

TÜRKİYE FUTBOL FEDERASYONUNUN TÜRK İDARE TEŞKİLATI İÇİNDEKİ YERİ

Ar. Gör. Dr. Kahraman Berk*

1. Türkiye Futbol Federasyonu

1.1. Türkiye Futbol Federasyonunun Statüsü

Türkiye Futbol Federasyonunun (TFF), Türk İdare Teşkilatının neresinde olduğu konusunda yorumda bulunmak, kendisi hakkında yürürlüğe konulan mevzuatın gerekçeleri, tarihçesinin tespiti ile mümkündür. Türkiye Futbol Federasyonu (TFF), ilk olarak 27.05.1988 tarihinde kabul edilen 3461 sayılı “Türkiye Futbol Federasyonu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunu” ile diğer federasyonlardan farklı bir hukuki kimliğe bürünmüştür. Söz konusu Kanununun “amaç” başlıklı 1. maddesinde “bu Kanunun amacı, profesyonel futbol faaliyetlerini milli ve milletlerarası kaidelere göre yürütmek, teşkilatlandırmak, geliştirmek ve Türk futbolunu yurt içi ve yurt dışında temsil etmek üzere, özel hukuk hükümlerine tabi ve tüzelkişiliğe sahip Türkiye Futbol Federasyonunun teşkilat, görev ve yetkilerine ait esas ve usulleri düzenlemek” olduğu belirtilmiştir¹.

Profesyonel ve amatör futbol, TFF’na ayrı bir nitelik tanıyan 3461 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce, 21.05.1986 tarihinde kabul edilen “3289 sayılı Beden Terbiyesi ve Spor Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” hükümlerine dayalı olarak idare edilmekteydi. Anılan 3289 sayılı Kanunun 19. maddesinde, “federasyon başkanlarının, kendi spor dallarının temsilcileri tarafından gösterilen üç aday arasından, Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanı tarafından 5 yıl atanacağı” be-

* İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı.

¹ Dikkat edileceği üzere, 3461 sayılı Kanunda TFF’nun “özerk” olduğu metinde açık bir şekilde belirtilmemiştir.

lirtilmiş; aynı maddede “federasyon başkanlarının, başarısızlıkları ile kanun – tüzük ve yönetmeliklere aykırı davranışları tespit edilmek kaydıyla Genel Müdürün teklifi üzerine Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanı tarafından süresi dolmadan değiştirilebilir veya seçimi yenilenebilir” hükmü bulunmaktaydı. Ayrıca, aynı Kanununun 24. maddesinde, “profesyonel spor dallarının teşkili, ilgili federasyonlar ile bağlantıları, idaresi tüzük ile düzenleneceği” belirtilmişti.

3289 sayılı Kanun hükümlerine bakıldığında, Merkezi idarenin federasyonlar üzerinde önemli bir denetim yetkisine sahip olduğu görülmektedir. Spor faaliyetinin aşağıda açıklanacak “kamu hizmeti” yönü nedeniyle, bu hizmetin sunumu ve kontrolünün idarede olması gerekmektedir. Bu nedenle, İdare, yani Bakanlık, onun adına hareket eden Genel Müdürlük, federasyonlar üzerinde “yoğun bir içerik” denetimi yapmaktadır. Federasyon başkanlarının görevden alınması konusundaki takdir yetkisinin siyasi kişilerinde yer aldığı idarenin elinde bulunması, mali işlemlerin sürekli Bakanlık denetimine tabi olması, bürokratik işlem yükünün futbol faaliyetine yansımaları uluslararası futbolu düzenleyen “The Federation of International Football Association” (FİFA) ve “The Union of European Football Associations” (UEFA) talimatları (düzenlemeleri) ile çelişir bir hâl almıştır². Ülke futbolunun uluslararası müsabakalara katılabilmesi için anılan kuruluşların uygulamaları ile örtüşen ama diğer taraftan Türk İdare Teşkilatı yapısı ile bağdaşır bir federasyon modeli yaratılması gerekmiştir.

Yukarıda bahsi geçen 3461 sayılı Kanununun “genel gerekçesinde” “...ülkemizde de her geçen gün gelişen profesyonel futbolun, Batıda olduğu gibi profesyonelce yönetilmesi zaruret haline gelmiştir. Profesyonel futbolun, amatör futbol şartlarına göre düzenlenmiş teşkilat ve kaidelerle yönetilmesi çeşitli aksamalara yol açmaktadır. Bu nedenlerle, profesyonel futbolun, profesyonelce yönetilmesi ve böylece futbolumuzun ileriye götürülebilmesi maksadıyla, özel hukuk hükümlerine tabi ve tüzelkişiliği haiz TFF”nin kurulduğu ifade edilmiştir³. 3461 sayılı Kanun, Milli Eğitim Komisyonunda gerekçelendirilirken, az önce değinilen açıklamalar yapılmış, yanı sıra, UEFA ve FİFA’ya üye olan ülkelerin

² FİFA ve UEFA’nın düzenlemeleri hakkında ileride bilgi verilecektir.

³ TBMM Tutanak Dergisi, Yasama Yılı 1, Dönem 18, Cilt12, S. Sayısı 66, s. 1-2

futbol federasyonlarının yönetim biçim ve sistemlerine uygun olarak TFF'nun teşkilatlandırıldığı belirtilmiştir⁴.

3461 sayılı Kanun Tasarısının Meclis Genel Kuruluna iktidar partisi adına sunumunu yapan Milletvekili Sait Ekinci, "...ülkemizde seyir sporları içinde halkımızın yüzde 90'ının yakın ilgi ve alakasını çeken futbolun, gerek Avrupa gerekse Dünya'daki gelişmesine mümkün olduğu ölçüde ayak uydurabilmesi için, önce futbolun profesyonelce yönetilmesinin" gerektiğini ifade etmiştir. Konuşmasının devamında da, "(bu Kanun) profesyonelce yönetim ve özerk bir çalışma anlayışı getirmektedir. UEFA ve FIFA'ya dahil demokratik ülkelerin futbol federasyonlarında zaten bu anlayış hüküm sürmektedir... Tasarı yeni kurulan bir kuruluşun teşkilatını, yapısını ve görevlerini belirlemektedir... Tasarı incelendiğinde görülecektir ki, yeni kurulan bu teşkilata genelde, seçim sistemi hakim olup, gerekse yönetimde, gerekse mali imkanlarda özerklik kazandırılmaktadır. Seçici kurulların özellikle federasyon genel kurulunun oluşmasında sporun her kesiminden ilgililere yer verilmesiyle de spor yönetiminin yaygınlaştırılması esası getirilmiştir. / Tasarı kanunlaştığı takdirde, kurulacak olan Türkiye Futbol Federasyonu, her şeyden önce, mali bakımdan özerkliğini ve seçim sistemiyle de yönetim özerkliğini kazanmasıyla, futbolumuza yeni bir çehre kazandıracacağına olan inancımız tamdır. Her türlü politik baskıdan uzak bir yönetim anlayışı, yeni Futbol Federasyonuna ayrı bir özerklik kazandıracaktır... Amatör futbol faaliyetleri Beden Terbiyesi ve Spor Genel Müdürlüğüne bağlı olarak yürütülecektir; yani amatör futbol yine beden terbiyesinde kalmaktadır. Böylece Beden Terbiyesi Genel Müdürlüğü amatör futbola daha çok zaman ve imkan ayırabilecektir... Amatör spor yıllardır profesyonel futbolun gölgesinde kalmış ve istenildiği gibi büyüyüp gelişmemiştir... Bu Tasarı ile amatör spor için bir imkan doğacaktır... Getirilen yeni bir sistem, gelirini rahatlıkla sağlayabilen ve harcayabilen bu kuruluşun, mali işlemlerinin denetlenmesini sağlayabilmek için, kendi içinde kuracağı denetleme kuruludur... Kanun sistematığı içinde, özetle şu hususu arz etmek isterim : Kanun, mükemmel bir çerçeve kanun şeklinde hazırlan-

⁴ Kanımızca, TFF'na özerklik tanınmasının en büyük gerekçesi uluslararası spor organizasyonlarının, "futbolun" daha doğru bir ifade ile sporun siyasetten uzak bir hale getirilmesi, sporun kendi kendini yöneterek bir endüstri halini alması ve bu konudaki kararlı tutumudur. 3461 sayılı Kanunun gerekçesine yansıyan ifadelerin üzerinden yaklaşık 20 geçmiş olduğu göz önüne alınca futbolun günümüzdeki konumu, maddi getirisi ve artık ticari bir emtia olarak toplumda yer alması karşısında yapılan düzenlemelerin haklılığı anlaşılmıştır.

muş ve ayrıntı ile uygulamaları 'Ana Statü' adıyla belirlenen ve Federasyon Yönetim Kurulunca hazırlanıp, Bakanlar Kurulunca yürürlüğe konacak hukuki metne ve federasyonca hazırlanan diğer statülere bırakmıştır. Bu Kanunun zaman içindeki gelişmelere ve yeniliklere açık çağdaş bir kanun olduğunu gösterir. 'Ana Statü' ismi, kurulacak federasyonunun kamu kurumu niteliğinde olmaması, özel hukuk hükümlerine tabi ve özel statülü olmasından kaynaklandığı⁵ nı belirtmiştir⁵.

