

BANKACILIK DÜZENLEME VE DENETLEME KURUMU'NUN BANKALARA EL KOYMA VE DENETLEME YETKİSİ

Ahmet Emrah AKYAZAN*

1. GİRİŞ

Düzenleyici ve Denetleyici Kamu Kurumları veya Bağımsız İdarî Otoriteler olarak ifade edilen kurumlar arasında yer alan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), 18.06.1999 tarihinde kabul edilen 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile oluşturulmuştur.

Türkiye'nin yaşadığı ekonomik krizlerde önemli bir yeri olan bankacılık sisteminin sorunlarının çözümü için bağımsız yapıda bir kurumun ortaya çıkmasında, İnternational Monetary Found (İMF)'un bu konudaki talebi de etkili olmuştur. Ekonomik kriz nedeniyle İMF ile sürdürülen kredi görüşmelerinde İMF, bankacılık sisteminin ciddi bir kontrol altına alınmasını ve bunun için bankaların bağımsız bir kuruluş tarafından denetlenmesinin zorunlu olduğunu öne sürmüştür.

BDDK kuruluncaya kadar Türkiye'de bankalar, Maliye Bakanlığı bünyesindeki Bankalar Yeminli Murakıpları Kurulu tarafından denetleniyor ve hazırlanan raporlar Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu bakanlık tarafından değerlendirilerek, gerekli önlemler alınıyordu. Ancak siyasi nedenlerle, bazen alınması gereken önlemlerin geciktirildiği veya hiç alınmadığı, bu nedenlerle bankacılık sistemi içinde problemli bankaların da faaliyetlerine devam edebildikleri görülmüyordu. Bu durum, bankacılık sisteminin zayıflamasına ve ekonomik krizlerde ek sorunlar çıkmasına sebep oluyordu.

* Avukat, Ankara Barosu.

Tüm bu nedenlerle, 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nda BDDK'nın kuruluşu, görevleri ve yetkileri belirlenerek, bankaların denetlenmesi ve bankaların faaliyetleri ile ilgili düzenlemelerin yapılması görev ve yetkileri Bakanlar Kurulu'ndan alınmış ve bağımsız bir idari otoriteye verilmiştir. Bu suretle BDDK, bankacılık alanında Düzenleme ve Denetleme görevini yerine getiren, icraî karar alma yetkisine sahip, bağımsız nitelikte bir kuruluş olarak ihdas edilmiştir.

Türkiye'nin ciddi ekonomik krizlerin içinden geçtiği bir dönemde kurulan BDDK ile ilgili olarak bir yıl kadar süren hazırlık dönemini takiben, 23.03.2000/313 tarih ve sayılı kararname ile (31.03.2000/Mükerrer 24006 tarih ve sayılı RG,) başkan ve üyeleri tayin edilmiş; 21.05.2000/730 tarih ve sayılı kararname ile (22.06.2000/24087 tarih ve sayılı RG,) BDDK üyeleri ile personelinin uyacakları meslekî ilkeler belirlenmiş; 21.05.2000/729 tarih ve sayılı kararname ile (22.06.2000/24087 tarih ve sayılı RG,) BDDK Teşkilât Yönetmeliği yürürlüğe konulmuş; 03.07.2000/1005 ve 1007 tarih ve sayılı kararnameler ile (05.08.2000/24231 tarih ve sayılı RG,) BDDK başkan ve üyeleri ile personelinin ücret ve diğer mali hakları tespit edilmiştir.

BDDK 2000 yılı Ağustos ayından itibaren faaliyete geçmiş ve ilk düzenlemesini 26.08.2000/24152 tarih ve sayılı *Resmî Gazete'*de yayınlanan "*Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Yönetmeliği*"ni hazırlayarak yapmıştır.

2. BANKACILIK DÜZENLEME VE DENETLEME KURUMUNUN YAPISI, ÇALIŞMA ESASLARI, GÖREV VE YETKİLERİ

BDDK ile ilgili hükümler, 03.12.1999/4491, 12.05.2001/4672, 30.01.2002/4743 ve 12.12.2003/5020 tarih ve sayılı kanunlarla da bazı değişikliklere uğramıştır.

I. BDDK'nın Yapısı ve Çalışma Esasları

BDDK kamu tüzel kişiliğine sahiptir. İdari ve Mali özerkliği vardır. Kurumun merkezi Ankara'dadır. Kurum gerekli gördüğü yerlerde teşkilat kurabilir.

Kurumun karar organı, biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere

yedi üyeden oluşan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'dur. Kurul başkanı kurumun da başkanıdır. Üyelerin, hukuk, iktisat, maliye, bankacılık, işletme, siyasal bilgiler, kamu yönetimi ve dengi dallarda veya bu dallarla ilgili mühendislik alanlarında en az lisans düzeyinde, mühendislik dalında lisans düzeyinde eğitim görmüş olanların ise, belirtilen alanlarda lisansüstü öğrenim görmüş olmaları gerekir.

Üyeler, en az üçü bankacılık olmak üzere, maliye-finance alanında en az 10 yıl deneyim sahibi ve üst düzey yöneticilik yapmış veya yukarıda sayılan öğrenim dallarında en az 10 yıl öğretim üyeliği yapmış olan adaylar arasından, ilgili Bakanın önerisi üzerine Bakanlar Kurulu'na atanır. Bakanlar Kurulu, üyelerden birini başkan, birini de ikinci başkan olarak görevlendirir.

Kurul başkan ve üyelerinin görev süreleri altı yıldır. Süreleri biten üyeler yeniden seçilebilirler. Başkanlık ve üyelikler görev süreleri dolmadan herhangi bir sebeple boşaldığı takdirde, boşalan yerlere yukarıda belirtilen esaslar dâhilinde iki ay içinde seçim ve atama yapılır. Bu şekilde atananlar, yerine atandıkları kişinin süresini tamamlar.

Kurul başkan ve üyelerinin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilemez. Ancak atanmaları için gerekli şartları kaybettikleri veya yasaklı bulundukları faaliyetlerde bulundukları anlaşılan, ya da görevleri ile ilgili olarak işledikleri suçlardan dolayı, haklarında verilen mahkûmiyet kararı kesinleşen Kurul başkan ve üyeleri, süreleri dolmadan Başbakan'ın onayı ile görevden alınırlar. Bu durumda en geç iki ay içinde üye ataması yapılır.

Kurul üyeleri, özel bir kanuna dayanmadıkça resmî veya özel hiçbir görev alamaz, dernek, vakıf, kooperatif ve benzeri yerlerde yöneticilik yapamaz, ticaretle uğraşamaz, serbest meslek faaliyetinde bulunamaz, ücret karşılığı ders ve konferans veremez, sınav ve benzeri görev alamaz, her türlü ortaklıklarda pay sahibi olamazlar. Kurul üyeleri bu görevlerine atanmalarını izleyen 30 gün içinde maliki oldukları payları üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar sıhrî hısımları dışındakilere satmak veya devretmek suretiyle elden çıkarmak zorundadırlar.

Kurul üyeleri, Yargıtay Birinci Başkanlık Kurulu huzurunda, görevlerinin devamı süresince görevlerini tam bir dikkat ve dürüstlük ile yürüteceklerine, kanun hükümlerine aykırı hareket etmeyeceklerine ve ettirmeyeceklerine dair yemin ederler.

Kurul, Başkan veya bulunmadığı hallerde İkinci Başkan'ın başkanlığında, en az beş üyenin hazır bulunması ile toplanır. Kurul kararları en az dört üyenin aynı yöndeki oyuyla alınır. Kurul kararları kesindir.

Kurumun genel yönetim ve temsili ile Kurulca alınan kararların yürütülmesi başkana aittir.

Kurul üyeleri ile Kurum'un her türlü personeli, çalışmaları ve denetlemeleri sırasında ilgililere ve üçüncü kişilere ait öğrendikleri sırları, bu konuda yetkili mercilerden başkasına açıklayamazlar ve kendi yararlarına kullanamazlar. Bu yükümlülük görevden ayrılmalarından sonra da devam eder.

Kurum'un, para, evrak ve her çeşit malları devlet malı hükmündedir. Kurul üyeleri ve Kurum personeli, görevleri esnasında veya görevleri nedeniyle işledikleri ve kendilerine karşı işlenen suçlar bakımından devlet memuru sayılırlar.

