



HUKUKUMUZDA KAMU TÜZEL KİŞİLİĞİ KAVRAMI VE KISTASLARI

(The Concepts Of The Public Corporate Entity In Our Legal System And Its Criterias)

Prof. Dr. Ramazan ÇAĞLAYAN¹

ÖZ

Hukukî anlamda kişi (şahıs-*personne*), hukukî ilişkilere taraf olabilen, hak sahibi ve yükümlü (alacaklı ve borçlu) olabilen hukuk öznesidir. Hukuk nazarında kişiler “gerçek kişiler” ve “tüzel kişiler” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Gerçek kişiler (hakikî şahıslar-*personne physique*), insanlardır. Günümüzün modern hukuk düzenleri cinsiyet, ırk, din, dil, vs. gibi farklar gözetmeksizin bütün insanları birer kişi olarak kabul etmektedirler. Tüzel kişiler (hukmî şahıs-*personne morale*) ortak bir amacın (gayenin) devamlı bir surette gerçekleştirilmesi amacıyla örgütlenmiş bulunan kişi ya da mal topluluklarıdır. Tüzel kişiler de kendi içinde kamu tüzel kişileri ve özel hukuk tüzel kişileri şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Kamu tüzel kişisi vasfına sahip olmanın da, kamu gücü ayrıcalıklarından yararlanma gibi bir takım önemli sonuçları vardır.

Hukukumuzda başta devlet tüzel kişiliği olmak üzere, mahalli idareler, düzenleyici ve denetleyici kurullar, meslek kuruluşları gibi bir kısım idarelerin kamu tüzel kişisi olduğu konusunda tereddüt bulunmamaktadır. Ancak öyle kuruluşlar da vardır ki, kamu tüzel kişisi olup olmadığı konusunda tartışmalar hala devam etmektedir. Bu çalışmada kamu tüzel kişiliğine sahip olmanın kıstasları üzerinde durduktan sonra, niteliği tartışmalı kuruluşlar bakımından öğretinin ve yargı yerlerinin yaklaşımları aktarılmaya çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Kişi, Tüzel Kişi, Kamu Tüzel Kişisi, Kıstaslar

ABSTRACT

Legal meaning of person, may be the subject of law, which can be a party a legal relations, rights holders and duty (creditors and debtors). In the eyes of the law, persons are divided into two; as a “real person”

1 Kırıkkale Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dekan Yardımcısı, caglayanhukuk@yahoo.com



and “legal persons”. Person (natural person - *personne physique*), is the people. Present-day modern legal system has accepted as a person in the people, regardless of the differences of gender, race, religion, language, etc. Public entity (*personne morale*) is persons or community of goods, who organized themselves in order to realize a permanent common goals. Legal entities are also divided within itself as a “public entities” and “private legal entities”. Having a characteristic of public corporate entities has an important consequences such as privilege for benefiting from public power. There isn't any doubt about that in our legal system, governmental legal entities, local administrations, regulatory and supervisory bodies, professional organizations have public corporate entity status. However, the debate still continues about the public entity status of the some organizations. In this study after standing on the criteria of having a public entity, we will described in terms of the controversial nature of the some organizations with the approach of the doctrine and judiciary.

Keywords: Person, legal entity, public corporate entity, criterias

GİRİŞ

Anayasanın hükümlerine bir göz attığımızda, birinci maddede “*Türkiye Devleti bir Cumhuriyettir*” (m.1) kuralının yer aldığını görürüz. Sonrasında “*Türkiye Devleti ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür*”(m.3), “*Egemenlik kayıtsız şartsız Türk Milletininindir. Türk Milleti egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre yetkili organları eliyle kullanır*”(m.6) hükümleri gelmektedir.

Bu düzenlemeler gösteriyor ki, “*egemenlik*”, Türk Milleti denilen ve bu ülkede yaşayan bütün insanların oluşturduğu bir “*bütün*”e aittir. Dolayısıyla, ülkede yaşayan insanlardan ayrı bir “*kişilik*”, başka bir ifade ile “*kişi topluluğu*” ile karşılaşmış oluyoruz. “*Egemenliğin kullanılması, hiçbir surette hiçbir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz*” (m.6). Ülkede yaşayan insanların bütünüünün ifadesi olan bu “*millet*”, gerçek kişiler toplamına veya kendi hukukî varlığı dışında, başka bir hukukî varlığa, egemenliği devredemez. Demek oluyor ki, ülkede yaşayan insanların bütünüünün ifadesi olan “*Türkiye Devleti*” diye bir hukukî kişilik söz konusudur. Anayasanın 46. maddesinde “*Devlet ve kamu tüzel kişileri*” ifadesi yer almaktadır. Böylece “*tüzel kişi*” kavramıyla açıkça karşılaşıyoruz. Hukukun öznesi olarak gerçek kişiler yanında, hukuken kişi olarak kabul edilen “*tüzel kişiler*” de bulunmaktadır.

Anayasanın hükümlerine göz atmaya devam ettiğimizde 33. maddede “*dernek kurma hakkından*”, 51. maddede “*sendika kurma hakkından*”, 68 ve 69. maddelerde “*siyasî partiler*”den söz edilmektedir.



Konuya ilişkin 123. maddede ise “*Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur*” hükmü bulunmaktadır. 127. maddede kamu tüzel kişilerinin bir türü olan “mahalli idareler”, 130 ve 131. maddelerde bir başka kamu tüzel kişisi olan “üniversiteler”, 133. maddede “radyo ve televizyon kurumu, 135. maddede “kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları” düzenlenmektedir.

Yukarıya bazılarını aktardığımız anayasa hükümlerinden de anlaşılacağı gibi, gerçek kişiler yanında, gerçek kişi olan insanlardan ayrı bir hukukî varlığa sahip “tüzel kişi” denilen varlıklar bulunmaktadır.

Bu çalışmada, kamu tüzel kişiliği kavramı, kamu tüzel kişi türleri, kamu tüzel kişiliği kavramına bağlanan neticeler ve kamu tüzel kişisi sayılmanın kıstasları üzerinde duracağız.

I. KİŞİ VE TÜZEL KİŞİ KAVRAMLARI

A. Kişi Kavramı

Hukukî anlamda kişi (şahıs-*personne*), hukukî ilişkilere taraf olabilen, hak sahibi ve yükümlü (alacaklı ve borçlu) olabilen hukuk öznesidir². Bir başka ifade ile “açıklamış olduğu iradenin hukuk alanında bir sonuç doğurduğu kabul edilenlere *kişi* denilir”³.

Kişi olmanın bazı hukukî neticeleri bulunmaktadır: (a) Kişi, irade sahibidir ve irade beyanına hukukî neticeler bağlanabilir. (b) Hukuken kişi kabul edilen varlık, hak sahibi olabilir, borç altına girebilir. Bu neticeleri doğurabilecek hukukî muameleler yapabilir. (c) Hukuken kişi kabul edilen varlık, mülkiyet hakkına sahip olur, yani mal varlığına sahip olabilir ve mal varlığı üzerinde tasarrufta bulunabilir. (d) Hukuken kişi kabul edilen varlık, aynı zamanda sorumluluk sahibidir. Davranışlarından kaynaklanan hukukî neticelere katlanmak zorundadır. Mesela davranışlarından zarar meydana gelmişse, bunu tazminle mükelleftir. (e) Hukuken kişi kabul edilen varlık, hak arama hürriyetine sahip olup, mahkemelerde dava ve taraf ehliyetine de sahiptir.

B. Tüzel Kişi Kavramı

Hukuk nazarında kişiler “gerçek kişiler” ve “tüzel kişiler” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır:

1. Gerçek Kişiler

Gerçek kişiler (hakikî şahıslar-*personne physique*), insanlardır. Günümüzün modern hukuk düzenleri cinsiyet, ırk, din, dil, vs. gibi farklar gö-

2 SEROZAN Rona, Tüzel Kişiler, İstanbul 1994, s.13.

3 ÖZAY İl Han, Günışığında Yönetim, İstanbul 2002, s.121.



zetmeksizin bütün insanları birer kişi olarak kabul etmektedirler. İnsanların hak sahipliği sağ doğmak kaydıyla ana rahminde başlar, doğumla kişilik sahibi olurlar. Diğer canlılar ve bitkiler kişi değildirler.

2. Tüzel Kişiler

Tüzel kişiler (hukmî şahıs-*personne morale*) ortak bir amacın (gayenin) devamlı bir surette gerçekleştirilmesi amacıyla örgütlenmiş bulunan kişi ya da mal topluluklarıdır⁴. Başka bir tanımla “tüzel kişi, belli bir amacı gerçekleştirmek üzere örgütlenmiş; hukuk düzeninin bağımsız birer varlık (=hukuk süjesi) olarak tanıdığı kişi veya mal topluluklarıdır”⁵. Bu hukuksal varlıkların amacı, siyasal (siyasî partiler), kültürel, sportif (spor kulüpleri), hayrî, bilimsel, ticarî (ticaret şirketleri) olabilmektedir⁶.

Hukukta tüzel kişiler “özel hukuk tüzel kişileri” ve “kamu tüzel kişileri” şeklinde ikiye ayrılmaktadır:

a) Özel Hukuk Tüzel Kişileri: Özel hukuk tüzel kişileri (*personne morale de droit privé*), özel hukuk kuralları çerçevesinde kurulan ve bu kurallar çerçevesinde faaliyet yürüten tüzel kişilerdir⁷. Özel hukuk tüzel kişilerinin temel özellikleri şunlardır: (aa) Bu tüzel kişiler, kendilerini kuran gerçek kişilerin serbest iradeleriyle kurulur yine onların iradesiyle sona erdirilirler. (bb) Özel hukuk kişilerinin üstün yetkileri bulunmayıp, eşitlik ilkesine tabidirler. (cc) Özel hukuk kişileri, kâr elde etmek, hayır yapmak gibi bireysel menfaatlerin gerçekleştirilmesi için oluşturulurlar.

Özel hukuk tüzel kişileri kendi içinde “kişi toplulukları” ve “mal toplulukları” şeklinde tasnif edilmektedir:

-**Kişi toplulukları** (*corporation*), ortak bir amacın devamlı bir surette gerçekleştirilmesi amacıyla bir araya gelmiş kişilerin toplamından oluşan tüzel kişilerdir. Bunlardan bazıları iktisadî amaç için (ticari şirketler gibi), bazıları da başka amaçlar için (dernekler gibi) oluşturulmaktadır.

-**Mal toplulukları** (*institution*), ortak bir amacın devamlı bir surette ger-

4 OĞUZMAN Kemal/SELİÇİ Özer, **Kişiler Hukuku Dersleri**, 4.Bası, İstanbul 1988, s.105; KÖPRÜLÜ Bülent, **Medeni Hukukta Tüzel Kişiler**, İstanbul 1967, s.2; EGGER A/Çev. Volf ÇERNİS., **İsviçre Medeni Kanunu Şerhi, Kişinin Hukuku-İkinci Kısım Tüzel Kişiler**, Ankara 1948.

