

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2002/31

Karar Sayısı : 2002/58

Karar Günü : 25.6.2002

Resmi Gazete Tarih-Sayısı : 14.03.2006 - 26108

İPTAL DAVASINI AÇAN : Anamuhalefet Partisi (Doğru Yol Partisi) TBMM Grubu adına Parti Genel Başkanı Tansu ÇİLLER

İPTAL DAVASININ KONUSU : 30.1.2002 günlü, 4743 sayılı Malî Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un, 6. maddesinin (A) bendi ile değiştirilen 4603 sayılı Kanunun geçici 1. maddesinin (3) numaralı fıkrasının, 7. maddesinin, Geçici 1. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarının, Anayasa'nın 2., 7., 9., 10., 28., 87., 108., 128., 133., 138., 160., ve 165. maddelerine aykırılığı savıyla iptali ve yürürlüklerinin durdurulması istemidir.

II- YASA METİNLERİ

A- İptali İstenen Yasa Kuralları

4743 sayılı Kanun'un iptali istenilen kuralları şöyledir:

1- “MADDE 6.- A) 4603 sayılı Kanunun geçici 1 inci maddesinin (3) numaralı fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

3. Bankalarda 31.12.2002 tarihinden sonra özel hukuk hükümlerine tâbi olmayan personel çalıştırılmaz. Yeniden yapılandırma sürecinde bankaların yönetim kurullarınca gerek özel hukuk hükümlerine göre çalıştırılmak üzere kendisine sözleşme teklif edilen ancak özel hukuk hükümlerine göre çalışmayı kabul etmeyen gerekse özel hukuk hükümlerine göre çalışması uygun görülmeyip sözleşme imzalanmayan personel, bankaların yönetim kurullarınca Devlet Personel Başkanlığına bildirilir.

Devlet Personel Başkanlığı kendisine bildirilen personel listelerini en geç kırkbeş gün içerisinde (özelleştirme kapsam ve/veya programındaki kuruluşlar hariç) tespit edeceği kamu kurum ve kuruluşlarındaki boş kadro ve pozisyonlara atanmalarını sağlamak üzere ilgili kurum veya kuruluşa gönderir. İlgili kurum ve kuruluş bildirimini ulaştığı tarihten başlayarak en geç beş iş günü içinde bu personelin atanmalarını yaparak atamalara ilişkin bilgileri Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı ile ilgili bankalara bildirir. Atama tarihi itibarıyla personelin bankalarla ilişkisi kesilmiş sayılır. Personelin atandığı kurumda fiilen göreve başlayacağı tarihe kadar geçen sürede her türlü malî ve sosyal hakları bankalarca karşılanmaya devam olunur. Bu fıkra hüküm bulunmayan hallerde 24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Kanunun 22 nci maddesi hükümleri uygulanır.

Ataması yapılan personel hakkında bankalar tarafından yapılacak tebliğ işlemini takiben 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 62 ve 63 üncü maddelerinin uygulanmasından atamayı yapan kamu kurum veya kuruluşu sorumludur.

Ancak, bu şekilde nakledilen personelden anılan madde uyarınca eski kadrolarına ait hakları şahıslarına bağlı olarak saklı tutulanlar için bankacılık tazminatı da şahıslarına bağlı bir hak teşkil etmez.

4046 sayılı Kanunun 22 nci maddesi kapsamında Özelleştirme Fonu tarafından yapılması öngörülen ödemeler ilgili bankalar tarafından yapılır.

