

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
KAMU HUKUKU BİLİM DALI

**TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI'NIN
TÜRK İDARİ TEŞKİLATI İÇERİSİNDEKİ YERİ**

Yüksek Lisans Tezi

CİHAN ÖZKALAYCI

İstanbul, 2019

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
KAMU HUKUKU BİLİM DALI

**TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI'NIN
TÜRK İDARİ TEŞKİLATI İÇERİSİNDEKİ YERİ**

Yüksek Lisans Tezi

CİHAN ÖZKALAYCI

Danışman: DOÇ. DR. GÜL ÜSTÜN

İstanbul, 2019



T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ

TEZ ONAY BELGESİ

KAMU HUKUKU Anabilim Dalı KAMU HUKUKU Bilim Dalı TEZLİ YÜKSEK LİSANS öğrencisi Cihan Özkalaycı'nın TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI'NIN TÜRK İDARİ TEŞKİLATI İÇERİSİNDEKİ YERİ adlı tez çalışması, Enstitümüz Yönetim Kurulunun 25.04.2019 tarih ve 2019-11/10 sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından oy birliği / oy çokluğu ile Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Tez Savunma Tarihi 20/5/2019

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

| Öğretim Üyesi Adı Soyadı | İmzası |
|---|--------|
| 1. Tez Danışmanı Doç. Dr. GÜL ÜSTÜN | |
| 2. Jüri Üyesi Prof. Dr. TURAN YILDIRIM | |
| 3. Jüri Üyesi Dr. Öğr. Üyesi ALPHAN DİNÇKOL | |

ÖZET

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası 14.01.1970 tarih ve 1211 sayılı Kanun hükümleri uyarınca faaliyetlerini sürdürmektedir. Temel amacı ülkede fiyat istikrarını sağlamak olan Banka, Türk Lirası banknotları ihraç etme imtiyazına sahiptir. 1211 sayılı Kanunda, Bankanın bir anonim şirket olarak kurulduğu ve bu kanunda hüküm bulunmayan hallerde özel hukuk hükümlerine tabi olduğu ifade edilmektedir.

Bankanın bir anonim şirket olarak kurulmuş olması özel hukuk tüzelkişiliğine haiz olması sonucunu doğurmaktadır. Ancak 1211 sayılı Kanunla Bankaya tanınmış bulunan görev ve yetkiler, Bankanın kamu hukuku tüzelkişiliğe daha yakın olduğunu ortaya koymaktadır.

Kanunla kurulmuş bulunan ve bir kamu tüzelkişisi gibi yetkilerle donatılan Bankanın genel idarenin tamamen dışında değerlendirilemeyeceği açıktır. Türk İdari Teşkilatı içerisindeki klasik sınıflandırma açısından Bankanın hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşu olarak değerlendirilmesi gerekmektedir.

Bankanın hukuki yapısı ile ilgili temel sorun kanımızca anonim şirket statüsüdür. Bu statü bankanın özel hukuk tüzelkişisi olarak değerlendirilmesine neden olmaktadır. Anonim şirket statüsü kaldırılarak, Bankanın bir kamu kurumu ve kamu hukuku tüzelkişisi olarak tanımlanması hukuki tartışmaları sonlandıracaktır.

Anahtar Kelimeler: *Merkez Bankası, TCMB, Ekonomik Kamu Hukuku, 1211 sayılı Kanun, Merkez Bankası Bağımsızlığı, Banknot İhracı, Para Basma Hakkı, İngiltere Bankası, İtibar-ı Milli Bankası, Osmanlı Bankası.*

ABSTRACT

Central Bank of the Republic of Turkey carries out its activities in accordance with the provisions of Law No. 1211 dated 14.01.1970. The Bank has the privilege to issuing Turkish Lira banknotes, as its main objective is to achieve and maintain price stability in the country. Law No. 1211 states that the Bank is established as a joint stock company and is subject to the provisions of the private law in cases where the Law is not explicit.

The establishment of the bank as a joint stock company results in the fact that it has a private law legal entity. However, the duties and authorities granted to the Bank by Law No. 1211 reveal that legal structure of the Bank is closer to the public corporate entity.

It is evident that the Bank, which was established by law and equipped with authorities such as a public legal entity, cannot be considered completely outside the general administration. In terms of the classical classification within the Turkish Administrative Organization, the Bank should be considered as a local management organization in terms of service.

In our opinion, the main problem with the legal structure of the Bank is the status of the joint stock company. This status causes the bank to be considered as a private law legal entity. Identifying the status of the Bank as a public institution and public corporate entity by abolishing the status of the joint stock company shall terminate the legal discussions.

Keywords: *Central Bank, CBRT, Economic Public Law, Law No. 1211, Independence of the Central Bank, Issuing Banknotes, Right to Determine the Amount of Money, Bank of England, Bank of İtibar-ı Milli , Ottoman Bank.*

İÇİNDEKİLER

| | |
|------------------|-----|
| ÖZET..... | i |
| ABSTRACT..... | ii |
| İÇİNDEKİLER..... | iii |
| GİRİŞ..... | 1 |

I. BÖLÜM

MERKEZ BANKACILIĞI VE TÜRKİYE'DE MERKEZ BANKASI

| | |
|---|----|
| 1.1. Merkez Bankacılığı..... | 3 |
| 1.1.1. Tarihsel Gelişim..... | 3 |
| 1.1.2. Merkez Bankalarının Faaliyetleri..... | 6 |
| 1.2. Türkiye'de Merkez Bankacılığı..... | 9 |
| 1.2.1. Osmanlı Devleti Dönemi..... | 9 |
| 1.2.2. Cumhuriyet Dönemi..... | 11 |
| 1.2.3. 11.06.1930 Tarih ve 1715 Sayılı Mülga Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu..... | 13 |

II. BÖLÜM

TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI'NIN HUKUKİ YAPISI

| | |
|---------------------------------------|----|
| 2.1. Teşkilat Yapısı ve Organlar..... | 17 |
| 2.1.1. Kuruluş..... | 17 |
| 2.1.2. Sermaye Yapısı..... | 20 |
| 2.1.3. Bankanın Karı..... | 22 |
| 2.1.4. Gelirleri..... | 24 |
| 2.1.5. Organlar..... | 25 |
| 2.1.5.1. Genel Kurul..... | 26 |

| | |
|--|----|
| 2.1.5.2. Banka Meclisi..... | 28 |
| 2.1.5.3. Para Politikası Kurulu..... | 32 |
| 2.1.5.4. Denetleme Kurulu | 34 |
| 2.1.5.5. Başkanlık (Guvernörlük)..... | 35 |
| 2.1.5.6. Yönetim Komitesi..... | 36 |
| 2.2. Görev ve Yetkileri..... | 37 |
| 2.2.1. Para Politikasının Yürütülmesi..... | 40 |
| 2.2.2. Para Basmak..... | 42 |
| 2.2.3. Türk Parasının Değerinin Korunması..... | 43 |
| 2.2.4. Müşavirlik, Mali Ajanlık ve Haznedarlık..... | 44 |
| 2.2.5. Finansal Sistemin İşleyişine İlişkin Görev ve Yetkiler..... | 45 |
| 2.3. Personelinin Hukuki Statüsü..... | 46 |
| 2.3.1. Anayasa Bakımından | 46 |
| 2.3.2. 1211 Sayılı Kanun Bakımından | 49 |
| 2.3.3. 4483 Sayılı Kanun Bakımından..... | 54 |
| 2.3.4. Ceza Hukuku Bakımından | 55 |

III. BÖLÜM

TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI'NIN HUKUKİ NİTELİĞİ

| | |
|--|----|
| 3.1. Anonim Şirket Statüsü | 59 |
| 3.2. Tüzelkişiliğinin Hukuki Niteliği | 61 |
| 3.3. İşlemlerinin Hukuki Niteliği | 69 |
| 3.4. Faaliyetlerinin Hukuki Niteliği | 62 |
| 3.5. Merkez Bankası “Bağımsızlığı” Kavramının Hukuki Niteliği..... | 74 |
| SONUÇ | 77 |
| KAYNAKLAR | 80 |

GİRİŞ

Nobel ödüllü iktisatçı Samuelson'un, merkez bankalarını ateş ve tekerlek ile birlikte dünya tarihinin en önemli üç buluşundan biri olarak kabul ettiği ifade edilmektedir.¹ Günümüz dünyasında iktisadi alanda son derece önemli bir işleve sahip olan merkez bankaları ilk olarak Avrupa'da ortaya çıkmış, zamanla her devlet bir merkez bankasına sahip olmuştur. Kimi ülkelerde mevcut bir banka zamanla merkez bankası özelliklerini kazanarak yoluna devam etmiş, kimi ülkelerde ise doğrudan devlet eliyle merkez bankaları kurulmuştur. Her birinin kuruluşundaki farklı süreçlere rağmen tümünün ortak noktası kamusal bir ihtiyaç neticesinde ortaya çıkmış olmalarıdır. Kâğıt para kullanımının yaygınlaşması neticesinde, banknotları kimin ne kadar basacağına karar verilmesi noktasında devlet müdahalesi bir zaruret haline gelmiştir. Bunun yanı sıra iktisadi faaliyetlerdeki gelişme ile birlikte önem kazanan para piyasalarının yönetimi hususu da devletlerin düzenlemesi gereken bir alan olarak ortaya çıkmıştır. Öncelikle banknot basımı ile görevli bulunan merkez bankaları bu gelişmelerle birlikte zaman içerisinde para piyasaları ile ilgili farklı görev ve yetkilerle de donatılmıştır. Böylelikle merkez bankaları tüm dünyada bugünkü konumlarına erişmişlerdir.

Ülkemizde, cumhuriyet öncesinde çeşitli denemeler yapılmış olsa da, gerçek anlamda ilk merkez bankası 11.06.1930 tarih ve (mülga) 1715 sayılı Kanun ile kurulan Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'dır. 14.01.1970 tarih ve 1211 sayılı Kanun ile yapısında çeşitli değişiklikler yapılan Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası bugün halen faaliyetlerine devam etmektedir.

Merkez bankacılığı ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası konularında sayısız çalışma bulunuyor olsa da bunların hemen hemen tamamına yakını iktisat bilim dalı

¹ Şerif Uygun, **Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın Türk Devlet Teşkilatındaki Yeri ve Avrupa Merkez Bankası ile Karşılaştırılması**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008), s.8.

alanındadır. Konunun hukuki boyutu, özellikle de anayasa ve idare hukuku boyutu ile ilgili sınırlı sayıda çalışma bulunmaktadır. Oysaki kanunla kurulmuş bulunan ve kamusal nitelikte pek çok görev ve yetkiyle donatılan Bankanın kamu hukuku bakış açısından incelenmesi gerekmektedir. Bir anonim şirket olarak kurulan Bankanın hiç şüphesiz özel hukuk alanını ilgilendiren bir boyutu da mevcuttur. Ancak kamu hukuku alanındaki bu çalışmamız Banka'nın daha çok anayasal konumu, kamusal faaliyetleri, Türk İdari Teşkilatı içerisindeki yeri ve personelinin statüsü gibi alanları kapsamaktadır.

Çalışmamızın ilk bölümünde genel olarak merkez bankalarının tarihçesine, merkez bankacılığının ne anlama geldiğine ve ülkemizde merkez bankacılığının ne şekilde geliştiğine değineceğiz.

İkinci bölümde ise; Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın 1211 sayılı Kanun ile belirlenmiş bulunan hukuki yapısını inceledikten sonra Banka personelinin hukuki statüsü ile ilgili hususları aydınlatmaya çalışacağız.

Son olarak üçüncü bölümde Bankanın hukuki niteliği bağlamında işlem ve faaliyetleri ile tüzelkişiliği konularını inceleyip, Merkez Bankası "Bağımsızlığı" kavramını hukuki açıdan açıklamaya çalışacağız.

I. BÖLÜM

MERKEZ BANKACILIĞI VE TÜRKİYE'DE MERKEZ BANKASI

1.1. MERKEZ BANKACILIĞI

1.1.1. Tarihsel Gelişim

“Bankaların Bankası” veya “Devletin Bankası” olarak da adlandırılan merkez bankalarının tarihi paranın tarihi ile yakından bağlantılıdır. Bir değişim aracı olarak kullanılmaya başlanan para, trampanın zorlukları nedeniyle bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmıştır. Trampada ihtiyaçların karşılıklı olarak kesişmesi gerekmektedir. Oysaki başka bir değişim aracı kullanılması neticesinde bu zorunluluk ortadan kalkmıştır. Değişim aracı olarak insanlar öncelikle herkesin kullandığı temel malları tercih etmişlerdir. Bölgesel ihtiyaç farklılıkları nedeniyle bu mal, Japonya'da pirinç, Güneydoğu Asya'da çay, Rusya'da hayvan postu olabilmiştir.² Daha sonraları altın ve gümüş gibi kıymetli madenler para olarak kullanılmaya başlanmıştır. Ancak iktisadi faaliyetlerin gelişmesi neticesinde kıymetli madenlerin de para olarak kullanımı; taşınmalarında yaşanabilen zorluklar, her bir işlemde tartılmalarının gerekliliği, içlerine daha değersiz madenlerin karıştırılabilmesi gibi nedenlerle sorun olmaya başlamıştır. 16.yy'da İngiltere'de “Goldsmith” olarak tabir edilen kuyumcu ve sarraflar, kendilerine getirilen altın ve gümüş karşılığında “Goldsmith's Note” adı verilen altın ve gümüş sertifikaları vermeye başlamışlardır.³ Bu tip sertifikaların kullanımı özellikle Avrupa'da yaygınlaşmıştır. Sertifika verenlere ise üzerinde işlem yaptıkları masa veya sıralardan esinlenerek İtalyanca “banco” sözcüğünden türetilmiş bir kelime olan “Banker” denilmeye

² Zeyyat Hatiboğlu, **Para, Kredi ve Bankacılık**, İstanbul: Alagöz Yayınları, 1967, s.9.

³ Macid Artukmaç, **Merkez Bankacılığı ve Reeskont Muameleleri**, Ankara: T.C. Ziraat Bankası Matbaası, 1959, s.1; Ö.Turgut Telman, **Merkez Bankalarının Bağımsızlığı**, İstanbul: Güray Matbaası, 1994,s.25; Hatiboğlu, s.14.

başlanılmıştır.⁴ Banknot kelimesi de “Banker Notu” veya “Banka Notu” olarak adlandırılan bu altın ve gümüş sertifikalarından türetilmiştir. İlerleyen dönemde bankalar kurulmaya başlanmıştır. 1609 yılında Hollanda'da kurulan Amsterdam Bankası banka olarak tedavüle ilk kez banknot çıkartan kuruluş olarak kabul edilmektedir.⁵ 17.yy'da bankaların ve dolayısıyla da banknotların sayısı hızla artmıştır. Çünkü bu dönemde her banka veya banker kendi banknotunu çıkartabilmektedir. I. Dünya Savaşı öncesinde Amerika Birleşik Devletleri'nde 8000'den fazla bankanın banknot çıkartmakta olduğu bilinmektedir.⁶ Bu karışık ve çok başlı yapı, devletleri banknot çıkartan bankalara müdahale etmek zorunda bırakmıştır. Ekonomik sistemin bu konuda bulduğu çözüm ise merkez bankalarının kurulması olmuştur.

İktisadi alanda oynadıkları rol bakımından merkez bankaları, dünya ekonomik sisteminin bugünkü hale gelmesinde önemli rol oynamışlardır. Kuruluşlarına baktığımızda; kimi merkez bankaları doğrudan devlet eliyle sıfırdan kurulurken, bazıları ise ticari banka olarak başlayan faaliyetlerini zaman içerisinde çeşitli imtiyazlar kazanarak ulusal merkez bankası olarak sürdürmüşlerdir. İlk merkez bankaları banknot çıkartma fonksiyonuna odaklandıklarından “ihraç bankası” veya “emisyon bankası” olarak adlandırılmaktadır. Tarihte kurulan ilk merkez bankası olarak kimi kaynaklar İsveç'te kurulan Stockholm Bankası'nı⁷ gösterirken, kimi kaynaklar İngiltere Bankası'nı (Bank of England)⁸ göstermektedir. 1656 yılında kurulmuş olan Stockholm Bankası, tedavüle çıkarttığı banknotların ülke içerisinde dolaşımına kanuni imtiyaz tanınması ile İsveç Merkez Bankası (Sveriges Riksbank) haline gelmiştir.⁹ Kuruluş tarihlerine

⁴ Tuncay Artun, **Türkiye’de Bankacılık**, İstanbul: Tekin Yayınevi, 1983,s.12.

⁵ Muhip Şeyda Işıkaç, **Uygulamada Bankacılar İçin Hukuk**, İstanbul: Denizbank Yayınları, 2001, s.24; Telman, s.25.

⁶ Hatipoğlu, s.16.

⁷ Artukmaç, s.2, Uygun, s.9, Michael D.Bordo, **A Brief History of Central Banks**, Cleveland/ABD: Federal Reserve Bank of Cleveland Research Departmanet, 2007.

⁸ Avni Zarakolu, **Bankacılar İçin Para ve Kredi Bilgisi**, Ankara: Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Yayını, 1974, s.53; Telman, s.32, Nevzat Alptürk, **Merkez Bankacılığı**, Ankara: Türkiye Bankalar Birliği, 1972, s.121.

⁹ Uygun, s.9; Artukmaç, s.2.

bakıldığında Stockholm Bankası, İngiltere Bankası'ndan daha önce kurulmuş olmasına karşın merkez bankası niteliğine zaman içerisinde kavuştuğundan gerçek anlamda ilk merkez bankası olarak genellikle İngiltere Bankası gösterilmektedir. Banknotları en çok güven veren ve geniş tedavül alanı bulunan İngiltere Bankası 1694 yılında kurulmuş olup, tarihi merkez bankacılığı ilkelerine ve tekniğine örnek olmuştur.¹⁰ Zamanla İngiltere'de bulunan diğer bankaların ellerindeki fazla parayı İngiltere Bankası'na yatırmaya başlamasıyla, banka ülke bankacılık sisteminin de merkezi haline gelmiştir.¹¹ Diğer ülkelerde de yaşanan benzer süreçler neticesinde 1800 yılında Fransa Bankası, 1817'de Norveç Bankası ve Avusturya Milli Bankası, 1850'de Belçika Milli Bankası, 1856'da İspanya Milli Bankası, 1875'de Reichsbank (Almanya), 1887'de Portekiz Bankası, 1907'de İsviçre Milli Bankası kurulmuştur.¹² Bu bankaların banknot ihraç etme imtiyazına sahip olmaları tarihsel süreç içerisinde gerçekleşmiştir.

Merkez bankalarının Avrupa topraklarında peşi sıra kurulmaya başlandığı 19.yüzyılın hemen sonrasında patlak veren I. Dünya Savaşı, savaşa katılan ülkelerin ekonomilerini son derece olumsuz etkilemiştir. Savaş harcamalarının finansmanı için fazla miktarda banknot piyasaya sürülmüştür. Bunun sonucunda piyasadaki banknot miktarı, karşılığı kabul edilen altın miktarını önemli ölçüde aşmış ve banknotların karşılıksız kalmasına neden olmuştur.¹³ Avrupa'da yaşanan ekonomik sorunlara çözüm bulmak amacıyla 1920'de Brüksel'de Milletlerarası Maliye Konferansı toplanmıştır. Konferans sonunda hâlihazırda bir merkez bankası bulunmayan ülkelerde de merkez bankası kurulması bir öneri olarak ortaya konmuştur.¹⁴ Söz konusu konferansın devamı niteliğinde 1922 yılında bu defa Cenova'da gerçekleştirilen ikinci konferansta da benzer öneriler tekrarlanmıştır. Sonraki süreçte, başta Avrupa ülkeleri olmak üzere, tüm dünyada

¹⁰ Alptürk, s.121.

¹¹ Arzu Seçil Dizman, **Merkez Bankası ve Dalgah Kur Politikası: Türkiye Örneği**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008), s.74.

¹² Alptürk, s.121-122.

¹³ Fatma Moldibi, **Türkiye'de Merkez Bankası ve Hazine İlişkileri**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: Marmara Üniversitesi Bankacılık ve Sigortacılık Enstitüsü, 1994), s.4.

¹⁴ Alptürk, s.122; Moldibi, s.4.

merkez bankaları kurulmuştur.

1.1.2. Merkez Bankalarının Faaliyetleri

Merkez bankalarının banknot ihracı ile başlayan faaliyetleri ekonomik gelişmeyle birlikte çeşitlenmiştir. Bugün her biri kendi ülke sınırları içerisinde para politikalarının uygulayıcısı konumunda olan merkez bankaları bankacılık faaliyetlerinin merkezinde yer almaktadır.

i) Banknot İhracı

Daha önce 1.1.1.Tarihsel Gelişim bölümünde de ifade ettiğimiz üzere merkez bankalarının kuruluşlarına da vesile olan en önemli görevleri banknot ihracı veya diğer bir ifadeyle emisyon faaliyetidir.

Para basma hakkı öteden beri Devlete ait bir imtiyaz olarak kabul edilmiştir.¹⁵ Bu yetki zamanla merkez bankalarına devredilmiştir. Merkez bankaları belirledikleri politikalar doğrultusunda piyasada tedavülde dolaşmasını istedikleri miktarda para basarak para arzını kontrol etmektedirler. Paranın ne miktarda basılacağına ilişkin olarak çeşitli görüş ve teoriler bulunmaktadır.¹⁶ Banknot ihracı fonksiyonu ile bağlantılı olan diğer bir görev de paranın dağıtılmasıdır. Merkez bankaları ülke genelinde nakit para ihtiyaçları doğrultusunda banknotların dağıtımını ile de görevlidirler.

ii) Para Politikasının Yürütülmesi ile İlgili Faaliyetler

Para politikalarının hazırlanmasında üç aşamadan söz edilebilir. Bunlar; para politikasının amacının belirlenmesi, hedefinin belirlenmesi ve kullanılacak araçların

¹⁵ Artukmaç, s.7.

¹⁶ Konu hakkında detaylı bilgi için ayrıca bakınız: Hatiboğlu, s.38; Alptürk s.124.

belirlenmesidir. Para politikası amaçları fiyat istikrarının sağlanması gibi daha genel çerçeveyi belirlemektedir. Hedefler ise bir ya da birkaç yıllık daha somut enflasyon oranı gibi iktisadi büyüklüklerin tespit edilmesidir. Ülkeden ülkeye değişebilmekle birlikte, para politikasının amacı genelde yasalarla veya hükümetlerce belirlenmekte, hedefler ise hükümetler ve merkez bankalarınca ortaklaşa tespit edilmektedir. Belirlenen amaç ve hedeflere ulaşmada kullanılacak para politikası araçlarını ise merkez bankaları kendileri belirlemektedir. Faiz oranlarının belirlenmesi, zorunlu karşılık oranlarının belirlenmesi¹⁷, açık piyasa işlemlerinin¹⁸ gerçekleştirilmesi gibi araçlar vasıtasıyla merkez bankaları belirlenen amaç ve hedeflere ulaşmak için hareket ederler.

iii) Devletin Haznedarlığı

Devletin bankası olarak kabul edilmelerinin bir neticesi olarak Merkez Bankaları, yurt içinde ve dışında devletlerin her türlü ödeme ve tahsilat işlemlerini yaparlar. Devlet hazinelerinin döviz ve altın rezervleri de yine merkez bankaları nezdinde tutulmaktadır.

Merkez bankaları ayrıca mali ve iktisadi konularda devlete danışmanlık yaparlar. Yurt içinde ve dışında para piyasaları, mali alanlar ve iktisadi gidişat hakkında doğru ve güvenilir bilgilere sahip olmaları nedeniyle, hükümetler alacakları mali ve iktisadi kararlarda merkez bankalarının görüşlerinden yararlanmaktadırlar.¹⁹

iv) Bankacılık Sektörü ile İlgili Faaliyetler

Merkez bankaları tarihi seyir içerisinde ticari bankalara ait para rezervlerinin de

¹⁷ Zorunlu karşılık oranları; bankaların ellerinde bulundurdukları mevduatlara karşılık olarak merkez bankalarında bulundurmaları zorunda oldukları oranı ifade etmektedir. (Telman, s.71)

¹⁸ Açık piyasa işlemleri; merkez bankalarının piyasadaki para arzını genişletmek veya daraltmak üzere piyasadan devlet tahvili ve hazine bonusu gibi menkulleri satın alması veya bunları satmasıdır. (Telman, s.73)

¹⁹ Alptürk, s.145.

muhafızı haline gelmişlerdir.²⁰ 1913 yılında kurulan Amerikan Federal Reserve Bank (FED) dünyada ilk kez ticari bankalara ellerinde bulunan mevduatın belirli bir oranını kendisi nezdinde saklama zorunluluğu getirmiştir.²¹ Zorunlu karşılık olarak adlandırılan bu uygulama zaman içerisinde tüm merkez bankalarınca kullanılmaya başlanmıştır. Günümüzde zorunlu karşılık oranları merkez bankaları tarafından para politikası aracı olarak kullanılmaktadır. Piyasada gereğinden fazla para bulunduğu zaman zorunlu karşılık oranları arttırılarak bu fazlalık merkez bankasında toplanmakta, tam tersi durumda da zorunlu karşılık oranları düşürülerek piyasaya ihtiyacı olan para verilmektedir.

Merkez bankalarının bankacılık sektörü ile ilgili en önemli işlevlerinden biri de “nihai kredi mercii” olmalarıdır. Kuruldukları ülkelerde finansal sistemin düzenli bir şekilde işlemesinden sorumlu bulunan merkez bankaları, özellikle kriz dönemlerinde bankacılık sisteminin sigortası işlevini görmektedirler.²² Sistemin normal işleyişinde bankalar ihtiyaçları olan parayı ulusal veya uluslararası finansal sistem içerisinde temin ederler. Bunu temin edemeyen bankalar nihai kredi mercii fonksiyonu çerçevesinde merkez bankasına başvurarak günlük nakit ihtiyaçlarını karşılayabilmektedirler. Diğer bir ifade ile günlük parasal ihtiyacını piyasalardan karşılayamayan bankalar için merkez bankaları bir nevi sigorta görevi görmektedir.