3461 sayılı Kanunun, tasarısını Meclis Genel Kuruluna getirip, gerekçesini savunan iktidar partisinin, yukarıda özetlenen açıklamalarından şu sonuçları çıkarmak mümkündür :

- Spor, Anayasada "kamu hizmeti" olarak düzenlenmiştir⁶. Bu Kanun ile, "kamu hizmetinin görülüş şekline" ve Türk İdari Sistemine aykırı bir yapılanma yoluna gidilecektir⁷.

- Futbolun, özerk bir yapı içinde profesyonelce yürütülmesi ve kural olarak kendi kendini denetlemesinin uygun olacağı belirtilmiştir.

⁵ TBMM Tutanak Dergisi, Yasama Yılı 1, Dönem 18, Cilt12, S. Sayısı 66, s. 112 - 116.

⁶ A. Gençliğin korunması

MADDE 58. - Devlet, istiklâl ve Cumhuriyetimizin emanet edildiği gençlerin müsbet ilmin ışığında, Atatürk ilke ve inkılâpları doğrultusunda ve Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü ortadan kaldırmayı amaç edinen görüşlere karşı yetişme ve gelişmelerini sağlayıcı tedbirleri alır.

Devlet, gençleri alkol düşkünlüğünden, uyuşturucu maddelerden, suçluluk, kumar ve benzeri kötü alışkanlıklardan ve cehaletten korumak için gerekli tedbirleri alır.

B. Sporun geliştirilmesi

MADDE 59. - Devlet, her yaştaki Türk vatandaşlarının beden ve ruh sağlığını geliştirecek tedbirleri alır, sporun kitlelere yayılmasını teşvik eder.

Devlet başarılı sporcuyu korur.

⁷ 1938 tarih ve 3530 sayılı Beden Terbiyesi Genel Müdürlüğünün Kuruluş Kanununun 4. maddesinde "gençler için klüplere girmek ve boş zamanlarında beden terbiyesine devam etmek mecburiyeti" getirilmiştir. Anayasa Mahkemesi 03.11.1964 tarih ve 1963/152 E. Sayılı kararı ile anılan yasa hükmünü 1961 Anayasasının 21. maddesinde yer alan "kişi hürriyetlerine" aykırı düzenleme getirdiği gerekçesiyle iptal edilmiştir. Devlet, Cumhuriyetin ilk yıllarında gençlerin kötü alışkanlıklardan uzak tutulmasının araçlarından birisi olarak gördüğü spora büyük önem vermiş, spor yapmayı veya spor kuruluşlarına devamı mecburi hale getirmiştir. Hükümetin ve partisinin spora verdiği öneme dayalı olarak sporcu sayısında her geçen yıl büyük bir artış olmuştur. Rakamlar ile ifade etmek gerekir ise, 1923 yılında tescilli sporcu sayısı 827 iken; takip eden yıllarda 1928'te 6380, 1933'de 10450 ve 1938 yılında 27631'e yükselmiştir. (N. Kırşan, Beden Terbiyesi Kanunundan Önceki Teşkilatımıza Umumi Bir Bakış, *Beden Terbiyesi ve Spor Dergisi*, No 1, Ocak 1939, s. 30-32.)

- UEFA ve FIFA'nın statüleri gereği sporun kamu tüzel kişiliği niteliğinden "sıyrılarak" "özel hukuk hükümlerine" tabi olması gerekliliğinin, başka bir ifadeyle, az önce belirtilen uluslararası yükümlülük dile getirilmiştir.

- Kanunun gizli amacının profesyonel futbolun gölgesinde kalan ama gerçekte sporun kitlelerce bizzat yapılmasına imkan sağlayan amatör futbolun önünü açmak olduğu ifade edilmiştir.

- Özerk ve bağımsız federasyonun "siyasi" etkiden uzak olacağı tespit edilerek, aynı zamanda kime karşı bağımsızlık kazanıldığına altı çizilmiştir.

- Mali imkanları artan TFF'nun daha iyi çalışacağı ve uygulamasını kendi içinde geliştireceği belirtilmiştir.

Kanun tasarisını Meclis Genel Kurulunda eleştiren Muhalefet Partisi, özetle, "*Kanunun daha çok siyasi müdahaleyi getireceğini, iktidarın futbolu oy deposu olarak gördüğünü, sporda iki başlılık oluşacağını, (TFF) Genel Kurulun oluşumunun özerkliği temine yönelik olmadığını*" belirtmiştir⁸.

Diğer Muhalefet Partisi de, yine, futbolun siyaset ile içiçe olduğunu dile getirmiş, farklı olarak da, "*Devletin kontrol ve mura-kabesinin güçleştiğinin altını çizmiş; TFF'nun mevcut hiyerarşik yapıya aykırı*"⁹ olduğunu belirlemiştir.

1.2. Futbolda Özerklik

17.06.1992 tarihinde kabul edilen '3813 sayılı Futbol Federasyonu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun', 3461 sayılı Kanunu yürürlükten kaldırarak, Kanunun 4 yıllık uygulamasından kaynaklanan sorunlara çözüm getirmeyi amaçlamıştır. 3813 sayılı Kanunun 1. maddesinde, 3461 sayılı Kanundan federasyonun tanımına ek olarak daha önce metinde yer almayan "özerklik" niteliği eklenmiştir. 3461 sayılı Kanunun, Meclis Genel Kurulu zapta geçen görüşmelerinde ve gerekçesinde "özerklik"ten bahsedilmekle birlikte, bu ifade Kanun metninde yer almamaktaydı. 3813 sayılı Kanun ise, bu ifadeyi açık bir şekilde yasa metnine yerleştirmiştir. Özerklik, siyasal ilişkinin tanımında, "*toplumların kendi yasalarını kendilerinin yapabilmesi*" olarak tanımlanmaktadır. Öte yandan, özerklik, teşkilat yapısı dikkate

⁸ TBMM Tutanak Dergisi, Yasama Yılı 1, Dönem 18, Cilt12, S. Sayısı 66, s. 116-119.

⁹ Kast edilen, Futbol Federasyonunun 1985 yılındaki mevzuat değişikliği ile Türk İdare Teşkilatı dışına çıkarılmasıdır.

alınarak değerlendirildiğinde “merkezi idarenin baskısından kurtuluş” veya “baskının hafifletilmesi”ni anlatmaktadır¹⁰. Gerçekten, 3461 sayılı Kanunun genel gerekçesi ve Meclis tutanakları, özerklik ile birlikte değerlendirildiğinde, “özerkliğin” öncelikle baskıdan, etkiden kurtulmak için gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

Özerklik, aşağıda açıklanacağı üzere kısaca kendi kendini yönetebilmedir. Başka bir ifadeyle, belirli konuların karar alma sürecinde “bağımsız”, herhangi bir etkiden uzak olmayı tanımlamaktadır. Bu nedenle, kamu hizmeti gören bir kuruluşun “neye karşı bağımsızlık” kazandığı veya “neyin bağrından kopartılarak”, “neye karşı etkilenmeden karar alma mekanizmasına” sahip olduğunun belirlenmesi gerekir.

3461 sayılı Kanundan önce, Futbol Federasyonu 3289 sayılı Beden Terbiyesi ve Spor Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun hükümlerine tabi olarak faaliyette bulunmakta idi. Nitekim, Futbol Federasyonu ile Beden Terbiyesi İdare arasındaki ilişkiyi tespit eden yargı kararında “Genel Müdürlüğün katma bütçeli bir kamu kuruluşu olduğu ve Federasyonun da Genel Müdürlüğe bağlı ‘teknik’ bir organ olduğu” belirtilmiştir¹¹. Bu ifadeden de anlaşılacağı üzere, Futbol Federasyonu genel idare (Devlet tüzelkişiliği) içinden çıkarılarak katma bütçeli hale getirilen, ayrı bir kamu tüzelkişiliği olan Beden Terbiyesi Genel Müdürlüğü içinde yer almaktadır¹². Bu yargı kararında dikkat çekici önemli nokta, Futbol Federasyonunun “teknik” organ olarak nitelendirilmesidir. İdare Hukukunda, teknik “organ”, “makam” olarak tanımlama, hizmetin görülmesinde “özel bilgi”nin ön planda olduğunu anlatmak için kullanılmaktadır. Bu özel bilgi, 3461 sayılı Kanunun gerekçesinde belirtilen “fut-

¹⁰ Meltem Dikmen Caniklioğlu, Özerklik: Anayasal Temelleri Ve Demokrasi-lerde Anlamı, *Dicle Hukuk Fakültesi Kamu Hukuku Dergisi*, Sayı 1-3, 2004, s. 34.

