medeni Hukuk Tüzel Kişileri*, Cilt 1 (İstanbul Üniversitesi Yayınları 1979) 121; Çağlayan (n 12) 393; Gözler (n 17) 220; Atay, *İdare Hukuku* (n 12) 168; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 12) 241.

³⁹ Madde 6, Antalya Diploması Forumu Vakfı Kanunu Kanun Numarası: 7430, Kabul Tarihi: 4.1.2023, RG 10.1.2023/32069; madde 6, Türk Arkeoloji ve Kültürel Miras Vakfı Kanunu Kanun Numarası: 7439, Kabul Tarihi: 2.3.2023, RG 8.3.2023/32126.

⁴⁰ Marcel Waline, 'Törel Kişilik Kuramı' (1943) 2 Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 306, 315; Onar (n 16) 1044; Özyay (n 31) 122; Atay, *İdare Hukuku* (n 12) 169.

veya mahkeme kararıyla sona erdirilebilir. Bu bağlamda kamuya yararlı dernek ve vakıflar da kuruluşlarında etkili olan irade dikkate alınarak sona erdirilir. Örneğin kanunla kurulan bir kamuya yararlı kurumun yine aynı şekilde kanunla sona ermesi gerekmektedir.

B. Kamu Gücü Ölçütü

Tüzel kişilerin ayırımında ve tabi oldukları hukuki rejimin belirlenmesinde kullanılan ikinci temel ölçüt kamu gücü kullanma yetkisinin olup olmadığıdır⁴¹. Kamu tüzel kişilerini özel hukuk tüzel kişilerinden ayıran önemli özelliklerinden biri kamu gücü kullanma yetkisini haiz olmalarıdır. Kamu gücünün tanınmasında iki temel amaç bulunmaktadır: Kamu yararını bireysel yarara üstün tutmak ve kamu hizmetini gerçekleştirmek⁴². Birer dernek veya vakıf olan kamuya yararlı kurumlar kural olarak kamu gücü kullanma yetkisini haiz değildir. Bununla birlikte istisnai de olsa kamu gücü kullanma yetkisi ve ayrıcalıklarının tanınması kamuya yararlı kurumların tüzel kişiliğini tartışmalı hale getirmektedir.

Öte yandan kamuya yararlı kurumlar temelde özel hukuk tüzel kişisi olmalarının yanı sıra birer sivil toplum kuruluşudur. Sivil toplum kuruluşları kamu sektöründen bağımsız ve kâr elde etme amacı taşımayan gönüllü örgütlerdir. Sivil toplum kuruluşlarının bağımsızlığı devletin egemenlik unsurunu yansıtan kamu gücü kullanma yetkisinin tanınmamasını gerektirmektedir. Aksi takdirde sivil ve bağımsız olma niteliklerini kaybederler. Bu bağlamda bazı kamu derneklerine ve vakıflarına sınırlı kamu gücü yetkisinin tanınması onları özel hukuk tüzel kişisi ve sivil toplum kuruluşu olmaktan uzaklaştırmaktadır.

Kamu gücü kullanma yetkisi ve ayrıcalıkları kamu tüzel kişilerinin çalışmada belirtilen her bir özelliğiyle doğrudan bağlantılıdır. Dolayısıyla bu kısımda yetki ve ayrıcalıklardan kısaca bahsetmekte fayda bulunmaktadır. İlk olarak kamu tüzel kişileri ilgililerin iradesini dikkate almaksızın tek taraflı işlem ve düzenleyici işlemler yapabilir⁴³. Kamuya yararlı kurumlar ise ancak mensuplarını ilgilendiren işlemler yapabilir. İkinci olarak hukuka uygunluk karinesinden yararlanan ve

⁴¹ Onar (n 16) 1044; Gözler (n 17) 643; İsbir (n 6) 228. *Slovenya v Hırvatistan App no 54155/16 (ECHR, 18 November 2020) § 61*. Anayasa Mahkemesi, Kemal Kılıç, Başvuru No 2019/16400, 28.7.2022, § 40. Danıştay 13D, E 2020/2632 K 2021/4134, 2.12.2021.

⁴² Celal Erkut, *Kamu Kudreti Ayrıcalıkları ve Tutuk Adalet Anlayışı* (Yenilik Basımevi 2004) 37; Gözübüyük ve Tan (n 28) 154; Atay, *İdare Hukuku* (n 12) 119; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 12) 33.

⁴³ Erkut (n 42) 53; Atay, *İdare Hukuku* (n 12) 170.

icrailik özelliğine sahip idari işlemler tek başına hukuki sonuç doğurur⁴⁴. Kamuya yararlı kurumların işlemleri ise hukuka uygunluk karinesinden yararlanamaz ve icrailik özelliğine de sahip değildir. Üçüncü olarak kamu gücünü etkin ve anlamlı kılan idarenin re'sen icra yetkisine sahip olmasıdır⁴⁵. Kamuya yararlı kurumlar ise ilgililerin rızasının olmadığı durumlarda mahkeme kararı olmaksızın kendiliğinden işlemlerini uygulama gücüne sahip değildir.

Kamu gücü belirtilenlerin dışında başka yetki ve ayrıcalıklar da sağlamakta ve birtakım yükümlülükler de tabi olmayı gerektirmektedir⁴⁶. İlk olarak kamu gücü ancak kamu hizmetini gerçekleştirmek ve kamu yararını sağlamak için kullanılır. Dolayısıyla kamu gücünü kullanan idare kamu hizmeti ilkelerine uygun hareket etmek durumundadır. Kamuya yararlı kurumların da amacı kamu yararı olup faaliyetleri kamu hizmeti niteliğindedir. İkinci olarak kamu gücü idareye kamulaştırma yetkisi tanıdığı gibi idarenin mallarının kamu malı sayılmasını ve özel olarak korunmasını sağlar. Kamuya yararlı kurumların malları da ceza hukuku bağlamında kamu malı gibi korunmaktadır. Üçüncü olarak kamu gücü idarenin vergi ve mali yükümlülüklerden muaf olmasını ve gelirlerinin kamu geliri sayılmasını sağlar. Kamuya yararlı kurumlar da bazı vergilerden muaf tutulma gibi mali ve idari ayrıcalıklardan yararlanmaktadır. Dördüncü olarak kamu gücü idarenin personelinin birtakım ayrıcalıklardan yararlanmasını sağladığı gibi bazı yükümlülükler tabi olmasını gerektirir. Kamuya yararlı kurumların personeli ise kısmen de olsa bazı ayrıcalıklardan yararlanır ve birtakım yükümlülükler tabi tutulur. Son olarak kamu gücünün kullanılması uyuşmazlıklarda idare hukukunun uygulanmasını ve idari yargının görevli olmasını gerektirir. Kamuya yararlı kurumların işlemlerine ilişkin uyuşmazlıklarda ise kural olarak özel hukuk kuralları uygulanır ve adli yargı makamları görevlidir.

Kamu gücünün sağladığı yetki, ayrıcalık ve yükümlülükler daha da genişletilebilir. Görüldüğü üzere kamuya yararlı kurumların kural olarak kamu gücü kullanma yetkisi olmamakla birlikte ayrıcalık ve yükümlülükler bağlamında kamu tüzel kişileriyle ortak özellikleri bulunmaktadır. Konuya ilişkin açıklamalar

⁴⁴ İsmail Uçar, 'İdare Hukukunda Kamu Gücü Ayrıcalığı Kavramı ve Bir Kamu Gücü Ayrıcalığı Olarak Hukuka Uygunluk Karinesi' (2016) 20 Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 331, 368.

⁴⁵ Hayrettin Yıldız, *İdarenin Re'sen İcra Yetkisi* (Seçkin Yayıncılık 2019) 78.

⁴⁶ Çağlayan (n 12) 395; İsbir (n 6) 264; Gözübüyük ve Tan (n 28) 154; Gözler (n 17) 96; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 12) 245. Anayasa Mahkemesi, Kemal Kılıç, Başvuru No 2019/16400, 28.7.2022, § 43).

sonrasında kamu gücü ölçütü kullanılarak kamuya yararlı kurumların tüzel kişilik türünün ve tabi olduğu hukuki rejimin belirlenmesi gerekmektedir.

İlk olarak kamuya yararlı dernek ya da vakıf kanunla kurulmuş ve tüzel kişilik türü belirtilmemişse kamu gücü kullanma yetkisinin tam olarak tanınıp tanınmadığına bakılmaktadır. Öğretide GÖZLER kanunla, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle ya da Anayasa değişikliği öncesi kanunun açıkça verdiği yetkiyle kurulan şirket, vakıf ve derneklerin her ne kadar özel hukuk formunda olsalar da kamu gücü ayrıcalık ve yükümlülükleriyle donatıldığı takdirde kamu tüzel kişisi olarak kabul edilmeleri gerektiğini ifade etmektedir⁴⁷. ATAY ise kanunla özel hukuk tüzel kişiliği oluşturmadaki amacın tüzel kişiyi tabi olduğu bazı genel kurallardan (örneğin şirketlerin şirketler hukukunun bazı genel kurallarından) istisna tutmak olduğunu ve bu durumda tüzel kişinin özel hukuk tüzel kişiliğini korumaya devam edeceğini belirtmektedir⁴⁸. AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA da kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulan ve kısmen kamu gücü kullanma yetkisi ve ayrıcalığı tanınan bir özel hukuk tüzel kişisinin kamu tüzel kişisi gibi muamele göreceğini belirtmekte ancak bu durumun onu kamu tüzel kişisi yapmayacağını vurgulamaktadır⁴⁹.

Kanaatimizce kanun koyucunun dernek ya da vakıf adı altında kamuya yararlı kurumlar oluşturmasının sebebi salt bir kamu tüzel kişisi kurmak değil, kurumu özel hukuk kişisi olmanın sağladığı serbestlik gibi ayrıcalıklardan yararlandırmak ve kamu tüzel kişilerinin tabi olduğu birtakım yükümlülüklerden muaf tutmaktır. Ancak bu durum tüzel kişinin kamu gücü kullandığında ya da ayrıcalıklarından yararlandığında kamu hukuku rejimine tabi tutulmasını engellemez. Örneğin AYM, Kızılayın bazı kamu gücü ayrıcalıklarına sahip olduğu ve Kızılay tarafından alınan işten çıkarma tedbirinin kamu gücü kullanımı olarak kabul edilmesi gerektiği kanaatini taşımaktadır⁵⁰. Sonuç olarak kanunla, Cum-

⁴⁷ Gözler (n 17) 220.

⁴⁸ Atay, *İdare Hukuku* (n 12) 168.

⁴⁹ Akylmaz, Sezginer ve Kaya (n 12) 244.

⁵⁰ Anayasa Mahkemesi, Nesrin Köksal, Başvuru No 2018/26241, 23.2.2022, § 35-36, 52). "... Kızılay tarafından alınan işten çıkarma tedbirinin kamu gücünün kullanımı olarak kabul edilmesi gerektiği ... Öte yandan işverenin menfaati kavramı, bu işverenin kamu kurum ya da kuruluşlarından veya birtakım kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılan özel hukuk tüzelkişilerinden olması hâlinde geniş yorumlanabilir... Zira kamu gücü kullanan bir işverenin devlete sadakat bağı bulunmayan veya zayıf olan bir kişiyle çalışmaya tahammül gösterme yükümlülüğünün olmadığı ve işverenlerin sadakatsiz olduğunu düşündükleri kişilerle iş ilişkilerini tek taraflı olarak sona erdirebilme hakkına sahip oldukları kabul edilmelidir..."

hurbaşkanlığı kararnamesiyle ya da Anayasa değişikliği öncesi kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak kurulan ancak tüzel kişilik türü belirtilmeyen ve kamu gücü kullanma yetkisi tanınan kamuya yararlı kurumlar birer kamu derneği veya kamu vakfı olup kamu hukuku ağırlıklı sui generis tüzel kişilerdir.

Konuya ilişkin değerlendirilmesi gereken ikinci husus da ilgililerin serbest iradesiyle özel hukuk hükümleri çerçevesinde kurulan kamuya yararlı kurumlara kamu gücü kullanma yetkisi, ayrıcalıkları ve yükümlülüklerinin tanınmasıdır. Böyle bir durumda tüzel kişinin özel hukuk tüzel kişisi olma niteliğinin değişmediği kabul edilmektedir⁵¹. İSBİR ise şekli anlamda özel hukuk tüzel kişisi olan kamuya yararlı kurumların kamu gücü ölçütü eklenmesiyle sui generis tüzel kişiye dönüştüğünü belirtmektedir⁵². Kanaatimizce söz konusu kamuya yararlı dernek ve vakıflar birer alelade kamuya yararlı kurumdur. Aynı zamanda tanınan istisnai kamu gücü kullanma yetkisi, ayrıcalığı ve yükümlülüğüyle sınırlı olmak kaydıyla kısmen de olsa kamu hukukuna tabi olup birer özel hukuk ağırlıklı sui generis tüzel kişilerdir. Örneğin sürücü belgelerini verme yetkisi Emniyet Genel Müdürlüğündedir. Ancak uluslararası sürücü belgeleri kamuya yararlı dernek statüsüne sahip Türkiye Turing ve Otomobil Kurumu tarafından verilmektedir⁵³. Danıştay, Uluslararası Karayolu Trafiği Sözleşmesine dayandığı için yönetmelikle kamu gücü kullanma yetkisinin bir kamuya yararlı derneğe verilmesini hukuka aykırı bulmamıştır⁵⁴. Bir diğer örnek Tarım ve Orman Bakanlığının at yarışlarına ilişkin birtakım kamusal yetkilerini kamuya yararlı dernek statüsüne sahip Türkiye Jokey Kulübüne devretmesidir⁵⁵. Bir başka örnek de İçişleri Bakanlığı tarafından işletilen geri gönderme merkezlerinin protokolle Kızılay veya kamuya yararlı derneklerden göç alanında uzmanlığı bulunanlara işletilmesidir⁵⁶. Ancak burada kamu gücü kullanma yetkisinin devri değil ayrıcalık

⁵¹ Gözler (n 17) 222; Atay, *İdare Hukuku* (n 12) 170; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 12) 244.