Bunlar dışında merkez bankalarının; ulusal ekonominin gerekliliklerine göre kredi hacminin düzenlenmesi, bankalar arası takas işlemlerinin yönetim ve denetimi, ülke ödeme sistemlerinin kurulup işletilmesi gibi bankacılık alanında pek işlevi bulunmaktadır.

²⁰ Alptürk, s.145.

²¹ Hatiboğlu, s.49.

²² Anar Abdullayev, **Merkez Bankalarının Bağımsızlığı ve T.C. Merkez Bankası'nın Bağımsızlığının Ölçülmesi**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2002), s.21.

1.2. TÜRKİYE'DE MERKEZ BANKACILIĞI

1.2.1. Osmanlı Devleti Dönemi

Avrupa'da sömürgecilik ve sanayi devrimi neticesinde oluşan sermaye birikimi modern anlamda bankaların kuruluşuna neden olurken, Osmanlı'da benzer bir tarihi süreç yaşanmamıştır.²³ Osmanlı döneminde ilk bankalar devletin borçlanma gereksinimi ile kurulmuş bulunan ve “borçlanma bankacılığı” olarak nitelendirilen kuruluşlardır.²⁴ Galata bankerleri olarak da ifade edilen bu bankaların temel faaliyetleri Osmanlı Devleti'ne borç vermek veya yurtdışı borçlanmasına aracılık etmektir.²⁵ Ulusal nitelikte ilk bankacılık denemesi ise 1863 yılında Mithat Paşa tarafından kurulan ve bugünkü T.C. Ziraat Bankası'nın temelini oluşturan “Memleket Sandıkları” olmuştur.²⁶

Osmanlı döneminde ilk kâğıt para Abdülmecit zamanında 1830 yılında “kaime” adı altında tedavüle çıkartılmıştır.²⁷ Ancak içinde bulunulan ekonomik çöküntü nedeniyle fazla itibar görmeyen bu banknotlar sahtelerinin çıkmasıyla değer kaybetmiş ve dolaşımı güçleşmiştir. Sonrasında bu kaimelerin değerini koruma görevi yapılan bir anlaşma ile J.Allen ve T.Baltazzi isimli Galatalı iki bankere verilmiştir. Bu iki bankerle yapılan anlaşma 1847'de yenilenirken İstanbul Bankası (Banque de Constantinople) adı verilen ve Bank-ı Dersaadet adıyla da anılan bir banka kurmalarına izin verilmiştir. Osmanlı parasının değerinin korunmasına yönelik işlemler yapan banka, kaimelerin değer kaybına engel olamayarak mali krize girmiş ve 1852'de iflas etmiştir.²⁸

1856'da bir kral fermanı ile İngiltere'de kurulan ve daha sonra Fransız ortakların da katıldığı Bank-ı Osmani-i Şahane (Osmanlı Bankası) 1863'te padişah fermanı ile

²³ Yaşar Alıcı, **Bankacılık Kanunu Şerhi**, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 2007, s.1.

²⁴ Uygun, s.12.

²⁵ Uygun, s.12.

²⁶ <https://www.ziraatbank.com.tr/tr/bankamiz/hakkimizda/bankamiz-tarihcesi>

²⁷ Moldibi, s.7.

²⁸ Alıcı, s.1.

Osmanlı Devleti'nde de faaliyet göstermeye başlamıştır.²⁹ Bankaya bedeli altın olarak ödenmek üzere kâğıt para çıkarma imtiyazı tanınmıştır. Ayrıca devletin hazine işlemleri de banka tarafından yürütülecek, yurt içinde ve dışında Devletin mali acentesi olarak çalışacaktır.³⁰ Bankaya tanınan imtiyaz süresi ise 30 yıl olarak belirlenmiştir. Banknot ihracı imtiyazı ve Devletin haznedarlığı görevleri ile ilk bakışta bir merkez bankasını andıran Osmanlı Bankası, uygulamada bu işlevleri kısmen yerine getirirken büyük ölçüde bir ticaret bankası olarak kar amacı için çalışmıştır.³¹ I. Dünya Savaşı yıllarında Devletin banknot çıkarma isteğini reddeden banka, savaş süresince banknot çıkarma imtiyazından vazgeçtiğini açıklamıştır. Bu durum sadece devlet bankası işlevi görecek olan bir bankanın kurulması fikrinin ilk kez ortaya çıkmasına neden olmuştur.³²

Balkan Savaşı sonrası gelişen “Türkçülük” akımı ile İttihat ve Terakki çevreleri ve onun ideoloğu olarak kabul edilen Ziya Gökalp milli bir bankanın kurulmasını zaruri görmüştür.³³ Bunu hayat geçirmek üzere İtibar-ı Milli Bankası adı altında bir banka kurulması için çalışmalara başlanmıştır. 1918 yılında kurulan banka genel bir ticaret bankasının yapabileceği tüm faaliyetlerde bulunmanın yanı sıra; demiryolları, havayolları, limanlar, genel bayındırlık hizmetleri yapmak ve tarım ve sanayinin gelişmesine yardım edebilecek milli şirketler kurmak veya bunlara iştirak etmeye yetkili kılınmıştır.³⁴ Banka bu yapısı ve kendisine verilen görevleriyle aslen bir merkez bankası niteliğinde değildir. Merkez bankalarının ilk ve en temel işlevi olan banknot ihracı hak ve yetkisine de sahip değildir. Ancak bankanın kurulmasında öncülük eden dönemin Maliye Nazırı Cevdet Bey savaştan galip çıkılsa idi, İtibar-ı Milli Bankası'nın Osmanlı Bankası'nın yerini almasının hedeflendiğini belirtmiştir.³⁵ Banka, savaş döneminde zor

²⁹ Seza Resioğlu, **Bankacılık Kanunu Şerhi**, Ankara: Yaklaşım Yayınları, 2007, s.5; Ünal Tekinalp, **Banka Hukukunun Esasları**, İstanbul: Beta Yayınları, 1988, s.39.

³⁰ Reisoğlu, s.5.

³¹ İlhan Tekeli, Selim İlkin, **Para ve Kredi Sisteminin Oluşumunda Bir Aşama: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası**, 2.Baskı, Ankara: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Yayını, 1997, s.60.

³² Abdullayev, s.27.

³³ Tekeli, İlkin, s.137.

³⁴ Tekeli, İlkin, s.142.

³⁵ Tekeli, İlkin, s.148.

da olsa varlığını korumuş ve cumhuriyet kurulduktan sonra Türkiye İş Bankası'na örnek teşkil ederek 1927'de bu banka ile birleşmiştir.

1.2.2. Cumhuriyet Dönemi

I. Dünya Savaşı'ndan hemen sonra Brüksel ve Cenova'da toplanan Milletlerarası Maliye Konferanslarında ilke olarak belirlenen “her ülkede bir merkez bankası kurulması gerekliliği” fikrinden doğal olarak genç Türkiye Cumhuriyeti de etkilenmiştir. Cumhuriyetin ilk yıllarında, Kurtuluş Savaşı ile kazanılan bağımsızlığın ekonomik bağımsızlık ile taçlandırılması fikri hâkim olup, bu doğrultuda atılan ilk adım hiç şüphesiz 1923 yılında İzmir'de toplanan Türkiye İktisat Kongresi'dir. Gerek Osmanlı Devleti'nin son döneminde yaşananların gerekse de uluslararası ekonomik gelişmelerin etkisiyle milli bir devlet bankasının kurulması fikri kongrede dile getirilmiştir. Kongre raporunda bu husus şu şekilde dile getirilmiştir : *“İşte iktisadi hayatın ayrı ayrı her safhasını tenmiye maksadile tesis olunacak banka müesseselerinin ortasında bütün bu sermaye ve kredilerin devri hareketleri içinde nazımlık vazifesini göreceğ millî bir devlet bankası bulunmak zaruridir. Bir taraftan, Devletin banka siyasetini temin ve diğer taraftan banknot ihracı ile devlet kredisini tanzim eyleyecek böyle bir merkezi büyük banka ile hayatı iktisadiyemiz bugünkü ihtiyaçlarının en mübremelerini olsun temin eylemiş bulunur ve beynelmilel iktisat dünyasında sağlam bir mevki ihraz eyley.”*³⁶.

Savaştan yeni çıkmış genç Cumhuriyetin içinde bulunduğu ekonomik koşullar nedeniyle bir merkez bankasının derhal kurulması mümkün olmamıştır. Hem İtibar-ı Milli Bankası deneyimi hem de yabancılara yeniden imtiyazlar tanınmasından imtina edilmiş olması nedeniyle süreç gecikmiştir. İlk olarak mevcut Osmanlı Bankası'nın devletleştirilmesi düşünülmüş olsa da sermaye şartları ve ekonomik koşullar buna uygun

³⁶ A.Gündüz Ökçün, **Türkiye İktisat Kongresi**, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1968, s.70.

olmadığından bu düşünceler sonuçsuz kalmıştır.³⁷

Osmanlı Bankası ile Cumhuriyet Hükümeti arasında ilk olarak 1924 yılında yapılan anlaşma uyarınca bankanın banknot ihracı imtiyazı süresi 1935 yılına kadar uzatılmıştır. Daha sonra 1925 yılında yapılan ek anlaşma ile de Osmanlı Bankası'nın banknot çıkarmaya yetkili bir Türk bankası kurulması çalışmalarına itiraz etmeyeceği hükme bağlanmıştır.³⁸ Osmanlı Bankası yapılan anlaşmaya rağmen merkez bankası kurulması çalışmalarına engel olmaya kalkışmıştır. Ancak genç Cumhuriyetin kurucularının kararlı tutumu karşısında bankanın girişimleri sonuçsuz kalmıştır. Nitekim 1927 yılında okunan hükümet programında merkez bankası kurulması fikri açık bir biçimde ifade edilmiştir.

Merkez bankası kurulması konusunda ilk adımı 1924 yılında Mustafa Kemal Atatürk'ün de kişisel desteği ile Celal Bayar tarafından kurulan Türkiye İş Bankası atmıştır. Banka tarafından merkez bankası kurulmasıyla ilgili olarak bir rapor hazırlamak üzere Hollanda Merkez Bankası Başkanı Dr. Vissering 1928 yılında Türkiye'ye davet edilmiştir. Dr. Vissering raporunda “hükümete bağlı olmayan ve anonim şirket şeklinde örgütlenmiş bir merkez bankası” kurulmasını önermiştir.³⁹ Celal Bayar ise Türkiye İş Bankası'nın merkez bankası görevini üstlenmesi görüşünü taşımaktadır. Ancak bu görüş Başvekil İsmet İnönü ve Hükümet tarafından kabul görmemiştir. Hükümet bu defa Maliye Vekili Şükrü Saraçoğlu'nun girişimleriyle Alman Resichsbank Başkanı Hjalmar Schacht'ı ülkeye davet etmiştir. Ancak işlerinin yoğunluğu nedeniyle gelemeyen Schacht yerine çalışma arkadaşı Karl Müller'i tavsiye etmiştir. 1929 yılında ülkemize gelen Müller içinde bulunulan ekonomik şartlarda Türkiye'de bir merkez bankası kurulamayacağını rapor etmiştir.⁴⁰

³⁷ Tekeli, İlkın, s.248.

³⁸ TBMM Zabıt Ceridesi 21.04.1341(1925), s.348.

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d02/c018/tbmm02018108.pdf>

³⁹ Tekeli, İlkın, s.262.

⁴⁰ Tekeli, İlkın, s.272.

Müller raporundan duyulan rahatsızlık sonucu girişilen yeni temaslar neticesinde İtalyan maliye eski bakanı Knot Volpi 1929'da Türk Hükümeti'nin daveti üzerine ülkeye gelmiştir. Volpi raporunda derhal bir mili bir bankanın kurulması gerektiğini belirtmiştir.

Bu gelişmeler neticesinde 1930 yılında hükümetçe bir yasa tasarısı hazırlanmıştır. Lozan Üniversitesi profesörlerinden Leon Morfun da yaptığı incelemeler ile son halini alan tasarı Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sevk edilmiştir.

1.2.3. 11 Haziran 1930 Tarih ve 1715 Sayılı (Mülga) Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu

28.05.1930 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na sunulan kanun tasarısında ülkede banknot ihracı imtiyazına elli yıllık süre için sahip olmak üzere “*Türkiye Cumhuriyeti İhraç Bankası*” unvanı altında anonim şirket olarak bir banka kurulması öngörülmüştür. Tasarının gerekçe metninde; “*Bankanın gayesi memleketin iktisadi inkişafına yardım etmek ve iskonto fiatını tespit ve para piyasasını tanzim etmek Hazine muamelelerini ifa etmek ve hükümetle müştereken Türk evrakı naktiyesinin müstakbel istikrarına matuf bütün tedbirleri ittihaz etmek olacaktır. İşte bu gaye ve esasları ihtiva etmek üzere bu layiha tanzim ve takdim edilmiştir.*” denilmektedir. Kanun görüşmeleri esnasında İktisat Encümeni'nde ilk olarak bankanın unvanının “Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası” olarak belirlenmesi uygun görülmüştür. Buna gerekçe olarak Cumhuriyet Merkez Bankası unvanının ülke içerisinde yeterli olabileceği ancak yurt dışında karışıklıklara sebebiyet verilmemesi açısından “Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası” unvanının daha uygun olacağı gösterilmiştir.⁴¹ Bir görüşe göre “Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası” yerine “Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası” unvanının belirlenmiş olması, Bankanın diğer kamu kurumlarından farklı bağımsız bir yapıda bir anonim şirket olduğunu işaret etmek üzere kullanılmış bilinçli bir tercihtir.⁴² Ancak

⁴¹ **11 Haziran 1930 Tarih ve 1715 Sayılı Mülga Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu: Madde Metinleri, Madde Değişiklikleri, Ek Kanunlar, Gerekçeler, Meclis Tutanakları, Tefsir Kararları**, Ankara: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Yayını, 1987, s.170.

⁴² Uygun, s.22; <http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TCMB+TR/TCMB+TR/Bottom+Menu/Banka->

tasarıya ilişkin İktisat Encümeni Mazbatasında da belirtildiği üzere; “...banknot ihracı ve iskonto fiyatının tespiti ve para tedavülünün tanzimi işlerinin Devletin murakabesi altında bulundurmak keyfiyetinin bir amme hizmeti olduğu...” son derece açıktır. Neticede bir kamu hizmetinin ifası amacıyla ve kanunla kurulan Bankanın, anonim şirket statüsüne sahip olması öngörülmüştür.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde 11.06.1930 yılında kabul edilen 1715 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu'nun 1.maddesinde; “Türkiye'de banknot ihracı imtiyazını münhasıran haiz olmak üzere Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası unvanı altında anonim şirket olarak bir banka tesis edilmiştir. Bankanın banknot ihracı imtiyazının müddeti otuz senedir. Bu imtiyazın müddeti, bitmesine beş sene kalıncaya kadar temdit edilebilir.” denilmektedir. Kanun tasarısında elli yıl olarak belirtilen banknot ihracı imtiyaz süresi İktisat Encümeni'nde yapılan görüşmeler esnasında otuz yıla indirilmiştir. Bu sürenin dolmasına beş yıla kala, 27.04.1955 tarih ve 6544 Sayılı Kanun ile yapılan değişiklik neticesinde imtiyaz süresi 1999 yılı sonuna kadar uzatılmıştır.

Bankanın kuruluş amacı ve görevleri Kanununun 2.maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre; “Memleketin iktisadi inkişafına yardım gayesiyle tesis olunan Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın vazifesi aşağıda gösterilmiştir:

- 1- İskonto fiyatını tespit ve para piyasasını ve tedavülünü tanzim etmek;
- 2- Hazine muamelelerini ifa etmek;
- 3- Hükümetle müştereken Türk evrakı nakdyesinin müstakbel istikrarına matuf bütün tedbirleri ittihaz eylemek.”

Bankanın sermayesi o dönem için 15.000.000 TL olarak belirlenmiş olup; sermaye hisseleri (A), (B), (C) ve (D) sınıflarına ayrılmıştır. (A) sınıfı hisseler kamu kurumlarına, (B) sınıfı hisseler Türk bankalarına, (C) sınıfı hisseler yabancı bankalar ile

yabancı sermayeli şirketlere, (D) sınıf hisseler ise Türk ticaret müesseselerine ve Türk tabiiyetini haiz hükmi ve hakiki şahıslara tahsis edilmiştir. Kanununun 26.maddesinde yer alan; kamu kurumlarına ait olan (A) sınıfı hisselerin sermayenin %15'ini geçemeyeceğine dair hüküm 1932 yılında yapılan değişiklikle %25 olarak tadil edilmiştir.

Bankanın teşkilat yapısı kanununun 54.maddesinde şu şekilde sayılmıştır;
“Bankanın teşkilatı aşağıdaki şekildedir:

A- Hissedarlar Umumi Heyeti;

B- İdare Meclisi;

C- Murakıplar;

D- İskonto ve Kredi Encümeni;

E- İdare Heyeti;

F- Umum Müdürlük ve Şube Müdürlükleri”.

Hissedarlar Umumi Heyeti, Bankanın hissedarlarından oluşur ve her on hisse bir oy hakkına sahiptir.

İdare Meclisi ise; biri Başkan olmak üzere (A) sınıfı hisselerine sahip bulunan Hükümetçe seçilecek iki üye, (B) ve (C) sınıfı hisselerine sahip olanlar tarafından seçilecek iki üye, (D) sınıfı hisselerine sahip olanlarca seçilecek bir üye, Ticaret ve Sanayi Odaları'nca seçilecek bir üye ve ziraat kooperatiflerince seçilecek iki üyeden oluşmaktadır. İdare Meclisi Banka üzerinde tam yetkili olup, Bankayı ilgilendiren bütün işlerle iştigal etmekle görevlendirilmiştir.

Bugünkü anlamıyla Denetleme Kurulu niteliğinde olan “Murakıplar” dört üyeden oluşmaktaydı. İki üye (B) ve (C) sınıfı hissedarlarca, diğer iki üye ise (D) sınıfı hissedarlarca seçilmekteydi.⁴³ Murakebe Komisyonu (Denetleme Kurulu) Bankanın bütün işlem ve hesaplarını denetleme konusunda yetkiliydi.

⁴³ Burada ayrıca belirtmek gerekir ki; Murakebe Komisyonu'nda Hükümet'e ait (A) sınıfı hisselerin temsilcisi bulunmamaktadır. Bu durum Denetleme Kurulu'nun bugünkü yapısından farklılık arz etmekte olup denetim mantığı açısından da kanımızca daha adil bir yapı teşkil etmektedir.

Kanunun 77.maddesi uyarınca Umum Müdür İdare Meclisi'nin teklifi ve Bakanlar Kurulu kararı ile Cumhurbaşkanı tarafından beş yıllık süre için atanmaktaydı. Umum Müdür'ün atandığı usulle görevden alınabilmesi mümkündü. Kanun tasarısında Umum Müdür'ün atanması tamamen Hükümet'e bırakılmışken, İktisat Encümeni'nde yapılan değişiklik ile İdare Meclisi'nin teklifi şartı da eklenmiştir. Bu değişikliğe gerekçe olarak Bankanın anonim şirket olarak kurulmuş olması nedeniyle bağımsızlığını sağlamak gösterilmiştir.⁴⁴

Banka'nın Nizamnamei Esasi'sinin seçilecek ilk İdare Meclisi tarafından iki ay içerisinde hazırlanarak onaylanmak üzere Hükümete sunulacağı Kanun'un 82.maddesinde belirtilmiştir. Bu çerçevede hazırlanan Nizamnamei Esasi Bakanlar Kurulu'nun 01.09.1931 tarihli kararı ile onaylanmış olup, 20.09.1931 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.⁴⁵

⁴⁴ 11 Haziran 1930 Tarih ve 1715 Sayılı Mülga Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu: Madde Metinleri, Madde Değişiklikleri, Ek Kanunlar, Gerekçeler, Meclis Tutanakları, Tefsir Kararları, s.173

⁴⁵ 31.XII.1955'e Kadar İlave ve Tadilleri ile Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, Ankara: Ankara Basım ve Ciltevi, 1955, s.34.

II. BÖLÜM

TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI'NIN HUKUKİ YAPISI

2.1. TEŞKİLAT YAPISI VE ORGANLARI

2.1.1. Kuruluş

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası bugünkü yapısına 11.06.1930 tarih ve 1715 sayılı Kanunu yürürlükten kaldıran 14.01.1970 tarih ve 1211 sayılı “Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu” ile kavuşmuştur. 1715 ve 1211 sayılı kanunlar arasında temelde büyük bir farklılık bulunmamaktadır. Temel ilkeler ve Bankanın kuruluş felsefesi değiştirilmemiş olup, gelişen ekonomik koşullar uyarınca edinilen tecrübe ve birikimler doğrultusunda Bankanın görevleri devam etmiştir.⁴⁶

1211 sayılı Kanuna ilişkin tasarının gerekçe metninde yeni bir kanun hazırlanması gerektiren hukuki ve ekonomik sebepler belirtilmiştir. Buna göre; ekonomik hayatta meydana gelen gelişmeler nedeniyle 1715 sayılı Kanunun defalarca değişikliğe uğramış olması, tadillere rağmen kanunun ihtiyaçlara cevap veremiyor olması, özellikle planlı kalkınma döneminde ekonomik hayatta hızlı kalkınmayı sağlamaya yardımcı olacak Bankanın görevlerinde uygun değişiklikler yapılarak para ve kredi alanında sorumluluk ve yetkilerinin artırılması, gerektiğinde tedbirlerin derhal alınabilmesini teminen para ve kredi politikasının uygulanması ve kontrolü sorumluluğunun tek elde Bankada toplanması gibi gerekçelerle 1715 sayılı Kanunun tadili yoluna gidilmeyip yeni bir kanun tasarısı hazırlanmıştır.⁴⁷

⁴⁶ Uygun, s.28.

⁴⁷ 14 Ocak 1970 Tarih ve 1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu: Madde

1211 sayılı Kanunun 1.maddesiyle; ülkede banknot ihracı imtiyazına tek başına sahip olan, kanunda yazılı görev ve yetkilere haiz, “Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası” unvanı altında bir anonim şirket kurulmuştur. Maddenin 2. fıkrasında, kanunda açıklık bulunmayan hallerde Banka için özel hukuk hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. Yani Banka için öncelikli olarak 1211 sayılı Kanun hükümleri uygulanacak, bunun yanı sıra bir tüzelkişi olarak özel hukuk genel hükümleri, bir anonim şirket olarak da Türk Ticaret Kanunu'nun ilgili hükümleri uygulanabilecektir.⁴⁸

Yapılan değişiklikler öncesinde Kanunun 1.maddenin 3.fıkrasının ilk hali şöyledir; “*Bankanın ve banknot ihracı imtiyazını müddeti 1999 yılı sonuna kadar devam eder. Bu imtiyazın müddeti, bitmesine 5 yıl kalıncaya kadar uzatılabilir.*”. 21.04.1994 tarih ve 3985 sayılı Kanun ile söz konusu maddenin 3.fıkrası metinden çıkartılmıştır. Tarihsel olarak bir ülkede para basılması hükümlerlik yetkilerinden kabul edildiğinden, daha önceleri hükümdarlara ait olan bu yetki ulus devletlerin ortaya çıkmasıyla birlikte egemenliği millet adına kullanan yasama meclislerine geçmiştir. Buna paralel olarak bizim Anayasalarımızda da bu yetki açıkça Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne verilmiştir. 1924 Anayasası'nın 26.maddesi⁴⁹, 1961 Anayasası'nın 64.maddesi⁵⁰ ve 1982 Anayasası'nın 87.maddesinde⁵¹ TBMM'nin görev ve yetkileri arasında “*para basılmasına*

Metinleri, Gerekçeler, Millet Meclisi Tutanakları, Cumhuriyet Senatosu Tutanakları, Ankara: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Yayını, 1988, s.171-172.

⁴⁸ İbrahim Kurt, Vural Günel, Talat Tuğçetin, **T.C. Merkez Bankası Kanunu Şerhi ve Yabancı Mevzuat ve Uygulama,** Ankara: Türkiye Bankalar Birliği Yayını, 1977, s.2-3.

⁴⁹ 1924 Anayasası 26.maddesi şu şekildedir: “*Büyük Millet Meclisi ahkâmı şer’iyyenin tenfizi, kavaninin vaz’ı tādili, tefsiri, fesih ve ilgası, devletlerle mukavele, muahede ve sulh ilanı, muvazenei umumiyeyi maliye ve Devletin umum hesabı kati kanunlarının tetkik ve tasdiki, meskukat darbı, inhisar ve mali taahhüdü mutazammın mukavelat ve imtiyazatın tasdik ve feshi, umumi ve hususi af ilanı, cezaların tahfif veya tahvili, tahkikat ve mücazâtı kanuniyetinin tecili, mahkemelerden sadır olup katiyet kesbetmiş olan idam hükümlerin infazı gibi vezaiî bizzat kendi ifa eder.*” ‘Meskukat Darbı’ ifadesi para basılması anlamına gelmektedir.

