

**<sup>H</sup>KAMU MALİ YÖNETİMİNDE TÜZEL KİŞİLİK SORUNU:  
5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE  
KONTROL KANUNU'NUN  
TÜZEL KİŞİLİĞE ETKİSİNE İLİŞKİN  
YARGITAY KARARLARI ÜZERİNE DÜŞÜNCELER**

*Yrd. Doç. Dr. Burak PINAR\**

**I. İNCELEME KONUSU KARAR(LARIN ÖZETİ)**

İnceleme konusu kararlardan ilki ve hukukî soruna temel oluşturan karar, Yargıtay Hukuk Genel Kurulu'nun 12.12.2007 gün ve E. 2007/5-972, K. 2007/972 sayılı ilâmına ilişkindir. Bu karar sonrasında, aynı konulu başka bir uyuşmazlıkta, bu kez, Yargıtay 10. Hukuk Dairesi 9.11.2009 gün ve E. 2008/7912, K. 2009/16970 sayılı ilâmı ile aynı gerekçe ile (yine) ilk derece mahkemesi kararını bozmuştur<sup>1</sup>. Bu çerçevede, söz konusu karar(lar)dan, Hukuk Genel Kurulu'nun (özet) metnine aşağıda yer verilmiştir;

“Dava, tapu kayıt malikî tarafından, Karayolları Genel Müdürlüğü aleyhine açılmış, kamulaştırmazsız elatılan taşınmaza vaki elatmanın önlenmesi istemine ilişkindir. Yargılama sırasında duruşmalara Hazine vekilinin katılımı üzerine davacı vekilinin 25.09.2005 tarihli dilekçesi ile dava, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na yöneltilmiştir. Mahkemenin; “*dava*

<sup>H</sup> Hakem incelemesinden geçmiştir.

\* Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mali Hukuk Anabilim Dalı

<sup>1</sup> Esasen Yargıtay'ın bu konudaki görüşü, daha önceden şekillenmiş ve Hukuk Genel Kurulu kararına konu oluşturan Karayolları Genel Müdürlüğü'nün tüzel kişiliği hususu, Yargıtay 14'üncü Hukuk Dairesi'nin 12.03.2007 gün ve E.2007/2211, K.2007/2508 sayılı kararında, açıkça “*ihaleyi yapan mercii Karayolları Genel Müdürlüğü olup ayrı bir tüzel kişiliği bulunmaktadır.*” şeklinde ifade edilmiştir. Kararlar için bkz. Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

*komusu taşınmaza davalı idarece kısmen kamulaştırmaz elatıldığına keşfen tespit edildiği” gerekçesiyle, davanın kabulü ile, 1442 numaralı parselin 3398,30 metrekarelik bölümüne davalı idarenin elatmasının önlenmesine dair, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı aleyhine verdiği karar, Özel Daire’ce yukarıda yazılı gerekçeyle bozulmuş; yerel mahkemece, “daha önce genel bütçe kapsamı dışında iken, 5018 sayılı Kamu Mali ve Kontrol Yönetimi Kanunu (Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu) hükümlerine göre genel bütçe kapsamına alınarak, bu Kanun’un 12. maddesi gereğince tüzel kişiliğini kaybeden ve aynı Kanun’un 45 ve geçici 12. maddeleri gereğince mülkiyetindeki taşınmazları tapuda Hazine adına re’sen tescil edilecek olan kamu idareleri arasında Karayolları Genel Müdürlüğü’nün de bulunduğu, bu itibarla 5018 sayılı Kanun’un bütün hükümleri ile yürürlüğe girdiği 01.01.2006 tarihi itibarıyla Karayolları Genel Müdürlüğü’nün tüzel kişiliğinin sona erdiği” gerekçesiyle direnme kararı verilmiştir.*

Bozma ve direnme kararlarının içerik ve kapsamı itibarıyla Hukuk Genel Kurulu önüne gelen uyuşmazlık, dava dilekçesinde davalı olarak gösterilen Karayolları Genel Müdürlüğü’nün tüzel kişiliğinin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile sona erdirilip erdirilmediği; bu konudaki saptamaya bağlı olarak da, Karayolları Genel Müdürlüğü’nün davada taraf ehliyetinin sona erip ermediği, eş söyleyişle davada gerçek hasmın Karayolları Genel Müdürlüğü mü yoksa bağlı bulunduğu Bakanlık mı olduğu noktasında toplanmaktadır.

Bilindiği üzere taraf ehliyeti, davada taraf olabilme yeteneğidir. Taraf ehliyeti Medeni Hukuktaki medeni haklardan istifade (hak) ehliyetinin Medeni Usûl Hukuku’nda büründüğü şekildedir. Kimlerin taraf ehliyetine sahip buldukları Medeni Kanun’a göre belirlenir (HUMK m. 38, TMK m. 8 ve m. 48). Buna göre, medeni haklardan istifade (hak) ehliyeti bulunan her gerçek (TMK m. 8) ve tüzel (TMK m. 48) kişi, davada taraf olabilme ehliyetine de sahiptir. Bu noktada, görevleri bakımından kamu otoritesini temsil eden kamu tüzel kişilerinin, özel hukuk tüzel kişileri gibi, davada taraf ehliyetine sahip oldukları konusunda kuşku ve duraksama bulunmamaktadır.

Kamu tüzel kişileri, ancak hukukun öngördüğü biçimde kurulduktan sonra kişilik kazanıp, medeni haklardan istifade ehliyetine sahip olduklarından, tüzel kişiliğın kazanılması ile davada taraf olma yeteneğine de sahip olurlar. Kamu tüzel kişilerinin kişiliği ve bununla medeni haklardan istifade (hak) ehliyeti, hukukun öngördüğü biçimde kalkınca, davada taraf olma

yetenekleri de sona erer. Burada önemle vurgulanmalıdır ki; kamu yönetimine yön verecek ilke ve kuralların yer aldığı Anayasa'nın, "İdare" başlığı altında düzenlenen 123. maddesinin 3. fıkrasında, hükmü öngörülmüştür. Bu açık hüküm karşısında, kamu tüzel kişilerinin kanunla ya da kanunun verdiği açık bir yetkiye dayanılarak idari bir kararla kurulması gerektiği; yetki ve usûlde paralellik ilkesi gereği, bir kanun ile ya da kanunun verdiği yetkiye dayanılarak idari bir karar ile kurulan kamu tüzel kişiliğinin sona ermesinin de aynı usûle tabi olduğu her türlü duraksamadan uzaktır. O halde, kanunla kurulan bir kamu tüzel kişiliği, aynı usûlle kaldırılmaya kadar, bunların davada taraf olma yeteneklerinin devam ettiği kuşkusuzdur.

İlke olarak, kamu tüzel kişilerinin tüzel kişilikleri ile ilgili hükümlere, somut olayda olduğu gibi kendi kuruluş kanunlarında yer verilmektedir. Bu cümleden olarak, 16.02.1950 tarihinde yürürlüğe giren 5539 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un 1. maddesinin 1. fıkrasında, "*Bayındırlık Bakanlığı'na bağlı, tüzel kişiliği haiz olmak ve katma bütçe ile idare edilmek üzere Karayolları Genel Müdürlüğü kurulmuştur*" hükmü yer almakta olup, bu hüküm halen yürürlüktedir.

Yeri gelmişken; özel kanunla ve katma bütçe ile idare edilmek üzere kurulan Karayolları Genel Müdürlüğü'nün tüzel kişiliğinin dolayısıyla davada taraf ehliyetinin sona erip ermediğinin aydınlığa kavuşturulabilmesi için, 5018 S. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun incelenmesinde yarar görülmüştür.

Kamu mali yönetim ve denetim sistemi ile ilgi en köklü ve bütünsel değişiklik 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 10.12.2003 tarihinde yasalaşması ile gerçekleştirilmiştir. 26.05.1927 tarih ve 1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanunu'nun yerini alan 5018 sayılı Kanun, mali yönetim ve kontrol sistemimizin yapısını ve işleyişini yeni bir anlayışla ele almak suretiyle sistemin en temel esaslarını düzenlemekte; kamu bütçelerinin hazırlanma, uygulanma ve kontrol işlemlerinin nasıl yapılacağını, mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini ve raporlanmasını şekillendirmektedir.

5018 sayılı Kanun'un kapsamı, genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri olarak belirlenmiştir. 1050 sayılı Kanun sadece devlet tüzel kişiliğine dâhil idareler ile özel mevzuatlarındaki hükümler saklı kalmak üzere katma bütçeli ve özel bütçeli idarelerin mali yönetim ve denetimlerini kapsarken, 5018 sayılı Kanun, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri,

sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü kapsamaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali ve Kontrol Kanunu'nun (*Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*) 12. maddesinin 2. fıkrasında, "Merkezi yönetim bütçesi, bu Kanun'a ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerinin bütçelerinden oluşur" hükmüne yer verilmiş; 3. fıkrasında, "Genel bütçe, devlet tüzel kişiliğine dâhil olan ve bu Kanun'a ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin bütçesidir" tanımı yapıldıktan sonra; bu Kanun'a ekli (I) sayılı cetvelde "Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri" arasında, Karayolları Genel Müdürlüğü de gösterilmiştir. Dolayısıyla, eski sistemde katma bütçeli kuruluşlar kapsamında yer alan bazı kuruluşlar, somut olayda olduğu gibi Karayolları Genel Müdürlüğü, genel bütçe kapsamına alınmış; 5018 sayılı Kanun'un geçici 4. maddesinin 5436 sayılı Kanunla değişik metninde "Bu Kanun'da öngörülen mali yönetim ve kontrol sistemine uyum sağlanması amacıyla, Kanun kapsamındaki idarelerle ilgili mevzuatta ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nde gerekli değişiklikler, en geç 31.12.2007 tarihine kadar yapılır" hükmü öngörülmüştür. Görüldüğü gibi; 5018 sayılı Kamu Mali Kontrol Yönetimi Kanunu'nda Karayolları Genel Müdürlüğü'nün tüzel kişiliğini kaldıran açık bir düzenlemeye yer verilmediği gibi, az yukarıda açıklanan, aynı Kanun'un geçici 4. maddesi uyarınca 5539 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'da bu yönde bir değişiklik yapılmamış, başka herhangi bir yasal düzenlemeyle de Karayolları Genel Müdürlüğü'nün tüzel kişiliği kaldırılmamıştır.

Açıklanan bu hukuksal durum karşısında, Karayolları Genel Müdürlüğü'nün tüzel kişiliğinin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile sona erdirilmediği; 5539 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunla kurulan bu kamu tüzel kişiliğinin, Anayasa'nın 123/3. maddesi uyarınca yine bir kanunla kaldırılincaya kadar devam ettiği belirgindir. Bu itibarla, kamu tüzel kişiliği ve bununla medeni haklardan istifade (hak) ehliyeti bulunan Karayolları Genel Müdürlüğü'nün davada taraf olma ehliyetinin bulunduğu ve eldeki davada gerçek hasım durumunda bulunan Karayolları Genel Müdürlüğü aleyhine hüküm tesis edilmesi gerektiği her türlü duraksamadan uzaktır.