⁵² İsbir (n 6) 230.

⁵³ Madde 80, Karayolları Trafik Yönetmeliği, RG 18.07.1997/23053.

⁵⁴ Danıştay 15D, E. 2014/4210 K 2017/7282, 6.12.2017.

⁵⁵ 6132 sayılı At Yarışları Hakkında Kanun'un 5. maddesi kapsamında Tarım ve Orman Bakanlığının at yarışları düzenlemeye ilişkin yetkilerinin Cumhurbaşkanı kararı ile bu alanda faaliyet gösteren kamuya yararlı derneklere devredilebilmesi ve Bakanlığın arazilerinin bedelsiz olarak kullanılabilmesi mümkündür. Ancak Kanun'un ek 2. maddesine göre at yarışları düzenleme yetkilerine ilişkin lisanslar 49 yıllığına Türkiye Varlık Fonu'na verilmiştir. 1.10.2023 tarihinde Türkiye Varlık Fonu ve Türkiye Jokey Kulübü arasında imzalanan hizmet alım sözleşmesiyle at yarışı düzenleme ve bahis toplama yetkisi 10 yıllığına Türkiye Jokey Kulübüne devredilmiştir.

⁵⁶ Madde 58, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, Kanun Numarası: 6458, Kabul Tarihi: 4.4.2013, RG 11.4.2013/28615.

tanınması söz konusudur. Zira merkezlerin işlettilmesi beslenme, barınma ve temizlik gibi faaliyetleri içermekte olup yönetim yetkisi idareye aittir⁵⁷.

C. Kamu Hizmeti Ölçütü

Tüzel kişilerin ayırımında ve tabi oldukları hukuki rejimin belirlenmesinde kullanılan üçüncü temel ölçüt faaliyetlerinin kamu hizmeti olup olmadığıdır. Kamu hizmeti tek başına yeterli bir ölçüt olarak kabul edilmemekte ancak ayırımın yapılmasında da kullanılmaktadır⁵⁸. Çalışmanın bu kısmında kamuya yararlı kurumların faaliyetlerinin kamu hizmeti niteliğinde olup olmadığı ve tabi oldukları hukuki rejim değerlendirilmektedir.

Kamu hizmeti kavramı organik, maddi ve şekli olmak üzere üç farklı anlamda kullanılmaktadır⁵⁹. Kavramın organik anlamı dikkate alındığında kamuya yararlı kurumlar idari teşkilatlanma esaslarına tabi olmadıklarından faaliyetlerinin kamu hizmeti olduğunu kabul etmek mümkün görünmemektedir. Daha önce de belirttiğimiz üzere Türkiye Maarif Vakfının uluslararası anlaşmadan kaynaklanan kamu tüzel kişiliği bu durumun istisnasını oluşturmaktadır. Kavramın şekli anlamı dikkate alındığında da kamuya yararlı kurumların özel hukuk hükümleri çerçevesinde hareket etmesi faaliyetlerinin kamu hizmeti olmadığını göstermektedir.

Kavramın maddi anlamı dikkate alındığında ise alelade ve kamu ayrımı olmaksızın tüm kamuya yararlı dernek ve vakıfların toplumun genel ve ortak ihtiyaçlarını karşılamak ve kamu yararını sağlamak için yürüttüğü faaliyetlerin kamu hizmeti niteliğinde olduğu anlaşılmaktadır. Faaliyetlerinin kamu hizmeti niteliğinde olması kamu yararı statüsünün varoluş amaçlarına dayanmaktadır. Zira statünün tanınmasıyla sivil toplum kuruluşlarının kamu hizmetine katılımı ve devletin yükünün azaltılması hedeflenmektedir. Kamuya yararlı dernek statüsü için aranan maddi şart derneğin amacı ve bu amacı gerçekleştirmek üzere giriştiği faaliyetlerin topluma yararlı sonuçlar verecek nitelikte ve ölçüde olma-

⁵⁷ Madde 8 ve 9, Kabul ve Barınma Merkezleri ile Geri Gönderme Merkezlerinin Kurulması, Yönetimi, İşletilmesi, İşlettilmesi ve Denetimi Hakkında Yönetmelik, RG 22.04.2014/28980.

⁵⁸ İsbir (n 6) 226; Atay, *İdare Hukuku* (n 12) 562; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 12) 246. *Slovenya v Hırvatistan App no 54155/16 (ECHR, 18 November 2020) § 61*; Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, E 2016/1222 K 2018/1137, 30.5.2018.

⁵⁹ Süheyp Derbil, 'Kamu Hizmeti Nedir?' (1950) 7 Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 28, 29; Atay, *İdare Hukuku* (n 12) 565; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 12) 585; Bayram Keskin, *Kamu Hizmetinin Görülmesine İlişkin Sözleşmelerde Uluslararası Tahkim* (2. Baskı, Adalet Yayınevi 2019) 26.

sıdır⁶⁰. Bu şart talebin değerlendirilmesi sürecinde görüşü alınan Hazine ve Maliye Bakanlığınca “faaliyetlerin kamu hizmeti niteliğinde olması” şeklinde yorumlanmıştır⁶¹. Danıştay da Devletin kamu hizmeti görevini amaç edinen ve yapan dernekleri kamuya yararlı olarak değerlendirmiştir⁶². Kamuya yararlı vakıf statüsü için aranan maddi şart da vakfın kamu hizmetini amaç edinmesi ve faaliyetlerinin Devletin kamu hizmeti yükünü azaltıcı etki yapacak düzeyde olmasıdır⁶³. Statünün varoluş amacı ve konuya ilişkin düzenlemeler faaliyetlerin kamu hizmeti niteliğinde olmasını zorunlu kılmaktadır.

Kavramın tanımlanmasına ilişkin bir başka yaklaşım da faaliyetin kurulmasında etkili olan iradeyi ölçüt almaktadır. Günümüzde kabul gören bu yaklaşım bir faaliyetin kamu hizmeti olarak tanımlanabilmesi için yasama organının bu yönde iradesini aramaktadır⁶⁴. Bu bağlamda kanunla ya da daha geniş bir ifadeyle kamu iradesiyle kurulan (çalışmada kamu dernek ve vakıfları olarak tanımlanan) kamuya yararlı kurumların faaliyetleri söz konusu ölçüt dikkate alındığında birer kamu hizmetidir. Kamu iradesiyle kurulmayan alelade kamuya yararlı kurumların faaliyetleri ise tek taraflı görevlendirme niteliğindeki kamu yararı statüsünün tanınması kararıyla birer kamu hizmetine dönüşmektedir.

Konuya ilişkin bir diğer husus kamu hizmetlerinin yürütülmesine egemen olan temel ilkelerdir. Türk idare hukuku öğretisinde söz konusu ilkeler *süreklilik-düzenlilik, değişkenlik-uyarlanabilirlik, tarafsızlık-eşitlik ve bedelsizlik* olarak tanımlanmaktadır. Kamu hizmetinin sürekli ve düzenli olması ilgili toplumsal ihtiyacın devam ettiği sürece yoğunluğu dikkate alınarak karşılanmasını ifade

⁶⁰ Madde 27, Dernekler Kanunu, Kanun Numarası: 5253, Kabul Tarihi: 4.11.2004, RG 23.11.2004/25649.

⁶¹ Kurumlar Vergisi Sirküleri, No 2, 14.11.2003; Kurumlar Vergisi Sirküleri, No 4, 18.2.2004; Kurumlar Vergisi Sirküleri, No 15, 22.2.2005; Gelir İdaresi Başkanlığı, ‘Derneklerin Vergilendirilmesi Rehberi’ 5 <www.gib.gov.tr> Erişim Tarihi 15 Şubat 2023.

⁶² Fazıl K Anadolu, ‘Danıştay’ca Hangi Dernekler Kamuya Yararlıdır’ [1977] Türk İdare Dergisi 56, 64.

⁶³ Madde 20, Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Vakıflara Vergi Muafiyeti Tanınması Hakkında Kanun, Kanun Numarası: 4962, Kabul Tarihi: 30.7.2003, RG 7.8.2003/25192; Hazine ve Maliye Bakanlığının Vakıflara Vergi Muafiyeti Tanınması Hakkında Genel Tebliği, No 1, RG 3.4.2007/26482.

⁶⁴ Aydın Gülan, ‘Kamu Hizmeti ve Görülüş Usulleri’ (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 1987) 14; Atay, *İdare Hukuku* (n 12) 566; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 12) 586. GÜLAN haklı olarak diğer ölçütlerle doğrulanamadığı takdirde yalnızca yasama organının bir faaliyeti kamu hizmeti olarak tanımlamasının kabul görmeyeceğini belirtmektedir.

etmektedir⁶⁵. ONAR bir faaliyetin kamu hizmeti olması için tatil edildiği takdirde süreklilik ve düzenlilik ilkesi gereği devlet tarafından üstlenilmesi gerektiğini belirtmektedir⁶⁶.

Bu bağlamda tüm kamuya yararlı kurumların faaliyetlerinin her zaman sürekli ve düzenli olduğunu ya da olması gerektiğini söylemek mümkün görünmemekte ve türler arasında bir ayırım yapılması gerekmektedir. ONAR Türk Hava Kurumu ve Kızılay gibi kamuya yararlı kurumların faaliyetlerini, tatil edildiği takdirde Devletin herhangi bir teşkilatının bu faaliyeti aynı şekilde devam ettirmek zorunda olmadığından, birer kamu hizmeti olarak değerlendirmemiştir⁶⁷. Kanaatimizce kamu dernek ve vakıflarının faaliyetleri arasında onlara özgülünen, idarece yürütülmeyen, sürekli ve düzenli olması gereken kamu hizmeti niteliğinde faaliyetler de bulunmaktadır. Örneğin Kızılayın güvenli kan temin etmeyi durdurduğunu varsaydığımızda sağlık hizmetlerinin devamı için Devlet derhal bu faaliyeti yüklenmek ya da güç kullanarak yaptırmak durumundadır. Alelade kamuya yararlı dernek ve vakıfların faaliyetleri ise genellikle idarenin mevcut kamu hizmetlerini destekler niteliktedir. Ara verildiği takdirde her ne kadar idarenin kamu hizmeti yükünü bir miktar artırsa da hizmetin aksamasına yol açmamaktadır. Örneğin kültür ve dayanışma derneklerinin faaliyetleri kesintiye uğradığı takdirde kamu hizmetlerinin aksamasına yol açmayacaktır. Süreklilik ve düzenlilik ilkesi bağlamında yapılan ayırım bir genellemeden ibaret olup her bir somut örnekte ayrıca değerlendirilmeyi gerektirmektedir.

Kamu hizmetinin değişkenliği ve uyarlanabilirliği faaliyetlerin bilimsel ve teknolojik gelişmeler dikkate alınarak güncel duruma uygun yürütülmesini ifade etmektedir⁶⁸. Uyarlanma ilkesi bağlamında hizmetin değiştirilmesindeki temel amaç kamu yararının sağlanmasıdır⁶⁹. Kamuya yararlı kurumlar da amaçları doğrultusunda faaliyetlerini güncel duruma uyarlamak durumundadır. Zira statünün tanınması ve devam ettirilmesi faaliyetlerinin kamuya yarar sağlayacak şekilde yürütülmesini gerektirmektedir.

⁶⁵ M Gözde Atasayan, *Kamu Hizmetlerinin Süreklilik ve Düzenlilik İlkesi* (On İki Levha Yayıncılık 2012) 82.

⁶⁶ Onar (n 16) 1044.

⁶⁷ ibid.

⁶⁸ Özay (n 31) 237.

⁶⁹ Ahmet Bağrıaçık, 'Kamu Hizmetinin Uyarlama İlkesi Üzerine Bir Değerlendirme' (2018) 26 Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 155, 180.

Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde tarafsızlık ve eşitlik ilkesi faaliyetin ayrımcılık yapılmaksızın aynı hukuki durumdaki herkese eşit bir şekilde sunulmasını ve herkesin eşit bir şekilde yararlanmasını ifade etmektedir⁷⁰. Kamu hizmetlerinin sunumunda toplumdaki engelli bireyler gibi dezavantajlı gruplara pozitif ayrımcılık yapılması ise eşitlik ilkesinin ihlalinin oluşturulmamaktadır⁷¹. Kamuya yararlı kurumlar da faaliyetlerini tarafsızlık ve eşitlik ilkesine uygun yürütmek durumundadır. Kamu yararı kavramının kamu boyutu ilgili dernek ya da vakfa statünün tanınması için yöneldiği kesimle arasında özel bir bağın olmamasını gerektirmektedir. Bu bağlamda makul bir sınırlandırma gerekçesi olmaksızın belli bir kitlenin yararına yönelik kamuya açık olmayan veya kamu tarafından erişilmesi mümkün olmayan faaliyetler kamu hizmetinin tarafsızlık ve eşitlik ilkesine aykırılık oluşturacaktır.

