

64571

**T.C**  
**İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

**RADYO ve TELEVİZYON ÜST KURULU**

**Yüksek Lisans Tezi**

**DANIŞMAN**  
**Doç. Dr Burhan KUZU**

**HAZIRLAYAN**  
**Hüseyin AVSALLI**  
**12998**

**İSTANBUL 1997**

## İÇİNDEKİLER

### KISALTMALAR

GİRİŞ.....1

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### KİTLE HABERLEŞME HÜRRIYETİ ve RTÜK

I) Kitle Haberleşme Hürriyeti.....6

A)Genel Olarak.....6

B)Kitle Haberleşme Hürriyetinin Unsurları.....8

    1)Haber Kanaat ve Düşünceleri Serbestçe Yayabilme Hakkı.....8

    2)Haber Kanaat ve Düşünceleri Serbestçe Alabilme Hakkı.....9

C)Radyo ve Televizyon Hürriyeti.....10

    1)Genel Olarak.....10

    2)1982 Anayasasın' da Radyo - Televizyon Hürriyeti.....12

    3)Radyo - Televizyon Hürriyetinin Sınırlandırılması.....18

II) Radyo - Televizyon Hürriyetinin Kötüye Kullanılması Sorunu ve RTÜK.....22

A)Türkiye'de Radyo-Televizyon Yayıncılığının Geçmişi.....22

B)RTÜK'ü Doğuran Sebepler.....26

III) Radyo - Televizyon Yayınlarının Denetiminde Çeşitli Düzenlemeler.....29

A)Amerika Birleşik Devletlerin'de.....29

B)İngiltere'de.....33

C)Fransa'da.....35

## İKİNCİ BÖLÜM

### RADYO ve TELEVİZON ÜST KURULU'nun HUKUKİ YAPISI

<b>I) Kamu Tüzelkişiliği Olarak RTÜK.....</b>	<b>38</b>
A)RTÜK'ün Özellikleri.....	38
1)Kamu Tüzelkişiliği.....	38
2)Özerklik ve Tarafsızlık.....	43
B)Bağımsız İdari Otorite Olarak RTÜK.....	48
1)Bağımsız İdari Otorite Kavramı.....	48
2)Bağımsız İdari Otorite Olarak RTÜK.....	52
<b>II)RTÜK'ün Oluşumu,İşleyişi ve Teşkilatı.....</b>	<b>57</b>
A)RTÜK'ün Oluşumu ve Üyelerin Özellikleri.....	57
1)Üye Olabilme Şartları.....	57
2)Üyelikle Bağdaşmayan Haller.....	60
3)Seçim ve Görev Süresi.....	62
a)Kanunda Düzenlenişi.....	62
b)Seçimin Anayasaya Uygunluğu Sorunu.....	67
B)RTÜK'ün Çalışma Usul ve Esasları.....	75
1)Toplanma , Gündem ve Karar Nisabı.....	75
2)Görüşme ve Çalışma Usulü ile Oylama.....	77
C)RTÜK'ün Teşkilatı.....	80
1)Danışma ve Denetim Birimleri.....	80
2)Hizmet Birimleri.....	81
3)Yardımcı Birimler.....	85
4)Üst Kurul Teşkilatının Personeli .....	86

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### RADYO ve TELEVİZYON ÜST KURULU'nun GÖREV ve YETKİSİ

<b>I)Düzenleme ve Denetleme Görev ve Yetkisi.....</b>	<b>90</b>
A)Genel Olarak.....	90
B)Düzenleme Görev ve Yetkisi.....	93
1)Teknik Nitelikli Olanlar.....	93
2)Hukuki Nitelikli Olanlar.....	95
C)Denetleme Görev ve Yetkisi.....	101
1)Teknik ve Program Düzenlemesi Konularında Denetleme.....	101
a)Teknik Konularda.....	101
b)Program Düzenlemesi ile İlgili Konularda.....	102
2)Yayın İlkeleri Açısından Denetleme.....	109
a)Yayınlara Kamusal Hizmet Anlayışı ve Sorumluluk Bilinciyle Yapılması İlkesi.....	109
b)Devletin ve Cumhuriyetin Temel Niteliklerini Koruyan İlkeler.....	112
c)Kamu Düzenini Koruyan İlkeler .....	114
d)Kişilik Haklarını Koruyan İlkeler.....	119
e)Genel Ahlakı Korumaya Yönelik İlkeler.....	124
<b>II)İdari Ceza Hukuku Kapsamındaki Görev ve Yetkileri.....</b>	<b>127</b>
A)Genel Olarak.....	127
B)Özel Radyo ve Televizyonlara Uygulanabilecek Müeyyideler.....	133
1)Uyarma Cezası .....	133
2)Yayın Durdurma Cezası.....	138
3)Yayın İznini İptal Cezası.....	141
C)TRT'ye Uygulanabilecek Müeyyideler.....	143

<b>III)Diğer Görev ve Yetkiler.....</b>	<b>146</b>
<b>SONUÇ.....</b>	<b>148</b>
<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>155</b>



## KISALTMALAR

a.g.e.	:adı geçen eser
a.g.m.	:adı geçen makale
a.g.p.	:adı geçen panel
AÜHFM	:Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
bkz.	:bakınız
İHİD	:İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi
İÜHF	:İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
İÜHFM	:İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
İÜİF	:İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi
İÜİFD	:İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi
İÜSBFD	:İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
m.	:madde
R.G.	:Resmi Gazete
RTÜK	:Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
RTKYHK	:Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun

## GİRİŞ

Kitle haberleşme teknolojisinin çok süratli bir biçimde değişmesi , kitle haberleşme araçlarından olan radyo ve televizyonun , yayıncılığında da yeni düzenlemelerin yapılması ihtiyacını doğurmuştur.Önceleri daha devletçi ve tekelci sisitemler varken ,bu gün radyo - televizyon yayıncılığında özel sektör önemli roller üstlenmiştir.Radyo ve televizyon yayıncılığının bu şekilde değişim göstermesine rağmen önceki sistemlere göre düzenlenmiş olan mevzuatın yetersizliği sebebiyle pekçok hukuki problem yaşanmıştır.

Ülkemizde 1990'ların başında özel televizyon yayınları fiili olarak başlamış ve o günlerden bu güne radyo ve televizyon yayıncılığında sorunlar devam edegelmiştir.Özel radyo ve televezyon yayıncılığının başladığı dönemde en önemli hukuki sorun radyo ve televizyon yayıncılığının Anayasa'da , Devlet tarafından yapılmasının düzenlenmiş olmasıydı . Anayasanın bu amir hükmüne rağmen özel radyo ve televizyon yayıncılığı başlamış ve belirli bir gelişme göstermiş. Özel radyo ve televizyon yayıncılığının Anayasa'da yasak olması dolayısı ile bu dönemde özel televizyonlar yayınlarını , yurtdışından kiraladıkları uydular aracılığı ile yapmışlardır. 1990'ların başında birkaç sene içinde, ulusal yayın yapan özel televizyon sayısı 10'na , yerel ve bölgesel yayın yapanların sayısı 250'ye ulaşmıştı. 1993 yılı başına kadar Anayasaya aykırı olan bu özel radyo - televizyonlara siyasi iktidarlar göz yummuşken , 1993 yılı başında dönemin siyasi iktidarı , özel radyo ve televizyonları kapatmak istemiş , kamuoyundan gelen tepkiler üzerine özel radyo ve televizyonları kapatmaktan vazgeçerek ,Anayasa'da yeralan ve Devletin tekeline öngören maddeyi değiştirmiş ve özel radyo ve televizyonların Anayasaya aykırılığını ortadan kaldırmıştır.

Özel radyo ve televizyonlar , Anayasal olarak meşruiyet kazanıncaya kadarki dönemde tam bir serbestlik içinde sorumsuzca yayın yapmışlardır.Bu serbestlik 3984 sayılı kanun çıkıncaya kadar devam etmiştir. Bu sorumsuz ve denetimsiz yayınları önlemek için

kanun koyucu , biraz gecikmeli de olsa radyo ve televizyon yayınlarını düzenlemek ve denetlemek amacı ile 3984 sayılı kanunu çıkartmış ve ülkemizde de özel radyo - televizyon yayıncılığı Anayasal meşruiyetini kazanıktan sonra kanuni olarak bir düzene konularak denetlenmesi de sağlanmak istenmiştir.

