

ANKARA’NIN BAŞKENT OLMASININ HUKUKSAL ANLAMI (TÜRKİYE CUMHURİYETİ MERKEZ BANKASI VE DİĞER KAMU BANKALARININ MERKEZLERİ ANKARA DIŞINA ÇIKARTILAMAZ)

Hasan DURSUN*

GİRİŞ

Son yıllarda, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ile diğer kamu bankaları olan Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası ve Türkiye Vakıflar Bankası merkezlerinin Ankara dışına, daha somut bir deyişle, İstanbul’a taşınması konusunda kamuoyunda var olan hafif boyutlu tartışma, Başbakan Erdoğan’ın 10 Ocak 2008 tarihinde 60. Hükümet Programı Eylem Planını açıklarken Ziraat, Halk ve Vakıfbank’ın yanı sıra Merkez Bankası’nın da hükümetin Eylem Planı doğrultusunda İstanbul’a taşınacağını açıklaması üzerine tekrar alevlenmiş ve 10 Ocak 2008 tarihinden bu yana ülke gündemini sürgit bir şekilde meşgul etmiştir.

Başbakan Erdoğan’ın 10 Ocak 2008 tarihinde yaptığı bu açıklama üzerine ağırlıklı olarak Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası olmak üzere söz konusu banka ile diğer kamu bankalarının İstanbul’a taşınmasının yerinde olup olmadığı veya siyasi açıdan uygun düşüp düşmeyeceği konusunda tartışmalar yaşanmış, ancak, söz konusu taşınma işi hukuksal bir düzlemde ele alınmamıştır. Eğer söz konusu bankaların İstanbul’a taşınması hukuken olanaksız ise -ki kanımızca hukuken olanaksızdır- konunun yerindelik veya siyasi açıdan uygunluğunu tartışmanın da bir anlamı olmayacaktır. Üstelik konunun hukuksal düzlemde tartışılmasının başka faydaları da bulunmaktadır. Gerçekten de, hukuksal boyutta yapılan tartışmalarda tek bir doğru

* Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku (İdare Hukuku) doktora öğrencisi.

sonuç bulunurken yerindelik veya siyasi boyutta yapılan tartışmalar-da doğru sonuç birden fazladır. Bu son tümcede açıklanan fikri biraz açmak uygun olacaktır.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve diğer kamu bankalarının İstanbul'a taşınmasını yerindelik veya siyasi açıdan destekleyenler savlarını örtülü bir şekilde dile getirirse, bir başka deyişle, açıkça dile getirmeseler de; söz konusu bankalar İstanbul'a taşınırsa ülkenin daha güçlü bir ekonomiye kavuşacağını, taşınmanın İstanbul'un finans merkezi olmasına katkı sağlayacağını, devletin ekonomi üzerindeki kontrolünün para boyutu bakımından da sonlandırılıp özel sektörün oyun sahasının (playing ground) genişletileceği, söz konusu bankaların taşınma işinin fazla masraflı olmayacağı, çünkü Anadolu yakasında Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'na ait bir arazinin seçildiği gibi gerekçeler ileri sürmektedirler.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve diğer kamu bankalarının İstanbul'a taşınmasına yerindelik veya siyasi açıdan karşı çıkanlar ise; taşınma gerçekleşirse başkent ekonomisinin ağır bir yara alacağını, taşınmanın İstanbul'un finans merkezi olmasına katkı sağlamayacağı gibi onun trafik, yoğunluk ve alt yapı sorunlarını daha da azdıracağını, Merkez Bankası binasının alt katında toprağa gömülü, yıkılamayacak sağlamlıktaki altın depolarının aynı konumda güvenlikteki bir yere taşınmasının zor olduğunu ve gelişmekte olan bir ülke için taşınma işinin gereksiz masraf olduğunu, Merkez Bankası'nın asli görevinin Hazine'nin mali ajanlığını yürütmek olduğu, işlemlerin elektronik ortamda yapılabileceği ancak danışmanlık, yorum ve bilgi alışverişinin karşılıklı olması gerektiğini, Merkez Bankası'nın, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile iç içe ahenkle çalışmak durumunda olduğunu bu durumda Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın da İstanbul'a taşınması gerektiğini, Merkez Bankası'nın başka bir kente taşınmasının devleti zayıflatacağını, bu durumun Osmanlı özleminin yansıması ve İstanbul'un rantını büyütme olduğunu, Merkez Bankası'nın İstanbul'a taşınmasının kendi gereksinimlerimiz doğrultusunda değil, uluslararası finans çevreleri ile Dünya Bankası ve OECD gibi küresel merkezlerin isteği olduğu, Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere, Fransa, İtalya, Rusya, Çin gibi dünyanın önde gelen ülkelerin merkez bankalarının kendi başkentlerinde bulunduğu şeklinde gerekçeler ileri sürmektedirler.¹

¹ Merkez Bankası ve diğer kamu bankalarının İstanbul'a taşınmasının aleyhinde ileri

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve diğer kamu bankalarının İstanbul'a taşınmasının lehinde veya aleyhinde ileri sürülen söz konusu yerindelik veya siyasal düşüncelerden hangisinin daha doğru veya isabetli olduğunu saptamak olanaksız değilse bile oldukça güçtür. Esasen, taşınmanın lehinde veya aleyhinde ileri sürülen siyasal veya yerindelik gerekçelerinin hangisinin daha doğru ve isabetli olduğunu saptamanın bir anlamı da bulunmamaktadır. Çünkü taşınmanın aleyhinde ileri sürülen gerekçelerin kabul edilmesi olasılığı sıfıra yakındır. Daha açık bir deyişle, net tür siyasal veya yerindelik gerekçeleri ileri sürülürse sürülsün bu durum Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve kamu bankalarının Ankara'dan İstanbul'a taşınmasını önleyemez. Çünkü, 10 Ocak 2008 tarihinde 60. Hükümet Eylem Planını açıklarken Başbakan Erdoğan, Merkez Bankası'nın Ankara'dan İstanbul'a taşınması konusunda kesin karar aldıklarını, söz konusu bankaları taşıyacaklarını ve kimseye de konuyu danışmayacaklarını ifade etmiştir.² Taşınmanın lehinde ileri sürülen gerekçelerin büyük çoğunluğu hükümet tarafından dile getirildiği, hükümetin taşınma konusunda kesin bir iradesi ve onun arkasında güçlü bir siyasal destek bulunduğuna göre taşınmanın lehinde ileri sürülen gerekçelerin yaşama geçirilmesi şansının çok yüksek olasılık olduğu söylenebilir.

Ayrıca, söz konusu bankaların İstanbul'a taşınmasının lehinde veya aleyhinde ileri sürülen yerindelik veya siyasal gerekçeleri, konu hukuksal bir konu olduğu için hukukçuları da pek fazla ilgilendirmemektedir. Bu nedenle, biz bu çalışmada konuyu sadece hukuksal açıdan değerlendireceğiz. Hukuksal açıdan değerlendirme yaparken önce başkent konusunun Türk anayasalarında nasıl ele alındığının kısa bir tarihçesi anlatılacak, daha sonra ise Ankara'nın başkent olmasının ve söz konusu bankaların taşınması işinin hukuksal boyutu üzerinde durulacaktır.

sürülen düşünceler hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. *Cumhuriyet*, 12 Ocak 2008, s. 4.

² Bkz. 11 Ocak 2001 tarihli *Hürriyet Gazetesi* Ekonomi kısmı (http://hurriyet.com.tr/ekonomi/8003446_p.asp, erişim tarihi, 18.1.2008) ve *Cumhuriyet*, 12 Ocak 2008, s. 4, sü.2.

I. TÜRK ANAYASALARINDA BAŞKENT KONUSUNUN ELE ALINIŞI

Türk toplumunun ilk yazılı anayasasını; 1876 tarihli Kanuni Esasi, daha somut bir deyişle 7 Zilhicce 1293 tarihli Memaliki Devleti Osmanîye Kanuni Esasisi oluşturmaktadır.³ 1876 tarihli Kanuni Esasi'nin 2. maddesinde; Osmanlı Devleti'nin başkentinin (payitahtının) İstanbul olduğu, ancak, İstanbul'un başkent olmasının İstanbul'a, diğer Osmanlı kentlerinden farklı bir imtiyaz ve bağışıklık kazandırmayacağı ifade edilmiştir.⁴

Ankara'nın başkent olması daha Cumhuriyet ilan edilmeden Ulusal Kurtuluş Savaşı kazanıldıktan sonra sağlanmıştır. Daha açık bir deyişle, Ulusal Kurtuluş Savaşı kazanıldıktan sonra, 13 Ekim 1923 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 27 sayılı kararıyla, Türkiye Devleti'nin başkenti Ankara olarak seçilmiştir. Gerçi bu kararın alınması kolay olmamıştır. Gerek meclis içinde gerekse meclis dışında birçok kişi, Ankara'nın başkentliğini geçici olarak görmekte ve İstanbul'u başkent olarak kabul etmekteydi. Onlar; düşmanlardan kurtulunca tekrar İstanbul'a taşınmanın doğal olduğunu, zaten sarayları, büyük elverişli yapıları, zengin ticari ve sosyal yaşamıyla İstanbul'un doğal başkent olduğu savında bulunuyorlardı. Gerçi bu savda bulunanlar sadece Saltanat ve halifelik yanlıları değildi bunların yanında, devrimci aydınların büyük kısmı da bu şekilde düşünmekteydi.⁵

Ankara'nın başkent olmasının aleyhindeki bu savların hiç birisi dikkate alınmamış ve İstanbul'un başkent olmasının çeşitli sakıncaları düşünülmüştür. Çünkü her şeyden önce yerleşim yeri stratejik bakımdan çok sakıncalı ve düşman tarafından işgal edilmesi çok kolay olduğu için İstanbul'un güven verici bir başkent olması olanaksız idi. Gerçekten de, Mondros ateşkesinden sonra çıkan olaylar bu durumu en açık bir şekilde göstermişti. Yine, küçülmüş Trakya topraklarına girebilecek düşman, kara harekâtı ile kısa sürede İstanbul'a ulaşabilirdi. İstanbul'un Başkent olmasının önündeki bir başka sakınca ise, Karadeniz'den gelecek bütün tehlikelere karşı İstanbul'un açık olması-

³ 1876 tarihli Kanuni Esasi'nin özellikleri konusunda bilgi için bkz. Kapani, *Kamu Hürriyetleri*, s. 95-98.

⁴ Kanuni Esasi'nin metni için bkz. Gözübüyük ve Kili, *Türk Anayasa Metinleri* (1839-1980), s. 27-42.

⁵ Bkz. Mumcu, *Tarih Açısından Türk Devriminin Temelleri ve Gelişimi*, s. 128-129.

nın düşünülmesidir. Ayrıca, İstanbul'un kozmopolit atmosferinin dinç bir devrimci devlet için başkentlik havasını taşıyamayacağı düşüncesi de başka bir sakınca olarak dikkate alınmıştır. Bu sakıncaların saptanması üzerine, Ankara üzerinde pek fazla durulmadan Sivas, Kayseri, Konya gibi kentlerin başkent yapılması düşünülmüş, ancak Ulusal Kurtuluş Savaşı'nın merkezi olmuş ve kısa bir süre içerisinde tarihsel bir sığa kavuşmuş olan Ankara'nın bu özelliği unutulmamıştır. Ayrıca, Ankara'nın diğer kentlere oranla stratejik bakımdan daha elverişli bir konumda bulunduğu da saptanmıştır. Ankara'nın bu özelliklerini dikkate alarak Atatürk kesin kararını vermiş ve TBMM'nin söz konusu kararıyla Ankara başkent yapılmıştır.⁶ Nitekim TBMM'nin söz konusu kararı, Türkiye Cumhuriyeti'nin 20 Nisan 1924 tarihli Anayasası'nın (Teşkilatı Esasiye Kanunu) 2. maddesinin içerisinde alınmıştır. Daha somut bir deyişle, 1924 tarihli Anayasa'nın 2. maddesinin son cümlesinde, Türkiye Cumhuriyeti'nin başkentinin (makarrının) Ankara olduğu ifade edilmiştir.^{7, 8}

27 Mayıs 1960 devriminden sonra Türk anayasa tarihinde ilk defa bir halkoyu sonucu kabul edilen 1961 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda da başkent Ankara olduğu ifade edilmiştir. Gerçekten de, 1961 Anayasası'nın "*Devletin bütünlüğü; resmi dil; başkent*" başlıklı 3. maddesinin son fıkrasında, Türkiye Cumhuriyeti'nin başkentinin Ankara olduğu açık bir şekilde ifade edilmiştir.⁹

Yürürlükteki 1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "*Devletin Bütünlüğü, Resmi Dili, Bayrağı, Millî Marşı ve Başkenti*" başlıklı 3. maddesinin son fıkrasında ise, 1961 tarihli Anayasası'ndaki hüküm tekrarlanarak Türkiye Cumhuriyeti'nin başkentinin Ankara olduğu ifade edilmiştir. Yürürlükteki Anayasa'nın 4. maddesiyle, 1961 Anayasası'ndan farklı olarak, Türkiye Cumhuriyeti'nin başkentinin Ankara olduğunu ifade eden hükmün değiştirilemeyeceği ve değiştirilmesinin dahi teklif edilemeyeceği esası kabul edilmiştir. Bir başka deyişle, Türkiye Cumhuriyeti'nin başkentinin Ankara olduğunu ifade

⁶ Mumcu, *a.g.e.*, s. 129.