Direnme kararında sözü edilen, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 45. maddesine göre genel bütçe kapsamındaki kamu

idarelerinin edindiği taşınmazların Hazine adına tescil olunacağı ve bu taşınmazların Maliye Bakanlığı tarafından yönetileceği, aynı Kanun'un geçici 12. maddesinde ise, 45. maddenin 1. fıkrası uyarınca Hazine adına tescil edilmesi gereken taşınmazlardan ilgili kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunanların, bu idarelerin tüzel kişiliğinin sona erdiği tarihi izleyen 6 ay içerisinde herhangi bir işleme gerek olmaksızın tapuda re'sen Hazine adına tescil edileceğine dair düzenlemelerin, Karayolları Genel Müdürlüğü'nün tüzel kişiliğini açıkça kaldıran hükümler olmadığı; tam tersine, taşınmazların Hazine adına tescilini, anılan Kanun'la genel bütçe kapsamına alınan bu idarelerin tüzel kişiliğinin sona erme şartı ve belli bir süreye bağladığı görülmektedir. Şu da eklenmelidir ki; 4353 sayılı Maliye Vekaleti Baş Hukuk Müşavirliği'nin ve Muhakemat Umum Müdürlüğü'nün Vazifelerine, Devlet Davalarının Takip Usûllerine Dair Kanun gereğince Hazine avukatları genel bütçeye dahil idareleri davada temsil edebilir. Ancak davadaki tüm işlemler ve verilecek hüküm Hazine ya da Hazine avukatının leh ya da aleyhine değil, temsil olunan kamu tüzel kişiliği leh ya da aleyhine olacaktır. Bu nedenle Karayolları Genel Müdürlüğünü temsilen yasa gereği olarak davada Hazine vekilinin bulunması, Karayolları Genel Müdürlüğü'nün bağlı bulunduğu Bakanlığın, davanın tarafı olduğu anlamına gelmeyecektir. Hal böyle olunca; yerel mahkemece, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Karayolları Genel Müdürlüğü'nün salt genel bütçe kapsamına alınmış olmasının, tüzel kişiliğini sona erdirmeyeceği ve bu yönde yapılmış açık bir yasal düzenlemenin de bulunmadığı, henüz tüzel kişiliğini yitirmemiş olan Karayolları Genel Müdürlüğü'nün davada taraf ehliyetinin devam ettiği göz önünde tutularak; Hukuk Genel Kurulu'na da benimsenen Özel Daire bozma kararına uyulması ve gerçek hasım durumundaki Karayolları Genel Müdürlüğü aleyhine hüküm kurulması gerekirken, yanlıgılı gerekçeyle davalı Karayolları Genel Müdürlüğü'nün bağlı bulunduğu Bakanlık aleyhine tesis edilen önceki kararda direnilmesi usûl ve yasaya aykırıdır. Direnme kararı bu nedenle bozulmalıdır.”

## II. OLAYIN ÖZETİ

İnceleme konusu kararlarda Yüksek Mahkeme, esasen, husumet yönünde değerlendirmede bulunmuş; ancak, değerlendirmesini gerekçelendirirken “*kamu tüzel kişiliği*” olgusundan hareket etmiştir. Kamu tüzel kişiliğinin kurulması ve kaldırılmasında esas alınan “*kanun*” ölçütünün, 5018

sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu<sup>2</sup> açısından geçerlilik taşımadığından bahisle Yüksek Mahkeme, bu Kanun ile kamu mali yönetimini<sup>3</sup> araç kılmak suretiyle kamu tüzel kişiliği kurulamayacağı yönünde hüküm tesis etmiştir. Yüksek Mahkeme'ye göre, (somut olay bakımından), kamu tüzel kişiliğini kuran (ve dolayısıyla kaldırması gereken) kanun 5539 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'dur<sup>4</sup>; Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, bu nitelikte ve içerikte değildir. Yine ilk derece mahkemesinin Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 45'inci ve geçici 12'nci maddelerindeki düzenlemeleri, tüzel kişiliğin ortadan kalktığı şeklinde değil; tüzel kişiliğinin sona er/dirilme(s)i şartına bağlandığı şeklinde yorumlanması gerekmektedir.

### III. KARARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

#### A. HUKUKİ SORUN

“Davada öncelikle çözümlenmesi gereken uyumsuzluk; dava dilekçesinde davalı olarak gösterilen Karayolları Genel Müdürlüğü'nün tüzel kişiliğinin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile sona erdirilip erdirilmediği; bu konudaki saptamaya bağlı olarak da, Karayolları Genel Müdürlüğü'nün davada taraf ehliyetinin olup olmadığı, eş söyleyişle davada gerçek hasmın Karayolları Genel Müdürlüğü mü yoksa bağlı bulunduğu Bakanlık mı olduğu noktasındadır”<sup>5</sup>. Bu bağlamda, kamu tüzel kişiliğinin kurulması ve kaldırılmasında aranan temel ölçüt olan “*kamun*”dan ne anlaşılması gerektiği ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun, kamu tüzel kişiliğinin kurulması ve kaldırılması bakımından aradığı “*kamun*” niteliğinde olup olmadığı hususlarının irdelenmesi gerekmektedir. Bu nedenle aşağıda, öncelikle, kamu tüzel kişiliğine ilişkin esaslar incelenecek; daha sonra, bu

<sup>2</sup> RG. 24.12.2003-25326.

<sup>3</sup> Kamu mali yönetimi; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun “Tanımlar” başlıklı 3'üncü maddesinin “I” bendinde, “kamu kaynaklarının tanımlanmış standartlara uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlayacak yasal ve yönetsel sistem ve süreçleri” olarak ifade edilmektedir.

<sup>4</sup> Karayolları Genel Müdürlüğü'nün mülga teşkilât kanunu için bkz. RG. 16.2.1950-7434.

<sup>5</sup> Bkz. YHGK 12.12.2007 gün ve E. 2007/5-972, K. 2007/972 ile Yrg. 10. HD. 9.11.2009 gün ve E. 2008/7912, K. 2009/16970 sayılı karar gerekçeleri, (Kazancı İçtihat Bilgi Bankası).

esasların inceleme konusu olay(lar) ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu açısından uygunluğu değerlendirilecektir.

## **B. KAMU TÜZEL KİŞİLİĞİNİN TESPİTİNE İLİŞKİN ESASLAR**

### **1. Kamu Tüzel Kişiliğinin Belirlenmesi (Yolları)**

#### **a. Açıkça İfade Edilme: Tanımlanma**

Kamu tüzel kişiliğinin belirlenmesi ya da bir tüzel kişiğe kamu tüzel kişiliği kimliğinin kazandırılması için bir anayasal hükme ya da bir kanuna ihtiyaç vardır. Ancak bir anayasa hükmü ya da kanun tarafından bizzat ya da kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak idarî işlem(ler)le kamu tüzel kişiliği kurulabilir (Any.m.123/son). Bu nedenle, öncelikle, kamu tüzel kişiliğinin kurulmasını ve kamu tüzel kişiliğine kamusal ayrıcalıklarla donatılmasını sağlayan “kanun ile açıkça ifade edilme/tanınma” yolunun incelenmesi gerekmektedir. Bu yol ile kamu tüzel kişiliğinin varlığı açıkça ifade edildiği için tartışma söz konusu değildir; tüzel kişi kamu tüzel kişisidir.

#### **aa. Anayasa ile Açıkça İfade Edilme**

Kamu tüzel kişiliğinin belirlenmesinde kullanılan ilk usûl; kamu tüzel kişiliğinin Anayasa ile belirlenmesidir. Bu usûl ile bir tüzel kişinin kamu tüzel kişisi olarak nitelendirilmesi, açıkça anayasa hükümleriyle yapılmakta; anayasa, “açıkça” kamu tüzel kişiliği vurgusu yapmaktadır. Nitekim 1982 Anayasası’nın hazırlanmasında da bu usûlden yararlanılmış ve bazı tüzel kişiler kamu tüzel kişisi olarak nitelendirilmiştir; aşağıda bu kişiler incelenmektedir.

#### **aaa. (Anayasa ile Açıkça İfade Edilen) Devlet Tüzel Kişisi**

1982 Anayasası açısından benimsenen bu usûl, sadece sınırlı sayıdaki tüzel kişiler bakımından geçerlidir. Anayasa’nın kamu tüzel kişisi olarak nitelendirmediği tüzel kişiler bakımından bu durum, kamu tüzel kişisi olmadıkları şeklinde yorumlanmamaktadır. Kamu tüzel kişiliğinin tespiti için; bu kez, diğer kamu tüzel kişiliğini(n) belirle(n)me yollarına başvurularak sonuca varılacaktır. Ancak, Anayasa ile tanınan kamu tüzel kişiliğinin kaldırılması bakımından ise aynı usûl geçerlilik taşımamakta; mutlaka anayasa

koyucunun iradesi ile yani, Anayasa ile tanınan bir kamu tüzel kişiliği ancak anayasa değişikliği ile kaldırılabilir<sup>6</sup>.

1982 Anayasası'nın, tüzel kişilik tanıdığı kamu tüzel kişilerinden, ilki "devlet (tüzel kişiliği)" yani merkezî idaredir. Doktrinde yaygın olarak ifade edildiği üzere; devlet, "kendisini meydana getiren kişilerin kişiliklerinden ayrı bir hukukî kişiliğe sahiptir."<sup>7</sup> Zira devletin haklara ve borçlara sahip olabilmesi, malvarlığı edinebilmesi, yargılamada taraf sıfatını taşıması için yani çeşitli işlemlere taraf olabilmesi ancak tüzel kişilik kazanması ile mümkündür<sup>8</sup>. Devletin sürekliliği ilkesi de bunu gerektirmektedir<sup>9</sup>. Bu nedenle devletin tüzel kişiliği bulunmaktadır; 1982 Anayasası da devlet tüzel kişiliğini, "devlet ve diğer kamu tüzel kişileri" ifadesi ile çeşitli hükümlerinde, açıkça, belirtmiştir (Any.29/IV, 82/I, 128/I, 161/I).

Devlet (tüzel kişiliği) idare hukuku açısından, (başkent ve taşra teşkilâtından oluşan) genel idare ya da merkezî idare olarak tanımlanmakta; kapsamına giren kuruluşların ayrı bir kamu tüzel kişilikleri bulunmamaktadır. Devlet tüzel kişiliği, kural olarak, kendi görev alanlarına giren konular bakımından bakanlar tarafından temsil edilmektedir<sup>10</sup>. Bu durum, harcama ile ilgili konularda tüzel kişiliğe sahip olmayan birimlerin harcama hukukuna ilişkin yetkiler kullanmasını değiştirmemektedir. Başka bir deyişle, harcama ile yetkilendirme tüzel kişiliğin niteliği üzerinde herhangi bir ölçüt etkisi doğurmamaktadır. Örneğin, 2879 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Kanunu'nun 3'üncü maddesine göre; "Cumhurbaşkanlığı bütçesi genel bütçeye dâhildir. İta amiri Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteridir". Aynı şekilde, 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usûlleri Hakkında Kanun'un Başkan'ın görev ve yetkilerininin

<sup>6</sup> Bkz. **Gözler**, İdare Hukuku, s. 170.

<sup>7</sup> Bkz. **Arsel**, s.29. Krş. **Okandan**, s.835; **Kapani**, s.41. Aynı yönde **Gözler**, İdare Hukuku, s. 163.

<sup>8</sup> Bkz. ve krş. **Hatemi**, s.35 vd.; **Özsunay**, s.33 vd.; **Oğuzman-Seliçi-Oktay**, s. 180 vd.

<sup>9</sup> Bkz. **Gözler**, İdare Hukuku, s. 164.

<sup>10</sup> Başbakanlık bakımından devlet tüzel kişiliği başbakan tarafından temsil edilmektedir. Cumhurbaşkanlığı (idari) teşkilâtı bakımından devlet tüzel kişiliği ise Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri tarafından temsil edilmektedir. Öte yandan yasama organı ile yargı organlarının da devlet tüzel kişiliğinden ayrı kamu tüzel kişiliği bulunmamaktadır; idari faaliyetleri devlet tüzel kişiliği adına yürütülmektedir. Bkz. **Gözler**, İdare Hukuku, s. 166.



tanımlandığı 13'üncü maddesinin (e) bendine göre, “*Harcamaların Mahkeme bütçesine uygunluğunu denetlemek.*” başkanın görevidir.