¹¹ D.10.D., 19.12.1988, E. 1986/1076, K. 1988/2237.

¹² 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun 10. maddesinde “Bağlı kuruluşlar(ın) bakanlığın hizmet ve görev alanına giren anahizmetleri yürütmek üzere, bakanlığa bağlı olarak özel kanunla kurulan, genel bütçe içinde ayrı bütçeli veya katma bütçeli veya özel bütçeli kuruluşlar” olduğu belirtilmiştir. Bu bağlamda, Merkezi İdareye bağlı olarak kurulmuş bulunan Beden Terbiyesi Genel Müdürlüğü ile Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü aslında kanunda açık bir şekilde dile getirildiği üzere, Merkezi İdarenin görevlerini üstlenmiştir. Bu tip kuruluşlar faaliyetlerinin niteliği gereği Merkezi İdare içinden çıkartılmış olmalarına karşın hiyerarşi benzeri idari vesayet yetkisinin ile yoğun bir denetime tabi tutulmuşlardır.

bolun", kendi içinden çıkacak kişilerce profesyonel olarak idare edilmesinin temelini teşkil oluşturacaktır.

Genel idare teşkilatı içinde hiyerarşik amir sıfatıyla görev yapan ve böylelikle teknokratları tesir altına alma ihtimali bulunan siyasilerin (örneğin, bakanların) kayırmacı iradelerinden kurtulma özerkliğin başlıca sebeplerinden biri olarak karşımıza çıkmaktadır¹³. Bu bağlamda, özerklik ile, "sporun spor için yapılması" ve kararlarının sportif kurallar çerçevesinde alınarak spor dışı etkilerden uzak tutulması amaçlanmıştır¹⁴.

TFF'nu, özerkliği teşkilat anlamında genel idareye, diğer bir deyişle "Beden Terbiyesi Genel Müdürlüğüne" karşı ayrı bir tüzel kişilik haline gelerek kazanmıştır. Bu tespit çerçevesinde özerkliğin tanımında bulunan kendi kurullarını kendisinin oluşturabilmesi de TFF'nun kuruluş Kanunu ile elde edilmiştir. Nitekim, 3461 sayılı Kanununun Meclis Genel Kurulu tartışmalarında, çerçeve kanundan bahsedilmiş, özellikle federasyona yönelik genel kurallar koyacak düzenlemeye Yönetmelik denilmekten kaçınılarak, özel hukuk kişilerinde kullanılan "Ana Statüsü" ifadesi kullanılmıştır. Gerek 3461 gerekse 3813 sayılı Kanunlara bakıldığında madde hükümlerinin daha ziyade Federasyonun usuli işlemlerine ilişkin düzenlemeler getirdiği ve "esasa" ilişkin düzenlemeler yapmaktan kaçındığı görülmektedir.

Futbolun kurallarının koyulacağı düzenlemelerin, yani esasının TFF tarafından çıkarılacak "yönetmelik benzeri" "alt normlar" ile yapılması amaçlanmıştır. Nitekim, TFF "Genel Kurulu ile Yönetim Kurulunun" futbolun esasını içeren her konuda düzenleme yapma yetkisi bulunduğu anlaşılmaktadır. Bu durumda, TFF futbolun esasının merkezi idare tarafından çıkarılmış herhangi bir yönlendirici metne dayanmadan bağımsız olarak düzenleyebilme imkânına sahip olacaktır. Sonuç olarak, özerklik ile TFF futbolun kurallarını herhangi bir kanuni hükme

¹³ Sporda siyasetin etkisinin önlenmesi Cumhuriyet döneminin başlangıcına uzanmaktadır. Türk Spor Kurumu (TSK)(1936-1938) kuruluş kongresinde kendisinin Cumhuriyet Halk Partisine (CHP) bağlamıştır. Türk Spor Kurumu Devletçilik ilkesine sıkı sıkıya bağlı olarak kurulmuştur. İlerleyen tarihte, TSK'nun yerine Beden Terbiyesi Genel Müdürlüğü ikame edilmiştir (BTGM)(1938-1986). BTGM, sırasıyla, Başbakanlığa, Milli Eğitim Bakanlığına, yeniden Başbakanlığa, Gençlik ve Spor Bakanlığına ve daha sonra da Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığına bağlanmıştır. Görüleceği üzere, spor siyaset ile ilişki içinde bulunması nedeniyle Merkezi İdarenin kontrolünde tutulmak istenmiştir.

¹⁴ Spor ile siyasetin ilişkisi için bakınız; Simon Kuper, *Futbol Asla Futbol Değildir*, İthaki Yayınevi, Çeviren : Sinan Gürtuna, 2003.

dayanmadan “uluslararası kuralları” gözeterek kendisi düzenlemektedir.

Özetle, TFF, Merkezi İdarenin baskısından kurtulmuş, kurallarını kendisi koyacak ehliyete sahip olmuştur. Özerkliğin amacı da, ülke federasyonlarının futbolun içinden gelen, futbolu bildiği karine olarak kabul edilenlerce idare edilmesini temin etme; merkezi idarenin yavaş karar alma, sorumluluktan çekinme gibi olumsuz etkilerinin önüne geçme, doğru teknik düzenlemeler ile futbolun önünü açmaktır.

Spor alanındaki gelişmeler sonucunda özerkliğin diğer spor dalları içinde de zorunlu olduğu ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda, 3289 sayılı Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğünün Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunda 13.04.2004 tarihinde 5105 sayılı Kanun ile değişiklik yapılarak Genel Müdürlüğe bağlı örgütlenmiş federasyonların özerk olabilmesinin yolu açılmıştır¹⁵. Özerk federasyonlara ilişkin hükümler getiren “Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü Özerk Federasyonları Çerçeve Statüsünün” bazı maddelerinin iptali istemi ile açılan davada, Danıştay 10. Dairesi E. 2004/12049 dava dosyasında söz konusu düzenlemeyi hukuka açık bir şekilde aykırı bularak dava konusu Statünün ilgili maddelerinin yürütülmesinin durdurulmasına karar vermiştir. Anılan kararda,

“... 5105 sayılı Kanunun genel gerekçesinde Devlet bütçesinden yardım alan Devletin siyasi ve idari birimleri tarafından yönetilmeyip ancak denetlenebilen, idari ve mali yönden özerk federasyonların kurulmasının amaçlandığı ve uluslararası federasyonlar gibi yapılanmalarına imkan sağlanmak istenildiği, böylece federasyonların faaliyetlerini daha verimli ve süratli bir şekilde organize edebileceği ve spor faaliyetlerinin daha geniş kitlelere ulaştırılmasını sağlayacağı, özerk federasyonların gelirlerinin sportif amaçlı kullanılıp kullanılmadığının denetime tabi olacağı, sportif faaliyetlerinin düzenlenmesi ve yürütülmesine ilişkin iş ve işlemlerin ise federasyonun bünyesinde oluşturulacak kurullarda görüşülerek otokontrol sisteminin işletileceği, günümüzdeki bilimsel ve teknolojik gelişmelerin ışığında toplumsal değişme hızının ortaya çıkardığı ihtiyaçları karşılamak için spor sisteminin çağdaş bir yapıya kavuşturulması, dinamik gelişmeye açık, etkinliği ve verimliliği gözetilen özerk hizmetlerle spor faaliyetlerinin yürütülmesi amacıyla Kanun tasarisının hazırlandığı Ek 9. madde gerek-

¹⁵ Genel Müdürlüğe bağlı 52 federasyon bulunmakta ve bunlardan 45 tanesinin özerkliğine karar verilmiştir.

çesinde ise, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü'nün ana hizmet birimlerinden olan federasyon başkanlıklarının özerk hale getirilmeleri amaçlanarak uluslararası federasyonlar gibi yapılanmalarına olanak sağlandığı, böylece federasyon faaliyetlerinin daha verimli ve süratli bir şekilde organize edileceği ve spor faaliyetlerinin daha geniş kitlelere ulaştırılmasının sağlanacağı, federasyonların uluslar arası federasyonlarca öngörülen ve Genel Müdürlükçe belirlenen esaslar dahilinde kurullarını oluşturacağı belirtilmiştir.