Kamu hizmetinin bedelsizliği (meccaniliği) ilkesi ise kamu yararının bir gereği olarak hizmet karşılığında herhangi bir bedel almaksızın sunulmasını ifade etmektedir. Bu bağlamda bedelsizlik kamu hizmetlerinin salt kâr elde etme amacıyla yürütülmesini önlemekte ve katkı payı gibi birtakım karşılıkların makul olmasını gerektirmektedir⁷². Kamuya yararlı kurumlar da gerek tüzel kişiliklerinin ve gerekse kamu yararı statüsünün bir gereği olarak salt kâr elde etme amacıyla faaliyetlerini yürütemezler. Öte yandan ilgili kurumların gelirlerinin hayırseverlerin bağışlarından ve kamu desteklerinden oluşması ve önemli mali ayrıcalıklardan yararlanması yürüttükleri faaliyetlerin de bedelsiz sunulmasını gerektirmektedir. Ayrıca faaliyetlerden yararlananlar da genellikle ihtiyaç sahibi insandır. Bu bağlamda her ne kadar idarenin kamu hizmeti sunumunda bedelsizlik ilkesinin önemini yitirdiği ifade edilse de kamuya yararlı kurumların faaliyetlerinin esasen bedelsiz olması önemini korumaktadır.

Konuya ilişkin bir diğer husus kamu hizmetlerinin türleri bağlamında kamuya yararlı kurumların faaliyetlerinin değerlendirilmesidir. Kamuya yararlı dernek ve vakıflar devletin tekelinde olan adalet hizmetleri ve milli savunma gibi kamu hizmetlerini yürütemez. Faaliyetleri idarenin yanında özel kesimlerde yürütülebilen eğitim, sağlık ve özellikle sosyal yardım gibi tekel niteliğinde olmayan kamu hizmetlerine ilişkindir. Bununla birlikte Yunus Emre Vakfı ve Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfına kanunla tekel niteliğinde faaliyet

⁷⁰ Özay (n 31) 241.

⁷¹ Züleyha Keskin, *Kamu Hizmetinde Eşitlik İlkesi* (On İki Levha Yayıncılık 2015) 193.

⁷² Büşra İzci, *Meccanilik İlkesi ve Türkiye’de Kamu Hizmetinden Yararlanandan Karşılık Alınmasının Meşruiyeti* (On İki Levha Yayıncılık 2021) 180.

gösterme alanı tanınmıştır⁷³. KALABALIK, faaliyetleri kendisine kanuni bir tekel olarak tahsis edilen tüzel kişilerin diğerleriyle eşit olmayıp üstün tutulduğunu ve bu sebeple kamu hukuku tüzel kişisi olduğunu belirtmektedir⁷⁴.

Kamuya yararlı derneklerin faaliyetleri bütün ülkede yürütülen milli kamu hizmeti niteliğinde olabileceği gibi belli bir bölgede yürütülen mahalli kamu hizmeti de olabilir. Mülga 2908 sayılı Dernekler Kanunu'nda faaliyetlerin ülke çapında yararlı sonuç verecek nitelikte ve ölçüde olması aranmış iken 5253 sayılı Kanun'da bu şart aranmamakta ve 2005 tarihli Dernekler Yönetmeliği'nde de faaliyetlerin yerel, ulusal veya uluslararası düzeyde toplumun ihtiyaç ve sorunlarına yönelik olması düzenlenmektedir. Kamuya yararlı vakıfların faaliyetleri ise belli bir yöre veya belli bir kitleye yönelik olmamalıdır⁷⁵.

Konularına göre kamu hizmetleri idari, iktisadi, sosyal, bilimsel, teknik ve kültürel gibi türlere ayrılmaktadır⁷⁶. Kamuya yararlı kurumlar da sağlık, insani yardım, çevre ve eğitim başta olmak üzere birçok alanda faaliyet göstermektedir. Kamuya yararlı dernekler için faaliyet konusu bakımından bir sınırlandırma söz konusu olmamakla birlikte kamuya yararlı vakıf statüsü için vakfın faaliyet konusunun sağlık, sosyal yardım, eğitim, bilimsel araştırma ve geliştirme, kültür ve çevre koruma ile ağaçlandırma olması gerekmektedir⁷⁷.

Konuya ilişkin bir başka husus da kamuya yararlı dernek ve vakıfların faaliyetlerinin kamu hizmetinin görülüş usullerinden hangisiyle bağdaştığıdır. Bu bağlamda Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları *emanet usulüyle* kamu hizmeti görmektedir⁷⁸. Zira kanunla kurulan söz konusu vakıflar kendilerine tahsis edilen kamusal kaynaklarla ve çoğunluğunu kamu görevlilerinin oluşturduğu müteveli he-

⁷³ Ali Akyıldız, 'İmparatorluktan Günümüze Türk Vakıf Hukuku Gelişmelerine Kamusal Bakış' in Mehmet Ünal ve diğerleri (eds), *Prof. Dr. Ali Naim İnan'a Armağan* (Seçkin Yayıncılık 2009) 1030. Madde 2/4: "Bu amaçla başka bir vakıf kurulamaz", Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı Kanunu, Kanun Numarası: 3388 sayılı, Kabul Tarihi: 17.6.1987, RG 25.6.1987/19498; madde 3/2: "Vakıf tarafından yurt dışında Kültür Merkezi açılan şehirlerde diğer kamu kurum ve kuruluşları aynı amaçla başka birimler oluşturamaz", Yunus Emre Vakfı Kanunu, Kanun Numarası: 5653, Kabul Tarihi: 5.5.2007, RG 18.5.2007/26526 .

⁷⁴ Kalabalık (n 12) 125.

⁷⁵ Hazine ve Maliye Bakanlığının Vakıflara Vergi Muafiyeti Tanınması Hakkında Genel Tebliği, No 1, RG 3.4.2007/26482.

⁷⁶ Atay, *İdare Hukuku* (n 12) 596.

⁷⁷ Hazine ve Maliye Bakanlığının Vakıflara Vergi Muafiyeti Tanınması Hakkında Genel Tebliği, No 1, RG 3.4.2007/26482.

⁷⁸ Gülan (n 64) 54; Özay (n 31) 290; Akyıldız (n 73) 1020.

yetiyle Kanun'da tanımlanan faaliyetleri doğrudan yürütmektedir⁷⁹. Benzer şekilde Yunus Emre Vakfı ve Türkiye Maarif Vakfının faaliyetleri de kamu hizmetinin emanet usulüyle görülmesidir. Söz konusu kurumlar her ne kadar vakıf olarak adlandırılrsa da faaliyetlerini kamu tüzel kişilerinden farklı bir şekilde yürütmemektedir.

Kamu hizmetlerinin özel hukuk kişilerince görülmesi ise iki şekildedir. Birincisi idarenin özel hukuk kişisini tek taraflı görevlendirmesi ve ikincisi de idare ile özel hukuk kişisi arasındaki sözleşmeyle görevlendirmedir. Bu bağlamda dernek ve vakıflara kamu yararı statüsünün tanınmasıyla kamu hizmetlerinin görülmesi *kamuya yararlı sayma usulüyle tek taraflı görevlendirme*⁸⁰ veya *kamu hizmetlerinin görülüşünde vakıf modeli*⁸¹ olarak ifade edilmektedir. Statünün tanınması kararıyla birlikte kurumun amacının kamu yararı ve faaliyetlerinin de kamu hizmeti niteliğinde olduğu kabul edilmektedir. Söz konusu yöntemle dernek ve vakıfların gönüllü olarak kamu hizmeti görmesi özendirilmekte ve desteklenmektedir⁸². Bu sayede ya idarenin yürütmesi gereken bir kamu hizmeti görülmekte ya da mevcut kamu hizmetlerini tamamlayıcı nitelikte faaliyetler yürütülmektedir⁸³.

Sonuç olarak kamu hizmetine ilişkin hususlar dikkate alındığında kamuya yararlı kurumların faaliyetlerinin kamu hizmeti niteliğinde olduğu anlaşılmaktadır. Ancak bu durum ilgili kurumların kamu tüzel kişisi olduğunu göstermemektedir. Ayrıca ölçüt kamu hukuku rejimine tabi tutulmaları için tek başına yeterli olmayıp diğer ölçütlerle birlikte değerlendirilmelidir.

D. Kamu Yararı Ölçütü

Tüzel kişilerin ayırımında ve tabi oldukları hukuki rejimin belirlenmesinde kullanılan dördüncü temel ölçüt amaçlarının kamu yararı olup olmadığıdır. Kamu yararı tanımlandığı yere ve zamana göre değişen, sürekli gelişen, dinamik, esnek, çok işlevli ve hukuki boyutunun yanı sıra ekonomik, sosyal, siyasi ve felsefi boyutu

⁷⁹ Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu, Kanun Numarası: 3294, Kabul Tarihi: 29.5.1986.

⁸⁰ Gözübüyük ve Tan (n 28) 578; Kemal Gözler, *İdare Hukuku*, Cilt 2 (3. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım 2019) 388; Atay, *İdare Hukuku* (n 12) 598.

⁸¹ Özay (n 31) 291; Ramazan Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri* (11. Baskı, Adalet Yayınevi 2023) 269.

⁸² Özay (n 31) 260 ve 291; İsbir (n 6) 261; Necip Taha Gür, *İdarenin Özendirme ve Destekleme Faaliyeti* (On İki Levha Yayıncılık 2019) 188; Çağlayan (n 81) 269.

⁸³ Lütfi Duran, *İdare Hukuku Ders Notları* (Fakülteler Matbaası 1982) 346; Hasan Nuri Yaşar, *İdare Hukuku* (2. Baskı, Der Yayınları 2014) 194-196; Gür (n 82) 188.

olan bir kavramdır⁸⁴. Kamu yararı idare hukukunun temeli olduğu gibi kamu tüzel kişilerinin tüm faaliyetlerinin de amacını tanımlamaktadır⁸⁵. Özel hukuk kişilerinin amacı ise genellikle bireysel yararadır. Bununla birlikte kamu yararını amaç edinen özel hukuk kişileri de bulunmaktadır. Çalışmanın bu kısmında kamuya yararlı dernek ve vakıfların amaçlarının idare hukuku anlamında kamu yararı olup olmadığı kavramın *kamu* ve *yarar* unsurları çerçevesinde değerlendirilmektedir.

Kamu yararı kavramının yalnızca idarenin faaliyetlerinin amacını tanımlamak için mi kullanılacağı yoksa özel hukuk kişilerinin birtakım faaliyetlerinin de kamu yararı amacına yönelik olup olmadığı öğretilerde tartışılmaktadır. ONAR kamuya yararlı kurumların amaçlarının kurucularının, üyelerinin veya bunlara yakın bazı kimselerin yararına değil tamamen kamuya yönelik olduğunu ve bu sebeple devletin amaçlarıyla büyük bir benzerlik ve uygunluk gösterdiğini belirtmiştir⁸⁶. KAYA idarenin yanında özel kişilerin faaliyetlerinin de kamu yararına olabileceğini ve bunun en somut örneğinin kamuya yararlı dernekler olduğunu ifade etmektedir⁸⁷. GÖZLER de kamu tüzel kişisi ve özel hukuk tüzel kişisi ayrımında kamu yararı amacının belirleyici bir kriter olmadığını zira kamuya yararlı derneklerde olduğu gibi özel hukuk tüzel kişilerinin kamu yararı amacıyla kamu hizmeti niteliğinde faaliyetler yerine getirdiğini belirtmektedir⁸⁸.

ÇAKMAK ise bir faaliyette kamu yararı olduğunu söyleyebilmek için kamu-sallık olması gerektiğini ve dolayısıyla hayır amaçlı bir vakıf kurmanın topluma yararı olsa da faaliyetin amacının kamu yararı olarak tanımlanamayacağını ifade etmektedir⁸⁹. Ayrıca kamusalılığı sağlayanın devlet olduğunu, devlet olmadan kamu yararının olamayacağını ve özel kişilerin faaliyetlerinde kamu yararının değil ancak toplum yararının bulunduğunu belirtmektedir⁹⁰.

⁸⁴ Tekin Akıllıoğlu, 'Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler' (1988) 9 İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi 11, 11; Cemil Kaya, *Kamu Yararı Kavramına Danıştay'ın Bakışı* (On İki Levha Yayıncılık 2011) 2; Münci Çakmak, *İdare Hukukunda Kuramsal Olarak Kamu Yararı* (Seçkin Yayıncılık 2013) 57, 261; Atay, *İdare Hukuku* (n 12) 11; Akylmaz, Sezginer ve Kaya (n 12) 27; Devlet Denetleme Kurulu, 'Kamuya Yararlı Dernek Statüsünün İrdelenmesi İle Kamuya Yararlı Derneklerle İlgili Yürütülen İş ve İşlemlerin Değerlendirilmesi' (2010) Araştırma ve İnceleme Raporu 2010/1 336.

⁸⁵ Aydın Gülan, 'Conseil d'Etat'nın Kamu Yararı Kavramına Yaklaşımı' (Danıştay Yayınları 2000) 23; Ender Ethem Atay, 'İdare Hukukuna İlişkin Temel Tespitler ve Bu Hukuk Dalının Belli Başlı Özellikleri' (2007) 11 Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 503, 506.

⁸⁶ Onar (n 16) 1041.