İnceleme konusu olay ve kamu mali yönetimi bakımından tüzel kişilik sorunu da işte bu noktada karşımıza çıkmaktadır. İdarî teşkilâtlanması, anayasal düzeyde, üniter sistemden hareketle, merkezden yönetim-yerinden yönetim esasına dayalı ülkemizde, ihdas edilen kamu mali yönetim sistemi anayasal ilkelere dayandırılmamıştır. Aksine, idarî teşkilâtlanma, kamu mali yönetim sistemine ve bütçelemeye uyarlanmıştır ya da uyarlanmaya çalışılmıştır. Başka bir deyişle, idarî teşkilâtlanma üzerine oturması gereken mali yönetim sistemi yerine, (yeni) mali yönetim sistemi üzerine (mevcut) idarî teşkilat oturtulmak istenmiştir. Ancak ihdas edilen kamu mali yönetim sistemi, model olarak federal sistem eksenli uluslar arası sınıflandırmayı esas aldığı (hukukî) boşluklar ortaya çıkmakta; inceleme konusu karar(lar) da bu sorundan doğmaktadır<sup>11</sup>. Nitekim Karayolları Genel Müdürlüğü önce Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli I sayılı Cetvel'de yer almış; bu durum, kamu tüzel kişiliğinin kaldırılması olarak yorumlanmıştır<sup>12</sup>. Ancak bu durum, aşağıda belirtileceği üzere hukuka aykırılık taşımaktadır. Daha sonra ise, söz konusu kurum, kendi teşkilât kanunu ile yapılan düzenleme ile II sayılı Cetvel'e dâhil edilmiştir<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> “Esasen, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun uluslararası sınıflandırmaya paralel getirdiği ayrım, federal devletlerdeki federal bütçeyi çağrıştırmaktadır. Merkezî idare, federal yürütme organını; genel bütçe, federal hükümetin bütçesini (başkan veya başbakan ve bakanlıklar); özel bütçeler ise, özerk federal idarelerin (agency, board vs.) bütçelerini ifade etmektedir. Federal hükümet, federal kurumların ve eyaletlerin (state) bütçelerinden sorumlu değildir. Federe devletlerin bütçeleri kendi hüküm ve tasarrufları altındadır”, Ayrıntılı bilgi ve eleştiri için bkz. Burak **Pınar**, Kamu Mali Yönetim Sisteminin Hukukî Analizi, (Doktora Tezi), (DEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı), İzmir 2009, s.91 vd. Ayrıca bkz. **Bayar**, Temel Kanunlar, s. 19; **Bayar**, Kanun, s.50. Krş. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, Ayrıntılı Oyu

<sup>12</sup> Bkz **Nohutçu**, İdare Hukuku, s.86.

<sup>13</sup> 6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü'nün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 43'üncü maddesine göre; “10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (I) sayılı cetvelde yer alan “43) Karayolları Genel Müdürlüğü” ibaresi bu cetvelden çıkarılmış, anılan Kanuna ekli (II) sayılı cetvelin “B) Özel Bütçeli Diğer İdareler” bölümüne “11) Yükseköğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu” sırasından sonra gelmek üzere “12) Karayolları Genel Müdürlüğü” ibaresi eklenmiş, (I) ve (II)

**bbb.** (Anayasa ile Açıkça İfade Edilen) Diğer Kamu Tüzel Kişileri

1982 Anayasası'nda devlet tüzel kişiliği dışında “diğer kamu tüzel kişileri” ifade edilmektedir; bununla (merkezî yönetim dışındaki) yerinden yönetim kuruluşları kastedilmektedir. Bunlar yer yönünden yerinden yönetim kuruluşu olan ve Anayasa'nın 127'nci maddesinde ifadesini bulan “yerel yönetimler” ile hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu olan ve Anayasa'nın 130'uncu, 133'üncü, 134'üncü ile 135'inci maddelerinde ifadelerini bulan, sırasıyla, “üniversiteler, TRT, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu ile Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları”dır. Bunların kamu tüzel kişiliğine sahip kılınmasının neden(ler)i devlete tüzel kişilik tanınması ile aynıdır<sup>14</sup>. Bunların kamu tüzel kişiliğinin devlet tüzel kişiliğinden farklı yanları<sup>15</sup>; “kendi kendini düzenleyebilme yetkisine sahip olmamaları<sup>16</sup>, vesayet denetimi ile denetlenmeleri<sup>17</sup> ve yetki alanlarının sınırlı bir alanda geçerli olması<sup>18</sup>”dır.

**bb.** Kanun ile Açıkça İfade Edilme

**aaa.** Genel İlke Bakımından

Kamu tüzel kişiliğinin belirlenmesinde kullanılan ikinci usûl; kamu tüzel kişiliğinin kanun ile belirlenmesidir. Bu usûl ile bir tüzel kişinin kamu tüzel kişisi olarak nitelendirilmesi, açıkça kanun hükümleriyle yapılmakta; kanunda, “açıkça” kamu tüzel kişiliği(ne sahip oluğu) vurgusu yapılmak-

*sayılı cetvellerdeki idarelerin sıra numaraları teselsül ettirilmiştir.*”, (RG.13.7.2010-27640)

<sup>14</sup> Bkz. **Gözler**, İdare Hukuku, s. 167.

<sup>15</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. **Gözler**, İdare Hukuku, s. 167-169.

<sup>16</sup> Kendi kuruluş ve çalışma usûl ve esaslarını ancak yasama organının çıkaracağı kanunlarla (ve kanuna dayanılarak çıkarılan idarenin düzenleyici işlemleri ile) düzenleyebilirler. Bkz. **Duran**, s.67.

<sup>17</sup> Hatta bu durumun, kural olarak, “(hukuken) devlet ile eşitlik esası” olarak anlaşılması gerekir. Bkz. **Gözler**, İdare Hukuku, s. 167.

<sup>18</sup> Buna göre; devlet tüzel kişisi (tüm) ülke üzerinde (kanunla sınırlanmamış tüm konularda) genel yetkili; hizmet yerinden yönetim kuruluşları (tüm) ülke üzerinde (kuruldukları amaç ile sınırlı olarak) özel yetkili ve yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları ise (görev yerleri ile) sınırlı bir coğrafi alanda (kanunla sınırlanmamış tüm konularda) genel yetkili kamu tüzel kişileridir. Bkz. **Gözler**, İdare Hukuku, s. 168-169.

tadır. Burada kanunun varlığı, sadece basit bir şekil şartı olarak değil; aynı zamanda, tüzel kişiliğe üstün ve ayrıcalıklı hak ve yetkilerle donatılma anlamına gelen kamu gücünü de tanıyan/sağlayan bir unsur olarak kabul edilmelidir. Bu yol ile kamu tüzel kişiliğinin varlığı açıkça ifade edildiği için, yukarıda belirtildiği üzere, tartışma söz konusu değildir; kamu tüzel kişiliği mevcuttur. Hatta buradaki tanımlama o kadar kesindir ki, kamu hizmeti sunan ve kamusal ayrıcalıklarla donatılmış bir tüzel kişi özel hukuk tüzel kişisi olarak tanımlanabileceği gibi<sup>19</sup>, bir özel hukuk tüzel kişisi niteliğine sahip bir kişi de kamu tüzel kişisi olarak tanımlanabilir<sup>20</sup>.

Kamu tüzel kişiliğinin kurulmasında, (bir) kanunun anayasal hüküm gereği aranması, kamu tüzel kişiliğini kuran kanunun niteliğinin de mevcut uygulamalar karşısında tartışılmasını gerektirmiştir.

Türk Parlamento Hukuku'nda şekli/biçimsel ve maddî anlamda kanun ayırımına dayanak olacak bir hüküm bulunmamakta olup içeriği ne olursa olsun yasama organınca "*kamun*" adıyla kabul edilen her metnin kanun olarak kabul edilmesi gerekmektedir. Buna göre, şekli (anlamda) kanun anlayışında, Anayasada belirlenen kanun koyma usûlüne uygun olarak bir kanunun çıkartılması yeterli olup, maddî anlamda; genel, soyut ve kişisel olmayan hukuk kurallarını içermesi, mutlak anlamda gerekmez. O halde kamu tüzel kişiliğinin kurulmasında da, şekli (anlamda) kanun anlayışı geçerli olacaktır<sup>21</sup>. Yasama organınca, kanun adı altında çıkarılan tüm düzenlemelerin, tüzel kişiliğe ilişkin bir belirleme/nitelendirme yapması durumunda, kamu

<sup>19</sup> Krş. **Günday**, s.68.

<sup>20</sup> Vakıf(larca kurulan) üniversitelerinin statüsü bu konuya örnektir. Bkz. 2809 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilâtı Kanunu (RG.30.3.1983-18003) Ek md.4, 5, 33, 35, 36, 37, 38, 39, 40-55, 71-76, 94, 104-117, 119-124, 132-143. Fransız Danıştay'ı ve Fransız Uyuşmazlık Mahkemesi'nin örnek içtihatları için bkz. **Gözler**, s.93.

<sup>21</sup> Bir kanun, haklar, mükellefiyetler ve müeyyideler üzerinde genel bir düzenleme yapmıyorsa ve sübjektif nitelikte ise böyle bir kanun "*şekli kanun*" niteliğindedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Erdoğan **Teziç**, 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı, İstanbul 1972, s.33 vd. Ayrıca bkz. **Teziç**, Kaynaklar, s.12; **Aybay-Aybay**, s.156; Krş. **Çağan**, s.103. Ayrıca bkz. Anayasa Mahkemesi de bir kararında maddî anlamda kanunu, dolaylı bir biçimde, "...*kamu yararına geleceği düzenleyici, mücerret, şahsi olmayan genel hukuk kuralları...*" olarak tanımlamıştır. Bkz. Any.M., 11.10.1963 gün ve E.1963/124, K.1963/243, (AMKD. S.1, s.430). Ayrıca Any.M., 3.5.1966 gün ve E.1966/4, K.1966/25, (RG.11.7.1966-12345).

tüzel kişiliğinin kurulduğu kabul edilecektir. Burada asıl sorun, kanun hükmünde kararnamelelerin çıkarılabilmesi için aranan yetki kanunlarının da bu kapsamda değerlendirilip değerlendirilmeyeceğidir.

Kanunlar arasında hiyerarşi olmadığına göre, yetki kanununun hukukî değeri, yasama organının çıkardığı herhangi bir kanun kadardır<sup>22</sup>. Dolayısıyla, kanun hükmünde kararnameleler ile şekli kanun niteliğindeki yetki kanunu aracılığıyla kamu tüzel kişiliği kurulması, hukuken mümkündür<sup>23</sup>. Söz konusu 6223 sayılı Yetki Kanunu'nun "Amaç ve Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinin birinci fıkrasında;

"Bu Kanunun amacı, kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini sağlamak üzere;

- a) Kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasındaki dağılımının yeniden belirlenerek;
  - 1) Mevcut bakanlıkların birleştirilmesine veya kaldırılmasına, yeni bakanlıklar kurulmasına, anılan bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarıyla hiyerarşik ilişkilerine,
  - 2) Mevcut bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların bağlılık ve ilgilerinin yeniden belirlenmesine veya bunların mevcut, birleştirilen veya yeni kurulan bakanlıklar bünyesinde hizmet birimi olarak yeniden düzenlenmesine,
  - 3) Mevcut bakanlıklar ile birleştirilen veya yeni kurulan bakanlıkların görev, yetki, teşkilat ve kadrolarının düzenlenmesine, taşrada ve yurt dışında teşkilatlanma esaslarına,
- b) Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurlar, işçiler, sözleşmeli personel ile diğer kamu görevlilerinin çalışmalarında etkinliği artırmak üzere, bunların atanma, nakil, görevlendirilme, seçilme, terfi, yükselme, görevden alınma ve emekliye sevk edilme usûl ve esaslarına, ilişkin konularda düzenlemelerde bulunmak üzere Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermektir."

<sup>22</sup> Gözler, KHK, s.66.

<sup>23</sup> Bkz. 6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu, (RG.3.5.2011-27923).

şeklinde ifade edilmek suretiyle, Anayasa'nın 113'üncü<sup>24</sup>, 123'üncü<sup>25</sup>, 126'ncı<sup>26</sup> ve 128'inci<sup>27</sup> maddeleri gereği, kanunla düzenlenmesi gereken konularda, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin kullanılması sağlanmıştır. Burada tartışılması gereken husus, doğrudan şekli kanun anlayışından hareketle, yetki kanunlarının, kamu tüzel kişiliğin kurulması için uygun ve yeterli olarak kabul edilmesidir. Bu açıdan, yetki kanununun unsurları incelenmelidir.

İlk olarak, 6223 sayılı Yetki Kanunu'nun, amaç ve kapsam unsurlarının Anayasa Mahkemesi'nin aradığının<sup>28</sup> aksine; “soyut”, “geniş içerikli”, “her yöne çekilebilecek geniş anlatımlarla gösterilmiş” olduğu anlaşılmaktadır.

<sup>24</sup> 1982 Anayasası'nın 113'üncü maddesinin birinci fıkrası şu şekildedir; “Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı kanunla düzenlenir.”