⁷ 20 Nisan 1324 (1924) tarih ve 491 sayılı Anayasa'nın orijinal ve 10.1.1945 tarih ve 4695 tarihli sadeleştirilen metni için bkz. Gözübüyük ve Kili, *a.g.e.*, ss. 111-136.

⁸ 1924 tarihli Anayasa'nın özellikleri konusunda bilgi için bkz. Kapani, *Kamu Hürriyetleri*, s. 95-98.

⁹ 1961 tarihli Anayasa metni hakkında bilgi için bkz. Gözübüyük ve Kili, *a.g.e.*, s. 145-217.

eden hüküm, 1982 Anayasası'yla, hiç bir şekilde değiştirilemeyecek ve değiştirilmesi teklif edilemeyecek hükümlerin kapsamı içerisine alınmıştır. Türk anayasa tarihi açısından Başkent konusundaki bu gelişmeleri kısaca inceledikten sonra, Türkiye Cumhuriyeti'nin başkenti-nin Ankara olmasının hukuksal açıdan anlamını incelemeye geçmek uygun olacaktır.

II. BAŞKENTİN ANKARA OLMASININ HUKUKSAL ANLAMI

Yürürlükteki 1982 Anayasası'nın 3. maddesinin son fıkrasında yer alan Türkiye Cumhuriyeti'nin başkentinin Ankara olduğunu belirten hüküm şekilsel ve içi boş bir kavram değildir. Türkiye Cumhuriyeti'nin başkentinin Ankara olması, hukuksal açıdan derin anlamlar taşımaktadır.

Başkent; temel devlet kurumları ve yetkililerinin yerleştiği kent anlamını taşır.¹⁰ Türkiye Cumhuriyeti Devleti'ni normal olarak; yasa-ma, yürütme, yargı ve idare organları, kısacası merkezi idare¹¹ oluşturur. En geniş anlamıyla, Türkiye Cumhuriyeti Devleti'ni ise, normal olarak Türkiye Cumhuriyeti'ni oluşturan organlar yanında, yerinden yönetim kuruluşları da oluşturur. Yerinden yönetim kuruluşlarını ise yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları (İl özel idaresi, belediye, köy) ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları (TODAİE, TRT, Merkez Bankası, Ziraat, Halk ve Vakıflar Bankası gibi kamu kurumları) oluşturur.¹²

¹⁰ Bkz. *Black's Law Dictionary*, s. 1212, "Seat of government" maddesi. Gözler, başkent kavramını oldukça dar yorumlayarak kavramın hükümet merkezi, bir başka deyişle, hükümetin ikametgâhı anlamını taşıdığını ifade etmekte ve başkent kavramının geniş yorumlanmasına karşı çıkmaktadır. Bkz. Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, s. 113. Tanımı gereği başkent kavramının geniş yorumlanması gerektiğinden kanımızca Gözler'in düşüncesinde isabet yoktur.

¹¹ Gözler, haklı olarak "merkezi idare" kavramı yerine "devlet idaresi" kavramının kullanılmasının daha doğru olacağını ifade etmektedir. Ancak merkezi idare kavramı Türk hukukunda yerleştiği ve Anayasa'nın 123. maddesinde kullanıldığı için biz de Gözler gibi devlet idaresi kavramı yanında merkezi idare kavramını kullanmaya biz de devam edeceğiz. Merkezi idare kavramının isabetsizliği konusunda bilgi için bkz. Gözler, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 113.

¹² Amerikan Devleti'ni oluşturan organlar ile karşı. *Black's Law Dictionary*, s. 625, "Government" maddesi.

En geniş anlamıyla devlet kavramı esas alınarak bize göre Ankara'nın başkent olmasının hukuksal anlamı şudur: Devleti oluşturan organlardan merkez ve taşra örgütü bulunanların merkez teşkilatı ile sadece merkez teşkilatı bulunan organların tümünün¹³ Ankara'da bulunması gerekir.¹⁴

Devletin tüm organlarının, özellikle kamu kurum veya kuruluşlarının merkez teşkilatının Ankara'da bulunması gerektiği sonucuna Anayasa'nın 123. m. 2. fıkrasının yorumu sonucu ulaşabilmek de olanaklıdır. Gerçekten de Anayasa'nın 123. m. 2. fıkrasına göre, idarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Merkezden yönetim, daha doğru bir deyişle devlet idaresi, Günday'ın da ifade ettiği gibi idarenin topluma sunacağı hizmetlerin başkent adı verilen devlet merkezinden ve tek elden yürütülmesi anlamını taşır. Yazar, merkezden yönetim ilkesinin uygulandığı ülkelerde, idari hizmetlerin devlet merkezinde bulunan ve sayıları belirli ve sınırlı olan bir veya bir kaç yetkili tarafından planlanacağını, düzenleneceğini ve yürütüleceğini ifade etmektedir. Yazar, bunun yanında, devlet merkezinde bulunan ve sayıları belirli ve sınırlı olan bu yetkililerin tüm ülke düzeyinde idari hizmetleri yürütmelerinin düşünülemeyeceğini, merkezdeki yetkililerin yanı sıra tüm ülkeye yayılmış bir teşkilata da gereksinimin bulunduğunu, merkezi idarenin başkentteki yetkililerinden oluşan teşkilatına başkent teşkilatı, başkent dışındaki

¹³ Belirli bir yöre ve yöre halkına hizmet için kurulmuş bulunan yerel yönetimler ile hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları olan üniversiteler işin doğası gereği hâric olmak üzere. Bu çerçevede, örneğin, bir iktisadi devlet teşekkülü olan ve merkezi Rize'de bulunan Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü (ÇAYKUR) ile bir kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu olan ve merkezi İstanbul'da bulunan Türkiye Bankalar Birliği'nin (TBB) merkez teşkilatlarının Ankara'ya taşınması gerekmektedir.

¹⁴ Gözler, başkentin Ankara olmasının anlamını son derece dar yorumlamaktadır. Yazara göre, başkentin Ankara olmasının anlamı, kural olarak Cumhurbaşkanının Ankara'da ikamet etmesi ve hükümet yani Bakanlar Kurulu'nun Ankara'da toplanmasıdır. Yazara göre, bakanlıkların merkez teşkilatı dahil, başkent dışında kurulması ve çalışması olanaklıdır. Yazar, keza yüksek mahkemelerin de yalnızca başkentte çalışmalarını gerektiren bir zorunluluğun bulunmadığını, bunların kuruluş ve görev yerlerinin kanunla belirleneceğini, kanunun bunların kuruluş ve görev yerini Ankara dışında bir başka yer olarak belirtebileceğini ifade etmektedir. Yazar bu savına kanıt olarak bazı ülkelerde, yüksek mahkemelerin başkent dışındaki şehirlerde kurulduğu hususunu ileri sürmekte ve buna örnek olarak da Alman Anayasa Mahkemesinin başkentte değil, Fransa sınırına yakın Karlsruhe kentinde çalıştığını vermektedir. Bkz. Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, s. 113. Bu yorum tarzı, dar ve şekilci bir yorum tarzı olduğundan kanımızca isabetsizdir.

tüm ülkeye yayılmış teşkilatına ise taşra teşkilatı denileceğini ifade etmektedir. Bununla beraber, yazar, merkezi idarenin taşra teşkilatında yer alan görevlilerin, idari hizmetlerin görülmesi konusunda kendilerine ait herhangi bir yetkiye sahip olmadıklarını, bu görevlilerin, başkentteki yetkililerce atanacaklarını; onların emir ve talimatları doğrultusunda hareket edeceklerini ve de onlara hiyerarşi olarak adlandırılan bir hukuki bağ ile bağlı olduklarını ifade etmektedir.¹⁵ Devletin sunduğu kamu hizmetleri, işin doğası gereği devlet merkezinde bulunan ve sayıları sınırlı olan bir veya bir kaç yetkili tarafından planlanacağına, düzenleneceğine ve yürütüleceğine göre devlet organlarının merkez teşkilatının başkent Ankara'da bulunması, işin doğası gereği olduğu gibi hukuksal açıdan da zorunluluktur.

Bu açıklamalar çerçevesinde Türkiye Cumhuriyeti'nin başkentinin Ankara olmasının hukuksal anlamını; kısaca, yasama organı, Cumhurbaşkanı ve hükümetin, yüksek mahkemelerin, bakanlıkların, genel müdürlüklerin, kamu kurum veya kuruluşlarının, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının merkez teşkilatının Ankara'da bulunması olarak ifade etmek olanaklıdır.¹⁶ Bu açıklamalardan sonra merkez teşkilatının taşınması düşünülen Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve diğer bankaların tüzel kişiliklerinin niteliğinin saptanması uygun olacaktır.

III. TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI VE DİĞER BANKALARIN TÜZEL KİŞİLİKLERİNİN NİTELİĞİ

Tüzel kişiliğe sahip olsun veya olmasın kamu kurum veya kuruluşlarının merkez teşkilatının Ankara dışına taşınması, Ankara'nın başkent olduğunu bildiren Anayasa'nın 3. maddesinin son fıkrasına aykırıdır. Daha açık bir deyişle, kamu kurum veya kuruluşlarının merkez teşkilatının Ankara dışına taşınması kanımızca hukuken olanaksızdır. Buna karşın, özel hukuk tüzel kişilerinin merkez teşkilatının Ankara dışına taşınması olanaklıdır. Bu çerçevede, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve diğer bankalar, kamu kurumu niteliğini taşıyorsa merkez teşkilatının Ankara dışına taşınması hukuken olanaklı

¹⁵ Günday, *İdare Hukuku*, s. 22.

