

# SPOR FEDERASYONLARININ HUKUKÎ NİTELİĞİ, İDARÎ TEŞKİLÂT İÇİNDEKİ KONUMU VE BAĞIMSIZLIĞI SORUNU

(LEGAL NATURE OF SPORTS FEDERATIONS, THEIR POSITION AND  
INDEPENDENCE IN THE ADMINISTRATIVE ORGANIZATION)

**Yard. Doç. Dr. Mustafa Avcı\***

## ÖZET

Spor federasyonlarının idarî teşkilât içindeki konumunu belirleyebilmek için, sahip oldukları tüzel kişiliğin hukukî niteliğinin ortaya konması gerektiği açıktır. Spor federasyonlarını düzenleyen 3289 sayılı Kanun, spor federasyonlarının sahip olduğu tüzel kişiliğin hukukî niteliğini açıkça ortaya koymamıştır. Bu nedenle spor federasyonlarının özel hukuk tüzel kişiliğine mi yoksa kamu tüzel kişiliğine mi sahip olduğunun belirlenmesi gerekir. Çalışmada bu konuda doktrinde yer alan görüşlere yer vermek suretiyle bir değerlendirme yapılmıştır. Çalışmada spor federasyonlarının idarî teşkilât içindeki konumu da belirtilmiştir. Spor federasyonları yerinden yönetim idarelerinden hizmet yerinden yönetim idareleri içinde kamu kurumudurlar. Ayrıca çalışmada 3289 sayılı Kanun'da yapılan son değişikliklerle "bağımsız" olarak düzenlenen spor federasyonlarının gerek idarî ve mali yapıları gerekse faaliyetleri bağlamında bu nitelendirmeye uygun olup olmadığı kısaca değerlendirilmiştir.

## Anahtar Kelimeler

Spor federasyonları, Türkiye Futbol Federasyonu, idarî teşkilât, tüzel kişilik, spor kamu hizmeti, bağımsızlık, Anayasa.

## ABSTRACT

*In order to identify the position of sports federations in the administrative organization, it is obviously required to posit the legal nature of their legal entity. The Law no. 3289 related to sports federations does not clearly define the legal nature of their legal entity. That is why there is need to identify whether sport federations have legal entity or public entity. This study seeks to shed light on this issue, making use of the relevant approaches in the doctrine, and also identifies the position of sports federations in the administrative organization. Sports federations are public institutions that are involved in decentralized administrations for service. The recent amendments on the Law no. 3289 qualify sports federations as "independent" institutions. The study also briefly evaluates*

---

\* Yard.Doç.Dr. Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku A.B.D. Öğretim Üyesi.

*whether they deserve this qualification in terms of administrative and financial structure as well as of activities.*

### **Keywords**

*Sport federations, Turkish Football Association, administrative organization, legal personality, sport as public service, self-dependence, Constitution.*

\*\*\*

### **Giriş**

3289 sayılı Spor Genel Müdürlüğünün Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun'un "Bağımsız Spor Federasyonları" başlığını taşıyan ek 9.maddesinde; ...özel hukuk hükümlerine tabi... bağımsız spor federasyonlarının Merkez Danışma Kurulunun uygun görüşü, Bakanın teklifi ve Başbakanın kararı ile kurulacağı ve tüzel kişilik kazanacağı düzenlenmiştir.<sup>1</sup> Bu düzenlemede görüldüğü üzere spor federasyonlarının tüzel kişiliğinin özel hukuk tüzel kişiliği mi yoksa kamu tüzel kişiliği mi olduğu yasa koyucu tarafından açıkça nitelendirilmemiştir. Yasa koyucu tarafından böyle bir nitelendirme yapılmadığı için, özel hukuk ve kamu tüzel kişiliklerinin özellikleri ile spor federasyonlarının özellikleri karşılaştırılmak suretiyle spor federasyonlarının hukukî niteliğinin tespit edilmesi mümkün olabilir.

Spor federasyonlarının hukukî niteliğinin tespiti, idarî teşkilât içindeki konumlarının belirlenmesi bakımından da önemlidir. Şöyle ki; spor federasyonlarının kamu tüzel kişisi olarak nitelendirilmesi hâlinde, sahip oldukları diğer özelliklere de bakıldığında, hizmet bakımından yerinden yönetim idareleri içinde olduğu söylenebilir. Özel hukuk tüzel kişileri nitelikleri gereği idare teşkilâtı içinde yer almazlar. Dolayısıyla spor federasyonlarının özel hukuk tüzel kişisi olarak nitelendirilmesi hâlinde ise, bunların dernek veya dernek benzeri bir statüde olacağı belirtilebilir.<sup>2</sup> Çalışmada spor federasyonlarının hukukî niteliğinin tespitine ve buna bağlı olarak idarî teşkilât içindeki konumunun belirlenmesine ilişkin değerlendirmelerde bulunulmuştur.

6215 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 3289 sayılı Kanun'da yapılan değişikliklerle spor federasyonlarının "bağımsız" olduğu düzenlenmiştir. Çalışmada kanun koyucu tarafından yapılan bu düzenlemenin

<sup>1</sup> Spor Genel Müdürlüğü Bağımsız Spor Federasyonları Çerçeve Statüsünün 4.maddesinde 'Bağımsız Federasyon': "3289 sayılı Kanunun Ek 9.maddesi hükümlerine göre oluşturularak tüzel kişilik kazanan, organları genel kurul tarafından seçimle göreve gelen, her türlü kararlarını kendi organları içerisinde alan, bütçesi genel kurul tarafından onaylanan ve ibra edilen, özel hukuk hükümlerine tâbi federasyonu, ifade eder".

<sup>2</sup> Özel hukuk tüzel kişilerinin türleri konusunda bakınız. Ertaş, Şeref-Petek Hasan, Spor Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara, 2005. s.98.;Konumuzun dışında kalmakla beraber bir değerlendirme niteliğinde Türkiye Futbol Federasyonu'nun (TFF) özel hukuk tüzel kişisi olarak özel statüde (dernek benzeri) bir yapıda olduğunun ifade edildiğini belirtmek gerekir: "TFF kural olarak, dernek şeklinde faaliyet gösteren kulüplerin üzerinde yer alan, özel hukuk hükümlerine tâbi, Kanunla kurulan özel statüde (dernek benzeri) bir üst yapılanmadır". Bkz. Petek, Hasan-Erişir, Evrim, "Türkiye Futbol Federasyonu'nun Hukukî Niteliği", Terazi Aylık Hukuk Dergisi, Yıl:3, Sayı:19, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Mart 2008. s.205.

gerçeği yansıtmıyorsa yansıtmadığı çerçevesinde değerlendirmelerde de bulunulmuştur.

## **1. Spor Federasyonlarının Hukukî Niteliği**

Spor federasyonlarının hukukî niteliği konusunda bir değerlendirmede bulunmadan önce tüzel kişilik kavramı ile kamu tüzel kişiliği ve özel hukuk tüzel kişiliğinin özellikleri üzerinde kısaca durulması konunun anlaşılması bakımından gerekli ve önemli olabilir.<sup>3</sup>

### **1.1. Tüzel kişilik kavramı**

Tüzel kişilik kavramı şu şekilde tanımlanmaktadır: “Belli bir amacı gerçekleştirmek üzere bağımsız bir varlık şeklinde örgütlenmiş, haklara ve borçlara sahip olabilen kişi ve mal topluluklarıdır”.<sup>4</sup> Gözler, tüzel kişileri şu şekilde tanımlamıştır: “Birden fazla gerçek kişinin belli bir amaç doğrultusunda bir araya gelmesiyle oluşmuş, hak ve borç sahibi olabilen, kendisini oluşturan gerçek kişilerin dışında ayrı bir varlığa sahip olan topluluklardır”.<sup>5</sup> Vakıfları bir kenara bırakırsak tüzel kişilerin bir insan topluluğu olduğu ve bu insan topluluğunun kendisini oluşturan gerçek kişilerden ayrı bir kişiliğinin olduğunu ve bu ayrı kişiliğin tüzel kişiliği ifade ettiğini belirtebiliriz.<sup>6</sup> Tüzel kişinin kendisini oluşturan gerçek kişilerin irâdesinden ayrı bir irâdeye sahip olduğu görülmektedir. Tüzel kişi yetkili organları vasıtasıyla irâde açıklamalarında bulunarak hak ve borç doğurucu işlemler gerçekleştirebilir ve bu işlemler sonucunda doğan hak ve borçlar, tüzel kişiliği oluşturan gerçek kişilerin değil, tüzel kişinin üzerinde etki doğurur.<sup>7</sup> Tüzel kişiler özel hukuk tüzel kişileri ve kamu tüzel kişileri olarak ikiye ayrılırlar. Bunların özellikleri birbirinden farklıdır. Kamu ve özel hukuk tüzel kişiliklerinin sahip olduğu özelliklerin ortaya konması, spor federasyonlarının hangi hukukî nitelikte olduğunun tespiti bakımından son derece önemlidir.