<sup>25</sup> 1982 Anayasası'nın 123'üncü maddesinin birinci fıkrası şu şekildedir; “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir”

<sup>26</sup> 1982 Anayasası'nın 126'ncı maddesinin son fıkrası şu şekildedir; “Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir.”

<sup>27</sup> 1982 Anayasası'nın 128'inci maddesinin ikinci fıkrası şu şekildedir; “Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.”

<sup>28</sup> “Anayasa'nın 91. maddesi Yetki Yasası'nda Bakanlar Kurulu'na verilen yetkinin “amacı”, “kapsamı” ve “ilkelerini”nin de belirtilmesini zorunlu kılmıştır. Amaç, Bakanlar Kurulu'nun kendisine verilen yetki ile neleri gerçekleştirme gerektiğini belirlediğinden yetki yasasında KHK'nin amacı da somut olarak belirtilmelidir. KHK'nin amacı ve kapsamı da konusu gibi geniş içerikli her yöne çekilebilecek yuvarlak ve genel anlatımlarla gösterilmemeli; değişik şekillerde yorumlamaya elverişli olmamalıdır. Çünkü KHK'nin yetki yasasında gösterilen amaç ve kapsam doğrultusunda çıkarılıp çıkarılmadığının saptanması hem yargısal hem de siyasal denetim açısından zorunludur. KHK, yasada gösterilen amaç dışında yürürlüğe konulmuşsa veya yetkinin kapsamını aşılırsa bu durumu onu yetki yasasına ve dolayısıyla Anayasa'ya aykırı kılar.” Bkz. Any.M., 6.2.1990 gün ve E.1988/62, K.1990/3, (AMKD. S.26, s.105). Aynı yönde Any.M., 5.2.1990 gün ve E.1990/22, K.1992/6, (AMKD. S.29, s.88); Any.M., 13.11.1995 gün ve E.1995/45, K.1995/58, (AMKD. S.31, s.786). Konu açısından ayrıca bkz. Any.M., 12.12.1991 gün ve E.1991/27, K.1991/50, (AMKD. S.27, s.679); Any.M., 16.9.1993 gün ve E.1993/26, K.1993/28, (AMKD. S.29, s.320 vd); Any.M., 7.7.1994 gün ve E.1994/49, K.1994/45-2, (AMKD. S.30, s.259 vd); Any.M., 29.11.1994 gün ve E.1994/68, K.1994/80, (AMKD. S.31, s.487). Eleştiri ve değerlendirmeler için bkz. **Gözler**, KHK, s.42 vd.

Oysa, 6223 sayılı Yetki Kanunu'nda "Kamu hizmetlerinin süratli, düzenli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülebilmesi" olarak belirtilen amaç, Anayasa Mahkemesi'nin önceki kararlarında, Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edilmiştir. Yüksek Mahkeme, iptal kararının gerekçesini de, kapsamın "belirgin ve sınırlı olmadığından somutlaştırılmadığı"na dayandırmıştır<sup>29</sup>. Yine yetki kanunlarında yer alan ilkeler bakımından da aynı gerekçe ile iptal kararları mevcuttur<sup>30</sup>. Oysa aynı amaç ve kapsam, 6223

<sup>29</sup> "Anayasa'nın 87. maddesine göre, ancak belli konularda KHK çıkarma yetkisi verilmesi gerekirken dava konusu Yasa'yla her konuyu kapsayacak biçimde genel bir yetki verilmiştir. Bakanlar Kurulu, ayrı tutulan iki kurum dışında tüm kamu kurum ve kuruluşlarını yeniden örgütleyebilecek, bunların görev ve yetkilerini yeniden düzenleyebilecek, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin ücret, aylık, disiplin ve cezaları ile emeklileri hakkında kanun ve KHK'lerde değişiklik yapabilecek, Devletin gelirleri ve harcamalarına ilişkin tüm mevzuatı "kamu malî yönetimi" kavramı içinde değerlendirerek yeni kurallar getirebilecektir. Sınırları geniş ve belirsiz konularda düzenleme yapmak üzere Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisi verilmesi, Anayasa'nın 87. maddesinde belirtilen "belli konu"larda verilen yetki olarak değerlendirilemez. Öte yandan, yasa, Anayasa'nın 91. maddesinde belirtilen öğeleride içermemektedir. Yasa'nın 1. maddesinde çıkarılacak KHK'lerin "kapsam" ve konusu içiçe girmiş, kapsamının çok geniş ve sınırsız olması nedeniyle de verilen yetkinin 91. maddede öngörülen yasak alana girip girmediğinin denetimi olanaksız hale gelmiştir. Konu ve kapsamındaki bu sınırsızlık ve belirsizlik, TBMM'ne ait olan yasama yetkisinin yürütme organına devri anlamına gelir. Amaç, konu, ilke ve kapsamla ilgili sınırların belirli olması gerekirken bunlara uyulmadan KHK çıkarma yetkisi verilmesi Anayasa'nın 7. maddesine aykırılık oluşturur. Yasa'nın 2. maddesinde, Bakanlar Kuruluna verilen yetkinin ivedi ve zorunlu hallerde kullanılması gerektiği belirtilmiştir. Yetkinin "önemli, ivedi ve zorunlu" durumlarla sınırlandırılması, dava konusu Yetki Yasası'nda olduğu gibi bunun takdirinin Bakanlar Kuruluna bırakılmasıyla değil, amacın, kapsamın ve konunun içeriği yönünden ivedi ve zorunlu olduğunun yasakoyucu tarafından saptanmasıyla olanaklıdır. Niteliği itibarıyla uzun süreli ve çok yönlü çalışmayı gerektiren düzenlemeler ivedi ve zorunlu olarak nitelendirilemez. Dava konusu Yasa'nın amaç ve kapsamındaki genişlik ve sınırsızlık, verilen yetkinin önemli, ivedi ve zorunlu durumları içerip içermediğinin tespitine imkan vermemektedir.", (Any.M., 5.10.2000 gün ve E. E. 2000/45, K. 2000/27, (28.10.2000-24214).

<sup>30</sup> "Yetki Yasası'nın 3. maddesinde çıkarılacak KHK'lerin ilkeleri belirlenmiştir. Yasa'nın 1. maddesinde belirtilen amaca ulaşabilmek için uygulanacak ilkelerin açıkça ve gelişigüzel uygulamalara yol açmayacak biçimde belirlenmesi gerekir. Çünkü bunlar çıkarılacak KHK'lerin yargısal denetiminde de ölçüt olarak kullanılacaktır. Yasa'da belirtilen ilkelerin bir bölümü "amaç" olarak değerlendirilebilecek niteliğe sahip olup, bir bölümü de somutlaştırılmamış, her yana çekilebilir, genel anlatımlardan oluşmaktadır.",

sayılı Kanun bakımından da aynı/benzer şekilde düzenlenmiştir. Ancak Yüksek Mahkeme güncel kararında, Anayasa'ya aykırılık tesbit etmemiştir<sup>31</sup>. Yüksek Mahkeme gerekçesinde;

“belirlenen bu konunun mutlaka dar kapsamlı olması gerektiği yönünde Anayasada herhangi bir kural bulunmamaktadır. Kaldı ki, yetki kanunlarında KHK’lerle düzenlenmesi için yetki verilen konunun kapsamının sınırlı mı yoksa geniş mi olduğu şeklindeki bir irdelemenin, sübjektif değerlendirmeleri ortaya çıkaracağı hususu, izahı gerektirmeyecek derecede açıktır. Ayrıca, konu ve kapsamın belirlenmiş olduğunun söylenebilmesi için, hangi yasalarda değişiklik yapılacağına yetki kanununda mutlaka sayma yoluyla gösterilmesi de şart değildir. Bu nedenle, dava konusu yasa kurallarında, bir kısım kanunların isimleri sıralandıktan sonra belirlenen bu iki konuyla ilgili “*diğer kanun ve kanun hükmünde kararnameler*”de de değişiklik yapılabileceğinin ifade edilmiş olması, konunun belirli olmadığı iddiasına dayanak teşkil edebilecek bir husus değildir. Zira konu ve kapsamın belirtilmiş olması kaydıyla, belirlenen bu konu ve kapsamın sınırları içine hangi yasa ya da KHK’lerin girdiğinin yetki yasasında sayma yoluyla gösterilmesi şart değildir. Bu husus 1961 ve 1982 Anayasalarının konuyla ilgili düzenlemelerinin karşılaştırılmasından da açıkça anlaşılmaktadır. Şöyle ki, 1961 Anayasasının konuyla ilgili 64. maddesinde “*Yetki veren kanunda ... yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin açıkça gösterilmesi*” şartı aranmışken, 1982 Anayasasının 91. maddesinde böyle bir şarta yer verilmemiştir. Yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin yetki yasasında açıkça gösterilmesi şart olmadığına göre, hangi kanunlarda ya da KHK’lerde değişiklik yapılacağına yetki kanununda sayma yoluyla gösterilmesi de şart değildir.”

(Any.M., 7.7.1994 gün ve E. 1994/49, K. 1994/45-2, (RG. 10.9.1994-22047). “Yetki Yasası’nın 3. maddesinde de çıkarılacak KHK’lerin ilkeleri belirlenmiştir. İlke olarak belirlenen hususlar, amaç olarak belirlenen hususların hemen hemen aynıdır. “Ülkenin coğrafi durumuna, ekonomik şartlarına ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre yeni il ve ilçeler” kurulurken hangi ölçütlerin esas alınacağı açıklıkla belirtilmemiştir. Başka bir anlatımla Yasa’da ilke olarak belirlenen hususlar somutlaştırılmamış, her yana çekilebilir genel anlatımlardan oluşmuştur.”, (Any.M., 4.7.1995 gün ve E. 1995/35, K. 1995/26, (AMKD., S.31, s.599).

<sup>31</sup> Any.M., 27.10.2011 gün ve E. E. 2011/60, K. 2011/147, (15.12.2011-28143).

şeklinde ifade etmek suretiyle, Bakanlar Kuruluna hangi konularda kanun hükmünde kararname çıkarılması için yetki verildiğinin belirli olmadığına ilişkin Anayasa'ya aykırılık iddiasını, önceki kararlarının aksine, isabetli görmemiştir<sup>32</sup>. Dolayısıyla, yerleşik içtihatlarının değiştirilmesine yönelik olarak kabul edilebilecek bu (yeni) içtihatla birlikte, yürütme organının düzenleme yetkisi, yetki kanunları aracılığıyla genişletilmekte, yürütme organına kamu yönetimi ve kamu mali yönetimi alanında, yetki kanunu dışında, bir kanuna ihtiyaç duymadan düzenleme yapma serbestisi sağlanmaktadır.

### *bbb. İnceleme Konusu Karar Bakımından*

#### **bbb1. Kararın Gerekçesi Bakımından**

Kamu tüzel kişiliğini tanımlayan kanunlar, gerek kanun yapma tekniği gerek idarî teamüller kapsamında idarî teşkilât ve/ya da kuruluş kanunlarıyla yapılmaktadır. Bu niteliği taşımayan kanunlarla kamu tüzel kişiliği tanınmasına bir engel bulunmamakta; ancak kanun yapma tekniğine uygun düşmemektedir. Bu nedenle, inceleme konusu olay bakımından, Karayolları Genel Müdürlüğü'nün önce Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na

<sup>32</sup> Yüksek Mahkeme'nin kararı bakımından tartışılması gereken ancak konumuz ile doğrudan bağlantılı olmayan bir husus da, kanun hükmünde karamamenin çıkarılma usûlündeki içtüzüğe aykırılık sorunudur. Muhalefet partilerinin yoğun itirazına konu olan bu durum, Anayasa Komisyonu'nun yetki kanununu incelemeyi reddetmesidir. Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 23'üncü maddesinin birinci fıkrasına göre; "*Tasarı, teklif veya kanun hükmünde kararnamelerin hangi komisyonlarda görüşüleceği, esas ve tali komisyonların hangisi olacağı, işin komisyonlara havalesi sırasında Başkanlık tarafından tespit edilir.*" Burada, tali komisyon olarak Anayasa Komisyonu; esas komisyon olarak Plan ve Bütçe Komisyonu görevlendirilmiştir. Dolayısıyla burada, esas komisyon tercihinde sorun bulunmaktadır. Zira esas komisyon, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 23'üncü maddenin ikinci fıkrasına göre; "*Raporu Genel Kurul görüşmelerine esas olacak komisyon*"dur. Bu açıdan, yetki kanunlarının Anayasa Mahkemesi nezdindeki "*sabıkalı*" durumu nedeniyle, esas komisyon olarak Anayasa Komisyonu'nun tercih edilmesi daha uygun olabilirdi. Bu nedenle hukuka uygunluk bulunmadığı düşünülmektedir. Ancak mevzuata uygunluk konusunda ise sorun yoktur. Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 23'üncü maddenin son fıkrasına göre; "*tali komisyonlarca süresi içinde görüş bildirilmemesi; esas komisyonun raporunu hazırlamasına engel değildir.*"



ekli I sayılı Cetvel’de yer alması; daha sonra II sayılı Cetvel’e dâhil edilmesinin kamu tüzel kişiliğinin kaldırılması olarak yorumlanması mümkün değildir<sup>33</sup>. Oysa aşağıda belirtildiği üzere, yasama sürecinde ve idarenin yorumunda aksi düşünce bulunmaktadır ve hâla varlığını sürdürmektedir<sup>34</sup>.