Dava konusu Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü Özerk Spor Federasyonları Çerçeve Statüsünün Genel Kurul Başlıklı 6. maddesinde Genel Kurul aşağıdaki üyelerden oluşur, a) Genel müdür, Genel Müdür yardımcıları ve on il müdüründen oluşacak on beş üye, b) Merkez Danışma Kurulu üyeleri, c) Türkiye Milli Olimpiyat Komitesi Başkanlığınca belirlenecek iki üye, d) Engelliler spor federasyonlarının seçiminde oy kullanmak üzere, Paraolimpik Komitesi Başkanlığınca belirlenecek iki üye, e) Türkiye Amatör Spor Kulüpleri Konfederasyonunu Başkanlığınca belirlenecek iki üye, f) Branşlarınca oy kullanmak üzere bağlı oldukları uluslar arası federasyonların dünya ve/veya Avrupa Federasyonlarının yönetim kurulu üyeleri, g) görevlerine adli ve idari soruşturma sonucu son verilmemek kaydıyla branşında oy kullanmak üzere asaleten federasyon başkanlığı yapanlar, h) Genel kurul tarihinden en az bir yıl önce faal sporculuğu bırakmış olmaları kaydıyla, ilgili branşta olimpiyat oyunlarında ilk üç dereceyi alanlar ve büyükler kategorisinde dünya şampiyonu olanlar ile federasyonlara göre milli sporcular arasından seçilecekler, ı) Türkiye Spor Yazarları Derneği Başkanı ve Genel Sekreteri, j) Klüp temsilcileri,

İl müdürlerinin tespitinde, ildeki nüfus oranına göre faal sporcu sayılı esas alınır. Genel Kurulu teşkil eden üyelerin en az %60'ı seçim tarihinden önceki iki yıl içerisinde federasyon faaliyetlerine katılan kulüp temsilcilerinden oluşur.

Ligi bulunan federasyonların genel kuruldaki kulüp temsilcilerinin %60'ı en üst lige katılan, %30'u federasyonun diğer liglerinde mücadele eden, %10'u ise, mahalli veya bölgesel liglere katılan kulüplerin temsilcilerinden oluşur. ...

Birden fazla oy kullanma hakkına sahip üyeler ancak bir kez oy kullanabilir. Genel kurulda vekaleten oy kullanılamaz. Federasyonda ücretli veya sözleşmeli statü ile görev yapanlar genel kurul üyesi olamazlar' hükmü yer almıştır. Anılan Statünün Geçici 1. maddesinde ise 'ilk genel kurul, Çerçeve Statünün Resmi

Gazetede yayınlanmasından itibaren en geç altı ay içerisinde yapılır. Özerk federasyonların ilk genel üyelerinin Çerçeve Statüye uygun olarak belirlenmesi, yapılacak itirazların sonuçlandırılması ile diğer iş ve işlemler Genel Müdürlük bünyesinde oluşturulacak bir kurul marifetiyle yerine getirilir. Başkanlık divanı oluşturulduktan sonra bu Kurulun görevi sona erer' hükmüne yer verilmiştir. 3289 sayılı Kanununun Ek 9. maddesinin yukarıda anılan hükmünden de anlaşılacağı üzere, özerk federasyonların genel kurullarının toplanmasına, çalışmalarına ilişkin usul ve esasların ve de kimlerin oy kullanabileceğinin Genel Müdürlükçe düzenlenecek çerçeve statü ile belirleneceği, özerkliği onanan federasyonun, hazırlayacağı ana statü ve buna bağlı talimatlara göre genel kurulunu ve yetkilendireceği diğer organların oluşumunu görev ve yetkilerini belirleyeceği öngörülmüş, başka bir ifadeyle Kanunla Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğüne, genel kurulların toplanma ve çalışma usul ve esaslar ile oy kullanabilecek üyeleri belirleme yetkisi verilmiş iken, özerk federasyonlara genel kurulunu ve yetkilendireceği diğer organlarını oluşturma, oluşturulan organların görev ve yetkilerine ait usul ve esasların düzenlendiği ana statüyü hazırlayacak genel kurulun oluşturulması özerk federasyonların özerkliğinin sağlanarak ve akabinde de korunarak uluslar arası federasyonlar gibi yapılanmasına olanak sağlayacaklar bir düzenleme getirilmiştir.

Anılan Kanunla getirilen özerk federasyonlara ilişkin düzenlemeye karşın, özerk spor federasyonlarının teşkilatı, genel kurulunun oluşumu, toplanması ve çalışmalarına ilişkin usul ve esaslarda özerk federasyonların Genel Müdürlük ile Tahkim Kurulu arasındaki ilişkilerin düzenlenmesini amaçlayan dava konusu Özerk Federasyonları Çerçeve Statüsününün 6. maddesinde 'Genel Kurulun' hangi üyelerden oluşacağı teker teker sayılmış, Gençlik Spor Genel Müdürü, Genel müdür yardımcıları, İl Müdürü, Merkez Danışma Kurulu üyeleri de bu kapsama dahil edilmiştir.

Kanununun Ek 9. maddesinde genel kurulda kimlerin oy kullanabileceğini, Genel kurulun nasıl toplanıp nasıl çalışacağını çerçeve statüye bırakan düzenleme, genel olarak bu hususlara ilişkin çerçevenin belirlenmesiyle ilgili olup, çerçeve statüde, genel kurula seçilecek üyelerin niteliklerinin genel olarak (Türk vatandaşı olmak, hüküm giymemiş bulunmak, ...yaşında olmak, ...vb gibi) belirlenmesi yerine, özerkliğe aykırı şekilde özerk federasyonun önemli kararların alınacağı ve diğer kurulları seçecek olan genel kurula Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü personelinin de dahil edilmesi ve bunlar dışında kalan diğer üyelerinde yine genel ku-

rallar yerine subjektif olarak teker teker belirlenmesi kural koyma tekniğine aykırı olup, bu durumun özerkliği zedeleyeceği ve kanunla sağlanmak istenen amaca aykırılık taşıyacağı açıktır.

Sonuç olarak dava konusu düzenleme ile Devletin Siyasal idari birimleri tarafından yöneltilmeyip ancak denetlenebilen idari ve mali yönden özerk federasyonların kurularak uluslar arası federasyonlar gibi yapılanmasını amaçlayan 3289 sayılı Kanuna aykırı bir biçimde genel kurulu oluşturacak üyelere ilişkin genel kurallar koymak yerine, tek tek sayılmak suretiyle atanacak üyelerin belirlenmesinde üstelik idarenin ajanlarının da genel kurula dahil edilmesinde ve de ilk genel kurul üyelerinin Genel Müdürlük bünyesinde oluşturulacak bir kurul marifetiyle belirlenmesinde, yapılacak itirazların da yine aynı kurul tarafından değerlendirilmesinde Kanuna uyarlık bulunmadığı gibi amaçlanan özerkliğin sağlanacağından da söz edilemez.

Bu durumda, Kanunla davalı idareye genel esasları belirleme konusunda tanınan yetkileri aşan nitelik taşıyan, özerkliğin sınırlandırılması, hatta tamamen ortadan kalkması sonucunu doğuracak bir düzenleme getiren, uluslararası federasyonların yapılanmalarından uzaklaşmasına neden olabilecek dava konusu Çerçeve Statünün 6. maddesinin 4. fıkrasının ... bentlerinin” hukuka aykırı olduğuna karar verilmiştir.

Yukarıda bahsi geçen kararın özünde, özerkliğin temini için federasyonların idarenin etkisinden uzak olması gerektiği belirtilmiştir. Bu bağlamda da, idarenin seçim prosedüründe belirleyici etkisi özerkliği zedeleyici kabul edilmiştir.

1.3. FIFA'nın Özerk Ülke Federasyonlarına Yaklaşımı

TFF'nin özerk yapılmasının nedenlerinden biri de uluslararası spor kuruluşlarının yapmış olduğu düzenlemelerdir. FIFA "Standart Statüsünün" giriş bölümünde FIFA Genel Sekreteri Micheal Zen - Ruffien tarafından yapılan açıklamada özetle, "uzun yılların deneyiminin üye federasyonların statüsünün FIFA'nın statüsü dikkate alınarak oluşturulduğu görülmüştür. Üye federasyonlar futbolun esasını düzenlemekte, kuralları ve prensipleri bunun üzerine uygulamaktadırlar. Bu kuralların bilerek veya yanlışlıkla uygulanmaması veya atlanması ulusal federasyonların karışıklık yaşamalarına neden olmaktadır. Sonunda da, tüm futbol ailesinin dinamizmi ve gelişmesi etkilenmektedir. Bu nedenle de FIFA global, standart statüler düzenlemeye karar vermiştir. Böylelikle, üye federasyonlara, bu standart statüleri dikkate alarak kendi düzenlemelerini geliştirme veya boşlukları

doldurmaya ilişkin bir imkan tanınmıştır. Bu düzenlemelerin uygulanma zorunluluğu yoktur. FIFA'nın üye federasyonların genel kurullarının nasıl oluşacağı veya yürütme organlarının nasıl toplanacağını didakte ettirme amacımız bulunmamaktadır. Bunun yanında FIFA üye federasyonların ve futbol oyununun yararına tüm statülerin dikkatlice incelenerek istenilen düzenlemelerin yapılmasını teşvik etmek" olduğunu belirtmiştir. Bu ifadeden anlaşılacağı üzere, FIFA tarafından getirilen düzenlemelerin amacı futbolun global kurallar çerçevesinde gelişmesinin temini, bunun içinde öncelikle üye ülke federasyonlarının bu çerçevede dahilinde geliştirilmesidir.