Özel radyo ve televizyon yayınlarının hukuka aykırı olarak yapıldığı dönemde pekçok ihlaller yapılmıştır.Bu dönemde pekçok kişi veya kurumun hakları ihlal edildiği halde kanuni bir düzenleme bulunmadığı için , bu kişi veya kurumlar kendilerini hiçbir biçimde koruyamamışlar ve kamuoyunda itibarları zedelenmiştir. Özel radyo ve televizyonlar yaptıkları yayınlarda kamuoyu tepkilerini dikkate almadıkları için yapılan yayınlar sonucunda kamu düzeninin bozulduğu durumlar olmuş ve bu tür yayınlara kamuoyundan çeşitli tepkiler yükselmiştir.

Radyo ve televizyon yayıncılığının devlet tekelinde bulunduğu dönemde, radyo - televizyon hürriyetinin en büyük engelleyicisi olan siyasi iktidarlara karşı, radyo televizyon yayıncılığının korunması gerekmekteydi .Bu gereğin bir sonucu olarak Anayasa ve kanunlarda , radyo ve televizyon yayını yapacak kamu kurumuna siyasi iktidarın baskılarını önleyici düzenlemeler yapılmıştır.Ayrıca vatandaşların ve teşkilatlanmış grupların radyo ve televizyon aracılığı ile düşüncelerini açıklamada eşitlik, adalet ve tarafsızlık esaslarına göre yararlanması da sağlanmak istenmiştir (1982 Anayasası m.31). Radyo ve televizyon yayıncılığında, özel (ticari ) yayıncılık başlayınca ,özel yayıncıların asıl amacı da kar etmek olduğu için , radyo ve televizyon hürriyetinin siyasi iktardan sonraki ikinci engelleyicisi de ortaya çıkmıştır: Sermaye tekelleri. Söz konusu engeller karşısında radyo - televizyon hürriyetinin korunmasının gerekliliği , kanun koyucunun kanun yaparken gözönünde bulundurduğu bir husus olmuş ve kanunda radyo ve televizyon hürriyetini engelleyici nitelikte yayıncı kuruluş kurulmasını önleyen düzenlemeler yapmıştır.

Radyo ve televizyon yayıncılığının sağlıklı bir biçimde yapılabilmesi için teknik bazı düzenlemelerin de yapılması gerekmekteydi. İmkani olan herkesin (basın hürriyetinde olduğu gibi) izin almadan radyo ve televizyon yayını yapabilmesi mümkün değildir. Çünkü radyo ve televizyon yayınlarının yapıldığı elektromanyetik dalgalar sınırlı sayıda-



dır ve bunlar kamu malı oldukları için özel mülkiyete de konu olmamaktadır. Böyle bir durumda radyo ve televizyonlar için frekans planlaması yapılması ve yayın yapacak kuruluşlara, frekans planlamasına uygun biçimde frekans ve yayın bandı tahsis edilmesi gerekmektedir.

Bu ve benzeri problemler karşısında kanun koyucu önce Anayasa'da radyo-televizyon yayıncılığında devlet tekeli öngören 133'ncü maddeyi değiştirmiş ve bu yeni düzenlemeye uygun olarak 3984 sayılı "Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanunu" yürürlüğe koymuştur. Kanun genel olarak , radyo ve televizyon yayını kimlerin yapabileceğini , radyo ve televizyon yayını yapanların yayınlarında uymaları gereken yayın ilkelerini , yayıncıların yayın yapabilmeleri için yerine getirmeleri gerekli olan bazı şartları ve bu şartlara uyulmaması halinde sözkonusu yayıncıya uygulanabilecek olan idari ve cezai müeyyideleri düzenlemiştir. Kanun, bunların yanında radyo ve televizyon yayınlarında , yayınları düzenleyecek (frekans ve yayın bandı tahsisi gibi) , denetleyecek ve denetleme sonunda kanundaki ilkelere aykırı yayıncılık faaliyetinde bulunan yayıncı kuruluşlara idari ceza hukuku kapsamında müeyyide uygulayabilecek olan "Radyo ve Televizyon Üst Kurulu" adında , Türk İdare Hukukunda türünün ilk örneğini oluşturan bir "hizmet yerinden yönetim kuruluşu" (kamu kurumu) kurmuştur.

Bu çalışmamızda 3984 sayılı kanunla kurulmuş olan "Radyo ve Televizyon Üst Kurulu"nu (RTÜK) inceleyeceğiz. Çalışmamızın birinci bölümünde öncelikle kitle haberleşme hürriyetinin genel bir tanımını yaparak , unsurlarını açıklayacağız. Kitle haberleşme hürriyetini açıkladıktan sonra bu hürriyetin bir uzantısı olarak kabul ettiğimiz radyo ve televizyon hürriyetinin hürriyetler sistemi içindeki yerini belirleyerek, 1982 Anayasasının'da radyo ve televizyon hürriyeti ile ilgili düzenlemeyi ve bu hürriyetin sınırlandırılmasını genel olarak inceleyeceğiz.

Birinci bölümün diğer konusunu , Üst Kurulu doğuran ihtiyaçlar yani radyo-televizyon hürriyetinin kötüye kullanılması oluşturmaktadır. Bu konuyu incelerken radyo-televizyon yayıncılığının ülkemizdeki geçmişi Anayasal çerçevede açıkladıktan sonra

1990'ların başında ülkemizde başlayan özel radyo ve televizyon yayıncılığında yaşanan sorunları genel olarak açıklayacağız.

Birinci bölümün son konusu olarak da radyo - televizyon yayınlarının denetlenmesi ile ilgili dünyadan üç örneği inceleyeceğiz. Burada inceleyeceğimiz üç düzenleme , birbirinden tamamen farklı şartlarda oluşmuş , sözkonusu ülkelerin idari ve sosyal yapıları ile yakından ilgili olan Amerika Birleşik Devletleri , İngiltere, ve Fransa'daki düzenlemelerdir.

Çalışmamızın ikinci bölümünde Üst Kurulu inceleyeceğiz. Bu bölümde öncelikle bir kamu kurumu olan Üst Kurul'un özelliklerini açıklayacak ve daha sonra da bağımsız idari otorite kavramı üzerinde duracağız. Bağımsız idari otorite kavramını açıkladıktan sonra , Üst Kurulu bu kavram çerçevesinde değerlendireceğiz

İkinci bölümün diğer konusunu Üst Kurul'n oluşumu ve işleyişi oluşturmaktadır. Üst Kurul oluşurken üye olabilmek için gerekli şartlar ve üyelikle bağdaşmayan hallerin neler olduğunu inceledikten sonra Üst Kurul üyelerinin Meclis tarafından seçilmesini ve bu seçimin Anayasaya uygunluğu sorununu ele alacağız..Üst Kurul'un nasıl çalıştığını açıkladıktan sonra görüşme usulünü, karar nisabı konularını da mevzuat çerçevesinde inceleyeceğiz

İkinci bölümde son olarak da bir kamu kurumu olan Üst Kurul'un teşkilatını inceleyeceğiz.Üst Kurul'un teşkilatını oluşturan ; Danışma ve Denetim, Hizmet ve Yardımcı birimleri ve bunları meydana getiren alt birimleri de inceledikten sonra Üst Kurul teşkilatında istihdam edilecek personelin statülerini 3984 sayılı kanunda düzenlenişine göre açıklayacağız.

Çalışmamızın son bölümü olan üçüncü bölümünde ise Üst Kurul'un görev ve yetkilerini ,3984 sayılı kanun ve bu kanuna dayanılarak çıkartılan yönetmeliklerdeki düzenlemelere göre açıklayacağız. Üst Kurul'un görev ve yetkileri düzenleme , denetleme ve müeyyide uygulamak olarak ifade edilebilir. Bu bölümün ilk konusu olarak ,Üst Kurul'un radyo ve televizyon yayıncılığı için yapması gereken teknik ve hukuki düzenlemelerin neler olduğunu inceleyeceğiz. Daha sonra Üst Kurul'un esas görevlerinden olan denetleme görevinin kapsamını açıklayacağız. Denetleme görevinin kapsamı ile ilgili

konuları teknik konular, program düzenlemesi ile ilgili konular ve yayın ilkeleri başlıklar altında ele alacağız.

Bu bölümün bir diğer önemli konusunu , Üst Kurul'un uygulamakla görevli olduğu idari müeyyideler oluşturmaktadır. Üst Kurul'un idari ceza hukuku kapsamındaki yetkilerini incelerken önce idari ceza hukukunun genel bir tanımını ve bu hukuk dalında kabul edilen temel bazı ilkeleri açıklayacak ve 3984 sayılı kanunu bu ilkeler çerçevesinde değerlendireceğiz. Bu konuyu incelerken Üst Kurul'un uygulamakla yükümlü olduğu müeyyideleri ve bu müeyyidelerin uygulanmasını gerektiren durumları özel radyo ve televizyonlarla TRT'ye uygulanış biçimine göre ayırarak inceleyeceğiz. Bu bölümde son olarak kanunun Üst Kurula vermiş olduğu diğer görevlerin neler olduğunu kısa bir biçimde açıklayacağız.