Kamu tüzel kişiliğini kuran kanun idarî teşkilât kanunlarıdır. Karayolları Genel Müdürlüğü örneğinden bakıldığında, gerek mülga 5539 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun gerek 6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun<sup>35</sup>’da, açıkça, kamu tüzel kişiliği vurgusu yapılmıştır. Bu ifade kaldırılmadığı sürece, bütçesine esas oluşturan cetveldeki değişiklik, kamu tüzel kişiliği bakımından etki doğurmayacaktır. Kamu tüzel kişiliğinin, 5018 sayılı Kanun’la kaldırıldığı kabul edilse bile, kamu tüzel kişiliğinin

<sup>33</sup> Benzer bir durum da Orman Genel Müdürlüğü bakımından görülmüştür. Nitekim, 1.7.2006 tarihli 5538 sayılı Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Ekleneş ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 19’uncu maddesi ile söz konusu kurum genel bütçeli olmaktan çıkarılmış, özel bütçeli hale getirilmiştir. 5538 sayılı Kanun’un gerekçesinde bu husus; Orman Genel Müdürlüğü’nün genel bütçeli olmasının Anayasa’nın 169’uncu maddesi gereğince hizmet sunmasını mümkün kılmayacağı (ya da sorunlara yol açacağı) ve hizmetlerini zaten döner sermaye bütçesiyle karşılaması nedeniyle bu yönde bir düzenleme getirildiği ifade edilmiştir.

<sup>34</sup> Nitekim Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü bakımından, aynı yönde yorum yapılmak suretiyle; Maliye Bakanlığı tarafından 30.12.2011 gün ve 28158 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan (B) Seri, 6 Sıra No.lu Tahsilât Genel Tebliği’nde “2) Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünün Hukuki Yapısı” başlığı altında bu husus şöyle vurgulanmıştır; “Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü (DSİ) 28/2/1954 tarihinde yürürlüğe giren 6200 sayılı Kanunun 1 inci maddesiyle kamu tüzel kişiliğini haiz mülhak (katma) bütçeli bir kamu idaresi olarak kurulmasına rağmen, 24/12/2003 tarihli ve 25326 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak bir bütün olarak 1/1/2006 tarihinde yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Devlet tüzel kişiliğine dahil genel bütçe kapsamında bir kamu idaresine dönüşmüştür. Ancak, 2/11/2011 tarihinde yürürlüğe giren 662 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin (662 sayılı KHK) 49’uncu maddesiyle 6200 sayılı Kanunun 1 inci maddesinde yapılan değişiklikle DSİ, 2/11/2011 tarihinden itibaren kamu tüzel kişiliğine sahip özel bütçeli bir kuruluş halini almıştır.”

<sup>35</sup> RG. 13/7/2010-27640.

sağlanması bakımından yine (kendi) teşkilât kanunu tercih edilmiş; 6100 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 43'üncü maddesi ile (yine bütçe türü değiştirilmek suretiyle) kamu tüzel kişiliğine sahip kılınmıştır. Bu husus, Kanun Tasarısı'nın Genel Gereğesindeki şu şekilde ifade edilmiştir;

“5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 12'nci maddesinin ikinci fıkrasında “Merkezi yönetim bütçesi bu Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvelerde yer alan kamu idarelerinin bütçelerinden oluşur.” hükmüne yer verilmiş; adı geçen Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasında Karayolları Genel Müdürlüğüne de yer verilmiştir. Ancak bu düzenleme, uygulamada Karayolları Genel Müdürlüğüne yürütülen faaliyetlerin yerine getirilmesinde sıkıntılara yol açmıştır. Bu nedenle Tasarıda, Karayolları Genel Müdürlüğü özel bütçeli bir kuruluş şeklinde yeniden düzenlenerek Devlet tüzel kişiliği dışında ayrı bir tüzel kişiliğe sahip kılınmış, bu çerçevede 5018 sayılı Kanunun sistematığına uygun olarak anılan Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde çıkarılarak (II) sayılı cetvelde yer alan özel bütçeli diğer idareler bölümüne eklenmiştir. Bu suretle Karayolları Genel Müdürlüğünün görev ve faaliyetlerini yerine getirirken gerekli olan kararların ve işlemlerin alınma ve icra edilebilme süreçlerinin kısaltılarak, görev ve sorumluluklarının daha kısa sürede ve daha dinamik bir şekilde yerine getirebilmesi amaçlanmıştır.”

Madde gerekçelerinde de aynı husus tekrarlanmış, 3'üncü madde hükmü ile tüzel kişiliğin sağlandığı şu ifadelerle vurgulanmıştır;

“Madde ile Genel Müdürlüğün kuruluşuna ilişkin esaslar düzenlenmekte olup, Bayındırlık ve İskân Bakanlığına bağlı, katma bütçeli ve tüzel kişiliği haiz olarak kurulmuş olan Karayolları Genel Müdürlüğü, görev ve faaliyetlerini yerine getirirken, gerekli olan kararların ve işlemlerin alınma ve icra edilebilme süreçlerinin kısaltılarak, görev ve sorumluluklarının daha kısa sürede ve daha dinamik bir şekilde yerine getirebilmesi amacıyla, Ulaştırma Bakanlığına bağlı, özel bütçeli ve kamu tüzel kişiliği bulunan bir kuruluş haline dönüştürülmektedir.”

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 81'inci maddesinin (f) bendinde yer alan “*Bu Kamunun geçici maddelerindeki hükümler saklı kal-*

mak kaydıyla; f) Diğer kanunların bu Kamuna aykırı hükümleri, yürürlükten kaldırılmıştır.” hükmünün de kamu tüzel kişiliğini kaldırma şeklinde yorumlanması mümkün değildir. Aynı şekilde, doktrinde ileri sürülen bir başka görüş çerçevesinde, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 12’nci maddesinin üçüncü fıkrasının bir tüzel kişilik kurulmasını ifade edebileceği<sup>36</sup>; dolayısıyla, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile tüzel kişilik kurulabileceği şeklinde yorum hukuka uygun değildir. Zira Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, nitelik itibarıyla, bir idarî teşkilât kanunu değil, bir (mali) usûl kanunudur<sup>37</sup>; kamu tüzel kişiliğine ilişkin esaslara yer vermemektedir. Nitekim, Kanun’un “Amaç” başlıklı 1’inci maddesindeki; “*kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemek*” ile “Kapsam” başlıklı 2’nci maddesindeki; “*malî yönetim ve kontrolünü kapsar.*” ifadeleri, bunu açıkça göstermektedir. (Kamu) Mali yönetim(i) ise, aynı Kanun’un “Tanımlar” başlıklı 3’üncü maddesinin (I) bendinde; “*kamu kaynaklarının tanımlanmış standartlara uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlayacak yasal ve yönetsel sistem ve süreçleri*” olarak tanımlanmaktadır. Bu düzenlemelerden hareketle, kamu tüzel kişiliğe ilişkin teşkilât kanunlarında bulunan hükümlerin, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na aykırı olduğundan bahisle yürürlükten kaldırıldığıнын söylenmesi mümkün değildir. Buradaki sorunun “önceki kanun-sonraki kanun, özel kanun- genel kanun ilişkisi içerisinde yürürlükten kaldırma” yoluyla çözümlenmesi gerektiği düşünülebilir<sup>38</sup>. Bu durumda da kurumun tüzel kişiliğine ilişkin bir sona erdirmesi değil, bütçe (türü) yönünden değişiklik getirmesi söz konusu olacaktır. Kaldığı ki; “kamu hukuku teorisinde, bütçenin türü, kamu tüzel kişisinin türünü değil; kamu tüzel kişisinin türü, bütçenin türünü belirler. Bir kamu tüzel kişisi, merkezî idare ise belirli bir tür bütçeye, mahallî idare ise başka tür bütçeye, kamu kurumu ise daha başka bir tür bütçeye sahip olur. Yoksa bir kamu tüzel kişisi, belirli bir tür bütçeye sahip oldu diye, kamu kurumu

<sup>36</sup> Gözler, Yanlış Kullanım, s.861.

<sup>37</sup> Nitelendirme için bkz. Yaltı, s.9. 5018 sayılı Kanun’un diğer açılardan kanun yapma tekniğe aykırı olduğu yönünde bkz. Yüksel, s.19 vd.

<sup>38</sup> Bkz. Yusuf Karakoç, Tartışmalar, (20.Türkiye Maliye Sempozyumu, Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma”, 23-27 Mayıs 2005, Karahayıt/Pamukkale), (TC. Pamukkale Üniversitesi İktisadî ve İdarî Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü Yayın No:1), s.196-197.

olmaktan çıkıp, merkezî idare haline gelmez. Belirli bir tür bütçeye sahip olmak, kamu idaresi veya kamu kurumu olmanın doğurduğu pek çok sonuçtan sadece biridir. Bu sonuçlardan sadece birisi değişti diye, bu sonuçlara yol açan varlığın kendisinin ortadan kalktığını söylemek mantıkla bağdaşmaz.<sup>39</sup>”

Karayolları Genel Müdürlüğü'nün kamu tüzel kişiliğinin varlığı hususunda ileri sürülen hukuka aykırı son gerekçe ise, hazine avukatlarının söz konusu kurumu temsil etmesidir<sup>40</sup>. Ancak bu husus da, inceleme konumuz olan Yargıtay kararları tarafından kamu tüzel kişiliği ölçütünü oluşturmayacak şekilde gerekçeye bağlanmış ve temsil yetkisinin kullanılması ile

<sup>39</sup> “Ayrıca belirtelim ki, Orman Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü gibi teşkilatlar, birer teknik bilgi ve uzmanlık kuruluşudurlar. Bunların yürüttükleri faaliyeti hakıyla yerine getirebilmeleri için, kendi başlarına işlem tesis edebilmeleri, kendi işlemleriyle hak ve borç altına girebilmeleri, mahkemeler huzurunda davacı ve davalı olabilmeleri, kendilerine has bir malvarlığına sahip olmaları, kendilerine has bir personelinin olması, kendilerine has gelir ve giderlerinin olması, yani malî özerkliğe sahip olması ve nihayet daha hızlı karar alabilmeleri ve kararlarını etkili bir şekilde yürütebilmeleri için bunların belli bir idarî özerkliğe sahip olmaları gerekir. Tüm bunlar ise, söz konusu Genel Müdürlüklerin kendilerine has bir tüzel kişiliğe sahip olmasıyla mümkündür. Bu Genel Müdürlüklerin tüzel kişiliği kaldırılıp, bunlar merkezî idarenin içine sokulursa, bunların özgülendikleri kamu hizmetinin etkili ve verimli bir şekilde yürütülmesi mümkün olmaz. Kamu kurumlarına devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişilik tanınmasının sebebi, zaten bunları idarî ve malî açıdan özerkleştirerek, bunların daha hızlı, etkili ve verimli çalışmalarını sağlamaktır.”, Bkz. **Gözler**, Yanlış Kullanım, s.862-863.