1.1.2002 - 31.12.2002 tarihleri arasında uygulanmak üzere bu madde uyarınca, bankalardan genel bütçeli daireler ile katma bütçeli idarelere ve bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlara, genel ve katma bütçelerin transfer tertiplerinden yardım alan kuruluşlar ile sosyal güvenlik kuruluşlarına nakli yapılan personelin aylık ve diğer özlük hakları karşılığı tutar, ilgili bankalarca Maliye Bakanlığı Merkez Saymanlık hesabına yatırılır. Yatırılan bu tutar bir taraftan bütçenin (B) işaretli cetveline özel gelir, diğer taraftan Maliye Bakanlığı bütçesinde açılacak bir tertibe özel ödenek kaydedilir. Özel ödenek kaydedilen tutarları kurum ve kuruluşların bütçelerinin ilgili tertiplerine aktarmaya Maliye Bakanı yetkilidir. Nakli yapılan personelin aylık ve diğer özlük hakları karşılığı tutar, aylık dönemler itibarıyla ilgili bankalar ve Maliye Bakanlığınca müştereken tespit edilir ve bu miktar en geç tespitin yapıldığı ay sonuna kadar bankalarca yukarıda belirtilen hesaba yatırılır.

2- “MADDE 7.- Özel kanunlarla kurulmuş kamu tüzel kişiliğini ve idari ve malî özerkliği haiz kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumların yıllık hesapları Başbakanlık tarafından belirlenen Başbakanlık müfettişi, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu denetçisi ve Maliye müfettişinden oluşan bir komisyon tarafından denetlenir.

Bu madde kapsamındaki kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumların faaliyetleri hakkındaki yıllık rapor, her yılın Mayıs ayı sonuna kadar Bakanlar Kuruluna sunulur. Bu kurul ve kuruluşlar faaliyetlerine ilişkin olarak yılda bir defa Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonunu bilgilendirir.

Bu madde kapsamındaki kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumlar 6245 sayılı Harcırah Kanunu, 1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanunu ve 832 sayılı Sayıştay Kanununa tâbi değildir.

Bu madde kapsamındaki kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumların kanunlarındaki ve diğer kanunlardaki bu maddeye aykırı hükümler uygulanmaz..”

3- “GEÇİCİ MADDE 1.-

...

Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası Anonim Şirketi, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi ve Türkiye Emlâk Bankası Anonim Şirketi Yönetim, Denetim ve Tasfiye Kurulu üyelerinin bu Kanun ve 4603 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde yaptıkları işlemlerden dolayı hukuki sorumlulukları bankacılık sektöründe faaliyette bulunan özel bankaların yönetim, denetim ve tasfiye kurullarına uygulanan özel hukuk hükümlerine ve mevzuata tâbidir.

Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası Anonim Şirketi, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi ve Türkiye Emlâk Bankası Anonim Şirketi Yönetim, Denetim ve Tasfiye Kurulu üyeleri ceza ve idare hukuku bakımından memur sayılmazlar”

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

İptal istemi, Anayasa'nın 2., 7., 9., 10., 28., 87., 108., 128., 133., 138., 160. ve 165. maddelerine dayandırılmıştır.

III- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince Mustafa BUMİN, Haşim KILIÇ, Samia AKBULUT, Yalçın ACARGÜN, Sacit ADALI, Fulya KANTARCIOĞLU, Rüştü SÖNMEZ, Ertuğrul ERSOY, Tülay TUĞCU, Ahmet AKYALÇIN ve Enis TUNGA'nın katılımlarıyla 13.2.2002 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında, “Dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma isteminin bu konudaki raporun hazırlanmasından sonra karara bağlanmasına” oybirliğiyle karar verilmiştir.

IV- ESASIN İNCELENMESİ

Dava dilekçesi ve ekleri, işin esasına ilişkin rapor, iptali istenen yasa kuralları, dayanılan Anayasa kuralları, bunların gerekçeleri ve diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

1- Yasa'nın 6. Maddesinin (A) Bendinin İncelenmesi

Dava dilekçesinde, Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası ile Türkiye Halk Bankası'nın sermayelerindeki kamu payı % 50'nin altına düşünceye kadar da olsa gördükleri hizmetin genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli bir kamu hizmeti olduğu, bu hizmeti yürüten personelin özel hukuk kurallarına tabi tutulmasını veya diğer kamu kurum ve kuruluşlarına aktarılacak bir anlamda tasfiye edilmesini öngören kuralların Anayasa'nın 2., 128. ve 165. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

4743 sayılı Yasa'nın 6. maddesinin (A) bendi ile 4603 sayılı Yasa'nın Geçici 1. maddesinin (3) numaralı fıkrası değiştirilmiştir.