⁸⁷ Kaya (n 84) 4.

⁸⁸ Gözler (n 17) 222.

⁸⁹ Çakmak (n 84) 89.

⁹⁰ ibid 45.

Türk hukukundaki genel yaklaşımın aksine Kıta Avrupası ve İngiliz hukukunda kamu tüzel kişilerinin ve kamuya yararlı kurumların amacını tanımlamak için farklı kavramlar kullanılmaktadır. Fransız hukukunda idarenin amacı olan kamu yararı kavramını tanımlamak için *intérêt général* ve *intérêt public* kavramları kullanılmaktadır⁹¹. Derneklere ve vakıflara tanınan statüyü ifade etmek için ise *d'utilité publique* kavramı tercih edilmektedir⁹². Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin CM/Rec (2007)7 sayılı İyi İdare Konusunda Üye Devletlere Tavsiye Kararı'na ek İyi İdare Yasası'nda idarenin amacını tanımlamak için *public interest* kavramı kullanılmakta iken Konseye bağlı Hükümet Dışı Kuruluşlar (NGO) Hukuku Uzmanlar Konseyi kamuya yararlı kurumlara tanınan statüyü ifade etmek için *public benefit* kavramını kullanmaktadır⁹³. Avrupa Komisyonu Türkiye raporlarında da statüyü tanımlamak için *public benefit* kavramı tercih edilmektedir⁹⁴.

İngiliz hukukunda da idarenin amacı *public interest* kavramıyla tanımlanmakta iken hayır kurumlarının amacı *public benefit* kavramıyla tanımlanmaktadır⁹⁵. Bu sebeple idarenin public interest hayır kurumlarının ise public benefit amacıyla hareket etmesi gerektiği ifade edilmektedir. Söz konusu kavramlar arasında belirgin bir fark olmamasına rağmen birbirinin yerine kullanılmadığı görülmektedir.

CHAN, her ikisi de kamu yararı anlamına gelen public interest ve public benefit kavramları arasındaki farkları İngiliz hukuku bağlamında üç başlık altında toplamıştır⁹⁶. Birincisi *public* (kamu) kavramıyla kastedilen topluluğun aynı olmadığıdır. Public interest kavramındaki public ile toplumun tamamı kastedilmekte olup kamu kurumları coğrafi, dini veya etnik terimlerle tanımlanan grup-

⁹¹ Gözler (n 17) 32; Atay, *İdare Hukuku* (n 12) 12.

⁹² Madde 10 ve 11, Fransız Dernekler Kanunu 1901; madde 18, Hayırseverliğin Geliştirilmesi Kanunu 1987 (87-571).

⁹³ Jeremy McBride, 'The Legal Space for Non-Governmental Organisations in Europe' (Expert Council on NGO Law, Council of Europe 2021) 29.

⁹⁴ Avrupa Komisyonu, '2022 Türkiye Raporu' (2022) SWD(2022) 333 final 17; Avrupa Komisyonu, '2023 Türkiye Raporu' (2023) SWD(2023) 696 final 17.

⁹⁵ Mary Synge, *The 'new' Public Benefit Requirement: Making Sense of Charity Law?* (Hart 2015) 45; Jennifer Sigafos, 'When Should Charities be Allowed to Discriminate?' in John Picton and Jennifer Sigafos (eds), *Debates in Charity Law* (Hart Publishing 2020) 122; Warren Barr and John Picton, *Pearce & Stevens' Trusts and Equitable Obligations* (8th edn, Oxford University Press 2022) 471; Debra Morris, 'Too Private to be Charitable: Difficulties in Drawing the Line in Charity Law', *Charity Law* (Routledge 2022) 62.

⁹⁶ Kathryn Chan, *The Public-Private Nature of Charity Law* (Bloomsbury 2016) 77-80.

ların yararına olacak şekilde hareket edemez. Hayır kurumlarından toplumun tamamının yararına hareket etmesi beklenemeyeceği için meşru bir şekilde bir coğrafyanın, dinin veya belirli bir sınıfta içindeki toplumun ihtiyaçlarına odaklanabilirler. İkincisi neyin kamuya yararlı olup olmadığını belirleyen farklı olmasıdır. Public interest demokratik yollarla seçilmiş temsilciler ve onlara karşı sorumlu kişilerce belirlenmektedir. Public benefit ise mahkemeler tarafından yasamanın ve yürütmenin etkisi olmaksızın belirlenmektedir⁹⁷. Üçüncüsü her ikisi de yarar anlamına gelen *interest* ve *benefit* kavramları arasındaki farklılığa ilişkindir. Interest kavramı bireysel yarar ve kamu yararı ayırımında kamunun yararını ifade etmekte iken benefit kavramı bireylerin başkaları lehine yardım ve iyilik etmesini tanımlamak için kullanılmaktadır.

Kanaatimizce, Kıta Avrupası ve İngiliz hukukundaki *public interest* ve *public benefit* ayırımının aksine, Türk hukukunda kamunun yararını özel yarardan ayırmak ve idarenin tüm işlem ve eylemlerinin amacını ifade etmek için kullanılan kamu yararı kavramı ile kamuya yararlı kurumlara tanınan statüyü belirtmek amacıyla kullanılan kamu yararı kavramı arasında bir fark bulunmamaktadır. Bir başka ifadeyle idare hukukundaki kamu yararı kavramı derneklere ve vakıflara tanınan kamu yararı statüsünü tanımlamak için de kullanılmaktadır. Bu durumun iki temel sebebi bulunmaktadır.

Birinci sebep kamu yararı statüsünün varoluş amaçlarından kamu hizmeti yükünün azaltılmasına ilişkindir⁹⁸. Buna göre kamu yararı statüsünün tanınmasıyla ilgili kurumların faaliyetleri hem bireylerin oluşturduğu topluma hem de devlet anlamında kamuya yarar sağlamakta ve bu sayede devletin kamu hizmeti yükü hafiflemektedir. Dolayısıyla kamuya yararlı kurumlar idarenin yerine getirdiği kamu hizmetini gördüğü ölçüde kamuya yararlı kabul edilmekte ve amaçlarının idarenin kamu yararı amacıyla örtüşmesi beklenmektedir.

İkinci sebep kamu yararının unsurlarına ilişkindir. Türk hukukunda kavramın *kamu* ve *yarar* unsurları gerek kamu tüzel kişileri ve gerekse kamuya yararlı kurumlar için aynı anlamı taşımaktadır.

⁹⁷ İngiliz hukukunda yakın bir zamana kadar hayır kurumları için kamuya yararlı amaçların neler olduğu mahkemeler tarafından belirlenmiştir. Ancak 2006 yılında yürürlüğe giren Charities Act 2006 ve meri kanun Charities Act 2011 kamuya yararlı amaçların neler olduğunu düzenlemektedir.

⁹⁸ Diğerleri hayırseverlik duygusunun tatmini ve demokrasi ve sivil toplumun geliştirilmesidir. Anadolu (n 62) 66; TÜSEV ve ICNL, 'Kamu Yararı Statüsü Yuvarlak Masa Toplantısı' (2005) 2; Akıldız (n 73) 990.

Öğretide kamu tüzel kişilerinin amacını tanımlamak için kamu yararı kavramı kullanılmakta iken 5253 sayılı Dernekler Kanunu'nun 27. maddesinde kamuya yararlı derneklerin amacı toplum yararı kavramıyla tanımlanmaktadır. Kamu kavramı hem devlet kurarak siyasallaşmış toplumu hem de kurulan devleti kapsamaktadır⁹⁹. Toplum kelimesi ise ortak payda etrafında birleşen bireylerin tümünü tanımlamaktadır. Kamu ve toplum kavramları arasında ayırım yapılmaksızın aynı anlamda ya da toplum kavramının kamu kavramını kapsayacak şekilde kullanıldığı da görülmektedir¹⁰⁰. Her iki yaklaşımın da ortak paydası ise gerek kamu yararı ve gerekse toplum yararı kavramıyla bireysel yararın üstünde ve ondan farklı olarak herkesi ilgilendiren yararın ifade edilmesidir¹⁰¹.

Statü bağlamında kavramın "kamu" boyutu genel ve herkese açık olanı tanımlamaktadır. Makul bir sınırlandırma gerekçesi olmaksızın belli bir kitlenin yararına yönelik kamuya açık olmayan veya kamu tarafından erişilmesi mümkün olmayan faaliyetler kamu kavramının kapsamı dışında olup özel bir bağın arandığını göstermektedir. Danıştay; Karamürsel Fakir, Hasta ve Evlenecekler Yardım Cemiyetinin kamu yararı statüsü talebini faaliyetleri yalnız Karamürsel halkına yönelik olduğu için reddetmiştir¹⁰². Kararda kamu yararı kavramının belli bir zümre ve sınıf dışında bütün vatandaşların yararı anlamına geldiği ifade edilmiştir.

5253 sayılı Dernekler Kanunu'nda kamu kavramı *toplum* kavramıyla tanımlanmıştır. 2005 tarihli Dernekler Yönetmeliği'nde de kavramı tanımlamak için *üyelerinin dışında yerel, ulusal veya uluslararası düzeyde toplum* ifadesine yer verilmektedir. Üyelerinin dışında ifadesiyle dernek ile yöneldiği kesim arasında özel bir bağın olmaması aranmaktadır. Ayrıca derneğin faaliyetlerinin kapalı bir gruba değil toplumun tamamına açık ve herkesçe erişilebilir olması gerekmektedir. Kamuya yararlı vakıflarda da kavramın kamu boyutunu tanımlamak için faaliyetin kamuya açık olması ve belli bir yöre veya belli bir kitleye yönelik olmaması aranmaktadır¹⁰³. Faaliyetlerinin kamuya açık olması ölçütü vakfın hitap

⁹⁹ Çakmak (n 84) 24, 131 ve 494.

¹⁰⁰ Esin Örucü, *Taşınmaz Mülkiyetine Bir Kamu Hukuku Yaklaşımı* (İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları 1976) 66; Ruşen Keleş, 'Kamu Yararı Üzerine' in Betül Çotuksöken ve Doğan Özlem (eds), *Bedia Akarsu Armağanı* (İnkılâp Kitabevi 2000) 216; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 12) 222.

¹⁰¹ Keleş (n 100) 216; Kaya (n 84) 3.

¹⁰² Danıştay 2D, E 452 K 239, 3.2.1953, Danıştay Kararlar Dergisi, Yıl: 17, Sayı: 59, 1953, s. 18.

¹⁰³ Hazine ve Maliye Bakanlığının Vakıflara Vergi Muafiyeti Tanınması Hakkında Genel Tebliği, No 1, RG 3.4.2007/26482.

ettiği kesim ile arasında özel bir bağın olup olmadığının tespitinde önem arz etmektedir. Bununla birlikte belli bir yöre veya belli bir kitleye yönelik olmama şartı kamuya yararlı vakıf statüsü bağlamında kamu kavramının kapsamını daraltmaktadır.

Statü bağlamında kavramın “yarar” boyutu başkalarına iyilik ve yardım etme sonucunda ortaya çıkan pozitif etkiyi veya avantajı tanımlamaktadır. Yarar kavramını bireysel yarar ve kamu yararı olarak ikiye ayıran FLATHMAN bireysel yararın da iki şekilde ortaya çıktığını ifade etmektedir. Bunlardan birincisi bireylerin kendileri ile ilgili yararları (*self-regarding interests*) iken ikincisi bireylerin başkaları ile ilgili yararları (*other-regarding interests*)dir¹⁰⁴. İkinci durumda bireyler başkalarının menfaatini gözetmekte ve onların lehine olacak şekilde hareket etmektedir. Bu bağlamda bireyler hayırsever duygularla başkalarına iyilik ve yardım ettiği takdirde kendilerine yarar sağlamaktan ziyade başkalarına yarar sağlamayı amaçlamaktadır.

Türk hukukunda gerek kamu tüzel kişilerinin ve gerekse kamuya yararlı kurumların kamuya yönelik faaliyetlerinde ortaya çıkan pozitif etki her iki durumda da *yarar* kavramıyla tanımlanmaktadır. Kıta Avrupası ve İngiliz hukukunda ise yarar kavramı statü bağlamında *benefit* kelimesiyle idare hukuku bağlamında ise *interest* kelimesiyle ifade edilmektedir. Kullanım alanları farklı olmakla birlikte her ikisi de elde edilen olumlu sonucu belirtmektedir.

5253 sayılı Dernekler Kanunu derneğin amacının ve faaliyetlerinin topluma yararlı sonuçlar verecek nitelikte ve ölçüde olmasını aramaktadır. 2005 tarihli Dernekler Yönetmeliği de derneğin amacının ve faaliyetlerinin toplumun ihtiyaç ve sorunlarına yönelik çözümler üretecek ve toplumsal gelişmeye katkı sağlayacak nitelikte olması gerektiğini belirtmektedir. Kanun’daki *yarar* kavramı Yönetmelik’te *toplumun ihtiyaç ve sorunlarına yönelik çözüm üretme ve toplumsal gelişmeye katkı sağlama* olarak tanımlanmaktadır. Dolayısıyla derneğin amacının ve faaliyetlerinin yararlı olduğunu kabul etmek için öncelikle toplumdaki bir ihtiyaç ya da soruna çözüm üretmesi gerekmektedir. Bununla birlikte toplumsal gelişmeye de katkı sağlamalıdır. Aksi takdirde derneğin sağladığı yarar statü için gerekli nitelikte ve ölçüde bir yarar olarak kabul edilmemektedir. Bu bağlamda yararın niteliği ve ölçüsü statünün tanınmasında dikkate alınmaktadır. Bir başka ifadeyle herhangi bir şekilde topluma olumlu bir etki sağlayacak her türlü yarar

¹⁰⁴ Richard E Flathman, *The Public Interest: An Essay Concerning the Normative Discourse of Politics* (John Wiley & Sons 1966) 27.

yerine mevzuatta tanımlanan nitelik ve ölçüde bir yarar aranmaktadır. Kamuya yararlı vakıf statüsünün tanınmasında ise yararın Devletin kamu hizmeti yükünü azaltıcı etki yapacak düzeyde olması gerekmektedir¹⁰⁵.