Çalışmamızın sonunu da her çalışmada olduğu gibi genel bir değerlendirmede oluşan sonuç bölümüyle bitireceğiz. Çok kapsamlı bir konu olan radyo - televizyon hürriyetinin sağlıklı bir biçimde gerçekleşmesini sağlamak amacı ile kurulmuş olan Üst Kurul'un tam olarak incelenmesi bir çalışmanın sınırlarını çok aşmaktadır. Çalışmamız konusunda yapılan ilk çalışmalardan olduğu için , bu konuda genel bir çerçeve çizmeyi çalıştık. Çalışma konumuzun kapsamlı oluşu ve bu konuda yapılan ilk çalışmalarda olması sebebiyle , çalışma sırasında bazı sıkıntılarla da karşılaştık. Çalışma konumuzla ilgili yazılmış bilimsel çok az yazının bulunması bu konudaki en büyük sıkıntıyı oluşturmaktaydı. Bunun yanında uygulamayla ilgili olarak verilmiş kesin hüküm niteliğinde önemli bir mahkeme kararının bulunmaması ve Anayasa Mahkemesinin kanunun 33'ncü maddesinin Anayasaya aykırı olmadığı şeklindeki ( 23.10.1996 tarih ve E.1996/48, K.1996/41 sayılı) kararının Resmi Gazete'de yayınlanmamış olması çalışmamızı zorlaştıran sebeplendendi. Çalışmamızı zorlaştıran diğer önemli sebep de Üst Kurul'un çok ketum bir tutum takınarak , yayıncı kuruluşlar ile ilgili verdiği kararlar talep etmemize rağmen tarafımıza verilmemesi idi. Yönetimde şeffaflığın savunulduğu bu dönemde , bir kamu kurumunun bu şekilde kamuya kapalı davranmasının , tasvirdedilecek bir durum olmadığını da bu vesile ile belirtmek isteriz.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### KİTLE HABERLEŞME HÜRRİYETİ ve RTÜK

#### (I)Kitle Haberleşme Hürriyeti

##### A)Genel Olarak

Çağımızın Kitle haberleşmesi <sup>1</sup> yaşadığımız dönemi geçen tarihi dönemlerden ayıran özelliklerden birisi olarak karşımıza çıkmaktadır .Toplumsal hayatta sözü geçen tipteki kitle haberleşmesi ve araçlarının bu kadar önemli sayılmalarının sebebi çağdaş hayattaki oynamış oldukları rolden kaynaklanmaktadır<sup>2</sup>.

Kitle haberleşmesi,kitle haberleşme araçları (mass media) adı verilen basın, radyo, televizyon, sinema vb. ile her türlü yayınları kapsayan bir kavram olarak kullanılmaktadır.Bu tanım çerçevesinde kitleden neyin kastedildiğinin de açıklanması gerekmektedir.Sosyolojik olarak kitle ile geniş anlamda kitle farklı kavramlar olup kitle haberleşmesine esas olan geniş anlamda kitledir.Geniş anlamda kitle belirli bir mekanda buldukları varsayılan Çok sayıda insandan meydana gelen topluluğa verilen addır<sup>3</sup>.

Kitle haberleşmesi ,yüzyüze haberleşme olmayıp yüzyüze haberleşmeden sonra ortaya çıkanbir haberleşme türü olduğu için "ikincil haberleşme" olarak da adlandırılmıştır<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Çalışmamızda iletişim kavramı yerine haberleşme kavramını kullandık.1982 Anayasası'nda bu kelime kullanıldığı için böyle bir tercihte bulunduk.

<sup>2</sup> DÖNMEZER Sulhi ,Basın veHukuku,İstanbul,1976,s.5

<sup>3</sup> İÇEL Kayhan,Kitle Haberleşme Hukuku,3.Bası,İstanbul,1990,s.7

<sup>4</sup> DÖNMEZER ,a.g.e.,s.5

Tanımından da anlaşıldığı üzere kitle haberleşmesinde haberi veren(kaynak) ,haberi alan ve haberi simgeleyen mesaj olmak üzere üç unsur bulunmaktadır<sup>5</sup> . Üç unsuru bulunan kitle haberleşmesinde ,iki taraf mevcut olup bunların eylemleri ile kitle haberleşmesi gerçekleşmektedir.İki tarafın eylemi ile gerçekleşen kitle haberleşmesi ,eylemi gerçekleştirenlere bir hak olarak tanınmadıkça ve bu haklar hukuk düzeninde teminat altına alınmadıkça kitle haberleşmesinden bahsetmek mümkün olamayacaktır.

Kitle haberleşme hürriyetinin bir uzantısı olarak kabul edilen basın hürriyetini inceleyen yazarlar ,bu hürriyetin çeşitli hakları içerdiğini kabul etmektedirler. İÇEL, a)haber, düşünce ve kanaatleri serbestçe öğrenebilme hakkı,b)düşünce ve kanaatleri açıklayabilme hakkı c)haber ,düşünce ve kanaat leri yayabilme hakkı şeklinde üçlü bir ayırım yapmaktadır<sup>6</sup>. DÖNMEZER , basın hürriyetini a)habere ulaşma hakkı b)haberi yayınlayabilme hakkı, c) basılmış eserleri dağıtabilmek hakkı olarak üç hakkı kapsadığını belirtiyor<sup>7</sup>. ÖZEK de basın hürriyetini incelerken bu hürriyetin a)haber vermek hakkı b)eleştiri, inceleme hakkı c)yaratma haklarının varlığından bahsetmektedir<sup>8</sup>.

Kitle haberleşme hürriyetinden bahsedince , yukarıdaki ayırımları iki ana başlık altında toplayan haklardan oluşan bir hürriyetin varlığını kabul ediyoruz. Bunlardan birincisi haber ,kanaat ve düşünceleri serbestce yayabilme hakkı , ikincisi haber ,kanaat ve düşünceleri serbestçe alabilme hakkıdır<sup>9</sup>.

Çalışmamızın bu kısmında kitle haberleşmesinin bu iki alt başlığını inceledikten sonra kitle haberleşmesinin bir uzantısı olan radyo -televizyon hürriyetini, bunun 1982 Anayasasının'daki dayanaklarını ve sınırlandırılması sorununu Anayasal çerçevede inceleyeceğiz.

<sup>5</sup> AKSOY Necdet ,Radyo ve Televizyon Üst Kurulu ,Kütahya,1995,s.28 (Basılmamış Yüksek Lisans tezi)

<sup>6</sup> İÇEL ,a.g.e.,s52-53

<sup>7</sup> DÖNMEZER ,a.g.e.,s.92-93

<sup>8</sup> ÖZEK Çetin ,Türk Basın Hukuku,İstanbul ,1978,s.36

<sup>9</sup> Benzer bir görüş için bkz . İLAL Ersal , Radyo Hürriyeti Özerklik ve 1961 Anayasası, İÜHF Yayınlar,İstanbul , 1972,s.7

## B)Kitle Haberleşme Hürriyetinin Unsurları

### 1)Haber Kanaat ve Düşünceleri Serbestçe Yayabilme Hakkı

Demokratik düzenlerde ,hürriyetler sistemi içerisinde en önemli hürriyet olarak “düşünceyi açıklama hürriyeti” kabul edilmektedir<sup>10</sup>.Düşünceleri açıklama hürriyeti batı demokrasilerinin temeli olduğu ve hatta demokrasi ile düşünceyi açıklama hürriyetinin özdeş olduğu ifade edilmektedir<sup>11</sup>

Düşünceyi açıklama hürriyetinin bir gerçekleşme şekli olan kitle haberleşmesinden ve bunun hürriyetinden bahsedebilmek için haber, kanaat ve düşünceleri serbestçe yayabilme hakkının varlığı gerekmektedir.

Kitle haberleşme hürriyetinin haber,kanaat ve düşünceleri yorumlamak,eleş -tirebilmek haklarını da içeren bu gereği 1982 Anayasası'nın 28. maddesinde basın hürriyetinin bir ön şartı olduğu gibi kitle haberleşme araçları bakımından da 26.madde de “herkes ,düşünce ve kanaatlerini ..... tek başına veya toplu olarak açıklama ve yayma hakkına sahiptir “şeklinde ifade edilmiştir.Haberleşme hürriyetinin bir gereği olan düşünce ve kanaatleri açıklayabilme hakkının fiilen kullanılabilmesi için bunun bir hak olarak varlığı zorunludur<sup>12</sup>

1982 Anayasası'nda düşünceyi açıklama hakkının basın yoluyla kullanılması konusu başta 26. madde olmak üzere 28,29,30. maddelerde ayrıntılı bir biçimde düzenlenmesine rağmen ,radyo televizyon yoluyla bu hakkın kullanılması konusunda günümüz şartlarına uygun bir düzenlemenin var olduğunu söyleyemeyiz.Çalışmamız çerçevesinde bu yetersiz düzenlemeye temas edeceğiz.