### **1.2. Kamu Tüzel Kişiliği ve Özel Hukuk Tüzel Kişiliğinin Özelliklerinin Karşılaştırılması**

Anayasa veya kanunların bir kuruluşu açıkça kamu tüzel kişisi ya da özel hukuk tüzel kişisi olarak nitelendirmesi durumunda mesele yoktur ancak spor federasyonlarında (TFF<sup>8</sup> dâhil) olduğu gibi böyle bir nitelendirme yapılmamıştır.

<sup>3</sup> “Kamu tüzel kişilerinin, özel hukuk tüzel kişilerine oranla üstün yetkilere, ayrıcalıklara sahip olmaları; Türkiye’nin yönetim düzeninin idarî rejime dayanması, bir tüzel kişiliğin özel hukuk ya da kamu tüzel kişisi olduğunun belirlenmesini önemli kılmaktadır. Bu konu, idarî yargının görev alanını da ilgilendirmektedir”. Yıldırım, Turan-Karan, Nur, İdare Hukuku I, 12.Levha Yayınları, İstanbul, 2009. s.9.

<sup>4</sup> Akıntürk, Turgut, Medenî Hukuk, Savaş Yayınları, Ankara, 1998. s.172.;Gözler, Kemal, Hukukun Temel Kavramları, Ekin Kitapevi, Bursa, 2010. s.188.

<sup>5</sup> Gözler, Kemal, İdare Hukuku, Cilt: I, 2.Baskı, Ekin Kitapevi, Bursa, 2009. s.160.

<sup>6</sup> Aynı, s.160.

<sup>7</sup> Aynı, s.160.

<sup>8</sup> Türkiye Futbol Federasyonu da netice itibarıyla bir spor federasyonu olmasına karşın çalışma konumuzun dışında kalmaktadır. Kanun koyucu TFF’yi spor federasyonların-

mıssa başvurulması gereken kriterlerin neler olduğu doktrinde belirtilmiştir.<sup>9</sup> Buna göre, özel hukuk tüzel kişileri ilgililerin serbest irâdesiyle kurulurken kamu tüzel kişileri kanunla veya kanunun açıkça vermiş olduğu bir yetkiye dayanılarak idari işlemle kurulurlar.<sup>10</sup> Tüzel kişilerin sona ermesine gelince; özel hukuk tüzel kişileri ilgililerin serbest irâdesiyle; kamu tüzel kişileri ise kuruldukları işlemin aksine işlemle sona erer.<sup>11</sup> Özel hukuk tüzel kişileri özel yarar ve kâr elde etme amacıyla kurulur ve kamu gücü yani üstün yetkileri ve ayrıcalıkları yoktur. Kamu tüzel kişilerinin kuruluş amacı ise, kamu yararadır; faaliyet konuları ise kamu hizmetidir. Bu nedenle kamu gücü yani üstün yetkiler ve ayrıcalıklarla donatılmışlardır. Kamu tüzel kişileri, tek taraflı işlemler yaparak kişilerin hukuki durumlarını değiştirme yetkisine sahiptirler. Özel hukuk tüzel kişilerinin faaliyet alanları tüzel kişiliğin organları tarafından serbestçe takdir edilirken kamu tüzel kişilerinin faaliyet alanları mevzuat ile ayrıntılı olarak belirlenmiştir ve ancak bu belirlenen alanlarda faaliyette bulunabilirler. Özel hukuk tüzel kişileri üzerindeki devlet denetimi kolluk yetkisinin kullanılmasına şeklinde ortaya çıkmaktadır. Kamu tüzel kişileri ise, idari vesayet denetimine tabidir. Kamu tüzel kişilerinin malları kamu malı statüsündedir; personeli ise, kamu görevlisi statüsünde nitelendirilmektedir. Özel hukuk tüzel kişilerinin malları ve personeli ise kamu malı ve kamu görevlisi statüsünde nitelendirilmemektedir.<sup>12</sup>

Kural olarak özel hukuk tüzel kişilerinin işlem, eylem ve faaliyetleri özel hukuka, kamu tüzel kişilerinin işlem, eylem ve faaliyetleri ise kamu hukukuna

---

dan ayrı tutup, spor federasyonlarının düzenlendiği 3289 sayılı Kanuna tâbi kılma-  
mıştır. TFF, 5894 sayılı Türkiye Futbol Federasyonu Kuruluş ve Görevleri Hakkında  
Kanun ile düzenlenmiştir. Dolayısıyla tâbi olduğu hükümler spor federasyonlarından  
farklıdır. Buna rağmen 5894 sayılı Kanun'da yasa koyucu TFF'nin de hukuki statü-  
sünü açıkça belirlememiş, doktrinde TFF'nin hukuki statüsü konusunda farklı değer-  
lendirmeler ve görüşler ortaya çıkmıştır. Doktrinde TFF'nin kamu tüzel kişisi olduğu  
belirtilmiş gibi (Gözler, İdare Hukuku, C: I, s.176.;Özelçi, Aytaç, Türkiye Futbol Fed-  
erasyonu'nun Türk Hukukundaki Yeri, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2010. s.97), özel hu-  
kuk tüzel kişisi olduğu da belirtilmiştir (Petek-Erişir, agm, s.203). Bu görüşlerin dı-  
şında TFF'nin kendine özgü (sui generis) bir tüzel kişiliği ve yapısı olduğunu ileri sü-  
ren görüş de bulunmaktadır (Giritli, İsmet-Bilgen, Pertev-Akgüner, Tayfun-Berk, Kah-  
raman, İdare Hukuku, 4.Bası, Der Yayınları, İstanbul, 2011. s.517).

<sup>9</sup> “Anayasa ve kanunlarda kamu tüzel kişiliğinin tanımlanmamış olması, bu konuda  
kriterler geliştirilmesi zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır”. Bakınız. Yıldırım-Karan, age,  
s.9-15.;Gözübüyük, A. Şeref-Tan, Turgut, İdare Hukuku Genel Esaslar, Cilt: I, 8.Bası,  
Turhan Kitapevi, Ankara, 2011. s.157-164.;Onar, Siddık Sami, İdare Hukukunun  
Umumî Esasları, Cilt: II, Hak Kitabevi, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966.  
s.1032-1035.;Duran, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, ÜHF Yayınları, İstanbul,  
1982. s.68vd.

<sup>10</sup> “Özel hukuk tüzel kişileri ile kamu tüzel kişileri arasındaki temel ayrılık Anayasa'nın  
123.maddesinde öngörülen; “Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun verdiği  
bir yetkiye dayanılarak kurulur”, hükmünden kaynaklanmaktadır”. Bkz. Atay, Ender  
Ethem, İdare Hukuku, 1.Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006. s.142.

<sup>11</sup> Özay, İl Han, Günışığında Yönetim, Alfa Yayıncılık, İstanbul, 2002. s.131-132.

<sup>12</sup> Yıldırım-Karan, age, s.10-11.;Günday, Metin, İdare Hukuku, 10.Baskı, İmaj Yayınevi,  
Ankara, 2011. s.78vd.;Gözler, İdare Hukuku, C: I, s.160-161.

tabidir. Ancak bu özellik tüzel kişiliklerin niteliğini ortaya koymada kesinlik belirtmemektedir. Örneğin ekonomi alanında faaliyet gösteren kamu iktisadi teşebbüsleri gibi kamu tüzel kişileri özel hukuk hükümlerine tâbi kılınmıştır. Keza Türkiye Futbol Federasyonu dâhil spor federasyonlarının da özel hukuk hükümlerine tâbi olduğu düzenlenmiştir. Anayasa Mahkemesine göre; "...özel hukuk kurallarına bağlı olsalar da kamu tüzel kişilerinin asıl hukuksal rejimi kamusal mevzuat kuralları ile idare hukuku kurallarıdır...".<sup>13</sup> Anayasa Mahkemesinin bu kararından bir tüzel kişiliğin özel hukuk kurallarına tâbi olup aynı zamanda da (kamu tüzel kişilerinin sahip olduğu özellikleri bünyesinde bulundurmamak şartıyla) kamu tüzel kişisi olarak nitelendirilebileceği sonucu çıkarılabilir.

Belirtmek gerekir ki; yukarıda kısaca ifade edilen kriterler bir tüzel kişiliğin özel hukuk veya kamu tüzel kişisi olarak kabul edilmesinde yeterli olmamaktadır. Bu kriterlerin yeterli olmadığı bu konuda birbiriyle çelişen çok sayıda yargı kararlarının bulunmasından çıkarılabilir.<sup>14</sup>

### **1.3. Spor Federasyonlarının Tüzel Kişiliği**

Yasa koyucu tarafından spor federasyonlarını düzenleyen 3289 sayılı Kanun'da spor federasyonlarının hukukî niteliği açıkça nitelendirilmediği için, yine bu Kanun'da düzenlenen spor federasyonlarının özelliklerine bakmak gerekmektedir. Böylece bu özellikler ile yukarıda belirtilen özel hukuk ve kamu tüzel kişilerinin özellikleri karşılaştırılmak suretiyle bir değerlendirme yapılabilir.