5 AKÜNAL Teoman, **Türk Medenî Hukukunda Tüzel Kişiler**, İstanbul 1995, s.10.

6 “Bütün tüzel kişiler gaye teşekkülleri, bütün birlikler gaye birlikleridir. Bunların hikmeti vücudu, bunların temelini teşkil eden gayeden ileri gelir. Tüzel kişilerin neviler, korporasyonlar ve müesseseler, iktisadi ve gayri iktisadi bir gaye takip eden dernekler buna göre tayin olunur. Birliğin yaşama kabiliyetini ve ömrünü gaye tayin eder. Gaye hususi bir himayeye mahzurdur. O, temsil organlarının salâhiyetlerini tayin eder”. EGGER, age., s.20-21.

7 Medeni Kanun, Madde 47-Başlıbaşına bir varlığı olmak üzere örgütlenmiş kişi toplulukları ve belli bir amaca özgülenmiş olan bağımsız mal toplulukları, kendileri ile ilgili özel hükümler uyarınca tüzel kişilik kazanırlar.



çekleştirilmesi amacıyla, belli bir mal varlığının bu amaca özgülenmesi (tahsis edilmesi) suretiyle oluşan tüzel kişilerdir. Özel hukukta vakıflar bu tür tüzel kişinin tipik örneğidir.

b) Kamu Hukuku Tüzel Kişileri: Kamu hukuku tüzel kişileri (*personne morale de droit public*), kamu hukuku kurallarına göre kurulan ve bu kurallar çerçevesinde faaliyette bulunan tüzel kişilerdir⁸. Kamu hukuku tüzel kişilerinin temel özellikleri şunlardır: (aa) Kamu tüzel kişileri, kanunla kurulurlar yine kanunla varlıklarına son verilirler. (bb) Kamu tüzel kişileri, kamu gücü denilen üstün yetkilere sahip kılınmıştır. (cc) Kamu tüzel kişilerinin amacı, kamu yararını gerçekleştirmektir.

Kamu tüzel kişileri de kendi içinde “kişi topluluğu” ve “mal topluluğu” şeklinde ikiye ayrılmaktadır:

-*Kişi topluluğu şeklinde kamu tüzel kişileri (kamu idareleri- administration publique)*, ortak faydanın gerçekleştirilmesi amacıyla yönelik olarak belli bir kişi topluluğuna, kamu hukuku hükümlerine göre kişilik verilmesiyle oluşan tüzel kişilerdir⁹. Hukukumuzda kamu idareleri denilen devlet ve mahalli idareler (il özel idaresi, belediye, köy) kişi topluluğu şeklinde kamu tüzel kişileridir. Yine hukukumuzda kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları da, o mesleği icra edenlerin toplamına verilen bir tüzel kişilik olduğundan, kişi topluluğu şeklinde kamu tüzel kişisidirler.

-*Mal topluluğu şeklinde kamu tüzel kişileri (kamu kurumları-établissement public)*, belli bir mal ve hizmet topluluğuna, kamu hukuku kurallarına göre kişilik verilmesiyle oluşan tüzel kişilerdir. Hukukumuzda Kamu İktisadi Teşekkülleri, Üniversiteler, TRT, TODAİE, TÜBA, TÜBİTAK bu tür kamu tüzel kişilerine örnektir. Kamu kurumlarının, kamu tüzel kişiliğine sahip olduğu kabul edilmektedir¹⁰.

II. KAMU TÜZEL KİŞİSİ SAYILMANIN KISTASLARI

Bir kişi ya da mal topluluğun kamu tüzel kişiliğine sahip olup olmadığı nasıl anlaşılacaktır? Niteliğe göre bir ölçüt bulmak zordur. Yürürlükte

8 ÖZTAN Bilge, Tüzel Kişiler, 2.Baskı, Ankara 1998, s.11: “Kamu hukuku tüzel kişileri, kamu otoritesini temsil eden, kamu hukukundan doğan üstün hak ve yetkilere sahip kanunla veya kanunun açıkça yetki verdiği yetkiye dayanarak idarî kararlar kurulan tüzel kişilerdir”; SEROZAN Rona, Tüzel Kişiler, İstanbul 1994, s.26: “Kamu tüzel kişileri, tek yanlı kamu hukuku tasarruflarıyla kurulup sona eren, üyelikleri isteğe bağlı olmayıp zorunlu sayılan, yönetimi ve denetimi kamu güçleri tarafından sağlanan, kamu hizmeti görüp kamu yararına çalışan ve kamu erkine sahip kılınan tüzel kişilerdir”; AKÜNAL, age., s.6; ÖZTAN, age., s. 11; ÖZAY, Günışığında, s. 123.

9 FORGES Jean-Michel de, Droit Administratif, 4.Baskı, Paris 1998, s.90.

10 ATAY Ender Ethem, **İdare Hukuku**, 2.Baskı, Ankara 2009, s.350; GÜNDAY Metin, **İdare Hukuku**, 10.Bası, Ankara 2011,s.533; AKYILMAZ Bahtiyar/SEZGİNER Murat/KAYA Cemil, **Türk İdare Hukuku**, 2.Baskı, Ankara 2011, s.354.



olan hukuka göre karar vermek en doğru çözüm olacaktır. Anayasanın 123. maddede ise “Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur” hükmü bulunmaktadır. Buradaki “kanun” deyimini, anayasayı da içine alacak şekilde anladığımızda, kamu tüzel kişiliğinin varlığının tespiti için öncelikle yasal nitelimeye bakacağız, yasal bir nitelime yoksa öğreti ve içtihatla geliştirilen kıstaslara göre bir değerlendirme yapacağız demektir.

A. Anayasada Düzenlenen Kamu Tüzel Kişileri

Anayasanın 123. maddesinde “Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur” hükmü bulunmaktadır. Buradaki “kanun” deyimini, anayasayı da içine alacak şekilde anlamak gerekir. Kamu tüzel kişilerinin bir kısmının bu niteliği anayasada açıkça ifade edilmiştir. Kamu tüzel kişiliği anayasada düzenlenen tüzel kişilerin bu niteliğine kanunla son verilemez, ancak anayasa değişikliği ile mümkündür.

1. Devlet Tüzel Kişiliği

Anayasanın muhtelif maddelerinde (m.29/4, 46/1, 82/1, 128/1, 161/1) “Devlet ve diğer kamu tüzel kişileri” ifadesi yer almaktadır. Bu ifadeden, Devletin kamu tüzel kişiliğine sahip olduğu anlaşılmaktadır.

Devlet kişi topluluğu şeklinde bir kamu tüzel kişisidir. Devlet, kendisini oluşturan kişilerin (vatandaşların) dışında ayrı bir hukuki kişiliğe sahiptir¹¹. Kişiler, devlet tüzel kişiliğinin organlarını oluştururlar ve devlet adına işlem ve eylemler yaparlar. Tüzel kişi olması hasebiyle devlet, haklara ve borçlara ehil olup, hukukî muameleler yapabilir, mahkemelerde davacı veya davalı olabilir.

Bilindiği üzere devletin “yürütme” yanında “yasama” ve “yargı” organları da bulunmaktadır. Bu organların ayrı bir tüzel kişiliği bulunmakta olup, devlet tüzel kişiliği içinde yer alırlar¹². Yasama organının yasama işlemleri, yargı organının yargısal işlemleri devlet tüzel kişiliği adına yapılmaktadır. Bu organların idarî nitelikte işlemleri de devlet tüzel kişiliği adına yapılmakla beraber, idarî işlemler dava konusu olduğunda husumet kendilerine yöneltilir¹³.

İdare hukuku açısından devlet tüzel kişiliğine “merkezi idare”, veya

11 OKANDAN Recai Galip, **Umumi Amme Hukuku**, İstanbul 1968, s.835.

12 Farklı yaklaşım için bkz. SAATÇIOĞLU C., “Yargıtay’ın Tüzel Kişiliği, Hakimlere Verilen Notun Niteliği, Danıştay Dava Dairelerinin Görüşü”, AD. LX/11-12, s.910 vd. Yazar burada, gerçekçi teoriden yola çıkarak, Yargıtay’ın tüzel kişiliğe sahip olduğunu ve dolayısıyla onun bir organı olan Ceza Genel Kurulu’nun da tüzel kişiliğe sahip olduğunu ifade etmektedir.

13 Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. ÇAĞLAYAN Ramazan, **İdarî Yargılama Hukuku**, 7.Baskı, Ankara 2015, s.114-119, 297 vd.



“genel idare” de denilmektedir. Devlet, başkent teşkilatı (Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık, Bakanlar Kurulu, Bakanlıklar...), taşra teşkilatı (il, ilçe, bucak) ve bunlara bağlı kimi kuruluşlar (Emniyet Genel Müdürlüğü, Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü, Diyanet İşleri Başkanlığı... gibi) ile birlikte tek bir tüzel kişiliği ifade etmektedir. Bu merciler, kendi görev alanları itibarıyla devlet tüzel kişiliği adına işlem ve eylemler yapmaktadırlar.

Diğer kamu tüzel kişileri: Anayasada “Devlet ve diğer kamu tüzel kişileri” denildiğine göre, hukukumuzda devlet dışında da kamu tüzel kişileri bulunmaktadır. İlerde bunlar üzerinde ayrıca durulacağından burada detayına girilmeyecektir. Örnek kabilinden, mahalli idareler (il özel idaresi, belediye, köy), kamu kurumları ve meslek kuruluşlarını ifade edebiliriz. Bu kamu tüzel kişileri, kendi görev alanları ile sınırlı olarak kamu gücü ayrıcalıklarından yararlanabilirler. Bunlar üzerinde devletin “idarî vesayet denetimi” yetkisi bulunmaktadır. Anayasanın 123. maddesinde yer alan “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir” hüküm uyarınca, kamu tüzel kişilerinin görev ve yetkileri kanunla düzenlenir.

2. Anayasada Düzenlenen Diğer Kamu Tüzel Kişileri

Devlet dışındaki bazı kamu tüzel kişilerinin bu niteliği de doğrudan anayasada ifade edilmiştir. Bunları şu şekilde ifade edebiliriz.

a) Mahalli İdareler

Birer kişi topluluğu olan ve belli bir yerde ikamet eden kişilerin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan mahalli idarelerin (il özel idaresi, belediye, köy) kamu tüzel kişiliğine sahip oldukları anayasada ifade edilmiştir. Nitekim Anayasanın 127/1. maddesinde aynen şu hüküm yer almaktadır: “Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere...oluşturulan **kamu tüzelkişileridir**”.

b) Bazı Kamu Kurumları

Birer mal ve hizmet topluluğu olan kamu kurumlarının bazılarının kamu tüzel kişiliğine sahip oldukları anayasada belirtilmiştir. Mesela anayasanın 130. maddesinde üniversitelerin¹⁴, 133. maddede TRT'nin¹⁵, 135. maddede ise Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu'nun¹⁶ kamu

14 Madde 130: “...eşitli birimlerden oluşan **kamu tüzelkişiliğine** ve bilimsel özerkliğe sahip üniversiteler Devlet tarafından kanunla kurulur”. Üniversitelerin kamu tüzel kişiliği 2547 sayılı kanunun 3/d maddesinde teyit edilmiştir.