Kurum, görevleri ile ilgili konularda bakanlıklardan, ilgili resmî ve özel kuruluşlar ile kişilerden, gizli olsalar dahi, her türlü belge ve bilgiyi isteyebilir.

Kurum çalışmaları için başkana, görevlerinde yardımcı olmak üzere, Kurul kararıyla üç Başkan Yardımcısı atanır.

Kurumun hizmet üniteleri; görev ve yetkilerin gerektirdiği sayıda Daire Başkanlıkları, Bankalar Yeminli Murakıpları Kurulu, Danışma Birimleri ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşur.

Bankalar Yeminli Murakıpları Kurulu Başkanı, Kurum Başkan Yardımcısı statüsündedir.

II. BDDK'nın Görev ve Yetkileri

BDDK, Bankalar Kanunu'nun ve ilgili diğer mevzuatın, Bankalar Kanunu'nda gösterilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler de yapmak suretiyle uygulanmasını sağlamak, uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak, tasarrufların güvence altına alınmasını sağlamak ve Bankalar Kanunu ile verilen diğer görevleri yapmak ve yetkileri kullanmakla görevlidir.

Belirtilen bu görev ve yetkiler, Bakanlar Kurulu'nun bankacılık alanındaki tüm yetkilerini BDDK'ya devretmiş olduğunu göstermektedir.¹

Bankaların kurulması, denetlenmesi, şube açması, bir başka banka ile birleştirilmesi ve gerekli hallerde tasfiyesi ile ilgili karar ve işlemler BDDK tarafından ifa edilecektir.

Mevduata verilecek güvence sınırları, BDDK tarafından, ekonomideki ve bankacılık sektöründeki gelişmelere göre yeniden belirlenebilecektir. Nitekim daha önce sınırsız mevduat güvencesi mevcutken, 2004 yılı Ağustos ayından itibaren BDDK kararıyla bir kişiye ait mevduatın her bankadaki 50 milyar TL'lik (50.000YTL) kısmı mevduat güvencesi içinde kabul edilmiştir.

Bir kişinin doğrudan veya dolaylı olarak banka sermayesinin %10'unu ve fazlasını temsil eden payları alması, BDDK'nın iznine tâbidir. Aynı şekilde, banka sermayesinin %10 veya daha fazlasına sahip olan kişilerin sermaye paylarının doğrudan veya dolaylı olarak el değiştirmesi de BDDK'nın iznine tâbidir.

Bir bankanın faaliyetleri tehlike sınırlarına doğru gittiği takdirde, BDDK bu bankadan bir plan çerçevesinde bu durumun düzeltilmesini istemeye yetkilidir.

BDDK tarafından hazırlanan plana rağmen mali yapısını düzeltemeyen bir banka, Kurul'un en az 5 üyesinin olumlu oy kullanmasıyla Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na (TMSF) devredilebilecek veya bu bankanın bankacılık işlemleri yapma ve/veya mevduat kabul etme yetkisi kaldırılabilir.

Bankaların devir ve birleşmelerine ilişkin usul ve esaslar BDDK tarafından belirlenerek, Kurul tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle yürürlüğe konulacaktır.

Esas itibarıyla BDDK, Kurul kararıyla, Bankalar Kanunu'nun uygulanmasına ilişkin yönetmelik ve tebliğler çıkarmaya yetkilidir. BDDK yetkilerini, düzenleyici işlemler tesis ederek ve özel nitelikli kararlar

¹ Sarısu, Ayhan, *Tüm Yönleriyle Bankalar Kanunu*, s. 5, *Ekonomist Dergisi Eki*, 20 Şubat 2000.

olarak kullanır. Düzenleyici işlem niteliğindeki yönetmelik ve tebliğler, *Resmî Gazete*'de yayımlanarak yürürlüğe konulur. Özel nitelikli BDDK kararlarından gerekli görülenler, Kurum'un haftalık bülteni ile kişi ve kuruluşlara duyurulur.

III. BDDK'nın Denetlemeler Sonucunda Alacağı Tedbirlerle İlgili Yetkileri

A. BDDK, bir bankada yapılan denetlemeler sonucunda;

- Bankalar Kanunu'na aykırı,
- Bankalar Kanunu'na dayanılarak alınan kararlara ve yapılan düzenlemelere aykırı,
- Bankacılık ilke ve teamüllerine aykırı,
- Bankanın emniyetli şekilde çalışmasını tehlikeye düşürecek nitelikte,

İşlemleri tespit etmesi halinde, bu bankaya belirli bir süre vererek söz konusu aykırı ve hatalı işlemlerin düzeltilmesini ve tekrarına meydan verilmemesi için gerekli tedbirlerin alınmasını ister. Hatalı ve aykırı işlemleri yapan banka sorumluları için cezaî işlemler ayrıca uygulanır.

Banka, verilen süre içinde BDDK'nın alınmasını istediği tedbirleri almak ve bu tedbirlerin uygulamasını BDDK'ya bildirmek zorundadır.

BDDK'nın istediği tedbirlerin banka tarafından alınmaması veya bankanın emniyetli şekilde çalışmasını tehlikeye düşürecek nitelikte işlemlerin tekrarlanması halinde BDDK, bu aykırı ve hatalı işlemlerin mahiyet ve önemine göre, aşağıdaki önlemleri almaya yetkilidir:

a. Bankanın faaliyetlerini, faaliyet türleri itibarıyla tüm teşkilâtında veya gerekli gördüğü şubelerinde veya muhabirleriyle olan ilişkilerinde kısıtlamak.

b. Bankanın yönetim kurulu üyelerinin hepsini veya bir kısmını görevden alarak veya üye sayısını artırarak yönetim kuruluna yeni üyeler atamak.

c. Bankanın mevduat sigortası primlerini yükseltmek veya kabul ettiği mevduatı yüzde yüz karşılığa tâbi tutmak.

BDDK'nın bankaya atayacağı yönetim kurulu üyelerinin ücretleri Kurul'ca tespit olunur ve BDDK tarafından ödenir.

B . BDDK, bir bankada;

- Bankanın varlıklarının vade itibariyle taahhütlerini karşılayamadığını,

- Bankanın likiditeye ilişkin düzenlemelere uymadığını, tespit ettiği takdirde, uygun bir süre vererek:

- a. Bu durumun düzeltilmesini isteyebilir.

- b. Uzun vadeli veya duran değerlere yatırım yapılmamasını isteyebilir.

- c. İştirakler ve gayrimenkuller gibi duran değerlerin satılmasını isteyebilir.

C . BDDK, bir bankanın özkaynaklarının, sermaye yeterliliğine ilişkin düzenlemelere göre yetersiz kaldığını tespit ettiği takdirde;

- a. Sermaye artırımını ve sermaye benzeri kaynak temin edilmesi suretiyle bu durumun düzeltilmesini isteyebilir.

- b. Kâr dağıtılmamasını, yönetim kurulu üyeleri ile genel müdür ve yardımcılara her ne ad altında olursa olsun verilen ek ödemelerin durdurulmasını isteyebilir.

- c. Zarar doğurduğu tespit edilen faaliyetlerin sınırlandırılmasını veya durdurulmasını isteyebilir.

- d. Verimi düşük veya verimsiz varlıkların elden çıkarılması isteyebilir.

D. BDDK, bir bankanın;

- a. Yukarıdaki (B) ve (C) bölümlerinde belirtilen tedbirleri alma-

dığını veya bu tedbirleri almasına rağmen mali bünyesinin güçlenmediğini,

b. Yükümlülüklerini vadesinde yerine getiremediğini,

c. Yükümlülüklerinin toplam değerinin, varlıklarının toplam değerini aştığını,

d. Faaliyetine devamının, mevduat sahiplerinin hakları ve mali sistemin güven ve istikrarı bakımından tehlike arzettiğini,

tespit ettiği takdirde, Kurul en az beş üyesinin aynı yöndeki oylarıyla alınan kararlar, temettü hariç ortaklık hakları ile bankanın yönetim ve denetimini TMSF'ye devretmeye veya bu bankanın bankacılık işlemleri yapma ve/veya mevduat kabul etme iznini kaldırmaya yetkilidir.

E . BDDK bir bankanın yönetim ve denetimini doğrudan ya da dolaylı olarak tek başına veya birlikte elinde bulunduran ortakların, banka kaynaklarını bankanın emniyetli şekilde çalışmasını tehlikeye düşürecek biçimde, doğrudan veya dolaylı olarak kendi lehlerine kullandıklarını veya bankayı bu suretle zarara uğrattıklarını tespit ettiği takdirde, Kurul en az beş üyesinin aynı yöndeki oyuyla alınan kararlar bankanın temettü hariç ortaklık hakları ile bankanın yönetim ve denetimini TMSF'ye devretmeye yetkilidir.