25.11.2000 tarihinde yürürlüğe giren 4603 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi ve Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun ile T. C. Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası ve Türkiye Emlak Bankası 233 ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelere tabi Kamu İktisadi Teşebbüsleri kapsamında çıkarılarak özel hukuk hükümlerine tabi anonim şirket statüsüne geçirilmişlerdir. Bu bankalar, 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile çalışma konuları ve amaçları, merkezleri, sermaye miktarları, hisseleri, genel kurulları, yönetim ve denetim organları, hesapları, kârlarının dağıtımı, devir, birleşme, fesih ve tasfiyelerine ilişkin diğer esasların yer aldığı ana sözleşmelerindeki kurallara tabi tutularak ekonominin, çağdaş bankacılığın ve uluslararası rekabetin gereklerine göre çalıştırılmaları ve özelleştirilmeye hazırlanmaları amacıyla yeniden yapılandırılmışlardır.

4603 sayılı Kanun'un 2. maddenin (3) sayılı fıkrasında, bu bankalarda çalışan mevcut personelin aylık, özlük ve emeklilik statülerinin devam edeceği ancak, bunlardan “*uygun görülenler*”in “*istekleri hâlinde*”, emeklilik konumları devam etmek üzere, özel hukuk hükümlerine göre çalıştırılabilecekleri öngörülmüştür.

4603 sayılı Kanun'un Geçici 1. maddesinin (3) numaralı fıkrası 4684 sayılı Kanun'un 1. maddesinin (C) bendi ile değiştirilerek, yeniden yapılandırma sürecinde bankaların yönetim kurullarınca istihdam fazlası olarak tespit edilen banka personelinin isteklerine bakılmaksızın 4046 sayılı Kanun'un 22. maddesine göre diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakledileceği kurala bağlanmıştır.

4603 sayılı Kanun'un Geçici 1. maddesinin, 4684 sayılı Kanun'un 1. maddesinin (C) bendi ile değişik (3) numaralı fıkrası, 4743 sayılı Kanun'un 6. maddesinin iptali istenen (A) bendi ile yeniden değiştirilmiştir.

Fıkranın birinci paragrafına göre, özel hukuk hükümleri uyarınca çalışması uygun görülen personele sözleşme yapılması teklif edilecek, ilgili kişi kabûl etmediği takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakledilmek üzere Devlet Personel Başkanlığı'na bildirilecektir. Böylece, 31.12.2002 tarihinden sonra bankalarda özel hukuk hükümlerine bağlı olmayan personel kalmayacaktır.

Fıkranın öteki paragraflarında, personelin diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ne şekilde nakledileceği belirlenmiştir. Buna göre, Devlet Personel Başkanlığı, bankaların yönetim kurullarınca kendisine bildirilen personel listelerini, en geç kırk beş gün içerisinde, tespit edeceği kamu kurum ve kuruluşlarındaki boş kadro ve pozisyonlara atanmalarını sağlamak üzere ilgili kamu kurum veya kuruluşuna gönderecektir. Nakilde, özelleştirme kapsam ve/veya programına alınan kurum ve kuruluşlar hariç tutulmak suretiyle, bu yerlerde çalışan personelin de diğer kamu kurum ve kuruluşlarına gönderileceği gözetilerek ikinci kez nakil işlemi yapılması önlenmiştir.