15 Madde 133: “Devletçe **kamu tüzelkişiliği olarak** kurulan tek radyo ve televizyon kurumu...”.

16 Madde 134: “...Başbakanlığa bağlı; Atatürk Araştırma Merkezi, Türk Dil Kurumu, Türk Tarih Kurumu ve Atatürk Kültür Merkezinden oluşan, **kamu tüzelkişiliğine sahip** “Atatürk



tüzel kişiliğine sahip olduğu açıkça belirtilmiştir.

c) Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Kuruluşları

Belli bir mesleğe mensup kişilerden oluşan (kişi topluluğu) meslek kuruluşlarının (Barolar, Odalar, Borsalar...) kamu tüzel kişiliğine sahip olacağı da anayasada belirtilmiştir. Anayasanın 135. maddesinde “Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları... **kamu tüzelkişilikleridir**” denilerek bu husus açıkça ifade edilmiştir.

Ek açıklama: Fransız hukukunda meslek kuruluşlarının (*chambres professionnelles-ordres professionnels*) kamu tüzel kişiliğine sahip olup olmadığı konusunda yasal bir düzenleme bulunmamaktadır. Bunların özel hukuk tüzel kişiliğine sahip olduğu görüşü hakimdir¹⁷. Nitekim Fransız Danıştay 1942 tarihli *Monpeurt* kararında¹⁸ ve akabinde 1943 tarihli *Bouguen* kararında¹⁹; meslek kuruluşlarının kamu hizmeti sunmalarına ve kamu gücüne dayanarak yaptıkları işlemlerinin yargısal denetiminin idarî yarıda yapılmasına rağmen, bunların kamu kurumu niteliğinde olmadıkları, dolayısıyla özel hukuk tüzel kişiliğine sahip oldukları içtihadında bulunmuştur.

B. Kanunla Düzenlenen Kamu Tüzel Kişileri

Anayasanın 123. maddesinde yer alan “Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur” hükmü uyarınca kamu tüzel kişilerinin ekseriyetinin (özellikle kamu kurumları) bu niteliği kanunlarda belirtilmiştir. Burada kanunla kurulan kamu tüzel kişilerinin tamamını sıralamak mümkün olmadığından bazı misaller vermekle iktifa ediyoruz.

Misal 1-Yükseköğretim Kurulu: Anayasanın 131.maddesinde Yükseköğretim Kurulu hakkında hükümler sevkedilmesine rağmen, tüzel kişiliği konusunda bir açıklık bulunmamaktadır. Bu konu 2547 sayılı kanunun 6. maddesinde “...kanunla kendisine verilen görev ve yetkiler çerçevesinde özerkliğe ve **kamu tüzel kişiliğine sahip, bir kuruluştur**” şeklinde belirtilmiştir.

Misal 2- Yüksek Teknoloji Enstitüsü: 2547 sayılı kanunun 3/c maddesine göre Yüksek Teknoloji Enstitüleri “**kamu tüzel kişiliğine sahip**” yükseköğretim kurumudur.

Misal 3-Vakıf Meslek Yüksekokulu: 2547 sayılı kanun Ek madde 2’de, va-

Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu” kurulur...”.

17 FORGES, age., s.92.

18 Conseil d’État ass., 31 juillet 1942, *Monpeurt*, Rec.239, LONG Marceau/WEIL Prosper/BRAIBANT Guy/DELVOLVÉ Pierre/GENEVOIS Bruno, Les Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative, 20. Baskı, Paris 2015, s.301 vd.

19 Conseil d’État ass., 2 avril 1943, *Bouguen*, Rec.86, LONG/WEIL/BRAIBANT/DELVOLVÉ/GENEVOIS, age., s.310 vd.



kıf üniversitelerinin kamu tüzel kişiliği ile ilgili bir açıklık bulunmamakla beraber meslek yüksekokulu bakımından “*Bu meslek yüksekokulu, kamu tüzel kişiliğini haiz olup*” ifadesi yer almaktadır.

Misal 4-Türkiye Atom Enerjisi Kurumu: 2690 sayılı kanununun 3.maddesine göre “Bu Kanunda belirtilen görevleri yerine getirmek üzere kısa adı TAEK olan, Başbakan'a bağlı, kamu tüzel kişiliği haiz Türkiye Atom Enerjisi Kurumu kurulmuştur”.

Misal 5- Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar: Hukukumuzda bu kurumlar da kamu tüzel kişiliği niteliğine sahiptir: **1)** Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (6112 sk, m.134²⁰). **2)** Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (2813 sk, m.5²¹). **3)** Sermaye Piyasası Kurulu (6362 sk, m.117²²). **4)** Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (5411 sk, m.82²³). **5)** Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (4628 sak, m.4²⁴). **6)** Kamu İhale Kurumu (4734 sk, m.53²⁵). **7)** Rekabet Kurumu (4054 sk, m.20²⁶). **8)** Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu (4733 sk, m.2²⁷). **9)** Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu (660 s KHK, m.3²⁸).

Misal 6-Vakıf Üniversiteleri: Bilindiği üzere vakıf üniversitelerinin kuruluşunun ilk aşamasını bir özel hukuk tüzel kişisi olan vakıf gerçekleştirmektedir. Bu yüzden öğretilde, vakıf üniversitelerinin özel hukuk tüzel kişisi sayılması gerektiği ifade edilmiştir²⁹. Danıştay'ın, vakıf üniversite-

- 20 Madde 34 – (1) Radyo, televizyon ve isteğe bağlı yayın hizmetleri sektörünü düzenlemek ve denetlemek amacıyla, idarî ve malî özerkliğe sahip, tarafsız bir kamu tüzel kişiliği niteliğinde Radyo ve Televizyon Üst Kurulu kurulmuştur.
- 21 Madde 5: Kanunlarla verilen görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve mali özerkliğe sahip Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu kurulmuştur.
- 22 Madde 117 – (1) Bu Kanunla ve ilgili mevzuatla verilen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip Sermaye Piyasası Kurulu kurulmuştur.
- 23 Madde 82 – Kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu kurulmuştur.
- 24 Madde 4 – Kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip ve bu Kanun ile kendisine verilen görevleri yerine getirmek üzere Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu kurulmuştur.
- 25 Madde 53- a) Bu Kanunla verilen görevleri yapmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve malî özerkliğe sahip Kamu İhale Kurumu kurulmuştur.
- 26 Madde 20 – Mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde teşekkülünün ve gelişmesinin temini ile bu Kanunun uygulanmasını gözetmek ve Kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirmek üzere kamu tüzel kişiliğini haiz idari ve mali özerkliğe sahip Rekabet Kurumu teşkil edilmiştir.
- 27 Madde 2 – Bu Kanunla ve diğer kanunlarla verilen görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu kurulmuştur.
- 28 Madde 3 – (1) Bu Kanun Hükmünde Kararnamede belirtilen görevleri yerine getirmek üzere kamu tüzel kişiliğini haiz ve idari özerkliğe sahip, Başbakanlıkla ilişkili Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu kurulmuştur.
- 29 AKILLIOĞLU Tekin, “Anayasa Mahkemesi kararına notu”, *AİD*, C.24, Sayı.1, 1991, s.170 vd.: “..Özel hukuk ilişkileri içinde oluşan ve özel hukuk kurallarına göre öğretim üyesi ve



lerinin hizmet binalarının “resmi bina” sayılmayacağı yönünde istişarî görüşü bulunmaktadır³⁰.

Ancak Anayasa Mahkemesi, üniversitelerin kamu tüzel kişisi olmasını ve kanunla kurulmasını öngören 130.maddesi düzenlemesinden hareketle, vakıflarca kurulacak üniversitelerin kanunla kurulması gerektiğine içtihat etmiştir. Bu nedenle de ülkemizde vakıf üniversiteleri, kamu tüzel kişiliğine sahip olarak kanunla kurulmaktadır³¹. Nitekim 1990 tarihli kararında şöyle denilmektedir: “...Anayasa'nın 130. maddesiyle üniversiteleri bir Anayasa kuruluşu olarak kabul etmiş ve bu maddenin birinci fıkrasında, üniversitelerle ilgili başlıca kuralları belirtmiş, üniversitelerin, “kamu tüzel kişiliğine ve bilimsel özerkliğe sahip” olmaları ve “Devlet tarafından yasa ile kurulmaları” öngörülmüştür... Anayasa'nın 130. maddesinin birinci fıkrasında, üniversitelerin Devlet tarafından yasayla kurulacağı ilkesi bir ayrıklık tanınmaksızın kesin ve açık olarak belirlenmiş,... üniversitelerin Devlet eliyle kurulacağına bir ayrıklık getirilmekle birlikte yasayla kurulma ilkesine böyle bir ayrıklık getirilmemiştir... Bu kurallar birlikte ele alındığında, 2547 sayılı Yasa'nın, vakıf üniversiteleri yönünden “kanunla kurulma”ya bir ayrıklık getirilmediği anlaşılmaktadır. Kurucusu Devlet ya da vakıf olsun, tüm üniversiteler, birlikte ya da ayrı ayrı, yasayla kurulacaktır. Yasayla kurulma ilkesi hem devlet üniversiteleri, hem de vakıf üniversiteleri için geçerlidir...”³².

C. İdarî Kararla Kurulan Kamu Tüzel Kişileri

Anayasanın 123. maddesinde yer alan “Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur” hükmü uyarınca kamu tüzel kişilerinin bazıları idarî bir kararla da kurulabilmektedir.

Hukumumuzda 1984 tarih ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 3/1.maddesine göre “Teşebbüsler Bakanlar Kurulu kararı ile kurulur”. Söz konusu KHK'nın 4/1. maddesi uyarınca “Teşebbüsler tüzel kişiliğe sahiptir”. Yine KHN'nın 4/2. maddesine göre “Teşebbüsler, bu Kanun Hükmünde Kararname ile saklı tutulan hususlar dışında özel hukuk hükümlerine tabidir”.

Kamu iktisadi teşebbüsleri, üçüncü kişilerle olan ilişkilerinde özel hukuka tabi olmakla beraber, birer kamu tüzel kişileridirler³³. Bazı faaliyet-

personel ile sözleşme yapacak olan, vakıf tarafından verilerek özel mülkiyetine geçen mal varlığını ve bütçeyi kullanma yetkileri olan ve anayasanın 130. Maddesinin son fıkrasıyla da idari ve mali işlevi devlet üniversitelerinden ayrı tutulan bu tüzel kişi ancak özel hukuk tüzel kişisi olabilir...”.

30 Danıştay Birinci Dairesi, E.1996/48, K.1996/51, T.6.3.1996.

31 Bkz.2809 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu, Ek m.3 vd.

32 Anayasa Mahkemesi, E.1990/2, K.1990/19, T.30.5.1990. Aynı bkz. Anayasa Mahkemesi, E.1991/21, K.1992/42, T.29.6.1992.

33 AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, age., s.357; YAYLA Yıldızhan, **İdare Hukuku**, İstanbul 2009, s.262; ATAY, age., s.352; GÜNDAY, age., s.544; CHAPUS René, Droit Administratif



lerinde özel hukuka tabi olmaları, kamu tüzel kişiliği niteliklerini ortadan kaldırmaz.