⁵⁰ 1961 Anayasası 64.maddesi şu şekildedir: “*Kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak, Devletin bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek, para basılmasına, genel ve özel af ilânına, mahkemelerce verilip kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermek, Türkiye Büyük Millet Meclisinin yetkilerindedir.*”

⁵¹ 1982 Anayasası 87.maddesi şu şekildedir: “*Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek; Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek; bütçe ve kesinhesap kanun tasarılarını*

karar vermek” de sayılmıştır. Ancak aslen TBMM’ye ait olan bu yetki 11.06.1930 tarih ve 1715 sayılı kanun ile önce 30 yıllığına TCMB’ye bir imtiyaz olarak tanınmış, daha sonra 27.04.1955 tarih ve 6544 sayılı kanun ile bu süre 1999 yılı sonunda kadar uzatılmıştır. Yukarıda da belirtildiği üzere, bu hüküm 1211 sayılı Kanunun ilk halinde aynen korunmuştur. İlgili fıkra için Geçici Komisyon raporunda ise şöyle denilmektedir: “... Maddenin üçüncü fıkrasına göre Banka'nın ve banknot ihracı imtiyazının müddeti 1999 yılı sonuna kadar devam edecektir. Bu müddetten 5 yıl evvel Banka'nın durumunun açıklığa kavuşması şarttır. Diğer bir deyimle, imtiyaz müddetinin son günü olan 31.12.1999 tarihinden 5 yıl evvele isabet eden 31.12.1994 gününe kadar Banka'nın geleceğinin belli edilmesi gerekir. Binaenaleyh Banka'nın ve banknot ihracı imtiyazının 1999 yılından sonraki durumunun en geç 31.12.1994 tarihine kadar kanunlaştırılmak suretiyle vuzuha kavuşturulmasını öngören madde aynen kabul edilmiştir.”⁵² Nitekim 21.04.1994 tarih ve 3985 sayılı Kanun ile 1211 sayılı Kanunda yer alan söz konusu 3.fıkra madde metninden çıkartılmıştır. Böylelikle TCMB'nin banknot ihracı imtiyazına ilişkin süre sınırlaması tamamen kaldırılmıştır.⁵³

Kanunun 2. maddesinde; Banka'nın merkezinin Ankara olduğu belirtilmekte ve Cumhurbaşkanlığına bildirmek şartıyla Banka'nın banknot matbaası kurabileceği, gerekli görülen şehirlerde şubeler açabileceği ve gerek içerde gerek dışarda muhabirler temin edebileceği hükme bağlanmıştır. Maddenin son fıkrasında ise yurt dışı temsilcilik açma yetkisi düzenlenmiştir. Banka, Banka Meclisi kararı ve Cumhurbaşkanının izniyle dış temsilcilik açabilecektir. Bu yeniliğin gerekçesi Geçici Komisyon Raporu'nda döviz geliri ile ilgili çalışmalar yapmak, yurt dışı muhabirler ve kuruluşlarla daha yakın ilişkiler kurarak temin edilen kredilerle ilgili görüşmelere katılmak ve uygulamayı takip etmek

görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir.”

⁵² **14 Ocak 1970 Tarih ve 1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu: Madde Metinleri, Gerekçeler, Millet Meclisi Tutanakları, Cumhuriyet Senatosu Tutanakları, s.7.**

⁵³ Bu konudaki değerlendirmeler için ayrıca ‘2.2.2.Para Basmak’ bölümüne bakınız.

olarak sayılmıştır.⁵⁴

Bankanın, merkez bankalarının katıldığı milletlerarası mali, iktisadi ve mesleki kuruluşlara Banka Meclisi kararıyla üye olabileceği ve Cumhurbaşkanının izniyle bu gibi kuruluşlara hissedar olabileceği Kanunun 3.maddesinde belirtilmiştir. Uluslararası Ödemeler Bankası'na üye olan Banka, Avrupa Para Anlaşması ve bunun tasfiyesi sonrası OECD bünyesinde kurulan Kambiyo Garantisi Anlaşması, Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası nezdinde Türkiye'yi temsil etmektedir.⁵⁵

2.1.2. Sermaye Yapısı

Dünyadaki merkez bankalarına baktığımızda sermaye yapılarının farklılık arz ettiğini görmekteyiz. Kimi merkez bankalarının sermayesinin tamamı devlete ait iken, kimilerinininki ise karma (devlet-ticari bankalar-diğer özel gerçek ve tüzel kişiler) yapıdadır.⁵⁶

Banka 1211 sayılı Kanunun 5.maddesi uyarınca 25.000.000 TL⁵⁷ (YirmibeşmilyonTürkLirası) sermaye ile kurulmuştur. Bu sermayenin hükümetin onayıyla arttırılabileceği aynı maddede hükme bağlanmıştır. 1988 tarih ve 12928 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile söz konusu sermayenin 50.000.000.000 TL'ye (EllimilyarTürkLirası) kadar arttırılması yetkisi Banka Genel Kurulu'na verilmiştir. Nitekim Banka Genel Kurulu'nun sermayenin 25.000.000.000 TL'ye (YirmibeşmilyarTürkLirası) yükseltilmesine ilişkin esas mukavelede değişiklik yapılmasına dair kararı Bakanlar Kurulu'nca 1988 tarih ve 13075 sayılı karar ile uygun görülerek yürürlüğe sokulmuştur. YTL-TL dönüşümü ile Türk Lirası'ndan altı sıfır

⁵⁴ 14 Ocak 1970 Tarih ve 1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu: Madde Metinleri, Gerekçeler, Millet Meclisi Tutanakları, Cumhuriyet Senatosu Tutanakları, s.8.

⁵⁵ Kurt ve diğerleri, s.12.

⁵⁶ Avni Zarakolu, **Merkez Bankacılığı Bilgisi**, Ankara: Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Yayını, 1988, s.12.

⁵⁷ (Mülga) 1715 sayılı Kanunda sermaye 15.000.000 TL olarak belirlenmişti.

atılması neticesinde Bankanın sermayesi hâlihazırda 25.000 TL'dir (YirmibeşbinTürkLirası).

Nama yazılı olarak düzenlenmiş bulunan Banka hisse senetleri (A), (B), (C) ve (D) sınıflarına ayrılmıştır;

(A) Sınıfı hisse senetleri münhasıran Hazine'ye ait olup, sermayenin yüzde elli birinden aşağı düşemeyecektir.

(B) sınıfı hisse senetleri Türkiye'de faaliyette bulunan milli bankalara aittir.

(C) sınıfı hisse senetleri ise milli bankalar dışındaki diğer bankalara ve imtiyazlı şirketlere tahsis edilmiş olup, 15.000 adet hisse ile sınırlandırılmıştır.

(D) sınıfı hisse senetleri de Türk Ticaret müesseselerine ve Türk vatandaşı olan tüzel ve gerçek kişilere aittir.

Ayrıca Kanunun 12.maddesinde hisse senetlerinin sınıf değişikliği için Bankanın hiçbir komisyon alamayacağını belirtilerek; bir grup hisse senedi sahibinin diğer sınıf hisse senedi alabileceğini, bu devrin geçerli olduğu ve söz konusu devrin pay defterine tescilinin zorunlu olduğu ifade edilmiştir.⁵⁸

1211 sayılı kanunun getirdiği yeni sermaye yapısı (mülga) 1715 sayılı Kanundaki yapıdan farklılık arz etmektedir. Sermaye 15.000.000 TL'den (OnbeşmilyonTürkLirası) 25.000.000 TL'ye (YirmibeşmilyonTürkLirası) çıkartılmış ve arttırılan 10.000.000 TL'lik (OnmilyonTürkLirası) hisse senetlerinin tamamı (A) grubu olarak tahsis edilerek Hazine'ye verilmiştir. Böylelikle Hazine Banka Genel Kurulu'nda hâkim ortak haline

⁵⁸ Tekinalp, s.92.

gelmiş ve söz sahibi olmuştur. Kanunun hükümet tasarısı gerekçe metninde bu değişiklik, diğer ülkelerin merkez bankalarının sermayelerindeki devlet üstünlüğü genel prensiplerine uyumun sağlanması şeklinde açıklanmıştır. Gerekçede ayrıca para ve kredi politikaları konusunda yetkileri önemli ölçüde arttırılan Banka'nın sermaye ve yönetiminde hükümetin daha etkili olmasının sağlanmasının amaçlandığı belirtilmiştir.⁵⁹

Yeni kanun ile sermaye yapısında getirilen bir diğer değişiklik de Hazine hisselerinin yüzde elli birin altına düşmeyeceği kuralıdır. Mülga 1715 sayılı kanunun 26.maddesinin ilk halinde Hazine'ye ait olan (A) grubu hisselerin sermayenin yüzde on beşini geçmeyeceği belirtilmiş olup, bu oran daha sonra yapılan değişiklik ile yüzde yirmi beşe çıkartılmıştır. İlk bakışta yapılan değişiklik ile Hazine ve dolayısıyla hükümet etkisinin belirgin bir şekilde arttırılmış olduğu düşünülecek olsa da önceki kanun döneminde de mevcut 150.000 adet hissenin 87.585'inin dolaylı yollardan Hazine ve diğer kamu müesseselerine ait olduğu⁶⁰ göz önüne alındığında, her iki dönemde de Genel Kurul'da Hazine'nin belirgin bir hâkimiyetinin olduğu anlaşılmaktadır. Bir anonim şirket olarak kurulan Banka'ya verilen para basmak gibi kamusal nitelikli pek çok görev ve yetki neticesinde Hazine hâkim ortak konumuna getirilerek bir nevi denge sağlanmaya çalışıldığı düşünülebilir.

2.1.3. Bankanın Karı

Bir anonim şirket olarak kurulmuş bulunan Bankanın karının ne şekilde dağıtılacağı 1211 sayılı kanunun 60.maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre;

“Bankanın yıllık safi karı aşağıdaki şekilde dağıtılır:

a) % 20 si ihtiyat akçesine;

⁵⁹ 14 Ocak 1970 Tarih ve 1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu: Madde Metinleri, Gerekçeler, Millet Meclisi Tutanakları, Cumhuriyet Senatosu Tutanakları, s.19.

⁶⁰ Kurt ve diğerleri, s.22.

b) Hisse senetlerinin nominal değerleri üzerinden, % 6 oranında ilk kar hissesi olarak hissedarlara;

c) Yukarıki yüzdeler tutarının düşülmesinden sonra kalan miktarın en çok % 5 i, iki aylık maaş tutarını geçmemek üzere Banka mensuplarına ve % 10 u fevkalade ihtiyat akçesine;

d) Hisse senetlerinin nominal değerleri üzerinden Genel Kurul kararıyle en çok % 6 nispetinde ikinci kar hissesi olarak hissedarlara.

Bu dağıtımdan sonra kalan bakiye Hazineye verilir.”

Görüldüğü üzere Kanun, karın hissedarlara dağıtılmasını oransal olarak sınırlandırmıştır. Banka hisselerine sahip olanlar en çok %6 ilk kar hissesi ve Genel Kurul'un uygun görmesi halinde %6 ikinci kar hissesi alabileceklerdir. Bunun nedeni hiç şüphesiz Bankanın elde ettiği karın sermayeden tamamen bağımsız olarak, kanunun verdiği bazı imtiyaz ve görevlerin neticesinde elde ediliyor olmasıdır.⁶¹ Diğer bir ifadeyle Bankanın hisseleri, diğer anonim şirketlerde olduğu gibi kar etme amacı ile kullanılmamaktadır.

Kısaca, Merkez Bankası'nın sermaye yapısı ve karının dağıtılması hususlarına baktığımızda; bunların daha ziyade sembolik nitelik taşıdıkları sonucuna varabiliriz. Zira pek çok yılı kurumlar vergisi rekortmeni olarak tamamlayan ve belki de ülkenin en büyük anonim şirketi olan Banka'nın sermayesi sadece 25.000 TL'dir (YirmibeşbinTürkLirası). Türkiye'nin diğer büyük anonim şirketleri ile kıyaslandığında oldukça küçük kalan bu sermayenin tamamen sembolik nitelik taşıdığı açıkça ortaya çıkmaktadır. Yine benzer şekilde Banka'nın karı da herhangi bir anlam ifade etmemektedir. Son yılların en büyük ekonomik krizinin yaşandığı 2001 yılında banka önemli bir miktarda kar elde etmiş iken, kısmen rahatlamanın sağlandığı 2005 yılında ise zarar kaydetmiştir.⁶²

⁶¹ Kurt ve diğerleri, s.283-284.

⁶² Uygun, s.33.

2.1.4. Gelirleri

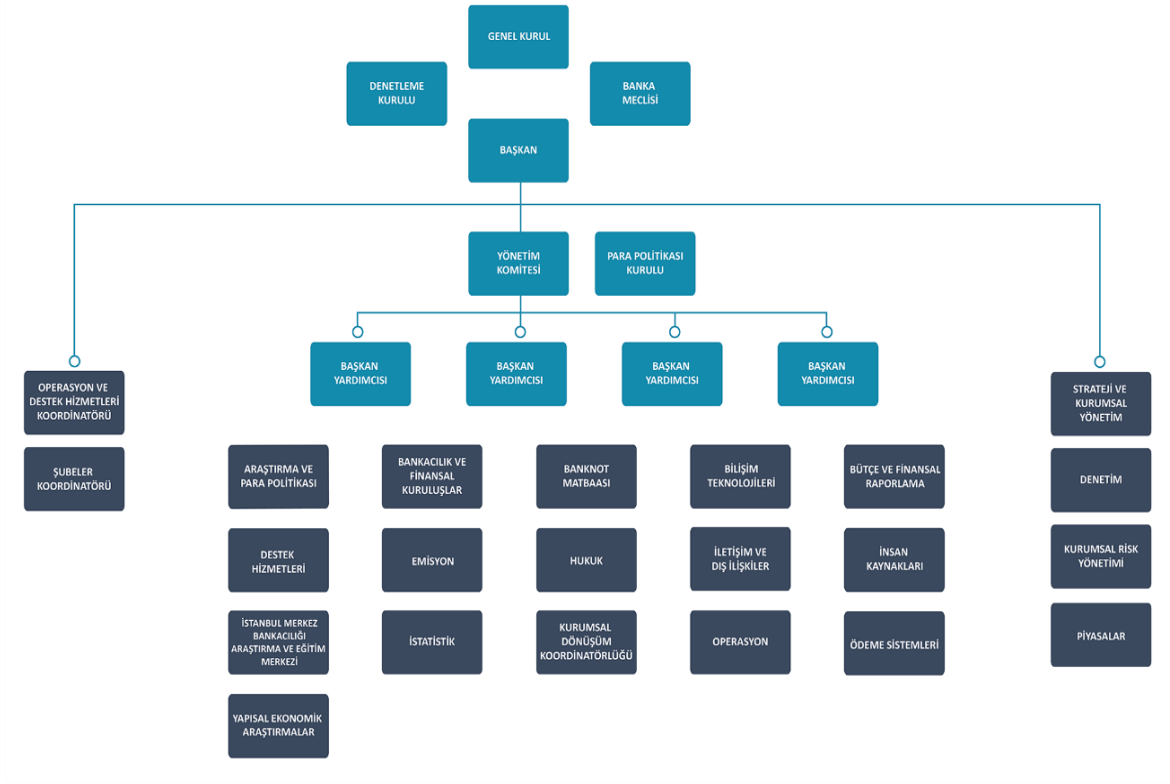
Merkez Bankalarının iki temel gelir kaynağı bulunmaktadır. Bunlardan ilki banknot ihracı imtiyazından doğan senyoraj geliridir. Para basma yetkisini elinde bulunduran kurumların, bu yetkileri dolayısıyla elde ettikleri gelire senyoraj geliri denilmektedir.⁶³ Diğer bir ifade ile senyoraj geliri bir banknotun üzerinde yazan değer ile bu banknotu üretmek için katlanılan maliyet arasındaki farka eşittir.⁶⁴ Söz konusu gelir hükümranlık yetkisine dayanmakta olup, ülkemizde banknot ihracı imtiyazına münhasıran sahip TCMB tarafından elde edilmektedir. Ancak unutulmamalıdır ki, '2.1.3. Bankanın Karı' kısmında da belirtildiği üzere, Bankanın elde ettiği karın tamamına yakını Hazineye devredilmektedir.

Bankanın ikinci önemli gelir kaynağını ise faiz gelirleri oluşturmaktadır. Banka açık piyasa işlemleri ile bankalara sağladığı borçlanma imkânı neticesinde önemli bir faiz geliri elde etmektedir. Ayrıca gerçekleştirilen reeskont işlemleri neticesinde de yine faiz geliri elde edilmektedir.

⁶³ Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Tarihçesi ve Görevleri, 2.Baskı, Ankara: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Yayını, 2019, s.30.

⁶⁴ <https://www.mahfigilmez.com/2019/01/merkez-bankas-nasl-kar-eder-ve-bu-kar.html>

2.1.5. Organlar



Resim 1: Organizasyon Şeması, Kaynak TCMB

1211 sayılı Kanununun 13.maddesinde Banka'nın organları; Genel Kurul, Banka Meclisi, Para Politikası Kurulu, Denetleme Kurulu, Başkanlık (Guvernörlük) ve Yönetim Komitesi olarak sayılmıştır. Bunların yanı sıra muhtelif Genel Müdürlükler, Koordinatörlükler, İstanbul Merkez Bankacılığı Araştırma ve Eğitim Merkezi, Şubeler ve yurtdışı temsilcilikler bulunmaktadır. Bankanın şubeleri; Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Denizli, Diyarbakır, Edirne, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, İskenderun, İstanbul, İzmir, İzmit, Kayseri, Konya, Malatya, Mersin, Samsun, Trabzon ve Van illerinde faaliyet göstermektedir.

2.1.5.1. Genel Kurul

TCMB Genel Kurulu, Kanununun 14.maddesi uyarınca pay sahipleri defterinde yazılı bulunan hissedarlardan oluşmaktadır. Genel Kurulda, her on hisseye sahip olan veya bu miktar hisseyi temsil eden kimse bir oy hakkına sahiptir. Genel Kurula Başkan (Guvernör) başkanlık eder. Genel Kurulun görev ve yetkileri ise 15.maddede şu şekilde sayılmıştır;

“Genel Kurul aşağıdaki görev ve yetkileri haizdir:

- 1. Banka Meclisi tarafından verilen yıllık rapor ile Denetleme Kurulu raporunun tetkiki;*
- 2. Bankanın bilanço, kar ve zarar hesabının tetkiki ile karara bağlanması;*
- 3. Banka Meclisi üyelerinin ve Denetleme Kurulunun ibrası;*
- 4. Sermayenin artırılması;*
- 5. Esas mukavelede değişiklik yapılması;*
- 6. Bankanın tasfiyesi hakkında karar verilmesi.”*

Türk Ticaret Kanununun anonim şirketler için zorunlu olarak öngördüğü esas (ana) sözleşme, Banka için 1211 sayılı Kanununun 16.maddesinde konu edilmiştir. Buna göre Banka Esas Mukavelesi Genel Kurulun onayı ve Cumhurbaşkanı kararıyla yürürlüğe girmektedir. Esas Mukavelede değişiklik yapılabilmesi için de yine Genel Kurul onayı ve Cumhurbaşkanı kararı gerekmektedir. Bankanın tasfiyesine karar verilmesi ve esas mukavelede değişiklik yapılabilmesi için Genel Kurulda üçte iki gibi nitelikli bir çoğunluk aranmaktadır.

Genel Kurulun toplantı zamanı, toplantı ve karar yeter sayıları ve oy hakkı ile ilgili ayrıntılı düzenlemeler Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Anonim Şirketi Esas

Mukavelesi'nde⁶⁵ düzenlenmiştir. Buna göre Genel Kurul her yıl hesap dönemi sonundan itibaren üç ay içinde ve Banka Meclisi'nin belirleyeceği günde toplanır. Ayrıca Türk Ticaret Kanunu hükümleri çerçevesinde olağanüstü toplantı yapılması da mümkündür. Genel Kurul gündemi Banka Meclisi tarafından hazırlanmaktadır. Kurul, Banka sermayesinin en az yüzde elli birini temsil eden pay sahiplerinin huzuru ile toplanır ve mevcut oyların çoğunluğu ile (nitelikli çoğunluk aranan tasfiye ve esas mukavelede değişiklik kararları haricinde) karar alır.⁶⁶

Türk Ticaret Kanununda anonim şirketler için zorunlu olarak öngörülen organlardan olan Genel Kurul için, 1211 sayılı Kanun'un 18.maddesine 03.04.2013 tarih ve 6456 sayılı kanun ile eklenen son fıkra ile Bankaya iki istisna tanınmıştır. Bu fıkraya göre; “13/1/2011 tarihli ve 6102 sayılı Türk Ticaret Kanununun 414 üncü maddesinin birinci fıkrasının son cümlesi ile 428 inci maddesi Banka hakkında uygulanmaz.”. Sözü edilen 414.madde Genel Kurul toplantılarında toplantı çağrısının ne şekilde yapılacağına düzenlendiği maddedir.⁶⁷ Banka'nın istisna edildiği birinci fıkranın son cümlesi ise pay sahiplerine toplantı günü ile gündem ve ilan çıktığı veya çıkacağı gazetelerin bildirilmesi zorunluluğu getiren hükümdür. İstisna edilen diğer madde olan, Pay Sahibinin Temsili başlıklı 428.madde ise organın temsilcisi, bağımsız temsilci ve kanuni temsilci müesseselerini düzenleyen maddedir.⁶⁸ Bankanın sermaye yapısı ve karı ile ilgili

⁶⁵ https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/51f1d172-1f99-44bf-be41-c0eb9aeaf415/TCMB_EsasMukavele.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-51f1d172-1f99-44bf-be41-c0eb9aeaf415-mh1MZQx

⁶⁶ Kurt ve diğerleri, s.38-39.

⁶⁷ 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 414.maddesi şu şekildedir;

“**MADDE 414-** (1) Genel kurul toplantıya, esas sözleşmede gösterilen şekilde, şirketin internet sitesinde ve Türkiye Ticaret Sicili Gazetesinde yayımlanan ilanla çağrılır. Bu çağrı, ilan ve toplantı günleri hariç olmak üzere, toplantı tarihinden en az iki hafta önce yapılır. Pay defterinde yazılı pay sahipleriyle önceden şirkete pay senedi veya pay sahipliğini ispatlayıcı belge vererek adreslerini bildiren pay sahiplerine, toplantı günü ile gündem ve ilan çıktığı veya çıkacağı gazeteler, iadeli taahhütlü mektupla bildirilir.

(2) Sermaye Piyasası Kanununun 11 inci maddesinin altıncı fıkrası hükmü saklıdır.”

⁶⁸ 6102 Türk Ticaret Kanunu'nun 428.maddesi şu şekildedir;

“**MADDE 428-** (1) Şirket, kendisiyle herhangi bir şekilde ilişkisi bulunan bir kişiyi, genel kurul toplantısında kendileri adına oy kullanıp ilgili diğer işlemleri yapması için yetkili temsilcileri olarak atamaları amacıyla pay sahiplerine tavsiye edecekse, bununla birlikte şirketten tamamen bağımsız ve tarafsız bir diğer kişiyi de aynı görev için önermeye ve bu iki kişiyi esas sözleşme hükmüne göre ilan edip şirketin internet sitesine koymaya mecburdur.

(2) Bundan başka, yönetim kurulu, genel kurul toplantısına çağrı ilanının Türkiye Ticaret Sicili Gazetesinde

kısımlarda gördüğümüz üzere, Banka şeklen bir anonim şirket yapısına sahip olsa da getirilen istisnalar ile sıradan bir anonim şirketten farklı uygulamalara tabi olabilmektedir. Burada da anonim şirket pay sahiplerine tanınan kimi hakların Banka için istisna edildiği görülmektedir.

2.1.5.2. Banka Meclisi

Banka Meclisi'ne ilişkin düzenlemeler Kanununun 19, 20, 21 ve 22.maddelerinde yer almaktadır. Banka Meclisi, Başkan (Guvernör) ve Genel Kurulca seçilecek altı üyeden oluşmaktadır. Bu itibarla Başkan (Guvernör) aynı zamanda Banka Meclisi'nin de başkanıdır. Genel Kurulca Banka Meclisine üye seçilebilmek için aranan şartlar; yükseköğrenim görmüş olmak, bankacılık veya iktisat ve maliye alanlarında bilgi ve tecrübe sahibi olmak olarak sayılmıştır. Bu kriterlerden ilki olan yükseköğrenim görmüş olma şartı ölçülebilir bir koşul iken; ikinci koşul olan bankacılık, iktisat ve maliye alanlarında bilgi ve tecrübe sahibi olmak ölçülebilir somut bir koşul değildir. Söz konusu bilgi ve tecrübeye ne şekilde sahip olunabileceği hususu net bir şekilde ortaya konulmamıştır. Bu durum Kanunun ilgili maddesinin uygulanabilirliğini tartışmalı hale getirmektedir. Objektif olmayan bu kriter herkesçe farklı yorumlanabilecek niteliktedir.

yayımlanacağı ve şirket internet sitesinde yer alacağı tarihten en az kırkbeş gün önce, yapacağı bir ilan ve internet sitesine koyacağı yönlendirilmiş bir mesajla, pay sahiplerini, önerdikleri kurumsal temsilcilerin kimliklerini ve bunlara ulaşılacak adres ve elektronik posta adresi ile telefon ve telefaks numaralarını en çok yedi gün içinde şirkete bildirmeye çağırır. Aynı çağrıda kurumsal temsilciliğe istekli olanların da şirkete başvurmaları istenir. Yönetim kurulu, bildirilen kişileri, birinci fıkradaki kişilerle birlikte, genel kurul toplantısına ilişkin çağrısında, adreslerini ve onlara ulaşma numaralarını da belirterek, ilan eder ve internet sitesinde yayımlar. Bu fıkranın gerekleri yerine getirilmeden, kurumsal temsilci olarak vekâlet toplanamaz.

(3) Kurumsal temsilcilik, bir pay sahipliği girişimidir; meslek olarak ve ivaz karşılığı yürütülemez. Kurumsal temsilci Türk Borçlar Kanununun 510 uncu maddesini ileri sürerek temsil ettiği pay sahiplerinden herhangi bir talepte bulunamaz.

(4) Bildirge, pay sahipleri tarafından kurumsal temsilciye verilmiş talimat yerine geçer.