Boş kadro ve pozisyonun bulunduğu ilgili kurum ve kuruluşlar, bildirimden kendisine ulaştığı tarihten itibaren en geç beş iş günü içinde bu personelin atamalarını yaparak, buna ilişkin bilgileri Maliye Bakanlığı, Devlet Personel Başkanlığı ve ilgili bankalara bildirecektir. Banka personelinin, yeni atandığı kurumda göreve başlamasına kadar geçecek sürede her türlü malî ve sosyal hakları bankalarca karşılanmaya devam edilecektir. Bu fıkra da hüküm bulunmayan hallerde 24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Kanun'un 22. maddesi hükümleri uygulanacaktır.

Ataması yapılan personel hakkında bankalar tarafından yapılacak tebliğ işlemini takiben, göreve başlama ya da başlamama halinde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 62. ve 63. maddelerinin gereğinin yerine getirilmesi, atamayı yapan kamu kurum veya kuruluşu tarafından gerçekleştirilecektir.

4603 sayılı Kanun'un 3. maddesinin (2) numaralı fıkrasında, bu yasanın yürürlüğe girdiği tarihte çalışmakta olan personel için “Bankacılık Tazminatı” adı altında bir ödeme öngörülmüştür. Buna göre, personele en yüksek devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) brüt tutarının %180'ini geçmemek üzere görev ve ünvanlarına göre yönetim kurullarınca belirlenecek miktarda bir tazminat ödenecektir. Ancak, iptali istenen fıkra göre banka personeline bulunduğu statüden dolayı yapılan bu ödeme, diğer kamu kurum ve kuruluşuna nakledilmesinden sonra şahıslara bağlı bir hak teşkil etmeyecektir.

Fıkranın son paragrafında, 1.1.2002-31.12.2002 tarihleri arasında uygulanmak üzere bankalardan;

- Genel bütçeli daireler ile katma bütçeli idarelere ve bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlara,
- Genel ve katma bütçelerin transfer tertiplerinden yardım alan kuruluşlara,
- Sosyal güvenlik kuruluşlarına,

nakli yapılan personelin aylık ve özlük hakları karşılığı tutar, ilgili bankalarca Maliye Bakanlığı Merkez Saymanlık hesabına yatırılacak ve bir taraftan bütçenin (B) işaretli cetveline özel gelir, diğer taraftan Maliye Bakanlığı bütçesinde açılacak bir tertibe özel ödenek olarak kaydedilecektir.

Anayasa'nın 128. maddesinde devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri 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 yürütüleceği belirtilmiştir.

T.C. Ziraat Bankası ve Türkiye Halk Bankası, 4603 sayılı Kanun ile kamu iktisadi teşebbüsü kurallarına tabi iktisadi devlet teşekkülü statüsünden çıkarılarak özel hukuk kurallarına bağlı anonim şirket konumuna geçirilmişlerdir. Başka bir anlatımla belirtilen bankaların yürüttüğü hizmetler yasa ile kamu hizmeti olmaktan çıkarılmıştır. Bu durumda, statüsü değiştirilen bankalar tarafından yürütülen hizmeti, Anayasa'nın 128. maddesinde belirtilen genel idare esaslarına göre yapılan asli ve sürekli bir kamu hizmeti ve burada çalışan personeli de memur ya da diğer kamu görevlisi olarak nitelemek olanaklı değildir. Dolayısıyla özel hukuk kurallarına göre faaliyet gösteren söz konusu bankaların personelinin özel hukuk hükümlerine göre çalıştırılması Anayasa'nın 128. maddesine aykırılık oluşturmaz.

Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen "hukuk devleti" insan haklarına saygılı, bu hakları koruyan, toplum yaşamında adalete ve eşitliğe uygun bir hukuk düzeni kuran ve bu düzeni sürdürmekle kendini yükümlü sayan, bütün davranışlarında Anayasa'ya ve hukuk kurallarına uyan, işlem ve eylemleri yargı denetimine bağlı olan devlettir.