<sup>10</sup> ÖZEK,a.g.e.,s.26

<sup>11</sup> İLAL Ersan ,Basında Düşünceleri Açıklama Özgürlüğü ve 1961 Anayasası,İstanbul,1977,s.18

<sup>12</sup> İÇEL,a.g.e.,s.53

## 2)Haber ,Kanaat ve Düşünceleri Serbestçe Alabilme Hakkı

Kitle haberleşme hürriyetinin gerçekleşebilmesi için gerekli olan ikinci hak da haber kanaat ve düşünceleri serbestçe alabilme hakkıdır . Burada kullandığımız haber ,kanaat ve düşünceleri serbestçe alabilme hakkı vatandaşlar için haberleri serbest bir şekilde sansürsüzce alabilmeyi ,yayıncılar için de hiçbir engelleme ile karşılaşmadan haber kaynaklarına ulaşmayı kapsamaktadır.

Kitle haberleşme araçlarının haber, kanaat ve düşünceleri serbestçe toplama hakkı bir demokraside vatandaşların kamu işlerinin nasıl idare olunduklarını bilme hususundaki yetkilerine dayanır ve bunun zorunlu bir gereğidir. Devlet işlerinde gizlilik demokrasiyi tehdit eder ve totaliter devlet felsefesinin dayandığı bir yönü belirler.Bilmek ve öğrenmek hakkına yönelen tehditler diğer hürriyetleri de sınırlar. Bir demokraside vatandaşlar kamusal mecburiyetlerin meydana getirdiği sınırlamalar hariç, kamu idaresini inceleme ve oradan gerekli bilgileri alma hakkına sahiptir<sup>13</sup>.

1982 Anayasası'nın 26. maddesi bu haber alma hakkını "herkes,düşünce ve kanaatlerini söz ,yazı ,resim veya başka yollarla tek başına veya toplu olarak açıklama ve yayma hakkına sahiptir.Bu hürriyet resmi makamın müdahalesi olmaksızın haber ve fikir ALMAK ya da VERMEK serbestliğini de kapsar" diyerek açıkca ifade etmiştir.

Anayasa 28. maddesinde kitle haberleşmesinin bir çeşidi olan basın yoluyla haberleşme hürriyetini düzenlemiş ve "devlet basın ve haber ALMA HÜRRİYETİNİ sağlayacak tedbirleri alır" diyerek basın yoluyla haber alma hakkını açıkca belirlemiştir.

Anayasa, 31. maddesinde de kamu tüzel kişilerinin elindeki basın dışı kitle haberleşme araçlarından kişilerin ve siyasi partilerin yararlanmasını düzenlemiştir<sup>14</sup>. Anayasanın yapıldığı dönemde radyo-televizyon yayıncılığında devlet tekeli olduğu için bu araçlardan yararlanmayı Anayasa yapıcı o günkü şartlar içerisinde düşünmüştür.

Bu madde yararlanma hakkından bahsetmektedir.Yararlanma ,haber ,kanaat ve düşünceleri serbestçe yayabilme ve alabilmeyi kapsamaktadır.Fakat bu madde sadece kamu

<sup>13</sup> DÖNMEZER,a.g.e.,s.94

tüzel kişileri eliyle yapılan radyo-televizyon yayınlarını kapsamakta olup ,bu günkü özel radyo-televizyon yayınları için bağlayıcı bir hüküm değildir. Ayrıca bu maddede kamu tüzel kişilerinin elindeki basın dışı kitle haberleşme araçlarından yararlanma bir hak olarak tanınmakta olup bu hakkın kullanılmaması durumunda güvence getirilmemiştir.

### **C)Radyo ve Televizyon Hürriyeti**

#### **1)Genel Olarak**

Radyo-televizyon yayıncılığı kitle haberleşmesinin bugün ulaştığı ileri bir aşamadır.Kitle haberleşme araçları ile yayıncılık yapılabilmesi için bu konuda kitle haberleşme hürriyetlerinin de bulunması gerektiğini daha önce belirtmiştik. Bugünkü mevzuatımızda ,özellikle Anayasamız'da basınla ilgili detaylı düzenlemeler bulunmakta olup ,basın hürriyeti Anayasal olarak çeşitli güvenceler altına alınmıştır.Teknik şartları basından farklı olan ayrıca kitleler üzerindeki etkililiği de basından çok fazla olan radyo-televizyon yayıncılığı ve radyo-televizyon hürriyeti gerekli Anayasal düzenleme ve güvencelerden yoksun bulunmaktadır.Bu yetersiz Anayasal düzenleme ortamında yürürlüğe giren 3984 sayılı<sup>15</sup> “Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun” (RTKYHK)olması gereken bazı güvencelerden eksiktir.

Kitle haberleşme hürriyeti ve bunun devamı niteliğinde olan radyo-televizyon hürriyeti ,düşünceyi açıklama hürriyetinin bir uzantısı durumundadır.

Hürriyetler klasikleşen ve benimsenen sınıflandırmaya göre negatif statü hakları , pozitif statü hakları ve aktif statü hakları olarak üç kategoriye ayrılmaktadırlar. Negatif statü hakları kişi dokunulmazlığı,özel hayatın gizliliği,kişinin maddi ve manevi varlığını korumak ve geliştirmekle ilgili devlete negatif tutum ve sadece karışmama görevi yükleyen haklardır. Pozitif statü hakları ise vatandaşa ,devletten olumlu bir davranış ,bir hizmet ve yardım imkanı tanıyan haklardır. Aktif statü hakları ise siyasal görüş ve tutumları açıklama

---

<sup>14</sup> İÇEL ,a.g.e.,s.52

<sup>15</sup> RG.20.Nisan.1994 tarih , 21911 mükerrer sayı



vb. yollarla vatandaşa toplumda söz sahibi olma ve kararlara katılma yetkisi veren siyasal haklardır<sup>16</sup>.

Bazı yazarlar hürriyetlerin bu şekilde üç ana kategoriye ayrıldığını belirttikten sonra, düşünceyi açıklama hürriyetinin aktif statü haklarından olduğunu ifade etmektedirler<sup>17</sup>.

Salt düşünceyi açıklama hürriyetinin, aktif statü hakkı olduğu kabul edilse bile, düşünceyi açıklama hürriyetinin bir uzantısı olarak kabul ettiğimiz radyo-televizyon hürriyetinin sadece bir aktif statü hakkı olmadığını, aktif statü hakkı olma niteliğinin yanında diğer hak kategorilerinden pozitif statü hakları kapsamına da girdiğini kabul ediyoruz. Doktrinde de benzer görüşler bulunmaktadır<sup>18</sup>.

Hürriyetlerin toplum içinde kullanılmasının düzenlenmesinde belli başlı iki sistemin varlığı kabul edilmektedir. Bunlar önleyici sistem ve düzenleyici sistemdir<sup>19</sup>.

Önleyici sistem hürriyetin kullanılmasında, sınırların aşılması ve kötüye kullanılmasını önlemek için önceden bazı kayıtlar altına sokulmuştur. Bu sistemde hürriyetlerin kullanılması şartsız olmayıp önceden izin almaya ve hiç değilse bildirimde bulunmaya bağlıdır. Önleyici sistemde kendi arasında katılık ve esnekliğe göre şu şekilde ayırmalar yapılmaktadır.<sup>20</sup>

Yasaklayıcı önleme; bir hürriyetin kullanılması için istenilen izni verip vermemekte kamu otoritelerine tam ve mutlak yetki veriliyorsa bu halin varlığında yasaklayıcı önleme vardır.<sup>21</sup>

Düzenleyici önleme; bu sistemde istenilen iznin verip verilmemesi idarenin takdirine bırakılmamış önceden belirlenmiş objektif şartların yerine getirilmesi halinde gerekli izin verilebilmektedir<sup>22</sup>.