Görüldüğü gibi BDDK'nın bankaları denetlemesi sonucunda alacağı tedbirler iki ana grupta toplanmaktadır:

1. Belirlenecek çeşitli tedbirlerin bankalara bildirilmesi ve bu tedbirlerin eksiksiz olarak uygulanması suretiyle bankaların sağlıklı bir yapıya kavuşturulması.

2. Bankaların bu tedbirlerle sağlıklı bir yapıya kavuşturulamaması veya banka ortaklarının banka kaynaklarını kendileri için kullanmaları halinde, bankanın yönetim ve denetiminin TMSF'ye devredilmesi.

TMSF Bankalar Kanunu'nun 15. maddesindeki düzenlemeye göre tüzel kişiliği haiz bir kuruluş olup, bankalardaki tasarruf mevduatının sigortasını yapar. Bu temel görevinin yanında TMSF yukarıda açıklanan şekilde BDDK'nın kararıyla kendisine intikal ettirilen bankaların mali bünyelerinin güçlendirilmesi, yeniden yapılandırılması, kurulacak yeni

bir bankaya veya mevcut bankalara ya da üçüncü kişilere devredilmesi işlemleri ile de görevlidir.

TMSF kendisine intikal ettirilen bankanın güçlendirilmesini veya devredilmesini sağlayamadığı takdirde, bu bankanın bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izinlerinin kaldırılmasını BDDK'dan isteyebilir.

BDDK tarafından bankanın bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izinlerinin kaldırılması halinde, Bankalar Kanunu'nun 16. maddesi hükümleri çerçevesinde TMSF bankadaki mevduat sahipleri ile diğer alacaklıların haklarını korumaya yönelik tüm tedbirleri almakla görevlidir.

TMSF, bankadaki sigortalı mevduatı hak sahiplerine ödeyerek, mevduat sahipleri yerine bankanın doğrudan doğruya iflasını ister. İflas kararı alınması halinde TMSF, iflas masasına imtiyazlı alacaklı sıfatıyla iştirak eder ve kanunlardan doğan özel ayrıcalıklı yetkileriyle bankayı tasfiye eder.

İflasına karar verilen bankanın TMSF'ye olan borçları, masanın nakit durumuna göre, sıra cetvelinin kesinleşmesi beklenmeksizin ödenir.

Kanuna aykırı eylem ve işlemleriyle bankanın iflasına neden olan yönetim kurulu ve kredi komitesi başkan ve üyeleri ile imtiyazları bankayı ilzam eden memurları ile kanunsuz şekilde menfaat temin eden banka ortakları hakkında şahsi sorumluluk davalarının açılmasına ve/veya şahsen iflaslarının istenmesine de TMSF karar vermektedir. (Bankalar Kanunu'nun 17. maddesi uyarınca)

Bu şahıslardan mahkemece iflasına karar verilenler hakkındaki takibi, alacaklı sıfatıyla TMSF yürütür.

3. BANKACILIK DÜZENLEME VE DENETLEME KURUMUNUN BANKALARA EL KOYMA KARARLARI

BDDK, bankacılık sektörünün sorunlarının en yoğun şekilde yaşandığı bir dönemde kurulmuş olmasının sonucunda, faaliyetlerini izleyen dönemde çok sayıda bankanın, bankacılık yapma ve mevduat kabul etme izinlerini kaldırmış, bazılarını de TMSF'ye devretmiştir.

BDDK, bu konuda ilk uygulamasını, 28.09.2000/59 tarih ve sayılı kararı ile gerçekleştirmiş ve merkezi Lefkoşe’de bulunan Kıbrıs Kredi Bankası Ltd. İstanbul – Türkiye Merkez Şubesinin, bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izinlerini, 4389 sayılı Bankalar Kanunu’nun 14. maddesinin 3 numaralı fıkrasına istinaden kaldırmıştır. (28.09.2000/24184 tarih ve sayılı RG,)

BDDK, ikinci uygulamasını, 06.12.2000/122 ve 06.12.2000/123 tarih ve sayılı kararları ile gerçekleştirmiştir. 122 sayılı kararı ile Park Yatırım Bankası AŞ’nin bankacılık işlemleri yapma iznini, 4389 sayılı Bankalar Kanunu’nun 14. maddesinin 3 numaralı fıkrası ile 20. maddesinin 2 numaralı fıkrasına istinaden kaldırmıştır. Park Yatırım Bankası AŞ mevduat kabul eden bir banka olmadığı için, mevduat kabul etme izninin kaldırılması söz konusu olmamıştır.

BDDK’nın, 123 sayılı kararı, o dönemde bankacılık sisteminde önemli bir payı olan Demirbank T.AŞ ile ilgilidir. BDDK, Demirbank TAŞ’ni, zararları özkaynaklarını aştığı, yükümlülüklerini vadesinde yerine getiremediği, faaliyetine devamının mali sistemin güven ve istikrarını tehlikeye düşüreceği gerekçeleriyle, TMSF’ye devretmiştir. (06.12.2000/Mükerrer 24252 tarih ve sayılı RG,)

BDDK’nın Demirbank T.AŞ ile ilgili kararı, gerek kararın alındığı dönemde, gerekse sahiplerinin daha sonraki hukuki girişimleri çerçevesinde, çok tartışılan bir karar olmuştur.

BDDK’nın TMSF’ye devir kararından sonra Demirbank T.AŞ 20.09.2001’de HSCB Bank Plc’ye satılmış ve hisse devir sözleşmesi imzalanmıştır.

Fiili hisse devri 30.10.2001’de gerçekleştirilmiştir. Devir işlemi 14.12.2001’de tescil edilmiş olup, banka halen HSCB Bank AŞ olarak faaliyet göstermektedir.^{2,3}

22.12.1999 tarihinde, BDDK’nın kurulmamış olduğu dönemde, Bakanlar Kurulu kararıyla (22.12.1999/Mükerrer tarih ve sayılı RG,)

² Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Yıllık Raporu 2001, s. 15, BDDK Yayını.

³ Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı, Kasım 2002, s. 28, BDDK Yayını.

TMSF'ye devredilen ve TMSF tarafından Sümerbank AŞ bünyesinde birleştirilen Egebank AŞ'nin Yurt Ticaret ve Kredi Bankası AŞ'nin, T. Tü-tüncüler Bankası Yaşarbank AŞ'nin ve Bank Kapital TAŞ'nin bankacılık yapma ve mevduat kabul etme izinleri, BDDK'nın, 18.02.2001/178 tarih ve sayılı kararı ile kaldırılmıştır. (18.02.2001/24322 tarih ve sayılı RG,)

BDDK 27.02.2001/189 tarih ve sayılı kararıyla, Ulusal Bank TAŞ'nin, temettü hariç ortaklık hakları ile yönetim ve denetiminin, 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun 14. maddesinin 3 numaralı fıkrasına istinaden TMSF'ye devredilmesine karar vermiştir. (28.02.2001/Mükerrer 24332 tarih ve sayılı RG,)

BDDK'nın bir sonraki önemli kararı, bankacılık sisteminde önemli bir payı olan İktisat Bankası TAŞ hakkında olmuştur. BDDK, 14.03.2001/198 tarih ve sayılı kararıyla, İktisat Bankası TAŞ'nin, temettü hariç ortaklık hakları ile yönetim ve denetimini, 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun 14. maddesinin 3 ve 4 numaralı fıkralarına istinaden TMSF'ye devretmiştir. Kararda dikkati çeken husus, bankanın kaynaklarını, hissedarların oluşturduğu sermaye grubuna aktararak, bankanın emniyetli bir şekilde çalışmasının tehlikeye düşürüldüğünün vurgulanmasıdır. (15.03.2001/Mükerrer 24343 tarih ve sayılı RG,)

İktisat Bankası TAŞ'nin bankacılık lisansı 28.12.2001'de kaldırılmış ve 04.02.2002'de Bayındırbank ile birleştirilmiştir.