Anayasa Mahkemesi 1994 tarihli bir kararında, KİT'lerin kamu tüzel kişiliğine sahip olduğuna içtihat etmiştir: "...Kamu iktisadî teşebbüsleri, 233 sayılı KHK'nin 4. maddesinde de öngörüldüğü gibi, ticarî esaslara, yani özel hukuk hükümlerine göre faaliyette bulunan ve kamu yararı amacıyla çalışan kamu tüzelkişileridir. Kamu iktisadî teşebbüsleri, özel teşebbüsler gibi kârlılık ve verimlilik anlayışı içinde çalışmak durumunda olduklarından, dış ilişkilerinde ticarî ilke ve yöntemlere göre başka bir anlatımla özel hukuk kurallarına göre davranmak zorundadırlar. Kamu iktisadî teşebbüsünün özel hukuk kurallarına bağlı olarak faaliyette bulunması onun kamusal niteliğini değiştirmez. Çünkü, kamu idareleri ve idarî kamu kurumları da gerektiğinde özel hukuk kuralları uyarınca işlem yapabilmektedir. Kamu iktisadî teşebbüsleri içyapı ve ilişkileri yönünden kendi yasaları ile idare hukuku kurallarına bağlıdırlar..."³⁴.

İdarî yargı yerlerinin de aynı yönde kararları bulunmaktadır. Nitekim Ankara 9. İdare Mahkemesinin 2008 tarihli bir kararında, Türkiye Vakıflar Bankası, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 2. maddesinde yer alan ve kanunun uygulama alanına giren idareleri belirlerken kullandığı "kamu kurum ve kuruluşları" ifadesinin kapsamı içinde görülmüştür. Danıştay tarafından da onanan³⁵ kararda şöyle denilmektedir: "...Çoğunluk hissesinin mazbut vakıflara ait %55'lik pay ile mülhak vakıflara ait %19,7'lik pay ile Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün yönetimi altında olduğu, özel bir kanunla kurulduğu ve bankanın genel müdürünün Başbakan tarafından atandığı ve kamu kurumu ayrıcalıklarından yararlandığı göz önünde bulundurulduğunda kamu kuruluşu olduğu, dolayısıyla Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamında olduğu sonucuna varılmıştır..."³⁶.

D. Kanunla Nitelendirilmeyen Kurumlar

Bazen kanunlarda, bir tüzel kişinin kamu tüzel kişisi olup olmadığı açıkça belirtilmemektedir. Mesela 4954 sayılı Türkiye Adalet Akademisi Kanunu'nun 4.maddesinde "Bu Kanunda yazılı görevleri yerine getirmek amacıyla tüzel kişiliğe sahip, bilimsel, idarî ve malî özerkliği olan Türkiye Adalet Akademisi kurulmuştur" hükmü yer almaktadır. Ancak kanunun 4. maddesinde "Akademi, bu Kanunda belirtilmeyen hâllerde özel hukuk hükümlerine tâbidir" hükmü de yer almaktadır.

Général, 14.Baskı, C.I, s.344 vd. Kamu iktisadi teşebbüslerinin kamu tüzel kişiliğinin tartışmalı olduğu da ifade edilmektedir. Bkz. GÖZÜBÜYÜKA. Şeref/TAN Turgut, **İdare Hukuku**, C.I-Genel Esaslar, Ankara 2001, s.289.

34 Anayasa Mahkemesi, E.1994/70, K.1994/65-2, T.22.12.1994.

35 Danıştay Onuncu Dairesi, E.2008/11777, K.2012/2469, T.23.05.2012.

36 Ankara 9. İdare Mahkemesi, E.2005/2065, K.2008/1529, T.02.07.2008.



Görüldüğü üzere kanunda sadece “tüzel kişiliğe sahip” denilmekte, kamu tüzel kişiliği konusunda açıklık bulunmamaktadır. Üstelik esas itibarıyla özel hukuk hükümlerine göre faaliyet yürüteceği de belirtilmemiştir. Bu aşamada Akademi’nin kamu tüzel kişisi mi, özel hukuk tüzel kişisi mi olduğu sorusunun cevabını vermemiz gerekir. Böyle bir durumda, söz konusu tüzel kişinin kamu tüzel kişiliğine sahip olup olmadığının tespiti bakımından şu iki kıstasa bakmak gerekir.

1. Kuruluş Şekli

Anayasanın 123. maddesinde “Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur” hükmü yer almaktadır. Bu hüküm uyarınca, bir tüzel kişinin, kamu tüzel kişiliğine sahip olabilmesi için, kanunla (anayasa ya da kanun) veya kanunun açıkça yetki vermesi halinde idarî bir kararla kurulmuş olması şarttır. Başka bir ifadeyle, kanunla ya da kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak idarî kararla kurulmayan bir tüzel kişi, kamu tüzel kişisi olamaz.

Türkiye Adalet Akademisi, 4954 sayılı kanun ile kurulmuş olduğundan, birinci kıstas gerçekleşmiş durumdadır.

2. Yetkilerinin Niteliği

Bir tüzel kişinin, kamu tüzel kişiliğine sahip olabilmesi için, kanunla kurulmuş olması yanında, kamu gücü denilen³⁷ özel hukuku aşan üstün yetkilerle donatılmış olmalıdır³⁸.

*Kamu gücü ayrıcalıklarından bazıları şunlardır*³⁹: Tüzel kişinin kuruluş amacının kamu yararı ve faaliyet konusunun kamu hizmeti olması; tek taraflı işlemler yapabilmesi; işlemlerinin icrai nitelikte olması; aldığı kararları re’sen uygulayabilmesi; kamulaştırma, istimval ve devletleştirme yapabilmesi; kişilere ve mallara yükümlülükler getirebilmesi; vergi ve benzeri malî yükümlülüklerden muaf tutulması; personelinin devlet memuru statüsünde olması; mallarının haciz edilememesi ve iflasının istenememesi; personelinin ve mallarının özel bir korumaya tabi tutulması; personelinin yarışma (sınav) usulü ile göreve alınması; alacaklarının özel bir tahsil yöntemine tabi tutulması.

37 Fransız hukukunda kamu gücü, “kamu gücü ayrıcalıkları(*prérogatives de puissance publique*)” veya “özel hukuku aşan ayrıcalıklar (*prérogatives exorbitantes du droit commun*)” şeklinde ifade edilmektedir. Bkz. FORGES, age., s.94; CHAPUS, age., C.I, s.460; VEDEL/Georges/DELVOLVÉ Pierre, Droit Administratif, 12.Baskı, Paris 1992, C.I, s.35; LAUBADERÉ André de/ VENEZIA Jean-Claude/GAUDEMET Yves, Traité de Droit Administratif, 15.Baskı, Paris 1999, C.I, 49.

38 GÖZÜBÜYÜK/TAN, age., C.I, s.164.

39 Kamu gücü ayrıcalıkları hakkında geniş bilgi için bkz. CHAPUS, age., C.I, s.460-466; FORGES, age., s.94-95; VEDEL/DELVOLVÉ, age., C.I, s.35-36; LAUBADERÉ/VENEZIA/GAUDEMET, age., C.I, 49-50; GÖZÜBÜYÜK/TAN, age., C.I, s.163-165.



Kanun ile kurulan bir tüzel kişi, yukarıda belirtilen kamu gücü ayrıcalıklarından (özel hukuku aşan üstün yetkilerden) yararlanıyorsa, kamu tüzel kişisi olduğuna hükmedilir. Bu tür üstün yetkileri yoksa, kanunla kurulmuş olsa da kamu tüzel kişisi sayılamaz. Unutulmamalıdır ki, kanunla bir özel hukuk tüzel kişisi de kurulabilir.

Türkiye Adalet Akademisi'nin kamu tüzel kişiliği niteliğini belirlemek için, yukarıda zikredilen kamu gücü ayrıcalıklarından bazılarında sahip olup olmadığına bakmamız gerekecektir. 4954 sayılı kanuna baktığımızda şu kamu gücü ayrıcalıklarına sahip olduğunu görmekteyiz: Başkan ve başkan yardımcılarının atanmasında kamu hukuku kuralları geçerlidir. Başkan, Bakanlar Kurulu, başkan yardımcılarını Bakan tarafından atanmaktadır (m.9). Genel Kurul'un oluşumu ve çalışma usulleri kamu hukuku kurallarına tabidir (m.12-14). Personeli yarışma usulü ile belirlenir ve devlet memuru statüsündedir (m.20). Adli ve idarî yargıda hâkim ve savcı adaylığına atananların meslek öncesi eğitimlerinin hazırlık eğitimi ve son eğitim Adalet Akademisinde (Eğitim Merkezi) yapılması zorunludur. Adaylar eğitim sonunda sınava tabi tutulurlar (m.28). Akademideki personelin ceza kovuşturması izin sistemini düzenleyen 4483 sayılı kanuna tabidir (m.43). Disiplin işlemleri 657 sayılı kanuna tabidir (m.44). Akademinin malları Devlet malı niteliğindedir (m.45).

Görüldüğü üzere Adalet Akademisi, yukarıda aktardığımız kimi kamu gücü ayrıcalıklarına sahip kılınmıştır. O halde Türkiye Adalet Akademisi bir kamu tüzel kişisidir.

E. Niteliği Tartışmalı Kurumlar

Hukukumuzda bir kanunla kurulmuş olmakla birlikte, kamu gücü ayrıcalıklarına sahip olmaları bakımından kamu tüzel kişisi olup olmadıkları öğretisi ve yargı kararlarında tartışmalı olan kurumlar da bulunmaktadır. Bunlara birkaç misal verelim.

(1)*Türkiye Futbol Federasyonu(TFF)*: Federasyon halen yürürlükte olan 2009 tarih ve 5894 tarihli kanun ile kurulmuştur⁴⁰. Kanununun 1. maddesine göre kanunun amacı "her türlü futbol faaliyetlerini milli ve milletlerarası kurallara göre yürütmek, teşkilatlandırmak, geliştirmek ve Türkiye'yi futbol konusunda yurt içinde ve yurt dışında temsil etmek üzere, **özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliğe sahip**, özerk Türkiye Futbol Federasyonunun kurulması, teşkilat, görev ve yetkilerine ait esas ve usulleri düzenlemektir".

40 Türkiye Futbol Federasyonunun bu günkü yapısının temelleri 1988 tarih ve 3461 sayılı kanun ile atılmıştır. Arkasından 1992 tarihli 3813 sayılı kanun yapılmıştır. Bu gün ise 2009 5894 sayılı kanun yürürlüktedir. 5894 sayılı kanun esas itibarıyla 1988 tarih ve 3461 sayılı kanun ile oluşturulan temel yapıyı devam ettirmektedir.



Kanunun 3. maddesine bakıldığında Federasyonun a) Türkiye'deki her türlü futbol faaliyetini yürütmek, düzenlemek ve denetlemek, b) ulusal talimatlar hazırlamak ve Türkiye'yi futbol ile ilgili konularda yurt dışında temsil etmek, c) Her düzeyde müsabakalar düzenlemek ve milli takımlar ile kulüp takımlarının uluslararası müsabakalara katılması ve mücadele edebilmesi için gerekli tedbirleri almak, d) Şiddet, şike, teşvik primi, ırkçılık, doping ve her türlü ayrımcılıkla mücadele etmek gibi kamu hizmeti niteliği ağır basan görevleri bulunmaktadır.