Basit önleme; bildirme sistemi de denilen bu sistemde bir hürriyetin kullanılabilmesi için önceden izin almaya gerek yoktur, sadece hürriyetin kullanılacağı ve bununla ilgili

<sup>16</sup> KAPANİ Münci ,*Kamu Hürriyetleri*, Yetkin Yayınları, 7. Baskı, Ankara, 1993, s. 7

İLAL , "Basında....", s. 21

<sup>17</sup> İLAL , "Basında ....", s. 21

<sup>18</sup> Bu konuyu kolektif bir hürriyet , sosyal bir hak olarak kabul eden yazarlar bulunmaktadır; bkz. İÇEL; a.g.e., s. 51; ÖKTEM Niyazi , "İletişim Özgürlüğü", İÜİFD, Yıl 1992-1993, s. 164 Bazı yazarlar da kitle haberleşme hürriyetini kültürel haklar kategorisinde değerlendirmektedir; bkz. KABOĞLU İbrahim , *Özgürlükler Hukuku*, AFA yayınları, 3. Baskı, İstanbul, 1996, s. 252

<sup>19</sup> KAPANİ , a.g.e., s. 236

<sup>20</sup> KAPANİ , a.g.e., s. 236

<sup>21</sup> KAPANİ , a.g.e., s. 237

bazı bilgilerin yetkili makamlara bildirilmesi demektir. Basit önlemenin amacı hürriyetin kötüye kullanılması ve kanuna aykırı hareket edilmesi durumunda sorumlunun tesbit edilmesidir<sup>23</sup>

Düzeltilici sistemde ise önceden herhangi bir izin almaya gerek kalmadan ilgili kişi neticede tüm sorumluluk kendisine ait olmak üzere serbestçe hareket edebildiği sistemdir<sup>24</sup> ki Anayasamız'daki temel hak ve hürriyetlerin kullanılmasının genel karakterinin de düzeltilici sistem olduğu kabul edilmektedir<sup>25</sup>

Anayasamız'da temel hak ve hürriyetlerin kullanılmasında genel olarak düzeltilici sistemin benimsendiği ifade edilse bile , düşünceyi açıklama ve yayma hürriyetinin bir uzantısı olarak kabul ettiğimiz, basın hürriyeti ve radyo -televizyon hürriyetlerinin genel karakterleri basit önleme ve düzeltilici önleme sistemleri olarak düzenlenmiştir. Bunlar düzeltilici sistemden bir istisna olarak düzenlenmişlerdir

Şunu belirtmek gereklidir , hürriyetlerin düzenlenmesinde önceden izin istenmeksizin hareket etme serbestliği tanıyan düzeltilici sistemin yanında önleyici sistemde yer vermek de gerekebilecektir .Ancak gerçek bir toplum düzeninin oluşturulmasında liberal “düzeltilici sistemin” asıl ,önleyici kayıtları ise istisna kabul etmek gerekir<sup>26</sup> .Fakat esas önemli olan her iki halde de daima ölçülü davranmak ve düzenlemenin amacını gözden kaçırmamak gerekir<sup>27</sup> .

## 2)1982 Anayasasının'da Radyo-Televizyon Hürriyeti

1982 Anayasası'nın yapıldığı şartlarda ülkemizde radyo -televizyon yayıncılığını sadece devlet (Kamu tüzel kişisi eliyle) yapabilmekte ve yapmaktaydı. Bu dönemde radyo -televizyon yayıncılığı kamu kurumu eliyle yapıldığı için radyo -televizyon hürriyeti de o dönemin şartlarına göre düzenlenmiştir. Yukarıda belirttiğimiz üzere radyo-televizyon

<sup>22</sup> KAPANİ, a.g.e.,s.237

<sup>23</sup> KAPANİ, a.g.e.,s.237

<sup>24</sup> KAPANİ, a.g.e.,s.238

<sup>25</sup> KONANÇ Esin , RTÜK Konulu İstanbul Barosunun Panelinin bant çözümlenmeleri, İstanbul, 1996,s.21

<sup>26</sup> KAPANİ, a.g.e.,s.239 ; KABOĞLU, a.g.e.,s.51

<sup>27</sup> KAPANİ, a.g.e.,s.239

yayıncılığının bu günkü ulaştığı seviye ve nitelik farklılığı karşısında Anayasa' daki radyo -televizyonla ilgili düzenleme ,hürriyetler bakımından yetersizdir.

Bugün radyo -televizyon yayınlarını düzenlemek amacı ile yürürlükte bulunan 3984 sayılı RTKYHK'da bazı "eksik düzenlemeler "bulunmaktadır .Doktrinde bazı yazarlar 3984 sayılı kanundaki eksik düzenlemeleri,Anayasa'nın basın hürriyetindeki amir hükümler çerçevesinde değerlendirmekte ve kanundaki eksik düzenlemelerin Anayasaya aykırı olduğunu ifade etmektedirler<sup>28</sup>. Başta Anayasa mahkemesi olmak üzere bazı idare mahkemeleri bu Anayasaya aykırılık iddialarını kabul etmemiştir<sup>29</sup>

1982 Anayasası ,25. maddesinde düşünce hürriyetini düzenlemiştir,26. maddesinde ise düşünceyi açıklama hürriyetini düzenlemiştir. Bu çerçevede düşünce hürriyetinin bir iç hürriyet ,düşünceyi açıklama hürriyetinin ise bir dış hürriyet olduğunu ifade eden yazarlar olduğu gibi düşünceyi açıklama hürriyetinden ayrı düşünce hürriyetinin bir anlam ifade etmeyeceğini belirten yazarlar da vardır<sup>30</sup>.

Anayasanın bu ayırımında konumuzu ilgilendiren düşünceyi açıklama hürriyeti ve bunun bir uzantısı olan radyo -televizyon hürriyetidir.

Anayasa yapılırken radyo -televizyon yayıncılığını sadece devlet yapabilmekteydi.Böyle bir ortamda radyo televizyon hürriyetinin sağlanabilmesi için düşünceyi açıklama hürriyetinin en önemli engelleyicisi olan siyasi iktidara, karşı radyo-televizyon yayıncılığı yapan kamu tüzel kişisini koruyucu düzenlemeler getirilmiştir.

<sup>28</sup> YÜZBAŞIOĞLU Necmi-TEZİÇ Erdoğan ,3984 Sayılı RTKYHK'nun Anayasal Dayanakları ve Kanununun 33. Maddesinin Anayasaya Uygunluğu(Yayınlanmamış Makale)

Yazarlar bu makalede , radyo-televizyon hürriyetini Anayasal olarak,Anayasanın basın hürriyetini düzenleyen 28 , 29. maddeleri çerçevesinde değerlendiriyorlar ve bu maddelerde basın için amir hüküm niteliğinde olan "ek yargı güvencesi"nin,radyo-televizyon yayıncılığı için de amir hüküm niteliğini taşıdığı belirtiyorlar.3984 sayılı kanunun altıncı bölümünde yer alan ve RTÜK tarafından uygulanabilecek müeyyideleri düzenleyen 33. maddede ek yargı güvencesi bulunmadığı için 33. maddedeki düzenlemeyi "eksik düzenleme "olarak kabul ederek , bu maddenin Anayasaya aykırı olduğunu ifade ediyorlar.

<sup>29</sup> Ankara 2. İdare Mahkemesi 23.05.1996 tarih ve E.1995/1499,K.1996/540 sayılı karar ile Ankara 2. İdare Mahkemesi 23.05.1996 tarih ve E1996/52 ,K.1996/541 sayılı kararlarında mahkeme 3984 sayılı kanunun 33.maddesinin anayasaya aykırılık iddialarını red ediyor (Çalışmamızda atıf yaptığımız idare mahkemesi kararları herhangi bir yerde yayınlanmamıştır. Danıştay kararları ise ara karar olup ,onlarda herhangi bir yerde yayınlanmamıştır.)

Anayasa mahkemesi 23.10.1996 tarih ve E.1996/48, K.1996/41 sayılı kararında 3984 sayılı kanunun 33. maddesinin Anayasaya aykırı olmadığını belirtmiştir ( Çalışmamız tamamlanuncaya kadar Anayasa Mahkemesi gerekçeli kararını açıklamadığı için fazla bir bilgi veremiyoruz)

<sup>30</sup> Bu konuda bkz.İLAL, "Basında düşünce..." ,s.103 vd.

Anayasanın 133.maddesi (değişiklikten önce) radyo -televizyon yayıncılığı yapacak olan istasyonların kurulmasının ve işletilmesinin devlet eliyle yapılacağını belirtmiş ve radyo -televizyon hürriyetini sağlamak amacı ile “...idareleri(nin) tarafsız bir kamu tüzel kişiliği halinde “düzenleneceğini öngörmüştür<sup>31</sup>. Anayasa bu düzenlemeye uygun olarak kamu tüzel kişiliğini düzenleyecek kanunda yayınlarla ilgili bulunması zorunlu bazı sınırlamalar da getirmiştir. Yayınlarda tarafsızlık ilkesini kabul eden bu düzenlemeye uyum sağlamak amacı ile Anayasa yapıcı temel hak ve ödevler bölümünde, kişilik hakları ve ödevlerinden birisi olarak 31. maddede “kamu tüzel kişilerinin elindeki basın dışı kitle haberleşme araçlarından yararlanma hakkı”nı düzenlemiştir.