TMSF'ye devredilmiş bulunan Ulusal Bank T.AŞ TMSF tarafından Sümerbank ile birleştirilmiş ve BDDK, 08.05.2001/290 tarih ve sayılı kararı ile Ulusal Bank TAŞ'nin bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izinlerini kaldırmıştır. (20.05.2001/24407 tarih ve sayılı RG,)

15.06.2001 tarihli ve 346 sayılı kararında BDDK üç banka hakkında önemli uygulamalar başlatmıştır. BDDK bu tarihte, daha önce TMSF'ye devredilen ve TMSF tarafından satış prosedürleri gerçekleştirilemeyen İnterbank AŞ ve Eskişehir Bankası TAŞ'nin tüm aktif ve pasifleriyle Etibank AŞ bünyesinde devren birleştirilmesine ve Etibank AŞ bünyesinde devren birleştirilen bu iki bankanın mevduat kabul etme ve bankacılık işlemleri yapma izinlerinin 02.07.2001 tarihi itibarıyla kaldırılmasına ayrıca tüm hak ve yükümlülüklerinin Etibank AŞ'ye hukuken devrinin temin edilmesinden sonra, tüzel kişiliklerinin sona erdirilerek Ticaret

Sicili'nden terkin edilmelerinin sağlanmasına karar verilmiştir.

BDDK 346 sayılı kararının 6. maddesi ile de, Türk Ticaret Bankası AŞ'nin, bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izninin, bankanın zarar üretmesinin önlenememesi ve satış imkânının bulunmaması nedeniyle, 01.07.2001 tarihi itibarıyla kaldırılmasına ve tasfiyesinin TTK'nın infisah ve tasfiyeye ilişkin hükümleri ile 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun 18. maddesi kapsamında ve banka ana sözleşme hükümlerine göre gerçekleştirilmesini ve tasfiye işlemlerinin yürütülmesi hususunda TMSF'nin yetkili olmasını öngörmüştür.

Türk Bankacılık Sistemi'nin en eski ve bir dönemde ilk beş bankası arasında yer almış bulunan Türk Ticaret Bankası AŞ'nin bankacılık sisteminden çıkarılması, BDDK'nın yukarıdaki kararından da anlaşılacağı gibi, daha değişik bir hukuki çerçeve içinde gerçekleştirilmiştir.

BDDK 09.07.2001 tarihli kararıyla 5 bankayı TMSF'ye devretmiş, 2 yatırım bankasının da bankacılık yapma izinlerini kaldırmıştır: (10.07.2001/24458 tarih ve sayılı RG,)

- 379 ve 381 sayılı kararlarla Sitebank AŞ'nin ve Millî Aydın Bankası TAŞ'nin (Tarişbank) temettü hariç ortaklık hakları ile yönetim ve denetimi Bankalar Kanunu'nun 14. maddesinin 3 numaralı fıkrasına istinaden TMSF'ye devredilmiştir.

- 382, 383, 384 sayılı kararlarla, Kentbank AŞ, Bayındırbank AŞ ve Ege Giyim Sanayicileri Bankası AŞ (EGS Bank) banka kaynaklarını bankaların emniyetli bir şekilde çalışmasını tehlikeye düşürecek şekilde, hissedarların oluşturduğu sermaye gruplarına aktardıkları için ve mali bünyelerindeki zayıflığın mevduat sahiplerinin haklarını tehlikeye düşürmesi nedeniyle, Bankalar Kanunu'nun 14. maddesinin 3 ve 4 numaralı fıkralarına istinaden TMSF'ye devredilmiştir.

Kentbank AŞ'nin ve EGS Bank'ın bankacılık lisansları sırasıyla, 28.12.2001 ve 18.01.2002 tarihlerinde kaldırılmış ve bu bankalar sırasıyla, 04.02.2002 ve 18.01.2002 tarihlerinde Bayındırbank ile birleştirilmiştir.

- 378 ve 380 sayılı kararlarla, Atlas Yatırım Bankası AŞ'nin bankacılık işlemleri yapma yetkileri kaldırılmıştır.

30.11.2001 tarihinde Toprakbank AŞ BDDK kararıyla TMSF'ye devredilmiş, 30.09.2002 tarihi itibarıyla de bankacılık yapma ve mevduat kabul etme izinleri kaldırılarak, Bayındırbank ile birleştirilmiştir.⁴

BDDK tarafından yapılan denetimler sonucunda 31.12.2001 itibarıyla yaklaşık 2 milyar dolar tutarında sermaye açığı olduğu tespit edilen Pamukbank'ın yönetim ve denetimi, BDDK'nın 18.06.2002/742 tarih ve sayılı kararı ile 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun 14. maddesinin 3 ve 4 numaralı fıkralarına istinaden TMSF'ye devredilmiştir.

Pamukbank 2004'ün sonlarında da Halk Bankası ile birleştirilerek, bankacılık sisteminden tasfiye edilmiştir.

BDDK'nın, bankalara el koyma kararları arasında en büyük sansasyon yaratan uygulaması ise, T. İmar Bankası AŞ ile ilgili olanıdır. BDDK 03.07.2003 tarihinde bu bankanın bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izinlerini kaldırmıştır. Bu tarihten sonra BDDK tarafından T. İmar Bankası AŞ'de yapılan denetlemeler sonucunda:

- Gerçek mevduat tutarının gizlendiği,
- İzinsiz olarak Devlet İç Borçlanma Senetleri satıldığı,
- İşlemlerin kayıt dışı bırakıldığı,
- Vergi kaçırıldığı,
- Şubelerce gerçekleştirilen muhasebe kayıtlarında, Genel Müdürlük tarafından düzenlenen muhasebe kayıtları ile, hesap bakiyelerinin değiştirildiği,
- Bankanın gerçek varlıklarını fazla, yükümlülüklerini ise az göstermek amacıyla bilgisayar teknolojisinin kullanıldığı,
- Kamu otoritelerine yanıltıcı bilgi verildiği,

tespit edilmiştir.⁵

Ancak bütün bu hususların, özellikle izinsiz olarak Devlet İç Borç-

⁴ Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı, Nisan 2003, s. 38, BDDK Yayını.

⁵ Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Yıllık Raporu 2003, s. 63 – 64, BDDK Yayını.

lanma Senetleri satışlarının, BDDK başta olmak üzere, Maliye Bakanlığı, Hazine, Merkez Bankası, Sermaye Piyasası Kurulu gibi konu ile ilgili kamu otoriteleri tarafından niçin daha önce tespit edilememiş olduğu da, olayın karanlıkta kalan önemli bir yönüdür.

T. İmar Bankası'nın, gerek Devlet İç Borçlanma Senetleri satışları, gerek Döviz Tevdiat Hesaplarına verdikleri yüksek faizlerle ilgili televizyon ve gazete reklâmları ve bunların yoğunluğu hatırlanacak olursa, yukarıda belirtilen kamu otoritelerinin niçin yıllarca bu büyük sahtekârlıkları tespit edememiş olduklarını anlayabilmek de mümkün değildir.

T. İmar Bankası'nın bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme yetkilerinin kaldırılması sonucunda, 4389 sayılı Bankalar Kanunu uyarınca kurucularda aranan nitelikleri kaybeden ortakların Adabank AŞ'deki temettü hariç ortaklık hakları TMSF tarafından kullanılmaya başlamış ve BDDK tarafından, Bankalar Kanunu'nun 14. maddesinin 1 numaralı fıkrası uyarınca önce 04.07.2003 tarihinde Adabank AŞ'ye iki yönetim kurulu üyesi atanmış, 25.07.2003 tarihinde ise diğer üyeler de görevden alınarak yerlerine atamalar yapılmıştır.

Görüldüğü gibi, BDDK kararlarıyla çok sayıda banka bankacılık sisteminden çıkarılmıştır. BDDK, bankalara el koyma kararları dışında, özellikle kendi görevleri ve bankaların çalışmalarında uyacakları esaslarla ilgili çok sayıda yönetmelik, tebliğ ve genelge de çıkarmıştır.

BDDK yetkilerini, düzenleyici işlemler tesis ederek ve özel nitelikte kararlar alarak kullanmaktadır.