3289 sayılı Kanun'un ek 9.maddesinin 1.fıkrasına göre: "Federasyonlar, Merkez Danışma Kurulunun uygun görüşü, Bakanın teklifi ve Başbakanın kararı ile kurulur ve kararın Resmî Gazetede yayımlanması ile tüzel kişilik kazanır. Bu Kanunda belirtilen yükümlülüklerini yerine getirmeyen federasyonların tüzel kişilikleri bu maddede belirtilen usulle iptal edilir ve mal varlıkları Genel Müdürlüğe devredilir". 3289 sayılı Kanun'daki bu düzenlemelerde spor federasyonlarının kurulması ve kaldırılmasının Devlet tarafından gerçekleştirileceği görülmektedir.<sup>15</sup> Yani spor federasyonlarının kamu tüzel kişisi olduğunun tespiti bu düzenlemelerle yapılabilir.

3289 sayılı Kanun'un ek 9.maddesinin 1.fıkrasına göre: "...özel hukuk hükümlerine tâbi bağımsız spor federasyonları kurulur". Ayrıca 3289 sayılı Kanun'un ek 9.maddesine şu fıkra eklenmiştir: "Spor federasyonları ile ilgili olarak bu Kanun'da hüküm bulunmayan konularda 5253 sayılı Dernekler Kanunu ile 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu hükümleri uygulanır". Bu düzenlemeler spor federasyonlarının hukukî niteliği konusunda bazı soru işaretlerinin oluşmasına neden olabilir. Spor federasyonlarının özel hukuk tüzel kişisi veya kendine özgü karma nitelikte bir tüzel kişi olduğu düşüncesini yaratabilir.

<sup>13</sup> Anayasa Mahkemesi, Karar Tarihi:22.12.1994, Esas:1994/70, Karar:1994/65-2, Resmî Gazete Tarih ve Sayısı:28.01.1995/22185.

<sup>14</sup> Bu konudaki yargı kararları için bakınız. Yıldırım-Karan, age, s.11-15.;Gözübüyük-Tan, age, s.154-164.;Gözler, age, s.175-177.

<sup>15</sup> "Bir tüzel kişinin kamu tüzel kişisi olabilmesi için, kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak idare tarafından bir idarî işlemle kurulmuş olması gerekir". Bkz. Gözler, İdare Hukuku, C: I, s.172.

Ancak bir tüzel kişinin özel hukuka tâbi tutulmuş olması, onun kamu tüzel kişisi olarak nitelendirilemeyeceği anlamına gelmemektedir.<sup>16</sup> 3289 sayılı Kanun'da "özel hukuka tâbi olduğu" belirtilen spor federasyonlarının tüzel kişilikleri kamusal niteliklerinden ayrıştırmamıştır. 1982 Anayasası sonrasındaki dönemde kamu tüzel kişilerinin faaliyetlerinin özel hukuk kurallarına tâbi tutulması eğiliminin arttığı da görülmektedir.<sup>17</sup> Hâlbuki özel hukukta karşılıklı irâdelerin eşitliği ilkesi söz konusudur.<sup>18</sup> Ancak spor federasyonlarının işlemlerinde tek yanlı irâdeyle kişiler üzerinde hukukî sonuçlar doğurmaya yönelik yetkilerin yani kamu gücü yetkisinin olduğu açıktır. Spor federasyonlarının tek yanlı işlemler yapabilme, alınan kararların re'sen ve cebren icra edilebilmesi gibi özel hukukta bulunmayan yetkilere sahip olması, kamu tüzel kişilikleri olduğunu tespit edebilir.<sup>19</sup>

3289 sayılı Kanun'un ek 9.maddesinin1.fıkrasına göre: "Genel Müdürlük tarafından bağımsız spor federasyonlarına yapılan yardımlar ile Genel Müdürlük bütçesinden bu federasyonlara tahsis edilen kaynaklar kullanılarak edinilen her türlü taşınır ve taşınmazlar edinim amacı dışında kullanılamaz ve Genel Müdürün izni alınmadan üçüncü kişilere satılamaz ve devredilemez... Federasyon malları Devlet malı hükmündedir, haczedilemez". Tüzel kişinin malları kamu malı olarak nitelendirilmişse, o tüzel kişiliğin kamu tüzel kişiliği olduğu belirtilebilir.<sup>20</sup> Ayrıca mallarının haczedilememe özelliği de kamu tüzel kişiliği bulunduğunu gösterebilir.

3289 sayılı Kanun'un ek 9.maddesinin1.fıkrasına göre: "Federasyon faaliyetlerinde görevli bulunanlar, görevleriyle ilgili olarak işlemiş oldukları suçlar bakımından kamu görevlisi sayılır". Bu hüküm; kişilere Türk Ceza Kanunu'ndaki bazı suçlara ve cezaların arttırılmasına ilişkin kuralların uygulanması bakımından önem teşkil etmektedir. Çünkü bazı suçların faili ancak

<sup>16</sup> "Ortada bir kamu tüzel kişisi varsa, idare hukukunun uygulanacağı bir alan muhakkak vardır. Ancak kamu tüzel kişisinin bütün faaliyetlerine idare hukukunun uygulanacağı söylenemez." Bkz. Gözler, İdare Hukuku, C: I, s.177-178.

<sup>17</sup> Yıldırım-Karan, age, s.14.; "...Özel hukuka tâbi olma kavramı, asıl olarak özel hukuka tâbi işlem yapma, diğer özel hukuk kişileri ile rekabet edecek şekil ve kalitede hizmet sunma olarak değerlendirilmeli, bu kapsamın dışında da iktisadî devlet teşekküllerinin birer kamu tüzel kişiliği bulunduğu unutulmamalıdır...". Bkz. Berk, Kahraman, "Türkiye Futbol Federasyonunun Türk İdare Teşkilâtı İçindeki yeri", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: LXIV, Sayı:2, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2006, s.18.

<sup>18</sup> Bilge, Necip, Hukuk Başlangıcı, Hukukun Temel Kavram ve Kurumları, 28.Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2010. s.113.

<sup>19</sup> "Özel hukukun ve kamu hukukunun idare (daha doğrusu idare edenler) yararına tüm kolaylıkları alınarak yeni bir tür tüzel kişilik yaratılmıştır. Uygulamada yargı organlarının çelişkili kararlar vermesine de bu durum neden olmaktadır. Anayasa'da düzenlenen kamu tüzel kişileri ve kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları dışında karma bir tüzel kişilik yaratma girişiminin yargı tarafından engellenmesi gerekmektedir. Bu nedenle hukukî niteliği tartışmalı tüzel kişilerde kamu tüzel kişiliğinin bütün kriterleri bir arada aranmalıdır. Bir kurumun hem kamu kudretini kullanması hem de özel hukuk hükümlerine tâbi olarak kamu denetiminden kaçınması önlenmelidir". Bkz. Yıldırım-Karan, age, s.15.

<sup>20</sup> Aynı, s.11.

kamu görevlileri olabilir. Ayrıca bu hüküm 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'un uygulanmasını gerektirmektedir.<sup>21</sup> 4483 sayılı Kanun, Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürüttükleri kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa eden memurlar ve diğer kamu görevlilerinin, 'görevleri sebebiyle' işledikleri suçları kapsamaktadır. 3289 sayılı Kanun'un bu düzenlemesi, spor federasyonlarının 4483 sayılı Kanun'un 2.maddesinin 1.fıkrasında belirtilen "*diğer kamu tüzel kişileri*" içerisinde nitelendirilmesini sağlayabilir.

3289 sayılı Kanun'un 2.maddesinin 'h' bendinde: "Spor müsabakalarında milletlerarası kuralların ve her türlü talimatın uygulanmasını sağlamak" görevi Spor Genel Müdürlüğüne verilmiştir. Spor müsabakalarını yapmak, spor federasyonlarının görevidir. Bu müsabakalarda uygulanacak talimatları kural olarak spor federasyonları çıkarır ve uygular. Bu talimatların uygulanmasını sağlamak ise Spor Genel Müdürlüğünün denetimine verilmiştir. Bu denetim görevinin bir idarî vesayet olduğu söylenebilir. Ayrıca, 3289 sayılı Kanun'un 10.maddesinde, Spor Genel Müdürlüğünün bünyesinde yer alan Merkez Danışma Kurulunun görevleri arasında: "...federasyonlar tarafından hazırlanan plân ve programları tetkik etmek..." yer almaktadır. Bu düzenleme de federasyonlar üzerindeki idarî vesayet denetimi olarak nitelendirilebilir. Aynı maddede: "Merkez Danışma Kurulu tarafından verilen kararlar, Gençlik ve Spor Bakanı tarafından fesih veya tadil olunabilir", hükmü bulunmaktadır (Bu hüküm Gençlik ve Spor Bakanlığının Spor Genel Müdürlüğü üzerindeki idarî vesayet yetkisidir). Belirtmek gerekir ki, 3289 sayılı Kanun'un ek 9.maddesinin 2.fıkrasına göre: "...Denetim kurulu; iki üyesi seçimle belirlenen, üç üyesi ise Genel Müdürlükçe görevlendirilen beş üyeden oluşur...". Spor federasyonlarının beş üyeden oluşan denetim kurullarının üç üyesinin (yani denetim kurulunun çoğunluğunun) Spor Genel Müdürlüğünce görevlendirilmesi, spor federasyonlarının işlem ve faaliyetlerini denetleyen bu kurulun Spor Genel Müdürlü-