Radyo -televizyon yayıncılığında kamu tekelinin ortadan kalkıp özel teşebbüsünde radyo -televizyon yayınlarına başlaması sonucunda Anayasa'nın 133. maddesi değişikliğe uğramakla birlikte ,bugünkü mevcut duruma uygun radyo -televizyon hürriyeti Anayasamız da düzenlenmemiştir. Yukarıda belirttiğimiz gibi radyo- televizyon yayıncılığını düzenleyen 3984 sayılı kanunda ki bazı yetersiz düzenlemelerin Anayasaya aykırılık taşıyıp taşımayacağı tartışmalı bir konudur.

3984 sayılı kanunda yetersiz düzenlemenin varlığını kabul etmekle birlikte Anayasanın basın hürriyetini düzenleyen maddelerdeki amir hükümlerin radyo-televizyon hürriyeti için amir hüküm olmadığı kanaatindeyiz<sup>32</sup>

Anayasa 26. maddesinde “...bu fıkra hükmü , radyo ,televizyon, sinema veya benzeri yollarla yapılan yayınların izin sistemine bağlanmasına engel değildir” diyerek kitle haberleşme araçları arasında bir farkın varlığını kabul etmekte ve maddenin gerekçesinde bu durum şu şekilde açıklanmaktadır; “...bilindiği gibi radyo televizyon ve sinema kitle haberleşme aracı olarak diğer kitle haberleşme araçlarından çok farklı bir niteliğe sahiptir. Bu araçların kullanım ve denetimi sahip buldukları etki nedeniyle ,farklı bir düzenlemeyi gerekli kılmıştır”<sup>33</sup>. Onun içindir ki radyo televizyon hürriyeti ifadesini kullanarak ,basın hürriyeti başlığı altında düzenlenen Anayasa'nın amir hüküm niteliğindeki hükümlerin radyo

<sup>31</sup> KUZU Burhan ,Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat, Filiz kitabevi,5. Baskı, İstanbul, 1995, s.159

<sup>32</sup> Aksi görüş için bkz. 28 nolu dipnot

<sup>33</sup> KUZU , “Türk Anayasa ...”, s.48

-televizyon yayıncılığında da amir hüküm olmadıklarını ve basın hürriyetinden ayrı bir radyo- televizyon hürriyetinin varlığını ifade etmeye çalıştık.<sup>34</sup>Çünkü 26. maddenin gerekçesinde de belirtildiği üzere radyo-televizyon yayıncılığı nitelik olarak basından farklıdır.<sup>35</sup>Anayasa değişikliği yapılırken(133.madde ile ilgili )bu günkü şartlara uygun bir radyo-televizyon hürriyeti düzenlenmeliydi.Anayasa değişikliği yapılırken radyo-televizyon yayıncılığında özel yayıncılığa izin veren yeni 133.madde Anayasa'nın yürütmeyi düzenleyen bölümden çıkartılarak kişinin hakları ve ödevlerini düzenleyen bölümde daha kapsamlı bir şekilde düzenlenmeliydi<sup>36</sup>

Anayasamızda radyo -televizyon hürriyeti ile ilgili genel hüküm “düşünceyi açıklama ve yayma hürriyeti” başlığı altındaki 26. maddedir. 26. maddenin birinci fıkrasında ifade hürriyetini açıkladıktan sonra son cümlesinde “...bu fıkra hükmü radyo televizyon,sinema veya benzeri yollarla yapılan yayınların İZİN SİSTEMİNE bağlanmasına engel değildir” diyerek radyo -televizyon yayıncılığında izin sisteminin varlığını öngörmüştür.Anayasanın öngörmüş olduğu izin sisteminin sansür yani bir ön denetim şeklinde anlaşılması gerekir<sup>37</sup>.

Hürriyetler sisteminin genel karakterinin düzeltici sistem olduğunu belirtmiştik.Düzeltilici sistemin esas olmasına rağmen bu sistemin istisnaları da bulunabilecektir.Bu istisnalar ise düzenleyici önleme veya basit önleyici sistemler şeklinde olması gerekir . Nitekim Anayasamız, basın hürriyetini düzenleyen bölümde basit önleyici sistemi öngörerek 29/2.maddesinde bu durumu “sürelî yayın çıkarabilmek için kanunun gösterdiği bilgi ve belgelerin kanunda gösterilen yetkili mercie verilmesi yeterlidir “ diyerek açıklamıştır.<sup>38</sup>

<sup>34</sup> DÖNMEZER Sulhi ,Toplumbilim ,11. bası ,Beta Basım Yayım ,Dağıtım A.Ş.,İstanbul,1994,s.385

<sup>35</sup> TİKVEŞ'de böyle bir ayrılığı kabul etmekte ve 1961 Anayasası'nda radyo -televizyon hürriyetinin düzenlenmediğini belirtmektedir(bkz:TİKVEŞ Özkan , “Anayasanın kitle Haberleşme Araçları ile ilgili Hükümleri”,Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi,sayı:4,1969,s.68-81)

Radyo -televizyon hürriyetinin basın hürriyetinden farklı olduğunu belirten KABOĞLU şöyle demektedir;“...her iki alanın tabi olduğu hukuki rejim tamamen farklıdır.Çünkü görsel ve işitsel alanda ifade özgürlüğü sınırlıdır,örgütlüdür,gözetimlidir”(KABOĞLU,a.g.e.,s.263)

<sup>36</sup> YÜZBAŞIOĞLU -TEZİÇ ,a.g.m.,s.2

<sup>37</sup> KURDOĞLU Ümran ,1982 Anayasası'nda Basın Özgürlüğü,İstanbul,1986,s.78(Basılmamış Yüksek lisans Tezi).Yazar bu çalışmada 26. maddede öngörülmüş olan izin sistemini,

Anayasanın radyo -televizyon yayınlarında sansüre olanak tanıdığı şeklinde yorumluyor

<sup>38</sup> KABOĞLU,radyo -televizyon yayınlarının sınırlılığını ifade ettikten sonra ,kural olarak düzenleyici rejime tabi olan basının aksine ,radyo -televizyon yayınlarında önleyici rejim geçerlidir demektedir. Bu rejim izin kullanılması sırasında da sorumluluğu gerekli kıldığını ve İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesinin 10. maddesinin

Anayasamız'da radyo -televizyon için öngörülen izin sistemi radyo-televizyon yayıncılığını ve dolayısı ile hürriyetini ortadan kaldıracak şekilde yorumlanmayarak, radyo-televizyon yayıncılığının teknik gereklerinin düzenlenmesinin idarece yapılabilmesi şeklinde anlamak gerekir. Aksi halin kabulü ise Anayasa'nın 26/1. maddesindeki "herkes düşünce ve kanaatlerini söz , yazı ,resim veya BAŞKA YOLLARLA tek başına veya toplu olarak açıklama ve yayma hakkına sahiptir,bu hürriyet resmi makamların müdahalesi olmaksızın haber veya fikir almak ya da vermek serbestliğini kapsar "ifadesinin, yani sansür yasağının ihlal edilmesi demektir.Böyle bir düzenleme açıkca Anayasaya aykırılığı ifade eder.

Radyo -televizyon yayıncılığı niteliği itibari ile basından çok önemli ayrılıkları bulunmaktadır.Bugün her Türk Vatandaşı mülkiyet hakkına sahip olmakla (Anayasa m.35) özel mülkiyete konu olabilecek radyo veya televizyon vericisine sahip olma hakkına sahiptir.Fakat her vericiye sahip olan kişinin bunu kullanması ya da işletmesi bazı teknik ve hukuki engeller dolayısı ile mümkün olamamaktadır.

Radyo ve televizyon yayınları, boşlukta veya kablo, cam iletken vb. fiziki ortamlarda bulunan elektromanyetik dalgalar aracılığı ile yapılan yayınlardır.Bugün televizyon yayıncılığında ,eğer karasal yayın yapılırsa Türkiye geneline yayın yapacak, ulusal televizyon kanalı sayısı en fazla 7 ,uydu yayıncılığında ise televizyon kanalı sayısı en fazla 35 olabilecektir <sup>39</sup>.Böyle bir ortamda özel mülkiyetinde televizyon vericisi bulunan herkese televizyon yayıncılığı hakkı vermek imkansızdır <sup>40</sup>Aksi halin varlığında bir kaos ortamı doğar ki bu durum da radyo televizyon yayıncılığının ve dolayısı ile radyo televizyon hürriyetinin yok olması demektir.