Özel hukuk hükümlerine göre bankalarda çalışması uygun görülen personel ile uygun görülmeyen personelin yönetim kurullarınca belirlenmesi konusunda yasada herhangi bir ölçütün bulunmamasının keyfiliğe yol açacağı ileri sürülmekte ise de, çağdaş bankacılığın ve uluslararası rekabetin gereklerine uygun olarak yeniden yapılandırılan bankaların çalışmalarını etkin, verimli, özerk bir yapıda sürdürebilmeleri yapılacak personel seçiminde belirleyici olacaktır. Ayrıca, hukuk devletinde hukuka aykırı işlemlerin yargı denetimine bağlı olması da önemli bir güvencedir.

Yeniden yapılandırma sürecinde bankaların yönetim kurullarınca özel hukuk hükümlerine göre çalıştırılmak üzere kendisine sözleşme teklif edilen, ancak özel hukuk hükümlerine göre çalışmayı kabul etmeyen ya da özel hukuk hükümlerine göre çalışması uygun görülmeyip kendileriyle sözleşme imzalanmayan personelin diğer kamu kurum ve

kuruluşlarına nakillerinde statüleri korunarak hukuksal güvenceleri sağlanmış olduğundan Anayasa'ya aykırılıktan söz edilemez.

İptali istenen fıkranın diğer bölümlerinde, başka kamu kurum ve kuruluşlarına nakledilecek personelin aylık ve özlük hakları karşılığı tutarın hesabı ve kurumlar arası aktarma yapılması hususlarına ilişkin kurallar yer almaktadır. Bu bölümler birinci bent ile doğrudan bağlantılı olan usuli işlemleri içermektedir.

Açıklanan nedenlerle, kamu tüzelkişiliği konumundan çıkarılıp özel hukuk hükümlerine tabi anonim şirket statüsüne geçirilmek suretiyle ekonominin gereklerine uygun olarak yeniden yapılandırılan söz konusu bankaların personelinin özel hukuk hükümlerine göre çalıştırılması, bunlarla yapılacak sözleşme ile sözleşme yapılmayanların başka kurumlara nakli, aylık ve özlük haklarının düzenlendiği kurallar, Anayasa'nın 2. ve 128. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

Konunun Anayasa'nın 165. maddesiyle ilgisi görülmediğinden bu yönden inceleme yapılmamıştır.

2- Yasa'nın 7. Maddesinin İncelenmesi

Dava dilekçesinde, özel yasalarla farklı alanlarda “bağımsız idarî otorite” olarak nitelendirilen kurum veya kurulların tümünün, malî denetiminin genel bir hükümle aynı hukukî rejime tâbi tutulduğu, özel bir kanunla, yirmiye yakın olan bu oluşumları ilgilendiren ortak ve sürekli hüküm oluşturulmasının tam bir yasama keyfiliği olduğu, yasama organının, bir kuruma özerklik veya bağımsızlık tanıdıktan sonra, bununla bağdaşmayan düzenlemeye gidemeyeceği, hukuk devletinde bu otoritelerin denetiminin Başbakanlıkça oluşturulacak bir komisyona bırakılamayacağı; kamu kaynağı kullanan ve kamunun duyarlı olduğu alanlarda hizmet gören kurumların, idareyle bağımlılık içinde bulunmayan tarafsız denetim organlarıncaya denetlenmesinin gerektiğinin Anayasa'nın 160. ve 165. maddelerinde kurala bağlandığı; Yasa'nın 7. maddesinin RTÜK'ü kapsadığında kuşku bulunmadığı, bu özerk kurulun denetiminin Başbakanlık tarafından belirlenen komisyon denetimine tâbi tutulmasının yalnızca Anayasa'ya aykırı değil, aynı zamanda tehlikeli olduğu; ayrıca basın ve haber alma hürriyetine aykırı olduğu, kuralın Devlet Denetleme Kurulu'nu da kapsadığı belirtilerek, düzenlemenin Anayasa'nın 2., 7., 28., 108., 133., 160. ve 165. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Yasa'nın 7. maddesinin birinci fıkrasında, özel kanunlarla kurulmuş kamu tüzelkişiliğini ve idarî ve malî özerkliği haiz kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumların yıllık hesaplarının denetiminin Başbakanlık tarafından belirlenen Başbakanlık Müfettişi, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Denetçisi ve Maliye Müfettişinden oluşan bir komisyon tarafından yapılacağı, ikinci fıkrasında, madde kapsamındaki kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumların faaliyetleriyle ilgili yıllık raporun, her yılın Mayıs ayı sonuna kadar Bakanlar Kurulu'na sunulacağı, bu kurul ve kuruluşların yılda bir defa çalışmaları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan Bütçe Komisyonu'nu bilgilendireceği, üçüncü ve dördüncü fıkralarında ise, madde kapsamındaki kurul, üst kurul ve bağlı kurumların 6245 sayılı Harcırah Kanunu, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu'na tâbi olmayacağı, bunların kendi kanunları ile diğer kanunlardaki bu maddeye aykırı hükümlerin uygulanmayacağı kurala bağlanmıştır.