Sonuç olarak Türk hukukunda hem kamu tüzel kişilerinin hem de kamuya yararlı kurumların amacı aynı kamu yararı kavramıyla tanımlanmaktadır. Kıta Avrupası ve İngiliz hukukunda olduğu gibi aralarında bir ayırım bulunmamaktadır. Bu sebeple kamuya yararlı kurumların tüzel kişilik türünün ve tabi olduğu hukukun belirlenmesinde kamu yararı ölçütü elverişli bir ölçüt değildir.

III. İkincil Ölçütler

A. İdari Teşkilatlanma Ölçütü

Tüzel kişilerin ayırımında ve tabi oldukları hukuki rejimin belirlenmesinde dikkate alınan ölçütlerden biri de idari teşkilatlanma esaslarına tabi olup olmadıklarıdır¹⁰⁶. Anayasa'nın 123. maddesinde idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı düzenlenmektedir. Bu bağlamda ilk olarak kamuya yararlı kurumların idari teşkilatta yer alıp almadıkları ve daha sonra da *idarenin bütünlüğü ilkesi* kapsamında ne tür bir denetime tabi oldukları tartışılmalıdır.

Kamuya yararlı kurumların merkezi idare ve yer bakımından yerinden yönetim teşkilatında yer almadıkları açıktır. Hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşu (kamu kurumu) olup olmadıklarının ise değerlendirilmesi gerekmektedir. Kamu kurumları birer kamu tüzel kişisidir¹⁰⁷. Kamuya yararlı kurumlar ise diğer ölçütlerde de belirtildiği üzere kamu tüzel kişiliğini haiz olmayıp birer sui generis tüzel kişidir. Tekrara düşmemek için burada kamuya yararlı kurumların birer kamu kurumu olmadığını ve dolayısıyla idari teşkilatta yer almadıklarını belirtmekle yetiniyoruz. Türkiye Maarif Vakfı ise bu durumun istisnasıdır. Vakıf uluslararası anlaşmadan kaynaklanan kamu tüzel kişiliği dikkate alındığında hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşudur¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Hazine ve Maliye Bakanlığının Vakıflara Vergi Muafiyeti Tanınması Hakkında Genel Tebliği, No 1, RG 3.4.2007/26482.

¹⁰⁶ Onar (n 16) 1045; Gözler (n 17) 642; İsbir (n 6) 371; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 12) 242.

¹⁰⁷ Gözler (n 80) 629.

¹⁰⁸ Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Pakistan İslam Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Türkiye Maarif Vakfının Statüsü ve Faaliyetlerine İlişkin Mutabakat Zaptı, Kabul Tarihi: 13.1.2021, RG 22.4.2021/31462.

Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarıyla kamuya yararlı kurumlar arasındaki bir diğer farklılık iç teşkilatlanmaya ilişkindir. Kamu kurumları kuruluş kanunlarında belirtilen esaslar çerçevesinde genel müdürlük, kurum, merkez ve enstitü gibi adlar altında bir karar organı ve bir de yürütme organını haiz bir şekilde teşkilatlanmaktadır¹⁰⁹. Kamuya yararlı kurumlar ise özel hukuk hükümleri çerçevesinde diğer dernek ve vakıflar gibi teşkilatlanmaktadır¹¹⁰. Bu bağlamda kamuya yararlı derneklerin zorunlu organları genel kurul, yönetim kurulu ve denetim kurulu; kamuya yararlı vakıfların zorunlu organı ise yönetim organıdır.

Öte yandan kamuya yararlı kurum temsilcilerinin bazı durumlarda idarelerin bünyesinde oluşturulan birtakım kurul veya komisyonlarda yer aldığı görülmektedir. Örneğin il ve ilçe trafik komisyonlarında kamuya yararlı dernek temsilcisinin bulunması veya Afet ve Acil Durum Kurulunda Kızılay temsilcisinin yer alması gibi¹¹¹. Ancak bu durum sivil toplum kuruluşlarının kamu politikalarına katılımının öneminden kaynaklanmakta olup onların idari teşkilatta yer aldıkları anlamına gelmemektedir.

Görüldüğü üzere kamuya yararlı dernek ve vakıflar idari teşkilatta yer almamakta ve teşkilatlanma bakımından da kamu kurumlarından ayrılmaktadır. Bununla birlikte kamu vakıflarının bir kısmı Devlet Teşkilatı Merkezi Kayıt Sistemi (DETSİS)'nde yer almaktadır¹¹². Cumhurbaşkanlığına bağlı koordine kuruluş olarak belirtilen Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı, Millî Eğitim Bakanlığına bağlı koordine kuruluş olarak belirtilen Türkiye Maarif Vakfı ve Kültür ve Turizm Bakanlığına bağlı koordine kuruluş olarak belirtilen Yunus Emre Vakfı DETSİS'te yer alan kamu vakıflarıdır.

İdari teşkilatlanma esasları bağlamında değerlendirilmesi gereken bir diğer husus kamuya yararlı kurumların idarenin bütünlüğü ilkesi gereğince bir denetime tabi olup olmadığıdır. Kural olarak özel hukuk tüzel kişileri hiyerarşik denetim veya idari vesayet denetimine tabi olmayıp genel idari kolluk denetimine

¹⁰⁹ Atay, *İdare Hukuku* (n 12) 362.

¹¹⁰ Karayalçın (n 11) 80; Onar (n 16) 1045.

¹¹¹ Madde 12, Karayolları Trafik Kanunu, Kanun Numarası: 2918, Kabul Tarihi: 13.10.1983, RG 18.10.1983/18195; madde 522/1-ı, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Kararname Numarası: 1, RG 10.7.2018/30474.

¹¹² "DETSİS, Türkiye Cumhuriyeti devlet teşkilatı içerisinde yer alan kurum ve kuruluşların merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatlarında bulunan her düzeydeki birimleri ile birlikte hiyerarşik yapıya uygun olarak kayıt altına alındığı sistemdir.", <<https://detsis.gov.tr/>> Erişim Tarihi 7 Kasım 2023.

tabidir¹¹³. Hiyerarşik denetim aracı aynı idare veya aynı kamu tüzel kişiliği bünyesinde idarenin bütünlüğünün sağlanması için kullanılmaktadır¹¹⁴. Kamuya yararlı kurumların devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinden ayrı birer tüzel kişilikleri olduğundan idarenin hiyerarşik denetimine tabi olmadığı açıktır.

Anayasa'nın 127. maddesinde düzenlenen idari vesayet denetimi ise esasen merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki denetim yetkisini ifade etmektedir. Öte yandan Anayasa'da belirtilmemesine rağmen hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerinde de idari vesayet yetkisinin var olduğu kabul edilmektedir¹¹⁵. Kamuya yararlı kurumlar birer kamu tüzel kişisi ve hizmet yerinden yönetim kuruluşu olmadıkları için idari vesayet denetimine tabi değildir. Ancak Türkiye Maarif Vakfının uluslararası anlaşmadan kaynaklanan kamu tüzel kişiliği nedeniyle idari vesayet denetimine tabi olması mümkündür.

ONAR kamuya yararlı kurumlar üzerindeki denetimin idari vesayet denetimi olmayıp genel kolluk denetimi olduğunu ve diğer özel hukuk tüzel kişilerinin denetimiyle arasında yalnızca derece farkının bulunduğunu belirtmektedir¹¹⁶. Bu görüşü benimseyen KARAYALÇIN da idarenin kamuya yararlı dernekler üzerindeki denetiminin diğer dernekler üzerindeki denetimden bir farkının olmadığını kabul etmektedir¹¹⁷. Kanaatimizce idarenin özellikle kamu dernek ve vakıflarının işlemleri, organları ve personeli üzerindeki birtakım yetkileri dikkate alındığında söz konusu denetimin niteliği genel kolluk denetimini aşmakta ve idari vesayet denetimiyle benzerlik göstermektedir. Ayrıca kamuya yararlı kurumlar Devlet Denetleme Kurulu ve KDK tarafından da denetlenilmektedir.

Örneğin 5253 sayılı Dernekler Kanunu'nun 27. maddesine göre Türkiye Kızılay Derneği ve Türk Hava Kurumunun tüzüklerini onaylamaya Cumhurbaşkanı yetkilidir. Kanunla düzenlenen söz konusu onay yetkisi idari vesayet denetiminin kullanım usullerinden *onama* yetkisine benzemektedir. Kanunla düzenlenen hallerde onaya tabi tutulan işlemin yürürlüğe girebilmesi için vesayet makamının onama işlemi aranmaktadır¹¹⁸. Benzer şekilde uluslararası anlaşmayla kuru-

¹¹³ Onar (n 16) 1037; Atay, *İdare Hukuku* (n 12) 171.

¹¹⁴ Atay, *İdare Hukuku* (n 12) 145.

¹¹⁵ F Ebru Gündüz, 'Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Vesayet' (2015) 20 Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 63, 74; Atay, *İdare Hukuku* (n 12) 154.

¹¹⁶ Onar (n 16) 1045.

¹¹⁷ Karayalçın (n 11) 88.

¹¹⁸ Cemil Kaya, 'İdari Vesayet Makamının "Onay" İşleminin Hukuki Niteliği ve Sonuçları' (2011) 6 Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 143, 148.

lan Türkiye Teknoloji Geliştirme Vakfının vakıf senedinin değiştirilmesi Hazine ve Maliye Bakanlığının onayıyla mümkündür¹¹⁹. Ancak bu yetki kanunda değil vakıf senedinde yer almaktadır. Anayasa'nın 123. maddesindeki kanuni idare ilkesi gereğince idarenin görev ve yetkileri kanunla düzenlenir¹²⁰. Dolayısıyla Bakanlığın ilgili vakıf senedindeki madde bağlamında bir denetim yetkisi bulunmamaktadır.

Bir başka örnek de idari vesayet benzeri denetimin organlar üzerinde kullanımına ilişkindir. 5253 sayılı Dernekler Kanunu'nun 27. maddesine göre hapis cezası verilmesini gerektiren suçların işlendiğinin tespit edilmesi halinde kamuya yararlı dernek organlarında görev alan üyeler veya ilgili personel geçici bir tedbir olarak İçişleri Bakanınca görevden uzaklaştırılabilir. Söz konusu düzenleme idari vesayet benzeri bir denetimin sadece kamu dernekleri üzerinde değil kamuya yararlı derneklerin tamamının üzerinde olduğunu göstermektedir.

Son bir örnek de idari vesayet benzeri denetimin personel üzerinde kullanımına ilişkindir. Bazı kamu dernek ve vakıflarının organlarına üyeler idare tarafından atanmaktadır. Örneğin 7430 sayılı Antalya Diplomasi Forumu Vakfı Kanunu'nun 4. maddesine göre on bir üyeden oluşan Vakıf Mütevelli Heyetinin altı daimî üyesi Cumhurbaşkanınca atanmaktadır. Bazen de kamu dernek ve vakıflarının organlarında kamu görevlileri kanuni bir düzenleme gereği tabii üye olarak yer almaktadır. Örneğin 5653 sayılı Yunus Emre Vakfı Kanunu'nun 4. maddesinde Mütevelli Heyeti tabii üyelerinin Dışişleri Bakanı, Maliye Bakanı, Milli Eğitim Bakanı ve Kültür ve Turizm Bakanı olduğu düzenlenmektedir. Benzer şekilde Vakfın yönetim ve denetim kurullarında da kamu görevlileri bulunmaktadır. Organlarda kanun gereği tabii üye bulunması ya da üyelerin idare tarafından atanması kamuya yararlı kurumlar üzerinde idari vesayet denetiminin de ötesinde hiyerarşi benzeri bir yetkinin varlığını göstermektedir.

Sonuç olarak kamuya yararlı kurumların kamu tüzel kişileri gibi idari teşkilatta yer almadıkları ve idarenin bütünlüğü ilkesi kapsamında hiyerarşi denetimine tabi olmadıkları görülmektedir. Bununla birlikte kamuya yararlı kurumlar üzerindeki denetimin olağan dernek ve vakıflar üzerindeki genel kolluk denetimini aştığı ve özellikle kamu dernek ve vakıfları için idari vesayet denetimiyle benzerlik gösterdiği anlaşılmaktadır. Bu bağlamda idari teşkilatlanma ölçütü

¹¹⁹ Madde 18, Türkiye Teknoloji Geliştirme Vakfı Vakıf Senedi, <<https://ttgv.org.tr/sayfa/hakimizda>> Erişim Tarihi 28 Eylül 2023.

¹²⁰ Emre Akbulut, *Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi* (Beta Basım 2013) 221.

kamu tüzel kişisi ve kamuya yararlı kurum ayırımında elverişli bir ölçüttür. Zira kamuya yararlı kurumların birer kamu tüzel kişisi olmadığını göstermektedir.