---

<sup>21</sup> 4483 sayılı Kanun'un getirdiği sistem, Ceza Muhakemesi Kanunu'ndan farklı olarak özel bir ceza soruşturma usulüdür. 4483 sayılı Kanun uyarınca yetkili mercilerce verilen ön inceleme izni ve soruşturma izni kararları da özel bir soruşturma usulü sonucu verilmeleri nedeniyle, özel nitelik taşımaktadır. Ön inceleme izni ve soruşturma izni kararları; kendine has itiraz yolları olan, idarî merciler tarafından verilen cezai nitelikte kararlardır. Memurların yargılanması sistemi, memurlar ve diğer kamu görevlilerini, yalnızca görevleri sebebiyle, görevlerinden dolayı işledikleri suçlar bakımından bu kanun kapsamına almaktadır. Dolayısıyla, görevleri dışında gelişen, suçlar için soruşturma izni aranmamaktadır. Bu kanun, bir suçun mahkeme önüne gelebilmesi için gerekli evrelerin idarî bölümünü belirlemiş ve bu düzenleme 'soruşturma izni' olarak adlandırılmıştır. Bu evreden sonraki hazırlık soruşturmasının yürütülmesi tamamen savcılıklara ait kılınmıştır. Bkz. Avcı, Mustafa, "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun Üzerine Bir İnceleme", Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: XI, Sayı:3-4, Ayrı Basım, Aralık, Erzincan, 2007. s.290.;Çağlayan, Ramazan, "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanmasına İlişkin 4483 Sayılı Kanun Hakkında Bir Değerlendirme", Kamu Personeli Sorunları İdare Hukuku Sempozyumu, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 2003. s.1vd.;Arslan, Süleyman-Akyılmaz, Bahtiyar-Sezginer, Murat-Kaya, Cemil, İdare Hukuku Mevzuatı, Seçkin Yayınları, 7.Baskı, Ankara, 2011. s.1003vd.

ğüne bağlı olduğu kanaatine sebep olabilir. Bu durum da Spor Genel Müdürlüğünün spor federasyonlarının denetim kurulları vasıtasıyla spor federasyonları üzerinde bir denetim yaptığını ve bu denetimin hukukî niteliğinin ise, idarî vesayet denetimi olduğunu gösterebilir. 3289 sayılı Kanun'un ek 9.maddesinin 3.fıkrasına göre: "...Genel Müdürlük, genel kurul toplantılarında gözlemci bulundurur. Gözlemci, genel kurul çalışmalarının bu Kanun ile ana statüye<sup>22</sup> uygun olarak yapılıp yapılmadığını denetleyerek, raporunu Bakana sunulmak üzere on beş gün içerisinde Genel Müdürlüğe verir. Genel Müdürlük, raporun verildiği, ilgililer ise genel kurulun yapıldığı tarihten itibaren otuz gün içerisinde asliye hukuk mahkemesinde genel kurulun iptalini isteyebilir...". Bu hükümde belirtilen Spor Genel Müdürlüğünün spor federasyonlarının genel kurulunda gözlemci bulundurması, gözlemcinin genel kurul çalışmalarını denetlemesi ve nihayet Spor Genel Müdürlüğünün genel kurulun iptali için yarıya başvurabilmesi, spor federasyonları üzerindeki idarî vesayet yetkisi olarak kabul edilebilir. Yine aynı fıkrada yer alan: "...Olağanüstü genel kurul, ...Sportif Değerlendirme ve Geliştirme Kurulu raporlarında yeterli düzeyde görülmeyen veya yapılan denetim sonucu görev başında kalmasında sakınca görülen federasyon başkanı ve yönetim kurulu üyeleri hakkında karar almak üzere Bakanın (Gençlik ve Spor Bakanı) istemi üzerine, olağanüstü toplanır" hükmü, Gençlik ve Spor Bakanlığının spor federasyonlarının başkan ve yönetim kurulları üzerindeki (personele ilişkin) idarî vesayet yetkisini belirtmektedir. Yine 3289 sayılı Kanun'un ek 9.maddesinin değişik dokuzuncu fıkrası: "...Federasyon başkanı ile yönetim, disiplin ve denetim kurulu üyelerinin, spor ahlakına ve disiplinine aykırı davranışlarının tespiti halinde Bakan tarafından Genel Müdürlük Merkez Ceza Kuruluna sevk edilebileceğini..." düzenlemiştir. Bu hüküm de kanaatimizce spor federasyonlarının personeli üzerinde Gençlik ve Spor Bakanlığının idarî vesayet yetkisinin varlığı ortaya koymaktadır. Bu hüküm ile federasyon başkanı dâhil spor federasyonlarının neredeyse bütün organlarında görevli olanlar, spor ahlakı gibi çokta net olmayan ifadeler çerçevesinde merkezî idarenin denetimine bırakılmış olmaktadır. Ayrıca belirtmek gerekir ki, spor ahlakı gibi muğlak ifadelerin kanun metinlerinden çıkarılması, kişilerin hukuk güvenliği ve dolayısıyla hukuk devletinin tam anlamıyla tesisi bakımından son derece önemlidir. Nihayet 3289 sayılı Kanun'un ek 9.maddesinin değişik onaltıncı fıkrasındaki şu hüküm de spor federasyonları üzerindeki denetimin bir idarî vesayet denetimi olduğunu belirtebilir: "Federasyonların her türlü faaliyetlerinin denetimi; genel kurul, denetim kurulu ve Bakan (Gençlik ve Spor Bakanı) tarafından görevlendirilecek denetim elemanlarıncı yapılır...". Bütün bu düzenlemeler spor federasyonlarının üzerindeki de-

<sup>22</sup> Her bir spor federasyonunun ana statüsü, 21.5.1986 tarihli ve 3289 sayılı Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un Ek-9 uncu maddesi ile, 14.7.2004 tarihli ve 25522 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü Bağımsız Spor Federasyonları Çerçeve Statüsüne dayanılarak hazırlanmaktadır. Spor federasyonlarının çalışma usülleri, işleyişi, idarî yapısı gibi her türlü alanını düzenleyen ana statünün, özellikle Spor Genel Müdürlüğü tarafından çıkarılan çerçeve statüye tâbi olması, spor federasyonları ile Spor Genel Müdürlüğü arasındaki ilişkiyi nitelendirmede önemli görülebilir.



netimin “idarî vesayet denetimi” olduğunu göstermektedir.<sup>23</sup> Kamu tüzel kişileri idarî vesayet yoluyla denetlenir, dolayısıyla spor federasyonları kamu tüzel kişisi olarak kabul edilebilir.

Kamu tüzel kişilerinin faaliyet konuları kamu hizmetidir. Bu çerçevede sporun bir kamu hizmeti niteliğinde olup olmadığı ve 3289 sayılı Kanun’da sporun kamu hizmeti olarak kabul edilebilmesine ilişkin düzenlemelerin bulunup bulunmadığının incelenmesi gerekir.<sup>24</sup> 3289 sayılı Kanun’un ek 9.maddesinin değişik fıkrasına göre: “...Genel Müdürlük olimpiik branşlarda; federasyonun bir önceki yıl gerçekleşen gelirlerinin % 75'i kadar, olimpiik olmayan federasyonlara ise; % 50'si kadar yardımda bulunabilir. ...Genel Müdürlük bütçesinden bağımsız federasyonlara, ilgili branşın alt yapısına ve eğitime ilişkin projelerinin desteklenmesi amacıyla gerektiğinde kaynak tahsis edilebilir”. Yine 3289 sayılı Kanun’un ek 9.maddesinin değişik fıkrasına göre: “...Genel Müdürlük, bağımsız federasyonların talebi durumunda, kendisine ait spor tesislerinin işletilmesini, menkûl ve gayrimenkûllerini bedelsiz olarak kırk dokuz yıla kadar federasyonun faaliyetleri için tahsis edebilir. Söz konusu spor tesisleri ile menkûl ve gayrimenkûllerin tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işlemi Genel Müdürlükçe iptal edilir”. Nihayet 3289 sayılı Kanun’un ek 11.maddesine göre ise: “Genel Müdürlüğün mülkiyetinde veya kullanımında bulunan spor tesisleri veya taşınmazların kullanım veya intifa hakkı; spor federasyonlarına, en az üçü olimpiik olmak üzere toplam altı spor dalında faaliyet gösteren ve liglere katılan spor kulüplerine, yerel yönetimlere, kamu kurum ve kuruluşlarına protokol ile bedelsiz devredilebilir”. İdare tarafından spor federasyonlarına yardım yapılması, kaynak tahsis edilmesi gibi yukarıda belirtilen düzenlemelerin yapılması, spor federasyonlarının faaliyet konularının kamu hizmeti olarak görüldüğü sonucunu doğurabilir.<sup>25</sup> Anayasa Mahkemesi

---

<sup>23</sup> “(Spordan sorumlu) Bakanın federasyonun her türlü işlemi üzerinde; gözetim ve denetim yetkisi bulunmaktadır. Her iki kavram, idare hukukunda hiyerarşi benzeri idarî vesayet yetkisini çağrıştırmaktadır”. Bkz. Berk, agm, s.19; Son olarak 638 sayılı KHK ile Gençlik ve Spor Bakanlığı kurulmuştur.