Kanunun 5. maddesinde İlk Derece Hukuk Kurulları, 6.maddesinde ise Tahkim Kurulu düzenlenmektedir. Bu kurullar, sporcularla kulüpler, kulüplerle kulüpler arasında çıkacak ihtilaflar hakkında karar verme yetkisine sahip kılınmıştır. Yine kanuna göre Federasyon düzenleyici işlemler ve icrai birel işlemler yapma ve bunları uygulama yetkisine sahiptir. Asıl önemlisi de zorunlu üyelik esasının geçerli olmasıdır. Kısaca Federasyon, kanunla kurulan ve futbol faaliyetlerini düzenleme ve yürütme konusunda tekele sahip olup, yürüttüğü faaliyet kamu hizmeti niteliğinde, kullandığı yetkiler de kamu kudreti niteliğindedir⁴¹. Bunlara ilaveten Anayasanın 59. maddesinde de "Spor federasyonlarının spor faaliyetlerinin yönetimine ve disiplinine ilişkin kararlarına karşı ancak zorunlu tahkim yoluna başvurulabilir. Tahkim kurulu kararları kesin olup bu kararlara karşı hiçbir yargı merciine başvurulamaz" hükmü yer almaktadır. Bütün bunlar kamu tüzel kişileri için öngörülen ayrıcalıklar niteliğindedir. O halde Federasyon bir kamu tüzel kişisi midir?

Yargı yerleri kanunun 1. maddesinde yer alan "**özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliğe sahip**," ifadesinden yola çıkarak özel hukuk tüzel kişisi olduğu ve işlemlerinin de özel hukuk işlemleri olduğu yönünde kararlar vermektedir.

Uyuşmazlık Mahkemesi'nin 1990 tarihli bir kararında "özel hukuk hükümlerine tabi ve tüzel kişiliğe sahip Türkiye Futbol Federasyonunun...kararlarının incelenmesinin, adli yargı yerlerinin görevine girmesi gerekmektedir" denilmektedir⁴².

Danıştay'ın yaklaşımı Federasyonun bir özel hukuk tüzel kişisi olduğu yönündedir. Danıştay'ın 1997 tarihli bir kararında, ilk derece mahkemesinin "...yasanın bu kuralları karşısında Türkiye Futbol Federasyonunun genel idarenin dışında kalan ve kamu kurumu niteliği taşımayan bir özel hukuk tüzel kişisi olması nedeniyle idari işlem niteliği bulunmayan...Yayın Talimatı..." şeklindeki kararı onanmıştır⁴³.

41 AYANOĞLU Taner, "Türkiye Futbol Federasyonu Tahkim Kurulu'nun İşlevi ve Kararlarının Niteliği", **TBB Dergisi**, Sayı.74, 2008, s.50.

42 Uyuşmazlık Mahkemesi, E.1990/12, K.1990/12, T.21.5.1990.

43 Danıştay Onuncu Dairesi, E.1997/972, K.1997/2081, T.27.5.1997; Danıştay Onuncu Dairesi,



Öğretide ise yargı yerlerinden farklı yaklaşımlar bulunmaktadır. Denilmektedir ki, özel hukuka tabi olan bir tüzel kişinin idari nitelikte işlem yapamayacağı söylenemez⁴⁴. Başka bir ifadeyle özel hukuk kişileri de idari nitelikte işlemler yapabilirler. Yine denilmektedir ki, bazı kuruluşların özel hukuk hükümlerine tabi tutulması, onların mutlaka özel hukuk tüzel kişisi olduğu anlamına gelmez. Özel hukuk hükümlerine tabi olma, kuruluşun türünü kendiliğinden değiştirip idare'nin dışına çıkarmaz⁴⁵. Yine öğretilerde Federasyonun özel hukuk tüzel kişiliği ile hiç ilgisi olmadığı⁴⁶, kurumun kamu tüzel kişiliği yönünün ağır bastığı⁴⁷, idare örgütü içinde kendine özgü (*sui generis*) özellik gösteren bir kuruluş olduğu⁴⁸, özel hukuk tüzel kişisi değil, özerk bir kamu tüzel kişisi olduğu⁴⁹ yönünde görüşler bulunmaktadır.

Öğretilerdeki bu yaklaşım yönünde de yargı kararları da bulunmaktadır. Mesela Ankara 16. İdare Mahkemesinin 2009 tarihli bir kararında, Türkiye Futbol Federasyonu, 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu'nun 2. maddesinde yer alan ve kanunun uygulama alanına giren idareleri belirlerken kullandığı "*kamu kurum ve kuruluşları*" ifadesinin kapsamı içinde görülmüştür. Federasyonun üstün yetkiler kullanması ve vergiden muaf tutulması gibi hususlar da gerekçe olarak gösterilmiştir⁵⁰.

Yargıtay 2014 tarihli bir kararında, Türkiye Futbol Federasyonu'nu görevlilerinin rüşvet alma suçunu işleyebileceğini gerekçelendirirken, federasyonun kamu tüzel kişiliği olduğuna da iktihat etmiştir:

"...5237 sayılı TCK'nın 252. maddesinde tanımlanan rüşvet almak suçunun kural olarak kamu görevlisi veya kamu görevlisi gibi cezalandırılan kişiler tarafından işlenebileceği,... 5237 sayılı TCK'nın 6/1-c maddesine göre, kamu görevlisi deyiminden; kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da

E.1989/2924, K.1991/547, T.20.2.1991: "...Türkiye Futbol Federasyonunun genel idarenin dışında yer alan bir özel hukuk tüzel kişiliğine dönüştüğü...". Aynı yönde bkz. Danıştay Onuncu Dairesi, E.1999/5415, K.2001/2323, T.14.6.2001.

44 AYANOĞLU, agm., s.51; Danıştay Onuncu Dairesi, E.1991/1149, K.1991/2286, T.17.6.1991: "...Türkiye Futbol Federasyonunun özel hukuk hükümlerine tabi olduğunun hükme bağlanmış olmasının salt bu nedenle federasyonca veya federasyon bünyesinde yer alan kurullarca tesis edilen işlemlerin idari işlem olması niteliğini ortadan kaldırmayacağı da açık bulunmaktadır...".

45 ÖZAY İl Han, "Futbolda Özelleştirme", **İHİD**, Sayı.1-3, Yıl.11, 1990, s.33.

46 YURTCAN Erdener, "Özerk Futbol mu Dediniz?", Cumhuriyet, 5.4.1989: "...Federasyon bir dernek mi vakıf mı? Bunların hiç birinin olmadığı ortada. Federasyon futbol hizmeti gören bir kamu tüzel kişilik olarak belirtmek gerekir...".

47 TAN Turgut, "Rekabet Hukukunun Uygulama Alanı Açısından Kamu Kuruluşlarının Faaliyeti (Türkiye, Fransa ve İtalya Örnekleri)", **Rekabet Dergisi**, C.1, Sayı.4, 2000, s.22.

48 GİRİTLİ İsmet/BİLGİN Pertev/AKGÜNER Tayfun, **İdare Hukuku**, İstanbul 2006, s.393.

49 AKINCI Müslim, Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, İstanbul 1999, s.261.

50 Ankara 16. İdare Mahkemesi, E.2007/247, K.2009/493, T.16.11.2009: "...Türkiye Futbol Federasyonunun 5894 sayılı Kanunun kendisine tanıdığı bu imtiyazın sonucunda sunulan hizmetin niteliği ve gelirlerinin vergiden muaf olması gerçeğinden hareketle davacı kuruluşun kamu kurumu ve kuruluşu kapsamı dışında tutulamayacağından...".



herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi'nin anlaşılması ve buna göre, toplum adına kanuna veya siyasi iradeye dayalı ve kamu gücü kullanılarak yürütülen bir hizmetin bulunması gerektiği, bu hizmetin yürütümüne genel idare esaslarına uygun yöntemle katılan kişinin de kamu görevlisi kabul edileceği,... TFF'nin, devlet tarafından kanunla kurulmuş olması, bir takım kamu gücü ayrıcalıkları ile donatılmış bulunması, bu kapsamda hizmeti yerine getirirken kamusal alanda bir çok muafiyetten yararlanması, ulusal bir gereksinimi karşılaması, kendi yönetimi ile ilgili özerkliğine bağlı kural koyma imkanının olması, tüm futbol kulüplerinin kendisine bağlı olma zorunluluğu, ülkedeki amatör ve profesyonel tüm futbol faaliyetlerinin kendisine bağlı olarak yürütülmesi, tüm kulüp ve futbolcular ile futbolcu temsilcileri üzerinde disiplin ve cezai işlemler uygulama yetkisinin bulunması, Yasasının uygulanmasından kaynaklanan uyuşmazlıkların bünyesindeki Tahkim kurulu tarafından ve nihai merci olarak çözümlenmesi, uğraş alanı olan futbolun kamu yararı ve düzeniyle yakın ilgisinin bulunması, hakları, sorumlulukları ve borçları doğrudan etkileyen tek taraflı yönetsel ve icrai nitelikte işlemleri kamu gücünü kullanarak yapabilmesi, sadece idareci, futbolcu ve temsilcileri değil, izleyenleri yönüyle de kamu düzenini ilgilendiren konularda ya karar alma ya karara katılma ya da yaptırım belirleme imkanının oluşu gibi hususlar bir bütün olarak değerlendirildiğinde faaliyetlerinin kamusal faaliyet niteliğinde olduğu, 5894 sayılı Yasada TFF'nin özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliğe sahip, özerk bir kuruluş olduğunun belirtilmesinin de kamusal bir faaliyet icra etmediğini göstermeyeceği, zira yasa koyucunun uzmanlık gerektiren bir kamu hizmetinin yerine getirilmesini özel hukuk hükümlerine tabi tüzel kişilikler eliyle de yaptırabileceği, öte yandan 3461 sayılı Kanun döneminde kamu hizmeti olarak görülen aynı işin 5894 sayılı Yasanın gerekçesi de nazara alındığında kamu hizmeti olmaktan çıkartıldığını söylemenin de olanaklı olmadığı, TFF'nin özerkliğinin niteliği ve kapsamının uluslararası ilişkilerin gerekliliğine göre düzenlenmesi halinin de faaliyetin kamusal olduğunu pekiştiren bir durum olduğu..."⁵¹.

Kanaatimizce Türkiye Futbol Federasyonu, faaliyetlerinden kimileri özel hukuka tabi bir kamu tüzel kişisidir. Ancak anayasanın 59. maddesindeki hüküm uyarınca idarî nitelikteki işlemlerine karşı idarî yargıya değil tahkime gidilecektir. Nitekim Danıştay'ın 2013 tarihli bir kararında da böyle denilmektedir⁵².