B. İdari İşlem Ölçütü

Tüzel kişilerin ayırımında ve tabi oldukları hukuki rejimin belirlenmesinde dikkate alınan ölçütlerden biri de işlemlerinin hukuki niteliğidir¹²¹. Kamuya yararlı kurumların amaçlarının kamu yararı ve faaliyetlerinin kamu hizmeti niteliğinde olması bu yöndeki işlemlerinin de idari işlem olarak görülmesine sebep olmaktadır¹²². Ancak idari işlemin tespitinde kamu yararı ve kamu hizmeti ölçütleri yeterli değildir. Ayırımın yapılmasında kamu gücü ölçütü kullanılmaktadır. Bir başka deyişle işlem kamu gücünden doğan yetkiler kullanılarak yapıldığı takdirde idari işlem olarak tanımlanmakta ve özel hukuktaki işlemlerden ayrılmaktadır¹²³. İdari işlemlerin diğer hukuki işlemlerden ayrılmasını sağlayan başlıca özellikleri; tek taraflı olması, icrailik, hukuka uygunluk karinesinden yararlanması ve re'sen icra edilebilmesidir¹²⁴.

İlk olarak idari işlemin tek taraflı olması ilgililerin iradesine bakılmaksızın işlemin yalnızca idarenin iradesiyle hukuki sonuç ve etkiler meydana getirebilmesini ifade etmektedir¹²⁵. Özel hukuk kişileri arasında eşitlik ilkesi geçerli olduğundan hukuki işlemlerin sonuç ve etki doğurması ilgililerin aynı yönde iradesinin varlığıyla mümkündür. İkinci olarak idari işlemin icrailiği başka bir işlemin varlığına gerek olmaksızın muhatapları üzerinde doğrudan doğruya hukuki sonuç doğurabilmeyi ifade etmektedir¹²⁶. Özel hukuk alanındaki işlemler ise icrai nitelikte olmadığı gibi ilgilinin rızası veya yargıcın müdahalesi olmaksızın hukuki sonuç doğurmamaktadır¹²⁷.

Üçüncü olarak idari işlemler hukuka uygunluk karinesinden yararlanmaktadır. Kamu gücü kullanma yetkisinin tanınması aynı zamanda idari işlemlerin kanuni dayanağının olmasını da gerektirmektedir. Bu sebeple idari işlemlerin kanuni bir dayanağa sahip olduğu kabul edilir ve işlemler mahkemece hukuka

¹²¹ İsbir (n 6) 276; Mehmet İnanç, *Özel Hukuk Tüzel Kişilerinin İdari İşlemleri* (On İki Levha Yayıncılık 2018) 46; Ulusoy (n 12) 148.

¹²² Atay, *İdare Hukuku* (n 12) 569.

¹²³ Muhammed Göçgün, *İdari İşlemin Konu Unsuru* (On İki Levha Yayıncılık 2017) 323.

¹²⁴ Celal Erkut, *İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği* (Danıştay Yayınları 1990); Gözler (n 17) 775; Atay, *İdare Hukuku* (n 12) 422; Akylmaz, Sezginer ve Kaya (n 12) 366.

¹²⁵ Erkut (n 124) 16.

¹²⁶ ibid 119; Dilşat Yılmaz, *İdari İşlemin İcrailik Özelliği* (Astana Yayınları 2014) 30.

¹²⁷ Atay, *İdare Hukuku* (n 12) 426.

aykırılığının tespit edilmesine kadar hukuka uygunluk karinesinden yararlanır¹²⁸. Özel hukuk kişilerinin işlemleri ise hukuka uygunluk karinesinden yararlanmakta ve ilgilinin rızasının olmadığı durumlarda hukuki sonuç doğurabilmesi için mahkemece hukuka uygunluğuna karar verilmesi gerekmektedir. Son olarak idari işlemler re'sen icra edilmektedir. Kamu gücüne dayanan re'sen icra yetkisi idarenin tek taraflı işlemlerini başka bir makamın kararı olmaksızın doğrudan uygulayabilmesini ve maddi aleme aktarabilmesini ifade eder. Özel hukuk kişileri ise işlemlerini ilgilinin rızası olmaksızın doğrudan uygulayamamakta ve maddi aleme yargısal mercilerin aracılığıyla aktarabilmektedir¹²⁹.

İdari işlemin özellikleri ve özel hukuk kişilerinin durumu dikkate alındığında idari işlemlerin kural olarak kamu tüzel kişilerince yapılabildiği sonucu çıkmaktadır. Bununla birlikte özel hukuk tüzel kişileri de idari işlem niteliğinde işlemler yapabilmektedir. Zira bir hukuki işlemin idari işlem olarak tanımlanması işlemi yapandan ziyade kamu gücü kullanma yetkisinin tanınıp tanınmadığına bağlıdır. Bu durumda özel hukuk tüzel kişilerinin kamu gücüne dayanan işlemleri birer idari işlem olarak kabul edilmektedir¹³⁰. Özel hukuk kişileri için ifade edilen hususlar kamuya yararlı kurumlar için de geçerlidir. Örneğin kamuya yararlı dernek statüsüne sahip Türkiye Turing ve Otomobil Kurumu tarafından uluslararası sürücü belgesi düzenlenmesi bir idari işlemdir¹³¹. Kuruma Emniyet Genel Müdürlüğüne ait kamu gücü kullanma yetkisi verilerek belge düzenleme ve bu yönde işlem tesis etme yetkisi verilmiştir.

Bir başka örnek kamuya yararlı dernek statüsüne sahip Türkiye Jokey Kulübünün Komiserler Kurulu kararlarıdır. Uyuşmazlık Mahkemesi söz konusu kararların idari nitelik taşıdığını kabul etmektedir¹³². Zira at yarışlarına ilişkin Tarım ve Orman Bakanlığına ait birtakım kamusal yetkiler Kulübe devredilmektedir. Bir diğer örnek de kamuya yararlı vakıf statüsüne sahip Adalet Teşkilatını Güçlendirme Vakfının lojman tahsisine ilişkin kararlarıdır. Uyuşmazlık Mahkemesi söz konusu işlemlerin adalet hizmetiyle birlikte yürüdüğünü ve ona bitişik idari nitelik taşıdığına karar vermiştir¹³³. Danıştay da kamuya yararlı vakıf statüsüne

¹²⁸ Uçar (n 44) 348.

¹²⁹ Yıldız (n 45) 36.

¹³⁰ Gözübüyük ve Tan (n 28) 336; Gözler (n 17) 761; Yıldırım (n 4) 126; Atay, *İdare Hukuku* (n 12) 421.

¹³¹ Madde 80, Karayolları Trafik Yönetmeliği, RG 18.07.1997/23053.

¹³² Uyuşmazlık Mahkemesi, E 1995/2 K 1995/1, 13.2.1995.

¹³³ Uyuşmazlık Mahkemesi, E. 1999/1 K 1999/11, 3.5.1999.

sahip Türkiye Diyanet Vakfının lojman tahliyesi kararının idari usul ve esaslara göre tesis edilen idari nitelikte bir işlem olduğuna karar vermiştir¹³⁴.

Görüldüğü üzere kamuya yararlı kurumların işlemleri kural olarak birer özel hukuk işlemi olmakla birlikte kamu gücüne dayandığı takdirde idari işlem olarak kabul edilmektedir. Bu durum işlemlere idare hukukunun uygulanmasını ve uyumsuzluklarda idari yargının görevli olmasını gerektirmektedir. Dolayısıyla idari işlem ölçütü tıpkı kamu gücü ölçütü gibi tüzel kişiliğin tanımlanmasında tek başına yeterli olmamakla birlikte kamuya yararlı kurumların tabi olduğu hukuki rejimin belirlenmesinde elverişli bir ölçüttür.

C. Kamu Malı Ölçütü

Tüzel kişilerin ayırımında ve tabi oldukları hukuki rejimin belirlenmesinde dikkate alınan ölçütlerden biri de mallarının hukuki statüsüdür¹³⁵. Devlet ve kamu tüzel kişilerinin mülkiyetinde olan ve kamu yararına tahsis edilmiş mallar kamu malı olarak ifade edilir. Tanımdan yola çıkarak bir malın kamu malı olabilmesi için öncelikle organik unsuru sağlaması yani idarenin mülkiyetinde olması gerekmektedir. İkinci olarak malın toplumun ortak kullanımına ya da yararına tahsis edilerek maddi unsurun sağlanması gerekmektedir¹³⁶. Birinci ölçüt dikkate alındığında kamuya yararlı kurumlar birer kamu tüzel kişisi olmadıkları için mallarının kamu malı olarak tanımlanması mümkün değildir. Daha önce de belirttiğimiz üzere Türkiye Maarif Vakfının uluslararası anlaşmadan kaynaklanan kamu tüzel kişiliği bu durumun istisnasını oluşturmaktadır.

İkinci ölçüt dikkate alındığında ise kamuya yararlı kurumların amacı olan kamu yararı ile idarenin amacını tanımlayan kamu yararı arasında bir fark olmadığından ilgili kurumların mallarının kamu yararına tahsis edildiği ve maddi unsuru sağladığı anlaşılmaktadır. Ayrıca bir malın kamu hizmetinde kullanılması da maddi anlamda kamu malı olduğunu göstermektedir. Örneğin KDK, Adalet Teşkilatını Güçlendirme Vakfının bir kamu hizmetini yerine getirmesinden yola çıkarak tesislerinin kamusal misafirhane olduğuna karar vermiştir¹³⁷.

¹³⁴ Danıştay 5D, E 2000/624 K 2003/1085, 1.4.2003.

¹³⁵ İsbir (n 6) 304. Anayasa Mahkemesi, Kemal Kılıç, Başvuru No 2019/16400, 28.7.2022, § 43-46.

¹³⁶ Atay, *İdare Hukuku* (n 12) 735.

¹³⁷ Kamu Denetçiliği Kurumu, Başvuru No 2020/101637, 1.4.2021 tarihli karar.

Kamu malları birtakım temel özelliklere sahiptir. Kamu malları devir ve fe-rağ edilemez, haczedilemez, kazandırıcı zamanaşımıyla kazanılamaz, kamulaştırılamaz, vergi ve harç gibi mali yükümlülüklerle tabi değildir ve özel bir koruma altındadır. Kamuya yararlı kurumların malları her ne kadar kamu yararına tahsis edilmiş olsa da bazı vergilerden muafiyet ve özel koruma altında olma dışında kamu mallarının yararlandığı ayrıcalıklardan yararlanmamaktadır. Örneğin eski tarihli bir Yargıtay kararında Kızılayın bir özel hukuk tüzel kişisi olduğu ve mallarının Devlet malı sayılmadığı belirtilmiş ve bu sebeple mallarının usulüne göre haczedilebileceğine karar verilmiştir. Ayrıca kararda Kızılaya kamu yararı statüsü tanınmasının bu durumu değiştirmedeği vurgulanmıştır¹³⁸. Bir Danıştay kararında da kamu tüzel kişisi ya da kurumu olmayan Kızılayın malik olduğu taşınmazlar hakkında 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun bir idareye ait taşınmaz malın diğer idareye devrine ilişkin 30. maddesi hükümlerinin uygulanmasına olanak bulunmadığına karar verilmiştir¹³⁹.

Kamuya yararlı kurumların malları vergi ve harç gibi mali yükümlülüklerle kısmen tabi değildir. Örneğin ilgili kurumlar mal edinme sürecinde tapu harçlarından kısmen muaf tutulmuştur¹⁴⁰. Benzer şekilde binaları ve arazileri emlak vergisinden daimî olarak muaf tutulmaktadır¹⁴¹. Kamuya yararlı derneklerin bir kısmı bazı vergilerden ve bütün harç ve resimlerden muaf tutulmuştur¹⁴².

Kamuya yararlı derneklerin malları tıpkı kamu malları gibi ceza hukuku bağlamında özel hukuki korumadan yararlanmaktadır. Mülga 2908 sayılı Der-

¹³⁸ Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, E 1971/1-261 K 1974/1050, 4.10.1974.

¹³⁹ Danıştay 1D, E 2003/109 K 2003/124, 23.9.2003.

¹⁴⁰ Madde 59/1-b: "Kamu menfaatlerine yararlı dernekler ile Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınan vakıfların iktisap edecekleri gayrimenkullerin ve sair aynı hakların tescilleri ve şerhi gerektiren işlemleriyle bu dernek ve vakıflara ait tesislerin ve bu tesislerin sonradan iktisap edecekleri gayrimenkullerin ve sair aynı hakların tescilleri ve şerhi gerektiren işlemleri ve bunların terkinleri", Harçlar Kanunu, Kanun Numarası: 492, Kabul Tarihi: 2.7.1964, RG 17.7.1964/11756.

¹⁴¹ Madde 4/e ve 14/c, Emlak Vergisi Kanunu, Kanun Numarası: 1319, Kabul Tarihi: 29.7.1970, RG 11.8.1970/13576.