Anayasa'nın 160. maddesinde, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderlerinin denetimi ile kanunla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerinin

TBMM adına Sayıştay'ca yapılması; 165. maddesinde de sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının TBMM'nce denetlenmesi öngörülmüştür. Anayasa'nın 160. ve 165. maddeleri birlikte değerlendirildiğinde, hiçbir kamu kurum ve kuruluşunun gelir, gider ve mallarına ilişkin denetimin bu kapsam dışında kalmadığı görülmektedir. Böylece, parlamento denetiminin dışında herhangi bir yol ve yöntem kabul edilmemiş, bu genel kurala aykırı bir uygulama yapılmasına kesinlikle izin verilmemiştir.

Öte yandan, Anayasa'nın 160. maddesinde Sayıştay'ın genel ve katma bütçeli idareler dışında kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini de yapmakla görevli olduğuna ilişkin kural, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının denetimlerinin parlamentoca yapılmasını öngören ilke karşısında kurumlardan bir kısmının kanunla Türkiye Büyük Millet Meclisi denetimi dışına çıkartılabileceği şeklinde yorumlanamaz. Buna göre, dava konusu 7. maddede belirtilen özel yasalarla kurulmuş kamu tüzelkişiliği ile idari ve mali özerkliği haiz kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumların, Anayasa'nın 160. maddesi uyarınca denetlenmesi gereken kamu kurum ve kuruluşları arasında bulunduğu açıktır. İptali istenen kuralda belirtilen kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumların hangileri olduğu açıkça sayılmamış ise de Türk İdare sistemi içinde yer alan bu tür kurul ve kurumlar, Anayasa'nın 165. maddesinde belirtilen sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak bir amacı gerçekleştirmek üzere Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıkları kapsamında değerlendirilemeyeceğinden, bunların Anayasa'nın 165. maddesine göre denetlenmesi de mümkün değildir.

Belirtilen kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumlara görevlerini kamu yararının gerektirdiği en iyi biçimde gerçekleştirmelerini sağlamak amacıyla idari ve mali yönden özerklik verilmesi TBMM denetimi dışında kalmalarını gerektirmez. Geliri bütçeden sağlanan bütçe içi ya da bütçe dışı kamu kaynaklarından oluşan, tüzelkişiliğe sahip ve bir kamu hizmeti yapmak üzere kurulan tüm kamu kuruluşlarının Meclis'ce denetlenmesi parlamenter sistemin en belirgin özelliklerinden biridir. Ayrıca, bunların idari ve mali özerklikleri konusunda anayasal bir zorunluluk olmamasına karşın, yasakoyucunun öngördüğü özerkliğin yürütme organınca oluşturulacak bir komisyon tarafından yapılacak denetimle sağlanamayacağı da kuşkusuzdur.