Futbol Federasyonu için ortaya çıkan bu sonucun, diğer özerk federasyonlar için de geçerli olacağı söylenebilir. Nitekim Yargıtay 2014 tarihli bir kararında, Boks Federasyonu ile Avrupa Kültür Başkenti Ajansı arasında yapılan sponsorluk sözleşmesi kapsamında ortaya çıkan ihtilafta, kamu görevlileri için öngörülen "görevi kötüye kullanma" suçunun varlığını ka-

51 Yargıtay 5. Dairesi, E.2013/16791, K.2014/516, T.17.01.2014.

52 Danıştay Onuncu Dairesi, E.2010/1141, K.2013/60, T.16.01.2013.



bul etmiştir⁵³. Türkiye Buz Hokeyi Federasyonu yöneticileri bakımından zimmet suçunun oluşacağı yönünde karar verilmiştir⁵⁴. Vücut Geliştirme ve Fitness Federasyonu başkanının “irtkâp” suçunun⁵⁵; Görme Engelliler Spor Federasyonu görevlisinin, “kamu görevlisinin resmi belgede sahteciliği ve kamu kurumu zararına dolandırıcılık” suçunun⁵⁶ faili olabileceği kabul edilmiştir. Böylece Yargıtay özerk federasyonun yöneticilerini kamu görevlisi statüsüne sokmuş olmaktadır. Yöneticiler kamu görevlisi olduğuna göre federasyonun da kamu hizmeti yürüten kamu tüzel kişisi olduğunun kabulü gerekir.

(2) *Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK)*: OYAK, 1961 tarih ve 205 sayılı kanunla kurulmuştur. Kanununun 1.maddesine göre “Kurum, bu kanun ile hususi hukuk hükümlerine tabi olup, mali ve idari bakımdan muhtar ve hükmi şahsiyeti haiz bir teşekküldür”. Ancak Kurumun bir takım kamu gücü ayrıcalıklarına sahip olduğu görülmektedir. Nitekim Kurumun yönetiminde kamu hukuku kuralları geçerlidir (m.4-16). Kurumda zorunlu üyelik (m.17)ve zorunlu aidat (m.18) usulü geçerlidir. Alacaklarının tahsilinde kamu alacağının tahsili usulü geçerlidir (m.31). Kuruma vergi gibi bazı mükellefiyetlerden muaf tutulmuştur (m.35). Kurumun mal ve alacakları devlet malı ve alacakları ayrıcalıklarına sahip kılınmıştır (m.37).

Kanunla kurulma ve bazı kamu gücü ayrıcalıklarından yararlanma şartları gerçekleştiğinden, Kurumun bir kamu tüzel kişisi olduğunu söyleyebiliriz. Nitekim Uyuşmazlık Mahkemesi de 1997 tarihli bir kararında, Kurumun kanunla kurulmuş olması ve bazı kamu gücü ayrıcalıklarının verilmesi gerekçesiyle kamu tüzel kişisi olduğuna içtihat etmiştir⁵⁷. Danıştay da 2014 tarihli bir kararında Kurumun “yasayla ve kamusal bir amaçla kurulan bir kamu kurumu” olduğunu ifade etmiştir⁵⁸. Askeri Yüksek İdare Mahkemesi ise “karma nitelikte kamu tüzel kişisi” nitelendirmesini yapmaktadır⁵⁹. Ancak Yargıtay Kurumu, özel hukuk kesiminde yer alan ek sosyal güvenlik kuruluşu olarak nitelendirmiştir⁶⁰.

(3) *Kalkınma Ajansları*: Kalkınma Ajansları, 2006 tarih ve 5449 sayılı ka-

53 Yargıtay 5. Ceza Dairesi, E.2014/5744, K.2014/9994, T.22.10.2014.

54 Yargıtay 5. Ceza Dairesi, E.2013/5656, K.2013/7335, T.01.07.2013.

55 Yargıtay 5. Ceza Dairesi, E.2008/8954, K.2012/5054, T.10.05.2012.

56 Yargıtay 5. Ceza Dairesi, E.2007/5443, K.2011/23747, K.16.11.2011.

57 Uyuşmazlık Mahkemesi, E.1997/43, K.1997/42, T.29.9.1997: “...Yukarıda belirtilen tüm bu hususlar birlikte değerlendirildiğinde; gerek OYAK’un tüzel kişiliğe sahip bir kamu kurumu olması, gerek ‘üye-kurum’ ilişkisinin idare hukuku kurallarına göre belirlenmesi ve gerekse OYAK’un kuruluş amacı olarak belirlenen hizmetleri yerine getirdiği sırada karar ve yürütme organlarınca kamu gücüne dayanılmak suretiyle re’sen ve tek yanlı tesis edilen işlemler...”. Aynı yönde kararlar için bkz. UM, E.1998/9, K.1998/11, T.8.5.1998; UM, E.2013/1313, K.2013/1570, T.11.11.2013; UM, E.2013/1501, K.2013/1787, T.30.12.2013.

58 Danıştay Onuncu Dairesi, E.2009/4027, K.2014/522, T.30.01.2014.

59 AYİM 2.D, E.1976/3623, K.1977/287, T.30.3.1977, GÖZÜBÜYÜK/TAN, age., C.I, s.165.

60 Yargıtay 4.HD, E.13, K.14367, T.18.12.1978, GÖZÜBÜYÜK/TAN, age., C.I, s.165.



nuna dayanılarak Bakanlar Kurulu kararı ile kurulmaktadır (m.3). Kanunun 3. maddesine göre, “Ajanslar, tüzel kişiliği haiz ve bu Kanunla düzenlenmemiş bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tâbidir”. Ajanslar kamu hizmeti sunmakla görevlidirler (m.5-6). Gelirleri, kamu gelirleri niteliğindedir (m.19). Vergi muafiyetlerine sahiptir (m.26).

Kanuna dayanılarak kurulma ve bazı kamu gücü ayrıcalıklarından yararlanmasına bakıldığında, kalkınma ajanslarının kamu tüzel kişiliğine sahip olduğu söylenebilir. Danıştay’ın yaklaşımının da bu yönde olduğu görülmektedir. Danıştay’ın 2013 tarihli bir kararına konu olan olayda, personel atamasına ilişkin işleme karşı açılan davada ilk derece mahkemesi “5449 sayılı yasa kapsamında kurulan kalkınma Ajansının kamu tüzel kişiliğine sahip kendine özgü bir yapıya sahip” olduğu ancak personel istihdamı bakımından özel hukuka tabi olduğu ve görevsizlik yönünde karar vermiştir. Temyiz incelemesinde Danıştay kamu tüzel kişiliğini tartışmamakla beraber, personel istihdamı işlemlerinin de idarî yargıya tabi olduğuna karar vermiştir⁶¹. Danıştay, Ajansın mali destek talebinin reddi işlemine⁶², personel alımındaki sözlü sınav işlemine⁶³ karşı açılan davaları kabul etmiştir.

F. Tamamlayıcı Açıklamalar

Kamu tüzel kişiliği ile ilgili yukarıdaki açıklamaları tamamlayıcı nitelikte olan birkaç hususu açıklamak istiyoruz.

a. Kamu tüzel kişilerinin bazı işlemleri özel hukuka tabi olabilir: Kamu tüzel kişilerinin bazı işlemlerinin özel hukuka tabi olması mümkündür ve bu durum kamu tüzel kişiliği niteliğine hanel getirmez. Özel hukuk hükümlerine tabi olma, kuruluşun türünü kendiliğinden değiştirip idare’nin dışına çıkarmaz⁶⁴. Anayasa Mahkemesinin 1985 tarihli bir kararında bu husus açıkça ifade edilmektedir: “...Kamu tüzel kişilerinin, nitelik vs özellikleriyle bağdaştığı ve statülerinin elverdiği ölçüde, özel hukuk tüzel kişileri gibi genel hükümlere göre bazı yetkileri kullanmaları mümkün olmakla beraber, açık bir hüküm bulunmadıkça, bu hal; onların hukuk rejimi olan idare hukuku ve kamu kanunlarına bağlılık ilkesini ortadan kaldırmaz...”⁶⁵.

Hukukumuzda birçok kamu tüzel kişinin kimi faaliyetlerinin özel

61 Danıştay Beşinci Dairesi, E.2012/10808, K.2013/235, T.18.01.2013.

62 Danıştay Onuncu Dairesi, E.2012/2601, K.2015/5395, T.30.11.2015.

63 Danıştay Onikinci Dairesi, E.2014/8219, K.2015/4085, T.18.6.2015.

64 ÖZAY İl Han, “Futbolda Özelleştirme”, İHİD, Sayı.1-3, Yıl.11, 1990, s.33.

65 Anayasa Mahkemesi, E.1985/7, K.1985/22, T.28.11.1985. Aynı yönde bkz. Anayasa Mahkemesi, E.1994/70, K.1994/65-2, T.22.12.1994: “...Ayrıca, kamu tüzel kişileri, nitelikleri ve özellikleriyle bağdaştığı ölçüde, özel hukuk tüzel kişilerinin özel hukuk hükümlerine göre sahip olduğu hakları kullanabilecekleri gibi borçları da yüklenebilirler. Ancak, özel hukuk kurallarına bağlı olsalar da kamu tüzel kişilerinin asıl hukuksal rejimi kamusal mevzuat kuralları ile İdare Hukuku kurallarıdır...”.



hukuka tabi olduğu ve kamu tüzel kişiliğinin de devam ettiği görülmektedir. Mesela kamu tüzel kişisi olduğu tereddütsüz kabul edilen iktisadi kamu kurumlarının dışarıya yönelik faaliyetleri özel hukuka tabidir⁶⁶. Nitekim 233 sayılı KHK'nın 4. maddesinde “*Teşebbüsler, bu Kanun Hükmünde Kararname ile saklı tutulan hususlar dışında özel hukuk hükümlerine tabidir*” hükmü yer almaktadır. Danıştay'ın 2013 tarihli bir kararında, 5449 sayılı yasa kapsamında kurulan kalkınma Ajansının kamu tüzel kişiliğine sahip olduğu, ancak personel istihdamı bakımından özel hukuka tabi olduğu kabul edilmiştir⁶⁷. Yine bir kamu tüzel kişisi olan Türkiye Adalet Akademisi bakımından 4954 sayılı kanunda “*Akademi, bu Kanunda belirtilmeyen hâllerde özel hukuk hükümlerine tâbidir*” hükmü yer almaktadır (m.4).

b. Kamu tüzel kişileri ticarî faaliyette bulunabilir: Kamu tüzel kişilerinin kamu hizmeti sunmaları ve kamu yararını gerçekleştirme amacıyla olmaları esas ise de, mutlak değildir. Kamu tüzel kişileri bazen özel hukuk tüzel kişileri gibi kâr amacıyla ticarî faaliyette bulunabilirler. Bu durum onların kamu tüzel kişiliğine halel getirmez. Yani ticarî faaliyette bulunmaları onları özel hukuk tüzel kişisi haline dönüştürmez. Mesela iktisadî kamu kurumları, kamu tüzel kişisi olmalarına rağmen ticarî faaliyette bulunmaktadırlar. Nitekim 233 sayılı KHK'nın 2. maddesinde, “*İktisadi devlet teşekkülü “Teşekkül”; sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan, kamu iktisadi teşebbüsüdür*” denilmektedir.

c. Özel hukuk tüzel kişileri kamu hizmeti faaliyeti yürütebilirler: Kamu hizmetlerinin, kamu tüzel kişileri eliyle sunulması esas ise de, bu durum özel hukuk tüzel kişilerinin kamu hizmeti sunmalarına engel değildir. Bazen özel hukuk tüzel kişileri de kamu hizmeti faaliyeti yürütebilmektedirler⁶⁸. Bunlara “*virtüel kamu hizmeti*” adı verilmektedir⁶⁹. Kamu imtiyaz sözleşmesi ile bir kamu hizmetini üstlenen özel hukuk tüzel kişisi, kamuya yararlı dernekler, sosyal yardım sandıkları bu tür faaliyet yürütmektedirler⁷⁰. Özel hukuk tüzel kişilerinin, kamu hizmeti faaliyetleri yürütmesi, onların kamu tüzel kişisi olmaları sonucunu doğurmaz.