FIFA Standart Statüsünün 6. maddesinde "üyelik için başvuranın, bağımsız bir özel hukuk kişisi gibi karar alacak hukuki kompozisyona sahip olacağını garanti ettiğini beyan etmesi" aranmaktadır. Statünün 8. maddesinde, "üyelik başvurusunun, 6. maddede belirtilen şartları taşımaması hali dışında reddedilemeyeceğini" ifade edilmektedir. Bu bağlamda, Statünün 6. maddesinde belirtilen özellikler, futbol federasyonlarının bağımsız ve ayrı bir tüzelkişilik olmaması üyelik için yapılan başvurunun reddi için neredeyse tek neden olarak görülmekte, bu durumda anılan niteliğe verilen önemi göstermektedir.

Kaldı ki, Statünün 13. maddesinde, "bu Statünün, üye tarafından yapılan düzenlemelerin, direktiflerin ve kararların ciddi bir şekilde ihlali üzerine üyeliğin en fazla iki yıl için askıya" alınacağı düzenlenmektedir¹⁶. Bu durumda, üye ülke federasyonunun FIFA'nın Statüsünü "ciddi bir şekilde" ihlal edici davranışının yaptırımını üyeliğin askıya alınmasıdır. Üyeliğin askıya alınması ise FIFA'nın düzenlediği organizasyonlarda yer alamamaktır. Yukarıda yapılan açıklama ile, başvuruda en önemli red nedeni olarak gösterilen bağımsız ve ayrı tüzelkişilik olarak karar almaya aykırılık Statünün ciddi ihlalidir ve yaptırımını açık bir şekilde düzenlenmiştir. Her ne kadar yukarıda FIFA Statüsünün yaptırım gücü olmadığı belirtilse de, "bağımsızlık" ve "ayrı tüzelkişiliğe" verilen önem nedeniyle yaptırım uygulanması zorunluluğu ortaya çıkmıştır¹⁷.

¹⁶ FIFA'nın 2005 Eylül ayında Fas'ta yapılan Olağan Genel Kurulu'nda "Yunanistan'ın" yasal düzenlemelerinde halen devletin müdahalesine imkan tanındığı ve bu nedenle gerekli düzeltmelerin yapılması için ilgili ülkeye süre verildiği belirtilmektedir (Vatan Gazetesi, 21.09.2005).

¹⁷ FIFA'nın resmi internet sitesinde üye futbol federasyonlarının "siyasal" etki altında karar almaları sebep gösterilerek üyeliklerinin askıya alındığına dair haberler yayınlanmaktadır. Bunun yanında, Spordan Sorumlu

Yukarıda yapılan açıklamalar ile, sadece Türkiye'nin iç hukuk problemleri nedeniyle değil aynı zamanda uluslararası futbol kuralları üye federasyonların herhangi bir etki olmadan karar almasını aramaktadır. Nitekim, Türkiye 3524 sayılı Türkiye Futbol Federasyonunun Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanununun Genel Gerekçesinin tartışıldığı Meclis Oturumunda, iktidar partisi adına açıklama yapan Milletvekili "*asıl amaçlarının futbolun UEFA ve FIFA'nın anlayışında yer alan şekliyle profesyonelce yönetilmesi*" olduğunu vurgulamaktadır. Aslında, TFF'nun özerkliğine dair ilk kanun metni olan 3524 sayılı Kanunun gerekçesine bakıldığında, FIFA Standart Statüsünde belirlenen temel ilkenin gerçekleştirilmek, bunun için de kamu tüzel kişiliğine bağlı olarak çalışmış bulunan TFF'nin onun bünyesinden koparılarak özel bir duruma kavuşturulmak istendiği görülmektedir. TFF'nun uluslararası kaideler ile belirlenen bu niteliği, anayasal ilkeler ve faaliyetin niteliği dikkate alınarak Türk İdari Teşkilatına yabancı olduğu, bu nedenle de "atipik"¹⁸ olarak değerlendirildiği görülmektedir. TFF'nun özel hukuk hükümlerine tabi olmasının kendisinin faaliyetinin dikkate alınarak, maddi açıdan (içerik) tasnif edilmesini gerektirmiştir.

2.1. Futbol Federasyonunun Faaliyetinin İçerik Bakımından Tanımı

1982 Anayasasının 59. maddesinde "Devlet(in), ... sporun kitlelere yayılmasını teşvik edeceği" belirtilmiştir. Bu bakımdan, sporun kitlelere yayılması, onun düzenli ve organize bir şekilde faaliyet göstermesine bağlıdır. 1982 Anayasasının 59. maddesinin gerekçesinde, "*sağlık hizmetlerinin bir parçası beden sağlığının spor yaptırarak korunmasıdır. Sporun kitlelere yayılması bu amacın teminine yarayacak araçlardan en etkinidir. Sporun geliştirilmesi sadece fiilen spor yapanlara değil, seyircileri için de eğitici ve sağlık kurallarına uygun bir ortamda yaşamaya sevk edici etkileri sebebiyle Devletçe ele alınması için bir başka sebep*" ol-

Devlet Bakanının Futbol Federasyonuna yönelik herhangi bir açıklamasında konu derhal FIFA ve UEFA'nın özerklik kriterine getirilmektedir. FIFA yetkili organlarının 23.11.2006 tarihinde yaptığı oturumda İran İslam Cumhuriyetinin U - 23 kategorisinde uluslararası müsabakalara katılmasına izin verilmiştir. İran İslam Cumhuriyeti Fiziki Gelişim Bakanlığının, Futbol Federasyonlarının bağımsız karar alacağına ve bunun için gerekli düzenlemelerin yapılacağına dair taahhütte bulunması üzerine anılan izin sınırlı olarak verilmiştir. (www.fifa.com, 06.12.2006)

¹⁸ Şeref Gözübüyük/Turgut Tan, *İdare Hukuku I*, Turhan Kitapevi, Ankara, 2004, s. 394.

duğu belirtilmiştir¹⁹. Anayasa'da Devlete spor alanında verilen görev, sporu bizzat düzenleyen federasyonların faaliyetlerini kamu hizmeti ilkelerine göre yürütmesini sağlamaktadır. Bu bağlamda, TFF'nin faaliyeti tartışmasız kamu hizmetidir.

Futbolun düzenlenmesi işlem ve eylemlerinin kamu hizmeti niteliği taşıdığıнын tespit edilmesi, TFF'nun idari teşkilat içindeki veya dışındaki yerini de belirleyecektir. Kural olarak bu faaliyetin "kamu tüzelkişileri" tarafından "İdare Hukuku" kuralları ile yerine getirilmesi gerekmektedir. Fakat, kamu hizmetinin özel hukuk kişilerine belli şartlar altında gördürülmesi de mümkün olmaktadır.

TFF'nin hukuki sonuç doğuran işlemlerinin de belirlenmesi yerine getirdiği görevin niteliğini belirleyecektir. "Türk İdare Teşkilatı" içinde idare fonksiyonu yerine getiren makamın hukuksal sonuç doğurmaya yönelik iradesi idari işlem olarak değerlendirilebilir. Başka bir deyişle, "Devlet Teşkilatına dahil makamların, idare fonksiyonunu yerine getirme görev ve yetkileri uyarınca hareket ederken, idare hukuku bağlamında yaptıkları, hukuksal sonuç doğuran irade açıklamaları²⁰" idari işlem olarak kabul edilmektedir²¹.

2.2. Türk İdare Teşkilatı İçinde Yer Alan "Tüzel Kişilerin" Faaliyetinin Tanımı

Bu tespit idari işlemin tanımının eksik olmasına neden olmaktadır. İdare cihazı içinde de bir takım ayrımların yapılması gerekmektedir. Anayasanın 165. maddesinde kamu iktisadi teşebbüsü, sermayesinin yarısından fazlası Devlete ait olan kurum ve ortaklar olarak tasnif edilmektedir. Bununla beraber, Devletin veya diğer kamu tüzelkişilerin sermayesinin yarısından azına sahip oldukları tüzel kişilerin hukuksal durumu hakkında bir açıklık bulunmamaktadır. Bu nedenle, bu kategoride bulunanların faaliyetinin ve tesis ettikleri iradelerin hukuksal etki ve sonuçlarına göre bir ayırım yapılması gerekmektedir.