¹⁶ Aksi görüş için bkz. Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, s. 113.

olmayacak, özel hukuk tüzel kişiliği niteliğini taşıyorsa merkez teşkilatının Ankara dışına taşınması hukuken olanaklı olacaktır. Bu açıdan öncelik ve ağırlığı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'na vermek üzere Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası ve Türkiye Vakıflar Bankası'nın snonim şirketlerinin tüzel kişiliklerinin niteliğinin saptanması uygun olacaktır.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın¹⁷ tüzel kişiliğinin niteliğinin iyi bir şekilde anlaşılmasına yardımcı olmak üzere söz konusu bankanın tarihçesinden kısaca bahsetmek uygun olacaktır.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde banknot ihraç etmek üzere 1849 yılında, ilk banka olan "*Dersaadet Bankası*" kurulmuştur. Ancak bu banka kısa bir süre sonra iflas etmiş, bunun yerine, imparatorluğun bankacılık işlerini Fransız sermayesi ile kurulan ve Fransızların işlettikleri "*Osmanlı Bankası*" üzerine almıştır. Nitekim on dört yıl sonra bu bankaya, bir kanunla, banknot ihraç etme ayrıcalığı verilmiş ve 1863 yılında banknotlar tedavüle çıkarılmıştır.¹⁸

Osmanlı Bankası'nın çıkarttığı bu banknotlara, altına çevrilebilme özelliklerinin olmalarından dolayı "*kaime*" denilmiştir. Bu şekilde Osmanlı Bankası, Türk tarihindeki ilk emisyon bankası olmuştur. Birinci Dünya Savaşı'nın gerektirdiği giderlerin aniden büyümesi, Hazine'nin altın stoklarının yetersizliği karşısında 3 Ağustos 1914'de Osmanlı Bankası'na altın karşılığı olmaksızın banknot ihracı yetkisi verilmiş ve bu banknotların herkes tarafından kabulü için kanun çıkartılarak tedavül zorunluluğu getirilmiştir. Bunun yanı sıra, çıkarılan diğer bir kanunla (Tevhidi Meskûat) tedavülde görülen gümüş paralar tamamen kaldırılmış ve para sisteminin altın olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca, söz konusu kanunla, Osmanlı Bankası banknotlarının tedavül zorunluluğu getirilmiştir. Bununla birlikte Osmanlı halkı, kağıt para yerine değerli maden olan gümüş sikkeleri tercih etmekten bir türlü vazgeçmemiştir. Her ne kadar Osmanlı Bankası banknotları karşılığında, savaş bitince, altın ödeneceği vaat edilmiş ise de, halkın güveni kazanılamamış ve altın paraların saklanması ve yasal zorunluluk nedeniyle

¹⁷ Bu bankaya *Merkez Bankası* adının verilmesinin nedeni; ülkenin para ve bankacılık işlemleri ile bu konudaki politikalarını idare eden bir otorite merkezi olmasıdır. Büyükerşen, *İktisada Giriş* 1, s. 236.

¹⁸ Büyükerşen, *a.g.e.*, s. 241.

banknotlar piyasada isteksiz şekilde tedavül etmiştir.¹⁹ Ulusal Kurtuluş Savaşı sıralarında da Anadolu’da hem söz konusu banknotlar, hem de Ankara hükümetinin Rusya’dan yardım olarak aldığı ve memurlara aylık olarak ödediği altın sikkeler birlikte tedavül etmiştir.²⁰

Osmanlı Bankası yabancı sermaye ile kurulmuş bir banka olduğundan faaliyetlerine ister istemez yabancı sermayedarların menfaatleri hâkim olmuştur. Osmanlı Bankası; Birinci Dünya Savaşı’nda Fransa Bankası, İngiltere Bankası ve Reichbank’ın, sırasıyla Fransız, İngiliz ve Alman hükümetlerine gösterdiği kolaylığı Osmanlı Hükümeti’nden esirgemiştir.²¹

Ulusal Kurtuluş Savaşı’nda ülkenin mevcut altın ve döviz ihtiyatları erimiş, bununla birlikte, kağıt para sistemi yerleşmiştir. Bu sistemde para arzının düzenlenmesi, altın para sisteminden farklı olmuştur. Gerçekten de kağıt para sisteminde para arzı konusunda para makamlarının takdirleri büyük rol oynamaktadır. Kağıt para arzının düzenlenmesinin yabancı bir bankaya bırakılmasının doğru olmayacağı düşüncesiyle ve gerekli etüt ve hazırlıklar yapıldıktan sonra 11.6.1930 tarih ve 1715 sayılı kanunla Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası kurulmuştur.²²

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası kuruluşunda Birinci Dünya Savaşı’ndan sonra imzalanan Brüksel ve Cenova konferanslarında alınan kararlar büyük etken olmuştur. Daha açık bir deyişle, banka, devlet sermayesi ile kurulmadığı gibi, özel sermayeye de bırakılmamış, çeşitli menfaatler banka sermayesine ortaklık ettirilmek suretiyle bankaya belirli bir özerklik verilmeye çalışılmıştır.²³

1715 sayılı kanunla 15 YTL sermayeli bir anonim şirket olan bankanın hisse senetleri; A, B, C, D diye dört sınıfa ayrılmış ve bunlar devlete; Türkiye’de faaliyette bulunan milli bankalara; milli bankalar dışında kalan diğer bankalara ve imtiyazlı şirketlere; Türk ticaret müesseselerine ve Türk uyruklu gerçek ve tüzel kişilere özgülenmiştir. Bankanın sermayesine hükümetin iştirak hissesi % 25 olarak saptanır-

¹⁹ Büyükerşen, *a.g.e.*, s. 241.

²⁰ Büyükerşen, *a.g.e.*, s. 242.

²¹ Zarakolu, *Para ve Banka*, s. 136.

²² Zarakolu, *Para ve Banka*, s. 136.

²³ Zarakolu, *Para ve Banka*, s. 136.

ken, yabancı sermaye ile kurulan bankalarla imtiyazlı şirketlerin banka sermayesine iştirak hissesi % 10 olarak tespit edilmiştir.²⁴

1715 sayılı kanun döneminde yabancı sermaye ve kükümetin, banka üzerindeki nüfuzunu sınırlandırmak amacıyla çeşitli önlemler alınmıştır. Örneğin, 1715 sayılı kanunun değişik 33. maddesinde; sermaye artırılmasından doğan durum ayırksı tutularak hükümete ve yabancı sermaye ile kurulan bankalara ve imtiyazlı şirketlere ait hisse senetleri miktarının artırılmasının olanaklı olmadığı ifade edilmiştir.²⁵

Bununla birlikte, 1715 sayılı kanun döneminde devletin, Merkez Bankası üzerindeki nüfuzunu sınırlandırma çabaları başarılı olamamıştır. Bunun temel nedenlerinden birisini, B sınıfı hisse senetlerini elinde bulunduran milli bankaların bir kısmının devlet sermayesiyle kurulmuş bankaların olması oluşturur. Diğer bir nedeni ise, 1964 tarihli ve 440 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri ile Müesseseleri ve İştirakler Hakkında Kanun'un yayımlanmasına kadar Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın İktisadi Devlet Teşekkülleri gibi Başbakanlık Denetleme Kurulu'nun²⁶ denetimine tabi tutulması oluşturur. Öte yandan, devletin Merkez Bankası ile ilgisini sadece sermaye iştiraki ile ölçmek de işin doğası gereği uygun değildir. Gerçekten de, 1715 sayılı kanunun; bankanın organizasyon ve idaresi, para ve kredi politikası ile ilgili hükümleri Merkez Bankası'na tanınan özekliğin sınırlı olduğunu göstermiştir.²⁷

1715 sayılı kanun 40 seneye yakın uygulama döneminde 22 defa değişikliğe uğramış, ancak bu değişikliklerin özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra merkez bankacılığı alanında görülen gelişmeleri karşılayacak ölçüde olmaması, yeni bir merkez bankası kanununun hazırlanmasını zorunlu kılmış ve 26 Ocak 1970 tarihinde yürürlüğe giren 14.1.1970 tarih ve 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu kabul edilmiştir.²⁸

²⁴ Zarakolu, *Para ve Banka*, s. 136, 137.

²⁵ Zarakolu, *Para ve Banka*, s. 137.

²⁶ Şimdiki adıyla Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu.

²⁷ Zarakolu, *Para ve Banka*, s. 137.

²⁸ Bkz. Zarakolu, *İktisat İlminin Temel İlkeleri*, Cilt 2, ss. 41-42.

14.1.1970 tarih ve 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu da yayımlandığı²⁹ tarihten bu yana³⁰ ilginçtir, mülga 1715 sayılı kanunda yapılan değişikliklerin sayısına eşit olarak toplam 22 defa değişikliğe uğramıştır. Yapılan değişikliklerde dikkati çeken nokta; Türkiye'nin derin bir şekilde krize girdiği 1994 ile 2001 yıllarında yapılan değişikliklerde, daha somut bir deyişle, 1211 sayılı kanunda, sırasıyla, 21.4.1994 tarih ve 3985 sayılı kanun ile 25.4.2001 tarih ve 4651 sayılı kanunla yapılan değişikliklerde, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın özerkliğinin artırılması yönünde düzenlemeler yapılmıştır.

1715 sayılı kanunda olduğu gibi 1211 sayılı kanunda da Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın sermayesi devlet, ticaret bankaları ve şahıslara ait olduğu esası benimsenmiş³¹ ancak 1715 sayılı kanunda 15 YTL olan Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası sermayesi, 1211 sayılı kanunun 5. maddesiyle 10 YTL artırılarak 25 YTL olarak saptanmıştır. Yine, 1211 sayılı kanunun 5. maddesinde, bankanın söz konusu sermayesinin hükümetin izniyle artırılabilceği ifade edilmiştir.³² Ayrıca, bu maddede, Merkez Bankası'nın hisse senetlerinin her biri 0.1 Ykr'lık 250.000 hisseye ayrıldığı belirtilmiş ve hisse senetlerinin itibari kıymetlerinin 0.1, 0.2, 0.5, 1, 5 ve 10 Ykr'lık olduğu ifade edilmiştir.

1715 sayılı kanun döneminde devletin Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası sermayesine katılım oranı, bir başka hazineye ait hisse senetleri %25 iken, 1211 sayılı kanunla bu oranın %51'den daha aşağı düşmeyeceği esası benimsenmiştir. Daha somut bir deyişle, 1211 sayılı kanunla Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın sermayesindeki 10 YTL'lik artışın tümü Hazineye tahsis edilmiştir. Gerçekten de, 1211 sayılı kanunun 7. maddesinde, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın hisse senetleri, 1715 sayılı kanunda olduğu gibi A, B, C ve D diye dört sınıfa ayrılmış, 8. maddesinde ise, (A) sınıfı hisse senetlerinin her birisinin en az 100 hisselik olduğu ve bu sınıf hisse senetlerinin münhasıran (tekil olarak) Hazine'ye ait olup, banka sermayesinin yüzde elli

²⁹ Resmi Gazete'de yayımlandığı 26 Ocak 1970 tarihinden itibaren.

³⁰ 1.3.2008 tarihi itibarıyla.

³¹ Bkz. Büyükerşen, *İktisada Giriş* 1, s. 236.

³² Nitekim Bakanlar Kurulu'nun 88/12928 sayılı Kararı ile Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Anonim Şirketi'nin 25 YTL olan sermayesinin, esas şartları Banka Genel Kurulu'na tespit edilmek üzere 50 bin YTL'ye kadar artırılabilmesine olanak sağlanmıştır. Bu karar için bkz. 14.5.1988 tarih ve 19814 sayılı Resmi Gazete.

birinden daha aşağı düşemeyeceği ifade edilmiştir.

1211 sayılı kanun, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası sermayesine, devlet ağırlıklı katılımı sağlamak ve sürdürebilmek için bir takım önlemler de almıştır. Bu bağlamda, 1211 sayılı kanunda ticaret bankaları ve şahısların bankanın sermayesine katılımı sınırlandırılmıştır. Gerçekten de, 1211 sayılı kanunun 9. maddesinde, (B) sınıfı hisse senetlerinin Türkiye’de faaliyette bulunan milli bankalara tahsis edildiği ifade edilmiş, 10. maddesinde ise hisse senetlerinden en çok 15000 adetinin (C) sınıfı hisse senedi olarak, milli bankalar dışında kalan diğer bankalarla imtiyazlı şirketlere tahsis edildiği ifade edilmiştir. Kanunun 11. maddesinde de, son grup hisse senetleri olan (D) sınıfının Türk ticaret müesseselerine ve Türk vatandaşlığını haiz tüzel ve gerçek kişilere tahsis edildiği ifade edilmiştir.