Bu durumda, iptali istenen 7. maddenin birinci, üçüncü ve dördüncü fıkraları ile özel yasalarla kurulmuş kamu tüzelkişiliğini ve idari ve mali özerkliği haiz kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumların yıllık hesaplarının denetiminin Başbakanlık tarafından belirlenen Başbakanlık müfettişi, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu denetçisi ve Maliye müfettişinden oluşan bir komisyona verilmesi ve böylece bunların TBMM denetimi dışına çıkarılması, Harcırah Kanunu, Muhasebe-i Umumiye Kanunu ve Sayıştay Kanunu'na tabi olmaması Anayasa'nın belirtilen maddelerine aykırılık oluşturur.

Ayrıca, Anayasa'nın 108. maddesinde, “*İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluştaki, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar.*

Silahlı Kuvvetler ve yargı organları Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır.” denilmektedir.

2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun'n 2. maddesinde de Anayasa'nın 108. maddesindeki kurala koşt olarak Devlet Denetleme Kurulu'nun görev ve yetki alanı belirlenmiştir.

Özel yasalarla kurulan ve kamu tüzelkişiliğine sahip, idarî ve malî yönden özerk kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumlar Devlet Denetleme Kurulu'nun görev ve yetki alanına girmektedir. Yasa'nın 7. maddesinin son fıkrasında yer alan “bu madde kapsamındaki kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumların kanunlarındaki ve diğer kanunlardaki bu maddeye aykırı hükümler uygulanmaz” şeklindeki düzenleme ile bu kurum veya kurullar Devlet Denetleme Kurulu'nun denetim alanından çıkarılmış olmaktadır. Bu nedenle, kuralın son fıkrası Anayasa'nın 108. maddesine de aykırıdır.

Maddenin ikinci fıkrasına göre, kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumların faaliyetlerine ilişkin yıllık raporun, her yılın Mayıs ayı sonuna kadar Bakanlar Kurulu'na sunulması ve bunların çalışmaları hakkında yılda bir defa Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonu'nu bilgilendirmelerinin Anayasa'nın öngördüğü denetimle ilgisi bulunmamakta ise de, bu tür bilgilendirmelere anayasal bir engel de yoktur.

Açıklanan nedenlerle, 7. maddenin birinci, üçüncü ve dördüncü fıkraları Anayasa'nın 2., 160., 165. ve 108. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir. İkinci fıkrasına ilişkin iptal isteminin ise reddi gerekir.

Kuralın, Anayasa'nın 28. ve 133. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

3- Yasa'nın Geçici 1. Maddesinin İkinci ve Üçüncü Fıkralarının İncelenmesi

Dava dilekçesinde, kamu bankalarının yönetim, denetim ve tasfiye kurulları üyelerinin, sorumluluk, ceza ve idare hukuku bakımından özel hukuk hükümlerine tâbi tutulmasının üyelere kısmi sorumsuzluk ve imtiyaz getirdiği, bu üyelerin kamusal alanla ilgili aslî ve sürekli görevler yürüttüğü, bankalardaki kamu payı %50'nin altına düşünceye kadar bu üyelerin memur olduğu, bu düzenlemenin eşitsizlik, kayırma ve imtiyaz yarattığı, bu kural nedeniyle üyelerin rüşvet gibi bazı suçlardan dolayı yargılanamayacakları, yasama organının suçluların serbest kalacağı bir düzenlemeye gidemeyeceği, yasanın yürürlüğünden önceki tarihlerde bu bankalarda işlenmiş olan suçların ortadan kaldırıldığı veya niteliğinin değiştiği, lehe olan ceza normlarının geriye yürütülerek uygulanacak olması nedeniyle yasanın yürürlük öncesi suçlar bakımından af etkisi doğuracağı, Anayasa'nın 87. maddesine göre ise affın TBMM'nin üye tam sayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile yerine getirilmesi gerektiği belirtilerek kuralın, Anayasa'nın 2., 9., 10., 87., 128. ve 138. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Kanun'un Geçici 1. maddesinin ikinci fıkrasında, kapsamındaki bankaların yönetim, denetim ve tasfiye kurulu üyelerinin bu kanun ve 4603 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde yaptıkları işlemlerden dolayı hukukî sorumluluklarının, bankacılık sektöründe faaliyette bulunan özel bankaların yönetim, denetim ve tasfiye kurullarına uygulanan özel hukuk hükümlerine ve mevzuata tâbi olacakları, üçüncü fıkrasında ise, Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası Anonim Şirketi, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi ve Türkiye Emlâk Bankası Anonim Şirketi Yönetim, Denetim ve Tasfiye Kurulu üyelerinin ceza ve idare hukuku bakımından memur sayılmayacağı öngörülmektedir.