Kamu tüzel kişileri idare hukuku çerçevesinde hareket edecektir; bununla beraber, işlevleri gereği de "özel hukuk kişilerinin

¹⁹ Mehmet AKAD/ Abdullah Dinçkol, 1982 Anayasasının Madde Gereğçeleri ve Maddelerle İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları, Alkim, 1998, İstanbul, s. 280.

²⁰ Sait Güran, "İdari İşlem", Prof.Dr. Hayri Domaniç'e 80. Yaş Günü Armağani, C. II, Beta Yayınları, İstanbul, s. 1277.

²¹ Aşağıda, TFF'nun ve işlevinin daha iyi belirlenmesi için benzer kuruluşlar ve onların hukuki durumları ayrıntısıyla anlatılacaktır.

kullandığı hak ve yetkiler" içinde davranabilecektir. Kamu tüzel kişileri kuruluş usul ve esasları bakımından farklılık arz etmektedirler. Bu farklılık, kendilerine tanınan yetkilerin kullanımında değişik usul ve esasların oluşmasına neden olmuştur.

Kamu tüzelkişiliği içinde kamu iktisadi teşebbüslerinin yeri de önem kazanmaktadır. Kamu iktisadi teşebbüsleri kamu tüzel kişiliği olarak kurulmakta ve kuruluş amacı nedeniyle "*üçüncü kişiler*" ile olan ilişkilerinde *özel hukuk kuralları* dahilinde hareket etmektedirler. İktisadi Devlet Teşekkülleri, "iktisadi" bir faaliyetin kamu hizmeti niteliğinin ağır basması sonucu özel hukuk ve ticari esaslara göre faaliyette bulunmak üzere ihdas edilmiştir. Bu gerekçe ile, kamu tüzel kişilerinin tabi olduğu ve işleyişi ağırlaştırıcı, örneğin ihale usulleri gibi, bir takım usullerden muaf tutulmuşlardır²². "Kuruluş kanunlarında belirlenen çerçevede içinde özel hukuka tabi işlemler tesis etmeleri onların kamu tüzel kişisi olması sonucunu ortadan kaldırmamaktadır. Çünkü, kamu kurum ve kuruluşları da gerektiğinde özel hukuk hükümlerine tabi işlemler tesis edebilmektedir"²³. Sonuç olarak, kamu iktisadi teşebbüslerinin kamu hukuk kuralları çerçevesinde tesis ettikleri işlemler de tipik birer idari işlem olarak karşımıza çıkmaktadır.

İktisadi devlet teşekkülleri de, yoğun olarak özel hukuka tabi işlemler yapmakla birlikte bazen, idare hukuku kurallarını uygulayarak irade beyan etmektedir. Örneğin, Ziraat Bankası iktisadi devlet teşekkülü olmakla birlikte kimi durumlarda idari işlem tesis ederek idari yargıda davalı konumunda olabilmektedir.

Uyuşmazlık Mahkemesi, MKEK'e bağlı ortaklık olarak kurulan Mühimmatsan A.Ş.²⁴, Tedaş²⁵, Tüгдаş Genel Müdürlüğünü²⁶ ve Tüstaş'a²⁷ kamu kurumu, Taksan A.Ş.'yi kamu kuruluşu, Gerkonsan'ı "*kamu kurumu niteliği ağır basan anonim şirket*" olarak değerlendirmiştir. Bununla beraber, anonim şirket olarak örgütlenen Türkiye Emlak Kredi Bankasının Devlet bütçesinden ayrılan özel ödenek ile kurulduğu belirtilerek kamu

²² Turan Yıldırım, *Türkiye'nin İdari Teşkilatı*, 2. bası, Alkım Kitapevi, İstanbul, 1997, s. 151.; ayrıca bakınız Erdoğan Bülbül, *Kamu İştirakleri*, Beta, İstanbul, 2004, s. 53-55.

²³ AYM (Anayasa Mahkemesi), 22.12.1994, E. 1994/70, K. 1994/65-2, R.G., 28.1.1995, S. 22185.

²⁴ UM (Uyuşmazlık Mahkemesi), E. 1998/76, K. 1998/72, R.G. 05.02.1999, S. 23602.

²⁵ UM, E. 1996/2, K. 1996/49, R.G. 10.04.1996, S. 22607.

²⁶ UM, E. 1999/20, K. 1999/28, R.G. 09.03.2000, S. 23998.

²⁷ UM, 1999/32, K. 1999/28, R.G., 09.03.2000, S. 23998.

tüzel kişisi olduğuna²⁸, Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı'nın ise idare olmadığına karar verilmiştir²⁹.

İdarenin gelişen teknolojiye uyum sağlayabilmesi, rekabet edebilmesi için şirket örgütlenmesi ile faaliyette bulunması olağandır. İktisadi devlet teşekküllerinin istisnai olarak kamusal yetkileri kullanarak hareket etmeleri onlara *kamu tüzelkişiliği vasfını kazandırmasa da*, ileride değinileceği üzere *idari işlem tesis edebilen özel hukuk kişileri arasında* kabul edilmelerini gerektirmektedir.

Kuruluş kanunlarında *özel hukuka tabi olduğu*³⁰ zikredilen tüzel kişilikler yine kamusal niteliklerinden arındırılmamaktadır. Özel hukuka tabi olma kavramı, asıl olarak özel hukuka tabi işlem yapma, diğer özel hukuk kişileri ile rekabet edecek şekil ve kalitede hizmet sunma olarak değerlendirilmeli, bu kapsamın dışında da bunların da birer kamu tüzel kişiliği olduğu unutulmamalıdır. Bu işletmelerin halen kamu ile olan organik bağı sürmekte, diğer bir deyişle kamu kesiminde yer almakta, kamusal yetkiler ile donatılmış iradeler beyan edebilmektedirler. Bu gerekçe ile de, "*özel hukuka tabi olma kuruluşun türünü kendiliğinden değiştirip onu idare*"³¹ teşkilatı dışına çıkarmamaktadır. Kaldı ki, kamunun malları ile yoğun ilişki içinde yürütülen spor, "*virtüel kamu hizmeti*"³² olarak nitelendirilmektedir³³. Bu tanım

²⁸ AYM, 08.10.1974, E. 1974/17, K. 1974/41, AMKD C. 12, s. 357.

²⁹ D.12.D., 04.11.1969, E. 1968/2465, K. 1969/1722, Kazım Yenice, Yüksel Esin, *Açıklamalı İçtihatlı Notlu İdari Yargılama Usulü*, Arısan Matbaası, Ankara, 1983, s. 382.

³⁰ 3461 sayılı Kanununun 1. maddesinde de "özel hukuka tabi ve tüzel kişiliği haiz" ifadesi kullanılmıştır.

³¹ İl Han Özay, "Futbolda Özelleştirme", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, Yıl 1, Sayı 1-3, İstanbul, 1990, s. 33.

³² "Fransız İdare Hukuku Öğretisinde Conseil d'Etat içtihadına dayanarak geliştirilen 'virtüel kamu hizmeti' kuramına göre 'özel teşebbüs'ün, halkın günlük, kolektif ihtiyaçlarını karşılamak üzere gösterdiği bazı faaliyetler vardır ki, bunların bir yandan İdare ile, diğer yandan da yollar, rıhtımlar, akarsular, atmosfer gibi kamu emlaki ile özel ilişkisi bulunması dolayısıyla, uygulamada kamu hizmetine dönüşebilecekleri kabul edilir. Bu kategoriye 'virtüel kamu hizmeti' yahut 'kamu hizmeti olma istidanını bünyesinde taşıyan faaliyetler' denir... Özel teşebbüs tarafından da yürütülüyor olsa bazı etkinliklere 'maddi' anlamda ya da 'virtüel' veya 'işlevsel' kamu hizmeti olarak bakmanın önemi bunların denetlenmesinde ortaya çıkmaktadır. Nitekim bunlar üzerindeki denetim, ileride göreceğimiz gibi salt 'kolluk' amacıyla gerçekleştirilmemekte 'içerik denetimi' anlamına gelen 'intrenseque' yani uyulması gereken tüm hususları kapsayan borçlar yükleyen, giderek personelin atanmasında bile idarenin yetkili olması sonucunu doğuran 'organik benzeri ve hiyerarşiye yaklaşan' bir yetki anla-

ile futbol faaliyetinin uluslararası zorunluluk nedeniyle tanımlanmakta güçlük çekilen teşkilat elbisesi karşısında, Anayasa ve İdare Hukuku ilkeleri nedeniyle işlevsel olarak kamu ile bağı kesilememiştir.

Tüm bunların yanında, 3813 sayılı Kanununun Bakanlığın Gözetim ve Denetimi başlıklı 31. maddesinde “*Federasyonun başta milli ve milletlerarası müsabakalar olmak üzere bütün faaliyet ve işlemleri, spordan sorumlu Devlet Bakanlığının gözetim ve denetimine tabidir. (Ek fıkra: 14/4/2000 - 4563/12 md.) Başbakanlık Teftiş Kurulunca yapılacak inceleme ve soruşturma sonucunda, görevi başında kalmasında sakınca görülen Federasyon Başkanı veya Federasyon Yönetim Kurulu hakkında karar alınmak üzere, spordan sorumlu Bakan, Genel Kurulu olağanüstü toplantıya çağırır*” hükmü yer almaktadır.