(5) Kusurlu olarak bildirgesine veya kanuna aykırı hareket eden veya hileli işlemler yapan kurumsal temsilci bu fiil ve kararlarının sonuçlarından Türk Borçlar Kanununun 506 ncı maddesinin birinci ve ikinci fıkraları uyarınca sorumlu olur; sorumluluğu kaldıran veya sınırlayan sözleşmeler geçersizdir.

(6) Bu maddenin birinci fıkrası uyarınca kendisine temsil yetkisi verilenler ile pay sahibinin Türk Borçlar Kanununun temsile ilişkin hükümleri uyarınca yetkilendirdiği temsilci 429 ilâ 431 inci madde hükümlerine tabi değildir.”.

Kanunda ayrıca Banka Meclisi üyelerinin yapamayacakları işler sayılmıştır. Bunlar; özel bir kanuna dayanmadıkça banka dışında teşrii, resmi veya özel herhangi bir görev almak, ticaretle uğraşmak, bankalar ve şirketlerde hissedar olmaktır. Fakat hayır dernekleri ve amaçları hayır, sosyal ve eğitim işleri olan vakıflardaki görevler ve kar amacı gütmeyen kooperatif ortaklıkları yasak kapsamı dışında tutulmuştur.

Türk Ticaret Kanununda anonim şirketler için öngörülen yapıda yer alan yönetim kurulunun⁶⁹ Bankadaki karşılığı Banka Meclisi'dir. Kanuna ilişkin geçici komisyon raporunda da anonim şirket hukuku alanının ekonomik büyümeyle birlikte geliştiği belirtilerek mülga 1715 sayılı kanunda yer alan İdare Meclisi'nin sözü edilen değişime ayak uyduracak şekilde Banka Meclisi olarak isimlendirildiği ve üye sayısının altıya indirildiği belirtilmiştir.⁷⁰

Banka Meclisi üyelerinin görev süresi üç yıl olarak belirlenmiştir. Üyelerin üçte biri ise her yıl yenilenmektedir. Görev süresi biten üyenin yeniden seçilebilmesinin önünde ise bir engel bulunmamaktadır. Banka Meclisi üyelerinin üçte birinin her yıl yenilenmesi yeni bir usul olarak kanunda yer almıştır. Geçici komisyon raporunda bu usulün getirilme gerekçesi eski ve tecrübeli üyelerle yeni üyelerin bir arada çalışmasına imkân sağlanması olarak açıklanmıştır.⁷¹ Uygulamada ise genellikle aynı üyelerin yeniden seçilmesi yoluna gidildiği görülmektedir.⁷²

Banka Meclisi, Başkanın (Guvernör) çağrısı ile ayda bir defadan az olmamak üzere toplanır. Toplantı gündemi Başkanlık (Guvernörlük) tarafından belirlenir. Banka

⁶⁹ 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun ilgili maddeleri şu şekildedir:

"MADDE 359- (1) Anonim şirketin, esas sözleşmeyle atanmış veya genel kurul tarafından seçilmiş, bir veya daha fazla kişiden oluşan bir yönetim kurulu bulunur.

MADDE 365- (1) Anonim şirket, yönetim kurulu tarafından yönetilir ve temsil olunur. Kanundaki istisnai hükümler saklıdır."

⁷⁰ 14 Ocak 1970 Tarih ve 1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu: Madde Metinleri, Gerekçeler, Millet Meclisi Tutanakları, Cumhuriyet Senatosu Tutanakları, s.33-34.

⁷¹ 14 Ocak 1970 Tarih ve 1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu: Madde Metinleri, Gerekçeler, Millet Meclisi Tutanakları, Cumhuriyet Senatosu Tutanakları, s.36.

⁷² Uygun, s.41.

Meclisinin toplantı yeter sayısı üçte iki çoğunluk, karar yeter sayısı ise mevcut üyelerin salt çoğunluğudur. Oyların eşitliği halinde ise Başkanın (Governör) katıldığı tarafın kararının kabul edilmiş sayılacağı düzenlenmiştir.

Banka Meclisi'nin görev ve yetkileri Kanununun 22.maddesinde sayılmıştır. Buna göre;

“Banka Meclisi;

a) Para politikası stratejisi ve enflasyon hedefi doğrultusunda uygulanabilecek para politikasına ve kullanılacak para politikası araçlarına ilişkin kararların alınması,

b) Tedavüldeki banknotların değiştirilmesine, tedavülden kaldırılmasına ve yok edilmesine ilişkin konularda düzenleme yapılması ve karar alınması,

c) Açık piyasa işlemlerine, döviz ve efektif işlemlerine, reeskont ve avans işlemleri ile reeskont ve avans faiz oranlarına, zorunlu karşılıklara ve umumi disponibiliteye, diğer para politikası işlemleri ve araçlarına, ülke altın ve döviz rezervlerinin yönetimine ilişkin usul ve esasların tespiti ile gerekli düzenlemelerin yapılması,

d) 40 ıncı maddenin (I) ve (III) numaralı fıkralarında düzenlenen hususlarda karar alınması,

e) Ödeme ve menkul kıymet transferi ve mutabakat sistemlerinin güvenilirlik ve etkinliklerini artıracak şartlarda kurulması konusunda karar alınması, ödeme yöntemleri ile araçlarının usul ve esaslarının belirlenmesi, takas odalarının gözetimine ilişkin düzenlemelerin yapılması,(1)

f) Bilgi istemeye ve istatistikî bilgileri toplamaya ilişkin usul ve esasların belirlenmesi,

g) Şube açılması, muhabir temin edilmesi, temsilcilik ve büro kurulması ile Banknot Matbaasına ilişkin konularda düzenleme yapılması ve karar alınması,

h) Provizyon ve ihtiyatlara ilişkin konularda karar alınması ile kârın

dağıtılmasından sonraki bakiyenin Hazineye verilmesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi,

ı) Bankanın bütçesinin, yıllık faaliyet raporunun, bilanço, kâr ve zarar hesaplarının ve Genel Kurul gündeminin hazırlanması,

j) Sermayenin artırılmasına ve Esas Mukavelede değişiklik yapılmasına ilişkin olarak Genel Kurula öneride bulunulması,

k) Bankanın idare, teşkilât ve hizmetleri ile personeline ilişkin olarak hazırlanan düzenlemelerin onaylanması,

l) Bankanın ihtiyacı için gayrimenkul satın alınması veya iktisabı, maliki bulunduğu gayrimenkullerin gerektiğinde satılması, trampa edilmesi, bağışlanması ve sair işlemlerde bulunulması hakkında karar alınması,

m) Bankanın diğer organlarına vereceği yetkiler kapsamı dışındaki meblağlara ve kıymetlere ilişkin bağış, sulh, ibra, feragat ve terkin konularında karar verilmesi,

n) Bankanın personel kadrolarının onaylanması,

o) Bu Kanunda Para Politikası Kurulu kararına bağlı konular dışında kalan, Başkanlık (Guvernörlük) ça inceleme ve onaya sunulacak sair hususlar hakkında karar alınması ve düzenleme yapılması,

İle görevli ve yetkilidir.

Banka Meclisi, gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak açıkça belirlemek şartıyla yetkilerinden bir kısmını diğer organlara devredebilir.”

13.02.2011 tarih ve 6111 sayılı Kanun ile 22.maddeye eklenen son fıkrada Banka Meclisi'nin sınırlarını yazılı olarak açıkça belirlemek şartıyla yetkilerinden bir kısmını diğer organlara devredebileceği belirtilmiştir. Eklenen son fıkra öncesinde yetki devrinin ne şekilde yapılacağı hatta yapılıp yapılamayacağı ilişkin bir düzenleme bulunmamakta idi. Bu değişiklik ile kanaatimizce yetki devrinin kanunla öngörülmesi gerekliliği

kuralına uyum sağlanarak bir eksiklik giderilmeye çalışılmıştır. Bir organın kanunla kendisine verilmiş bulunan bir görevi, kanunda herhangi bir düzenleme bulunmamasına rağmen aldığı kararla başka bir organa devretmesi hukuken sıkıntılı bir durum meydana getirmektedir. Zira konu hakkındaki genel görüş de yetki devrinin kanunda açıkça düzenlenmesi gerektiği yönündedir.⁷³

2.1.5.3. Para Politikası Kurulu

Bankanın yapısında en önemli kanuni değişiklikler 2001 yılında yapılmıştır. 25.04.2001 tarih ve 4651 sayılı Kanun ile “Madde 22/A” şeklinde ilave edilen maddeyle Para Politikası Kurulu ilk defa oluşturulmuştur. Değişikliğe ilişkin kanun tasarısının gerekçe kısmında, böyle bir kurulun neden oluşturulduğu şu şekilde açıklanmıştır; “*Fiyat istikrarının gerçekleştirilmesinde etkinlik sağlanması amacıyla Banka bünyesinde Para Politikası Kurulu oluşturulmuştur.*”⁷⁴ Eklenen maddeye göre Para Politikası Kurulu Başkanın (Guvernör) başkanlığında, Başkan (Guvernör) Yardımcıları, Banka Meclisi üyeleri arasından seçilecek bir üye ve Başkan’ın (Guvernör) önerisi üzerine atanacak bir üyeden oluşmaktadır. Bunun yanı sıra Hazine ve Maliye Bakan Yardımcısı veya Bakanın belirleyeceği bir birim amiri oy hakkı olmaksızın toplantılara katılabilecektir.

Eklenen 22/A maddesinin 4.fıkrasında, Para Politikası Kurulu’nun toplantı sayısı, toplantı ve karar yeter sayıları gibi hususlarda Banka Meclisi için geçerli olan kuralların uygulanacağı hükme bağlanmıştır. Ancak söz konusu fıkra 18.01.2017 tarih ve 6770 sayılı Kanun ile değiştirilmiştir. Yeni düzenleme ile “*Para Politikası Kurulu toplantıları, Başkan (Guvernör) ’ın çağrısı üzerine yılda en az sekiz defa yapılır*” hükmü getirilmiştir. Toplantı ve karar yeter sayıları ile ilgili Banka Meclisi kurallarına atıf aynen korunmuştur.

⁷³Turhan Yıldırım, Melikşah Yasin, Nur Kaman, H.Eyüp Özdemir, Gül Üstün, Özge Okay Tekinsoy, **İdare Hukuku**, 7.Baskı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2018, s.439; Hasan Nuri Yaşar, **İdare Hukuku**, İstanbul: Der Yayınları, 2016, s.360; Ramazan Çağlayan, **İdare Hukuku Dersleri**, Ankara: Adalet Yayınevi, 2018, s.472; Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, Cemil Kaya, **Türk İdare Hukuku**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019, s.188.

⁷⁴ <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem21/yil01/ss655m.htm>

Para Politikası Kurulu'nun görev ve yetkileri Kanununun 22/A maddesinde Şu Şekilde sayılmıştır:

“a)Fiyat istikrarını sağlamak amacıyla para politikası ilke ve stratejilerinin belirlenmesi,

b) Para politikası stratejisi çerçevesinde Hükümetle birlikte enflasyon hedefinin belirlenmesi,

c) Para politikası hedefleri ve uygulamaları konusunda belirli dönemler itibarıyla raporlar hazırlayarak Hükümetin ve belirleyeceği esaslar doğrultusunda kamuoyunun bilgilendirmesi,

d) Hükümetle birlikte Türk Lirasının iç ve dış değerini korumak için gerekli tedbirlerin alınması ve yabancı paralar ile altın karşısındaki muadeletini tespit etmeye yönelik kur rejiminin belirlenmesi,

İle görevli ve yetkilidir.”

Para Politikası Kurulu ile ilgili düzenlemede, kanun koyucunun Kurulun görevlerini sayarken *“hükümetle birlikte”* vurgusunu defaten yaptığı görölmektedir. Ülke ekonomisinin bütününe etkileyecek temel çerçevenin çizileceği kararları alma yetkisi ile donatılan Para Politikası Kurulu'nun, hükümet politikalarından tamamen bağımsız bir Şekilde hareket edemeyeceği buradan açıkça anlaşılmaktadır. Diğer taraftan üye profiline baktığımızda; Cumhurbaşkanınca atanan Başkan (Guvernör), Başkan (Guvernör) Yardımcıları ve bir üye, Hazinesin söz hakkını elinde bulundurduğu Genel Kurul tarafından seçilen Banka Meclisi üyelerinin kendi aralarından seğecekleri bir üyeden oluşan Kurulda hükümet etkisinin yoğun bir Şekilde hissedilmesi zaten kaçınılmazdır.

2.1.5.4. Denetleme Kurulu

1211 sayılı kanuna göre Denetleme Kurulu, Genel Kurulca seçilecek 4 üyeden oluşmaktadır. Üyelerin görev süreleri iki yıl olup, üye seçilebilmek için yükseköğrenim yapmış olmak, bankacılık ve muhasebe alanında bilgi ve tecrübe sahibi olmak şartları aranmaktadır. Bir üyeliğin boşalması durumunda Denetleme Kurulu, ilk Genel Kurul toplantısına kadar görev yapmak üzere seçilme şartlarını taşıyan birini üye olarak seçer.

Denetleme Kurulu Banka'nın bütün işlem ve hesaplarını denetler ve hazırlayacağı raporu Genel Kurula sunar. Başkanlık (Guvernörlük) Denetleme Kurulu'nun talep edeceği her tür bilgi ve belgeleri vermekle yükümlüdür.

Denetleme Kurulunun mevcut yapısı 2013 yılında yapılan değişiklik neticesinde oluşmuştur. 03.04.2013 tarih ve 6456 sayılı Kanun ile Denetleme Kurulu'nun yapısına ilişkin 23.madde tümüyle yeniden yazılmıştır. 1211 sayılı Kanunun ilk halinde Denetleme Kurulu üye dağılımı hisse sınıflarına göre yapılmaktaydı. Buna göre Denetleme Kurulu; (A) sınıfı hissedarlarca seçilen bir üye, (B) ve (C) sınıfı hissedarlarca seçilen iki üye ve (D) sınıfı hissedarlarca seçilen bir üyeden oluşmaktaydı. Bu yapı geçici komisyon raporunda "*(A) sınıfına bir denetleme kurulu üyeliği tahsis olunarak, diğer üyeliklerin sermaye bakımından azınlıkta bulunan hisse sınıfları tarafından seçilmesi esasının benimsendiği görülmüştür*" şeklinde değerlendirilmiştir.⁷⁵ 2013 değişikliği ile Denetleme Kurulu üyelerinin hisse kıstı aranmaksızın Genel Kurulca seçilmesi hükme bağlanmıştır. Böylece azınlık hisselerine sahip üyelerin Denetleme Kurulu üye seçiminde söz sahibi olması uygulamasına son verilmiş olduğu görülmektedir. Yapılan değişiklik ile Banka Meclisi üyeliklerinde olduğu gibi Denetleme Kurulu'nda da çoğunluk (A) sınıfı hisselerine sahip olan Hazinesinin tek başına söz hakkına sahip olması sağlanmıştır.

⁷⁵ 14 Ocak 1970 Tarih ve 1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu: Madde Metinleri, Gereçekler, Millet Meclisi Tutanakları, Cumhuriyet Senatosu Tutanakları, s.44.

2.1.5.5. Başkanlık (Guvernörlük)

Mülga 1715 sayılı kanundaki “Genel Müdürlük” organı, 1211 sayılı Kanun ile yerini Başkanlık (Guvernörlük) teşkilatına bırakmıştır. Bu durum kanun tasarisının gerekçe metninde; diğer merkez bankaları ile ilişkilerde ortaya çıkabilecek protokol sorunları gidermek ve modern emisyon kuruluşlarıyla benzerlik yaratmak şeklinde açıklanmıştır.⁷⁶

Kanuna göre; Bankanın en yüksek icra amiri sıfatıyla Bankayı sevk ve idare eden Başkan (Guvernör) aynı zamanda yurt içinde ve dışında Bankayı temsil ile görev ve yetkilidir. Başkanın (Guvernör) yükseköğrenim görmüş; maliye, iktisat ve bankacılık alanlarında bilgi ve tecrübe sahibi olması şarttır. ‘2.1.4.2. Banka Meclisi’ kısmında da belirttiğimiz üzere, Başkan (Guvernör) olarak seçilme koşulları Banka Meclisi üyesi seçilme koşullarında olduğu gibi ölçülebilir değildir. Maliye, iktisat ve bankacılık alanlarında ne şekilde bilgi ve tecrübe sahibi olmuş sayılacağı açık değildir. Kanımızca Kanunda belirlenen seçilme şartlarının somutlaştırılabilir olması gerekmektedir. Kişiyeye göre farklı yorumlanabilecek, yoruma açık ifadelerden kaçınılmalıdır.

Başkanın (Guvernör) atanması ile ilgili Kanununun 25.maddesinin ilk fıkrası 02.07.2018 tarih ve 703 sayılı KHK ile metinden çıkartılmıştır. Mülga maddeye göre Başkan (Guvernör) 5 yıllık süre için Bakanlar Kurulunca atanmakta idi. Mülga birinci fıkra nedeniyle atama konusunda oluşan boşluk 10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 3 sayılı “*Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*” ile giderilmiştir. Kararnameye ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevler arasında Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Başkanı da sayılmaktadır. Kararnamenin 2.maddesine göre bu görevlere Cumhurbaşkanı onayı ile atama yapılmaktadır. (III) sayılı

⁷⁶ 14 Ocak 1970 Tarih ve 1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu: Madde Metinleri, Gerekçeler, Millet Meclisi Tutanakları, Cumhuriyet Senatosu Tutanakları, s.46.

çetvelde Başkanın (Guvernör) görev süresi 4 yıl olarak belirlenmiştir.

Başkanlık (Guvernörlük) görevinin özel bir kanuna veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine dayanmadıkça Banka dışında teşrii, resmi veya özel herhangi bir görevle birleşmeyeceği, Başkanın (Guvernör) ticaretle uğraşamayacağı, bankalar ve şirketlerde hissedar olamayacağı kanunun yasaklar başlıklı 27.maddesinde düzenlenmiştir. Kanunun 28.maddesinde ise bu yasakların gerçekleşmesi veya kanunla kendisine verilen görevlerin devamlı surette ifasını imkânsız kılacak durumların ortaya çıkması halinde atanmasındaki usule göre görevden alınabileceği belirtilmiştir.

Başkana (Guvernör) yardımcı olmak üzere dört Başkan (Guvernör) Yardımcısı atanmaktadır. Kanun'un 29.maddesine göre; Başkan (Guvernör) Yardımcıları hukuk, maliye, ekonomi, işletme, bankacılık, finans, mühendislik, kamu yönetimi, siyaset bilimi, uluslararası ilişkiler ile istatistik alanlarından birinde veya iktisadi ve idari bilimler fakültelerinde lisans veya lisansüstü öğrenim görmüş, yeterli bilgi ve deneyime sahip kişiler arasından atanmaktadırlar. Başkan (Guvernör) Yardımcılarının seçilme koşullarında da, Başkan (Guvernör) ve Banka Meclisi üyesi seçiminde olduğu gibi ölçülebilir olmayan kriterler söz konusudur.

Başkan (Guvernör) Yardımcılarının atanmaları da Başkan (Guvernör) gibi 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde düzenlenmiştir. Buna göre; Cumhurbaşkanı onayı ile atanan Başkan (Guvernör) Yardımcılarının görev süresi 4 yıldır. Görev süresi dolan Başkan (Guvernör) Yardımcıları yeniden atanabilmektedir. Başkan (Guvernör) için geçerli yasaklar ve görevden ayrılma hükümleri Başkan (Guvernör) Yardımcıları için de uygulanmaktadır.

2.1.5.6. Yönetim Komitesi

Yönetim Komitesi Başkan'ın (Guvernör) başkanlığında Başkan (Guvernör)

Yardımcılarından oluşmaktadır. Başkan'ın (Guvernör) katılmadığı toplantılara, belirleyeceği Başkan Yardımcısı başkanlık eder. Yönetim Komitesi daha ziyade Banka Meclisi'ne sunulacakların hazırlayıcısı konumunda bir kurul olup, asli karar ve yönetim organı değildir.⁷⁷ Yönetim Komitesi kararlarını üye tam sayısının çoğunluğu ile alır, oyların eşitliği halinde Başkanın (Guvernör) katıldığı teklif kabul edilmiş sayılır.

Kanunun 30.maddesinde Yönetim Komitesinin görev ve yetkileri sayılmıştır:

“1. Başkan (Guvernör) ca lüzum görülen hallerde, Banka Meclisi kararına bağlanacak hususları önceden inceliyerek, Banka Meclisine yapılacak teklifleri hazırlamak;

2. Bankanın idare, teşkilat ve hizmetlerine ilişkin yönetmelikleri hazırlamak;

3. Yönetmeliklerle Yönetim Komitesinin kararına bırakılan hususlarda karar almak;

4. Banka işlemlerinde koordinasyonu sağlamak;

5. Atanmaları Banka Meclisince yapılan personel dışında kalan memur ve hizmetlilerin tayin, aylıklarını tespit, işten çıkarma ve emeklilik gibi işlemlerini yapmak.”

2.2. GÖREV VE YETKİLERİ

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın görev ve yetkileri 1211 sayılı Kanunun 4.maddesinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

“Bankanın temel görev ve yetkileri şunlardır:

I-Bankanın temel görevleri:

⁷⁷ Uygun, s.52.

a) Açık piyasa işlemleri yapmak,

b) Hükümetle birlikte Türk Lirasının iç ve dış değerini korumak için gerekli tedbirleri almak ve yabancı paralar ile altın karşısındaki muadeletini tespit etmeye yönelik kur rejimini belirlemek, Türk Lirasının yabancı paralar karşısındaki değerinin belirlenmesi için döviz ve efektiflerin vadesiz ve vadeli alım ve satımı ile dövizlerin Türk Lirası ile değişimi ve diğer türev işlemlerini yapmak,

c) Bankaların ve Bankaca uygun görülecek diğer mali kurumların yükümlülüklerini esas alarak zorunlu karşılıklar ve umumi dispo­nibilite ile ilgili usul ve esasları belirlemek,

d) Reeskont ve avans işlemleri yapmak,

e) Ülke altın ve döviz rezervlerini yönetmek,

f) Türk Lirasının hacim ve tedavülünü düzenlemek, ödeme ve menkul kıymet transferi ve mutabakat sistemleri kurmak, kurulmuş ve kurulacak sistemlerin kesintisiz işlemlerini ve gözetimini sağlamak ve gereken düzenlemeleri yapmak, ödemeler için elektronik ortam da dâhil olmak üzere kullanılacak yöntemleri ve araçları belirlemek,

g) Finansal sistemde istikrarı sağlayıcı ve para ve döviz piyasaları ile ilgili düzenleyici tedbirleri almak,

h) Mali piyasaları izlemek,

ı) Bankalardaki mevduatın vade ve türleri ile özel finans kurumlarındaki katılma hesaplarının vadelerini belirlemektir.

II-Bankanın temel yetkileri:

a) Türkiye’de banknot ihracı imtiyazı tek elden Bankaya aittir.

b) Banka, Hükümetle birlikte enflasyon hedefini tespit eder; buna uyumlu olarak para politikasını belirler. Banka, para politikasının uygulanmasında tek yetkili ve sorumludur.

c) Banka, fiyat istikrarını sağlamak amacıyla bu Kanunda belirtilen para politikası araçlarını kullanmaya, uygun bulacağı diğer para politikası araçlarını da doğrudan belirlemeye ve uygulamaya yetkilidir.

d) Banka, olağanüstü hallerde ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunun kaynaklarının ihtiyacı karşılamaması durumunda, belirleyeceği usul ve esaslara göre bu Fona avans vermeye yetkilidir.

e) Banka, nihai kredi mercii olarak bankalara kredi verme işlerini yürütür.

f) Banka, bankaların ödünç para verme işlemlerinde ve mevduat kabulünde uygulayacakları faiz oranlarını, belirleyeceği usul ve esaslara göre bankalardan istemeye yetkilidir.

g) Banka, mali piyasaları izlemek amacıyla bankalar ve diğer mali kurumlardan ve bunları düzenlemek ve denetlemekle görevli kurum ve kuruluşlardan gerekli bilgileri istemeye ve istatistiki bilgi toplamaya yetkilidir.

III-Bankanın başlıca müşavirlik görevleri:

a) Banka, Hükümetin mali ve ekonomik müşaviri, mali ajanı ve haznedarıdır. Bankanın Hükümetle ilişkisi, Cumhurbaşkanı veya görevlendireceği bir bakan aracılığıyla da sağlanır.

b) Banka, finansal sistemle ilgili olarak istenilecek hususlarda Hükümete görüş verir.

c) Banka, bankalar ve uygun göreceği diğer mali kurumlar hakkındaki görüşlerini ve tespitlerini Cumhurbaşkanlığı ile bu kurum ve kuruluşları düzenleme ve denetleme yetkisine sahip kuruluşlara bildirebilir.

Banka, bu Kanunla ve mevzuatla kendisine verilen yetki ve görevlerle ilgili olarak düzenlemeler yapmaya ve bunları uygulamaya, bu düzenlemelere tabi kurum ve kuruluşlar nezdinde bunlara uygun hareket edilip edilmediğini ve kendisine gönderilen bilgilerin doğru olup olmadığını denetlemeye görevli ve yetkilidir.

Banka, bu Kanun ile kendisine verilen görev ve yetkileri, kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirir ve kullanır.

Banka, para politikası araçlarının kullanımı sırasında işlem yaptığı banka, kişi veya kurumun iflası halinde, alacaklı olduğu miktar ve faizi için iflas masasına imtiyazlı alacaklı sıfatıyla iştirak eder.

Banka mensuplarının görevlerini yerine getirmelerinden doğan tazminat davaları ancak Banka aleyhine açılabilir. Bankanın rücu hakkı saklıdır.”