<sup>24</sup> Burada kısaca belirtmek gerekir ki; 1982 Anayasası’nın 58.maddesinde ‘Gençliğin Korunması’ başlığı altında; “Devlet, gençleri alkol düşkünlüğünden, uyuşturucu maddelerden, suçluluk, kumar ve benzeri kötü alışkanlıklardan ve cehaletten korumak için gerekli tedbirleri alır”, demektedir. Devletin sayılan olumsuzlukları önlemek için alacağı tedbirlerin başında gençlerin boş zamanlarını olumlu yönde dolduracak faaliyetleri düzenlemek olacaktır. Bu faaliyetlerin başında da spor faaliyetleri gelmektedir. Dolayısıyla spor idarenin bizzat gerçekleştirmesi gereken bir kamu hizmeti olarak nitelendirilmelidir. Yine 1982 Anayasası’nın 59.maddesi ‘Sporun Geliştirilmesi’ başlığını taşımaktadır. 59.maddede de; “Devlet, her yaştaki Türk vatandaşının beden ve ruh sağlığını geliştirecek tedbirleri alır, sporun kitlelere yayılmasını teşvik eder. Devlet başarılı sporcuyla korur”, ifadeleri Devlete spor faaliyetlerinin yerine getirilmesinde açıkça yükümlülükler getirmiş, bu yükümlülüklerin doğal sonucunu da sporun bir kamu hizmeti olarak nitelendirilmesi durumunu oluşturmuştur. Ertaş-Petek, age, s.38-40.

<sup>25</sup> Kamu hizmeti konusunda ayrıntılı bilgi için bakınız. Gülan, Aydın, “Kamu Hizmeti Kavramı”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Y:9, S:1-3, İstanbul, 1988. s.148vd.;Karahanoğulları, Onur, Kamu Hizmeti, Kavram ve

bir kararında, “*kamu hizmetini, devlet ya da diğer kamu tüzelkişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, ortak gereksinimleri karşılamak ve kamu yararını sağlamak için topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinlikler*” olarak tanımlamıştır.<sup>26</sup> Günümüzde klâsik devlet egemenliği kuramının artık ortadan kalkması ile beraber kamu hizmeti anlayışında da değişmeler olmuştur. Devlet, tek hizmet üreten mekanizma değildir. Hatta kamu hizmeti niteliğindeki toplumsal ihtiyaçların tamamına yakınının özel sektör tarafından gerçekleştirilmesi, devletin ise bu faaliyetleri vergilendirmesi ve denetlemesi gerektiği benimsenmektedir. Devlet, sadece özel sektörün kârlı olmadığı için yapmak istemeyeceği ve aynı zamanda da o faaliyetin veya hizmetin gerçekleştirilmesinde kamu yararı veya çıkarı olan hizmet ve faaliyetleri topluma sunacaktır.<sup>27</sup> Bu bağlamda sporun kamu hizmeti olma niteliği daha da önem kazanmaktadır. Gerçekten de spor ve özellikle futbol dışındaki spor branşlarında herhangi bir kâr durumu söz konusu değildir ancak Anayasa’nın da ilgili maddelerinde (58 ve 59.maddeler) belirtildiği gibi giderilmesinde kamu yararının olduğundan şüphe edilmeyen bir toplumsal ihtiyaç olarak spor karşımıza çıkmaktadır.<sup>28</sup> İşte tam bu noktada idarenin sporu kamu hizmeti olarak sunması zorunluluğu oluşmaktadır. Örnek vermek gerekirse okçuluk sporu branşındaki spor malzemelerinin pahalı olması özel sektörün bu spor dalına yatırım yapmaması sonucunu doğurmaktadır. Ayrıca beklenen seviye de reklâm getirme özelliği de olmayan (sponsorluk spor federasyonları için önemli bir gelir kaynağıdır) okçuluk gibi bireysel sporların gençler ve genel olarak toplum tarafından yapılabilmesi için Devletin sporu bir kamu hizmeti olarak düzenlemesi gerekliliği bir kez daha ortaya çıkmaktadır. Kamu hizmeti konusundaki bu kısa açıklamadan sonra tekrar çalışma konumuza dönecek olursak şu belirtilebilir: Kamu tüzel kişilerinin faaliyet konuları kamu hizmetidir. Dolayısıyla spor kamu hizmetini yerine getiren spor federasyonları da kamu tüzel kişileri olarak nitelendirilebilirler. Sporun kamu hizmeti niteliği bunu sunan spor federasyonlarının kamu gücüyle donatılmalarını da gerektirmektedir. Kamu gücüne, üstün yetkilere ve ayrıcalıklara sahip olma ise, kamu tüzel kişilerinin bir özelliği olarak karşımıza çıkmaktadır.

## 2. Spor Federasyonlarının İdarî Teşkilât İçindeki Konumu

Spor federasyonlarının kamu tüzel kişiliği niteliğine sahip olduğu yönündeki tespitimizden sonra idarî teşkilât içindeki konumlarının kanaatimizce hizmet bakımından yerinden yönetim idareleri arasında olacağı kabul edilebilir. 3289 sayılı Kanun ile “bağımsız” olarak nitelendirilen spor federasyonlarının “bağımsız idarî otoriteler”den mi olduğu sorusu akla gelebilir. Bu soru spor

---

Hukuksal Rejim, Turhan Kitapevi, Ankara, 2002. s.54vd.;Özay, age, s.229 vd.; Gözübüyük-Tan, age, s.579vd.

<sup>26</sup> Bakınız. Anayasa Mahkemesi, Esas:2004/114, Karar:2007/85, Karar Tarihi: 22.11.1007, Resmi Gazete Tarih ve Sayısı:24.12.2007/26736.

<sup>27</sup> Avcı, Mustafa, “Klâsik Egemenlik Kuramı ile Günümüzdeki Kamu Hizmeti Anlayışının Çatışması”, Eskişehir Barosu Dergisi, Sayı: 8, Eskişehir, Ekim 2005. s.81.

<sup>28</sup> “Spor, Anayasa’da ‘kamu hizmeti’ olarak düzenlenmiştir”. Bkz. Berk, agm, s.6.

federasyonlarının idarî teşkilât içindeki konumlarını değiştirmeyecektir. Çünkü kanaatimizce bağımsız idarî otoriteler de idarî teşkilât içinde hizmet bakımından yerinden yönetim idareleri arasında bulunurlar. Belirtmek gerekir ki, idare hukuku doktrininde, bağımsız idarî otoriteleri, idarî teşkilât içinde yerinden yönetim idareleri olan yerel yönetimler ve hizmet bakımından yerinden yönetim idarelerinin dışında bir üçüncü tür olarak kabul eden görüşler<sup>29</sup> olduğu gibi bağımsız idarî otoritelerin aslında hizmet bakımından yerinden yönetim idarelerinden kamu kurumu olduğu ve kamu kurumlarından ayırıcı önemli bir özelliğinin bulunmadığı yönünde görüşler<sup>30</sup> de mevcuttur.

<sup>29</sup> “Hizmet yerinden yönetim kuruluşları ile bağımsız idarî otoriteler arasında, özellikle özerkliğin derecesi ve işlevlerinin niteliği açılarından önemli farklar vardır. Ayrıca organlarının bağımsızlık derecesi de önemli farklardan birisidir. Bağımsız idarî otoriteleri hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarına göre daha farklı bir şekilde konumlandırmanın gerektiğini ve yerel yönetimler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları yanında üçüncü bir yerinden yönetim kuruluşu kategorisi oluşturduklarını kabul etmek uygun olacaktır.” Bkz. Ulusoy, Ali, *Bağımsız İdarî Otoriteler*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003. s.91-93.;“Hizmet yerinden yönetim kuruluşları, kendisine belli bir özerklik ve kamu tüzel kişiliği tanınmış bulunan belli bir kamu hizmetini yürüten kuruluşlardır. Oysa bağımsız idarî otoriteler, belli bir kamu hizmetini yürütmemektedirler... Ayrıca; hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının organlarının yürütme organı tarafından iş başına getirildiği gibi aynı yöntemle görevlerinden alınabilmeleri ve dolayısıyla bağımsız olmamalarına karşılık, bağımsız idarî otoritelerin organlarının genellikle görev süreleri dolmadan yürütme organı tarafından görevden alınabilmeleri olanaksızdır. Ayrıca birincilerin işlemleri merkezi idarenin vesayet denetimine tâbi iken, ikincilerin işlemleri üzerinde vesayet denetimi öngörülmemiştir. Ayrıca birincilerde pek rastlanmayan malî özerkliğin ikincilere tanınmış olması karşısında, hizmet yerinden yönetim kuruluşları ile bağımsız idarî otoritelerin idare teşkilâtı içinde aynı kategori içine sokulmaları olanaksız görünmektedir. Bu nedenle, bağımsız idarî kurumları, mahalli idareler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının yanında bir üçüncü kategori yerinden yönetim kuruluşları olarak görmek daha doğru olacaktır”. Bkz. Günday, age, s.574-575.;“Hizmet bakımından yerinden yönetim idarelerinden farklı olarak; bağımsız idarî otoritelerin görev alanları kamu hizmetinin yerine getirilmesi değildir, bağımsız idarî otoritelerin organları, görev süreleri bitmeden görevden alınmamaktadır ayrıca bu kuruluşlar üzerinde ilke olarak idarî vesayet denetimi olmaz. Bu farklılıklar çerçevesinde bağımsız idarî otoritelerin hizmet yerinden yönetim kuruluşu olarak nitelendirilmeleri güçtür”. Bkz. Giritli-Bilgen-Akgüner-Berk, age, s.488.