<sup>40</sup> “Mesela Karayolları Genel Müdürlüğünün tüzel kişiliği kalktıktan sonra, bu Müdürlüğün mülkiyetinde bulunan gayrimenkullerin Hazineye devri (tapuda Hazine adına tescili) gerekir. Bu Müdürlüğe tüzel kişilik tanınunca da söz konusu gayrimenkullerin adı geçen Genel Müdürlüğe devri (tapuda Karayolları Genel müdürlüğü adına tescili) gerekir. Uygulamada bunlar fevkalade zaman alır ve oldukça masraflıdır. Bazen de telafisi imkânsız durumlara ortaya çıkmış olabilir. Örneğin Karayolları Genel müdürlüğüne ait olan ve Hazineye devredilmiş bulunan gayrimenkuller Hazine tarafından başka idarî birimlere tahsis edilmiş, başka kamu tüzel kişilerine devredilmiş ve hatta özel kişilere satılmış dahi olabilir. Yine mesela Karayolları Genel Müdürlüğünün tüzel kişiliği kalktıktan sonra bu Genel Müdürlüğün davalarının, kendi avukatları tarafından değil, Hazine avukatları tarafından takip edilmeleri gerekir. Bu konuda hiçbir uzmanlığı olmayan Hazine avukatlarının milyar dolarlık otoyol projeleriyle ilgili davaları nasıl takip edebilecekleri merak konusudur.”, Bkz. **Gözler**, Yanlış Kullanım, s.863-864.

tüzel kişilik statüsü arasında doğrudan bir ilişki kurulamayacağını, açıkça ifade etmiştir. Bu durumda, yargı karar(lar)ının aksine, idarenin düzenleme yetkisini kullandığı görülmektedir. İdarenin bu yönde işlem(er) tesis etmesi, yargı kararlarının bağlayıcılığına ilişkin Anayasa'nın 138'inci maddesinin son fıkrasının açıkça ihlâli olarak yorumlanmalıdır. Zira anayasal hüküm, açıkça, "Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez." şeklinde emredici bir düzenleme getirmektedir. O halde ortada, açıkça, hukuka aykırı bir düzenleme bulunmaktadır.

### **bbb2. Gerekçenin Bağlayıcılığı Bakımından**

İnceleme konusu karar bakımından hukuka aykırılık mevcut olmakla birlikte, kararın hüküm fıkrasının husumet ile ilgili olduğu dikkate alındığında, ortaya gerekçenin bağlayıcılığı sorunu çıkmaktadır. Zira, Yüksek Mahkeme'nin husumete ulaşmasında ortaya koyduğu gerekçe, inceleme konumuz bakımından önem taşımaktadır.

Gerekçenin bağlayıcılığı konusunda, doktrin ve yargı uygulamasında farklı görüşler bulunmaktadır. Yargı kararlarının gerekçelerinin bağlayıcılığını (kesin bir biçimde) reddeden görüşlere bakıldığında; kanunun gerekçesinin de bağlayıcı olmaması<sup>41</sup>; gerekçenin karara ulaşılmasını sağlayan hukuksal nedenleri belirten tamamlayıcı bir yol gösterme aracı olduğunu<sup>42</sup>; gerekçenin maddî âlemde hukukî sonuç doğurucu niteliğinin olmadığı yani icraî olmadığı<sup>43</sup> ve 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 303'üncü maddesi hükmünün, (gerekçenin bağlayıcı olmadığına ilişkin) düzenlemesini<sup>44</sup> ileri sürmektedir. Yargı kararlarının gerekçelerinin bağlayıcılığını terditli olarak kabul eden görüşlere bakıldığında; ilk görüş, hükme doğrudan götüren gerekçenin hükme dâhil olduğunu ve bağlayıcılığını; gerekçe olmasa da aynı sonuca gidilebilecek ise gerekçenin bağlayıcı olmadığını kabul

<sup>41</sup> **Aybay**, Kuru Sorunlar, s.67. Aynı yönde bkz. ve krş. **Selçuk**, "Yargı Kararlarının Gerekçeleri Ne Kesindir Ne De Bağlayıcı", ([www.stargazete.com](http://www.stargazete.com), 5.2.2008).

<sup>42</sup> **Aliefendioğlu**, Kuru Sorunlar, s.66-67.

<sup>43</sup> **Karayalçın-Yongalık**, s. 116 vd.

<sup>44</sup> **Dursun**, s.49 vd.

etmektedir<sup>45</sup>. Diğer bir görüş ise, gerekçenin maddî anlamda kesin hükümden soyutlanmadığını, üç durumda gerekçenin maddî anlamda kesinlikle ilgisinin olduğunu ileri sürmektedir. Bu görüşe göre bu üç durum; hüküm fıkrasının açık olmaması, davanın reddinin (usûlden ya da esastan olduğunun) saptanması ve gerekçenin hüküm fıkrasına sıkı sıkıya bağlı olmasıdır<sup>46</sup>. Bu konudaki son görüş ise, gerekçenin bağlayıcılığının sadece kamu hukuka ait olduğunu<sup>47</sup>; bu alan içinde de (sadece) Anayasa Mahkemesi kararları bakımından gerekçenin bağlayıcı olması gerektiğini kabul etmektedir<sup>48</sup>. Gerekçenin bağlayıcılığını ileri süren görüş ise, terditli olarak ileri sürülen görüşler paralelinde gitmekte ve hüküm fıkrası ile ayrılmaz bir bağlılığın olduğu durumlarda gerekçenin (kesin hükme dâhil olması sebebiyle) bağlayıcı olduğunu ileri sürmektedir<sup>49</sup>. Bu konuda, bizim de katıldığımız en tutarlı olan, hukuka ve hakkaniyete uygun görüş ise, hüküm ile zorunlu anlam bağlantısının varlığının gerekçeyi de bağlayıcı kıldığı yönündeki görüştür. Bu görüşe göre ise, “ilk yargılamada verilen hükümde olguya ilişkin ulaşılan sonuçlar ile ikinci yargılamada talep edilen hukukî sonuç, genetik ve işlevsel açıdan birbiriyle bağlantı içinde ise, maddi anlamda kesin hüküm gerekçe üzerine genişlemek durumundadır. Bu durumda hükmün sonuç kısmı ile gerekçesi arasında zorunlu bir anlam bağlantısı kurulur. Böylelikle maddi kesin hükmün etkisi gerekçe üzerine genişler<sup>50</sup>”. Aksi halde, sert, keskin, net

<sup>45</sup> Şener, Kuru Sorunlar, s.53.

<sup>46</sup> Kuru, Usûl, s.3561-3562.

<sup>47</sup> Uler, Kuru Sorunlar, s. 67.

<sup>48</sup> Aybay, Kuru Sorunlar, s.55; Güran, s.180 vd.

<sup>49</sup> Dş. 13.5.1968 gün ve E. 1966/2564, K.1968/1968, AİD, C.IV, S.4, 1971, s.224-225. Aynı yönde Aliefendioğlu, s.294.

<sup>50</sup> Meriç, s.430. Bu şekilde gerekçenin etkinliği de sağlanmış olacak ve özellikle denetimin sağlanmasına da hizmet edilmiş olunacaktır. Bkz. Kunter, s.b/28, II; Erem, s. 500; Aşçıoğlu, s.156-158. Ayrıca bkz. Karakoç, Gerekçe, s. 281-282. Krş. Şeker, s.262 vd. Nitekim Danıştay, bir kararında; “Anayasanın 141. maddesine göre mahkemelerin her türlü kararlarının gerekçeli olması zorunludur. 2577 sayılı İdari Yargılama Usûlü Kanunu’nun 24. maddesinin (e) bendinde de, kararın dayandığı hukuki sebepler ile gerekçenin kararlarda belirtileceği hükmüne bağlanmıştır. Kararın gerekçesinin, maddi olayın hukuki açıdan değerlendirilmesine ilişkin olacağı da açıktır. Mahkeme kararlarının hüküm fıkrası ile birlikte esas unsurlarından olan gerekçe, yargı mercilerinin yargısal kararlarının doğru, haklı, yasal, makul ve denetlenmesine olanak verecek şekilde temellendirilmesi olarak tanımlanabilir. Yargı kararlarının denetlenmesine olanak vere-

ve ödünsüz olan hükmün, kendisini besleyen gerekçeden<sup>51</sup> bağımsız olduğu kabul edilir ki bu, hükmün doğasına aykırılık teşkil eder. Kaldı ki her mahkeme kararının “özü”, vardığı hükmü belirleyen sebepler ve esaslardır; kesin hükmün gerekçe üzerine genişleyen bu yanı, esas hukuksal temeli ve koyduğu hukukî prensip ile bağlayıcı kuvveti ihtiva eder. Bu çerçevede bağlayıcı hukuk prensibi, her zaman kararın lafzından yani hükmünden çıkarılmaz, çoğu gerekçeden çıkarılır<sup>52</sup>. Bu nedenle gerekçenin hüküm kısmı sadece batıl değildir; aynı zamanda gerekçe ile hüküm arasındaki çelişki halinde de, usûlüne uygun verilmiş bir hükümden de söz edilmesi mümkün

cek şekilde temellendirildiğinden sözedilebilmesi için de davanın sonucuna etkili iddia, olay ve olguların açık bir şekilde ortaya konulması, temyiz başvuru hakkının etkili bir şekilde kullanılabilmesine olanak sağlayacak yeterlikte ve açıklıkta olması gerekmektedir.” şeklinde içtihadta bulunmuştur. (Bkz. Dş. 13. D. 28.5.2008 gün ve E.2007/2822, K.2008/4487, www.danistay.gov.tr). Bu şekilde, yargı kararının, farklı hukukî düzenlemeler yoluyla ihmal edilmesi ya da işlevsiz bırakılmasının da önüne geçilmiş olacaktır. Nitekim Anayasa Mahkemesi, bir kararında bu hususa vurgu yapmıştır. Yüksek Mahkeme’ye göre; “Anayasa’nın 153. maddesinin son fıkrasında, “Anayasa Mahkemesi kararları Resmî Gazete’de hemen yayımlanır ve yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzelkişileri bağlar” hükmünü öngörmüştür. Anayasa, böylece başta yasama organı olmak üzere, Anayasa’da sayılan organ, kuruluş ve kişiler yönünden Anayasa Mahkemesi kararlarına uyma ve bu kararlara aykırı davranmama yükümünü getirmiştir. Bu bağlılık, Anayasa Mahkemesinin Anayasa’ya aykırı bularak iptal ettiği bir konuda aynı içerik ve nitelikte yeni bir yasa çıkarılmamasını da gerekli kılar. Anayasa’nın bu hükmü gereğince, yasama organı Anayasa Mahkemesinin Anayasa’ya aykırı görerek iptal ettiği bir kuralın aynı ya da değişik ifadelerle benzerini yasalaştırmaması gerekir. Yasama organı, Anayasa Mahkemesinin iptal kararından sonra aynı konuda yeni bir yasa yaparken Anayasa Mahkemesi kararının gerekçesinde gösterilen iptal nedenlerini dikkate almalıdır. Anayasa Mahkemesi kararlarıyla bağlılık, özellikle yasama organı yönünden, Anayasa Mahkemesinin kararlarındaki iptal gerekçesiyle de bağlılığı içerir.” (AYMK, 24.5.1988 gün ve E.1988/11, K.1988/11, RG. 28.07.1988-19882). Anayasa Mahkemesi, daha sonraki kararlarında, gerekçenin bağlayıcılığı yönündeki görüşünü yerleşik hale getirerek, kararlarında açıkça ifade etmiştir. “Anayasa Mahkemesi’nin yerleşik kararlarında da belirtildiği gibi bağlayıcılık, kararların sonucu kadar gerekçeleri yönünden de geçerlidir. Bu nedenle yasakoyucunun aynı konuda çıkaracağı yeni yasada Anayasa Mahkemesi kararının sonucu ile birlikte gerekçesini de gözönünde bulundurması gerekmektedir.” (AYMK, 12.12.1991 gün ve E.1991/27, K.1991/50, RG. 29.01.1992-21126).

<sup>51</sup> Şeker, s.260.