Adalet Teşkilatını Güçlendirme Vakfı, Medeni Kanun hükümleri çerçevesinde kurulmuş bir özel hukuk tüzel kişisidir. Vakfın amacı, adalet hizmetlerinin en iyi biçimde gerçekleştirilmesine yardımcı olmak için faaliyetlerde bulunmaktır (Vakıf Senedi, m.5). Kısaca vakfın amacı adalet

66 ATAY, age., s.350; GÖZÜBÜYÜK/TAN, age., C.II, s.160-167; GÜNDAY, age., s.543; AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, age., s.357.

67 Danıştay Beşinci Dairesi, E.2012/10808, K.2013/235, T.18.01.2013.

68 FORGES, age., s.96; VEDEL/DELVOLVÉ, age., C.II, s.653.

69 ÖZAY, Günışığında, s.183,228; FORGES, age., s.175.

70 FORGES, age., s.96; VEDEL/DELVOLVÉ, age., C.II, s.655-658.



kamu hizmetinin yürütülmesine katkı sağlamaktır. Bakanlar Kurulu'nun 21 Nisan 1981 tarih ve 8/2826 sayılı karar vakfa vergi muafiyetleri verilmiştir.

Uyuşmazlık Mahkemesi 1999 tarihli bir kararında Adalet Teşkilatını Güçlendirme Vakfı'nı; kurucularının kamu görevlisi olması, kamu hizmeti yapması ve vergi muafiyetinden yararlanması gibi gerekçelerle “adalet hizmeti”ne yardımcı ve “o”na bitişik olarak kamu hizmeti yerine getiren ve ağırlıklı olarak kamusal bir nitelik taşıması dolayısıyla da kamu tüzel kişiliğine yaklaşan yeni bir müessese” olarak nitelendirmiştir⁷¹.

Bir tüzel kişinin, kamu tüzel kişisi olabilmesi için; anayasanın 123. maddesi hükmü uyarınca, “kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak” kurulmuş olması gerekir. Bu şekilde kurulmayan bir tüzel kişi, kamu hizmeti yürütse ve bazı kamu gücü ayrıcalıklarından yararlansa bile, kamu tüzel kişisi sayılmaz. Öte yandan bir tüzel kişinin kurucularının kamu görevlisi olması da onu kamu tüzel kişisi yapmaz. Kamu görevlileri de özel hukuk tüzel kişisi (vakıf, dernek...) kurabilirler. Bu nedenle Uyuşmazlık Mahkemesinin bu kararına katılmak mümkün değildir.

d. *Özel hukuk tüzel kişilerinin bazı işlemleri idarî nitelikte olabilir:* Bazı hal-lerde özel hukuk kişileri, kamu gücü ayrıcalıklarından yararlanarak⁷² idarî işlemler yapabilirler ve bu işlemlerin yargısal denetimi idarî yargıya ait olabilir⁷³. Bu durum onları kamu tüzel kişiliğine dönüştürmez.

Nitekim Fransız Danıştay 1942 tarihli *Monpeurt* kararında⁷⁴ ve akabinde 1943 tarihli *Bouguen* kararında⁷⁵; meslek kuruluşlarını özel hukuk tüzel kişisi olmakla beraber, kamu gücüne dayanarak yaptıkları işlemlerinin yargısal denetiminin idarî yargıda yapılacağına içtihat etmiştir.

Türk hukukunda Danıştay, Türkiye Futbol Federasyonu bünyesinde yer alan Merkez Hakem Kurulu'nun bir işlemi aleyhine açılan davayı kabul ederek görmüştür⁷⁶, Uyuşmazlık Mahkemesi 1995 tarihli bir kararında, Dernekler Kanununa göre kurulan Türkiye Jokey kulübü bünyesinde

71 Uyuşmazlık Mahkemesi, E.1999/1, K.1999/11, T.3.5.1999.

72 FORGES, age., s.97.

73 GÖZÜBÜYÜK/TAN, age., C.II, s. 134; CHAPUS, age., C.I, s. 527.

74 Conseil d'État ass., 31 juillet 1942, *Monpeurt*, Rec.239, LONG Marceau/WEIL Prosper/BRAIBANT Guy/DELVOLVÉ Pierre/GENEVOIS Bruno, Les Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative, 20. Baskı, Paris 2015, s.301 vd.

75 Conseil d'État ass., 2 avril 1943, *Bouguen*, Rec.86, LONG/WEIL/BRAIBANT/DELVOLVÉ/GENEVOIS, age., s.310 vd. Aynı yönde bkz. Conseil d'État, Ass., 31 juillet 1942, *Monpeurt*, p.239, D.1942, p.138, CHAPUS, age., C.I,

76 Danıştay Onuncu Dairesi, E.1991/1149, E.1991/2286, T.17.06.1991, DD.84-85, s. 695: “... Federasyonun özel hukuk hükümlerine tabi olduğunun hükme bağlanmış olması salt bu nedenle federasyonca veya federasyonun bünyesinde yer alan kurullarca tesis edilen işlemlerin idarî işlem olması niteliğini ortadan kaldırmayacağından, Merkez Hakem Kurulunca tek taraflı olarak davacının hukukunu etkileyecek biçimde tesis edilmiş işlem idarî işlem niteliğindedir...”.



yer alan Komiserler Kurulu'nun kararını idarî nitelikte saymıştır⁷⁷. Yine Danıştay 2003 tarihli bir kararında, bir özel hukuk kişisi olan Türkiye Diyanet Vakfı yönetim kurulunun bir kararını idarî nitelikte sayarak, idarî yargının görev alanında saymıştır⁷⁸.

e. Kanunla veya idarî kararlar özel hukuk tüzel kişisi kurulabilir: Özel hukuk tüzel kişileri, kural olarak kişilerin serbest iradeleri ile kurulurlar. Ancak kanunla veya idarî bir kararlar özel hukuk tüzel kişisinin kurulmasına da engel bir durum bulunmamaktadır. Böyle bir usulle özel hukuk tüzel kişisi (vakıf, şirket, dernek) kurup, bir kamu hizmeti ile görevlendirilmesindeki amaç, özel hukukun genel kurallarının bazılarında ayrı tutmaktır⁷⁹. Kanunla veya idarî bir kararlar kurulmuş olmaları, söz konusu tüzel kişileri kamu tüzel kişiliğine dönüştürmez. Kamu hizmeti yürütmelerine rağmen, özel hukuk tüzel kişisi nitelikleri devam eder. Ancak şunu da belirtelim ki, bu özel hukuk tüzel kişilerinin bazı işlemlerinin idarî nitelikte sayılması ve yargısal denetiminin idarî yargıda yapılması mümkündür. Bunlara burada birkaç örnek vermek istiyoruz.

(1)*Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı:* Bu vakıflar, 1986 tarih ve 3294 sayılı kanun ile kurulmuştur⁸⁰. Mülki amirler vakfın tabii başkanı olup, üst düzey kamu görevlileri de mütevellî heyetini oluşturmaktadır (m.7). Gelirleri büyük oranda, kamu gelirlerinden (Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonundan) sağlanmaktadır (m.8). Vergi muafiyetlerine sahiptir (m.9). Gelirleri kamu alacağı niteliğindedir (Ek m.1). Kamu hizmeti faaliyetleri yapmaktadır (Ek m.3).

Kanunla kurulma ve kamu gücü ayrıcalıklarından yararlanma şartları gerçekleştiğinden, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı'nın kamu tüzel kişiliğine sahip olduğu söylenebilir. Ancak öğretilerde kanunla kurulmuş ve kamu hizmeti ile görevlendirilmiş özel hukuk tüzel kişisi olduğu ifade edilmektedir⁸¹. Kanunla kurulma usulüne başvurulmasındaki amaç, genel kurallara göre kurulan özel hukuk tüzel kişilerin uyacağı kurallardan bazılarında ayrı tutulmasıdır⁸².

Uyuşmazlık Mahkemesi Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfının

77 Uyuşmazlık Mahkemesi, E.1995/2, K.1995/1, T.13.02.1995, RG.20.03.1995-22233: "...Jokey kulübünün sözü edilen faaliyetlerini Bakanlığın emir ve direktifleri doğrultusunda ve denetimini altında sürdürdüğü sonucuna varılmakta ve adı geçen komiserler heyetinin idarî bir kurul olduğu, kararlarının da idarî nitelik taşıdığı kabulü gerekmektedir..."

78 Danıştay Beşinci Dairesi, E.2000/624, K.2003/1085, T.01.04.2003.

79 GÖZÜBÜYÜK/TAN, age., C.I, s.161.

80 Madde 7: "Bu Kanunun amacına uygun faaliyet ve çalışmalar yapmak ve ihtiyaç sahibi vatandaşlara nakdi ve aynî yardımda bulunmak üzere her il ve ilçede sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları kurulur".

81 GÖZÜBÜYÜK/TAN, age., C.I, s.161.

82 GÖZÜBÜYÜK/TAN, age., C.I, s.161.



özel hukuk tüzel kişisi olduğuna içtihat etmiştir⁸³. Danıştay vakfın bazı işlemlerini idarî nitelikte sayarak, yargısal denetiminin idarî yargıda olacağına karar vermektedir. Mesela yeşil kartın iptal edilmesi işlemine karşı açılan davanın idari yargıda görülmesi gerektiğine karar vermiştir⁸⁴. Buna mukabil personel alımı⁸⁵ ve görevine son verme⁸⁶ işlemlerine karşı açılan davalarda ise adli yargının görevli olduğuna karar vermiştir.

(2) *Türkiye Kızılay Derneği*: Özel hukuk tüzel kişisi olan dernekler, Medeni Kanun ve Dernekler Kanunu çerçevesinde, kişilerin serbest iradeleri ile kurulmaktadır. Nitekim Medeni Kanunun 57. maddesine göre “herkes, önceden izin almaksızın dernek kurma hakkına sahiptir”. Yine 59. maddeye göre “Dernekler, kuruluş bildirimini, dernek tüzüğünü ve gerekli belgeleri yerleşim yerinin bulunduğu yerin en büyük mülki amirine verdikleri anda tüzel kişilik kazanırlar”.