4. BANKACILIK DÜZENLEME VE DENETLEME KURUMUNUN BANKALAR ÜZERİNDEKİ DENETLEME YÖNTEMLERİ

BDDK'nın bankaları denetleme faaliyetleri; bankaların uzaktan gözetimi, yerinde denetim ve gerekli tedbirlerin zamanında alınarak uygulamaya konulması olmak üzere üç temel yöntemden oluşmaktadır.⁶

⁶ Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Yıllık Raporu 2003, s. 62 – 63, BDDK Yayını

BDDK'nın gözetim yöntemi, erken uyarılı uzaktan gözetim esasına dayanmaktadır. Gözetim formlarından, bankaların mali tablolarının düzenlemelere uygunluğunu denetleyen bağımsız denetleme şirketlerinin raporlarından ve BDDK'nın diğer birimlerinden elde edilen veriler, gözetim yönteminin kaynaklarını oluşturmaktadır. 2003 yılında bankalar hakkında 335 adet uzaktan gözetim raporu hazırlanmıştır.⁷

Bankaların yerinde denetimi yöntemi, Bankalar Yeminli Murakıpları tarafından uygulanmaktadır. Bu denetim yöntemi çerçevesinde, bankaların mali bünye analizi, mevduat denetimi, ihbar ve şikâyetlerin incelenmesi ve diğer bankacılık işlemlerinin denetimi yapılmaktadır.

Bu denetlemelerde "*Mali Bünye İnceleme Rehberi*" ve "*Mevduat İnceleme Rehberi*" gibi inceleme esaslarını belirleyen kaynak kitaplar esas alınmaktadır. 2003 yılında 204 rapor düzenlenmiş ve bankaların %98'i incelenmiştir.⁸

BDDK'nın üçüncü temel denetleme yöntemini oluşturan, tedbirlerin alınıp uygulanması aşamasında ise, tespit edilen ve bankalardan toplanan bilgi ve verilerin ışığında her bankanın alması gerekli önlemler ve yapacağı uygulamalar BDDK talimatları olarak ilgili bankalara gönderilmekte ve bankaların bu talimatların gereğini yerine getirmesi yakından izlenmektedir.

2003 yılında BDDK'nın bankalara verdiği talimatların sonuçları izlenmiş ve bankaların uygulamaları dikkate alınarak çeşitli bankalarda sorumlulukları tespit edilen kişiler hakkında toplam 39 suç duyurusunda bulunulmuş, 7 idarî para cezası uygulanmış, Bankalar Kanunu'nun 9. maddesinin 5 numaralı fıkrası uyarınca 22 kişinin bankalarda imza yetkili personel olarak çalıştırılması geçici olarak yasaklanmıştır.⁹

⁷ Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Yıllık Raporu 2003, s. 62 – 63, BDDK Yayını.

⁸ Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Yıllık Raporu 2003, s. 62 – 63, BDDK Yayını.

⁹ Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Yıllık Raporu 2003, s. 64, BDDK Yayını.

5. BANKACILIK DÜZENLEME VE DENETLEME KURUMUNUN İŞLEMLERİ NEDENİYLE SORUMLULUKLARI

1. Cezai Sorumluluklar

4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun 3. maddesinin 9. fıkrası uyarınca Kurul üyeleri ve Kurum personeli, görevleri esnasında veya görevleri nedeniyle işledikleri ve kendilerine karşı işlenen suçlar bakımından Devlet memuru sayılırlar. Bunlara ilişkin soruşturmalar, Kurul üyeleri için ilgili bakanın, Kurum personeli için ise Kurul'un izin vermesi kaydıyla genel hükümlere göre yapılır.

2. Diğer Sorumluluklar

Kurum, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tâbi değildir (4389 sayılı Bankalar Kanunu m. 6/4). Bankalar Kanunu'nda, BDDK ile ilgili hükümler arasında Kurul üyelerinin ve Kurum personelinin idari, mali ve kişisel sorumluluklarını düzenleyen hükümlere yer verilmemiştir. Ancak Bankalar Kanunu'nun 1. maddesinin 2. fıkrasında; *"Bu kanunda açıklık olmayan hallerde genel hükümler uygulanır"* hükmü bulunmaktadır.

Anayasal kural olarak, kişilerin, resmî görevliler tarafından vâki haksız işlemler sonucu uğradığı zarar da kanuna göre, Devletçe tazmin edilir. Devletin sorumlu olan ilgili görevliye rücu hakkı saklıdır (Any. m. 40/3). Ayrıca; kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabilir (Any m. 129/5).

Bu anayasal kurallar ışığında BDDK, bir banka için TMSF'ye devretme ve/veya bankacılık yapma ve/veya mevduat kabul etme yetkilerini kaldırma kararlarını verirken, kişisel kusurlarla haksız uygulamalara yol açmışsa ve bu nedenle BDDK zarar görenlere tazminat ödemeye mahkûm edilmiş ise, Devlet (Hazine) bu zararlar için kişisel sorumluluğu bulunan Kurul üyelerine rücu edebilir. Bunun için özel hukuka göre, adliye mahkemelerinde rücu davası açması gerekir.

Bu durumda Kurul üyelerinin, kişisel kusurları halinde mali sorumlulukları bulunduğu sonucuna varılmaktadır. Burada söz konusu olan kişisel kusurları, çok ağır değerlendirme hataları olarak düşünmek gerekir.

BDDK'nın bir bankayı TMSF'ye devretme ve/veya bankacılık yapma ve/veya mevduat kabul etme yetkilerini kaldırma kararları, kamu hukukuna tâbi faaliyetler olduğu için, zarara uğrayan kişilerin zararını idare, idare hukuku esaslarına göre (idari sorumluluk) tazmin edecektir. Bu konuda açılacak tazminat davalarına da idari yargıda bakılacaktır.

İdarenin verdiği zararın, idari yargı kararıyla tazminine idari sorumluluk denmektedir.

6. BANKACILIK DÜZENLEME VE DENETLEME KURUMUNUN YAPISAL ÖZELLİKLERİ

İdari teşkilat içinde Düzenleyici ve Denetleyici Kamu Kuruluşları veya Bağımsız İdari Otoriteler grubunda yer alan BDDK'nın yapısal özellikleri şu şekilde ortaya çıkmaktadır:

1. BDDK bağımsız bir kuruluştur. Kanunda, üyelerinin bağımsızlıklarını sağlayıcı usul ve güvenceler getirilmiştir. Merkezi otorite, yani başbakanlık veya ilgili bakanlık BDDK'ya emir ve talimat veremez, işlemlerini iptal edip değiştiremez. Merkezi idarenin BDDK üzerinde hiyerarşik yetkileri mevcut değildir.

2. BDDK kamu tüzel kişiliğine sahiptir. Bunun sonucunda, mali, teknik ve personel bakımından kendi olanakları vardır. İdari ve mali açıdan özerk bir yapıdadır.¹⁰ BDDK'nın giderleri Kurul kararıyla yürürlüğe giren bütçeye göre yapılır.

3. BDDK, icraî karar alma yetkisine sahiptir. Bu itibarla aktif idare içinde yer alır. Kamu gücü ayrıcalıklarına sahiptir, buna dayanarak gerek düzenleyici işlemler, gerekse bireysel işlemler yapabilir ve idari yaptırımlar uygulayabilir.¹¹

¹⁰ Akyılmaz, Bahtiyar, *İdare Hukuku*, s. 236, Sayram Basım Yayım Ltd. Şti., Konya Ocak 2004

¹¹ Gözler, Kemal, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 186, İkinci Baskı, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2004

4. BDDK mali açıdan denetime tâbidir. İlgili bakan BDDK'nın yıllık hesapları ile harcamalarına ilişkin işlemlerini, Sayıştay denetçisi, Başbakanlık müfettişi ve Maliye müfettişinden oluşan bir komisyona denetletir ve denetleme sonuçları ile ilgili gerekli tedbirleri alır. Denetim sonuçları ile bunlara ilişkin işlemleri ve alınan tedbirleri gösteren bir rapor, Kurum'un yıllık faaliyet raporu ile birlikte ilgili bakan tarafından Bakanlar Kurulu'na sunulur. Kurum'un Kurul tarafından yapılan, yıllık bütçesinin uygulama sonuçlarına ilişkin yıllık mali rapor ve bütçe kesin hesabı Bakanlar Kurulu kararı ile ibra edilmektedir.¹²

5. Kanunda BDDK'na yani "*Kurum*"a verilen görev ve yetkileri, karar organı olan "*Kurul*" kullanır.

6. BDDK ile ilgili hükümlere yer veren Bankalar Kanunu'nda Kurul üyelerinin, ilgili bakanın önerisi üzerine, Bakanlar Kurulu tarafından atanacağı öngörülmüştür.