<sup>52</sup> Davran, s.193.

değildir<sup>53</sup>. Nitekim Yargıtay, hakkında hüküm verilen hak ile gerekçe arasındaki bağlantı dolayısıyla ilk yargılamada verilen hükmün gerekçesinde tespiti yapılan hususlardan ikinci yargılamaya bakan mahkemenin ayrılama-yacağı görüşündedir<sup>54</sup>. Dolayısıyla, inceleme konusu karar bakımından, kamu tüzel kişiliğine ilişkin yapılan tespitler de, zorunlu anlam bağlantısı dolayısıyla genişleyerek, kesinlik kazanacak ve Anayasa'nın 138'inci maddesinin son fıkrası gereğince, yasama ve yürütme organları ile idareyi bağlayacaktır.

#### ***b. Açıkça İfade Edilmeme: Çıkarım***

Anayasa ve/ya da kanunlarda kamu tüzel kişiliğinin “açıkça” belirtilmediği durumlarda da kamu tüzel kişiliğinin tespiti mümkün olabilir. Bu durumda, iki ölçütten yola çıkılarak kamu tüzel kişiliğinin tespitine çalışılacaktır; Devlet tarafından kurulmuş olma ve kamusal/kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılmış olma. Bu iki ölçütün gerçekleşmesi durumunda tüzel kişiliğin özelliklerinden kamu tüzel kişisi olduğu çıkarımı yapılır.

#### ***aa. Kamu Tüzel Kişiliği Açıkça İfade Edilmeksizin Kamunla Kurulma***

Kamu tüzel kişiliğinin kuruluşunda esas olan kanun ölçütünün (bu başlığı altında) kamu tüzel kişiliğine ilişkin açık bir ifade/belirleme bulunmasa bile, tüzel kişiliği kuran bir (teşkilât) kanunun(un) bulunması yeterli kabul edilmektedir. Bu bağlamda bir tüzel kişilik, kanun ile kurulmuşsa, kamu tüzel kişiliğine ilişkin açık bir belirleme bulunmasa bile, diğer şart olan kamusal ayrıcalıklarla donatılma şartının da gerçekleşmesi şartıyla kamu tüzel kişisi olarak kabul edilecektir<sup>55</sup>.

<sup>53</sup> Erem, s.507, dn.20.

<sup>54</sup> Bkz. HGK, 25.03.1983 gün ve E.1980/9-1684, K.1983/295, YKD Kasım 1983, s. 1569; 7. HD, 18.04.2006 gün ve E.2006/1264, K2006/1226, Legal HD Kasım 2006, Yıl: 4, Sayı: 47, s. 3474 vd.; 7. HD, 30.09.2005 gün ve E.2005/2765, K.2005/2838, MİHDER 2006, Cilt: 2, Sayı: 3, s. 720 vd.; 8. HD, 05.07.2005 gün ve E.2005/3088, K.2005/5077, Legal HD Ağustos 2005, Yıl: 3, Sayı: 32, s. 2965-2966; 14. HD, 26.12.2005 gün ve E.2005/9934, K.2005/12263, Legal HD Şubat 2006, Yıl: 4, Sayı: 38, s. 528-529).

<sup>55</sup> Doktrinde bu konuda TÜBİTAK ve TODAİE örnekleri verilmektedir. 278 sayılı Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu Kurulması Hakkında Kanun'un 1'inci maddesine göre; “Türkiye'nin rekabet gücünü ve refahını artırmak ve sürekli



Kanunla kurulmasına karşılık tüzel kişiliğin kimliği konusunda, doktrinde ve yargı kararlarında tartışmalı olan tüzel kişilikler de vardır. “Kamu gücü/kamu(sal) ayrıcalıklara sahip kılınmış olma” başlığı altında ayrıntılı olarak değerlendirilmekle birlikte; bu tüzel kişilikler kanunla kurulmakta, “idare hukuku ve kamu kanunlarına bağlılık ilkesine tâbi olmakta”<sup>56</sup> ancak tüzel kişilik kimlikleri farklı olmaktadır<sup>57</sup>.

kılmak için; toplumun her kesimi ve ilgili kurumlarla iş birliği içinde, ulusal öncelikler doğrultusunda bilim ve teknoloji politikaları geliştirmek, bunları gerçekleştirecek alt yapının ve araçların oluşturulmasına katkı sağlamak, araştırma ve geliştirme faaliyetlerini özendirmek, desteklemek, koordine etmek, yürütmek; bilim ve teknoloji kültürünün geliştirilmesinde öncülük yapmak amacıyla, **tüzel kişiliğe**, idarî ve malî özerkliğe sahip, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığıyla ilgili “Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu” kurulmuştur. Kurumun kısa adı TÜBİTAK’tır.”, (RG.24.7.1963-11462). 7163 sayılı Türkiye ve Orta - Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Teşkilat Kanunu’nun 1’inci maddesine göre; “Amme İdaresinin muasır telakkisine göre gelişmesine yararlı çalışmalar yapmak suretiyle idare sanatında eleman yetiştiren ve memurların idari sahada olgunlaşmasını sağlamayı hedef tutan ve 6139 sayılı kanunla musaddak Teknik Yardım Anlaşması gereğince kurulmuş olan Türkiye ve Orta - Doğu Amme İdaresi Enstitüsü ilmi, idari ve mali muhtariyeti ve **hükmi şahsiyeti haizdir.**”, (RG.5.7.1958-9947). Bkz. **Gözler**, s. 94. Krş. **Günday**, s.69.

<sup>56</sup> “İlkokul Öğretmenleri Sağlık ve Sosyal Yardım Sandığı”nın tüzelkişiliğe sahip bir kamu kurumu olduğuna ve bu kurumun bir ölçüde Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığının vesayeti altında bulunduğu daha önce işaret olunmuştu. 3179 sayılı Kanunla yapılan değişiklikten önceki hükme göre, bu vesayet yetkisi, genel kurulca hazırlanan “anastatü”nün onaylanmasından ibarettir. Kamu tüzelkişilerinin, nitelik vs özellikleriyle bağdaştığı ve statülerinin elverdiği ölçüde, özel hukuk tüzelkişileri 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. Kamu tüzelkişilerinin kurulması, organları, görev ve yetkileri, işleyiş vs çalışma usülleri, yasal ve idari işlemlerle her zaman yeniden düzenlenebilir. Çünkü Anayasa’nın 123. maddesinde kamu tüzelkişiliği’nin ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulacağı hükmü yer almış bulunmaktadır. Bu durumda; kanun koyucunun, kamu tüzelkişiliğini genel yararın belirlediği ihtiyaca göre kurması ve onu kimi yetkilerle donatması asıldır. Anayasa’da bir kamu tüzelkişiliğinin kurulması halinde, ona varlık verecek olan kanunda ne gibi kurallara ve ilkelere uyulacağı öngörülmemiş ise bu husus tamamen kanun koyucunun takdirine bırakılmış demektir. Şu halde, kuruluş emrini Anayasadan almayan ve fakat bir kanunla kurulan ve kısa adı İLKSAN olan “İlkokul Öğretmenleri Sağlık ve Sosyal Yardım Sandığı’nın, kendi kendisini yönetme, yetkisine sahip kamu tüzelkişiliği şeklinde kurulması zorunluluğu yoktur. 3179 sayılı Kanunun 2. maddesiyle 4357 sayılı Kanuna eklenen geçici 5.

**bb. Kamu Tüzel Kişiliği Açıkça İfade Edilmeksizin İdarî İşlem ile Kurulma**

Anayasa'nın 123'üncü maddesinin üçüncü fıkrasına göre; kamu tüzel kişiliği, kanun dışında, kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak (idarî işlem ile) kurulabilir. Burada kanunun açıkça verdiği yetkiyi, kanundaki hükümlerle kuruluşa ilişkin esasları idarî işlem ile düzenlemek şeklinde anlamak gerekir. Kanunî düzenleme kamu tüzel kişiliğine ilişkin bir tespiti yer vermekte, tüzel kişiliğin hangi idarî işlem ile kurulacağına ilişkin düzenleme getirmektedir. Buradaki idarî işlem; köylerin kuruluşuna ilişkin

maddenin ikinci fıkrasında "Bu statünün hazırlanmasında sandığım mevcut organlarından, Genel Kurul, Genel Yönetim Kurulu, Merkez Yürütme Kurulu ve Denetim Kurulu müştereken veya ayrı ayrı istişarî görüş bildirebilir" denilmektedir. Burada, İlksan'ın belli organlarının sadece düşüncesini bildirmeye imkan verildiği, sandık anastatusünün düzenleme yetkisini Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığının takdir ölçülerine bırakıldığı görülmektedir. Bu husus hiç şüphesiz İlksan'ın kendi kendini yönetme yetkisini büyük ölçüde daraltmakta ise de belli bir hizmeti yapmakla görevli kılınan bu kuruluşun yönetim biçiminin yasa ile bu şekilde yeniden düzenlenmesinde Anayasaya aykırılık bulunmamaktadır.", (AYMK. 28.11.1985 gün ve E.1985/5, K.1985/22), (RG.21.1.1986-18995).

<sup>57</sup> Bkz. ve karşı. **Akyılmaz**, s.36. Ayrıca **Güran**, İdarî İşlem, s. 1278; **Sezginer**, s.94. "Türkiye Diyanet Vakfının Medeni Kanun hükümlerine göre kurulmuş bir özel hukuk tüzel kişisi olması, tümü merkezi idarenin üst düzey kamu görevlilerinden oluşan Vakıf Yönetim Kurulunca idari usul ve esaslara göre tesis edilen işlemin idari niteliğini ortadan kaldırmaz. Bir özel hukuk tüzel kişisi olmakla birlikte Türkiye Diyanet Vakfının, kurucuları ile organlarının tümüyle kamu görevlilerinden oluştuğu ve genel bütçeli idare bütçesinde yer alan kamu hizmetinin yerine getirilmesi amacıyla kurulduğu dikkate alındığında; Vakıf, yapısı ve işlevleri yönünden nitelik itibarıyla kamusal alana taşmakta; lojman tahsisi konusunda Vakıf Konut Talimatında belirtilen yetkili komisyonlarca tesis edilen işlemler diyanet hizmetiyle birlikte yürüyen ve ona bitişik idari nitelik taşımaktadırlar.", (Bkz. Dş. 5. D. 1.4.2003 gün ve E.2000/624, K.2003/1085, www.danistay.gov.tr). Bu konuda (5779 sayılı Kanun sonrasına ilişkin olmak üzere) Türkiye Futbol Federasyonu'nun tüzel kişiliği doktrinde tartışılmış ve özel hukuk hükümlerine tâbi, kanunla kurulan, özel statüde bir üst yapılanma olduğu ileri sürülmüştür. Bkz. **Petek-Erişir**, s.205; **Ağar**, s. 306-307. Ancak kendi mevzuatında açıkça belirtilmemekle birlikte, kamu gücü kullandığı ve idarî işlem tesis ettiği kabul edildiğinde "kamu hizmetinden etkilenen", "virtüel kamu hizmeti sunan" (**Özay**, s.33; **Berk**, s.21 vd.; **Özelçi**, s.97-98) ve kamu tüzel kişiliği ağır basan bir tüzel kişilik olduğu düşünülmektedir. Ayrıca bkz. Dş. 10. D. 17.6.1991 gün ve E.1991/1149, K.1991/2286, (www.danistay.gov.tr).

olarak bir bakanlık kararı şeklinde olabileceği gibi<sup>58</sup>, Bakanlar Kurulu kararı şeklinde de olabilir<sup>59</sup>. Hatta Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan; organik anlamda yasama, fonksiyonel anlamda yürütme işlemi kabul edilen kanun hükmünde kararnamele ile de kamu tüzel kişiliği kurulabilmektedir<sup>60</sup>.

Anayasal düzenleme, kamu tüzel kişiliğinin kuruluşunda “kanun”u öne çıkarırken, bir başka anayasal ilke olan “kanunî idare” ilkesi ile kamu tüzel kişiliğinin kuruluşuna ilişkin esasları pekiştirmektedir. Buna göre, idarenin kuruluş (ve örgütlenmesinde) aslî yetki yasama organına ait olmakla birlikte, anayasal esas gereğince hiçbir idarî kuruluş kendiliğinden var olmayıp her idarî kuruluş varlığını/dayanağını kanunlardan almaktadır (Any. m.113/I-III)<sup>61</sup>.