Anılan madde ikiye ayrılarak incelendiğinde, Devlet Bakanlığının (=Spordan Sorumlu), Federasyonun her türlü işlemi üzerinde;

a) Gözetim,

b) Denetim,

Yetkisi bulunmaktadır. Her iki kavram, İdare Hukukunda “*hiyerarşi benzeri idari vesayet yetkisini*” çağrıştırmaktadır. İdarenin bu kadar yoğun, herhangi bir işlem ayrımı yapmadan denetlediği bir yapının idari faaliyet yerine getirdiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Bunun dışında, benzer örnekler de bulunmaktadır. İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İşletmeleri Umum Müdürlüğü, Sosyal Sigortalar Kurumu, Türk Standartları Enstitüsü, Ordu Yardımlaşma Kurumu, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası, Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü, Türkiye İş Kurumu, kanunlarında özel hukuka tabi oldukları belirtilen kamu tüzel kişilerinden bazılarıdır.

Dernek, vakıf, birlik olarak kurulan kimi kuruluşların da kamusal yetkileri kullandıkları ve idare teşkilatı içinde olmakla birlikte idari işlem tesis ettikleri görülmektedir. Örneğin, Anayasa Mahkemesi³⁴, İlkokul Öğretmenleri Sağlık ve İçtimai

mındadır.” (İl Han Özay, *Günüşünde Yönetim*, Filiz Kitapevi, İstanbul, 2004, s. 226.)

33 İbid (Aynı eser), s. 35

34 AYM, 28.11.1985, E. 1985/7, K. 1985/22, R.G., 21.01.1986, S. 18995.

Yardım Sandığının kamusal niteliğini vurgulamış, öte yandan, Kanun Koyucunun bir kuruluşun kamu tüzel kişiliğini belirlemede takdir yetkisinden bahsederek kurumun kamu tüzel kişiliğine sahip olması zorunluluğu bulunmadığını ifade etmiştir.

Uyuşmazlık Mahkemesi de, İlkokul Öğretmenleri Sağlık ve İhtimai Yardım Sandığının asli ve sürekli hizmetleri kamu personeli eliyle yürüttüğünü ve Sandığa kamusal bir takım yetki ve ayrıcalıklar tanınması nedeniyle kamu kurumu olarak değerlendirilmesi gerektiğine karar vermiştir³⁵. Keza, Uyuşmazlık Mahkemesi Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri, İhracatçı Birliklerini de kamu kurumu olarak değerlendirmektedir. Yüksek Mahkeme de, Adalet Teşkilatını Güçlendirme Vakfı tarafından tesis edilen ve Vakıf Yönetim Kurulunun *kamu lojmanı tahsis işleminin iptalinin İdari Yargıda talep edilmesi gerektiğini belirtmiştir*³⁶. Mahkeme, hakim olan kamu görevlisine lojman tahsisinin kamu hukuku kurallarına tabi olduğu, Kamu Konutları Yönetmeliği, vakfın kurucu ve çalışanlarının kamu görevlisi olduğu, bütçesinin büyük bir çoğunluğunun kamu gelirlerinden oluştuğu, ve asıl olarak bir kamu hizmetinin asli unsuru olduğu gerekçesiyle İdari Yargının görevli olduğu kanaatine varmıştır. Bununla beraber, her ne kadar idari işlemin Vakıf tarafından tesis edildiği belirtilse de, dava konusu lojman tahsis edilmeme işlemi Bakanlıkça tebliğe çıkartılmıştır. Bakanlığın, Vakfın iradesini tebliğ etme iradesi zımni bir Bakanlık işlemi olarak değerlendirip, husumetin de anılan Bakanlığa yöneltilmesi gerektiğini belirtmiştir. Yüksek Mahkeme, benzer bir konuda da içtihadını sürdürmüştü ve Türkiye Diyanet Vakfı'nın, bir din görevlisine tahsis ettiği konuta ilişkin tahsisi kaldıran, tahliye istemli işlemin kamu hizmetinin asıl sahibince zımnen ve açık olarak onaylamasını aramamış ve doğrudan idari işlem olarak nitelendirmiştir³⁷. Görüleceği üzere, *Medeni Kanun hükümleri uyarınca kurulmuş bulunan bir özel hukuk kişinin idari usul ve esaslara göre idari işlem tesis edebileceği anlaşılmaktadır*. Yalnızca, Mahkeme vakfın iradesinin idare eliyle tebliğ edilmesini zımni bir idari işlem olarak algılamıştır. Kanımızca, tebliğ işlemin ayrılmaz bir parçasıdır ve tek başına iptal davasının konusunu oluşturamamaktadır. Bakanlık Vakıf iradesini değiştirmemektedir. Böylelikle, şayet bir zımni işlem var ise bunun hazırlığı özel hukuk kişisince yapılmakta

³⁵ UM, 16.04.2001, E. 2001/5, K. 2001/12, R.G., 18.06.2001, S. 24436.

³⁶ D.5.D., 17.05.2000, E. 2000/476, K. 2000/1516, DD. S. 105, s. 298.

³⁷ D.5.D., 01.04.2003, 2000/624, K. 2003/1085, DKD S. 2, s. 208.

nihai işlem Bakanlık tarafından tesis edilmektedir³⁸. Mahkeme kararının zımni işlem tespitine kadar olan kısmı doğrudur ve artık özel hukuk kişilerinin de kimi durumlarda kamu gücü etkisinden faydalanan iradeler tesis edebilmelerine olanak tanıdığı kabulü gerekmektedir. Kamu yararı, işlemin tesisi noktasında yetkilinin özel hukuk kişisi olmasını gerektirmiştir. “Kamu hizmeti niteliği taşıyan faaliyetlerin yerine getirilmesinin, kamu tüzel kişilerinden, girişimci özel hukuk tüzelkişilerine geçirilmesi halinde, hizmetin yeni sunumcularının yapacağı, idare hukukuna özgü yetki kullanımlarına ilişkin işlemleri de idari işlem sayılacaktır”³⁹. Türkiye Futbol Federasyonunun⁴⁰ tesis ettiği kimi işlemler ile Türkiye Jokey Klübünün⁴¹ Dernekler Kanunu hükümlerince kurulmuş olmasına karşın müşterek bahis tertip etmek hak ve salahiyeti idari faaliyet olarak tanımlanmıştır. Çünkü, bu işlemlerin yapılışındaki amaç kamu hizmetini yerine getirmeyi amaçlamakta ve bu nedenle diğer özel hukuk kişilerinden farklı olarak özel hukuk kişisinin iradesine kamu gücü katılmaktadır⁴². Bu bağlamda, idare “adına” hareket eden özel hukuk kişileri “kanun ile açık biçimde” yetkilendirildikleri takdirde kamu gücü kullanmalarına olanak tanınmakta, böylelikle idari işlem niteliğinde irade beyanında buldukları görülmektedir⁴³.

Danıştay 10. Dairesi 20.02.1991 tarihinde verdiği bir kararında⁴⁴ “1989- 1990 Türkiye Profesyonel 1., 2. ve 3. Ligleri ve

³⁸ Kahraman Berk, *İdari Yargılama Usulü İle Bütünleştirilmiş Yönetmelik Yöntem Yasası*, İstanbul, 2004, yayınlanmamış doktora tezi, s. 56.

³⁹ Güran, “İdari İşlem”, s. 1278. Aynı görüş için bakınız : Şeref Gözübüyük / Turgut Tan, *İdare Hukuku*, C. I, Turhan Kitapevi, Ankara, 1998, s. 317; Murat Sezginer, *Ayrılabilir İşlem Kuramı*, Yetkin Kitapevi, Ankara, 2000, s. 94.

⁴⁰ D.10.D., 20.02.1991, E. 1991/1149, K. 1991/547, DD. S. 82-83, s. 695.

⁴¹ UM, 13.02.1995, E. 1995/2, K. 1995/1, R.G., 20.03.1995, S. 22333, s. 39.