7. BDDK bankacılık sektöründe ve özel finans kurumları sektöründe geniş düzenleme yetkisine sahiptir. Düzenleyici işlemlerle kurallar koyar. Anayasa'nın 124. maddesine göre, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanun ve tüzüklerin uygulanması amacıyla yönetmelikler çıkarabilir. Uygulamada karar, tebliğ ve genelgeler de çıkarmaktadır. Ayrıca 4389 sayılı Bankalar Kanunu BDDK'nın yetkilerini "*özel nitelikli kararlar*" kullanabileceğini de öngörmektedir.

Düzenleyici işlem niteliğindeki yönetmelik ve tebliğlerin *Resmî Gazete*'de yayımlanması esası getirildiğine göre, "*özel nitelikli kararlar*"ın düzenleyici işlem niteliğinde olması gerekmediği anlaşılmaktadır.¹³

8. BDDK'nın kararları yargı denetimine tâbidir. BDDK'nın işlemlerine karşı "*iptal davası*" açılabilir. Ayrıca bu işlemler nedeniyle ortaya çıkmış zararın giderilmesi için "*tazminat davası*" da açılabilir.¹⁴

Bankalar Kanunu'nun 20. maddesinin 5/a ve 5/b fıkraları uyarınca, BDDK aleyhine Kurul kararları nedeniyle açılacak idari davalar ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülür ve acele işlerden sayılır.

¹² Gözübüyük, A. Şeref / TAN, *Turgut, İdare Hukuku*, Cilt 1 Genel Esaslar, s. 370, 376, Güncelleştirilmiş 3. Bası, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara 2004

¹³ Gözübüyük, A. Şeref / TAN, *Turgut, a.g.e.*, s. 383

¹⁴ Gözler, Kemal, *a.g.e.*, s. 187

Bu davalarda yürütmenin durdurulması talebinin kabul veya reddi kararına yapılan itirazların karara bağlanmasından önce, tarafların istemi üzerine duruşma yapılmasına karar verilebilir.

7. BANKACILIK DÜZENLEME VE DENETLEME KURUMUNUN BANKALARA EL KOYMA KARARLARI ALEYHİNE AÇILAN DAVALAR

BDDK'nın kuruluşundan itibaren el koyduğu bankaların eski ortakları tarafından Kurul kararları aleyhine çok sayıda dava açılmıştır.

Esasen BDDK'nın taraf olduğu çok sayıda adli ve idari dava olduğu müşahade edilmektedir. 2003 yılsonu itibariyle BDDK, devam etmekte olan toplam 1295 idari, 146 hukuk ve 108 ceza davasının tarafıdır. 2003 yılı sonunda kesinleşen sadece 11 karar vardır ve bunların 7 tanesi hukuk, 2 tanesi ceza, 2 tanesi de idari davalara ilişkindir.¹⁵

BDDK'nın bankalara el koyma kararlarına karşı eski ortaklar tarafından açılan bazı davalar aşağıda incelenmiştir:

I. Millî Aydın Bankası T.A.Ş (Tarişbank)

BDDK'nın 09.07.2001/381 tarih ve sayılı kararı ile TMSF'ye devredilen bankanın eski ortaklarını temsilen Tariş Pamuk Birliği'nin Danıştay'da yürütmenin durdurulması talebi ile açtığı davanın görülmesi sürecinde, ilk aşamada Tariş Pamuk Birliği'nin yürütmenin durdurulması istemi Danıştay 10. Dairesi tarafından reddedildi. Ancak Tariş Pamuk Birliği'nin yürütmenin durdurulması isteminin reddine ilişkin bu karara karşı yaptığı itirazı görüşen Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, itirazı kabul ederek, 23.11.2001 tarihinde, söz konusu BDDK kararının yürütmesini durdurmuştur.

Bu karar sonrasında, BDDK'nın 18.02.2002/623 tarih ve sayılı kararı ile banka eski ortaklarının ortaklık hakları iade edilmiştir. Yani Tarişbank'ın TMSF'ye devrine ilişkin işlemin yürütmesi Danıştay tarafından

¹⁵ Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Yıllık Raporu 2003, s. 75, BDDK yayını.

durdurulmuş olduğundan, hukuki süreç tamamlanıncaya kadar, tesis edilen işlem BDDK tarafından geri alınmıştır.¹⁶

Daha sonra Tarişbank, Denizbank AŞ ile anlaşarak, iki bankanın birleşmesine karar verilmiş ve Tarişbank'ın Denizbank AŞ'ye devrine ilişkin hisse devir sözleşmesi 21.10.2002 tarihinde imzalanmış ve fiili hisse devri 25.10.2002 tarihi itibarıyla tamamlanmıştır. Tarişbank ile Denizbank'ın birleşmesi 19.12.2002 tarihinde BDDK tarafından uygun görülmüş ve birleşme 27.12.2002 tarihinde tamamlanmıştır.¹⁷

II. T. Tütüncüler Bankası Yaşarbank AŞ

BDDK'nın kuruluşundan önce, 22.12.1999 tarihinde 99/13767 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla TMSF'ye devredilen ve TMSF'nin talebi üzerine BDDK'nın 18.02.2001 tarihindeki 178 sayılı kararıyla bankacılık yapma ve mevduat kabul etme izinleri kaldırılan Yaşarbank, TMSF tarafından 26.01.2001'de Sümerbank ile birleştirilmiş ve hukuki varlığı sona erdirilmiştir.¹⁸

Yaşarbank'ın eski ortakları önce Bakanlar Kurulu'nun Yaşarbank'ın TMSF'ye devrini öngören 21.12.1999/99 – 13765 tarih ve sayılı kararı aleyhine iptal istemiyle dava açmışlardır. Bu dava Danıştay'da devam ederken, BDDK'nın, TMSF'nin talebi üzerine, bankanın bankacılık yapma ve mevduat kabul etme izinlerini kaldırması ve Yaşarbank'ın TMSF tarafından 26.01.2001'de Sümerbank ile birleştirilmesi üzerine, Yaşarbank'ın eski ortakları bu defa, BDDK'nın ve TMSF'nin Yaşarbank'ın hukuki varlığının ortadan kalkmasına neden olan bu kararları aleyhine iptal istemiyle Danıştay'da yeni bir dava daha açmışlardır.

Bu yeni davada Yaşarbank eski ortaklarının iptal istemlerine dayanak yaptıkları gerekçe, ilk iptal davasının sonucu beklenmeden BDDK'nın ve TMSF'nin aldığı ve Yaşarbank'ın hukuki varlığına son verilmesine yol açan bu kararların hukuka aykırı olduğu idiasıdır.

Danıştay 10. Dairesi, 2001/2568 Esas sayılı bu davayı aşağıdaki 2003/4140 sayılı kararıyla sonuçlandırmıştır:

¹⁶ Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Yıllık Raporu 2001, s. 14 – 15, BDDK yayını.

¹⁷ Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı, Nisan 2003, s. 38, BDDK Yayını.

¹⁸ Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı, Nisan 2003, s. 38, BDDK Yayını.

“Davacıların, Bakanlar Kurulu’nun 21.12.1999/99 – 13765 tarih ve sayılı kararının iptali istemiyle açtıkları dava, Dairemizin 27.02.2002 tarih ve E. 2000/279, K. 2002/501 sayılı kararıyla reddedilmiştir.

Bu durumda, ilgili yasa kuralları ile... hakkında beş yıldır yapılan yoğun denetimler sonucunda düzenlenen raporların, bu raporlara dayanılarak bankaya verilen talimatların ve bankaca verilen cevapların birlikte değerlendirilmesinden; bankanın faaliyetinin devamının tasarruf sahiplerinin haklarının korunmasını imkânsız hale getireceğinin, mali sistemin güven ve istikrarını bozacağı ve mali bünyesi nedeniyle yatırımcıların hiç ilgi göstermediğinin... anlaşılması karşısında dava konusu edilen işlemlerde hukuka aykırılık bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle davanın reddine... oybirliğiyle karar verildi.”¹⁹

III. Pamukbank TAŞ

BDDK’nın 18.06.2002/742 tarih ve sayılı kararı ile TMSF’ye devredilen Pamukbank’ın eski büyük ortağı Çukurova grubu Danıştay’da yürütmenin durdurulması istemi ile dava açmıştır. Danıştay 22.11.2002 tarihli kararıyla Pamukbank’ın TMSF’ye devrine ilişkin BDDK kararını durdurmuştur.