Radyo -televizyon dalgalarının ,yapıldığı elektromanyetik dalgalar üzerinde özel mülkiyet kurulamamaktadır.1934 yılında Amerika Birleşik Devletlerin'de çıkartılan haberleşme kanununda radyo ve televizyon dalgalarının kamu malı olduğu belirtilmiş ve bu

---

radyo -televizyon yayınlarında devletin izin rejimine bağlayabileceğini öngördüğünü ifade etmektedir(bkz . KABOĞLU,a.g.e.,s.263)

<sup>39</sup> Telsiz Genel Müdürü , "Anayasa Komisyonun'da yapmış olduğu konuşma",TBMM Anayasa komisyon zabıtları ,1993,s.23(Yayınlanmamış zabıtlar)

<sup>40</sup> KABOĞLU ,a.g.e.,s.263

dalgaların üzerinde özel mülkiyetin olamayacağı sadece kullanma haklarının özel kişilere verilebileceği kabul edilmiştir<sup>41</sup>.

Türk Hukukun'da da radyo ve televizyon dalgalarının kamu malı olduğu ve özel mülkiyete konu olamayacağı kabul edilmektedir<sup>42</sup>. Radyo ve televizyon dalgalarının hukuki statüsü ‚Anayasa’ da yeralan “devletin hüküm ve tasarrufundadır” kavramı kapsamında, devletin egemenlik yetkisinin bir sonucu olarak devletin hakimiyetine ve düzenlemesine tabi olacağı<sup>43</sup> şeklinde ifade edilmektedir.

3984 sayılı kanunda RTÜK’ün görevlerini düzenleyen 8.maddenin “b” bendinde “...kanal ve frekans bantları tahsis etmek” diyerek radyo ve televizyon dalgalarının özel mülkiyete konu olamayacağını bunların Üst Kurul tarafından yayıncı kuruluşlara tahsis edileceğini ve bu tahsislerin beş yılı aşmayacağı da(Kanun m.17/3) belirtilmiştir.

Görüldüğü üzere radyo ve televizyon yayıncılığında “izin sisteminin “ (Anayasa m.26/1) öngörülmüş olması öncelikle kısıtlı sayıda ve özel mülkiyete konu olamayacak olan kanal ve frekans bantlarının planlanmasının devlet (Tarafsız bir kamu kurumu) tarafından yapılmasını ve bu planlama sonucunda gerekli teknik ve mali şartları yerine getiren yayıncı kuruluşlara kanal ve frekans bantları tahsis ederek bu kuruluşlara yayın izni ile lisans vermek (Kanun m.16) yetkilerinin devlete ait olduğunu ifade eder.İzin sistemi hiçbir şekilde programların içeriğinin ödenetime tabi tutulması şeklinde yorumlanamaz.

Nitekim radyo ve televizyon yayıncılığını düzenleyen 3984 sayılı kanunla kurulmuş olan Radyo ve Televizyon Üst Kurulu’na verilen yetkilerin ve görevlerin hiçbir tanesi sansür niteliğini taşımamaktadır.Üst Kurula verilen yetkiler ya teknik nitelikte (frekans planlaması yapmak gibi) yetkililerdir ya da “düzeltici sistem “ çerçevesinde kanunda belirtilen ilkelere ve gereklere uyulmaması sonucunda idari müeyyideler uygulama yetkileridir.

Sansür kapsamında değerlendirilebilecek kanunun 25. maddesi bulunmaktadır. Belitmek gerekir ki bu maddede tanınan yetki Üst Kurul’la alakası olmayan bir yetkidir.25.madde önce sansür yasağını “yargı kararları saklı kalmak kaydıyla yayınlar önceden denetlenemez ve durdurulamaz” şeklinde açıkça ifade ettikten sonra ,”ancak milli

<sup>41</sup> İLAL, “Radyo Hürriyeti...”,s.72

<sup>42</sup> ÖZAY İlhan , Radyo -Televizyon Yayını Sorunları Hakkında Türk-İtalyan Sempozyumu,İÜİF Yayınları İstanbul,1995,s.42

<sup>43</sup> GÜLAN Aydın ,Kamu Malları ,İstanbul,1996,s.23

güvenliğin açıkca gerekli kıldığı hallerde yahut kamu düzeninin bozulması kuvvetle ihtimal dahilinde ise Başbakan veya görevlendireceği bakan yayını durdurabilir” diyerek “sansür yasağına” bir istisna getirmiştir. Aynı maddenin 3. fıkrasında da bu istisnai duruma “kısmi ek yargı güvencesi” getirilerek <sup>44</sup> idarenin keyfi uygulamaları önlenmek istenmiştir.

Sansür yasağına istisna getiren yani sansürü belirli şartlar altında kabul eden bu düzenleme başta Meclis Anayasa Komisyonun’da olmak üzere , çok tartışılmış <sup>45</sup> ve Başbakan’a böyle bir yetkinin verilmesinin keyfi uygulamalara yol açacağı söylenmişse de “kısmi ek yargı güvencesi” altında böyle bir yetkinin Başbakan’a verilmiş olmasının bir sakınca teşkil etmeyeceği kanaatindeyiz.

Bu maddenin Meclis Anayasa Komisyonun’daki tartışmalarında Kasaroğlu’nun belirttiği bir husus dikkat çekicidir; “daha önceki dönemlerde de (yani devlet tekelinin bulunduğu dönem) kanunlarda aynı hüküm bulunmaktaydı(2954 sayılı TRT kanunu madde 23 ‘de de bu hüküm düzenlenmiştir) otuz senelik yayıncılıkta bu hüküm bir defa uygulanmıştır”<sup>46</sup>. Yayıncılıkta çok sesliliğin bulunduğu bir ortamda hiçbir siyasi iktidar keyfi bir muamele ile radyo -televizyon yayınlarını durdurarak kendi siyasi geleceğini riske atmayacağı kanaatindeyim. Ancak kanunun 25. maddesinin düzenlenişinde “yayın durdurma” ifadesi kullanılmıştır. Bu ifade sınırları tam belli olmayan bir ifade olup bunun yerine bir haberi veya bir programı durdurma şeklinde düzenlenmeliydi. Sınırları tam belli olmayan bir yetkinin idareye verilmesi idarenin takdir yetkisini yanlış kullanması sonucunu doğurabilir.

### 3) Radyo-Televizyon Hürriyetinin Sınırlanırılması

Radyo - televizyon hürriyetinin sınırlandırılmasını Anayasa’nın düşünceyi açıklama hürriyetini düzenleyen 26.madde ,temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasını düzenleyen 13. madde ,temel hak ve hürriyetlerin kötüye kullanılmasını düzenleyen 14.

<sup>44</sup> YÜZBAŞIOĞLU-TEZİÇ ,a.g.m.,s.7

<sup>45</sup> Bu tartışmalar için bkz.Meclis Anayasa Komisyonu Zabıtları,TBMM Meclis Tutanakları Dergisi;C:5,s.551-591;YARSUVAT Duygun , “Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun’a İlişkin Görüşler”,İÜSBFD,sayı:7,Nisan -1994,s.8

<sup>46</sup> KASAROĞLU Doğan , “Meclis Anayasa Komisyonun’da yapmış olduğu konuşma”;Meclis Anayasa Komisyon Zabıtları.,s.33



madde ve Anayasa'nın başlangıç kısmında yer alan sınırlamayı öngören düzenlemeler çerçevesinde değerlendirmek gerekmektedir.

Radyo-televizyon hürriyetini düşünceyi açıklama hürriyetinin bir uzantısı olarak kabul ettiğimizi belirtmiştik. Düşünceyi açıklama hürriyetinin sınırlandırılması sorununu inceleyen yazarlar bu sınırlamayı içerik sınırlaması ve biçimsel sınırlama başlıkları altında incelemektedir.<sup>47</sup>

Bu ayırma göre açıklanan düşüncenin içeriğinin incelenmesi ve yapılan değerlendirmeye göre yasak düşünce açıklamalarının belirlenmesi , açıklamanın çerçeveselendirilmesi sonucunu doğuran sınırlamalar içerik sınırlamalarıdır<sup>48</sup>

Biçimsel sınırlama , açıklamanın içeriğini incelemeyen açıklamanın biçiminin düzenlenmesi ile ilgili getirilen sınırlamalar olarak kabul edilmekte olup<sup>49</sup>, bu sınırlamaya "düzenleme"<sup>50</sup> ifadesini kullanan yazarlar da vardır.