Görüleceği üzere Bankanın ilk ve en önemli görevi ve temel amacı ülkede fiyat istikrarının sağlanmasıdır. 25.04.2001 tarih ve 4651 sayılı kanun ile 4.maddede yapılan değişiklik neticesinde fiyat istikrarının sağlanması Banka'nın temel amacı haline getirilmiştir. Fiyat istikrarı kavramını kısaca açıklamak gerekirse: insanların yatırım, tüketim ve tasarrufa yönelik kararlarında dikkate almaya gerek duymadıkları ölçüde düşük bir enflasyon oranının sürdürülmesi olarak tanımlayabiliriz.⁷⁸

Banka'nın görev ve yetkilerini beş ana grupta toplamak mümkündür. Bunlar;

Para Politikasının Yürütülmesi

Para Basmak

Türk Parasının Kıymetinin Korunması

Müşavirlik, Mali Ajanlık ve Haznedarlık

Finansal Sistemin İşleyişini Sağlamaktır.

2.2.1. Para Politikasının Yürütülmesi

Banka, temel amacı olan fiyat istikrarının sağlanması için hükümetle birlikte

⁷⁸ http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/3c75fc9c-14aa-4daf-aacc-2936888b4ec3/fiyat_istikrar.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=3c75fc9c-14aa-4daf-aacc-2936888b4ec3

enflasyon hedefini belirlemektedir. Uygulamada enflasyon hedefi gelecek üç yıl için belirlenmekte ve kamuoyuna ile paylaşılmaktadır. Banka belirlenen hedef doğrultusunda kanunda belirtilen veya kendisinin doğrudan belirleyeceği para politikası araçlarını kullanmaya yetkilidir. 1211 sayılı Kanununun 42.maddesi gereğince; belirlenen hedeflere ulaşılamaması veya ulaşılamama ihtimalinin ortaya çıkması durumunda, bunun nedenleri ve alınacak olan tedbirler hükümete yazılı olarak bildirilmekte ve eş zamanlı olarak kamuoyuna iletilmektedir. Nitekim son olarak 30.01.2019 tarihinde 2018 yılı enflasyon hedefi olan %5'ten belirgin olarak sapılmış olması nedeniyle Banka tarafından hükümete açık mektup ile izahat verilmiş ve söz konusu metin Bankanın internet sitesinde yayınlanmıştır.⁷⁹

Fiyat istikrarını sağlamak için uygulayacağı para politikasını ve kullanacağı para politikası araçlarını doğrudan kendisi belirleme yetkisi ile donatılan Banka, açık piyasa işlemleri yaparak para politikasını yürütmektedir. Açık piyasa işlemleri ile Banka piyasadaki bir aktör gibi hareket ederek çeşitli işlemler yapmakta ve bunu neticesinde piyasadaki likidite fazlası veya noksanlığına müdahale etmektedir.

Bankalar ve Merkez Bankası'nca uygun görülecek diğer mali kuruluşların, belirlenen oranda Banka nezdinde nakden zorunlu karşılık tesis etmeleri gerekmektedir. Zorunlu karşılıklara ilişkin süreler, oran, yükümlülüklerin kapsamı gibi hususların tümü Bankaca belirlenmektedir. Banka zorunlu karşılık oranlarını veya kapsamını değiştirmek suretiyle piyasadaki likiditeyi etkileyerek zorunlu karşılık oranlarını bir para politikası aracı olarak kullanabilmektedir. Zorunlu karşılıkların süresinde tesis edilmemesi veya eksik tesis edilmesi durumunda Banka, nezdindeki hesaplara faizsiz mevduat tutulmasını istemeye veya cezai faiz tahakkuk ettirmeye yetkilidir. Kanununun 40.maddesinde belirtildiği üzere tahakkuk ettirilen cezai faizler 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine tabidir.

⁷⁹ <http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/d41fd02-aa37-4dd2-b217-cea08a0cf11d/DUY2019-06.pdf?MOD=AJPERES&CVID=&CACHE=NONE&CONTENTCACHE=NONE>

Bankanın kullandığı bir diğer para politikası aracı ise reeskont senetleridir. Kanunun 45.maddesinde belirtildiği üzere; Banka, muteber saydığı üç imzayı taşımak şartıyla bankalar tarafından verilen ticari senet ve vesikaları reeskonta kabul edebilmektedir.

2.2.2. Para Basmak

Ülkede banknot ihracı imtiyazı tek elden Banka'ya aittir. Bu imtiyaz kanunun ilk halinde belirli bir süre ile sınırlandırılmışken 1994 yılında yapılan değişiklik ile süresiz olarak tanınmıştır. Merkez bankalarının doğuşuna neden olan ilk görevleri banknot ihracı yani emisyon faaliyetidir. Doğal olarak Türk Lirası'nın basımı ve ihracı görevi de Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'na verilmiştir.

'2.1.1.Kuruluş' bölümünde detaylı olarak açıklandığı üzere ülkemizde para basma yetkisi Anayasanın 87.maddesi uyarınca TBMM'ye aittir. Ancak söz konusu yetki önce süreli daha sonra da süresiz olarak Bankaya bir imtiyaz olarak tanınmıştır. Kanunun 1.maddesi ve 4.maddesi II. bendinin (a) fıkrasında "*Türkiye'de banknot ihracı imtiyazının tek elden Bankaya ait...*" olduğu belirtilmektedir. TBMM kendisine ait olan para basma yetkisini kanun yoluyla bir anonim şirket olarak kurulmuş bulunan TCMB'ye bir imtiyaz olarak tanıdığı görülmektedir. Bu imtiyaz verilirken diğer taraftan Banka hisse paylarında Hazine payının yüzde elli birin altına düşmeyeceği kuralı da getirilmiştir. Kanun koyucunun bu yolla bir nevi denge sağlama amacı güttüğü sonucuna varılabilecektir.

Kanunun 36.maddesine göre Banka'nın ihraç etmiş olduğu ve ihraç edeceği banknotların tedavülü mecburi olup, bunlar hudutsuz ödeme kudretine sahiptir. Banka tedavüle çıkarttığı banknotları gerekli gördüğünde yeni emisyonlarla değiştirme yetkisine de sahiptir. Bu durumda tedavülden çekilen banknotların yenileri ile değiştirilebilmesi için kanunun 37.maddesinde belirlenen zamanaşımı süresi 10 yıldır. Kanunun 22.maddesi

(b) fıkrasında “*Tedavüldeki banknotların değiştirilmesine, tedavülden kaldırılmasına ve yok edilmesine ilişkin konularda düzenleme yapılması ve karar alınması*” Banka Meclisi’nin görevleri arasında sayılmıştır. Dolayısıyla tedavüldeki kupürlerin hangi değerdeki banknotlardan oluşacağı, banknotların teknik özellikleri ve banknotlarda yer alacak figürler Banka Meclisi tarafından belirlenmektedir.

Para basma yetkisi konusunda değinilmesi gereken bir diğer husus da madeni para basılmasıdır. Ülkemizde madeni para basımı, 15.07.2018 tarih ve 30479 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulmuş bulunan Hazine ve Maliye Bakanlığı’na bağlı Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilmektedir. Madeni paralar 28.05.1970 tarih ve 1264 sayılı Madeni Ufaklık ve Hatıra Para Bastırılması Hakkında Kanun hükümleri uyarınca tedavüle çıkartılmaktadır.

2.2.3. Türk Parasının Değerinin Korunması

Türk Lirası'nın iç ve dış değerini korumak için gerekli tedbirleri hükümetle birlikte almak Bankanın görevidir. Ayrıca Türk Lirası'nın yabancı paralar ve altın karşılığında değerini tespit etmeye yönelik kur rejimini belirlemek de yine Bankanın görevleri arasındadır.

20.02.1930 tarih ve 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanun'un 1.maddesinde, Türk Parasının korunması ile ilgili olarak Bakanlar Kurulu'na karar alma yetkisi verilmiştir. Söz konusu yetkiye istinaden Bakanlar Kurulu'nun 07.08.1989 tarih ve 89/14391 sayılı kararı ile “Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkında 32 Sayılı Karar” yürürlüğe konmuştur. 32 sayılı kararda Türk parasının korunması ile ilgili olarak Merkez Bankası'na çeşitli görevler verilmiştir. Buna göre; yabancı paraların Türk parası karşısındaki değeri Merkez Bankasınca tespit edilen usuller çerçevesinde belirlenir. Vadeli döviz alım satımına ilişkin düzenlemeleri yapma yetkisi Merkez

Bankasına aittir. Banka bünyesinde bulunan döviz ve efektif piyasalarının esasları yine Bankaca belirlenir. Yurtdışına Türk parası transferleri ile döviz tahsis ve transferleri ve efektif satışları Bankaca belirlenecek usul, esas ve limitler çerçevesinde bankalarca yapılır. Bazı kamu kurum ve kuruluşları dışında Türkiye'de yerleşik kişilerce yurt dışından temin edilen bir yıldan uzun vadeli krediler ile Türkiye'de yerleşik kişilerin yurt dışından sağladığı bir yıldan kısa vadeli kredilerin takibi ile ilgili usul ve esaslar Bankaca belirlenecektir.

2.2.4. Müşavirlik, Mali Ajanlık ve Haznedarlık

1211 sayılı Kanundaki ifadeyle; *“Banka, Hükümetin mali ve ekonomik müşaviri, mali ajanı ve haznedarıdır.”*

Bankanın başlıca müşavirlik görevleri; finansal sistemle ilgili olarak hükümete görüş vermek, bankalar ve diğer mali kuruluşlarla ilgili görüş ve tespitlerini Cumhurbaşkanlığına ve diğer düzenleyici denetleyici kurumlara bildirmek, para ve kredi politikası konusunda hükümetçe incelenmesini istenilecek konularda görüş bildirmek olarak sayılabilir. Bunların yanı sıra Başkan (Guvernör) her yıl nisan ve ekim aylarında Cumhurbaşkanına Bankanın faaliyetleri konusunda bir rapor sunmaktadır. Ayrıca yılda iki defa TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'na Bankanın faaliyetleri ile ilgili bilgilendirme sunumu yapılmaktadır.

Devletin milletlerarası mali ve iktisadi münasebetlerinde hükümetin mali ajanlığı görevinin Bankaya verilebileceği kanunda ifade edilmektedir. Nitekim Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu (IMF), OECD vb. uluslararası kuruluşlarda Banka Türk Hükümeti adına mali ajanlık görevini üstlenmektedir.

Devletin haznedarı sıfatıyla Banka ülke altın ve döviz rezervlerini para politikası hedefleri çerçevesinde yönetmektedir. Ancak kanun 53.maddenin (b) fıkrası ile rezerv

yönetimi hususunda Bankayı sınırlamıştır. Buna göre Banka, sırayla güvenli yatırım, likidite ve getiri önceliklerini dikkate almak durumundadır.

Banka devletin haznedarı sıfatıyla devletin iç ve dış tüm ödeme ve tahsilat işlemlerini gerçekleştirmektedir. Yine devlet iç borçlanma senetlerinin mali servisini yapmak da Bankanın görevidir.

Bankanın hükümetle olan ilişkileri bağlamında son olarak değineceğimiz nokta Hazineye kısa vadeli avans kullandırılmasıdır. Kanunun ilk halinde yer alan ve 25.04.2001 tarih ve 4651 sayılı kanun ile yürürlükten kaldırılan mülga 50. ve 51.maddelerde Bankanın cari yıl genel bütçe ödenekleri toplamının %15'ini geçmemek üzere Hazineye kısa vadeli bir avans hesabı açacağı ve iktisadi devlet teşekkülleri ve iktisadi alanda faaliyet gösteren katma bütçeli idarelerin bonolarını iskonto edebileceği ve karşılığında avans verebileceği belirtilmekteydi. Bankanın, kamu açıklarını kapatmaya yönelik bu usullerle Hazineye kaynak aktarması 2001 yılında yapılan değişiklikler ile kaldırılmıştır. Yukarıda zikrettiğimiz mülga 50. ve 51.maddeler kanun metninden çıkartıldığı gibi yapılan değişiklikle 56.maddede “*Banka, Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarına avans veremez ve kredi açamaz. Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarının ihraç ettiği borçlanma araçlarını birincil piyasadan satın alamaz.*” ifadesine yer verilmiştir.

2.2.5. Finansal Sistemin İşleyişine İlişkin Görev ve Yetkiler

Finansal sistemde istikrar sağlayan tedbirler almak, mali piyasaları izlemek, bankalardaki mevduatın vade ve türlerini belirlemek, olağanüstü hallerde Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nun (TMSF) kaynaklarının ihtiyacı karşılamaması durumunda bu fona avans vermek, kanunda sayılan ve finansal sisteme ilişkin Bankanın görevleridir.

Banka ayrıca nihai kredi merci olarak bankalara kredi vermektedir. Geçici likidite

sıkışıklığı veya piyasaların etkin bir şekilde çalışmasını engelleyebilecek ödeme sorunlarını gidermek amacıyla Banka teminat karşılığında gün sonunda kredi imkânı sağlayabilmektedir. Bunun haricinde kriz dönemlerinde sistemde fon çekilişlerinin artması sonucu hakkında belirsizlik ve güvensizlik oluşan bankalara da kredi imkânı sağlamaktadır.

Bankalar ve diğer mali kurumlar ile bunları düzenleme ve denetiminde görevli kurumlar Bankanın kendilerinden isteyeceği bilgileri vermek zorundadırlar. Söz konusu bilgileri vermeyen kurum ve kuruluşlar hakkında Banka kanunun verdiği yetkilere konu olan işlemleri sınırlama veya durdurma yetkisine sahiptir.

Türkiye'de faaliyette bulunan bütün bankalar, özel finans kurumları ve Bankaca uygun görülecek diğer mali kurumlar, yıllık bilançoları ile kar ve zarar hesaplarını, idare meclisi ve denetçi raporları ile birlikte, genel kurullarının toplantı tarihinden; bağımsız denetim kuruluşlarınca hazırlanacak denetim raporlarını ise düzenleme tarihinden itibaren en geç bir ay içinde Bankaya vermekle yükümlüdürler.

Banka kendisine verilen görev ve yetkilerle ilgili olarak yaptığı düzenlemelere tabi kurum ve kuruluşlar nezdinde, söz konusu düzenlemelere uyulup uyulmadığını ve kendisine gönderilen bilgi ve belgelerin doğru olup olmadığını yerinde denetlemeye görevli ve yetkilidir.

2.3. PERSONELİNİN HUKUKİ STATÜSÜ

2.3.1. Anayasa Bakımından

Kamuda görev yapan ve idarenin insan ögesini oluşturan personele genel olarak “kamu görevlisi” denilmektedir. Geniş anlamda kamu görevlisi; hukuksal statüleri, hiyerarşik durumları birbirinden farklı da olsa kamu kesiminde çalışan tüm görevlileri

kapsamaktadır.⁸⁰ Dar anlamda kamu görevlisi ise; devletin siyasi yapısını oluşturan organlardaki görevlerde özel hukuk hükümlerine tabi olarak çalışanlar dışında kalanları ifade etmektedir.⁸¹ İster dar, ister geniş anlamda kullanılsın kamu görevlileri mutlaka kamu kesiminde bir örgüte bağlı olarak çalışanları kapsamaktadır. Yaptıkları hizmet kamu hizmeti olarak kabul edilse de kamuda çalışmayanlar kamu görevlisi olarak kabul edilmezler.⁸²

Anayasa'da, yasalarda ve yargı kararlarında kamuda görev yapan personelin adlandırılması ve tanımlanması konusunda bir kargaşadan söz edebiliriz.⁸³ Örneğin Anayasa'nın 39.maddesinde “*kamu görev ve hizmetinde bulunanlar*”, 40.maddesinde “*resmi görevliler*”, 53. ve 128. maddelerinde “*memurlar ve diğer kamu görevlileri*”, 68.maddesinde “*kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri*” ile “*yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri*”, 86.maddesinde “*devlet memuru*”, 121.maddesinde “*kamu hizmeti görevlileri*”, 137.maddesinde “*kamu hizmetinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse*” gibi ifadeler yer almaktadır.

Anayasa'nın 128.maddesinde yukarıda sözünü ettiğimiz dar yorumdan hareketle “*Kamu Hizmeti Görevlileriyle İlgili Hükümler*” başlığı altında şöyle denilmektedir; “*Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.*

Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır”.

⁸⁰ İsmet Giritli, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner, Kahraman Berk, **İdare Hukuku**, İstanbul: Der Yayınları, 2015, s.558.

⁸¹ Günday, s.580.

⁸² Günday, s.579-580.

⁸³ Yıldırım ve diğerleri, s.199.

Anayasa'nın bu hükmü üç şarta işaret etmektedir. Buna göre ilk şart; devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin yürütmekle yükümlü olduğu bir kamu hizmetinin varlığıdır. İkinci şart ise söz konusu kamu hizmetinin genel idare esaslarına göre yürütülüyor olmasıdır. Burada “genel idare esasları” ifadesinden anlaşılması gereken kamu hukuku rejimi ve kamusal yönetim usulleridir.⁸⁴ Kamu hukuku rejimi ve kamusal yönetim usullerinin söz konusu olabilmesi içinse belli bir idari faaliyet ve kamu hizmeti gereği kamu gücü kullanılarak tek yanlı idari işlemlerin tesis edilebilmesi gereklidir.⁸⁵ Bu açıdan; sadece klasik (geleneksel) kamu hizmetlerinde değil, özel hukuk rejimine ve özel yönetim usullerine tabi tutulmuş bulunan kamu iktisadi teşebbüsleri veya diğer kamu tüzelkişilerince yürütülen kamu hizmetleri de “genel idari esaslar” çerçevesinde değerlendirilebilecektir.⁸⁶ Kamu görevine ilişkin üçüncü ve son şart ise söz konusu görevin asli ve sürekli nitelikte bir görev olmasıdır.

Anayasa'da “*memurlar ve diğer kamu görevlileri*”nin ne şekilde ayrıştırılacağına dair bir hüküm bulunmamaktadır. Bunun için 14.07.1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na bakmamız gerekmektedir. 657 sayılı Kanun'un 4.maddesinde “*Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu Kanunun uygulanmasında memur sayılır*” denilmektedir. Kanunda yer alan söz konusu tanım Anayasa'nın 128.maddesindeki ifadeye çok yakındır. Tek fark ise kamu iktisadi teşebbüslerinde çalışanları hariç tutarak Devlet ve diğer kamu tüzelkişileri nezdinde çalışanları kapsayacak şekilde düzenlenmiş olmasıdır. Buradan hareketle kamu iktisadi teşebbüsleri haricinde kamu kesiminde çalışanların “memur” sayılacağı sonucuna varabilmemiz mümkündür.

⁸⁴ Günday, s.582.

⁸⁵ Yıldırım ve diğerleri, s.203; Günday, s.582.

⁸⁶ Günday, s.582

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası çalışanları açısından durumu incelediğimizde ise; kanunla anonim şirket olarak kurulmuş olan, ancak üstlendiği görev ve yetkiler itibariyle kamu tüzelkişisi niteliğine yakın olarak değerlendirebileceğimiz Bankanın çalışanlarının Anayasa'nın 128.maddesi kapsamında diğer kamu görevlisi olduklarını ileri sürebiliriz. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 237.maddesinin (d) bendinde “1211 sayılı kanun hükümleri saklıdır” ifadesi yer almaktadır.⁸⁷ Bu doğrultuda 657 sayılı Kanuna tabi olmayan Banka çalışanlarının memur sayılamayacağı açıktır. Anayasal hükümler çerçevesinde değerlendirildiğinde banka çalışanlarının diğer kamu görevlisi olarak görev yaptıklarını kabul etmek kanımızca yerinde olacaktır. Uygulamada bu tespitimizi doğrular nitelikte, Banka çalışanları yerel ve genel seçimlerde aday olabilmek için görevlerinden istifa etmektedirler. Anayasa'nın 76.maddesinin son fıkrasında “*Hakimler ve savcılar, yüksek yargı organları mensupları, yükseköğretim kurumlarındaki öğretim elemanları, Yükseköğretim Kurulu üyeleri, kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri ile yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri ve Silahlı Kuvvetler mensupları, görevlerinden çekilmedikçe, aday olamazlar ve milletvekili seçilemezler.*” denilmektedir. Bu kapsamda Banka çalışanları “*işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri*” olarak değerlendirilmekte ve aday olabilmek için görevlerinden ayrılmaktadır.

2.3.2. 1211 Sayılı Kanun Bakımından

657 sayılı Kanun'da Banka'nın kapsam dışı bırakılmış olması nedeniyle Banka çalışanlarının statüsü için başvurulabilecek temel hukuki kaynak 1211 sayılı Kanundur. Banka çalışanlarının hukuki statüsü 1211 sayılı Kanun'un 32.maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre; “*Banka personeli, Bankanın memurları ile Banknot Matbaası işçilerinden terekküp eder.*”

(Banka memuru) deyimi, Banka hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli

⁸⁷ Devlet Memurları Kanunu'nun 237.maddesinin (d) bendi 31.07.1970 tarih ve 1327 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle ilave edilmiştir.

görevlerde, devamlı vazife görmek üzere atanan kişileri ifade eder.

Banka memurlarının kurduğu ve kuracağı sendikalar hakkında 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu hükümleri uygulanır. 15/7/1963 tarih ve 275 sayılı Kanununun 20 nci maddesindeki yasak, banka hizmetlerinde de uygulanır.

Banka personeli, bu kanun ile Banka Meclisince düzenlenecek statü hükümlerine tabidir.

Banka Meclisi kararı ile sözleşmeli olarak yerli ve yabancı uzman çalıştırılabilir”.

Söz konusu madde Banka çalışanlarını Banka memurları ve Banknot Matbaası işçileri olarak ikiye ayırmıştır. Banka memurlarını ise asli ve sürekli görevlerde, devamlı surette vazife görmek üzere atanan kişiler olarak ifade etmiştir. Buradan hareketle yapacağımız ilk tespit Başkan, Başkan Yardımcıları, Banka Meclisi üyeleri, Denetleme Kurulu üyeleri ve Para Politikası üyelerinin Banka memuru olarak kabul edilemeyeceğidir. Zira saydığımız Banka'nın üst düzey yöneticileri belirli süreler için atanan veya seçilen kimselerdir. Dolayısıyla 32.maddede tanımlanan “Banka Personeli” tanımına dahil değildirler. Bunun bir sonucu olarak da hem 1211 sayılı Kanun'un Banka personeline ait hükümlerine hem de 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olmayan bu yöneticilerin statülerindeki belirsizlik giderilmesi gereken bir eksiklik olarak durmaktadır.⁸⁸

Kanun'un 32.maddesinin 4.fıkrasında Banka personelinin bu kanun ve Banka Meclisi'nce düzenlenecek statü hükümlerine tabi olacağı belirtilmiştir. İlgili fıkra hükmü uyarınca Banka Meclisince, Banka personeli ile ilgili olarak çeşitli yönetmelikler çıkartılmıştır. Konu ile ilgili en kapsamlı düzenleme ‘Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Memurları Yönetmeliği’dir. Yönetmeliğin 2.maddesinde; “*Bu yönetmelik, Bankanın memurlarıyla sözleşmeli personeli hakkında uygulanır.*” denilmektedir.

⁸⁸ Uygun, s.135.

Kanunun 32.maddesi ve ilgili yönetmeliği birlikte değerlendirdiğimizde Banka'da “Banka Memurları”, “Banknot Matbaası İşçileri” ve “Sözleşmeli Personel” olmak üzere üç tür personel çalışmaktadır. Banknot Matbaası İşçileri 4657 sayılı İş Kanunu'na tabi olarak çalışmaktaydılar. Ancak Banka memuru kadrolarına geçiş ve emeklilik nedenleriyle bugün bu statüde çalışan kalmamıştır. Sözleşmeli personel ise belirli bir deneme süresine tabi tutma, ücret farklılaştırma, gerektiğinde işten kolaylıkla çıkarılabilme gibi farklı amaçlarla istihdam edilmektedir.⁸⁹

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Memurları Yönetmeliği dışında Banka personelinin hukuki statüsünü belirlemek üzere Banka Meclisince çıkartılmış diğer yönetmelikler ise şunlardır; Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Disiplin ve Ödül Yönetmeliği, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliği, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Personelinin Lisansüstü Eğitimi ile Yurt Dışında Mesleki İnceleme ve Araştırma Programlarına Gönderilmeleri Hakkında Yönetmelik, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Memurları Atama İlkeleri, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Aile ve Sağlık Yardımları Yönetmeliği.

Yukarıda saydığımız yönetmeliklere ilişkin hukuken tartışmalı iki alan bulunmaktadır. Bunlardan birincisi; Anayasa'nın 128.maddesindeki memurlar ve diğer kamu görevlilerinin statülerinin kanunla düzenlenebileceğine ilişkin hüküm karşısında, 1211 sayılı Kanun'un 32. maddesinin bu yetkiyi tamamen Banka Meclisi'ne bırakmış olmasıdır. Anayasa'nın ilgili hükmü uyarınca personelin statüsünün genel çerçevesi öncelikle kanunla düzenlenmeli, ayrıntılı hususlarda ise yönetmelikle düzenleme yoluna gidilmeliydi. Ancak 1211 sayılı Kanun'da personelin hukuki statüsünü çok sınırlı bir şekilde düzenlenmiş olup, temel düzenleme yönetmeliklere bırakılmıştır.

Hukuken tartışmalı ikinci alan ise; Banka Meclisince çıkarılan yönetmeliklerin

⁸⁹ Uygun, s.135.

3011 sayılı Resmi Gazete'de Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun kapsamında değerlendirilip değerlendirilemeyeceğidir. 3011 sayılı Kanun'un 1.maddesi uyarınca; “Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişilerinin;

a) İşbirliğine, yetki ve görev alanlarına ait hükümleri düzenleyen,

b) Kamu personeline ait genel hükümleri kapsayan,

c) Kamuyu ilgilendiren,

Yönetmelikler Resmi Gazete'de yayımlanır”.