<sup>30</sup> “Bağımsız idarî kurumlar, ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olmak itibarıyla birer hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu, yani birer kamu kurumudurlar. Bunlar kamu kurumlarının bir çeşidi olarak düzenleyici ve denetleyici kamu kurumlarıdır”. Gözler, *İdare Hukuku*, C: I, s.582.;“...Toplum yaşamında önem taşıyan faaliyetlerin düzenlenmesi ve denetlenmesi için kurulan kamu tüzel kişilerini, hizmet bakımından yerinden yönetim idareleri içinde kabul etmeye engel bir hukukî sebep bulunmamaktadır. İdarenin yeniden yapılanması amacıyla hazırlanan yasa tasarısında, doktrinde bağımsız idarî otorite olarak adlandırılan kurumların düzenleyici ve denetleyici kurumlar olarak nitelendirildiği görülmektedir”. Bkz. Yıldırım-Karan, age, s.253.;“Yargı organlarının bazı kararlarında bağımsız idarî otoritelerin hizmet yerinden yönetim kuruluşları olan kamu kurumları ile aynı statüye sokulduğu görülmektedir. Örneğin, Uyuşmazlık Mahkemesi'nin 27.01.1989 tarih ve Esas: 1989/24, Karar: 1989/30 sayılı kararı ve Danıştay 10.Dairesi'nin 25.11.1996 tarih ve Esas: 1995/6027, Karar: 1996/7741 sayılı kararı. Bkz. Gözübüyük, A. Şeref-Tan, Turgut, *İdare Hukuku Genel Esaslar*, Cilt: I, 8.Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2011. s.338'deki dipnottan.

Öncelikle belirtmek gerekir ki; spor federasyonları idarî teşkilât içinde merkezden yönetim idareleri arasında yer almazlar. Çünkü spor federasyonlarının Devlet tüzel kişiliğinin dışında ayrı bir kamu tüzel kişiliği vardır. Ayrıca birçok yönden Gençlik ve Spor Bakanlığının ve Spor Genel Müdürlüğünün idarî vesayet denetimine tâbi kılınmışlardır. Dolayısıyla spor federasyonları yerinden yönetim idareleri içinde hizmet bakımından yerinden yönetim idarelerinden kamu kurumu olarak nitelendirilebilir. Anayasa Mahkemesi de vermiş olduğu bir kararda, spor federasyonlarının hizmet bakımından yerinden yönetim idarelerine göre kurulduklarına hükmetmiştir.<sup>31</sup>

### 3. Spor Federasyonlarının Bağımsızlığı Sorunu

6215 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun<sup>32</sup> ile 3289 sayılı Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğünün Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun'da yapılan değişiklik ile, özerk spor federasyonları, "bağımsız spor federasyonları" olarak düzenlenmiş ve Kanun'da geçen 'özerk' ibareleri 'bağımsız' olarak değiştirilmiştir.

1982 Anayasası, 'bağımsızlık' kavramını yargı organları için kullanmıştır.<sup>33</sup> Anayasa'nın 123.maddesine göre, spor federasyonlarının yürütme organı karşısında bağımsız olmaları mümkün gözükmemektedir. Anayasa'nın 123.maddesinin 1.fikrasına göre; "İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür..." İdarenin bütünlüğünü sağlamak için bütün idarelerin idarî vesayet yoluyla merkezden yönetimin idarî denetimine bağlı olmaları gerekmektedir.<sup>34</sup> Nitekim, yukarıda belirttiğimiz gibi, 3289 sayılı Kanun'da merkezden yönetimin spor federasyonları üzerindeki idarî vesayet denetimine ilişkin birçok hüküm yer almaktadır.<sup>35</sup> Bu nedenle spor federasyonlarının 'bağımsızlığını' düzenleyen ve 3289 sayılı Kanun'da değişiklik yapan 6215 sayılı Kanun hükümleri Anayasa'ya aykırıdır. Ancak belirtmek gerekir ki, spor federasyonlarının gerçekte bağımlı olmasına (Anayasa gereği) sebep olan düzenlemeler de yine aynı Kanun'da yer almaktadır. Dolayısıyla spor federasyonlarının bağımsızlığının Kanun'da içi boş bir ifadeden öteye gitmediği de tespit edilebilir.

<sup>31</sup> Anayasa Mahkemesi, Karar Tarihi:02.07.2009, Esas:2006/118, Karar:2009/107, Resmî Gazete Tarih ve Sayısı:19.03.2010/27526.; "Danıştay 10.Dairesi'nin Anayasa Mahkemesi'ne yaptığı bir başvuru kararında, spor federasyonlarının genel idare içinde yer alan Spor Genel Müdürlüğüne verilen kimi görevlerin daha verimli biçimde yürütülmesi amacıyla kamu hukuku alanında etkinlik göstermek üzere, hizmet yerinden yönetim ilkesine göre kurulan, hizmetle sınırlı olmak üzere kamusal yetki kullanan ve idarenin bütünlüğü ilkesi uyarınca merkezî idarenin vesayet denetimine bağlı birer kamu kurumu oldukları görüşüne yer verilmiştir". Bkz. Özelçi, agm, s.72'deki dipnottan.

<sup>32</sup> Kabul Tarihi:29.03.2011, Resmî Gazete Tarih ve Sayısı:12.04.2011/27903.

<sup>33</sup> Yiğit, Uğur, "Mali Özerklik Ve Yargı Bağımsızlığı İle 5018 Sayılı Kanun Açısından Yargı Bütçesi Ve Mali Hükümlerin Değerlendirilmesi", <http://www.idarehukuku.net/hukukiaciklama/Hkim-ve-Cumhuriyet-savciları/Mal-Ozerklik-ve-Yargi-Bagimsizligi-Ile-5018-Sayili-Kanun-Acisindan-Yargi-Butcesi-ve-Mali-Hukumlerin-Degerlendirilmesi.html>. E.T.20.02.2012. s.2.

<sup>34</sup> Giritli-Bilgen-Akgüner-Berk, age, s.489.

<sup>35</sup> Erten, Rifat, Milletlerarası Özel Hukukta Spor, Adalet Yayınevi, Ankara, 2007. s.69-70.

Spor federasyonlarının tamamının “bağımsız” olarak nitelendirilmesi günümüzde kamu hizmeti anlayışındaki değişmelerin spor alanına bir yansıması olarak belirtilebilir. Kanun koyucunun yönetimleri kendisi tarafından belirlenen ve faaliyetleri için gerekli olan kaynakları kendisi bulan spor federasyonları oluşturmak istediği görülmektedir. Ancak bu durum birçok spor dalının özellikle ülkemiz gibi gelişmekte olan ve ekonomik durumu üst seviyede olmayan ülkelerde yok olmasına veya gerilemesine sebebiyet verebilir. Çünkü çoğu spor dalının ve dolayısıyla spor federasyonunun Spor Genel Müdürlüğünün vermiş olduğu hibenin dışında herhangi bir gelir kaynağının olmadığı bir gerçektir. Ayrıca belirtmek gerekir ki, bu konu sporun kamu hizmeti olma özelliğine uymayan bir durum da yaratmaktadır.