¹⁴² Madde 1: "Türkiye Kızılay Derneği, Türk Hava Kurumu, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü, Türkiye Yardım Sevenler Derneği ve resmi darülaceze kurumları ile Darüşşafaka Cemiyeti ve Yeşilay Derneği kendilerine terettüp eden vergi, harç ve resim mükellefiyetinin kurumlara ait olduğu hallerde bütün vergilerden, harçlardan, resimlerden, hisse ve fonlardan muaftır.", Bazı Dernek ve Kurumların Bazı Vergilerden, Bütün Harç ve Resimlerden Muaf Tutulmasına İlişkin Kanun, Kanun Numarası: 1606, Kabul Tarihi: 11.7.1972, RG 20.7.1962/14251.

nekler Kanunu'nda Kızılay ve THK'nin mallarının Devlet malı sayıldığı ve bunlara karşı suç işleyenlerin Devlet memuru gibi cezalandırılacağı düzenlenmekte iken 5253 sayılı Dernekler Kanunu'nda tüm kamuya yararlı derneklerin mallarına karşı suç işleyenlerin Devlet malına karşı suç işlemiş gibi cezalandırılacağı düzenlenmektedir.

Sonuç olarak kamuya yararlı kurumların mallarının, kamu tüzel kişilerinin malları gibi birtakım ayrıcalıklardan yararlınsa da kamu malı statüsünde olmadığı anlaşılmaktadır. Bu bağlamda kamu malı ölçütü ayırımın yapılmasında elverişli bir ölçüttür.

D. Kamu Personeli Ölçütü

Tüzel kişilerin ayırımında ve tabi oldukları hukuki rejimin belirlenmesinde dikkate alınan ölçütlerden biri de personelinin hukuki statüsüdür¹⁴³. Devlet ve kamu tüzel kişilerinin insan unsuru kamu görevlisi ya da kamu personeli olarak tanımlanmaktadır¹⁴⁴. Kişinin kamu personeli olup olmadığının belirlenmesinde birtakım ölçütler bulunmaktadır¹⁴⁵.

İlk olarak kamu personeli kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle ihdas edilen kadro ve pozisyonlarda istihdam edilmekte ve kamu iradesiyle göreve başlamaktadır. Kamu personelinin memurlar belli bir statüye ve sözleşmeli personel de idari sözleşmeye bağlı olarak çalışmaktadır. Öte yandan derneklerin yönetim ve denetim organları üyeleri arasından ve vakıfların yönetim organı da vakfedenin vakıf senedinde belirlediği şekilde serbest iradeyle oluşmaktadır¹⁴⁶. Kamuya yararlı dernek ve vakıfların organlarında görev alan kişiler de serbest iradeyle belirlenmektedir. Bununla birlikte dernek ve vakıf çalışanları bir iş sözleşmesine dayalı olarak istihdam edilir ve iş hukuku hükümlerine tabidir. İlgili kurumlarla çalışanları arasındaki bağ da bir sözleşmeye da-

¹⁴³ Onar (n 16) 1045; Anayasa Mahkemesi, Kemal Kılıç, Başvuru No 2019/16400, 28.7.2022, § 43-46.

¹⁴⁴ Atay, *İdare Hukuku* (n 12) 789; Bayram Keskin, *Sözleşmeli Personel* (2. Baskı, Adalet Yayınevi 2019) 48.

¹⁴⁵ Hikmet Tokgöz, *İstisnai Memuriyet* (Seçkin Yayıncılık 2016) 27.

¹⁴⁶ Madde 84/1: "Yönetim kurulu, beş asıl ve beş yedek üyeden az olmamak üzere dernek tüzüğünde belirtilen sayıda üyeden oluşur.", madde 86/1: "Denetim kurulu, üç asıl ve üç yedek üyeden az olmamak üzere dernek tüzüğünde belirtilen sayıda üyeden oluşur.", madde 109: "Vakfın bir yönetim organının bulunması zorunludur. Vakfeden, vakıf senedinde gerekli gördüğü başka organları da gösterebilir.", Türk Medeni Kanunu, Kanun Numarası: 4721, Kabul Tarihi: 22.11.2001, RG 8.12.2001/24607.

yanmaktadır¹⁴⁷. Dolayısıyla organlarda görevli kişiler serbest iradeyle belirlendiği ve çalışanlar da özel hukuk sözleşmesine bağlı olduğu için kamu personeli niteliğine sahip değildir. Örneğin Uyuşmazlık Mahkemesi THK çalışanlarının 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre değil bir iş sözleşmesine bağlı olarak İş Kanunu'na göre çalıştırıldığını vurgulamıştır¹⁴⁸. Ancak bazı kamu dernek ve vakıflarında görevli kişiler serbest iradeyle değil doğrudan kanunla belirlenmektedir.

Kamuya yararlı kurum yöneticilerinin kanunla belirlenmesi tüzel kişiliğin tespitinde önemli bir ölçüttür. AYM, Mehmetçik Vakfının yöneticilerinin üst düzey askeri görevlilerden oluşmasının dayanağının kanuni bir düzenleme değil vakıf senedi olduğunu belirtmektedir. Bununla birlikte yöneticilerin kimler olduğunun kanunla belirlenmesi halinde bu durumun Vakfın niteliğini etkileyecek bir olguya dönüşeceğini ve ilgili kişilerin görevi reddetme ihtimalinin olmadığını vurgulamaktadır¹⁴⁹. Gerçekten de kamuya yararlı kurum yöneticilerinin kanunla belirlenmesi dernek ve vakıfların asli unsuru olan yönetiminin serbest iradeyle dayanmasını önemli ölçüde etkilemekte ve salt özel hukuk kişisi olmaktan çıkarmaktadır. Bu bağlamda Yunus Emre Vakfı, Türkiye Maarif Vakfı, Antalya Diploması Forumu Vakfı ve Türk Arkeoloji ve Kültürel Miras Vakfı gibi kurumların yönetiminin kanunla belirlenmesi tüzel kişilik türlerini ve tabi oldukları hukuki rejimi etkilemektedir.

İkinci olarak kamu personeli bir kamu hizmetini yerine getirmektedir. Yukarıda kamuya yararlı dernek ve vakıfların faaliyetlerinin kamu hizmeti niteliğinde olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Dolayısıyla ilgili kurumların organlarındaki görevliler ve çalışanları da kamu hizmetlerinin yürütülmesini sağlamaktadır.

Üçüncü olarak kamu personeline yaptıkları iş karşılığında devlet bütçesinden maaş gibi birtakım gelirler tahsis edilmektedir¹⁵⁰. Kamuya yararlı dernek ve vakıfların organlarında görev alanlara ya da çalışanlarına ise devlet bütçesinden herhangi ücret ödenmemektedir. Bununla birlikte istisnai de olsa Türkiye Yeşilay Vakfı gibi bazı kamu dernek ve vakıflarına düzenli olarak kamu kaynağı aktarılmaktadır¹⁵¹.

¹⁴⁷ Onar (n 16) 1045.

¹⁴⁸ Uyuşmazlık Mahkemesi, E 1996/41 K 1996/84, 8.7.1996.

¹⁴⁹ Anayasa Mahkemesi, Kemal Kılıç, Başvuru No 2019/16400, 28.7.2022, § 47.

¹⁵⁰ Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, E 1980/4-1714 K 1983/803, 14.9.1983.

¹⁵¹ Madde 33/4: "Vakfa, amaçlarını gerçekleştirmek üzere, 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 29'uncu maddesi hükmüne tabi olmaksızın her yıl ocak ayı içinde aktarılacak üzere Sağlık Bakanlığı bütçesinde ödenek ayrılır. Ayrılacak bu tutar 2015 yılında 15.000.000 TL olarak, takip eden yıllarda ise her takvim yılı başından geçerli ol-

Dördüncü olarak kamu personeli 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda ve varsa özel kanunlarında aranan şartlara göre seçilmektedir¹⁵². Kamuya yararlı kurumlar ise söz konusu düzenlemelere tabi olmaksızın organlarındaki görevlileri ve çalışanlarını tüzük gibi kendi iç düzenlemelerini dikkate alarak seçmektedir.

Son olarak kamuya yararlı kurumların organlarındaki görevliler ile çalışanları mevzuatta kamu personeliyle birlikte zikredilmekte veya onların yararlandığı birtakım ayrıcalıklardan yararlanmakta ya da benzer yükümlülüklerle tabi tutulmaktadır. Örneğin Anayasa'nın mal bildirim başlıklı 71. maddesinde kamu hizmetine girenlerin mal bildiriminde bulunması düzenlenmekte ve 3628 sayılı Kanun'da da mal bildiriminde bulunacaklar arasında kamu personeliyle birlikte kamuya yararlı derneklerin yönetim ve denetim kurulunda yer alanlarla vakıfların idare organlarında görev alanlar da sayılmaktadır¹⁵³.

Benzer şekilde Anayasa'nın üyelikle bağdaşmayan işler başlıklı 82. maddesinde milletvekillerinin yürütme organında görev alamayacağı düzenlendiği gibi özel gelir kaynakları ve özel imkanları kanunla sağlanmış kamu yararına çalışan derneklerin ve Devlettten yardım sağlayan ve vergi muafiyeti olan vakıfların yönetim ve denetim kurullarında da görev alamayacağı düzenlenmektedir. Dolayısıyla yürütme organında görevli olmakla ilgili kurumlarda görevli olmak aynı muameleye tabi tutulmaktadır. İlgili düzenlemeler dikkate alındığında kamu personeliyle birlikte zikredilmek ilgili kurumların organlarındaki görevlilerin ve çalışanlarının kamu personeli olarak tanımlanması için yeterli değildir.

Konuya ilişkin başka örnekler de bulunmaktadır. Kamuya yararlı kurumların başkanları tören ve kutlamalarda Devlet protokolünde yer almaktadır¹⁵⁴. Kızılay ve THK tarafından milletlerarası kuruluşlarda görevlendirilen kişilere de

mak üzere o yıl için 4/1/1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 298 inci maddesi hükümleri uyarınca tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranında artırılarak belirlenir.", Bazı Kanunlar ile 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararıyla Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Kanun Numarası: 6487, Kabul Tarihi: 24.5.2013, RG 11.6.2013/28674; "5018 sayılı Kanun'un 29. maddesine tabi olmaksızın Sağlık Bakanlığı bütçesinden Türkiye Yeşilay Vakfına ödenek aktarılmasını öngören kuralın, kamu kaynağının keyfi olarak kullanılmasına sebebiyet verdiği söylenemeyeceğinden kuralda hukuk devleti ilkesine aykırı bir husus bulunmamaktadır.", Anayasa Mahkemesi, E 2015/61 K 2016/172, 2.11.2016.

¹⁵² Tokgöz (n 145) 114; İsbir (n 6) 192.

¹⁵³ Madde 2, Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu, Kanun Numarası: 3628, Kabul Tarihi: 19.4.1990, RG 4.5.1990/20508.

¹⁵⁴ (1) sayılı liste, Ulusal ve Resmi Bayramlar ile Mahalli Kurtuluş Günleri, Atatürk Günleri ve Tarihi Günlerde Yapılacak Tören ve Kutlamalar Yönetmeliği, RG 5.5.2012/28283.

tıpkı memurlar gibi hizmet damgalı pasaport verilmektedir¹⁵⁵. Ceza hukuku bağlamında da mülga 2908 sayılı Dernekler Kanunu'nda Kızılay ve THK'nin mallarına karşı suç işleyenlerin Devlet memuru gibi cezalandırılacağı düzenlenmiş ve ilgili derneklerin görevlileri yalnızca kamu görevlileri tarafından işlenebilen zimmet gibi suçlardan dolayı cezalandırılmıştır.

Söz konusu ayrıcalık ve yükümlülükler kamuya yararlı kurumların organlarındaki görevlilerin ve çalışanlarının kamu personeli olarak tanımlanması için yeterli değildir. Dolayısıyla kamuya yararlı kurumların organlarındaki görevliler ile çalışanları birçok açıdan kamu personeliyle ortak özelliklere sahip olsa da idare hukuku bağlamında kamu personeli değildir. Zira yukarıda belirtilenlere ek olarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'ndaki sınıflandırma, kariyer ve liyakat ilkelerine tabi olmadıkları gibi Kanun'daki istihdam şekillerine ve memur olma şartlarına da tabi değildir. Ayrıca haklarında memurlara ait hak, ödev ve yasaklara ilişkin hükümlerle memurların tabi olduğu disiplin rejimi ve cezai sorumluluklarına ilişkin hükümler de uygulanmaz.

Sonuç

Çalışmada kamuya yararlı kurum olarak ifade edilen kamuya yararlı dernek ve vakıfların tüzel kişiliği ve tabi olduğu hukuki rejim değerlendirilmiştir. Tüzel kişilik türü ve tabi olunan hukuki rejimin tespitinde kamu tüzel kişiliği ölçütlerinden yararlanılmıştır. Kamu tüzel kişiliğini belirleyen kuruluşunda etkili olan irade, kamu gücü kullanma yetkisi, faaliyetlerinin kamu hizmeti niteliği ve amacının kamu yararı olması gibi temel ölçütler başta olmak üzere idari teşkilatlanma esaslarına tabi olma, idari işlem yapabilme, mallarının kamu malı ve personelinin kamu personeli olması gibi ölçütler dikkate alınarak kamuya yararlı kurumların kamu tüzel kişileriyle benzerlikleri ve farklılıkları incelenmiştir.

Bu bağlamda kamuya yararlı kurumların tüzel kişilik türü ve tabi olduğu hukuki rejim kanunda açıkça belirtilmediği takdirde kuruluş ölçütünün tek başına yeterli olmadığı görülmüştür. Öte yandan kamu iradesiyle kurulmanın kamuya yararlı kurumları salt özel hukuk kişisi olan birer sivil toplum kuruluşu olmaktan uzaklaştırdığı anlaşılmıştır. Bununla birlikte kuruluş ölçütü kamuya yararlı kurumların alelade kamuya yararlı kurumlar ve kamu dernek ve vakıfları olarak sınıflandırılmasını sağlamaktadır.