Yine 1211 sayılı kanunda, ticaret şirketleri ve şahısların bankanın sermayesini temsil eden hisse senetlerinde çoğunluk olmalarının önüne geçilecek bir takım önlemler de alınmıştır. Gerçekten de, kanunun 6. maddesinde, Bankanın hisse senetlerinin nama yazılı olduğu ifade edilmiş, 12. maddesinin son fıkrasında ise (C) sınıfı hisse senetleri miktarının hiçbir veçhile bu kanunla kabul edilmiş olan miktarı aşamayacağı belirtilmiştir. 1211 sayılı kanunla alınan bu önlemlerin temel ereği, Zarakolu’nun da belirttiği gibi Devletin Merkez Bankası sermayesine ve yönetimine daha geniş oranda katılması yönündeki çağcıl eğilime uyulmak istenmesidir.³³

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası’nın amacı dikkate alındığında da onun kamusal niteliği açık bir şekilde görülecektir. Gerçekten de, 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu’nun 4. maddesinin 1. fıkrasında, bankanın temel amacının fiyat istikrarını sağlamak olduğu, bankanın fiyat istikrarını sağlamak için uygulayacağı para politikasını ve kullanacağı para politikası araçlarını doğrudan kendisinin belirleyeceği ifade edilmiş, 2. fıkrasında ise bankanın fiyat istikrarını sağlama amacı ile çelişmemek kaydıyla *hükümetin büyüme ve istihdam politikasını destekleyeceği* ifade edilmiştir. Bankanın, hükümetin büyüme ve istihdam politikasını destekleyeceğinin belirtilmesi, bankanın hükümetle yakın bir işbirliği ve eşgüdüm içerisinde çalışması gerektiğinin somut bir göstergesidir.

³³ Zarakolu, *İktisat İlminin Temel İlkeleri*, Cilt 2, s. 45.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın görev ve yetkileri dikkate alındığında da kamusal niteliğinin³⁴ ağır bastığı görülmektedir. Gerçekten de, 1211 sayılı kanunun 4. maddesinin 3. fıkrasında bankanın hükümete danışmanlık ve diğer görevleri ile yetkileri şu şekilde sayılmaktadır.

Bankanın görevleri;

– *Banka, Hükümetin mali ve ekonomik müşaviri,³⁵ mali ajanı³⁶ ve haznedardır.³⁷ Bankanın, hükümetle ilişkisi, Başbakan aracılığıyla sağlanır.*

– *Banka, finansal sitemle ilgili olarak istenilecek hususlarda Hükümete görüş verir.*

– *Banka, bankalar ve uygun göreceği diğer mali kurumlar hakkındaki görüşlerini ve tespitlerini Başbakanlık ile bu kurum ve kuruluşları düzenleme*

³⁴ Bankanın görev ve yetkilerinden açıkça kamusal nitelik taşıyanlar *italik* yazılmıştır.

³⁵ Merkez Bankası'nın önemli bir görevi mali-ekonomik konularda devlete danışmanlık yapmaktır. Merkez bankaları, ülkelerinin para ve kredi politikalarını başarı ile yürütebilmek için, iç ve dış ekonomik gelişmeleri yakından izlerler. Diğer taraftan, hükümetlerin hazırladıkları bütçelere ilişkin parasal politikalar ve vergi politikaları konusunda devlete danışmanlık yapmak da, Merkez Bankası'nın görevi altında bulunmaktadır. Bkz. Büyükerşen, *a.g.e.*, s. 238.

³⁶ Bankanın hükümetin mali ajanı olmasından kastedilen husus; Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'na, devlet iç borçlanma tahvillerinin mali servisini, özel kanunlara ve bu kanunlara dayanan kararlara göre kambyo denetlemesi, dış ticaret uygulaması ve benzeri işleri yapma görevinin verilmesidir. Bkz. Zarakolu, *İktisat İlminin Temel İlkeleri*, Cilt 2, s. 42.

³⁷ Merkez Bankası'nın temel görevlerinden birisi de devletin hazinedarlığını yapmaktır. Merkez Bankası, devlet daire ve kurumlarının banka hesaplarını tutar, mevduatını kabul eder ve devlet maliyesinin geçici olarak gereksinim gösterdiği paraları borç olarak verir. Yine, devletin yurt içi ve yurt dışı gelirlerine ve ödemelerine bir kasa görevi görmek, Hazine için döviz alım-satımları yapmak, dış ticaretle ilgili anlaşmaların uygulanmasında yardımcı olmak, devletin iç ve dış borçlanmalarına aracılık etmek, altın ve dövizleri tutmak da Merkez Bankası'nın görevidir. Bkz. Büyükerşen, *a.g.e.*, s. 237. Merkez Bankası'nın devletin hazinedarı olması, Zarakolu'nun ölümsüz anlatımıyla şu anlamı taşır: Merkez bankalarının devletle olan münasebetleri, sadece ona kredi açmaktan ibaret değildir. Merkez bankaları, devletin hazine işlemlerini yaparlar. Devlet namına tahsil ve ödemelerde bulunurlar. Devlet tahvillerinin ihracına vasıta olurlar, hazine bonosu ve tahvillerin fiyat istikrarını temine çalışırlar. Örneğin tahvil fiyatlarının düşme eğilimi gösterdiği zamanlarda tahvil satın alarak eksik talebi giderirler, tahvil fiyatları yükseldiği zaman ise tahvil satarak tahvile karşı aşırı talebi normal seviyeye çekerler. Bkz. Zarakolu, *Para ve Banka*, s. 132.

ve denetleme yetkisine sahip kuruluşlara bildirebilir.

– Hükümetle birlikte Türk Lirasının iç ve dış değerini korumak için gerekli tedbirleri almak ve yabancı paralar ile altın karşısındaki değişim eşitliğini (muadeleti) 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,

– Açık piyasa işlemleri yapmak,

– Bankaların ve bankaca uygun görülecek diğer mali kurumların yükümlülüklerini esas alarak zorunlu karşılıklar ve umumi disponsibilite ile ilgili usul ve esasları belirlemek,

– Reeskont ve avans işlemleri yapmak,

– Ülke altın ve döviz rezervlerini yönetmek

– Türk lirasının hacim ve tedavülünü düzenlemek, ödeme ve menkul kıymet transferi ve mutabakat sistemleri kurmak, kurulmuş ve kurulacak sistemlerin kesintisiz işlemlerini ve denetimini sağlayacak düzenlemeleri yapmak, ödemeler için elektronik ortam da dahil olmak üzere kullanılacak yöntemleri ve araçları belirlemek,

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

– Mali piyasaları izlemek,

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

Bankanın yetkileri;

– Türkiye’de banknot ihracı imtiyazı tek elden bankaya aittir.³⁸

– Banka, hükümetle birlikte enflasyon hedefini tespit eder, buna uyumlu olarak para politikasını belirler. Banka, para politikasının uygulanmasında tek yetkili ve sorumludur.

– Banka, fiyat istikrarını sağlamak amacıyla bu kanunda belirtilen

³⁸ Merkez bankalarının en önemli görevi; devlet adına para basmak ve bunları piyasaya sürmektir. Bundan dolayı, merkez bankalarına “İhraç Bankaları” da denilmektedir. Bkz. Büyükerşen, a.g.e., s. 236.

para politikası araçlarını kullanmaya, uygun bulacağı diğer para politikası araçlarını da doğrudan belirlemeye ve uygulamaya yetkilidir.

- Banka, olağanüstü hâllerde ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nun kaynaklarının ihtiyacı karşılamaması durumunda, belirleyeceği usul ve esaslara göre bu fona avans vermeye yetkilidir.

- Banka nihai kredi mercii olarak bankalara kredi verme işlemlerini yürütür.

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

- 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 toplama-yaya yetkilidir.

Bazıları, 1211 sayılı kanunun 3. maddesinin 5. fıkrasında yer alan, bankanın bu kanun ile kendisine verilen görev ve yetkileri, kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getireceği ve kullanacağı, bir başka deyişle, Merkez Bankası'nın özerk olduğu hükmüne dayalı olarak Merkez Bankası'nın kendisinin karar vermesi durumunda bankanın merkezinin Ankara dışına taşınabileceği görüşünü savunmaktadır. Kanımca bu görüşte en ufak bir isabet payı bulunmamaktadır. Gerçekten de, Merkez Bankası'nın özerkliği ile onun bir kamu kurumu olmasını birbirine karıştırmamak gerekir. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası bir kamu kurumu olduğundan, Merkez Bankası'nın kendi kararı şöyle dursun, yasayla bile Merkez Bankası'nın merkezini Ankara dışına taşımak olanaklı değildir. Yukarıda ayrıntılı olarak anlatıldığı üzere Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın merkezini Ankara dışına taşımayı öngören bir yasal düzenleme, Anayasa'nın 3. maddesinin son fıkrasında ifade edilen Türkiye Cumhuriyeti'nin başkentinin Ankara olduğunu ifade eden hükmüne uysızlık taşır. Öte yandan "merkez bankasının özerkliği" kavramına da fazla gözde büyütmemek gerekir. Gerçekten de, Zarakolu'nun belirttiği gibi, devlet tarafından saptanan para esasının muhafazası, para değerinin istikrarının muhafazası, bu bankalara devlet müdahalesini zorunlu kılmakta ve özellikle Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra birçok ülkelerde, devletin merkez bankası sermayesine ve idaresine daha geniş ölçüde iştiraki yönünde

bir eğilim görülmektedir. Yazar, bundan dolayı “*merkez bankalarının özerkliği*” kavramını eskiden olduğu gibi anlamaya olanak olmadığını, günümüzde işsizlikle mücadele, iktisadi kalkınmanın finansmanı gibi merkez bankalarına yeni görevler yüklendiğini, tarafsız para anlayışının günümüzde terk edildiğini, paranın, iktisadi faaliyetlere geniş ölçüde etki ettiğini ifade etmektedir.³⁹

Merkez Bankası hakkındaki açıklamalarımızı kapatmadan önce son (ancak önem açısından son değil) bir hususun belirtilmesi uygun olacaktır. 1211 sayılı kanun gereği devletin Merkez Bankası sermayesine katılım oranı %51’in üzerinde olduğu için kamu kurumu niteliği taşıdığından en küçük bir kuşku duyulmayan Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası’nın, devletin Bankanın sermayesine katılım oranı %50’den aşağı düşürülerek örneğin, 1715 sayılı kanunda olduğu devletin katılım oranı % 25 olarak saptanıp Bankayı özel hukuk süjeliğine tabi kılmak, dolayısıyla, Merkezini Ankara dışına taşımanın olanaklı olduğu düşünülmemelidir. Kanımca, isterse devletin, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası’nın sermayesine katılımı sıfır olarak öngörülse⁴⁰ bile bankanın merkezini Ankara dışına taşımak olanaklı değildir. Zarakolu’nun belirttiği üzere, merkez bankalarının faaliyetine hakim olan güdü kazanç elde etmek değildir. Yazar, haklı olarak, merkez bankalarının ister devlet sermayesiyle kurulmuş olsun isterse özel sermaye ile kurulmuş olan kamu hizmeti gören kuruluşlar olduğunu ifade etmektedir.⁴¹ Kısacası, kamu kurumu olma niteliği hiç bir zaman kaybolmayacak olan Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası’nın merkezini Ankara dışına çıkarma çabaları her durumda hukuka aykırı olacaktır.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası gibi Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası ve Türkiye Vakıflar Bankası da, yasal bir düzenlemeye konu oldukları için⁴² kamu kurumu hem de tüzel kişiliğe sahip kamu kurumu niteliği taşıdıkları açıktır. Gerçekten de, 15.11.2000 tarih ve 4603 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi ve Türkiye Emlak Bankası

³⁹ Zarakolu, *Para ve Banka*, s. 135.

⁴⁰ Bir başka deyişle, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası’nın sermayesine bütünüyle özel kişiler katılsa bile.

⁴¹ Zarakolu, *Para ve Banka*, s. 135.

⁴² Eğer bu bankalar özel hukuk tüzel kişisi olsalardı yasal düzenlemeye konu olmaları gerekirdi.

Anonim Şirketi⁴³ Hakkında Kanun'la⁴⁴ Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası düzenlenmiş, Kanunun 1. maddesinin 2. fıkrasında; Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası ile Türkiye Halk Bankası'nın anonim şirket⁴⁵ statüsünde oldukları belirtilmiştir. Türkiye Vakıflar Bankası ise 11.1.1954 tarihli ve 6219 sayılı Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı Kanunu'yla düzenlenmiş, Kanunun 1. maddesinde, Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı adıyla bir banka kurmak için Vakıflar Genel Müdürlüğü'ne yetki verildiği ifade edilmiş, 3. maddesiyle de Türkiye Vakıflar Bankası'nın şubelerinin kamu bankası şubeleri olduğu belirtilerek Türkiye Vakıflar Bankası'nın kamu tüzel kişiliği perçinlenmiştir.