Ancak uygulamada Banka Meclisi tarafından Banka personelinin statüsünü belirlemek üzere çıkarılan kimi yönetmeliklerin Resmi Gazete'de yayımlandığı, kimi yönetmeliklerinse yayımlanmadığını görülmektedir. Örneğin Banka personelinin statüsünü belirleyen temel metin olan Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Memurları Yönetmeliği Resmi Gazete'de yayımlanmamıştır. Konuya ilişkin olarak yargı kararlarına baktığımızda; Danıştay'ın daha eski tarihli kararlarında Banka'yı bir kamu tüzelkişisi personelinin de kamu görevlisi olarak kabul ettiğini ancak özel statüsü nedeniyle 3011 sayılı Kanun kapsamında bulunmadığını tespit ettiğini görmekteyiz.⁹⁰ Ancak daha sonra Danıştay içtihad değişikliğine giderek Banka'nın kamu kurumu, personelinin de kamu personeli olduğundan hareketle yönetmeliklerinin Resmi Gazete'de yayımlanması gerektiği⁹¹ kanaatine varmıştır.

Danıştay'ın içtihad değişikliğine paralel olarak Banka çıkardığı kimi yönetmelikleri Resmi Gazete'de yayımlama yoluna gitmiştir. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Memurları Yönetmeliği'nin disiplin ve ödüle ilişkin hükümleri ayrı bir yönetmelik olarak “Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Disiplin ve Ödül Yönetmeliği” adı altında 22.04.2006 tarih ve 26147 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Ayrıca yine “Atama İlkeleri”nin bir kısım maddeleri “Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası

⁹⁰ Danıştay 5.Dairesi E.95/903 K.96/1062; Danıştay İDDK E.05/74 K.05/68.

⁹¹ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu 07.04.2005 tarih ve E.2004/2352, K.2005/208; 15.06.2006 tarih ve E.2005/1846, K.2006/746.

Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliği” olarak 27.12.2014 tarih ve 29218 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Ancak nedeni anlaşılacak şekilde söz konusu yönetmelik, 12.01.2019 tarih ve 30653 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliğinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Yönetmelik” ile yürürlükten kaldırılmıştır. Yönetmeliklerin tamamının değil de bir kısmının ayrıştırılarak yayımlanması kanımızca dava konusu olan işlemlerin Resmi Gazete’de yayımlanmadan yürürlüğe konan yönetmelik hükümleri uyarınca tesis edilmiş olması sorunuyla karşı karşıya kalınmamak üzere bulunmuş bir çözümdür. Bunun yerine tüm yönetmeliklerin Resmi Gazete’de yayımlanması kanımızca şeffaflık açısından daha yerinde olacaktır.

1211 sayılı Kanun bağlamında Banka personelinin hukuki statüsü ile ilgili olarak değineceğimiz son husus personelin emekliliğidir. Kanun'un 34. maddesinde şöyle denilmektedir; “İşçiler hariç olmak üzere Banka mensupları ile Banka Meclisi üyeleri hakkında, 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi hükümleri uygulanır.

Bu kanunun yürürlüğe girdiği günde, bankada görevli olanların emeklilik kesenekleri, 5434 sayılı Kanunla tespit edilmiş bulunan keseneğe esas aylıkları üzerinden kesilir. Bu gibilerin aylık yükselmelerinde, haklarında aynı kanunun 15 inci maddesinin (B) bendinin ikinci fıkrası hükmü uygulanır. Emekliliğe tabi görevlerden gelen sözleşmeli personel hakkında da aynı kanun hükümleri uygulanır.

Bu kanunun yürürlüğe girdiği günden sonra atanacakların emeklilik keseneğine esas aylıkları, 5434 sayılı Kanunun 15 inci maddesinin (B) bendi hükmüne göre tespit edilir.”. Burada “Banka personeli” yerine “Banka mensupları” ifadesi kullanılmıştır. Banka mensupları ifadesi Banka personeli ifadesinden daha geniş olup Başkan ve Başkan Yardımcılarını da kapsamaktadır. Bu madde hükmü uyarınca; çalışanlara işe giriş tarihine göre ya 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu hükümleri ya da 5510 sayılı Sosyal

Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 4.maddesinin 1.fikrasının (c) bendi hükümleri⁹² uygulanacaktır.

2.3.3. 4483 Sayılı Kanun Bakımından

Anayasa'nın 129.maddesinin son fıkrasında “*memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idarî merciin iznine bağlıdır*” hükmü yer almaktadır. 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'un “kapsam” başlıklı 2. maddesinin 1.fikrasına göre bu 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 suçlar hakkında uygulanır*”. 4483 sayılı Kanun'da 657 sayılı Kanun'a benzer bir şekilde “memur ve diğer kamu görevlileri” ifadesi kullanılarak Anayasa'nın 128.maddesinde yer alan kamu iktisadi teşebbüsleri personeli kapsam dışında bırakılmıştır.

4483 sayılı Kanun'un 2.maddesinin 2.fikrasında ise görev ve sıfatları sebebiyle özel soruşturma ve kovuşturma usulüne tabi olanlar hakkında özel kanunlardaki soruşturma ve kovuşturma usullerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

1211 sayılı Kanun'un 68.maddesinin II numaralı fıkrasında “*Bu fıkra da tanımlanan suçlar ve Kanunda belirtilen görevlerin yerine getirilmesi sırasındaki fiilleri dolayısıyla Banka personeli hakkında soruşturma ve kovuşturma yapılması Banka*

⁹² Mevcut sosyal güvenlik kurumlarını tek çatı altında toplamak amacıyla çıkartılan 5510 sayılı Kanun'un söz konusu 4.maddesi 1.fikrasının (c) bendi eski Emekli Sandığı mevzuatının yeni kanuna işlenmiş kısmıdır. İlgili fıkra şu şekildedir: “*c) Kamu idarelerinde;*

1) *Bu maddenin birinci fıkrasının (a) bendine tabi olmayanlardan, kadro ve pozisyonlarda sürekli olarak çalışıp ilgili kanunlarında (a) bendi kapsamına girenler gibi sigortalı olması öngörülmemiş olanlar;*
2) *Bu maddenin birinci fıkrasının (a) ve (b) bentlerine tabi olmayanlardan, sözleşmeli olarak çalışıp ilgili kanunlarında (a) bendi kapsamına girenler gibi sigortalı olması öngörülmemiş olanlar ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 86 ncı maddesi uyarınca açıktan vekil atanalar, sigortalı sayılırlar.”*

Meclisinin; atama ve seçim suretiyle görev yapan diğer mensuplar hakkında soruşturma ve kovuşturma yapılması ise Cumhurbaşkanının Cumhuriyet başsavcılığına yazılı başvuruda bulunmasına bağlıdır” denilmektedir.

İlgili maddeleri birlikte değerlendirdiğimizde Banka personelini 4483 sayılı kanun kapsamında değerlendiremeyeceğimiz açıktır. Zira 1211 sayılı Kanun'da soruşturma ve kovuşturma usulleri özel olarak düzenlenmiştir. Kanunun 68.maddesinde⁹³ Banka personeli hakkında soruşturma ve kovuşturma yapılması Banka Meclisinin, atama ve seçim suretiyle görev yapan diğer çalışanlar hakkında soruşturma ve kovuşturma yapılması ise Cumhurbaşkanının Cumhuriyet başsavcılığına yazılı başvurusu şartına bağlanmıştır. Nitekim Yargıtay 5.Dava Dairesi'nin bir kararında bu husus şu şekilde tespit edilmiştir: “Özetle 1211 sayılı Yasa T.C.M.B. Mensuplarının görev suçlarını kendi bünyesinde özel olarak düzenlediği gibi, yargılama usulünü de kendi içinde ve diğer özel yargılama usullerinden farklı olarak düzenlemiştir. T.C.M.B. Mensuplarının görev suçları bakımından memur yargılamasına, bir başka ifade ile 4483 sayılı Yasaya tabi olmadıkları sonucuna varılmış olmakla Yargıtay C.Başsavcılığının itirazının açıklanan gerekçelerle reddine karar verilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır”.⁹⁴

2.3.4. Ceza Hukuku Bakımından

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun “Tanımlar” başlıklı 6.maddesinde “*Kamu görevlisi* deyiminden; kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir suretle sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi”nin anlaşılması gerektiği ifade edilmiştir.⁹⁵

⁹³ 1211 sayılı Kanunun 68.maddesi II.bendinin (b) fıkrasında yer alan ifade şu şekildedir;

“*Bu fıkra da tanımlanan suçlar ve Kanunda belirtilen görevlerin yerine getirilmesi sırasındaki fiilleri dolayısıyla Banka personeli hakkında soruşturma ve kovuşturma yapılması Banka Meclisinin; atama ve seçim suretiyle görev yapan diğer mensuplar hakkında soruşturma ve kovuşturma yapılması ise Cumhurbaşkanının Cumhuriyet başsavcılığına yazılı başvuruda bulunmasına bağlıdır.*”

⁹⁴ Yargıtay 5.Ceza Dairesi, E.2002/1, K.2002/2, CBSav.2002/1 İtiraz.

⁹⁵ 765 sayılı (mülga) Türk Ceza Kanunu'nda ise “memur” deyimini kullanılmaktaydı. Yeni Ceza Kanunu ile getirilen “kamu görevlisi” ifadesi “memur” deyiminden daha geniş kapsamlıdır.

Kanun'un “Kamu İdaresinin Güvenilirliğine ve İşleyişine Karşı Suçlar” başlıklı 4.kısımının 1.bölümünde doktrinde “memur suçları” olarak da ifade edilen rüşvet, irtikâp, zimmet gibi suçlar düzenlenmiştir.

Banka personelinin kamu görevlisi olarak değerlendirilip 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun ilgili maddeleri uyarınca cezalandırılabilceği ilk bakışta düşünülebilir. Ancak 1211 sayılı Kanun'un 35.maddesinin gerekçesinde Banka personelinin Ceza Hukuku bakımından memur sayılmayacağı belirtilmiştir.⁹⁶ Ayrıca yine Kanun'un 68.maddesinin II numaralı fıkrasının (b) bendinde Banka personeli için zimmet suçu ayrıca düzenlenmiştir.⁹⁷

Zimmet suçunun 1211 sayılı Kanun ile Banka personeli için ayrıca düzenlenmiş

⁹⁶ Gerekçe metninde yer alan ifade şu şekildedir; “Mezkur 35 nci maddenin 3 ncü fıkrası Banka mensuplarının vazifelerini ifa sırasında, Bankaya verebilecekleri zararlar nazara alınarak sevk edilmiştir. Özel Hukuk tüzel kişisi olan bankanın mensupları ceza bakımından memur kapsamına girmediklerinden, bu gibi fiilleri ‘haksız fiil’ ve ‘emniyeti suiistimal’ sayılacaktır.”
https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM_/d02/c036/mm_02036091ss0799.pdf

⁹⁷ 1211 sayılı Kanun'un 68.maddesinin II numaralı fıkrasının (b) bendinde “Görevi nedeniyle zilyetliği kendisine devredilmiş olan veya koruma ve gözetimiyle yükümlü olduğu para veya para yerine geçen evrak veya senetleri veya diğer malları kendisinin ya da başkasının zimmetine geçiren banka mensupları, altı yıldan oniki yıla kadar hapis ve beşbin güne kadar adli para cezası ile cezalandırılacakları gibi bankanın uğradığı zararı tazmine mahkûm edilirler.

Suçun, zimmetin açığa çıkmamasını sağlamaya yönelik hileli davranışlarla işlenmesi hâlinde faile on iki yıldan az olmamak üzere hapis ve yirmibin güne kadar adli para cezası verilir; ancak, adli para cezasının miktarı bankanın uğradığı zararın üç katından az olamaz. Ayrıca meydana gelen zararın ödenmemesi hâlinde mahkemece re’sen ödettilmesine hükmolunur.

Soruşturma başlamadan önce, zimmete geçirilen para veya para yerine geçen evrak veya senetlerin veya diğer malların aynen iade edilmesi veya uğranılan zararın tamamen tazmin edilmesi hâlinde, verilecek cezanın üçte ikisi indirilir.

Kovuşturma başlamadan önce, gönüllü olarak, zimmete geçirilen para veya para yerine geçen evrak veya senetlerin veya diğer malların aynen iade edilmesi veya uğranılan zararın tamamen tazmin edilmesi hâlinde, verilecek cezanın yarısı indirilir. Bu durumun hükümden önce gerçekleşmesi hâlinde, verilecek cezanın üçte biri indirilir.

Zimmet suçunun konusunu oluşturan para veya para yerine geçen evrak veya senetlerin veya diğer malların değerinin azlığı nedeniyle, verilecek ceza üçte birden yarıya kadar indirilir.

Bu fıkra da tanımlanan suçlar ve Kanunda belirtilen görevlerin yerine getirilmesi sırasındaki fiilleri dolayısıyla Banka personeli hakkında soruşturma ve kovuşturma yapılması Banka Meclisinin; atama ve seçim suretiyle görev yapan diğer mensuplar hakkında soruşturma ve kovuşturma yapılması ise Cumhurbaşkanının Cumhuriyet başsavcılığına yazılı başvuruda bulunmasına bağlıdır.” denilmektedir.

olması; Banka personelinin Ceza Kanunu uygulaması bakımından “kamu görevlisi” sayılamayacağını göstermektedir. Nitekim çeşitli yargı kararlarında da Banka personelinin Ceza Kanunu bakımından memur sayılmadığı hükme bağlanmıştır. Örneğin Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu’nun 15.06.2006 tarihli kararında; *“Banka personelinin, Banka memurları ile Banknot Matbaası işçilerinden oluştuğu; Banka memuru deyiminin, Banka hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde, devamlı vazife görmek üzere atanan kişileri ifade ettiği, Banka personelinin bu Kanun ile Banka Meclisince düzenlenecek statü hükümlerine tabi olduğu hükmüne yer verilmiştir. Ayrıca Kanununun 34. maddesinde; Banknot Matbaası işçileri hariç, Banka mensupları hakkında, emeklilik açısından 5434 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiş bulunmaktadır. Bununla beraber Kanununun 35. maddesinde; Banka mensuplarının, görevleri ile ilgili olarak, Bankaya verdikleri zararlardan ötürü Borçlar Kanununun haksız fiil hükümlerine tabi olduğu belirtilmiş ve bu maddenin gerekçesinde, özel hukuk tüzel kişisi olan Bankanın mensupları ceza bakımından memur kapsamına girmediklerinden bu madde kapsamına giren fiillerinin haksız fiil ve emniyeti suiistimal sayılacağı ifade edilmiştir. Tüm bu yasal düzenlemeler yanında, yasakoyucu, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının kendine özgü ve özel durumunu kuvvetlendirmek, Bankanın diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla olan farkını ortaya koymak için, 1211 sayılı Kanununun 69. maddesiyle farklı bir düzenlemeye gitmiş ve yürürlükteki kanunların bu Kanuna uymayan hükümlerinin Banka hakkında uygulanmayacağını kurala bağlamıştır”* denilmiştir.⁹⁸

Yargı kararlarındaki genel eğilimden ayrı olarak Ankara 11.Asliye Ceza Mahkemesi 30.12.2005 tarihli bir kararında bir Banka personeli için 765 sayılı (mülga) Türk Ceza Kanunu'ndaki memur suçlarından görevde yetkiyi kötüye kullanma suçundan hüküm tesis etmiştir. Kararda *“...görevde yetkiyi kötüye kullanmak suçunu işlediği sabit olduğundan eylemine uyan ve lehine olan 765 sayılı TCK nun 240/1 maddesi*

⁹⁸ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 15.06.2006 tarih ve E.2005/1846, K.2006/746.

gereğince...” cezalandırılması gerektiğinin belirtildiği ifade edilmektedir.⁹⁹

Bu noktada (mülga) 765 sayılı Türk Ceza Kanunu ile hâlihazırda yürürlükte bulunan 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu arasındaki bir farklılıktan bahsetmek gerekmektedir. Mülga ceza kanununda devlet idaresi aleyhinde işlenen cürümlerle ilgili düzenlemelerde “memur” ifadesi kullanılmıştır. Mevcut Türk Ceza Kanunu’nda ise bu ifade genişletilmiş ve “kamu görevlisi” olarak düzenlenmiştir. Bu kavramsal değişiklik sonrası dönemde işlenen bir suç ile ilgili herhangi bir Merkez Bankası çalışanının yargılandığı ceza davasına rastlanmamıştır. Dolayısıyla yargı mercilerinin söz konusu değişikliği ne şekilde yorumlayacakları henüz bilinmemektedir. Banka’ya ve Banka personeline verilen görev ve yetkiler göz önüne alındığında, Banka personelinin de Ceza Hukuku uygulaması bakımından kamu görevlisi olarak değerlendirilmeleri kanımızca daha uygun olacaktır.

⁹⁹ Sinem Artık Kil, **5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu Işığında Görevi Kötüye Kullanma Suçu (TCK. M.257)**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2011), s.178.

III. BÖLÜM

TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI'NIN HUKUKİ NİTELİĞİ

3.1. ANONİM ŞİRKET STATÜSÜ

Bankanın hukuki niteliği ile ilgili en belirgin husus sahip olduğu anonim şirket statüsüdür. 1211 sayılı Kanunun 1.maddesinde açıkça “*Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası unvanı altında anonim şirket olarak bir banka kurulmuştur.*” denilmektedir. Bu hükmün hemen ardından gelen fıkrada ise Bankanın öncelikle 1211 Sayılı Kanuna tabi olduğu, bu kanunda açıklık bulunmayan hallerde ise özel hukuk hükümlerine tabi olacağı belirtilmiştir. Bankanın anonim şirket statüsü ve özel hukuk hükümlerine tabi olması şüphesiz bir bütünlük arz etmektedir. Banka bir anonim şirket olarak Türk Ticaret Kanunu hükümlerine tabi olarak faaliyet gösterdiği gibi, çalışmamızın ‘2.1.4.Organlar’ bölümünde de değindiğimiz üzere Türk Ticaret Kanununda yer alan zorunlu organlara da sahiptir. Bankanın organları 1211 Sayılı Kanun'da tek tek sayılarak düzenlenmekle beraber, Türk Ticaret Kanununa göre zorunlu olan organlarla ilgili olarak kanunda yer almayan noktalarda Türk Ticaret Kanunu genel hükümleri uygulanmaktadır. Örneğin Banka Meclisi üyelerinin ne şekilde seçileceği 1211 Sayılı Kanunda yer almakta ancak, üyeliklerden birinde görev süresi dolmadan herhangi bir sebeple boşalma olması durumunda yeni üyenin ne şekilde seçilebileceği belirtilmemektedir. Bu gibi bir durumda Türk Ticaret Kanununun ilgili maddesi uyarınca Banka Meclisi ilk Genel Kurul toplantısına kadar görev yapmak üzere bir üye seçebilmektedir.

Bankanın özel hukuk hükümlerine tabi olduğunu gösteren bir diğer hüküm de yine

1.maddedeki “... banknot ihracı imtiyazına münhasıran sahip...” ifadesidir. Bilindiği üzere kamu hizmetlerinin özel hukuk tüzel kişileri tarafından görülmesi usulleri müşterek emanet, iltizam, ruhsat (izin) ve imtiyazdır.¹⁰⁰ Klasik tanıma göre imtiyaz, bir kamu hizmetinin idare ile özel kişi¹⁰¹ arasında yapılan sözleşme uyarınca masrafları, karı ve zararı imtiyaz verilene ait olmak üzere belirli bir süre için gördürülmesidir.¹⁰² Yani imtiyaz usulünden bahsedebilmemiz için belirli bir süre için yapılmış bir imtiyaz sözleşmesinin var olması gerekmektedir. Bankaya tanınan banknot ihracı imtiyazı ise bir sözleşme ile değil kanun yolu ile tanınmıştır. Ayrıca daha önce de belirttiğimiz üzere bu imtiyaz 11 Haziran 1930 tarih ve 1715 sayılı mülga Kanun ile ilk önce 30 yıl için tanınmış daha sonra bu süre uzatılmış, son olarak 1994 yılında ise süresiz hale getirilmiştir. Tüm bu açıklamalar ışığında kanun koyucunun Bankayı daha kuruluşunda idari teşkilatın tamamen dışında, özel hukuk hükümlerine tabi bir anonim şirket olarak gördüğü ve kanunla verilen en önemli görevlerden biri olan “banknot ihracı” yetkisini de bir imtiyaz olarak tanıdığını görmekteyiz. Ancak kanımızca kanun koyucu burada “imtiyaz” kavramını kullanırken, kamu hizmetinin özel hukuk tüzelkişilerine gördürülmesi usullerinden biri olarak kullanmaktan ziyade kelimeyi sözlük anlamı olan ayrıcalık anlamında kullanmıştır.

Bankanın anonim şirket olmasının sonuçlarından birisi de sermayesinin bulunmasıdır. Diğer tüm anonim şirketlerde olduğu gibi sermayesi bulunan Banka'nın doğal olarak hisse senetleri de mevcuttur. Ayrıca Banka Esas Mukavelesi'nin varlığı da yine anonim şirket statüsünün bir sonucudur. Ancak hemen belirtmemiz gerekir ki, diğer anonim şirketlerden farklı olarak Bankanın sermayesi kanun ile belirlenmiş olup arttırılabilmesi de Cumhurbaşkanının onayına tabi tutulmuştur. Ayrıca hisse senetlerinin payları ve kimlere ait olabileceği de kanunla belirlenmiştir. Banka'nın esas mukavelesi

¹⁰⁰ Yeni yöntemler için ayrıca bakınız: Yıldırım ve diğerleri, s.517.

¹⁰¹ Gözübüyük-Tan'a göre imtiyaz verilen bazen kamu hukuku kişisi de olabilmektedir. Buna örnek olarak Fransa'da elektrik konusunda faaliyet gösteren EDF ve gaz konusunda faaliyet gösteren GDF gösterilmiştir. Ancak Türk Hukuku'nda kamu hizmeti imtiyazının sadece özel hukuk kişilerine verilebileceği kabul edilmektedir.

¹⁰² Metin Günday, **İdare Hukuku**, 11.Baskı, Ankara: İmaj Yayınevi, 2017, s.344.

ise kanunun tekrarından başka bir nitelik taşımamaktadır.

3.2. TÜZELKİŞİLİĞİNİN HUKUKİ NİTELİĞİ

Bankanın Türk İdari Teşkilatı içerisinde değerlendirilip değerlendirilemeyeceği konusunda öncelikle tartışmamız gereken Bankanın tüzelkişiliğidir. 1211 Sayılı Kanun’la anonim şirket olarak kurulan ve bu kanunda hüküm bulunmayan hallerde özel hukuk hükümlerine tabi olan Banka, bunun yanı sıra kamusal nitelikte görev ve yetkilerle donatıldığından özel hukuk tüzelkişiliği tartışmalıdır.¹⁰³

Anayasa’nın çeşitli maddelerinde¹⁰⁴ kullanılan “Devlet ve diğer kamu tüzelkişileri” ifadesinden hareketle merkezi idare ya da devlet tüzelkişiliği dışında kamu tüzelkişiliğine haiz başka kurum veya kuruluşların da Türk İdari Teşkilatı tanımına dâhil olduğu sonucuna varabiliriz. Peki kimlerdir bu “diğer kamu tüzelkişileri” ve bunları belirlemek için hangi ölçütler kullanılır? Zira Anayasa ve yasalarda kamu tüzelkişiliğine ilişkin bir tanıma yer verilmediğinden doktrinde bu konuda belli bazı ölçütler geliştirilmiştir.¹⁰⁵ En çok kabul gören üç ölçüt; kanunla kurulma, kamusal amaç ve faaliyetlerde bulunma ve kamu gücü ayrıcalıkları ile donatılmış olmaktır. Anayasa'nın 123. maddesi uyarınca “kamu tüzelkişiliği ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur”. Doktrinde “kanuni idare” olarak ifade edilen bu ilkeye göre, bir tüzelkişisinin kamu tüzelkişiliğine sahip olabilmesi için ilk ve en önemli şart kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak yapılan bir idari işlemle kurulmuş olmasıdır. Yani özel hukuk tüzelkişileri ilgililerin serbest iradesi ile kurulurken, kamu tüzelkişilerinde kanunla veya kanuna dayanılarak kurulma söz konusudur.¹⁰⁶ Bu ilkenin doğal bir sonucu olarak; bir özel hukuk tüzelkişisi her ne kadar kamu yararına yönelik olarak faaliyet gösterse ve kamu gücü ayrıcalıkları ile donatılmış olsa da kamu

¹⁰³ Turgut Tan, **Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri**, 2.Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2015, s.263.

¹⁰⁴ Anayasa’nın 29. , 82. , 128. ve 161. maddeleri.

¹⁰⁵ Yıldırım ve diğerleri, s.18.

¹⁰⁶ Yıldırım ve diğerleri, s.22.

tüzelkişisi olamaz.¹⁰⁷

Kullanılan ikinci ölçüt ise amaç ve faaliyet konusundadır. Buna göre kamu tüzelkişilerinin kuruluş amacı kamu yararı, faaliyet konusu ise kamu hizmetidir.¹⁰⁸ Buna bağlı olarak ortaya çıkan diğer ölçüt de kamu tüzelkişilerinin kamu gücü ayrıcalıkları ile donatılmış olmalarıdır. Kamu tüzelkişileri kendi faaliyet alanlarında tek yanlı işlemler yapabileceği gibi kanuna dayanan ve aykırı olmayan düzenleyici işlemler de yapabilirler.¹⁰⁹ Bu işlemler muhatapları bakımından bağlayıcı niteliktedir.