*cc. Kamusal/Kamu Gücü Ayrıcalıklarıyla Donatılmış Olma*

Kamu gücü ayrıcalıkları, özel hukukta görülmeyen, özel hukuku aşan özelliklerdir<sup>62</sup>. Burada kamu tüzel kişisi, öteki gerçek ve tüzel kişilerle eşit durumda olmayıp onlarla girişeceği hukukî ilişkilerde üstün yetkilerle donatılmış; onların rızası olmaksızın onlar hakkında yeni hukukî durumlar yaratabilme veya mevcut hukukî durumları değiştirebilme imkânına sahiptir<sup>63</sup>. Ancak, kamu gücü ayrıcalıklarına sahip olma ya da özel hukukta görülme-

<sup>58</sup> 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 2'nci maddesinin c bendine göre; “Yeniden köy kurulması veya yerinin değiştirilmesi Bayındırlık ve Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlıklarının mütalaası alınmak suretiyle İçişleri Bakanlığı'nın kararıyla kurulur”, (RG. 18.06.1949-7236).

<sup>59</sup> 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 3'üncü maddesine göre; “Ajanslar, bölgeler esas alınarak, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile kurulur.”, (RG. 08.02.2006-26074).

<sup>60</sup> 233 sayılı Kamu İktisadî Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 3'üncü maddesine göre; “Teşebbüsler Bakanlar Kurulu kararı ile kurulur.”. (RG. 18.6.1984-18435 Mük.) Ayrıca bkz. **Bülbül**, s.32.

<sup>61</sup> Bu durum, yani aslî yetkinin yasama organına ait olması, üniter devlet ve idarenin bütünlüğü ilkelerinin doğal bir sonucudur. Bkz. **Günday**, s.41.

<sup>62</sup> **Gözler**, s.87.

<sup>63</sup> Bu durum, yani aslî yetkinin yasama organına ait olması, üniter devlet ve idarenin bütünlüğü ilkelerinin doğal bir sonucudur. Bkz. **Günday**, s.68.

yen ayrıcalıklara sahip olma, tek başına tüzel kişilik ölçütü değil, kurulmuş bir tüzel kişiliğin yan/tamamlayıcı unsuru olarak değerlendirilebilecektir<sup>64</sup>.

### SONUÇ

Kamu mali yönetiminde yaşanan reform arayışları sonrası kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu kurumlarının bütçeleri, önceki yıllara ve hukukî düzenlemelere nazaran, disiplin altına alınmış ve Kanun'a ekli cetvellerde sınıflandırılmıştır. Yapılan sınıflandırma, 1982 Anayasası ile açıkça hükme bağlanan idari teşkilât(lanma) esaslarını gözardı etmek suretiyle gerçekleştirilmiş ve Kanun'a hazırlık çalışmaları sırasında referans alınan federal sistemi benimseyen ülkelerdeki sınıflandırma esas alınmıştır. Bu açıdan idari teşkilata uygun bir bütçeleme sistemi yerine, bütçeleme sistemine uygun bir idari teşkilat uygunluğu sağlanmaya çalışılmış ve sorunlarla karşılaşmıştır. Bu sorunların kaynağında yatan anlayış çeşitli açılardan hukuka aykırı olmakla birlikte, temeldeki söz konusu hukuka aykırılık, kamu tüzel kişiliğinin tesbitinde de ortaya çıkmıştır.

Kamu tüzel kişiliğinin belirlenmesine ilişkin esaslar, Anayasa'nın açık ve âmîr hükmü gereğince kanuna bağlanmış ve idarî teamüller uyarınca da idarî teşkilât kanunları ile düzenlemeler yapılmış; tüzel kişilikler ihdas edilmiştir. Hukuka uygun bu uygulama sonrası, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli cetvellerde kanunla yapılan değişikliklerle, tüzel kişiliğinin kurulma ve/ya da kaldırılması şeklinde bir anlayış belirmiş ve yerleşmeye başlamıştır. Bu anlayışın sorgulanmasına esas oluşturacak yargı kararı ortaya çıktıktan sonra da hukuka aykırı söz konusu uygulama devam etmiş ve halen devam etmiştir.

Kamu tüzel kişiliğini kuran kanun idarî teşkilât kanunlarıdır. Bu kanunlarda açıkça ya da genel kanun-özel kanun ilişkisi içinde kamu tüzel kişilik vurgusu yapılmadan gerçekleşen değişikliklerin, kamu tüzel kişilikler üzerinde kurucu ya da bozucu etkisinden de söz edilemeyecektir. İnceleme konusu yargı kararının gerekçesinde açıkça uygulama alanı bulan bu hususun, yine Anayasa'nın hükümleri gereğince idare tarafından dikkate alınması ve buna göre işlem(ler) tesis edilmesi gerekmektedir.

<sup>64</sup> Bkz. **Gözler**, Yanlış Kullanım, s.862-863.

### *Kaynakça\**

- Ağar, Serkan;** “Türk Spor İdaresinde Türkiye Futbol Federasyonu’nun Yeri ve İşlevi -Kurumsal İnceleme-”, (Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı 63, 2006), s.271-320.
- Akyılmaz, Bahtiyar;** İdarî Usûl İlkeleri Işığında İdarî İşlemin Yapılış Usûlü, (Yetkin Yayınları), Ankara 2000.
- Aliefendioğlu, Yılmaz;** Anayasa Yargısı ve Türk Anayasa Mahkemesi, (Yetkin Yayınları), Ankara 1996.
- Aşçıoğlu, Çetin;** “Yargıda Gerekçe Sorunu”, (Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arkivi, 2003, S.8, İstanbul Barosu Yayını), s.154-161.
- Arsel, İlhan;** Anayasa Hukuku: Demokrasi, Ankara 1964.
- Aybay, Gündüz/Aybay, Rona;** Hukuka Giriş, 6.Baskı, (İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları), İstanbul 2011.
- Bayar, Doğan;** “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Ne Getir(m)iyor?”, (Maliye Dergisi, S.144, Eylül-Aralık), s.47-62, (Kanun).  
\_\_\_\_\_; “Kamu Yönetiminin Temel Kanunları”, (Maliye Dergisi, S.145, Ocak-Nisan), s.5-36, (Temel. Kanunlar).
- Berk, Kahraman;** “Türkiye Futbol Federasyonu’nun Türk İdare Teşkilâtı İçindeki Yeri”, (İÜHFM, S.2, Yıl:2006, C.LXIV), s.3-24.
- Bülbül, Erdoğan;** Kamu İştirakleri, (Beta Yayınları), İstanbul 2004.
- Çağan, Nami;** Vergilendirme Yetkisi, (Kazancı Yayınları), İstanbul 1982.
- Davran, Bülent;** Mukayeseli Medenî Hukuk Dersleri, İstanbul 1968.
- Duran, Lütfü;** İdare Hukuku Dersleri, İstanbul 1982.
- Dursun, Hasan;** “Mahkeme Kararlarının Gerekçesi Bağlayıcı mıdır?”, (Terazi Hukuk Dergisi, Aralık 2011, Sayı:64), s.45-55.

\* Dipnotlarda adı geçen eserler, yazarların soyadları ile anılmıştır. Aynı yazarın birden fazla çalışmasına yapılan atıflar, kısaltılmış şekilleriyle parantez içinde gösterilmiştir.

- Erem, Faruk; *Diyalektik Açından Ceza Yargılaması Hukuku*, 6. Baskı, (Işın Yayınları), Ankara 1986.
- Gözler, Kemal; “5018 ve 6085 Sayılı Kanunlarda Bazı İdare Hukuku Terimlerinin Yanlış Kullanımı Üzerine: 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 6085 Sayılı Yeni Sayıştay Kanununda Kullanılan ‘Genel Yönetim’, ‘Merkezî Yönetim’, ‘Kamu İdareleri’ Terimleri Hakkında Bir Eleştiri”, (Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl 2011, Cilt 60, Sayı 4), s.837-917, (Yanlış Kullanım).
- Gözler, Kemal; *İdare Hukuku Cilt: I, 2.Baskı*, (Ekin Basın Yayın Dağıtım), Bursa 2009, (İdare Hukuku).
- Gözler, Kemal; *Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukukî Rejimi*, (Ekin Basın Yayın Dağıtım), Bursa 2000, (KHK).
- Güran, Sait; “İdare Hukukundan Kesitler”, (İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, C. 13, S. 1, 2000), s.178-191, (Kesitler).
- Hatemi, Hüseyin; *Medenî Hukuk Tüzel Kişileri I*, İstanbul 1979.
- Kapanî, Münci; *Politika Bilimine Giriş*, İstanbul 1996.
- Karakoç, Yusuf; *Tartışmalar, (20.Türkiye Maliye Sempozyumu, Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma*”, 23-27 Mayıs 2005, Karahayıt/Pamukkale), (TC. Pamukkale Üniversitesi İktisadî ve İdarî Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü Yayın No:1), s.196-197.
- \_\_\_\_\_ ; “Yargı Kararlarının Dili ve Gerekçesi”, (Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arkivi, 2007, S.16, İstanbul Barosu Yayını), s.275-282, (Gerekçe).
- Karayalçın, Yaşar/Yongalık Aynur; *Hukukda Öğretim - Kaynaklar - Metod Problem Çözme*, 7. Baskı, (Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü), Ankara 2008.
- Kuru, Baki; *Hukuk Muhakemeleri Usûlü, Cilt:IV*, İstanbul 2001, (Usûl).
- \_\_\_\_\_ ; *İçtihatların Birleştirilmesi Yolu ile ilgili Bazı Sorunlar*, Ankara 1977, (Kuru, Sorunlar).
- Meriç, Nedim; “Türk Hukukunda Maddî Anlamda Kesin Hükmün Objektif Sınırları”, (Legal Medenî Usûl Hukuku ve İcra İflâs Hukuku Dergisi, 2007/2, Sayı: 7), s.377-434.

- Nohutçu, Ahmet;** İdare Hukuku, (Savaş Yayınevi), Ankara 2009.
- Oğuzman, Kemal/Seliçi, Özer/Oktay, Saibe** (Filiz Kitabevi); Kişiler Hukuku (Gerçek ve Tüzel Kişiler), 8.Baskı, İstanbul 2005.
- Okandan, Recai Galip;** Umumî Amme Hukuku, İstanbul 1968.
- Özelçi, Aytaç;** Türkiye Futbol Federasyonu'nun Türk Hukukundaki Yeri, (Seçkin Yayıncılık), Ankara 2010.
- Özsunay, Ergun;** Medenî Hukukumuzda Tüzel Kişiler, (İÜHF Yayınları), İstanbul 1982.
- Petek, Hasan/Erişir, Evrim;** "Türkiye Futbol Federasyonu'nun Hukukî Niteliği", (Terazi Mart 2008), s.197-205.
- Pınar, Burak;** Türk Bütçe Hukuku Açısından Kamu Mali Yönetim Sisteminin Hukukî Analizi, (Doktora Tezi), (DEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı), İzmir 2009.
- Selçuk, Sami;** "Yargı Kararlarının Gerekçeleri Ne Kesindir Ne De Bağlayıcı", (www.stargazete.com) (Erişim Tarihi 5.2.2008).
- Sezginer, Murat;** Ayrılabilir İşlem Kuramı, (Yetkin Yayınları), Ankara 2000.
- Şeker, Hilmi;** "Nesnel Gerekçe ve Bu Anlayışı Tasfiyeye Eğilimli Yargısal Deneyimler", (Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arkivi, 2010, S.22, İstanbul Barosu Yayını), s.260-293.
- Teziç Erdoğan;** Türkiye'de 1961 Anayasası'na Göre Kanun Kavramı, İstanbul 1972, (Kanun).
- \_\_\_\_\_ ; Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları, İstanbul 1980, (Kaynaklar).
- Yaltı Billur;** "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 36'yı anlamak", (Kazancı Hukuk, İşletme, Maliye Bilimleri, S.6), s.7-23.
- Yüksel, Nahit;** "Yasama Sürecinin "Söylem" Sorunları (5018 Sayılı Yasaya Eleştirel Bakış Denemesi)", (Bütçe Dünyası, Cilt 2 Sayı 25 Bahar 2007), s.16-27.