Söz konusu bankaların amaçları dikkate alındığında da onların ağırlıklı olarak kamu hizmeti yürüttükleri anlaşılmaktadır. Gerçi, Balta, bir kuruluşun uhdesinde yürüttüğü hizmetin niteliğinin, onun tüzel kişiliğinin niteliğinin belirlenmesinde bir ölçü olmayacağını ifade etse de,⁴⁶ kanımızca, bir kuruluşun kamu tüzel kişi olup olmadığını belirlemek bakımından *"kamu hizmeti yürütme"* önemli bir ek veya yardımcı ölçüttür. Bu çerçevede, bahsedilen bankaların amaçlarını incelemeye geçmeden önce özellikle Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası ve Türkiye Halk Bankası'nın kuruluşunu doğuran nedenleri irdelemek uygun olacaktır. Zarakolu'nun ifade ettiği üzere, kural olarak bankalar, ödeme arzu ve gücüne sahip olan kimselere kredi açmakta, bir başka

⁴³ "4603 sayılı kanuna, 20.6.2001 tarih ve 4684 sayılı kanunla eklenen geçici 3. maddeyle Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi'nin Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası Anonim Şirketi veya Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi'ne devri öngörülmüştür. Bu olanaktan yararlanılarak Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi'nin faaliyetini yürütemediği gerekçesiyle Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası Anonim Şirketi'ne devri yapılmış, 12.11.2001 tarihinde ise Türkiye Emlak Bankası'nın 96 şubesi, personeli ve bilançosuyla birlikte Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası AŞ'den Türkiye Halk Bankası AŞ'ye devredilmiştir. Kısacası, Türkiye Emlak Bankası tasfiye edilmiştir. Konu hakkında bkz. (<http://www.halkbank.com.tr/mylibrary/print.asp?src=1&id=14>, erişim tarihi, 24.1.2008).

⁴⁴ 4603 sayılı kanunda kanun yapma tekniğinin en temel kuralları dikkate alınmamıştır. Örneğin kanun maddeleri oldukça uzun tutulmuş, hükümleri, dil bakımından bozuk bir şekilde ifade edilmiş, Kanuna eklenen geçici maddelerle kanun iyice karmaşıklaşmış, hatta kanuna eklenen 20.6.2001 tarih ve 4684 ve 30.1.2002 tarih ve 4743 sayılı kanunlarla yapılan geçici madde hükümleri, söz konusu karmaşadan dolayı 4603 sayılı kanuna işlenememiştir. 4603 sayılı kanunu incelerken "ruhumun daraldığını" itiraf etmek isterim.

⁴⁵ Kamu veya özel tüm anonim şirketler tüzel kişiliğe sahiptir.

⁴⁶ Bkz. Balta, *İdare Hukukuna Giriş*, s. 147.

deyişle, açılacak kredinin krediyi alanın ödeme gücünü aşmamasına dikkat etmektedirler. Kredi talep edenin itibarı hakkında istihbarat yapılması bankalara bir külfet yüklediği için bankalar söz konusu istihbaratı belirli bir mali güce sahip, belirli miktarın üzerinde kredi talep edenler hakkında yapmaktadırlar. Bankalar, ekonomik olarak zayıf kimselerin talep ettikleri küçük krediler için istihbarata girişmek külfet ve masraflarına katlanmak istememekte, çünkü ekonomik olarak zayıf kimselere açılacak küçük krediler için yapılması gerekli soruşturma ve denetim, çoğu zaman, büyük çaplı kredi alan bir şirket hakkındaki soruşturma ve denetimden daha karışık bir durumda bulunmaktadır. Yine, bankalar, gelenekleri ve organizasyonları itibarıyla küçük kredilerden doğan uyumsuzluklara tepeden bakmakta ve bu tür kredilerden doğan davalara istekli görünmemektedirler. Son olarak küçük kredi alanlar, bankaların istediği güvenceye de sahip bulunmamaktadırlar. Bu çerçevede, küçük kredi talep edenler, yüzlerine, bankaların kapalı olduğunu görünce tefecilere giderler.⁴⁷

Bu nedenle, küçük kredi işlerinin piyasa koşullarında faaliyet gösteren bankalara bırakılamayacağını ve bu önemli gereksinimin giderilmesi gerektiğini düşünen devlet, Ziraat ve Halk Bankası'nı kurmuştur.⁴⁸

Küçük kredi gereksinimini üç ana grup altında incelemek olanaklıdır. Bunlar; dar gelirli kimselerin gereksinim duydukları tüketim kredileri, küçük çiftçilerin kredi gereksinimi ve esnaf ve sanatkarların kredi gereksinimidir. Ülkemizde, dar gelirli kimselerin gereksinim duydukları tüketim kredisini karşılayacak etkin bir kamusal organizasyon bulunmamasına rağmen küçük çiftçi ile esnaf ve sanatkarların kredi gereksinimi karşılayacak bir örgütlenme sağlanmıştır.⁴⁹

Türkiye'de küçük çiftçilerin kredi gereksinimi, Tarım kredi kooperatifleri oluşturulmak suretiyle çözümlenmektedir. Gerçekten de, Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası'nın küçük çiftçilere açtığı kredilerde tarım kredi kooperatifleri önemli bir rol oynamaktadır.⁵⁰

Küçük çiftçilere kredi açmak, bir başka deyişle, tarım sektörünü desteklemek, Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası'yla adeta özdeşleş-

⁴⁷ Bkz. Zarakolu, *İktisat İlminin Temel İlkeleri*, Cilt 2, s. 35.

⁴⁸ Karş. Zarakolu, *İktisat İlminin Temel İlkeleri*, Cilt 2, s. 35.

⁴⁹ Fazla bilgi için bkz. Zarakolu, *İktisat İlminin Temel İlkeleri*, Cilt 2, ss. 35, 36.

⁵⁰ Zarakolu, *İktisat İlminin Temel İlkeleri*, Cilt 2, s. 36.

miştir. Gerçekten de, Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası'nın misyonunda *"tarım sektörü başta olmak üzere reel kesime destek sağlamak, yaygın şube ağıyla geniş ürün yelpazesini, en hızlı ve uygun maliyetle bireysel müşterilerine sunmak, sosyal sorumluluk anlayışı ve bankacılık etik kurallarına uygun hizmet vererek ekonomiye ve bankacılık sektörünün gelişimine katkıda bulunmak"*⁵¹ denilerek bu durum somut bir şekilde ortaya konulmuştur.

Devlet, sadece küçük çiftçilerin kredi gereksinimini değil, esnaf ve sanatkarların kredi işlerinin teşkilatlanmasını da korumakta ve teşvik etmektedir. Ülkemizde bu amaçla Türkiye Halk Bankası kurulmuştur. Bu bankanın esnaf ve sanatkarlara kredi açmasını kolaylaştırmak için esnaf kefalet kooperatifleri oluşturulmuştur. Esnaf kefalet kooperatifleri, Türkiye Halk Bankası'nın kredi dağıtımında önemli bir oynamaktadırlar. Daha açık bir deyişle, söz konusu kooperatifler, esnaf ve sanatkarların Türkiye Halk Bankası'ndan kredi almasında kefil ve riziko taşıyıcılığı görevini görmektedirler. Esnaf kefalet kooperatifleri, diğer kredi kooperatiflerinde olduğu gibi, kredinin riskini azaltmak, ortakların aldıkları kredileri zamanında ödemelerini sağlamak amacıyla ortakların kredi taleplerini incelemekte, kredinin makul bir şekilde kullanılmasını kontrol etmektedirler.⁵²

Küçük çiftçilere kredi açmak nasıl Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası ile özdeşleşmişse, esnaf ve sanatkara kredi açmak da Türkiye Halk Bankası ile özdeşleşmiştir. Gerçekten de, Türkiye Halk Bankası'nın vizyonunda bu durum *"evrensel bankacılığın tüm gereklerini yerine getiren, bireysel işlemlerde güçlü, bölgenin lider küçük ve orta boy işletmesi (KOBİ) bankası olmak"* şeklinde açıkça ifade edilmiştir.⁵³

Türkiye Vakıflar Bankası'nın amacı, bir başka deyişle, uğraş alanlarına bakılınca, söz konusu bankanın doğrudan doğruya bir kamu hizmeti sunmasa da, kamu hizmetinin sunulmasına aracılık ederek dolaylı bir şekilde kamu hizmeti sunduğu anlaşılmaktadır. Bu sonuca, 6219 sayılı kanunun incelenmesi sonucu varmak olanaklıdır.

⁵¹ Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası'nın misyonu (görevi) hakkında bkz. (<http://www.ziraatbankasi.com.tr/default.asp?sayfa=tr/bankamiz/bilgi-edinme/besmain.aspx&anagrup=bankamiz>, Erişim Tarihi, 24.1.2008).

⁵² Zarakolu, *İktisat İlminin Temel İlkeleri*, Cilt 2, s. 36.

⁵³ Türkiye Halk Bankası'nın vizyonu (gelecekte ulaşmak istediği hedefler manzumesi) hakkında bilgi için bkz. (<http://www.halkbank.com.tr/mylibrary/print.asp?src=1&id=15>, erişim tarihi, 24.1.2008).

Gerçekten de, 6219 sayılı Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı Kanunu'nun 2. maddesinin 1. fıkrasının (e) ve (f) bentlerinde, Bankanın uğraş alanı olarak; Vakıflar Genel Müdürlüğü ile mülhak vakıfların idaresini bankaya tevdiye gerek görecekları gayrimenkullerle işletmelerin, yapılacak anlaşmalarda gösterilecek esaslar dahilinde, rasyonel bir şekilde idare, idame ve işletilmeleri için gerekli değişik işlem ve ticari, zirai, sınai teşebbüslere girişmek ile mazbut ve mülhak vakıfların bankacılık hizmetlerini ve Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün yapılacak anlaşmalar çerçevesinde veznedarlık işlemlerini yapmak konuları saptanmıştır. Bu hükümler çerçevesinde, Türkiye Vakıflar Bankası, vakıf paraları ve gelirlerini değerlendirdiğine göre, temel bir kamu hizmeti olan vakıf hizmetinin etkili bir şekilde sunulmasına katkı sağladığı açıktır.

Türkiye Vakıflar Bankası'nın dolaylı bir şekilde kamu hizmeti sunduğu sonucuna, Bankanın ortaklı yapısı incelenerek ulaşabilmek de olanaklıdır. Gerçekten de, 6219 sayılı kanunun 1. maddesinde; Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı ismiyle bir banka kurmak için Vakıflar Genel Müdürlüğü'ne yetki verildiği ifade edilmiştir. Türkiye Vakıflar Bankası'nın ana sözleşmesine göre bankanın % 90'dan fazla hissesine Vakıflar Genel Müdürlüğü sahip olduğuna göre,⁵⁴ bankanın kârından en büyük paydayı elde eden ve doğrudan kamu hizmeti yürüten Vakıflar Genel Müdürlüğü aracılığıyla da, Türkiye Vakıflar Bankası'nın dolaylı bir şekilde kamu hizmeti yürüttüğü açıktır. Gerçekten de, Vakıflar Genel Müdürlüğü, vakıf eski eserlerini korumak, kollamak, gelecek nesillere ulaştırma göreviyle donatılmıştır.⁵⁵ Vakıflar Genel Müdürlüğü yürüttüğü bu kamu hizmetinin yanında, imaretler, muhtaç kişilere aylık bağlanması, Vakıf Gureba Hastanesi hizmetleri gibi bir takım sosyal kamu hizmetleri de yürütmektedir.⁵⁶ Bu tip kamu hizmetlerini yürüten bir kamu kuruluşu olan⁵⁷ Vakıflar Genel

⁵⁴ Bankanın yaklaşık 30 YTL sermayesinin 27,5 YTL' sine Vakıflar Genel Müdürlüğü sahiptir. Türkiye Vakıflar Bankası'nın Ana Sözleşme metni için bkz. (http://www.vakifbank.com.tr/dokumanlar/yiliski/anasözleşme/_tr.pdf, erişim tarihi, 24.1.2008).

⁵⁵ Bu konuda bkz. (<http://www.vgm.gov.tr/menu/tarihce.asp?c>, erişim tarihi, 24.1.2008).

⁵⁶ Vakıflar Genel Müdürlüğünün yürüttüğü sosyal kamu hizmetleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. (<http://www.vgm.gov.tr/menu/index.cfm>, Erişim Tarihi, 24.1.2008).