⁴² Özel hukuk kişilerinin idare adına hareket edebilmesinin uç sınırını da sadece kamu görevlileri eliyle yürütülecek kolluk faaliyetleri oluşturmaktadır. Nitekim, asli ve sürekli idari faaliyetler ancak memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yerine getirileceğinden bu noktada bir yetki devrinin mümkün olmadığı anlaşılmaktadır. Örnek olarak, yeminli bürolara imar kolluğuna ilişkin bir takım yetkilerin kullanımının tanınması Anayasaya aykırı bulunmuştur. Öte yandan, gönüllü köy korucularının faaliyetleri ise süreklilik taşımadığı için Anayasal düzene aykırı kabul edilememiştir. Bu nedenle, yukarıda belirtilen ve özel hukuk kişilerinin idari işlem tesis edebilme yetkisinin sınırını asli ve sürekli kolluk faaliyetlerinin oluşturduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

⁴³ Alman Anayasa Mahkemesi, idari makam kavramını geniş yorumlamış ve kamu otoritesi altında devletin amaçları ya da devletçe desteklenen amaçlar doğrultusunda faaliyette bulunan kişi ya da mal topluluklarını bu küme içinde belirlemiştir. (Bahtiyar Akyılmaz, *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü*, Yetkin Kitapevi, Ankara, 2000, s. 36).

⁴⁴ D.10.D., 20.02.1991, E. 1989/2924, K. 1991/547.

Kupa Müsabakaları Statü ve Fikstürünün 6. maddesi ile buna dayalı tesis edilen işlemin” iptaline yönelik talebi, “TFF’nun 3461 sayılı Kanununun yürürlüğe girmesi ile Türkiye Futbol Federasyonunun genel idare dışında yer alan özel hukuk kişiliğine dönüştüğü, Futbol Federasyonu ile klüpler arasında çıkan uyuşmazlıkların tahkim kurulunca incelenerek kesin karara bağlanması gerektiği ve çalışmalarını Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununa göre yürütmesi öngörülen tahkim kurulunca verilen kararların da tahkim usulü uyarınca adli yargı yerinde incelenmesi gerektiği anlaşılmakta” olduğu gerekçesiyle reddetmiştir.

Danıştay 10. Dairesi, yukarıda bahsi geçen karardan kısa bir süre sonra, 17.06.1991 tarihli kararında⁴⁵, önceki görüşünden dönerek, “TFF Merkez Hakem Kurulu’nun bir hakemi (a) klasmanından (b) klasmanına düşüren” işlemi kendi görev alanı içinde telakki etmiştir. Danıştay anılan kararda, “3461 sayılı Yasa ile tüzel kişilik kazanmış bulunan TFF Başkanlığına bağlı Merkez Hakem Kurulunca tek taraflı olarak davacının hukukunun etkileyecek biçimde tesis edilmiş idari işlem niteliğindedir. Bu nedenle idari nitelikteki dava konusu işlemde doğan uyuşmazlığın idari yargı yerince çözümü gerekir. Öte yandan, 3461 sayılı Yasanın 1. maddesinde, Türkiye Futbol Federasyonunun özel hukuk hükümlerine tabi olduğunun hükme bağlanmış olmasının salt bu nedenle federasyonca veya federasyon bünyesinde yer alan kurullarca tesis edilen işlemlerin idari işlem olması niteliğini ortadan kaldırmayacağı da açık bulunmaktadır. Dolayısıyla, idare mahkemesinin uyuşmazlığın çözümünün idari yargının görev alanında olduğunu kabul ederek işin esasını incelemesi gerekirken, davayı görev yönünden reddetmesi hukuka aykırı” bulmuştur.

Sonuç

Yukarıda bahsi geçen Mahkeme kararında “Adalet Teşkilatını Güçlendirme Vakfı”, “adalet kamu hizmetine yardımcı ve ona bitişik olarak kamu hizmeti yerine getiren ve ağırlıklı olarak kamusal bir nitelik taşıması nedeniyle”⁴⁶ kamu tüzel kişiliğine yaklaşan “yeni bir müessese” olarak tanımlanmaktadır. Kanımızca, Vakfın kamu hukukundan yoğun bir şekilde etkilenmesi ve adeta kamu hizmetini doğrudan yerine getiren makam olması, İdare ile üçüncü kişiler ile ilişkilerin belirlenmesindeki işbirliği onu “kamu hukukundan etkilenen tüzel kişi”⁴⁷ konumuna getir-

⁴⁵ D.10.D., 17.06.1991, E. 1991/1149, K. 1991/2286.

⁴⁶ UM, 03.05.1999, E. 1999/1, K. 1999/11, R.G., 1999/23719.

⁴⁷ Özay, “Futbolda Özelleştirme”, s. 33.

mehtedir. 3813 sayılı Kanununun "*Federasyonun yurt dışı teşkilatı*" başlıklı 20. maddesinde "Yönetim Kurulunca gerekli görülen ülkelerde yeteri kadar personelden oluşan Federasyon temsilciliklerinin açılması veya bunların kapatılması, *Dışişleri Bakanlığının görüşü alınarak, spordan sorumlu Bakanın kararına tabidir*" ifadesi yer almaktadır. Ayrıca, aynı Kanununun 18. maddesinde "Türkiye Futbol Federasyonunun organize ettiği futbol müsabakalarında görevlendirilen hakemler, müşahit ve temsilciler görevli oldukları müsabakalarda herhangi bir saldırıya maruz kaldıklarında; ceza kanunlarının uygulanması bakımından, bunların işledikleri suçlarla, bunlara karşı işlenen suçlarda *Devlet memurlarına ilişkin hükümler uygulanır*" hükmü yer almaktadır. TFF yurt dışında teşkilat açabilmesi kendisinin dışında Merkezi İdarenin vereceği karar ile olabilmekte; federasyonun belli görevlilerinin suçları ile onlara karşı işlenen suçlarda bunlar Devlet memuru olarak kabul edilmektedir. 3813 sayılı Kanununun 31. maddesinde "*Başbakanlık Teftiş Kurulunca yapılacak inceleme ve soruşturma sonucunda, görevi başında kalmasında sakınca görülen Federasyon Başkanı veya Federasyon Yönetim Kurulu hakkında karar alınmak üzere, spordan sorumlu Bakan, Genel Kurulu olağanüstü toplantıya çağır(acağı)*" belirtilmektedir. Tüm bunların birlikte değerlendirilmesi ile TFF'nun kamu hukukundan etkilenen tüzel kişilik olarak tanımlanmasının doğru olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca, 3183 sayılı Kanununun 31. maddesinde yer alan Spordan Sorumlu Devlet Bakanının gözetim ve denetim yetkisi de dikkate alındığında TFF kamu hukukundan etkilenen bir tüzel kişilik olarak karşımıza çıktığı sonucuna varılacaktır. Bunun yanında, hizmeti yerine getirirken kamusal mallardan, örneğin statlardan istifade etmesi, bir çok muafiyetten yararlanması ve "milli" bir ihtiyacı karşılaması nedeniyle virtüel kamu hizmeti yerine getirdiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Kaynakça

Bahtiyar Akyılmaz, *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü*, Yetkin Kitapevi, Ankara, 2000.

Erdoğan Bülbül, *Kamu İştirakleri*, Beta, İstanbul, 2004.

İl Han Özay, "Futbolda Özelleştirme", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, Yıl 1, Sayı 1-3, İstanbul, 1990.

İl Han Özay, *Günüşiğında Yönetim*, Filiz Kitapevi, İstanbul, 2004.

Kahraman Berk, *İdari Yargılama Usulü İle Bütünleştirilmiş Yönetimsel Yöntem Yasası*, İstanbul, 2004, yayınlanmamış doktora tezi.

Kazım Yenice, Yüksel Esin, *Açıklamalı İçtihatlı Notlu İdari Yargılama Usulü*, Arısan Matbaası, Ankara, 1983.

Mehmet AKAD/ Abdullah Dinçkol, *1982 Anayasasının Madde Gereçekleri ve Maddelerle İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları*, Alkim, 1998, İstanbul.

Meltem Dikmen Caniklioğlu, Özerklik: Anayasal Temelleri Ve Demokrasilerde Anlamı, *Dicle Hukuk Fakültesi Kamu Hukuku Dergisi*, Sayı 1-3, 2004.

Murat Sezginer, *Ayrılabilir İşlem Kuramı*, Yetkin Kitapevi, Ankara, 2000.

N. Kırşan, *Beden Terbiyesi Kanunundan Önceki Teşkilatımıza Umumi Bir Bakış*, *Beden Terbiyesi ve Spor Dergisi*, No 1, Ocak 1939, s. 30-32. (yazarın adı orijinal metinde de yer almamaktadır)

Sait Güran, "İdari İşlem", Prof.Dr. Hayri Domaniç'e 80. Yaş Günü Armağanı, C. II, Beta Yayınları, İstanbul.

Simon Kuper, *Futbol Asla Futbol Değildir*, İthaki Yayınevi, Çeviren : Sinan Gürtuna, 2003.

Şeref Gözübüyük/Turgut Tan, *İdare Hukuku I*, Turhan Kitapevi, Ankara, 2004.

Turan Yıldırım, *Türkiye'nin İdari Teşkilatı*, 2. bası, Alkim Kitapevi, İstanbul, 1997.