¹⁵⁵ Madde 14, Pasaport Kanunu, Kanun Numarası: 5682, Kabul Tarihi: 15.7.1950, RG 24.7.1950/7564.

Kamu gücü ölçütü de tüzel kişiliğin tanımlanmasında tek başına yeterli bir ölçüt olmamakla birlikte tabi olunan hukuki rejimin belirlenmesi için elverişli bir ölçüttür. Kamu iradesiyle kurulan ve kısmen de olsa kamu gücü tanınan kamuya yararlı kurumlar açıkça kamu tüzel kişisi olmasa da kamu hukuku ağırlıklı sui generis tüzel kişidir. Benzer şekilde kamu gücüne dayanan idari işlem ölçütü de tüzel kişiliğin tanımlanmasında tek başına yeterli olmasa da tabi olunan hukuki rejimin belirlenmesinde elverişli bir ölçüttür.

Kamu hizmeti ve kamu yararı ölçütleri dikkate alındığında kamu tüzel kişileriyle kamuya yararlı kurumların arasında belirgin bir farkın olmadığı anlaşılmıştır. Zira kamuya yararlı kurumların da amacının kamu yararı olduğu ve faaliyetlerinin de kamu hizmeti niteliğinde olduğu görülmüştür. Bu sebeple söz konusu ölçütler ayırımın yapılmasında elverişli değildir.

İdari teşkilatlanma ölçütü çerçevesinde yapılan değerlendirmede kamuya yararlı kurumların idari teşkilatta yer almadığı ve hiyerarşi denetimine tabi olmadığı anlaşılmıştır. Bunun birlikte özellikle kamu dernekleri ve vakıfları üzerinde genel kolluk denetimini aşan idari vesayet denetimine benzer bir denetimin olduğu anlaşılmıştır. Her ne kadar ikincil bir ölçüt olsa da idari teşkilatlanma esaslarına tabi olmama kamuya yararlı kurumların birer kamu tüzel kişisi olmadığını göstermede elverişli bir ölçüttür. Kamuya yararlı kurumların malları ve personeli dikkate alındığında da birer kamu malı ve kamu personeli olmadıkları anlaşılmıştır. Bu bağlamda kamu malı ve kamu personeli ölçütleri de ayırımın yapılmasına katkı sunmaktadır.

Ölçütler bağlamında yapılan değerlendirmeler sonucunda aslında birer özel hukuk tüzel kişisi olan kamuya yararlı kurumların birtakım özellikleri sebebiyle kamu tüzel kişilerine benzediği görülmüştür. Bu sebeple çalışmada kamuya yararlı kurumlar birer sui generis tüzel kişi olarak tanımlanmakta ve kısmen de olsa idare hukukuna tabi tutulmaktadır.

Öte yandan kamuya yararlı kurumların tamamı aynı özellikleri göstermemektedir. Bir kısım kamuya yararlı kurum olağan dernek ve vakıflarla daha fazla ortak özelliğe sahip olduğu için alelade kamuya yararlı kurum olarak tanımlanmıştır. Kamu tüzel kişileriyle daha fazla ortak özelliğe sahip kamuya yararlı kurumlar ise kamu derneği veya kamu vakfı olarak tanımlanmıştır. Alelade kamuya yararlı kurumlar özel hukuk ağırlıklı sui generis tüzel kişi iken kamu dernek ve vakıfları kamu hukuku ağırlıklı sui generis tüzel kişidir. Söz konusu ayırımın temelinde aşağıda belirtilen farklılıklar bulunmaktadır.

Birincisi alelade kamuya yararlı kurumlar özel hukuk hükümleri çerçevesinde serbest iradeyle kamu dernek ve vakıfları ise kamu iradesiyle kurulmaktadır. İkincisi kamu dernek ve vakıfları genel kolluk denetimini aşan idari vesayet benzeri bir denetime tabidir. Üçüncüsü kamu dernek ve vakıflarına alelade kamuya yararlı kurumlara nazaran daha fazla kamu gücü ayrıcalığı tanınmaktadır. Dördüncüsü alelade kamuya yararlı kurumların faaliyetleri idarenin mevcut kamu hizmetlerini destekler nitelikte iken kamu dernek ve vakıflarının faaliyetleri genellikle onlara özgülenen, idarece yürütülmeyen, sürekli ve düzenli olması gereken faaliyetlerdir. Son olarak bazı kamu dernek ve vakıflarının yönetim organlarında görevli kişiler kamu iradesiyle belirlenmekte iken alelade kamuya yararlı kurumlarda görevli kişiler serbest iradeyle belirlenmektedir.

Kaynakça

- Akbulut E, *Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi* (Beta Basım 2013).
- Akıllıoğlu T, 'Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler' (1988) 9 İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi 11.
- Akyıldız A, 'İmparatorluktan Günümüze Türk Vakıf Hukuku Gelişmelerine Kamusal Bakış' in Mehmet Ünal ve diğerleri (eds), *Prof. Dr. Ali Naim İnan'a Armağan* (Seçkin Yayıncılık 2009).
- Akyılmaz B, Sezginer M ve Kaya C, *Türk İdare Hukuku* (16. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2023).
- Anadolu FK, 'Danıştay'ca Hangi Dernekler Kamuya Yararlıdır' [1977] Türk İdare Dergisi 56.
- Atasayan MG, *Kamu Hizmetlerinin Süreklilik ve Düzenlilik İlkesi* (On İki Levha Yayıncılık 2012).
- Atay EE, 'İdare Hukukuna İlişkin Temel Tespitler ve Bu Hukuk Dalının Belli Başlı Özellikleri' (2007) 11 Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 503.
- , *Hukuk Başlangıcı* (6. Baskı, Gazi Kitabevi 2018).
- , *İdare Hukuku* (7. Baskı, Turhan Kitabevi 2021).
- Avrupa Komisyonu, '2022 Türkiye Raporu' (2022) SWD(2022) 333 final.
- , '2023 Türkiye Raporu' (2023) SWD(2023) 696 final.
- Aydın V, 'Vakıf Yükseköğretim Kurumlarının Hukuki Statüsü' (Yayımlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi 2001).
- Bağrıaçık A, 'Kamu Hizmetinin Uyarılma İlkesi Üzerine Bir Değerlendirme' (2018) 26 Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 155.
- Barr W and Picton J, *Pearce & Stevens' Trusts and Equitable Obligations* (8th edn, Oxford University Press 2022).
- Çağlayan R, 'Hukukumuzda Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı ve Kıstasları' [2016] Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi 373.
- , *İdare Hukuku Dersleri* (11. Baskı, Adalet Yayınevi 2023).
- Çakmak M, *İdare Hukukunda Kuramsal Olarak Kamu Yararı* (Seçkin Yayıncılık 2013).
- Chan K, *The Public-Private Nature of Charity Law* (Bloomsbury 2016).
- Derbil S, 'Kamu Hizmeti Nedir?' (1950) 7 Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 28.
- Devlet Denetleme Kurulu, 'Kamuya Yararlı Dernek Statüsünün İrdelenmesi İle Kamuya Yararlı Derneklerle İlgili Yürütülen İş ve İşlemlerin Değerlendirilmesi' (2010) Araştırma ve İnceleme Raporu 2010/1.
- Doğanay İ, 'Devlet Demiryolları İşletme Genel Müdürlüğü Ceza Kanununun 483'üncü Maddesinden Faydalanabilir Mi?' (1947) 38 Adalet Dergisi 954.

- Duran L, *İdare Hukuku Ders Notları* (Fakülteler Matbaası 1982).
- Erkut C, *İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği* (Danıştay Yayınları 1990).
- , *Kamu Kudreti Ayrıcalıkları ve Tutuk Adalet Anlayışı* (Yenilik Basımevi 2004).
- Flathman RE, *The Public Interest: An Essay Concerning the Normative Discourse of Politics* (John Wiley & Sons 1966).
- Gelir İdaresi Başkanlığı, 'Derneklerin Vergilendirilmesi Rehberi' <www.gib.gov.tr> Erişim Tarihi 15 Şubat 2023.
- Göçgün M, *İdari İşlemin Konu Unsuru* (On İki Levha Yayıncılık 2017).
- Gözler K, *İdare Hukuku*, Cilt 1 (3. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım 2019).
- , *İdare Hukuku*, Cilt 2 (3. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım 2019).
- Gözübüyük AŞ ve Tan T, *İdare Hukuku*, Cilt 1 (13. Baskı, Turhan Kitabevi 2019).
- Gülân A, 'Kamu Hizmeti ve Görülüş Usulleri' (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 1987).
- , 'Conseil d'Etat'ın Kamu Yararı Kavramına Yaklaşımı' (Danıştay Yayınları 2000).
- Gündüz FE, 'Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Vesayet' (2015) 20 Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 63.
- Gür NT, *İdarenin Özendirme ve Destekleme Faaliyeti* (On İki Levha Yayıncılık 2019).
- Hatemi H, *Medeni Hukuk Tüzel Kişileri*, Cilt 1 (İstanbul Üniversitesi Yayınları 1979).
- , *Kişiler Hukuku* (8. Baskı, On İki Levha Yayıncılık 2020).
- İnanç M, *Özel Hukuk Tüzel Kişilerinin İdari İşlemleri* (On İki Levha Yayıncılık 2018).
- İsbir KB, *Kamu Tüzel Kişiliği* (Turhan Kitabevi 2017).
- İzci B, *Meccanilik İlkesi ve Türkiye'de Kamu Hizmetinden Yararlanandan Karşılık Alınmasının Meşruiyeti* (On İki Levha Yayıncılık 2021).
- Kalabalık H, *İdare Hukuku Dersleri*, Cilt 1 (5. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2019).
- Karayalçın Y, *Kamuya Faydalı Müesseseler* (Başbakanlık Devlet Matbaası 1946).
- Kaulbach A-M, 'Alman Medenî Kanunu'nda Tıpe Bağlılık?' (2014) 2 Antalya Bilim Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 151.
- Kaya C, 'İdari Vesayet Makamının "Onay" İşleminin Hukuki Niteliği ve Sonuçları' (2011) 6 Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 143.
- , *Kamu Yararı Kavramına Danıştay'ın Bakışı* (On İki Levha Yayıncılık 2011).
- Keleş R, 'Kamu Yararı Üzerine' in Betül Çotuksöken ve Doğan Özlem (eds), *Bedia Akarsu Armağanı* (İnkılâp Kitabevi 2000).
- Keskin B, *Kamu Hizmetinin Görülmesine İlişkin Sözleşmelerde Uluslararası Tahkim* (2. Baskı, Adalet Yayınevi 2019).

- , *Sözleşmeli Personel* (2. Baskı, Adalet Yayınevi 2019).
- Keskin Z, *Kamu Hizmetinde Eşitlik İlkesi* (On İki Levha Yayıncılık 2015).
- Kuntoğlu ÖF, 'Kamu Tüzel Kişiliği' (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi 2011).
- McBride J, 'The Legal Space for Non-Governmental Organisations in Europe' (Expert Council on NGO Law, Council of Europe 2021).
- Morris D, 'Too Private to be Charitable: Difficulties in Drawing the Line in Charity Law', *Charity Law* (Routledge 2022).
- Onar SS, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Cilt 2 (3. Baskı, İsmail Akgün Matbaası 1966).
- Örücü E, *Taşınmaz Mülkiyetine Bir Kamu Hukuku Yaklaşımı* (İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları 1976).
- Özay İH, *Günüşiğinde Yönetim* (Filiz Kitabevi 2004).
- Saymen FH, *Medeni Hukukumuzda Hükmi Şahıslar* (Üniversite Kitabevi 1944).
- Serozan R, *Tüzel Kişiler Özellikle: Dernekler ve Vakıflar* (2. Baskı, Filiz Kitabevi 1994).
- Sigafoos J, 'When Should Charities be Allowed to Discriminate?' in John Picton and Jennifer Sigafoos (eds), *Debates in Charity Law* (Hart Publishing 2020).
- Synge M, *The 'new' Public Benefit Requirement: Making Sense of Charity Law?* (Hart 2015).
- Tokgöz H, *İstisnai Memuriyet* (Seçkin Yayıncılık 2016).
- TÜSEV ve ICNL, 'Kamu Yararı Statüsü Yuvarlak Masa Toplantısı' (2005).
- Uçar İ, 'İdare Hukukunda Kamu Gücü Ayrıcalığı Kavramı ve Bir Kamu Gücü Ayrıcalığı Olarak Hukuka Uygunluk Karinesi' (2016) 20 Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 331.
- Ulusoy A, *Türk İdare Hukuku* (6. Baskı, Yetkin Yayınları 2023).
- Waline M, 'Törel Kişilik Kuramı' (1943) 2 Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 306.
- Yaşar HN, *İdare Hukuku* (2. Baskı, Der Yayınları 2014).
- Yıldırım M, *İdari Faaliyetlerin Görülüşüne Katılan Özel Hukuk Kişilerinin İdari İşlem Yapabilirliği Sorunu* (On İki Levha Yayıncılık 2019).
- Yıldız H, *İdarenin Re'sen İcra Yetkisi* (Seçkin Yayıncılık 2019).
- Yılmaz D, *İdari İşlemin İcrailik Özelliği* (Astana Yayınları 2014).