Bağımsızlık, merkezden yönetimin sakıncalarını gidermeyi ve bürokrasiyi azaltmayı amaçlayan idarî bir araç olarak düşünülebilir.<sup>36</sup> Gözler, bir idarî yapının bağımsız olarak nitelendirilebilmesi için; idarî yapının organlarındaki üyelerin görev süreleri dolmadan görevden alınamamaları ve idarî yapının üzerinde merkezi idarenin hiyerarşik yetkilerinin olmaması yani merkezi idarenin emir ve talimat verememesi, işlemlerini iptal edememesi veya değiştirememesi gerektiğini belirtmektedir.<sup>37</sup> Aynı kamu tüzel kişiliğine sahip tüm kuruluşlar merkezi idarenin hiyerarşi denetimine tâbi değildir, bu anlamda belediyeler ve üniversiteler gibi birçok kuruluş bağımsız olarak nitelendirilebilir.<sup>38</sup> Dolayısıyla spor federasyonlarına bağımsızlık tanınmasının bu bakımdan bir özelliği bulunmamaktadır. Ayrıca, 3289 sayılı Kanuna göre, Gençlik ve Spor Bakanının yaptıracağı denetim sonucu görev başında kalmasında sakınca görülen federasyon başkanı ve yönetim kurulu üyeleri hakkında karar almak üzere Gençlik ve Spor Bakanının istemi üzerine olağanüstü genel kurulun toplanabilmesi, dolaylı yoldan da olsa görev süreleri dolmadan görevden alınabilmelerine olanak sağlayabilir. Bu durum da spor federasyonlarının bağımsızlığının derecesini belirlemede bir kriter vermektedir.

Bağımsızlık, karar mercilerinde çalışanların bazı statü güvenceleri ile donatılması, kurumların işlem ve eylemleri üzerinde yürütme organına dâhil birimlerin bu eylem ve işlemlerin geçersizliği sonucunu doğuran doğrudan hiçbir yetkiye sahip olmamaları anlamına gelir.<sup>39</sup> İdarî bağımsızlığın, kuramsal bağlamda yürütmeye karşı kurumların özerkliğini belirttiği ifade edilmiştir.<sup>40</sup> Bu anlamda bağımsızlık, kuruluşların kendi organları aracılığı ile serbest olarak karar alabilmelerini ifade edebilir.<sup>41</sup> Bir kurumda yönetimin seçimi ya da

<sup>36</sup> “Hizmetlerin çabuk, basit, ucuz ve daha iyi görülmesini amaçlayan bir araçtır”. Bkz. Özelçi, age, s.100.

<sup>37</sup> Gözler, İdare Hukuku, C: I, s.588.

<sup>38</sup> Aynı, s.588.

<sup>39</sup> Ulusoy, Ali, “Bağımsız İdarî Kurumlar”, Danıştay Dergisi, S: 100, Ankara, 1999. s.3vd.

<sup>40</sup> Giritli-Bilgen-Akgüner-Berk, age, s.489.

<sup>41</sup> İdarenin bağımsız olabilmesi için organlarının da bağımsız olması gerekir. Karar alacak organlar, hiçbir baskı olmaksızın karar organlarını oluşturabilmelidir. Karar alma serbestliğinin gerçekleşmesi, karar organlarının bağımsızlığı ile olur. Karar alma serbestisinin ve serbest organ oluşturma yetkisinin tanınmasında temel amaç hizmete yöneliktir. Hizmetlerin böylece daha iyi yürütüleceği ve üretkenliğin artacağı öngörülmektedir. Bkz. Çolakoğlu, Tekin, “Spor Federasyonlarının Özerkleşmeleri ve Hukuksal

atanmasında merkezden yönetim organlarının etkin olmaması bağımsızlığın bir ön koşuludur. Spor federasyonlarının genel kurulunun hatırı sayılır orandaki üyesinin doğrudan ve dolaylı olarak merkezden yönetimin temsilcilerinden oluştuğu<sup>42</sup> ve genel kurulunda spor federasyonlarının ana statüsünü değiştirmek, federasyon organlarını seçmek, bütçeyi onaylamak gibi görev ve yetkilerinin olduğu düşünüldüğünde spor federasyonlarının bağımsızlığının çerçevesi de bir anlamda ortaya çıkmaktadır.<sup>43</sup>

İdari bağımsızlıktan söz edebilmek için; işlevsel anlamda da bağımsızlığın olması gerekir. Kuruluşların aldıkları kararlar üst makamların iznine ve onayına tâbi olmamalıdır. Kuruluşların işlem ve eylemleri merkezi idarenin hiyerarşi veya idari vesayet denetimlerine tâbi kılınmamış olmalıdır. Ayrıca herhangi bir organ veya kişi tarafından emir, talimat ve tavsiyede bulunulmaması da gereklidir.<sup>44</sup> Spor federasyonlarının çalışma esas ve usûlleri ile faaliyetlerini belirleyen ana statünün merkezi idare tarafından çıkarılan ‘çerçeve statü’ye aykırı olmaması gerekir. Ayrıca, Bağımsız spor federasyonların her türlü faaliyet ve işlemleri Spor Genel Müdürlüğünün bağlı olduğu Gençlik ve Spor Bakanlığının denetimine tabidir.<sup>45</sup> Spor federasyonları çerçeve statüsü ve merkezi idarenin idari vesayet yetkisi, spor federasyonlarının işlevsel anlamda da bağımlı olduğunu göstermektedir.

Bir kurumun bağımsızlığında önemli özelliklerden birisi de mali özerkliği ne derece sahip olduğudur. Mali özerklik, kuruluşların ayrı malvarlığına sahip olabilmeleri ve kanunların öngördüğü esaslar çerçevesinde kendi organlarının kararlarına dayanarak kaynak yaratabilme ve harcama yapabilmeleridir.<sup>46</sup> Mali özerkliğin; bir kamu tüzel kişinin kendi kaynaklarından serbestçe yararlanarak kendi harcamalarını idare etmesi durumu olduğu ifade edilebilir. Bir kuruluşun ‘bağımsız’ olarak nitelendirilebilmesi için mali özerkliğinin de bulun-

---

Boyutunda Spor Hukuku Gereksinimleri”, Kadir Has Üniversitesi Spor Hukuku Araştırma ve Uygulama Merkezi, Spor Hukuku Sertifika Programı Bitirme Tezi, Ankara, 2006, [http://www.turkhukuksitesi.com/makale\\_700.htm](http://www.turkhukuksitesi.com/makale_700.htm). E.T. 19.02.2012. s.6.;Özelçi, age, s.100-101.

<sup>42</sup> “Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü Bağımsız Spor Federasyonları Çerçeve Statüsünün bazı maddelerinin iptali istemi ile açılan davada, Danıştay 10.Dairesi Esas:2004/1049 sayılı dava dosyasında söz konusu düzenlemeyi hukuka aykırı bularak dava konusu statünün ilgili maddelerinin yürütülmesinin durdurulmasına karar vermiştir”: “...3289 sayılı Kanun’a aykırı bir biçimde genel kurulu oluşturacak üyelere ilişkin genel kurullar koymak yerine, tek tek sayılmak suretiyle atanacak üyelerin belirlenmesinde, üstelik idarenin ajanlarının da genel kurula dâhil edilmesinde ve de ilk genel kurul üyelerinin Genel Müdürlük bünyesinde oluşturulacak bir kurul marifetiyle belirlenmesinde, Kanuna uyarlık bulunmadığı gibi amaçlanan özerkliğin sağlanacağından da söz edilemez...”. Bkz. Berk, agm, s.10-13.

<sup>43</sup> Ayrıca yukarıda spor federasyonları üzerindeki idari vesayet denetimine ilişkin açıklamalara da bakılabilir.

<sup>44</sup> Günday, age, s.570.

<sup>45</sup> 3289 sayılı Kanun’un ek 9.maddesinin değişik onaltıncı fıkrasındaki şu hüküm spor federasyonları üzerindeki denetimin bir idari vesayet denetimi olduğunu belirtebilir: “Federasyonların her türlü faaliyetlerinin denetimi; ...Bakan (Gençlik ve Spor Bakanı) tarafından görevlendirilecek denetim elemanlarınca yapılır...”.

<sup>46</sup> Çolakoğlu, agm, s.4vd.

ması gereklidir. Yani harcamalarında merkezî idarenin müdahalesi olmamalıdır. Ancak kuruluşun harcamalarını merkezî idarenin müdahalesi olmadan yapabilmesi, mali özerkliğin varlığı için önemli olmakla birlikte tek başına yeterli değildir. Bağımsız kuruluşların yeterli mali imkânlarla sahip olması da zorunludur. Yeterli mali imkânlar olmadan hiçbir faaliyet yapılamaz, dolayısıyla kuruluşlar kendilerine yeterli mali imkânlar sağladığı ölçüde bağımsız sayılırlar. Mali özerklik açısından idarenin karar ve hareket bağımsızlığının en önemli unsuru mali kaynakların çoğunluğunun öz gelirlerden oluşmasıdır.<sup>47</sup> Spor federasyonlarının çoğunun öz gelirlerinin olmadığı veya yok denecek kadar az olduğu düşünüldüğünde idarî bağımsızlık gibi mali özerkliklerinin de bulunmadığı yani bağımsız değil, 'bağımlı' oldukları söylenebilir. Ekonomik bağımlılığı olan idareler, finans kaynağına mutlaka bağıdırlar. Neredeyse yalnızca Devletin verdiği yardımlarla idare edilen hemen hemen bütün spor federasyonları, çalışmalarını genişletmekte tam bir serbestiye sahip değillerdir. Dolayısıyla spor federasyonlarında sorumluluk olmasına rağmen yetkinin olmadığı yetkinin merkezî idarenin elinde olduğu belirtilebilir.<sup>48</sup>

### **Sonuç**

Spor federasyonlarının kamu tüzel kişiliğine sahip olduğu ve idarî teşkilât içinde hizmet bakımından yerinden yönetim idareleri arasında görülebileceği kabul edilebilir. Bu konuda kısaca belirtilebilir ki, kamu tüzel kişiliği niteliğine sahip olan idarelerin özel hukuk hükümlerine tâbi tutulmasından kaçınılması gerekir. Yani karma bir tüzel kişilik oluşumunun önüne geçilmelidir. Böylece kuruluşun hem kamu gücünü kullanması ve özel hukuk hükümlerine tâbi olmakla idarî denetimden kaçınması engellenmiş olur hem de yargı organları tarafından bu konuda farklı ve birbiriyle çelişen kararların verilmesi önlenir.