4743 sayılı Kanun'un 6. maddesinin (A) bendi ile değişik 4603 sayılı Kanun'un Geçici 1. maddesinin (3) numaralı fıkrasının iptali isteminin reddine ilişkin gerekçe, Geçici 1. maddenin ikinci ve üçüncü fıkraları için de geçerlidir. Ayrıca, yapılan düzenleme ilgili bankaların statülerinin değiştirilerek özel hukuk hükümlerine bağlı tutulmasına ilişkin olup, af niteliği taşımamaktadır.

Bu nedenle iptal isteminin reddi gerekir.

Kuralın, Anayasa'nın 9., 10., 87. ve 138. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

V- İPTALİN DİĞER KURALLARA ETKİSİ

2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 29. maddesinin ikinci fıkrasında, yasanın belirli kurallarının iptali, diğer kurallarının veya tümünün uygulanmaması sonucunu doğuruyorsa, bunların da Anayasa Mahkemesi'nce iptaline karar verilebileceği öngörülmektedir.

4743 sayılı Kanun'un 7. maddesinin birinci, üçüncü ve dördüncü fıkralarının iptali nedeniyle uygulanma olanağı kalmayan ikinci fıkrasının da iptali gerekir.

VI- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİ

30.1.2002 günlü, 4743 sayılı “Malî Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”un dava konusu kurallarının yürürlüğünün durdurulması isteminin reddine 25.6.2002 gününde oybirliğiyle karar verilmiştir.

VII- SONUÇ

30.1.2002 günlü, 4743 sayılı “Malî Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”un:

A- 6. maddesinin (A) bendi ile değiştirilen 15.11.2000 günlü, 4603 sayılı, Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi ve Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun'un geçici 1. maddesinin (3) sayılı fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE,

B- 7. maddesinin;

1- Birinci, üçüncü ve dördüncü fıkralarının Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE,

2- İkinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptali isteminin REDDİNE,

C- Geçici 1. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE,

D- 7. maddesinin, birinci, üçüncü ve dördüncü fıkralarının iptali nedeniyle uygulanma olanağı kalmayan ikinci fıkrasının da 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 29. maddesinin ikinci fıkrası gereğince İPTALİNE,

Esas Sayısı : 2002/31
Karar Sayısı : 2002/58

E- İptal edilen 7. maddesinin doğuracağı hukuksal boşluk kamu yararını ihlal edici nitelikte görüldüğünden, Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 2949 sayılı Yasa'nın 53. maddesinin dördüncü ve beşinci fıkraları gereğince İPTAL HÜKMÜNÜN, KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK ALTI AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE,

25.6.2002 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Mustafa BUMİN	Haşim KILIÇ	Samia AKBULUT
Üye	Üye	Üye
Yalçın ACARGÜN	Sacit ADALI	Nurettin TURAN
Üye	Üye	Üye
Fulya KANTARCIOĞLU	Ertuğrul ERSOY	Tülay TUĞCU
Üye	Üye	
Ahmet AKYALÇIN	Enis TUNGA	