Dernekler Kanunu’nun 27. maddesine göre Türkiye Kızılay Derneği tüzüğünü onaylamaya Bakanlar Kurulu yetkilidir. Türkiye Kızılay Derneği Tüzüğü, Bakanlar Kurulu tarafından 19 Şubat 2009 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan 2009/14633 sayılı kararla onaylanıp yürürlüğe girmiştir⁸⁷. Dernekler Kanunu 27. madde çerçevesinde kamuya yararlı dernek statüsünde, idarî bir kararla kurulmuştur. Tüzüğün 7. maddesine bakıldığında Dernek’in kamu hizmeti ile (savaşta ve barışta yardıma muhtaçlara yardım etmek) görevlendirildiği görülmektedir. Dernek, kamu hizmeti faaliyeti yapmakla beraber, bir özel hukuk tüzel kişisidir⁸⁸.

f. Görevlilerinin ceza hukuku bakımından kamu görevlisi sayılması, kamu tüzel kişiliği olduğu anlamına gelmez: Bir tüzel kişinin görevlisinin, ceza hukuku anlamında kamu görevlisi sayılması, o tüzel kişiyi, kamu tüzel kişisi statüsüne dahil etmez. Zira ceza hukukunda kamu görevlisi kavramı çok geniştir. Örneğin kamu veya özelde hiçbir görev üstlenmemiş bir kişi, bir davada bilirkişi olarak görevlendirilmişse, bu görev bakımından ceza

83 Uyuşmazlık Mahkemesi, E.2013/1410, K.2013/1600, T.11.11.2013: “...3294 sayılı Kanun’a göre faaliyet gösterecek vakıfların mütevelli heyetleri (çoğunlukla) belli kamu görevlilerinden oluşmasına rağmen, ...söz konusu vakıfların kamu tüzel kişiliği şeklinde kurulduğuna işaret eden özel bir düzenlemeye yer verilmeyip, söz konusu vakıfların Medeni Kanun hükümlerine tabi olarak kurulup faaliyette bulunmalarının öngörülmüş olması karşısında...”. Aynı yönde bkz. UM, E.2014/17, K.2014/44, T.27.1.2014; UM, E.2014/621, K.2014/728, T.14.7.2014; Um, E.2014/825, K.2014/1068, T.29.12.2014.

84 Danıştay Beşinci Dairesi, E.2015/750, K.2015/3847, T.9.6.2015.

85 Danıştay Onuncu Dairesi, E.2013/2562, K.2015/432, T.13.2.2015.

86 Danıştay Onuncu Dairesi, E.2014/449, K.2015/5891, T.15.12.2015

87 Dernek, 11/6/1868 tarihinde “Mecruhin ve Mardayı Askeriyeye İmdat ve Muavenet Cemiyeti” adıyla kurulmuş, 14/4/1877’de “Osmanlı Hilaliahmer Cemiyeti”, 1923’te Cumhuriyet’in ilanından sonra “Türkiye Hilaliahmer Cemiyeti”, 1935’te “Türkiye Kızılay Cemiyeti” ve 1947’de de “Türkiye Kızılay Derneği” adını almıştır.

88 Türk Hava Kurumu da, Türkiye Kızılay Derneği ile benzer statüde bir dernektir. Bazı kamu hizmetleri yürütmekle beraber, özel hukuk tüzel kişisidir.



hukukunda kamu görevlisi sayılmaktadır. Dolayısıyla ceza hukuku bakımından kamu görevlisi sayılma, kişinin bağlı olduğu tüzel kişiyi, kamu tüzel kişiliği statüsüne sokmuş olmaz.

G. Kamu Tüzel Kişiliği Niteliğine Bağlanan Sonuçlar

Kamu tüzel kişiliğine sahip olmanın, hem hukuk nazarında bir kişi olma hem de kamu tüzel kişisi olma hasebiyle bir takım sonuçları bulunmaktadır. Hukuk nazarında kişi olmanın genel hukuk bakımından, kamu tüzel kişisi olmanın da kamu hukuku bakımından bazı sonuçları ortaya çıkmaktadır. Kamu hukuku bakımından özellikle “kamu gücü ayrıcalıkları” denilen bazı yetkilere sahip olma gibi neticeleri bulunmaktadır.

Kamu tüzel kişileri, hukuk nazarında kişi olmaları hasebiyle, haklara ve borçlara ehil olma, malvarlığına sahip olma ve bunlar üzerinde tasarrufta bulunma, mahkemelerde davacı veya davalı olarak hak arama hakkına sahip olma, hukukî muamelelerde bulunabilme gibi birçok sonuçlara sahip olurlar.

Kamu tüzel kişileri, kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları hasebiyle de “*kamu gücü ayrıcalıkları*” denilen özel hukuku aşan üstün yetkilere sahiptirler. Kamu gücü ayrıcalıklarından başlıcalarını aşağıdaki şekilde sıralayabiliriz⁸⁹:

(1) *Kamu hizmeti ve kamu yararı amacı*: Kamu tüzel kişilerinin kuruluş amacı, kural olarak kamu yararı olup, faaliyet konuları da kamu hizmetidir. İktisadî kamu kurumları gibi bazen ticari esaslara göre faaliyet yürüttüğü vaki olsa da, bu temel ilkeye hanel gelmez.

(2) *Düzenleme yetkisi*: Kamu tüzel kişileri, görev ve yetkileri çerçevesinde tüzük, yönetmelik ve adsız düzenleyici işlemler gibi düzenleme yetkisine sahiptirler.

(3) *Tek taraflı işlem yapabilme*: Kamu tüzel kişileri, yetkileri ve görevleri çerçevesinde tek taraflı işlemler yapma yetkisini haizdir. Hakkında işlem yapılan muhatabın iradesine bakılmaksızın onun hakkında hukuki netice doğuran işlemler yapabilir.

(4) *İşlemlerinin icraîliği*: Kamu tüzel kişilerinin işlemleri icraîlik özelliğine sahip olup, tamamlanmakla birlikte, araya başka bir organ ya da makam girmeden, uygulanma kabiliyetine sahiptir.

(5) *Hukuka uygunluk karinesi*: Kamu tüzel kişilerinin işlemleri, hukuka

89 Bkz. CHAPUS, age., C.I, s.460-466; FORGES, age., s.94-95; VEDEL/DELVOLVÉ, age., C.I, s.35-36; LAUBADERÉ/VENEZİA/GAUDEMET, age., C.I, 49-50; GÖZÜBÜYÜK/TAN, age., C.I, s.163-165; AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, age., s.226; YAYLA, age., s.185 vd.; ATAY, age., s.185 vd.



uygunluk karinesinden yararlanır. İdarenin işlemlerin, mahkemece hukuka aykırı olduğu tespit edilinceye kadar hukuka uygun olduğu varsayılır.

(6) *Re'sen icra yetkisi*: Kamu tüzel kişileri aldıkları kararları, kendiliğinden uygulama yetkisine sahiptirler.

(7) *Mülkiyet hakkına müdahale yetkisi*: Kamu tüzel kişileri, kanunun öngördüğü şartlar ve görev alanları çerçevesinde kamulaştırma, istimval ve devletleştirme gibi yöntemlerle mülkiyet hakkına tek taraflı olarak müdahale yetkisine sahiptir.

(8) *Yükümlülük getirme*: Kamu tüzel kişileri, kanunun öngördüğü şartlar çerçevesinde kişilere ve mallara yükümlülükler yükleme yetkisine sahiptirler.

(9) *Muafiyet hakkı*: Kamu tüzel kişileri, kanunun öngördüğü şartlar çerçevesinde vergi ve benzeri malî yükümlülüklerden muaf tutulabilmektedirler.

(10) *Mallarının statüsü*: Kamu tüzel kişilerinin malları “kamu malı”, gelirleri de “kamu geliri” statüsünde olup, özel bir himayeye tabidir. Bu bağlamda kamu tüzel kişilerinin kamusal malları (devletin tüm malları) haczedilemez ve iflası istenemez. Alacaklarının tahsili de da özel bir usule tabidir

(11) *Personelinin statüsü*: Kamu tüzel kişilerinin personeli, kamu görevlisi (devlet memuru) statüsünde olup, personelin seçiminde kural olarak yarışma ve liyakat esası geçerlidir.

(12) *Sözleşme hürriyeti*: Kamu tüzel kişilerinin sözleşme yapma hürriyeti olmakla beraber, karşı tarafı seçme konusunda serbest değildirler. Sözleşme yapma konusunda ihale kuralları çerçevesinde hareket etmek zorundadırlar.

(13) *İdare hukuku ve idarî yargı*: Kamu tüzel kişileri faaliyetlerinde kural olarak idare hukukuna tabidirler ve bu alanda çıkan ihtilaflar kural olarak idarî yargıda çözümlenir.



KAYNAKLAR

AKILLIOĞLU Tekin, "Anayasa Mahkemesi kararına notu", **AİD**, C.24, Sayı.1, 1991, s.170 vd.

AKINCI Müslim, **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, İstanbul 1999, s.261.

AKÜNAL Teoman, **Türk Medenî Hukukunda Tüzel Kişiler**, İstanbul 1995.

AKYILMAZ Bahtiyar/SEZGİNER Murat/KAYA Cemil, **Türk İdare Hukuku**, 2.Baskı, Ankara 2011.

ATAY Ender Ethem, **İdare Hukuku**, 2.Baskı, Ankara 2009.

AYANOĞLU Taner, "Türkiye Futbol Federasyonu Tahkim Kurulu'nun İşlevi ve Kararlarının Niteliği", **TBB Dergisi**, Sayı.74, 2008.

ÇAĞLAYAN Ramazan, **İdarî Yargılama Hukuku**, 7.Baskı, Ankara 2015.

EGGER A/Çev. Volf ÇERNİS, **İsviçre Medeni Kanunu Şerhi**, Kişinin Hukuku-İkinci Kısım Tüzel Kişiler, Ankara 1948.

FORGES Jean-Michel de, **Droit Administratif**, 4.Baskı, Paris 1998.

GİRİTLİ İsmet/BİLGİN Pertev/AKGÜNER Tayfun, **İdare Hukuku**, İstanbul 2006.

GÜNDAY Metin, **İdare Hukuku**, 10.Bası, Ankara 2011.

KÖPRÜLÜ Bülent, **Medeni Hukukta Tüzel Kişiler**, İstanbul 1967.

LONG Marceau/WEIL Prosper/BRAIBANT Guy/DELVOLVÉ Pierre/GENEVOIS Bruno, **Les Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative**, 20. Baskı, Paris 2015.

OĞUZMAN Kemal/SELİÇİ Özer, **Kişiler Hukuku Dersleri**, 4.Bası, İstanbul 1988.

OKANDAN Recai Galip, **Umumi Amme Hukuku**, İstanbul 1968.

ÖZAY İl Han, "Futbolda Özelleştirme", **İHİD**, Sayı.1-3, Yıl.11, 1990, s.33.

ÖZAY İl Han, **Günışığında Yönetim**, İstanbul 2002.

ÖZTAN Bilge, **Tüzel Kişiler**, 2.Baskı, Ankara 1998.

SAATÇIOĞLU C., "Yargıtay'ın Tüzel Kişiliği, Hakimlere Verilen Notun Niteliği, Danıştay Dava Dairelerinin Görüşü", **AD. LX/11-12**, s.910 vd.



SEROZAN Rona, **Tüzel Kişiler**, İstanbul 1994.

TAN Turgut, "Rekabet Hukukunun Uygulama Alanı Açısından Kamu Kuruluşlarının Faaliyeti (Türkiye, Fransa ve İtalya Örnekleri)", **Rekabet Dergisi**, C.1, Sayı.4, 2000, s.22.

YURTCAN Erdener, "Özerk Futbol mu Dediniz?", Cumhuriyet, 5.4.1989.