⁵⁷ Nitekim 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun

Müdürlüğü'ne kaynak sağlayan Türkiye Vakıflar Bankası'nın dolaylı bir şekilde kamu hizmeti sunduğu açıktır.

Bu kısmı kapatmadan önce kamu tüzel kişiliğine sahip söz konusu bankaların⁵⁸ tüzel kişiliğinin niteliği hakkında karşılaşılan iki kuşkunun giderilmesi yerinde olacaktır. Bu kuşkulardan ilki; Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası ve Türkiye Vakıflar Bankası'nın esas itibarıyla özel hukuk rejimine tabi tutulması nedeniyle bazıları, bu bankaları, özel hukuk tüzel kişisi zannetmektedir. Daha somut bir deyişle, 4603 sayılı kanunun 1. maddesinin 1. fıkrasında bu kanunun amacının, Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası ve Türkiye Halk Bankası'nın çağdaş bankacılığın ve uluslararası rekabetin gereklerine göre çalışmalarını ve özelleştirmeye⁵⁹ hazırlanmalarını sağlayacak şekilde yeniden yapılandırılmaları ile hisse satışlarına ilişkin düzenlemelerin ve hisselerin tamamına kadarının özel hukuk hükümlerine tabi gerçek ve tüzel kişilere satışının gerçekleştirilmesi olduğunun belirtilmesi, 2. fıkrasında söz konusu bankaların bu kanunda yer alan hükümler dışında 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile genel hükümlere tabi olduğunun belirtilmesi, 4603 sayılı kanunun geçici 1. maddesinin 3. fıkrasında bahsedilen bankalarda 1 Ocak 2003 tarihinden itibaren sadece özel hukuk hükümlerine tabi personelin çalıştırılması⁶⁰ esasının benimsenmesi ve 6219 sayılı kanunun 1. maddesinde

3. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendinde; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bu kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerini kapsadığı belirtilmiş, Vakıflar Genel Müdürlüğü ise, kanunun eki (II) sayılı cetvelin (B) Özel Bütçeli Diğer İdareler kısmının 12. sırasında gösterilmiştir. Bu çerçevede, Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün özel bütçeli bir kamu kuruluşu olduğu kuşkusuzdur.

⁵⁸ Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası ve Türkiye Vakıflar Bankası.

⁵⁹ Bu bankaların özelleştirilmesinin önemli sosyal maliyet doğuracağı kanısındayız. Ekonomik olarak az gelişmiş ülkemizde küçük çiftçi ile esnaf ve sanatkarın kredi gereksinimini karşılayarak çok önemli bir ihtiyaca yanıt veren Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası ile Türkiye Halk Bankası'nın özelleştirilmesinden bir an önce vazgeçilmesinin yerinde olacağını düşünmekteyiz.

⁶⁰ Bu hükmü Anayasa'nın 128. maddesinin 1. fıkrası hükmüyle bağdaştırabilmek olanaksızdır. Anayasa'nın 128. maddesinin 1. fıkrasında; devletin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceği ifade edilmiştir. Bu hüküm çerçevesinde; Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası ve Türkiye Halk Bankası kamu tüzel kişiliğine sahip olduğuna göre söz konusu bankaların asli ve sürekli görevleri olan kanımızca yönetim ve denetim görevlerinde memur veya diğer kamu görevlileri

Türkiye Vakıflar Bankası'nın özel hukuk hükümlerine tabi olduğunun belirtilmesi, bazı kişilerin bu bankaların kamu tüzel kişiliği hakkında kuşkuya kapılmalarına yol açmaktadır.

Kanımızca bu kuşku yersizdir. Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası ile Türkiye Halk Bankası'nın hisselerinin %50'sinden fazlası özel hukuk kişilerine satılmadığı müddetçe söz konusu bankalar kamu tüzel kişiliğine sahiptir. Balta'nın isabetli olarak belirttiği üzere, bir kurum veya kuruluşu kamu hukuku tüzel kişisi denilebilmesi için o kurum veya kuruluşun idareye özgü bir kuruluş yapısına sahip olması ve bundan ötürü kuruluşlarının idare hukukunca düzenlenmesi gerekir.⁶¹ Balta'nın isabetli olan bu açıklamaları çerçevesinde, 4603 sayılı kanun ile Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası ve Türkiye Halk Bankası, 6219 sayılı kanun ile de Türkiye Vakıflar Bankası düzenlendiğine ve söz konusu bankalar idareye özgü bir kuruluş yapısına sahip olduklarına göre kamu tüzel kişiliklerinin bulunduğu kuşkusuzdur. Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası ve Türkiye Vakıflar Bankası'nın özel hukuk kurallarına tabi tutulması veya personelinin tümünün özel hukuk çerçevesinde istihdam edilmesi bu bankaların kamu tüzel kişiliğini hiç bir şekilde etkilemez. Esasen, yukarıda da belirtildiği üzere bu bankalar özel hukuk tüzel kişisi olsaydı bunların hiç bir şekilde kanun ile düzenlenmemesi gerekirdi.

Bu kuşkunun yersiz olduğu sonucuna iktisadi kamu hizmetlerinin yürütülüş usullerine bakılarak da ulaşmak kolaydır. Söz konusu bankaların iktisadi nitelikteki kamu hizmetleri yürüttükleri açıktır. Günday'ın da belirttiği üzere iktisadi kamu hizmetleri, çoğu kez özel teşebbüs faaliyetleri ile yan yana yürütüldüklerinden, sına ve ticari usul ve esaslara uygun olarak yürütülmek zorundadırlar. Yazar, bu açıdan, iktisadi kamu hizmetlerinin işleyişleri ve dış ilişkileri yönünden kural olarak özel hukuk kurallarına tabi olduğunu, ancak, çeşitli unsurları ve amaçları yönünden özel hukuk kurallarından farklı olduğunu ifade etmektedir.⁶² Yukarıdan beri gördüğümüz üzere bu bankalar, örneğin, özel teşebbüs işletmelerinden farklı olarak kanunla kurulduklarından

(örneğin, hak ve yükümlülükleri ayrıntılı bir şekilde düzenlenmek kaydıyla sözleşmeli personel) eliyle görülmesi gerekir. Söz konusu bankaların yönetim ve denetim işlerinde çalışan personelin özel hukuk hükümlerine tabi tutulması kanımızca Anayasaya aykırıdır. Bu açıklamalar, Türkiye Vakıflar Bankası için de geçerlidir.

⁶¹ Bkz. Balta, *a.g.e.*, s. 147.

⁶² Günday, *İdare Hukuku*, s. 166, 167.

ve üstelik amaçları itibariyle de ağırlıklı olarak kamu hizmeti sunduklarından kamu tüzel kişisi oldukları kuşkusuzdur.

Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası ve Türkiye Vakıflar Bankası'nın kamu tüzel kişiliği olduğu yönünde duyulan ikinci kuşku, birinci kuşkuyla bağlantılı olarak söz konusu bankaların çalışma ilkeleri açısından oluşmaktadır. Gerçekten de, söz konusu bankalar, rekabet kuralları çerçevesinde kârlılık ve verimlilik ilkelerine uygun olarak çalışmaktadırlar. Bazıları, söz konusu bankaların piyasa koşullarında kârlılık ve verimlilik ilkelerine uygun olarak çalışmasına dayanarak bu bankaları özel hukuk tüzel kişisi olarak görmektedir. Kanımızca bu kuşku da isabetsizdir. Günday'ın belirttiği üzere iktisadi kamu hizmetleri her ne kadar kârlılık ve verimlilik ilkelerine uygun olarak yürütülse de, bu hizmetlerin asıl amacı, kâr elde etmek olmayıp toplumsal gereksinimleri karşılamak suretiyle kamu yararını sağlamaktır.⁶³ Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası ve Türkiye Vakıflar Bankası, iktisadi kamu hizmetlerini yürüttüklerine ve sonul hedefleri de kamu yararını sağlamak olduğuna göre kendileri hakkında belirli ölçüde kamu hukuku kuralları uygulanan söz konusu bankaların tüzel kişiliği hakkında dile getirilen bu ikinci kuşkunun da yersiz ve anlamsız olduğu açıktır.

IV. TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI VE DİĞER KAMU BANKALARINI ANKARA DIŞINA ÇIKARTMAK İÇİN GİRİŞİLEBİLECEK MEVZUAT ÇABALARI

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve diğer kamu bankalarını, Ankara dışına çıkartabilmek için girişilebilecek mevzuat çabaları,⁶⁴ bankaların merkezlerinin düzenlenme durum ve konumuna göre farklılıklar gösterecektir. Gerçekten de, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve Türkiye Vakıflar Bankası merkezlerini Ankara dışına çıkartabilmek için yasal değişiklik, Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası

⁶³ Bkz. Günday, *İdare Hukuku*, s. 167.

⁶⁴ Burada "hukuki yollar" ibaresi yerine "mevzuat çabaları" ibaresini bilinçli olarak kullanmaktayız. Çünkü halihazırda söz konusu bankaların merkezlerini Ankara dışına çıkartabilmek için "hukuksal yollar" bulunmamaktadır. Bir başka deyişle, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve diğer kamu bankalarının merkezlerini Ankara dışına çıkarmak için yapılacak düzenlemeler hukuka aykırı olacak ve sadece bir "mevzuat çabaları" olarak kalacaktır.

ve Türkiye Halk Bankası'nın merkezlerini Ankara dışına taşıyabilmek için Bakanlar Kurulu kararı ve dolayısıyla söz konusu bankaların ana sözleşmelerinin değiştirilmesi yoluna gidilmesi gerekecektir. Konunun biraz açılması uygun olacaktır.

14.1.1970 tarih ve 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu'nun 2. maddesinin 1. fıkrasında, Bankanın merkezinin Ankara olduğu ifade edilmektedir. Bankanın merkezini Ankara dışına bir yere taşıyabilme bağlamında 1211 sayılı kanunun 2. maddesinin 1. fıkrası değiştirilecektir.

Yine, 11.1.1954 tarih ve 6219 sayılı Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı Kanunu'nun 3. maddesinin 1. fıkrasının ilk cümlesinde, Vakıflar Bankası'nın merkezinin Ankara olduğu ifade edilmektedir. Türkiye Vakıflar Bankası'nın merkezini Ankara dışına taşıyabilmek için 6219 sayılı kanunun 3. maddesinin 1. fıkrasının ilk cümlesinde değişiklik yoluna gidilmesi gerekecektir.

Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası ve Türkiye Halk Bankası'nın durumuna gelince; söz konusu bankalar, yukarıda bahsedilen 4603 sayılı kanunun çıkartılmasına kadar olan dönemde 8.6.1984 tarih ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) Hakkında Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine tabi tutulmakta ve söz konusu kararnamenin ekinde İktisadi Devlet Teşekkülleri olarak düzenlenmekte ve ilgili bakanlığı olarak da Başbakanlık gösterilmekteydi. Bu bankalar İktisadi Devlet Teşekkülü olarak kalsaydı bunların merkezlerini Ankara dışına taşıyabilmek için 233 sayılı KHK'nın 4. maddesinin son fıkrası gereği Yüksek Planlama Kurulu'nun karar vermesi gerekirdi. Ancak 4603 sayılı kanunun 1. maddesinin 5. fıkrasında; Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası ile Türkiye Halk Bankası hakkında 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname hükümlerinin uygulanmayacağına belirtilmesi sonucunda, 233 sayılı KHK'nın 4. maddesinin son fıkrası çerçevesinde Yüksek Planlama Kurulu artık söz konusu bankaların merkezini saptayamayacaktır.

4603 sayılı kanunun yürürlüğe girdiği 25.11.2000 tarihinden itibaren Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası ve Türkiye Halk Bankası merkezlerini Ankara dışına çıkarmak için girişilecek çaba, konu hakkında bir Bakanlar Kurulu kararı çıkartılması olacaktır. Gerçekten de, 4603 sayılı kanunun 2. maddesinin 1. fıkrası uyarınca söz konusu bankaların yeniden yapılandırılmasına ilişkin usul ve esasların Bakanlar

Kurulunca saptanacağı ifade edilmektedir. İşte, Bakanlar Kurulu bu hükme dayanarak bahsedilen banka merkezlerinin İstanbul' taşınması yönünde bir karar alacak ve bu amaçla bankaların ana sözleşmelerinde gerekli değişiklikleri yapacaktır.⁶⁵

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve diğer kamu bankalarının merkezlerini Ankara dışına çıkartma yönünde girişilecek gerek yasal, gerekse idari düzenlemeler bundan sonraki kısımda ayrıntılı olarak anlatılacağı üzere hukuka aykırı düşecektir.

V. TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI VE DİĞER KAMU BANKALARI MERKEZLERİNİ ANKARA DIŞINA ÇIKARTMAK İÇİN GİRİŞİLEBİLECEK ÇABALARIN HUKUKA AYKIRILIĞI

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve Türkiye Vakıflar Bankası'nın merkezlerini Ankara dışına çıkartmak için girişilecek çabalar

⁶⁵ Söz konusu bankaların merkezlerini Ankara dışına taşıyabilmek için bir Bakanlar Kurulu Kararı'na gerek bulunduğu sonucuna bu bankaların ana sözleşmelerinin incelenmesiyle de ulaşabilmek olanaklıdır. 4603 sayılı kanunun Geçici 1. maddesinin 1. fıkrasının ilk cümlesinde; Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası ile Türkiye Halk Bankası'nın ana sözleşmelerinin bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç ay içinde yapılacak ilk genel kurullarının onayı ile yürürlüğe gireceği ifade edilmiştir. Bu hükme dayanarak gerek Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası gerekse Türkiye Halk Bankası'nın ana sözleşmeleri hazırlanmış ve yürürlüğe sokulmuştur. Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası'nın ana sözleşmesinin 3. maddesinin 1. fıkrasının ilk cümlesinde bankanın merkezinin Ankara olduğu ifade edilmektedir. Bankanın en yetkili organı olan genel kurulun, ana sözleşmenin 9. maddesine göre, "....bu ana sözleşme ile düzenlenen hususlar dışında, Türk Ticaret Kanunu, Bankacılık Kanunu ve ilgili kanunlarda belirtilen görevleri yapar ve yetkileri" kullanacağı ifade edilmiştir. Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası'nın ana sözleşmesinin metni hakkında bkz. (<http://www.ziraatbankasi.com.tr/pdf/Ana-Sözleşme.pdf>, erişim tarihi, 28.1.2008). Türkiye Halk Bankası'nın ana sözleşmesinin 3. maddesinin 1. fıkrasında; Bankanın merkezinin Ankara ve adresinin Söğütözü 2. Cad. No.63 Çankaya/Ankara olduğu ifade edilmiştir. Yine, bankanın en yetkili organı olan genel kurulun, ana sözleşmenin 9. maddesine göre, "....bu Ana Sözleşme ile düzenlenen hususlar dışında, Türk Ticaret Kanunu, Bankacılık Kanunu ve ilgili kanunlarda belirtilen görevleri yapar ve yetkileri..." kullanacağı belirtilmiştir. Türkiye Halk Bankası'nın ana sözleşmesinin metni hakkında bkz. (http://www.halkbank.com.tr/images/misc/mali_tablo/ana_sözleşme.pdf, erişim tarihi, 28.1.2008). Bu hükümleri toplu olarak değerlendirirsek, söz konusu bankaların merkezlerini değiştirmeye bankaların en yetkili organları olan genel kurulları yetkili değildir. Bu çerçevede, konu hakkında Bir Bakanlar Kurulu'nun karar vermesi daha somut bir deyişle Bakanlar Kurulunun, bankaların ana sözleşmelerini değiştirmesi gerekecektir.

her zaman, diğer kamu bankalarının ise söz konusu bankalarda kamu payı %50'nin altına düşünceye kadar merkezlerini Ankara dışına çıkartmak için girişilecek çabalar hukuka aykırı düşecektir. Söz konusu hukuka aykırılığı ayrıntılı bir şekilde incelemek uygun düşecektir.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ile Türkiye Vakıflar Bankası'nın merkezleri yasayla saptandığı için 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu'nun 2. maddesinin 1. fıkrasında bankanın merkezini Ankara dışına çıkartmak için yapılacak yasal değişiklik ile Türkiye Vakıflar Bankası'nın merkezini Ankara dışına çıkartabilmek için 6219 sayılı Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı Kanunu'nun 3. maddesinin 1. fıkrasının ilk cümlesinde yapılacak değişiklik, Anayasa'ya aykırı olacaktır. Gerçekten de, Anayasa'nın 3. maddesinin son fıkrasında Türkiye Cumhuriyeti'nin başkentinin Ankara olduğu ifade edildiğine göre ve başkentin tanımı ve niteliği gereği tüm kamu kurumlarının merkezinin Ankara'da bulunması gerektiğine göre kamu kurumu olduklarında en küçük bir kuşku bulunmayan Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve Türkiye Vakıflar Bankası'nın merkezlerini Ankara dışına çıkartmak için yapılacak yasal değişiklikler Anayasa'ya aykırı düşecektir.

Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası ve Türkiye Halk Bankası'nın durumuna gelince; 15.11.2000 tarih ve 4603 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi ve Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun'un 1. maddesinin 1. fıkrasında, 4603 sayılı kanunun amacı; Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası ve Türkiye Halk Bankası'nın hisselerinin tamamına kadarının özel hukuk hükümlerine tabi gerçek ve tüzel kişilere satışının gerçekleştirilmesi olduğu ifade edilmekte, 2. maddesinin 2. fıkrasında ise söz konusu bankaların yeniden yapılandırılması ve hisse satışı işlemlerinin 25.11.2000 tarihinden itibaren 10 yıl (25.11.2010 tarihine kadar) içerisinde tamamlanacağı, Bakanlar Kurulu'nun bu süreyi 5 yıla kadar uzatabileceği ifade edilmiş, 4. maddesinde ise, 4603 sayılı kanunun söz konusu bankalar hakkında, sermayelerindeki kamu payı %50'nin altına düşünceye kadar uygulanmak üzere uygulanacağı hükme bağlanmıştır. Bu hükümler çerçevesinde, Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası ve Türkiye Halk Bankası'nda kamu payı %50'nin altına düşünceye kadar söz konusu bankaların kamu kurumu niteliğinde olduğu açıktır.

Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası ile Türkiye Halk Bankası'nda kamu payı %50'nin altına düşünce, söz konusu bankalar özel hukuk tüzel kişiliğine sahip olacak ve merkezlerinin Türk Ticaret Kanunu'ndaki hükümlere bağlı olarak⁶⁶ istenilen yere taşınması hukuken olanaklı olacaktır. Buna karşın, söz konusu bankalar günümüzde⁶⁷ kamu kurumu niteliğini taşıdığından merkezlerinin Ankara dışında başka bir kente taşınması doğrultusunda alınacak bir Bakanlar Kurulu kararı ve dolayısıyla söz konusu bankaların ana sözleşmelerinde yapılacak değişiklik kararları hukuka aykırı olacaktır. Bu hukuka aykırılık iki bakımdan olacaktır.

Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası ile Türkiye Halk Bankası'nın merkezini Ankara dışına çıkartmak için alınacak Bakanlar Kurulu kararı ve dolayısıyla ana sözleşme değişikliğinin hukuka aykırılığı, ilk olarak, Anayasa'nın 3. maddesinin son fıkrası bakımından olacaktır. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve Türkiye Vakıflar Bankası'nın merkezlerini Ankara dışına çıkartmak için girilecek yasal değişikliğin hukuka aykırı olacağı yönündeki gerekçemizi burada da tekrarlamakta bir sakınca yoktur. Anayasa'nın 3. maddesinin son fıkrasında Türkiye Cumhuriyeti'nin başkentinin Ankara olduğu ifade edildiğine göre ve başkent tanımı ve niteliği gereği tüm kamu kurumlarının merkezinin Ankara'da bulunması gerektiğine göre, günümüzde, kamu kurumu olduklarında en küçük bir kuşku bulunmayan Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası ile Türkiye Halk Bankası'nın merkezlerini Ankara dışına çıkartmak için alınacak bir Bakanlar Kurulu kararı ve dolayısıyla ana sözleşme değişikliği Anayasa'ya aykırı düşecektir.

Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası ile Türkiye Halk Bankası'nın merkezini Ankara dışına çıkartmak için alınacak Bakanlar Kurulu kararı ve dolayısıyla ana sözleşme değişiklikleri, Anayasa'nın "*Cumhuriyetin Niteliklerini*" düzenleyen 2. maddesinde ifade edilen "*hukuk devleti*" ilkesine de kanımızca aykırı olacaktır. Gerçekten de Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası ile Türkiye Halk Bankası'nın merkezlerinin Ankara dışına taşınmasına dayanak olacak olan 4603 sayılı kanunun 2. maddesinin 1. fıkrasında söz konusu bankaların yeniden yapılandırılmalarına ilişkin usul ve esasların Bakanlar Kurulu'na belirleneceği belirtilerek,

⁶⁶ Türk Ticaret Kanunu'nun 385 ve devamı maddelerine uygun olarak.

⁶⁷ 1.3.2008 tarihi itibarıyla.

yargı denetimini olanaksız kılacak şekilde Bakanlar Kurulu'na yetki verilmiştir. Bakanlar Kurulu kararının denetimini olanaksız kılacak şekilde Bakanlar Kurulu'na yetki verilmesi hukuk devleti ilkesine açıkça aykırıdır. Gerçekten de, Günday'ın haklı olarak belirttiği üzere, İdarenin davranış koşullarının tamamen belirsiz bırakılması, hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmaz. Zira, hukuk devleti ilkesinin önemli bir gereği de, idari davranışların öngörülebilir olmasıdır. Bir başka deyişle, hukuk devletinde idare edilenlerin hangi koşulların gerçekleşmesi hâlinde İdarenin ne tür bir davranışta bulunacağını önceden bilmeleri gerekir. Bu nedenle, yasa koyucunun idari davranışın koşullarını tamamen belirsiz bırakması ve İdareye sınırsız bir serbesti tanınması hukuk devleti ilkesine ters düşer. Şu halde, davranış koşullarındaki belirsizlik, belirlenemez biçimde olmamalı, takdir yetkisi veren yasa kuralında kullanılan belirsiz kavramın objektif bir anlamı olmalı ve yasa koyucunun amacından hareketle idarenin davranış koşulları belirlenebilmelidir.⁶⁸ Nitekim Anayasa Mahkemesi de, 23, 24 ve 25.10.1969 tarih ve E. 1967/41, K. 1969/51 sayılı kararında; yasa koyucunun yürütmeye ya da idareye görev verdiği alanları eksiksiz olarak düzenlemesi ve tanıdığı takdir yetkisinin sınırlarını kişisel amaçlara yönelen uygulamaları önleyecek biçimde belirtmesine gerek olduğunu, aksi takdirde, yargı denetiminin etkin bir şekilde yapılamayacağını, bu durumun ise hukuk devleti ilkesinin sözde kalmasına yol açacağını ve Anayasaya aykırı olacağı sonucuna varmıştır.⁶⁹

⁶⁸ "Günday, 1982 Anayasasına Göre İdari Yargı Denetiminin Kapsamı ve Sınırları, s. 146.