Ancak Çukurova grubunun Yapı ve Kredi Bankası’ndaki büyük hisse payı ve Pamukbank ile Yapı ve Kredi Bankası’nın iç içe girmiş kredi ilişkileri nedeniyle, Yapı ve Kredi Bankası’nın mülkiyet sorununa çözüm getirmek ve mali sistemin istikrarını sürdürmek bakımından, Çukurova grubu ile BDDK arasında 27.01.2003 tarihinde bir protokol imzalanmıştır. Bu protokol çerçevesinde, Pamukbank’ın ortaklık hakları ile yönetim ve denetimi TMTF’de kalmış ve bu amaçla, devir tarihinde mevcut hâkim ortaklar, Danıştay nezdinde açmış oldukları ve 22.11.2002 tarihli yürütmenin durdurulması kararına konu davadan feragat etmeyi kabul ve taahhüt etmişlerdir.

Söz konusu protokole ek olarak 31.01.2003 tarihinde BDDK/TMSF ve Çukurova grubu arasında imzalanan bir sözleşme ile grubun Pamukbank’a ve diğer TMSF bankalarına toplam 3 milyar dolar borcu

¹⁹ Danıştay Kararlar Dergisi, s. 280, Yıl: 2, Sayı: 3

için 3 yılı sadece faiz ödemeli, 15 yıllık bir geri ödeme planını içeren bir anlaşmaya varılmıştır. Anlaşma kapsamında, grubun Yapı Kredi Bankası'ndaki hisselerini iki yıllık bir süre içinde üçüncü şahıslara satışını gerçekleştirmesi üzerinde mutabakata varılmıştır.²⁰

IV. Demirbank TAŞ

BDDK'nın 16.12.2000'de 123 sayılı kararı ile Demirbank TAŞ'yi TMSF'ye devri, çeşitli tartışmalara neden olmuştur. BDDK'nın devir kararında belirttiği gerekçeler; Demirbank TAŞ'nin zararlarının öz-kaynaklarını aştığı, yükümlülüklerini vadesinde yerine getiremediği ve faaliyetine devam etmesi halinde, mali sistemin güven ve istikrarını tehlikeye düşüreceği hususlarıdır. BDDK kararından önceki günlerde Demirbank'ın büyük bir nakit sıkıntısı içine düştüğü ve bir gecelik mevduata "%7000" faiz ödediği hatırlanacak olursa, BDDK'nın devir kararında belirttiği gerekçelerin yerindeliği kolayca anlaşılmaktadır. Ancak Demirbank TAŞ'nin eski ortaklarının öne sürdükleri savunma; bu durumun sebebinin bankanın satın aldığı büyük miktarlardaki Devlet İç Borçlanma Tahvilleri olduğu ve bu tahvilleri almaları için kamu mali otoritelerinin bu konudaki taleplerinin çok etkili olduğudur. Yani Demirbank TAŞ, kamu mali otoritelerinin talebi üzerine çok fazla miktarda Devlet İç Borçlanma Senetleri satın almış ve bu nedenle nakit sıkıntısına düşmüştür. Yine banka eski ortaklarının iddiasına göre, Demirbank TAŞ'nin nakit sıkışıklığı içinde olduğu dönemde, Merkez Bankası bu tahviller karşılığında kredi vermemiş ve banka bu nedenle "%7000"lere varan faizler ödemesine rağmen, yükümlülüklerini yerine getiremez hale düşmüştür. Bu çerçevede, Demirbank TAŞ'nin bu duruma düşmesinde kamu mali otoritelerinin de büyük sorumluluğu vardır.

Demirbank TAŞ'nin eski ortaklarının bu iddialarla, BDDK'nın 123 sayılı kararıyla Demirbank TAŞ'nin TMSF'ye devir işleminin iptali talebiyle, 06.12.2000 tarihinde açtıkları dava, Danıştay 10. Dairesi tarafından reddedilmiştir. Danıştay 10. Dairesi red kararında, BDDK'nın, "*alınan tedbirlere rağmen mali durumun tehlikeye girmesi*" halini öngören Bankalar Kanunu'nun 14. maddesinin 3 numaralı fıkrası uyarınca verdiği TMSF'ye devir kararının doğruluğunu vurgulamaktadır.

²⁰ Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı, Nisan 2003, s. 27, BDDK Yayını.

Banka eski ortaklarının temyiz talebi üzerine Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, 18.12.2003 tarihinde, Danıştay 10. Dairesi'nin kararını 8'e karşı 21 oyla esastan bozmuştur. Bozma kararında, Demirbank TAŞ'nin içinde bulunduğu koşulların, Bankalar Kanunu'nun 14. maddesinin 3 numaralı fıkrasında öngörülen TMSF'ye devredilme koşullarına uymadığı görüşüne yer verilmiştir.

Bu kararı izleyen hukuki aşamalar sonrasında vazedilecek nihaî kararın, Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu'nun ortaya koyduğu görüş doğrultusunda olması beklenmektedir.

Danıştay'ın nihaî kararı BDDK'nın TMSF'ye devir işleminin iptali yönünde olduğu takdirde, Demirbank TAŞ eski ortaklarının bankayı geri isteme hakları doğacaktır. Ancak Demirbank TAŞ TMSF tarafından HSCB Bank'a satıldıktan sonra, HSCB Bank bünyesine katılmış ve hukuki varlığı ortadan kalkmıştır. Bu nedenle Demirbank TAŞ'nin eski sahiplerine aynen iade edilmesi mümkün değildir. Bu durumda Demirbank eski ortaklarının BDDK'dan ve TMSF'den tazminat hakları doğacaktır.²¹

Diğer taraftan Demirbank TAŞ'nin eski ortaklarının, TMSF'nin Demirbank TAŞ'yi HSCB Bank'a satış işleminin iptali ve yürütmenin durdurulması talebiyle açtığı dava, Ankara 10. İdare Mahkemesi tarafından kabul edilerek, Demirbank TAŞ'nin satış işlemi iptal edilmiştir.

Bunun üzerine TMSF bu kararı, yürütmeyi durdurma talepli olarak temyiz etmiş ve Danıştay 10. Dairesi, 27.09.2004/E. 2004/10395 tarih ve sayılı kararıyla, Ankara 10. İdare Mahkemesi kararının yürütülmesini oy birliğiyle durdurmuştur.

Danıştay 10. Dairesi bu kararında;

"Mahkemece, Demirbank TAŞ'nin TMSF'ye devredilmesine ilişkin BDDK kararının iptal edildiğinden bahisle, satış işleminin iptali yolunda hüküm kurulmasında isabet görülmemiştir"

değerlendirmesine yer vermiştir.

Danıştay 10. Dairesi, Ankara 10. Mahkemesi kararının temyiz incelemesini ise, daha sonra esastan karara bağlayacaktır.

²¹ Milliyet Gazetesi, 19 Aralık 2003 Tarihli Nüsha.

Görüldüğü gibi, Demirbank TAŞ'nin TMSF'ye devri ve TMSF tarafından HSCB Bank'a satılması konularındaki hukuki ihtilâflar çok yönlü davalarla devam etmektedir.

V. Kentbank AŞ

BDDK'nın 09.07.2001/382 tarih ve sayılı kararı ile TMSF'ye devrettiği Kentbank AŞ'nin eski sahibi Mustafa Süzer'in bu kararın iptali için Danıştay'da açmış olduğu iptal davası, Danıştay 10. Dairesi'nin verdiği iptal kararından sonra, 18.02.2005'te Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu tarafından onaylanmıştır.²²

TMSF'ye devrinden sonra, 07.12.2001'de bankacılık lisansı kaldırılan Kentbank AŞ'nin tasfiye süreci başlatılmıştır. Daha sonra 04.04.2002'de Kentbank AŞ genel kurulunda alınan karar gereğince bankanın tasfiyesi durdurulmuş ve Bayındırbank ile birleştirilerek hukuki varlığı sona erdirilmiştir.

Kentbank AŞ eski sahibinin, hukuki varlığı sona ermiş olan Kentbank AŞ'yi BDDK'dan aynen geri alması mümkün olmadığına göre, tazminat talep etme hakkı doğacaktır.

Kentbank konusundaki gelişmelerin, BDDK'nın bankalara el koyma kararlarının yeniden tartışmaya açılmasına neden olacağı anlaşılmaktadır. Bankalar Kanunu'nda değişiklik tasarısının TBMM'ne sevk edildiği bu günlerde, BDDK yetkilerinin kısıtlanması ve hükümet denetimine alınması yönündeki görüş sahipleri, Kentbank ile ilgili hukuki gelişmeleri de bir gerekçe olarak öne sürebileceklerdir.