Yapılan son değişikliklerle bağımsız spor federasyonları üzerinde Spor Genel Müdürlüğünün yetkileri azalmakla birlikte tamamen ortadan kalkmamıştır. Federasyon başkanlarının seçimle göreve gelmesi bağımsızlık anlayışına uygundur. Ancak federasyon başkanlarını seçen genel kurulların kimlerden oluşacağını yeniden yapılandırılması gerekir. Genel kurul üyelerini tek tek saymak yerine, genel kurulu oluşturacak üyelere ilişkin genel kurullar koymak ile yetinilmelidir. Merkezî idare ve Spor Genel Müdürlüğüne verilen genel kurul üye sayısı azaltılmalı, spor kulüplerinin temsilci sayısı artırılmalıdır.

Bağımsız spor federasyonlarının mali özerkliğini sağlamaya yönelik gelir getirici faaliyetlerinin (sponsorluk sözleşmeleri gibi) artırılması gerektiği bir gerçektir. Merkezî idare tarafından federasyonların mali açıdan desteklenmesi ülkemiz koşullarında bir zorunluluktur ancak bu durum bağımsızlık anlayışına ters düşmektedir. Bağımsız spor federasyonlarının gelir getirici faaliyetlerinin yokluğu veya azlığı nedeniyle bir spor faaliyetinin gerçekleştirilmemesi düşünülemeyeceğinden, spor faaliyetlerini yerine getiren spor federasyonları Spor Genel Müdürlüğü tarafından mali olarak desteklenmektedir. Çünkü spor bir kamu hizmetidir. Anayasa ve kanunlar, spor hizmetlerinin gerçekleştirilmesi konusunda Devlete yükümlülükler getirmiştir. Bu durumda federasyonların

---

<sup>47</sup> Yiğit, agm, s.2vd.

<sup>48</sup> Çolakoğlu, agm, s.7vd.

mali özerkliğini tam anlamıyla sağlanabilmesi için yeterli mali imkânlara ulaşmasını beklemek gerekmektedir. Kuşkusuz bunun gerçekleşmesi ülkenin ekonomik ve refah seviyesinin yükselmesi, toplumda spor kültürünün yaygınlaşması, kişilerde sağlık bilincinin gelişmesi, eğitim seviyesinin artması gibi birçok etkene bağlıdır.

Her ne kadar 3289 sayılı Kanun spor federasyonlarının bağımsız olduklarını ifade etse de, çalışmada belirtilen düzenlemeler, tam ve gerçek anlamda bir bağımsızlığın mevcut olmadığını göstermektedir. Spor federasyonlarının bağımsızlığının Kanun'da içi boş bir ifadeden öteye gitmediği tespit edilebilir. Bağımsız olduğu belirtilen spor federasyonlarının gerçekte "bağımlı" olduklarını söylemek yanlış olmayacaktır. Anayasa'nın 123.maddesinde ifadesini bulan idarenin bütünlüğü ilkesi de bunu gerekli kılmaktadır.

### **KAYNAKÇA**

- Akıntürk, Turgut, Medeni Hukuk, Savaş Yayınları, Ankara, 1998.
- Arslan, Süleyman-Akyılmaz, Bahtiyar-Sezginer, Murat-Kaya, Cemil, İdare Hukuku Mevzuatı, Seçkin Yayınları, 7.Baskı, Ankara, 2011.
- Atay, Ender Ethem, İdare Hukuku, 1.Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006.
- Avcı, Mustafa, "Klasik Egemenlik Kuramı ile Günümüzdeki Kamu Hizmeti Anlayışının Çatışması", Eskişehir Barosu Dergisi, Sayı:8, Eskişehir, Ekim, 2005.
- Avcı, Mustafa, "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun Üzerine Bir İnceleme", Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: XI, Sayı:3-4, Ayrı Basım, Aralık, Erzincan, 2007.
- Berk, Kahraman, "Türkiye Futbol Federasyonunun Türk İdare Teşkilatı İçindeki yeri", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: LXIV, Sayı:2, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2006.
- Bilge, Necip, Hukuk Başlangıcı, Hukukun Temel Kavram ve Kurumları, 28.Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2010.
- Çağlayan, Ramazan, "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanmasına İlişkin 4483 Sayılı Kanun Hakkında Bir Değerlendirme", Kamu Personeli Sorunları İdare Hukuku Sempozyumu, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 2003.
- Çolakoğlu, Tekin, "Spor Federasyonlarının Özerkleşmeleri ve Hukuksal Boyutunda Spor Hukuku Gereksinimleri", Kadir Has Üniversitesi Spor Hukuku Araştırma ve Uygulama Merkezi, Spor Hukuku Sertifika Programı Bitirme Tezi, Ankara, 2006, [http://www.turkhukusitesi.com/makale\\_700.htm](http://www.turkhukusitesi.com/makale_700.htm).E.T.19.02. 2012.
- Duran, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, İÜHF Yayınları, İstanbul, 1982.
- Ertaş, Şeref-Petek, Hasan, Spor Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara, 2005.
- Erten, Rifat, Milletlerarası Özel Hukukta Spor, Adalet Yayınevi, Ankara, 2007.
- Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü'nün Faaliyetlerinin Denetimi ile Bağımsız Federasyon Uygulamalarının Değerlendirilmesi, Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Denetleme Raporu, Tarih:02.04.2009, Sayı:2009/3.
- Giritli, İsmet-Bilgen, Pertev-Akgüner, Tayfun-Berk, Kahraman, İdare Hukuku, 4.Bası, Der Yayınları, İstanbul, 2011.
- Gözler, Kemal, Hukukun Temel Kavramları, Ekin Kitabevi, Bursa, 2010.



- Gözler, Kemal, İdare Hukuku, Cilt: I, 2.Baskı, Ekin Kitapevi, Bursa, 2009.
- Gözler, Kemal, İdare Hukuku, Cilt: II, 2.Baskı, Ekin Kitapevi, Bursa, 2009.
- Gözübüyük, A. Şeref-Tan, Turgut, İdare Hukuku Genel Esaslar, Cilt: I, 8.Bası, Turhan Kitapevi, Ankara, 2011.
- Gülan, Aydın, “Kamu Hizmeti Kavramı”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Y:9, S:1-3, İstanbul, 1988.
- Günday, Metin, İdare Hukuku, 10.Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2011.
- Karahanoğulları, Onur, Kamu Hizmeti, Kavram ve Hukuksal Rejim, Turhan Kitapevi, Ankara, 2002.
- Onar, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt: II, Hak Kitabevi, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966.
- Özay, İl Han, Günışığında Yönetim, Alfa Yayıncılık, İstanbul, 2002.
- Özelçi, Aytaç, Türkiye Futbol Federasyonu’nun Türk Hukukundaki Yeri, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2010.
- Petek, Hasan-Erişir, Evrim, “Türkiye Futbol Federasyonu’nun Hukukî Niteliği”, Terazi Aylık Hukuk Dergisi, Yıl:3, Sayı:19, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Mart 2008.
- Ulusoy, Ali, “Bağımsız İdarî Kurumlar”, Danıştay Dergisi, S: 100, Ankara, 1999.
- Ulusoy, Ali, Bağımsız İdarî Otoriteler, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003.
- Yıldırım, Turan-Karan, Nur, İdare Hukuku I, 12.Levha Yayınları, İstanbul, 2009.
- Yiğit, Uğur, “Malî Özerklik Ve Yargı Bağımsızlığı İle 5018 Sayılı Kanun Açısından Yargı Bütçesi Ve Malî Hükümlerin Değerlendirilmesi”, <http://www.idarehukuku.net/hukukiaciklama/Hkim-ve-Cumhuriyet-savcilar/Mal-Ozerklik-ve-Yargi-Bagimsizligi-Ile-5018-Sayili-Kanun-Acisindan-Yargi-Butcesi-ve-Mali-Hukumlerin-Degerlendirilmesi.html>. E.T.20.02.2012.
- <http://www.gsgm.gov.tr.E.T.13.02.2012>,
- <http://www.basbakanlik.gov.tr.E.T.11.02.2012>,
- <http://www.turkisharchery.org/.E.T.17.02.2012>,
- <http://www.anayasa.gov.tr/.E.T.12.02.2012>.