⁶⁹ "Bkz. Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, Sayı: 8, s. 41 vd. Kanımızca, 4603 sayılı kanunun 2. maddesinin 1. fıkrasında, Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası ve Türkiye Halk Bankası'nın Bakanlar Kurulu'na yeniden yapılandırılırken söz konusu bankaların etkin, verimli ve özerk bir şekilde sağlanması amacının gösterilmesi ve 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 2. maddesinin (b) fıkrası ve mevcut yönetim düzenlemelerinin dikkate alınacağını belirtilmesi söz konusu anayasal aykırılığı gidermek için yeterli değildir. Bir kere söz konusu bankaların etkin, verimli ve özerk bir şekilde sağlanması amacı soyut ve belirsizdir. Öte yandan, 9.12.1994 tarih ve 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 2. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendinde, Hazine Müsteşarlığına bağlı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Müdürlüğü'nün görevleri düzenlenmektedir. Bu bankalar, KİT kapsamından çıkarıldığına göre, 4603 sayılı kanunla 4059 sayılı kanunun 2. maddesinin 1'nci fıkrasının (b) bendine yapılan yollama yersiz olduğu gibi, söz konusu bentte Bakanlar Kurulu'nun yeniden yapılandırma kararına dayanak olacak somut bir ölçüt de bulunmamaktadır. Yine, 4603 sayılı kanunun 2. maddesiyle, Bakanlar Kurulu'nun kararını verirken mevcut yönetim düzenlemelerinin

SONUÇ

Bu çalışmada da görüldüğü üzere Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve diğer kamu bankalarının merkezlerinin İstanbul'a veya Ankara dışında başka bir kente taşınması hukuken olanaksızdır. Taşınma işi hukuken olanaksız olduğu için söz konusu bankaların taşınması hakkında yerindelik veya siyasi tartışmalara girmenin anlamsız, hatta abesle iştigal etmek (=boş veya faydasız işlerle uğraşmak) olduğunu savlayabilmek de olanaklıdır. Bununla birlikte, bahsedilen bankaların taşınma işinin gündeme gelmesi nedeniyle uygulamada karşılaşılan üç önemli hatanın düzeltilebileceği kanısındayım.

Giderilmesi gereken hatalardan ilki; Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve diğer kamu bankalarının İstanbul'a veya Ankara dışında başka bir kente taşınması hukuken olanaksız, daha somut bir deyişle, Anayasa'nın 3. maddesinin son fıkrasında ifade edilen Ankara'nın başkent olduğu hükmüne aykırı düştüğü için, tam tersine, İstanbul'da bulunan kamu kurum veya kuruluşlarının merkezlerinin Ankara'ya taşınması gerekmektedir. Ulaştırma Bakanlığı'na bağlı Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü, Sağlık Bakanlığı'na bağlı Hudut ve Sahiller Genel Müdürlüğü ve Adalet Bakanlığı'na bağlı Adli Tıp Kurumu Başkanlığı ile idari ve mali açıdan özerk Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Başkanlığı'nın merkez teşkilatlarının daha somut bir deyişle söz konusu kamu kurum veya kuruluşlarının genel müdürlük veya başkanlık teşkilatının Ankara'ya taşınması gerekmektedir. Söz konusu kurum veya kuruluşların merkez teşkilatının İstanbul'da bulunması, Anayasa'nın, başkentin Ankara olduğunu ifade eden hükmüne açıkça aykırıdır. Gerçekten de, başkentin tanımı ve niteliği gereği sunulan kamu hizmetlerinin planlanması, yürütülmesi, düzenlenmesi ve politika ve siyasa (policy) oluşturulması Ankara'da yapılması gerektiğine, daha açık bir deyişle, kıyı emniyeti, hudut ve sahil sağlık hizmetleri, adli tıp ve tasarruf mevduatı sigorta hizmetlerinin planlanması, yürütülmesi, düzenlenmesi ve politika ve siyasa (policy) oluşturulması işlerinin Ankara'da gerçekleştirilmesi gerektiğine göre söz konusu kurumların merkez teşkilatının İstanbul'da bulunması, Ankara'nın

dikkate alınacağını belirtilmesi de Bakanlar Kurulu'na verilen yetkiyi açık ve somut olarak sınırlandırıcı değildir. Bu çerçevede, 4603 sayılı kanunun 2. maddesinin 1. fıkrasıyla Bakanlar Kurulu'na verilen yetki, sınırlarının belirsiz ve geniş olması yüzünden Anayasa'ya aykırıdır.

Başkent olduğunu bildiren Anayasa'nın 3. maddesinin son fıkrasına aykırıdır.⁷⁰

⁷⁰ İstanbul Menkul Kıymetler Borsası'nın ilginç durumunun da incelenmesi uygun olacaktır. Ülkemizde borsalar; ticaret borsaları ve menkul kıymet borsaları olarak ikiye ayrılmakta ve menkul kıymet borsası olarak sadece İstanbul Menkul Kıymetler Borsası (İMKB) bulunmaktadır. Borsalar türü itibarıyla ticaret borsaları açısından herhangi bir hukuksal sorun bulunmamaktadır. 18.5.2004 tarih ve 5174 sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanunu'nun 28. maddesinde, ticaret borsalarının kamu tüzel kişisi olduğu ifade edilmiştir. 5174 sayılı kanunun 54. maddesinin 1. fıkrasında; Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), odalar ve borsalar arasındaki birlik ve dayanışmayı temin etmek, mesleğin genel menfaatlerine uygun olarak gelişmesini sağlamak, oda ve borsa mensuplarının mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, bunların birbirleriyle ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hâkim kılmak üzere, meslek disiplini ve ahlâkını korumak, ülkenin kalkınması, ekonominin gelişmesi için gerekli çalışmaları yapmak ve bu kanunda belirtilen hizmetleri yerine getirmek amacıyla kurulan, tüzel kişiliğe sahip, kamu kurumu niteliğindeki meslek üst kuruluşu olduğu, bir başka deyişle, ticaret borsalarının üst kuruluşu olduğu ve bu maddenin 2. fıkrası gereği, Birliğin merkezi Ankara'da bulunduğu göre, ticaret borsaları açısından, başkent Ankara olduğunu bildiren Anayasal hüküm açısından herhangi bir uyumsuzluk durumu bulunmamaktadır. Buna karşın, 3.10.1983 tarih ve 91 sayılı Menkul Kıymet Borsaları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 3. maddesinde, menkul kıymet borsalarının tüzel kişiliği haiz kamu kurumları olduğu, borsaların, Sermaye Piyasası Kurulu'nun gözetim ve denetimi altında olduğu, borsalarda, Sermaye Piyasası Kurulu'nun göstereceği adaylar arasından Maliye Bakanlığı'nca teklif edilerek üçlü kararname ile atanan bir Menkul Kıymetler Borsası Komiseri (=Borsa Başkanı) bulunacağı ifade edilmiştir. Bu hali itibarıyla, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası, Anayasa'ya aykırılık oluşturmaktadır. Çünkü söz konusu borsanın merkezi İstanbul'da bulunmakta ve borsa hizmetlerinin planlanması, düzenlenmesi, politika ve siyasa oluşturulması Ankara'dan yürütülmektedir. İstanbul Menkul Kıymetler Borsası'nın, Sermaye Piyasası Kurulu'nun gözetim ve denetimi altında bulunması ve başkanının üçlü kararnameyle atanması, borsanın söz konusu hizmetlerinin Ankara'dan yürütüldüğü anlamını taşımaz. İstanbul Menkul Kıymetler Borsası'nın, başkent Ankara olduğunu belirten Anayasa hükmüne aykırı olmasını önleyebilmek açısından kanımca dört yol bulunmaktadır. Bunlardan ilki, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası'nı, İngiltere'de menkul kıymet borsalarının örgütleniş tarzına uygun olarak özel hukuk tüzel kişisi olarak örgütlemek ve Borsanın kamu tüzel kişiliği olması niteliğini ortadan kaldırmaktır. İkinci yol olarak, ticaret borsaları nasıl TOBB altında örgütlenmişse, merkezi Ankara'da bulunan bir Menkul Kıymet Borsası üst kuruluşu kurmak veya İMKB'yi TOBB'un alt kuruluşu olarak örgütlemektir. Üçüncü yol, İMKB'nin başkanlık teşkilatını Ankara'ya taşımak ve Genel Kurulunun da Ankara'da toplanmasını sağlamaktır. Son yol ise, İMKB'yi Sermaye Piyasası Kurulu'nun bir taşra örgütü olarak yapılandırmaktır. Bu yollardan herhangi birisine başvurulmaması, İMKB'nin, başkent Ankara olduğunu bildiren Anayasa'nın 3. maddesinin son fıkrasına aykırı olan durumunun sürmesi anlamına geleceğini ifade etmek gerekir.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve diğer kamu bankalarının İstanbul'a taşınması işinin gündeme gelmesinden dolayı giderilebilecek bir başka önemli hata; Bakanlar Kurulu'nun Ankara dışında toplanması olgusundan kaçınılmasının mutlak bir zorunluluk olduğunun anlaşılması gerekliliğidir. Gerçekten de, ülkemizde zaman zaman Bakanlar Kurulu'nun İstanbul'da toplanmasına tanık olunmaktadır. Bakanlar Kurulunun Ankara dışında toplanıp karar alması, Anayasa'nın 3. maddesinin son fıkrasında yer alan Ankara'nın başkent olduğu hükmüne açıkça aykırı olduğundan Ankara dışında toplanan bir Bakanlar Kurulu'nun almış olduğu karar, hukuken ağır sakatlıkla malul olmuş bir karardır. Hatta kanımızca, Ankara dışında toplanan bir Bakanlar Kurulu'nun almış olduğu karar öyle açık hukuka aykırılık taşımaktadır ki, yok (=keenlemyekün) hükmündedir.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve diğer kamu bankalarının İstanbul'a taşınması işinin gündeme gelmesinden dolayı giderilebilecek son (ancak önem açısından son değil) bir hata; hukuken olanaksız olan işlerde yerindelik veya siyasi tartışmalarından kaçınılarak zaman, emek ve para tasarrufunun sağlanması gerekliliğidir. Gerçekten de, ülkemizde, siyasi partiler, meslek ve çeşitli sivil toplum örgütleri, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve diğer kamu bankalarının merkezlerinin Ankara dışına taşınması gibi hukuken olanaksız, yapay bir işte kısır siyasi veya yerindelik tartışmalarına girmekte ve boş yere enerjilerini tüketmektedirler. Söz konusu taşınma işi gibi hukuken olanaksız bir işle uğraşılması yerine ülkenin köklü çözüm bekleyen derin, ekonomik, sosyal ve kültürel sorunlarına odaklanılması daha uygun olacaktır. Bu çerçevede, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın ve diğer kamu bankalarının merkezlerinin Ankara dışına çıkartılması tartışmalarından bir an önce vazgeçilmelidir. Aksi takdirde, Gazi Mustafa Kemal'in gösterdiği muasır (çağcıl) medeniyetin üstüne çıkma hedefine ulaşamamasının bir diğer nedenini; söz konusu bankaların merkezlerini Ankara dışına taşıma gibi hayali bir konuda insanların enerjilerini boş yere tüketmesi oluşturacaktır.

KAYNAKÇA

- Black's Law Dictionary With Pronunciations*, Fifth Edition, West Publishing Co., 1979.
- Balta, Bekir Tahsin, *İdare Hukukuna Giriş*, TODAİE Yayınları No: 117, Sevinç Matbaası, Ankara, 1970.
- Büyükerşen, Yılmaz, *İktisada Giriş I*, Anadolu Üniversitesi, Eskişehir, 1998.
- Gözübüyük A. Şeref / Kili Suna, *Türk Anayasa Metinleri 1839-1980*, 2. Bası, AÜSBF Yayınları No: 496, Sevinç Matbaası, Ankara-1982.
- Gözler, Kemal, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Genişletilmiş ve Güncelleştirilmiş 4. Baskı, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2007.
- , *İdare Hukuku Dersleri*, Genişletilmiş ve Güncelleştirilmiş 4. Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa, 2006.
- Günday, Metin, *İdare Hukuku*, Anadolu Üniversitesi, Eskişehir, 2003.
- , 1982 Anayasası'na Göre İdari Yargı Denetiminin Kapsamı ve Sınırları in *I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi Birinci Kitap İdari Yargı* 1-4 Mayıs 1990, Danıştay Matbaası, Ankara, 1991.
- Kapani, Münici, *Kamu Hürriyetleri*, Yenilenmiş Beşinci Baskı, AÜHF Yayınları No. 392, Sevinç Matbaası, Ankara, 1976.
- Mumcu, Ahmet, *Tarih Açısından Türk Devriminin Temelleri ve Gelişimi*, AÜHF Yayınları No. 352, Sevinç Matbaası, Ankara, 1974.
- Zarakolu, Avni, *Para ve Banka*. Değişik İkinci Baskı, Yeni Desen Tic. Ltd. Şti. Matbaası, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Yayını NU. 10, Ankara, 1965.
- , *İktisat İlminin Temel İlkeleri Cilt 2*, AÜHF Yayınları No. 386, Sevinç Matbaası, Ankara, 1976.