Yukarıda açıklamaya çalıştığımız ölçütlerin yanı sıra kamu tüzelkişilerinin mallarının kamu malı sayılıyor olması, çalıştırdıkları personelin kamu görevlisi statüsünde olması ve kamulaştırma yetkisine haiz olmaları gibi ek ölçütler de bulunmaktadır.¹¹⁰

Kamu tüzelkişiliği hakkında yaptığımız bu açıklamalar ışığında Bankanın tüzelkişiliği konusu tartışılabilir. Saydığımız ilk ölçüt olan kanunla kurulma açısından Banka'nın kanun koyucunun açık iradesiyle ve doğrudan yasa ile kurulmuş olduğunu görmekteyiz. Ancak şüphesiz salt kanunla kurulmuş olması Bankanın kamu tüzelkişiliğine sahip olduğu sonucunu doğurmamaktadır. Kanun koyucu kuruluş kanunlarında bazen açık bir şekilde ilgili kurumun kamu tüzelkişiliğine sahip olduğunu belirtmekte, bazen de belirtmemektedir.¹¹¹ 1211 sayılı Kanunda Bankanın kamu tüzelkişiliğine sahip olduğu yönünde bir ifade bulunmadığı gibi özel hukuk hükümlerine tabi bir anonim şirket olarak kurulduğu belirtilmektedir. Fakat burada belirmemiz gereken bir husus; 12.05.1964 tarih ve 468 Sayılı mülga Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye

¹⁰⁷ Kemal Gözler, **İdare Hukuku**, Cilt I, Bursa: Ekin Kitabevi, 2009, s.142.

¹⁰⁸ A.Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, **İdare Hukuku Genel Esaslar**, Cilt I, 12.Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2018, s.162.

¹⁰⁹ Ender Ethem Atay, **İdare Hukuku**, 5.Bası, Ankara: Turhan Kitabevi, 2018, s.199.

¹¹⁰ Kamu tüzelkişiliği ölçütleri hakkında detaylı bilgiler için ayrıca bakınız: K. Begüm İşbir, **Kamu Tüzel Kişiliği**, Ankara: Turhan Kitabevi, 2017, s.200-233

¹¹¹ Yıldırım ve diğerleri, s.21.

Büyük Millet Meclisi'nce Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanunda yer alan ve 1211 Sayılı Kanun'un 69. maddesi ile değiştirilen hükümdür. Mülga 468 sayılı Kanun'un 4.maddesinin son fıkrasında “1, 2 ve 3 üncü fıkralarda yazılı kurumlar ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, 1 inci fıkra anlamında kamu tüzelkişisi sayılırlar” denilmekteydi. Söz konusu fıkralardan 3. fıkrada Banka'nın Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce denetlenmesi hususu yer aldığından, son fıkradaki kapsayıcı ifade Bankanın da kamu tüzelkişisi sayılacağı anlamını taşımaktaydı. Ancak 1211 Sayılı Kanun'un 69.maddesi ile mülga 468 sayılı Kanunun 4.maddesinin son fıkrasındaki ifade “1 inci ve 2 nci fıkralarda yazılı idareler..” şeklinde değiştirilerek Bankayı kamu tüzelkişisi olarak belirleyen bu hüküm yürürlükten kaldırılmıştır.¹¹² Bu değişikliğe ilişkin madde gerekçesinde ise “468 sayılı Kanun, bir tanımlama kanunu olmadığı halde, Banka'yı bir kamu tüzel kişisi saymıştır. Haddizatında bir anonim şirket olan Banka, özel hukuk tüzel kişisidir. Kendine verilen bazı kamu hizmetleri dolayısıyla yaptığı tasarrufların amme mevzuatına tabi olması, Banka'nın bu hüviyetine tesir etmeyecektir.

Bu durumda, Banka'nın hukuki statüsünün kesinlikle belirtilmesi ve tatbikatta tereddütlere meydan verilmemesi bakımından, tasarının 69 uncu maddesinin birinci fıkrasından sonra '12.5.1964 tarihli ve 468 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin son hükmü Banka hakkında uygulanmaz' yolunda bir madde ilave edilerek madde bu ilave ile kabul edilmiştir” denilmektedir.

Temel amacı ülkede fiyat istikrarının sağlanması olan ve banknot ihracı imtiyazına münhasıran sahip olmak üzere kurulan Bankanın kuruluş amacının kamu yararı olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Buna paralel olarak, tek yanlı işlemleri ile muhatapları açısından bağlayıcı kararlar alabilen Bankanın kamu gücü ayrıcalıkları ile donatıldığı da açıktır. Bankanın sahip olduğu kamusal ayrıcalıkları örneklendirecek olursak; ilk olarak 1211 Sayılı Kanun'un 36.maddesinde belirtildiği üzere “... ihraç etmiş olduğu ve ihraç edeceği banknotların tedavülüne mecburi olup, bunlar hudutsuz ödeme kudretini haizdir”.

¹¹² Uygun, s.84.

66.maddeye göre de “Bankanın her türlü evrak, kayıt, defter ve senetleriyle bunlara dayanan hesap özetleri resmi belge sayılır”. 40.maddenin II.bendinin son fıkrasına göreyse; Bankanın, bankalar ve diğer mali kuruluşlar için tahakkuk ettireceği cezai faiz alacakları 6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri uyarınca tahsil edilir. 43.maddenin dördüncü fıkrasına göre Banka, bankalar ve diğer mali kuruluşların kendisine verdikleri bilgilerin doğruluğunu ilgililer nezdinde araştırmaya ve denetlemeye yetkilidir. Yani Türkiye'de faaliyette bulunan bir bankanın verdiği bilgilerin doğruluğu Merkez Bankası denetim elemanlarınca ilgili banka nezdinde yerinde denetlenebilmektedir. Yine aynı maddenin ikinci fıkrasına göre de Banka, kendisine verilmesi gereken bilgileri doğru ve zamanında vermeyen kurum ve kuruluşların 1211 sayılı Kanunun verdiği yetkilere konu olan işlemlerini sınırlayabilir veya durdurabilir. Diğer bir ifadeyle bunlara yaptırım uygulama yetkisine sahiptir.

Diğer taraftan, yukarıda saydığımız ve hemen tamamı kamusal nitelikte olan işlemlerin yanında Bankanın doğrudan özel hukuk alanında yaptığı işlemler de mevcuttur. Bunun en tipik örneği de işçi dövizleri hesapları olarak bilinen ve yurtdışında ikamet eden, oturma veya çalışma izni ya da hakkı bulunan T.C. Vatandaşlarının veya 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu'nun 28.maddesine göre Mavi Kart¹¹³ sahibi olanların açabildiği “Kredi Mektuplu Döviz Tevdiat Hesapları” ve “Süper Döviz Hesapları”dır. Bu hesaplar bağlamında Bankanın yapacağı işlemler özel hukuk alanında kabul edilmektedir.¹¹⁴

Bankanın tüzelkişiliği hususunu genel olarak değerlendirdiğimizde; özel hukuk tüzelkişiliğinin tartışmalı olduğunu görmekteyiz. Doktrinde ve yargı kararlarında da bu konuda farklı görüşler mevcuttur. Örneğin Duran'a göre “özel bir kanuna göre kurulan ve işleyen T.C. Merkez Bankası da, anonim ortaklık biçiminde özel hukuk

¹¹³ Mavi Kart; izin almak suretiyle Türk Vatandaşlığını kaybedenler ve bunların 5901 sayılı Kanun'un 28.maddesinde belirtilen altsoylarına verilen ve söz konusu maddede belirtilen haklardan faydalanabileceklerini gösteren resmi belgedir.

¹¹⁴ Tan, s.271.

tüzelkişisidir".¹¹⁵ Bu nedenle Duran Banka'yı kamu kesiminde yer alan özel hukuk tüzelkişisi saymaktadır. Tan'a göre de *"TCMB anonim şirket statüsü dolayısıyla özel hukuk tüzel kişisi kabul edilse de, özel yasası ile kendisine bazı kamusal görev ve yetkiler verildiği, bu görev ve yetkiler çerçevesinde idari işlemler yaptığı da bir gerçektir"*.¹¹⁶

Yargı kararlarında da Banka'yı özel hukuk tüzelkişisi olarak niteleyen kararlar bulunduğu gibi, kamu kurumu olarak değerlendiren kararlar da bulunmaktadır. Örneğin Danıştay bir kararında *"idarenin bütünlüğü ilkesi, Merkez Bankası'na tanınan bağımsızlık ve onun Başkanı için öngörülen teminat hükümlerinin Merkez Bankasını genel idare dışında bünyesi Devlete yabancı bir organ olarak kabulüne olanak"* bulunmadığını belirtmiştir.¹¹⁷ Bir diğer kararda ise *"...Bankanın bu Kanun ile kendine verilen görev ve yetkileri, kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirmesi ve kullanması gibi özellikleri dikkate alındığında, Bankanın merkezi idareden bağımsız ve özerk, kendine özgü bir kamu kurumu olduğu sonucuna varılmaktadır."* denilmiştir.¹¹⁸

Bunun yanı sıra Banka gibi tüzelkişiliği tartışmalı kuruluşlar için "karma nitelikli", "kendine özgü özellikleri bulunan kamu tüzelkişisi", "kamu tüzelkişilerinin statüsüne yaklaştırılmış kuruluşlar", "kamu kurumuna benzer kurumlar", "sınırdaki tüzelkişiler" gibi ifadeler de kullanılmaktadır. Nitekim Uyuşmazlık Mahkemesi de çeşitli kararlarında Banka için benzer ifadeler kullanmıştır.¹¹⁹ Ancak karma nitelikli tüzelkişilerin varlığını kabul etmek, kesin sınırlar ve ölçütler belirlenemeyeceği için karışıklığa neden olacaktır.¹²⁰ Ayrıca bu durum dilendiğinde kamusal yetkilerin kullanılması, dilendiğine ise kamusal denetimden kaçınmak maksadıyla özel hukuk

¹¹⁵ Lütfi Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul: İstanbul Hukuk Fakültesi Yayını, 1982, s.343.

¹¹⁶ Tan, s.265.

¹¹⁷ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu; 07.03.1980, E.1978/1234-K.1980/161 (yayınlanmamıştır).

¹¹⁸ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 15.06.2006 tarih ve E.2005/1846, K.2006/746.

¹¹⁹ Uyuşmazlık Mahkemesi, 11.02.1991, E.1990/37-K.1991/1. RG; 12.05.1991, sayı:20869; Uyuşmazlık Mahkemesi, 23.03.1992, E.1992/3-K.1992/9. RG; 17.05.1992, sayı:1231.

¹²⁰ Yıldırım ve diğerleri, s.19.

hükümlerine başvurulması gibi bir soruna neden olacaktır.¹²¹

Netice olarak kanun koyucu tarafından anonim şirket olarak kurulmak suretiyle özel hukuk tüzelkişisi niteliğine haiz bulunan Bankanın tüzelkişiliğinin niteliğinden çok yürüttüğü faaliyetler ve üstlendiği kamusal yetki ve ayrıcalıklara bakmak gerekmektedir.¹²² Nitekim kanunla kurulan, kamu yararı amacıyla kamu hizmeti niteliğinde faaliyetlerde bulunan ve kamu gücü ayrıcalıkları ile donatılmış olan Bankanın işlem ve faaliyetlerinin önemli bir çoğunluğunun kamu tüzelkişiliği niteliğine uygun olduğunu belirtmemiz gerekmektedir. Zira Banka yukarıda saymaya çalıştığımız ölçütlerin tamamını karşılar niteliktedir. Ayrıca Bankanın; üst düzey yöneticilerinin atanma usulü, yurt genelinde uygulanacak yönetmelik çıkarma yetkisi, bazı alacaklarının amme alacağı sayılıyor olması, personelinin statüsü¹²³ gibi hususlar da kamu tüzelkişiliği niteliğini desteklemektedir.

Bankanın kamu tüzelkişiliğine daha yakın olduğu tespitini yaptıktan sonra karşımıza bu defa başka bir tartışmalı alan çıkmaktadır. Banka, Türk İdari Teşkilatı'nın neresindedir? Merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri uyarınca yapılan geleneksel ayrıma göre devlet, merkezi idare ve yerinden yönetim idareleri şeklinde örgütlenmiştir. Anayasa'nın 123.maddesinde bu husus şu şekilde ifade edilmektedir: *“İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır”*. *“Genel İdare”* veya *“Devlet İdaresi”* olarak da ifade edilen merkezi idare, hiyerarşi ilkesi çerçevesinde doğrudan hükümetten kaynaklanan idari organların örgütlenmesidir.¹²⁴ Ülkemizde merkezi idare başkentte bulunan merkez teşkilatı ve taşra teşkilatı olarak iki bölümden oluşmaktadır. Merkezi idareyi oluşturan birimlerin tüzelkişilikleri yoktur ve Devlet tüzelkişiliğini temsil ettikleri kabul edilmektedir.¹²⁵

¹²¹ Yıldırım ve diğerleri, s.21.

¹²² İşbir, s.543.

¹²³ Banka personelinin hukuki statüsü konusu ‘2.3.Personelinin Hukuki Statüsü’ kısmında ayrıntılı olarak incelenmiştir.

¹²⁴ Gözübüyük, Tan, s.165; Atay s.203.

¹²⁵ Yıldırım ve diğerleri, s.39.

Devlet teşkilatının merkezi idare haricindeki ikinci ayağı ise yerinden yönetim idareleridir. Bunlar da; yer bakımından yerinden yönetim idareleri olan yerel yönetimler ve hizmet bakımından yerinden yönetim idareleri olan kamu kurumları olarak ikiye ayrılmaktadır. Anayasanın 127.maddesinde belirtildiği üzere yerel yönetimler; il, belediye ve köy halkının yerel ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan ve organları seçimle iş başına gelen kamu tüzelkişilikleridir. Hizmet bakımından yerinden yönetim idareleri ise teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren bazı hizmetlerin devlet tüzelkişiliği ve merkezi idare teşkilatı dışında ayrı birer tüzelkişilik olarak örgütlenmesi sonucu ortaya çıkan kurumlardır.¹²⁶

Bankanın yer bakımından yerinden yönetim idarelerinden olmadığı son derece açık olduğundan, hizmet bakımından yerinden yönetim idaresi sayılıp sayılmayacağı incelenmelidir. Belirli bir kamu hizmetinin yerine getirilmesi amacıyla kurulan ve kamu tüzelkişiliğine sahip olan hizmet bakımından yerinden yönetim idarelerine kamu kurumu denilmektedir.¹²⁷ Kamu kurumlarını tanımlamakta ortaya çıkan zorluklar nedeniyle negatif tanımlama yoluna giderek bunları devlet ve yerel idareler dışında kalan kamu tüzelkişileri olarak nitelendirebiliriz.¹²⁸ Kamu kurumlarının tanımlanmasında olduğu gibi sınıflandırılmalarında da sorunlarla karşılaşmaktadır. Kuruluşlarında belirli bir tip ve modele uyulmadığı gibi kuruluş gerekçeleri olan kamu hizmetlerinin de kendine özgü nitelik yaşıyor olması, kamu kurumlarını sınıflandırabilmemizi güçleştirmektedir.¹²⁹ En yaygın olarak kullanılan sınıflandırma ölçütü ise faaliyet konularına ilişkin olarak yapılan sınıflandırmadır. İdari, sosyal, kültürel, eğitsel, iktisadi ve mesleki alanlarda faaliyet gösteren kamu kurumları öncelikle idari kamu kurumları ve iktisadi kamu kurumları olarak ayrıştırılmaktadır.¹³⁰ Bu iki grubun yanı sıra sosyal kamu kurumları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, bilimsel, teknik ve kültürel kamu kurumları gibi

¹²⁶ Günday, s.531.

¹²⁷ Yıldırım ve diğerleri, s.171.

¹²⁸ Gözübüyük, Tan, s.273.

¹²⁹ Acar Örnek, **Kamu Yönetimi**, İstanbul: Meram Yayınları, 1998, s.159; Gözübüyük, Tan, s.263; Yıldırım ve diğerleri, s.173.

¹³⁰ Yıldızhan Yayla, **İdare Hukuku**, 2.Baskı, İstanbul: Beta Yayınları, 2010, s.259.

kategoriler de sayılmaktadır.¹³¹ Kamu kurumlarını tanımlamanın ve sınıflandırmanın zor olduğundan yukarıda bahsetmiştik. Bağımsız idari otorite olarak tanımlanan düzenleyici ve denetleyici kurumların ortaya çıkışında da benzer zorluklar yaşanmış ve başlangıçta ayrı bir kategori olarak değerlendirme yoluna gidilmiş, sonrasında ise bu görüş terk edilmiştir. Bu durum, tarihsel gelişim içerisinde ortaya çıkan her yeni tip kamu kurumu için ayrı bir kategori açma gereğini ortaya çıkaracaktır. Kanımızca bunu engellemek için yapılması gereken; hizmet yerinden yönetim idarelerini bir nevi torba kategori kabul etmek suretiyle, merkezi idare ve yerel yönetimler dışında kalan kamu tüzelkişilerini sınıflandırmadan tek bir başlık altında toplamaktır. Bu yöntem başta yaptığımız negatif tanımlama ile de uyumluluk arz etmektedir.

Yukarıda açıklamaya çalıştığımız perspektiften baktığımızda; Bankanın kamu tüzelkişiliğine daha yakın olduğu tespitimizle paralel olarak bir hizmet bakımından yerinden yönetim idaresi olduğunu belirtmek hiç de yanlış olmayacaktır. Bankanın kendine has yapısı, bir sonraki başlıkta açıklamaya çalışacağımız “bağımsızlığı” onun Türk İdari Teşkilatı dışında tutulmasını kesinlikle gerektirmemektedir. Nitekim benzer bir şekilde Fransız Merkez Bankası da *sui generis* bir kamu kurumu olarak kabul edilmektedir.¹³² İdarenin bütünlüğü ilkesi gereği de Bankayı Türk İdari Teşkilatı dışında öngörme imkanımız bulunmamaktadır. Anayasa'nın 123.maddesinde belirtildiği üzere idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür. Danıştay da bir kararında; Banka'ya tanınan bağımsızlığın, onu genel idare bünyesi dışında devlete yabancı bir organ olarak kabulüne imkân vermediğini belirtmiştir.¹³³ Sonuç olarak Türk İdari Teşkilatından ayrı düşünülmemeyecek olan Bankanın, yapılan genel sınıflandırmada içerisinde değerlendirilebileceği en uygun alan hizmet bakımından yerinden yönetim idareleri başlığıdır.

¹³¹ Gözler, s.480; Yayla, s.259.

¹³² Yaşar, s.118.

¹³³ Tan, s.274.

3.3. İŞLEMLERİNİN HUKUKİ NİTELİĞİ

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, 1211 sayılı Kanun kapsamında pek çok görev ve yetkili ile donatılmıştır. Söz konusu görev ve yetkiler '2.2. Görev ve Yetkileri' bölümünde detaylı bir şekilde sayılmıştır. Sayılan bu görev ve yetkiler doğrultusunda Bankanın gerçekleştirdiği başlıca işlemlerin hukuki niteliğinin incelenmesi gerekmektedir.

Temel amacı ülkede fiyat istikrarını sağlamak ve sürdürmek olan Banka, bu amaca ulaşmak için somut bir enflasyon hedefine ihtiyaç duymaktadır. Kanununun 4.maddesinin (II).fıkrasının (b) bendinde enflasyon hedefinin Hükümetle birlikte belirleneceği hükme bağlanmıştır. Yine Kanunda, Para Politikası Kurulu görev ve yetkilerinin sayıldığı 22/A maddesinin (b) bendinde de Hükümetle birlikte enflasyon hedefinin belirlenmesi ifadesi yer almaktadır. Hedefler her yıl sonunda yayınlanan ve uygulanacak para ve kur politikası çerçevesini belirleyen temel politika metinleri aracılığıyla Banka tarafından kamuoyu ile paylaşılmaktadır. Nitekim, 5 Aralık 2018 tarihinde yayınlanan '2019 Yılı Para ve Kur Politikası'¹³⁴ metninde gelecek üç yılın için enflasyon hedefinin Hükümetle birlikte %5 olarak belirlendiği¹³⁵ duyurulmuştur. Enflasyon hedefinin belirlenmesi işleminde yetki Hükümet ve Banka arasında paylaştırılmış durumdadır. Dolayısıyla bu işlemde birden fazla idari makam veya organın iradesinin aynı konuda ve aynı amaç doğrultusunda birleştiğinden söz etmek mümkündür. Doktrinde bu tip işlemlere 'birleşme işlem' veya 'zincir işlem' adı verilmektedir.¹³⁶ Ancak diğer taraftan; söz konusu işlem her ne kadar idarenin bir irade açıklaması niteliğinde olsa da hukuki sonuç doğuran bir işlem niteliğinde değildir. Hukuki sonuç doğurmayan bu işlemin icrai nitelikte olmadığı da

¹³⁴ <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/e8681e26-e3e6-4476-b79d-b2aa9e8f34d2/2019ParaKur.pdf?MOD=AJPERES&CVID>

¹³⁵

<https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TR/TCMB+TR/Main+Menu/Temel+Faaliyetler/Para+Politikasi/Fiyat+Istikrari+ve+Enflasyon/Enflasyonun+Hedefleri>

¹³⁶ A.Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, **İdare Hukuku Genel Esaslar**, Cilt I, 12.Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2018, s.309; Yıldırım ve diğerleri, s.336.

açıktır. Herhangi bir kişi veya nesnenin durumunu değiştirmeyen bu tip etkisiz idari işlemler; idarenin görüş, düşünce, niyet ve tasarımlarını açıklayan gösterici işlemler olarak adlandırılmakta ve idari dava konusu olamayacakları kabul edilmektedir.¹³⁷

Fiyat istikrarının sağlanması temel amacı doğrultusunda belirlenen enflasyon hedefine ulaşılması için Bankanın kullandığı temel araç faiz oranlarıdır. Banka belirlediği faiz oranlarını kullanarak açık piyasa işlemleri gerçekleştirmekte ve bankalara borç verme ya da bankalardan borç alma faaliyetlerinde bulunmaktadır. Faiz oranlarının belirlenmesi işleminin hukuki niteliği bakımından ilk olarak incelenmesi gereken, işlemin konu bakımından hangi organın yetkisi dâhilinde olduğudur. Kanununun 22.maddesinde Banka Meclisi'nin görev ve yetkileri arasında *“Para politikası stratejisi ve enflasyon hedefi doğrultusunda uygulanabilecek para politikasına ve kullanılacak para politikası araçlarına ilişkin kararların alınması”* sayılmıştır. Aynı maddeye 2001 yılında eklenen 22/A maddesinde ise Para Politikası Kurulu'na *“Fiyat istikrarını sağlamak amacıyla para politikası ilke ve stratejilerini belirleme”* görevi verilmiştir. Söz konusu hükümler bir arada değerlendirildiğinde Para Politikası Kurulu kararlarının genel çerçeveyi belirleyen tavsiye niteliğinde kararlar olduğu, asli yetkinin ise Banka Meclisi'nde bulunduğu izlenimi edinilmektedir.¹³⁸ Ancak uygulamada yılda sekiz kez toplanan Para Politikası Kurulu'nun Merkez Bankası politika faiz oranını belirlediği ve bu kararın bir basın açıklaması¹³⁹ yoluyla kamuoyu ile paylaşıldığı görülmektedir. Sonuç olarak alınan faiz kararı tek taraflı bir irade beyanı ile ortaya çıkmış idari bir işlemdir. Bu idari işlemin doğrudan icrai bir niteliği bulunmamaktadır. Zira belirlenen faiz oranı ile repo ihalesine çıkılıp çıkılmaması ya da gecelik borç verme/alma faaliyetlerinde bulunulup bulunulmaması tamamen Bankanın takdirindedir. Bu faaliyetlerin hukuki niteliği ile ilgili tespitler bir sonraki başlıkta ayrıca incelenecektir.

¹³⁷ Yıldırım ve diğerleri, s.337.

¹³⁸ Uygun, S. 63-75.

¹³⁹ 25 Nisan 2019 tarih ve 2019-16 sayılı Para Politikası Kurulu Kararı:

<https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/2eb2f0ff-fcfe-4eb7-b1ca-5919e61b6669/DUY2019-16.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-2eb2f0ff-fcfe-4eb7-b1ca-5919e61b6669-mFk9Luj>

Bankanın önemli görev ve yetkilerinden biri de Türk Lirasının yabancı paralar ve altın karşısında değişim değerini tespit etmeye yönelik kur rejimini belirlemektir. Banka ülkede uygulanacak kur rejimini her yıl yayınladı 'Para ve Kur Politikası' metinleri ile duyurmaktadır. 5 Aralık 2018 tarihli '2019 Yılı Para ve Kur Politikası'¹⁴⁰ metninin 4.maddesinde 'dalgalı döviz kuru rejimi'nin devam ettirileceği belirtilmiştir. Dolayısıyla döviz kurları serbest piyasada belirlenmektedir. Merkez Bankası yalnızca gösterge niteliğinde olan ve resmi işlemlerde kullanılan döviz kurlarını belirler ve Kanunun 39.maddesi¹⁴¹ gereğince belirlenen bu kurlar Resmi Gazete'de günlük olarak yayınlanır.

Bankanın; para, kredi ve bankacılık konusunda en önemli görev ve yetkisi zorunlu karşılık oranlarının tespitidir. Kanunun 40.maddesinin II.bendi uyarınca; Bankalar ve Bankaca uygun görülecek diğer mali kuruluşlar, Banka nezdinde açılacak hesaplarda yükümlülükleri esas alınmak suretiyle nakden zorunlu karşılık tesis etmek zorundadırlar. Zorunlu karşılıkların hangi oranda belirleneceği Bankaca çıkartılan ve 25 Aralık 2013 tarih 28862 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 2013/15 sayılı 'Zorunlu Karşılıklar Hakkında Tebliğ' ile düzenlenmiştir. Söz konusu tebliğ hukuki nitelik bakımından düzenleyici işlem niteliğindedir. Bu düzenleyici işlem neticesinde girişilen faaliyetin niteliği bir sonraki bölümde değerlendirilecektir.