VI. İktisat Bankası TAŞ

BDDK'nın 14.03.2001/198 tarih ve sayılı kararıyla TMSF'ye devredilen İktisat Bankası TAŞ'nin eski büyük ortağı Amerika-Avrupa Holding tarafından, BDDK'nın devir kararının iptali için Danıştay'da dava açılmıştır. Danıştay 10. Dairesi bu iptal istemini reddetmiş, bunun üzerine kararı temyiz eden eski büyük ortağın bu itirazı da, Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu'nun 19.02.2005 tarihli kararıyla reddedilerek,

²² *Milliyet Gazetesi*, 19 Şubat 2005 Tarihli Nüsha.

Danıştay 10. Dairesi'nin kararı onaylanmıştır. Bu suretle İktisat Bankası TAŞ'nin TMSF'ye devri konusundaki hukuki itiraz ve dava süreci tamamlanarak, BDDK'nın devir kararı hukuken kesinleşmiştir.²³

Esasen İktisat Bankası TAŞ'nin bankacılık lisansı 07.12.2001 itibariyle kaldırılmış ve tasfiye süreci başlatılmıştır. Daha sonra, 04.04.2002'de İktisat Bankası TAŞ genel kurulunda alınan karar ile bankanın tasfiye kararı kaldırılmış ve İktisat Bankası TAŞ Bayındırbank ile birleştirilerek, hukuki varlığı sona erdirilmiştir.²⁴

8. SONUÇ

Türkiye ekonomisinin krizli bir döneminde kurulan BDDK, bankaların krizden çok fazla etkilendiği bu süreçte son derecede radikal işlemler yapmıştır. Ekonomik kırılganlığın devam ettiği dönemlerde çok sayıda bankaya el koyma kararları alan BDDK, Ağustos 2000 – Mart 2005 döneminde toplam 22 bankanın hukuki varlığının sona ermesine yol açan karar ve uygulamaları gerçekleştirmiştir. 24 Mart 2005 tarihi itibariyle Türk Bankacılık Sistemi'nde faaliyetine devam eden 48 banka kalmıştır.

Farklı hesaplama yöntemleri nedeniyle, bankalara el koyma operasyonlarının gerçek mali portesi şeffaf şekilde ortaya konamamıştır. Ancak bu 22 bankanın devir tarihleri itibariyle toplam zararlarının yaklaşık 35 milyar dolar olduğu, bunlara Hazine'den yapılan kaynak transferleri ile bu miktarın günümüzde 50 milyar doların üzerine çıktığını ifade etmek mümkündür.

Türkiye bütçesinin üçte birine yakın bir kaynağın bu şekilde kaybedilmesi, diğer bir deyimle vergi mükellefinin daha fazla vergi ödemek zorunda kalarak veya devletten alabileceği hizmetlerden mahrum kalmak suretiyle katlandığı bu büyük maliyet, demokratik bir ülkede kabul edilemez bir sosyo-ekonomik skandaldır. Ve bu nedenle Türkiye, en fazla yolsuzluk yapılan ülkeler sıralamasında üst sıralarda yer almıştır.

²³ *Milliyet Gazetesi*, 20 Şubat 2005 Tarihli Nüsha.

²⁴ *Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı*, Nisan 2003, s. 38, BDDK Yayını.

Diğer taraftan Danıştay'daki iptal davalarını kazanarak, el konulan bankalarını BDDK'dan ve TMSF'den geri alma hakkını kazanan bazı eski banka sahiplerinin, bu kuruluşlardan yüklü tazminatlar alabileceğini de hesaba katmak gerekir. Bu tazminatların da yine Hazine'den, yani vergi mükellefinin cebinden ödeneceği düşünüldüğünde, bu mali skandalın boyutu daha da büyümektedir.

BDDK'nın bankalara el koyma uygulamalarının, bütün sonuçları ile değerlendirildiğinde, olumsuz bir bilanço gösterdiği anlaşılmaktadır. Ancak bu sonuç, el koyma kararlarının yanlış olmasından değil, gerekli ön şartlar oluşturulmadan, büyük bir hızla bu yola gidilmiş olmasından kaynaklanmıştır. Özellikle sorumlu eski banka sahiplerinden gerekli tahsilâtın yapılamaması da, el koyma kararlarından önce hazırlanmış olması gereken, etkin hukuki takip mevzuat düzenlemelerinin yapılmamış olduğunu göstermektedir. Daha sonra yapılan mevzuat değişiklikleri ise, gecikme nedeniyle sonuç vermemiştir.

Son günlerde hazırlanan yeni Bankalar Kanunu taslağında, BDDK'nın el koyma kararlarına ilgili bakanlığın denetim yetkisinin getirilmesi düşünülmektedir. Ayrıca ilgili bakana, BDDK kararlarını yargıya götürme yetkisi de verilmek istenmektedir. Taslakta, BDDK'nın bankalara el koyma kararları başta olmak üzere, her türlü kararının ilgili bakanlık tarafından yerindelik denetimine tâbi tutulacağı, yani yerinde olup olmadığının değerlendirileceği ifade edilmektedir. Bir diğer olasılık da, BDDK kararlarının Sayıştay'ın hukukilik denetimine tâbi hale getirilmesidir.

BDDK'nın düzenleyici ve denetleyici nitelikteki kararları ile ilgili yerindelik denetimi, Sayıştay'ın hukukilik denetimi ve bu kararlar aleyhine ilgili bakanlık tarafından Danıştay'da iptal davası açılabilmesi gibi hususlar kanunlaştığı takdirde, BDDK'nın bağımsız idari otorite olma niteliğinin de ortadan kalkması sonucu ile karşılaşılacaktır.

KAYNAKLAR

- Akyılmaz, Bahtiyar, *İdare Hukuku*, Sayram Basım Yayım Ltd. Şti., Konya Ocak 2004.
- Gözler, Kemal, *İdare Hukuku Dersleri*, İkinci Baskı, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2004.
- Gözübüyük, A. Şeref / Tan, Turgut, *İdare Hukuku*, Cilt 1 Genel Esaslar, Güncelleştirilmiş 3. Bası, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara 2004
- Sarısu, Ayhan, *Tüm Yönleriyle Bankalar Kanunu*, *Ekonomist Dergisi* Eki, 20 Şubat 2000.
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu*, Yıllık Raporu 2001, BDDK Yayını.
- Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı*, Kasım 2002, BDDK Yayını.
- Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı*, Nisan 2003, BDDK Yayını.
- Bankacılık Düzenleme Ve Denetleme Kurumu*, Yıllık Raporu 2003, BDDK Yayını.
- Danıştay Kararlar Dergisi*, Yıl: 2, Sayı: 3, 2004.
- Milliyet Gazetesi*, 19 Aralık 2003 Tarihli Nüsha.
- Milliyet Gazetesi*, 19 Şubat 2005 Tarihli Nüsha.
- Milliyet Gazetesi*, 20 Şubat 2005 Tarihli Nüsha.
- Resmi Gazete*, 22.12.1999/Mükerrer 23914 Tarih ve Sayılı Nüsha.
- Resmi Gazete*, 31.03.2000/Mükerrer 24006 Tarih ve Sayılı Nüsha.
- Resmi Gazete*, 22.06.2000/24087 Tarih ve Sayılı Nüsha.
- Resmi Gazete* 05.08.2000/24131 Tarih ve Sayılı Nüsha.
- Resmi Gazete*, 26.08.2000/24152 Tarih ve Sayılı Nüsha.
- Resmi Gazete* 28.09.2000/24184 Tarih ve Sayılı Nüsha.
- Resmi Gazete*, 06.12.2000/Mükerrer 24252 Tarih ve Sayılı Nüsha.
- Resmi Gazete*, 18.02.2001/24322 Tarih ve Sayılı Nüsha.
- Resmi Gazete*, 28.02.2001/Mükerrer 24332 Tarih ve Sayılı Nüsha.
- Resmi Gazete*, 15.03.2001/Mükerrer 24343 Tarih ve Sayılı Nüsha.
- Resmi Gazete*, 20.05.2001/24407 Tarih ve Sayılı Nüsha.
- Resmi Gazete*, 10.07.2001/24458 Tarih ve Sayılı Nüsha.