Zorunlu karşılık örneğinde olduğu gibi Bankanın çeşitli düzenleyici işlemler tesis ettiğini görmekteyiz. Kanunun 30.maddesinde; Bankanın idare, teşkilat ve hizmetlerine ilişkin yönetmelikleri hazırlama yetkisi Yönetim Komitesi'ne verilmiştir. Hazırlanan yönetmeliklerin onaylanması yetkisi ise Kanunun 22.maddesi uyarınca Banka Meclisi'ne aittir. Uygulamada Banka tarafından çıkartılan yönetmeliklerin genellikle Banka

¹⁴⁰ <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/e8681e26-e3e6-4476-b79d-b2aa9e8f34d2/2019ParaKur.pdf?MOD=AJPERES&CVID=>

¹⁴¹ 1211 sayılı Kanun'un 39.maddesinin 2.fikrası şu şekildedir: "Dördüncü madde gereğince, Banka Meclisince tayin olunacak altın ve döviz alış ve satış fiyatları ile 22 nci maddenin 3 üncü ve 5 inci bentleri uyarınca alınan kararlar Resmi Gazete ile ilan edilir."

personeline ilişkin yönetmelikler olduğunu görmekteyiz. Söz konusu yönetmelikler ile ilgili hususlar '2.3. Personelinin Hukuki Statüsü' kısmında ayrıntılı olarak incelenmiştir.

3.4. FAALİYETLERİNİN HUKUKİ NİTELİĞİ

Banka temel amacı olan fiyat istikrarını sağlamak ve sürdürmek için çeşitli faaliyetlerde bulunmaktadır. Bankanın temel görev ve yetkilerinin sayıldığı, Kanunun 4.maddesinin II.bendinin (c) fıkrasında; *“Banka, fiyat istikrarını sağlamak amacıyla bu Kanunda belirtilen para politikası araçlarını kullanmaya, uygun bulacağı diğer para politikası araçlarını da doğrudan belirlemeye ve uygulamaya yetkilidir.”* denilmektedir. Daha önce '3.3. İşlemlerinin Hukuki Niteliği' bölümünde de belirttiğimiz üzere, alınan faiz kararı tek başına icrai nitelikte bir hüküm değildir. Banka aldığı faiz kararı sonrasında, bu kararın uygulanması noktasında açık piyasa işlemleri olarak adlandırılan çeşitli faaliyetler gerçekleştirmektedir. Kanunun 52.maddesinde açık piyasa işlemleri şu şekilde düzenlenmiştir: *“Banka, para politikasının hedefleri çerçevesinde, para arzının ve ekonominin likiditesinin etkin bir şekilde düzenlenmesi amacıyla, Türk Lirası karşılığında menkul kıymet kesin alım satımı, geri alım vaadi ile satım ve geri satım vaadi ile alım işlemleri, menkul kıymetlerin ödünç alınıp verilmesi, Türk Lirası depo alınması ve verilmesi gibi açık piyasa işlemlerini yapabilir ve bu işlemlere aracılık edebilir.”* Bankanın en sık kullandığı açık piyasa işlemi bir hafta vadeli repo (geri satım vaadi ile alım) ihalesidir. Nitekim bir hafta vadeli repo ihale faiz oranı, Bankanın politika faiz oranı olarak belirlenmiş durumdadır. Yapılan ihale ile bankalar likidite ihtiyaçlarını, geri alım vaadi ile sattıkları menkul kıymetler karşılığında Merkez Bankası kaynaklarından sağlayabilmektedirler. Yürütülen bu faaliyette Merkez Bankası ile bankalar arasında kurulan sözleşme özel hukuk hükümlerine tabi olup, uyuşmazlıkların çözüm yeri adli yargıdır.¹⁴²

¹⁴² Uygun, s.121.

Bankanın kimi faaliyetlerini, genel amacı kamu düzeninin korunması olan idari kolluk faaliyetleri kapsamında değerlendirmek mümkündür. Temel unsurları; dirlik ve esenlik, güvenlik ve sağlık olan kamu düzeni kavramının içeriği son yıllarda genişlemiş ve ekonomik kamu düzeni de bu bağlamda değerlendirilmeye başlanmıştır.¹⁴³ Bankanın faaliyetleri arasında bu kapsamda değerlendirilebilecek başlıca faaliyet döviz alım ve satım müdahaleleridir. Önceki bölümde belirtildiği üzere ‘dalgalı döviz kuru rejimi’nin benimsenmiş olması nedeniyle Bankanın herhangi bir döviz kuru hedefi bulunmamaktadır. Ancak Kanunun 4.maddesinin I.bendinin (g) fıkrasında “*Finansal sistemde istikrarı sağlayıcı ve para ve döviz piyasaları ile ilgili düzenleyici tedbirleri almak*” Bankanın görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Bu nedenle döviz kurunda aşırı dalgalanmalar yaşanmasını önlemek adına banka zaman zaman döviz alım/satım müdahaleleri gerçekleştirmektedir. Bu faaliyetler ile finansal sistemde istikrarın sağlanmasını amaçladığından, toplumun maddi düzeninin korunması kapsamında idari kolluk faaliyeti olarak değerlendirilebilecektir.

Bankanın faaliyetleri arasında idari kolluk faaliyeti olarak değerlendirilebilecek bir diğer husus da zorunlu karşılık uygulamasıdır. Bir düzenleyici işlem niteliğinde olan ‘Zorunlu Karşılıklar Hakkında Tebliğ’ ile belirlenen oranlarda, Bankalar ve diğer mali kuruluşlar topladıkları mevduatın bir kısmını Merkez Bankası nezdinde tutmak zorundadırlar. Kanunun 40.maddesinin II.bendinin son fıkrasında zorunlu karşılıkları süresinde tesis etmeyen veya eksik tesis eden Bankalara karşı Merkez Bankasına yaptırım uygulama yetkisi verilmiştir. Buna göre; “*Banka, belirleyeceği usûl ve esaslara göre, eksik kısım için; Banka nezdindeki hesaplarda faizsiz mevduat tutulmasını istemeye veya cezaî faiz tahakkuk ettirmeye yetkilidir. Tahakkuk ettirilen cezaî faiz alacakları, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri gereğince tahsil edilir.*” Bu faaliyet ve yaptırım gücü bir arada değerlendirildiğinde, zorunlu karşılık tutulması uygulaması da toplumun maddi düzeninin korunması kapsamında kamu

¹⁴³ Yıldırım ve diğerleri, s.472-476; Gözübüyük, Tan, s.309.

düzeninden kabul edilebilecek nitelikte bir faaliyettir. Zira ayrılan zorunlu karşılıklar bankalarda mevduat bulunduran vatandaşların paralarını korumaya yönelik bir sigorta işlevi görmektedir. Dolayısıyla Bankanın zorunlu karşılık uygulamasına ilişkin faaliyetleri niteliği gereği idari kolluk faaliyetidir.

3.5. MERKEZ BANKASI “BAĞIMSIZLIĞI” KAVRAMININ HUKUKİ NİTELİĞİ

Merkez Bankası “Bağımsızlığı” kavramı temelde hukuki bir bağımsızlıktan ziyade iktisadi alandaki bağımsızlığı ifade etmek için kullanılmaktadır. Çalışmamızın niteliği gereği bu bağımsızlığın iktisadi boyutuna ayrıntılı olarak değinilmeyecektir. Ancak kısaca belirtmek gerekirse “bağımsızlığın” ana teması hükümetlerle merkez bankaları arasındaki ilişkidir. Merkez bankalarının hükümetlerden bağımsız olması ihtiyacının gerekçesi ise kamu harcamalarının para basılarak finanse edilmesi neticesinde enflasyonun baş göstermesidir.¹⁴⁴ Merkez bankalarının bağımsızlığı için “amaç bağımsızlığı” ve “araç bağımsızlığı” alt başlıkları kullanılmaktadır. Amaç bağımsızlığı, para politikaları neticesinde hedeflenecek amacı kimin belirleyeceği ile alakalıdır. Araç bağımsızlığı ise belirlenen amaca ulaşmak için kullanılacak para politikası araçlarının serbestçe belirlenip, kullanılmasıdır.¹⁴⁵ Ülkemiz Merkez Bankası'na dönecek olursak, 1211 sayılı Kanun Bankanın temel amacını fiyat istikrarını sağlamak olarak açıkça belirlemiştir. Ancak yine aynı yasada Bankanın uygulayacağı para politikalarını ve kullanacağı para politikası araçlarını doğrudan kendisinin belirleyeceği de hükme bağlanmıştır. Bu çerçeveden baktığımızda Bankanın amaç bağımsızlığına sahip olmadığını, ancak araç bağımsızlığına sahip olduğunu söyleyebiliriz.

Hukuki bağlamda bir kurumun bağımsızlığından ne anlamamız gerekiyor?

¹⁴⁴ Telman, s.114-116.

¹⁴⁵ Caner Bakır, **Merkezdeki Banka Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve Uluslararası Bir Karşılaştırma**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2007, s.28-29.

Şüphesiz ilk akla gelen alacağı kararların başka herhangi bir merci tarafından onaylanmasına ihtiyaç duyulmamasıdır. İdarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde bunu açıklayabilmek için kullanacağımız kavramlar “hiyerarşi” ve “idari vesayet”tir. Hiyerarşi idari makam ve görevlerin ast üst ilişkisi içerisinde aşağıdan yukarıya doğru birbirlerine bağlanmasını ifade eder.¹⁴⁶ İdari vesayet ise merkezi idarenin yerinden yönetim idareleri üzerinde sahip olduğu ve sınırları kanunla çizilmiş olan denetleme yetkisidir.¹⁴⁷ Hizmet bakımından yerinden yönetim idareleri özelinde bakacak olursak, kamu kurumu olarak da ifade ettiğimiz bu idarelerin en önemli özellikleri; kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulmuş olmaları, kamu tüzelkişiliğine sahip olmaları, özerk bir yapıya sahip olmaları ve özgüledikleri amaç bakımından uzmanlık ilkesine tabi olmalarıdır.¹⁴⁸ Bu özellikler içerisinde “özerklik” idari vesayet ile doğrudan bağlantılıdır. Özerklikten kastedilen görevli oldukları alanda yasayla kendilerine tanınmış bulunan yetkileri serbestçe kullanmalarıdır. İdari vesayet ise bu yetkilerin kullanımına merkezi idarenin ne kadar müdahil olabileceği ile alakalıdır. Kural olarak özerklik esas, idari vesayet ise istisnadır. Bu nedenle hangi işlemlerin idari vesayete tabi olduğu kanunda açıkça belirtilmelidir.¹⁴⁹ Açıkça düzenlenmemiş alanlarda idari vesayet yetkisi kullanılamaz. İşte bu istisnai bir yetki olma özelliği nedeniyle, idari vesayet derecesi kurumlara göre farklılık göstermektedir. Bazı kurumlarda çok bazılarında ise az olabileceği gibi, herhangi bir denetim ilişkisi kurulmamış olması da mümkündür.¹⁵⁰

Merkez bankası “bağımsızlığı” açısından konuyu değerlendirecek olursak; Banka'nın kamu tüzelkişiliği niteliğine yakın olduğu ve Türk İdari Teşkilatı içerisinde hizmet bakımından yerinden yönetim idareleri içerisinde değerlendirdiğimizi de göz önüne aldığımızda sözü edilen bağımsızlığın hukuki niteliği, kamu kurumlarının sahip olduğu özerklikten başka bir şey değildir. Bankayı genel idareden tamamen bağımsız, hiç

¹⁴⁶ Yıldırım ve diğerleri, s.31.

¹⁴⁷ Gözler, s.174.

¹⁴⁸ Yıldırım ve diğerleri, s.172-173; Gözler, s.466-474.

¹⁴⁹ Gözler, s.175.

¹⁵⁰ Yıldırım ve diğerleri, s.173.

bir şekilde hiyerarşi ve idari vesayet denetimine tabi olmayan bir kurum olarak nitelendirmek hukuken olanaksızdır.

1211 Sayılı Kanun'un 4.maddesinde “*Banka, bu Kanun ile kendisine verilen görev ve yetkileri, kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirir ve kullanır*” denilmektedir. Ancak, idari vesayet olarak değerlendirebileceğimiz pek çok başka hüküm de içermektedir. Bunların başında da Banka yöneticilerinin atanma usulleri gelmektedir. Banka Başkanı ve Başkan Yardımcıları Cumhurbaşkanınca atanmaktadır. Banka Meclisi ve Denetleme Kurulu üyeleri ise Hazine'nin kanuni güvenceye de sahip olan çoğunluk hissesi ile hâkim durumda olduğu Genel Kurul tarafından seçilmektedir. Bunun yanı sıra; enflasyon hedefinin hükümetle birlikte belirlenmesi, Banka sermayesinin Cumhurbaşkanının izniyle artırılabilmesi, yurt dışında Cumhurbaşkanının izniyle temsilcilik açılabilmesi, uluslararası kuruluşlarda Cumhurbaşkanının izniyle hissedar olunabilmesi gibi örnekler de Bankanın idari vesayet denetimine tabi olduğunu göstermektedir.

Temelde iktisadi bir anlam taşıyan merkez bankası “bağımsızlığı” kanımızca hukuken ayrıksı bir durum arz etmemektedir. Hizmet bakımından yerinden yönetim idareleri için geçerli olan temel ilkeler haricinde bir anlam taşımamaktadır. Banka, kanunun düzenlediği alanlarda görev ve yetkilerini kullanırken elbette ki bağımsız olarak hareket etmektedir. Ancak bu durum tüm diğer hizmet bakımından yerinden yönetim idareleri için de geçerlidir. İstisnai olan idari vesayet ise belirttiğimiz üzere her kurum için ayrı ayrı düzenlenmiştir. Banka için bu denetimin görece daha az tesis edilmiş olması, onu genel idarenin tamamen dışında bağımsız bir kurum olarak değerlendirmemize olanak vermemektedir.

SONUÇ

14.01.1970 tarih ve 1211 sayılı Kanun ile bir anonim şirket olarak kurulmuş bulunan Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın hukuki yapısı tartışmalıdır. Tartışmanın kilitlendiği nokta Bankanın hukuki kişiliğidir. Bankanın özel hukuk tüzelkişisi olduğu zikredilse de; faaliyetlerinin niteliği, personelinin statüsü, donatıldığı idari nitelikli yetkiler, alacaklarının amme alacağı kabul ediliyor olması gibi hususlar göz önünde bulundurulduğunda özel hukuk tüzelkişiliğine sahip olması eleştirilecek bir durumdur.

1211 sayılı Kanun Bankayı her ne kadar Kanunda hüküm bulunmayan hallerde özel hukuk hükümlerine tabi bir anonim şirket olarak tespit etmiş olsa da, Bankaya verilen görev ve yetkiler onu kamu hukuku alanından tamamen soyutlamaya imkân bırakmamaktadır. Bu nedenle çalışmamızda belirttiğimiz çeşitli yargı kararlarında da birbiriyle çelişen hükümlere rastlamaktayız. Bazı kararlarda Banka tamamen özel hukuk tüzelkişisi olarak değerlendirilirken, bazı kararlarda kamu tüzelkişisi olarak değerlendirilmektedir. Kimi kararlarda ise kamu tüzelkişiliğine yaklaşan ya da benzeyen gibi arada kalmış bir tüzelkişilik durumları tespiti yapılmaktadır.

Bankanın tüzelkişiliğinin tespiti mihenk noktasını oluşturmaktadır. Zira bunun net bir şekilde tespit edilmesi, Banka'nın Türk İdari Teşkilatı içerisindeki yerinin tespiti ve personelinin hukuki statüsü bakımından son derece önemlidir. Banka'nın kamu tüzelkişisi olarak kabul edilmesi durumunda hizmet yönünden yerinden yönetim idaresi olarak tespit edilmesi son derece kolaylaşacaktır. Yine benzer şekilde Bankayı kamu tüzelkişisi olarak belirleyecek olursak çalışanlarını da rahatlıkla diğer kamu görevlisi olarak kabul etmek mümkün görünmektedir.

Bankanın tüzelkişiliğine ilişkin bu için en uygun çözüm şüphesiz yasal düzenleme

yapılmasıdır. Kanunla kurulmuş bulunan diğer pek çok kamu tüzelkişisinde olduğu gibi, Bankanın kamu tüzelkişiliğine haiz olduğunun kanunda açıkça yazılması neticesinde söz konusu tartışmalar son bulabilecektir. Ancak kanımızca mevcut yapı içerisinde bu metot tek başına yeterli olmayacaktır. Bankanın anonim şirket statüsünde de değişiklik yapılması yerinde olacaktır. Zira Bankanın anonim şirket olarak kalması özel hukuk alanı ile bağlantısının devam etmesi anlamına gelecektir. Oysaki Bankanın anonim şirket yerine hizmet bakımından yerinden yönetim idaresi olarak Merkez Bankası Başkanlığı şeklinde yeniden yapılanması hukuken tartışmalı tüm alanları çözüme kavuşturacaktır. 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'na tabi olmayan Banka'nın anonim şirket olarak yapılması hususunda bir zorunluluk da bulunmamaktadır. Kanunla Banka'ya verilmiş bulunan görev ve yetkilerin kamu hizmeti niteliğinde olması ve Banka'nın kamu gücü ayrıcalıkları ile donatılmış olması da kanımızca bunu gerektirmektedir.

Kamusal bir amaç doğrultusunda kamu hizmeti görmek üzere kurulan kimi kurumların, Merkez Bankası örneğinde olduğu gibi, anonim şirket olarak kurulması uygulamasına günümüzde de sıkça rastlanmaktadır. Bugün belediyelere ait olan ve kamu hizmeti gören pek çok şirket bulunmaktadır. Benzer şekilde son yıllarda gündemde olan Kamu Garanti Fonu (KGF) da bir anonim şirket olarak kurulmuştur. Bu örnekleri çoğaltmak mümkündür. Söz konusu yapılanma tarzı Türk kamu yönetiminde ayrıksı bir model olarak bilinçli şekilde tercih edilmektedir. Oysaki üstlendikleri görev ve yetkiler ve faaliyetleri açısından klasik kamu kurumlarından çok da farkları bulunmayan bu yapılar, hukuk sisteminde sıkıntılar yaratmaktadır. Kimi zaman idarenin tabi olduğu denetim mekanizmalarından kaçınmak adına bu yola başvurulduğu düşünülebilir. Anayasamızda da ifadesini bulan idarenin eylem ve işlemleriyle bütünlüğü ilkesi bu model ile esnetilmeye çalışılmaktadır. Kanımızca bu usulden vazgeçilmesi ve mevcut anonim şirket yapılarının gözden geçirilmesi faydalı olacaktır.

Son olarak değinmemiz gereken bir husus da “özerk” ya da “bağımsız” olarak nitelendirilen ve Merkez Bankası örneğinde olduğu gibi tartışmalı bir hukuki statüye

sahip kurumların “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”ne geçilmesi sonrasındaki durumlarıdır. 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan halkoylaması ile hükümet sistemi değişikliği kabul edilmiştir. Söz konusu değişikliklerin önemli bir kısmı 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanlığı seçimi ile yürürlüğe girmiş ve “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” fiilen başlamıştır. Yeni sistemde halk tarafından doğrudan seçilen Cumhurbaşkanı sistemin merkezinde yer almaktadır. Yürütme ve yasama erkleri birbirinden ayrıldığından bakanlar artık meclis dışından Cumhurbaşkanı’na yardımcı figürler olarak konumlandırılmıştır. Ayrıca Cumhurbaşkanlığı teşkilatında muhtelif kurul ve ofisler ihdas edilmiştir. Cumhurbaşkanı sistemin tüm işleyişinden tek başına sorumludur. Oluşturulan bu yeni yapıda bağımsız ya da özerk kurumlardan bahsetmek çok da mümkün görünmemektedir. Zira halka karşı siyaseten sorumlu bulunan Cumhurbaşkanı kamusal nitelik taşıyan her tür eylem ve işlemi kontrolü altında tutmak durumundadır. Dolayısıyla bizim önermemizde de yer aldığı gibi hukuki statüsü tartışmalı kamusal nitelikte faaliyette bulunan kurumların anonim şirket yapılarının kaldırılması yeni sistemin ruhuna da daha uygun olacaktır.

KAYNAKLAR

11 Haziran 1930 Tarih ve 1715 Sayılı Mülga Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu: Madde Metinleri, Madde Değişiklikleri, Ek Kanunlar, Gerekçeler, Meclis Tutanakları, Tefsir Kararları, Ankara: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Yayını, 1987

14 Ocak 1970 Tarih ve 1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu: Madde Metinleri, Gerekçeler, Millet Meclisi Tutanakları, Cumhuriyet Senatosu Tutanakları, Ankara: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Yayını, 1988.

31.XII.1955'e Kadar İlave ve Tadilleri ile Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, Ankara: Ankara Basım ve Ciltevi, 1955

ABDULLAYEV, Anar, **Merkez Bankalarının Bağımsızlığı ve T.C. Merkez Bankası'nın Bağımsızlığının Ölçülmesi**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2002).

AKYILMAZ, Bahtiyar, Murat Sezginer, Cemil Kaya, **Türk İdare Hukuku**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019.

ALICI, Yaşar, **Bankacılık Kanunu Şerhi**, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 2007.

ALPTÜRK, Nevzat, **Merkez Bankacılığı**, Ankara: Türkiye Bankalar Birliği Yayını, 1972.

ARTUKMAÇ, Macit, **Merkez Bankacılığı ve Reeskont Muameleleri**, Ankara: T.C. Ziraat Bankası Matbaası, 1959.

ARTUN, Tuncay, **Türkiye'de Bankacılık**, İstanbul: Tekin Yayınevi, 1983.

ATAY, Ender Ethem, **İdare Hukuku**, 5.Bası, Ankara: Turhan Kitabevi, 2018.

BAKIR, Caner, **Merkezdeki Banka Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve Uluslararası Bir Karşılaştırma**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2007.

BORDO, Michael D., **A Brief History of Central Banks**, Cleveland/ABD: Federal Reserve Bank of Cleveland Research Department, 2007.

ÇAĞLAYAN, Ramazan, **İdare Hukuku Dersleri**, Ankara: Adalet Yayınevi, 2018.

DİZMAN, Arzu Seçil, **Merkez Bankası ve Dalgalı Kur Politikası: Türkiye Örneği**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008).

DURAN, Lütfi, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul: İstanbul Hukuk Fakültesi Yayını, 1982.

ERTUĞRULOĞLU, Mehmet, **Merkez Bankacılığında İnkışaflar**, Ankara: Örnek Matbaası, 1952.

GİRİTLİ, İsmet, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner, Kahraman Berk, **İdare Hukuku**, İstanbul: Der Yayınları, 2015.

GÖZLER, Kemal, **İdare Hukuku**, Cilt I, Bursa: Ekin Kitabevi, 2009.

GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref, Turgut Tan, **İdare Hukuku Genel Esaslar**, Cilt I, 12.Baskı,

Ankara: Turhan Kitabevi, 2018.

GÜNDAY, Metin, **İdare Hukuku**, 11.Baskı, Ankara: İmaj Yayınevi, 2017.

HATİBOĞLU, Zeyyat, **Para, Kredi ve Bankacılık**, İstanbul: Alagöz Yayınları, 1967.

HAWTREY, R.G., çev: Mahmut Nedim Sinaplı, **Merkez Bankacılığında İdare Sanatı**, 1936.

İŞIKTAÇ, Muhip Şeyda, **Uygulamada Bankacılar İçin Hukuk**, İstanbul: Denizbank Yayınları, 2001.

İŞBİR, K. Begüm, **Kamu Tüzel Kişiliği**, Ankara: Turhan Kitabevi, 2017

KİL, Sinem Artık, **5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu Işığında Görevi Kötüye Kullanma Suçu (TCK. M.257)**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2011).

KURT, İbrahim, Vural Günal, Talat Tuğçetin, **T.C. Merkez Bankası Kanunu Şerhi ve Yabancı Mevzuat ve Uygulama**, Ankara: Türkiye Bankalar Birliği Yayını, 1977.

MOLDİBİ, Fatma, **Türkiye'de Merkez Bankası ve Hazine İlişkileri**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: Marmara Üniversitesi Bankacılık ve Sigortacılık Enstitüsü, 1994).

ÖKÇÜN, A.Gündüz, **Türkiye İktisat Kongresi**, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1968.

ÖRNEK, Acar, **Kamu Yönetimi**, İstanbul: Meram Yayınları, 1998.

ÖZAY, İlhan, **Günüşğında Yönetim**, İstanbul: Filiz Kitabevi, 2004.

REİSOĞLU, Seza, **Bankacılık Kanunu Şerhi**, Ankara: Yaklaşım Yayınları, 2007.

TAN, Turgut, **Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri**, 2.Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2015.

TEKELİ, İlhan, Selim İlkin, **Para ve Kredi Sisteminin Oluşumunda Bir Aşama: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası**, 2.Baskı, Ankara: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Yayını, 1997.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Tarihçesi ve Görevleri, 2.Baskı, Ankara: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Yayını, 2019.

TEKİNALP, Ünal, **Banka Hukukunun Esasları**, İstanbul: Beta Yayınları, 2009.

TELMAN, Ö. Turgut, **Merkez Bankalarının Bağımsızlığı**, İstanbul: Güray Matbaası, 1994 Turgut, **Merkez Bankalarının Bağımsızlığı**, 1994.

UYGUN, Mehmet Şerif, **Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın Türk Devlet Teşkilatındaki Yeri ve Avrupa Merkez Bankası ile Karşılaştırılması**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008).

YAŞAR, Hasan Nuri, **İdare Hukuku**, İstanbul: Der Yayınları, 2016.

YAYLA, Yıldızhan, **İdare Hukuku**, 2.Baskı, İstanbul: Beta Yayınları, 2010.

YILDIRIM, Turhan, Melikşah Yasin, Nur Kaman, H.Eyüp Özdemir, Gül Üstün, Özge

Okay Tekinsoy, **İdare Hukuku**, 7.Baskı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2018.

ZARAKOLU, Avni, **Merkez Bankacılığı Bilgisi**, Ankara: Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Yayını, 1988.

ZARAKOLU, Avni, **Bankacılar İçin Para ve Kredi Bilgisi**, Ankara: Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Yayını, 1974.