Anayasa içerik sınırlamasını kabul ederek bu sınırlamanın sebeplerini ilgili maddelerinde belirtmiştir . Bunları açıklamadan önce şunu belirtmek gerekmektedir. Anayasa'nın 26/1 .maddesinde yer alan izin sistemini açıklarken de belirttiğimiz gibi Anayasa'nın öngörmüş olduğu izin sistemi içerik sınırlaması olarak uygulanamaz. İzin sistemi radyo-televizyon yayıncılığının biçimsel sınırlamasını ya da düzenlenmesini ifade eden bir terminoloji olarak anlaşılmalıdır.

Anayasa'nın 13. maddesinde belirtildiği şekliyle temel hak ve hürriyetler kanunla sınırlandırılabilirler. Hürriyetlerin yasama organı tarafından kanunla sınırlandırılması liberal demokratik rejimlerde eskiden beri kabul edilmiş bir kuraldır<sup>51</sup>. Anayasa'nın 13. maddesinin gerekçesinde de "maddenin birinci fıkrasında ("ancak kanunla denilmek suretiyle", ibaresi gerekçede bulunmasına rağmen madde metninde ancak kelimesi bulunmamaktadır) hak ve hürriyet sınırlamalarının münhasıran kanun konusu olduğu; yani yasama tasarrufundan başka bir düzenleyici tasarrufla ( tüzük, yönetmelik vb.)

<sup>47</sup> İLAL, "Basında Düşünce...." s.27

<sup>48</sup> İLAL, "Basında....", s.27

<sup>49</sup> İLAL, "Basında....", s.27

<sup>50</sup> DÖNMEZER, a.g.e., s.93

<sup>51</sup> UYGUN Oktay, 1982 Anayasasının'da Temel Hak ve Özgürlüklerin Genel Rejimi ,Kazancı Yayınevi İstanbul, 1992, s.92

hak ve hürriyetlerin sınırlanamayacağı belirtilmiştir<sup>52</sup>.Bu çerçevede radyo ve televizyon hürriyeti de sadece kanun ile sınırlandırılabilir.

Temel hak ve hürriyetlerin kanunla sınırlandırılması kuralına Anayasa istisnasına getirmiştir.Anayasa“olağanüstü hallerde” çıkartılacak “kanun hükmünde karnameler” ile de temel hak ve hürriyetlerin sınırlanabileceğini kabul ederek (Anayasa m.121) sözkonusu istisnayı düzenlemiştir.

Temel hak ve hürriyetlerin kanunla sınırlandırılabilceğini belirttiikten sonra bu sınırlamanın sebeplerini de Anayasa 13. maddesinde genel olarak saymıştır. Anayasa 13. maddesinde “temel hak ve hürriyetler ,Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün ,milli egemenliğin , Cumhuriyetin , milli güvenliğin ,kamu düzeninin ,genel asayişin ,kamu yararının , genel ahlakın ve genel sağliğin korunması amacı ile ve ayrıca Anayasanın ilgili maddelerinde öngörülen özel sebeplerle , Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olarak..... sınırlanabilir” diyerek genel sınırlama sebeplerini düzenlemiştir. Anayasa 13. maddesinin ikinci fıkrasında da temel hak ve hürriyetlerin sınırlamanın sınırını da “ demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı olamaz ve öngörüldükleri amaç dışında kullanılamaz” diyerek belirlemiştir<sup>53</sup>.

Bu genel sınırlama sebeplerinden başka radyo -televizyon hürriyetinin temel dayanağı olarak kabul ettiğimiz Anayasa'nın 26. maddesinde özel sınırlama sebepleri öngörülmüştür.Bu özel sebepler “ bu hürriyetlerin kullanılması (düşünceyi açıklama ve yayma hürriyeti),suçların önlenmesi ,suçluların cezalandırılması , Devlet sırrı olarak usulünce belirtilmiş bilgilerin açıklanmaması ,başkalarının şöhret veya haklarının ,özel ve aile hayatlarının yahut kanunun öngördüğü meslek sırlarının korunması veya yargılama görevinin gereğine uygun olarak yerine getirilmesi amaçlarıyla sınırlanabilir”şeklinde ifade edilmiştir.

Anayasa'nın 26. maddesi bu sınırlama sebeplerine ilave olarak dil yasağı da öngörmüştür. 26. maddenin üçüncü fıkrasında “düşüncelerin açıklanması ve yayılmasında kanunla yasaklanmış olan herhangi bir dil kullanılamaz “ diyerek bazı dillerle düşünceleri

<sup>52</sup>YÜZBAŞIOĞLU Necmi ,Türk Anayasa Yargısında Anayasallık Bloku , İÜHF yayınları,İstanbul, 1993,s.227 ; ÖZBUDUN Ergun ,Türk Anayasa Hukuku ,Yetkin Yayınları,3.Bası,Ankara,1993,s.75; KUZU , “Türk Anayasa...” ,s.32 ; UYGUN ,a.g.e.,s.92

<sup>53</sup> TEZİÇ Erdoğan,Anayasa Hukuku,Beta Basım Yayın AŞ. ,İstanbul,1986,s.195  
ÖZBUDUN ,a.g.e.,s.79; YÜZBAŞIOĞLU ,a.g.e.,s.294 vd.;UYGUN,a.g.e.,s.172

açıklama ve yaymanın kanun koyucu tarafından yasaklanabileceğini kabul etmiştir. Anayasa'nın bu genel dil yasağını kabul eden maddesine uygun olarak kanun koyucu 3984 sayılı RTKYH Kanununun yayın ilkelerini düzenleyen 4. maddesinin "t" bendinde radyo -televizyon yayıncılığının Türkçe yapılmasını amir hüküm olarak düzenledikten sonra,"evrensel kültürün ve bilim eserlerinin oluşmasında katkısı olan dillerin öğretilmesi veya bu dillerde haber iletilmesi amacı ile" bu dillerde yayın yapılabileceğini kanun kabul etmiştir.Kanunun bu düzenlemesinden de anlaşılacağı üzere mahalli bir dil ile radyo-televizyon yayını yapılması yasaklanmıştır.

Anayasa'nın "Başlangıç" kısmı da Anayasa metnine dahil ( Anayasa madde 176/1 ) olduğu için burada yeralan düzenlemeler de düşünceyi açıklama dolayısı ile radyo - televizyon hürriyetinin sınırlarını belirleyebilmektedir. Anayasa 'nın başlangıç kısmınının 7. paragrafında " hiçbir düşünce ve mülhazanın Türk milli menfaatlerinin , Türk varlığının Devleti ve ülkesiyle bölünmezliği esasının Türklüğün tarihi ve manevi değerlerinin ,Atatürk milliyetçiliği ,ilke ve inkılapları ve medeniyetçiliğinin karşısında korunma göremeyeceği ...." şeklindeki ifade düşünceyi açıklama hürriyetini çok sıkı bir kontrol altına almak istemiştir.

Anayasa 14. maddesinde , temel hak ve hürriyetlerin kötüye kullanılmasını önlemek amacı ile getirmiş olduğu düzenlemeler de temel hak ve hürriyetler için bir sınırlama oluşturmaktadır .Anayasa'nın 14. maddesine göre düşünceyi açıklama hürriyetinin , Devletin ülkesini ,milletini ve rejimini tehlikeye sokmak , temel hak ve hürriyetleri yok etmek ,Devletin bir kişi ya da zümre tarafından yönetilmesini sağlamak veya dil din ve mezhep ayırımı yaratmak şeklinde veya benzeri bir yoldan bu kavram ve görüşlere dayanarak Devlet kurmak amacı ile kullanılamayacağını belirtmiştir.Bu düzenlemeler ile 1982 Anayasasının , genel felsefesinin varolan anti demokratik doktrinlere kapılarını kapadığını aşırı sağ , aşırı sol yani faşist, komünist ve benzeri teokratik doktrinler dışında kalan bütün görüşlerin Atatürk devrimlerini ihlal etmemek kaydıyla açıklanabilmesine olanak sağladığı ifade edilmektedir<sup>54</sup>. Ancak bunların kişilerce açıklanmasını suç sayan TCK'nın 141,142,163'ncü maddeleri "Terörle Mücadele Kanunu" ile 1991 yılında kaldırılmıştır.(Madde 23)

<sup>54</sup> KURDOĞLU Ümran ,a.g.e.,s.79

Şimdiye kadar yaptığımız açıklamalar da Anayasa'nın temel hak ve hürriyetleri ve dolayısı ile düşünceyi açıklama hürriyetinin sınırlandırılması meselesini Anayasal çerçevede inceledik. Bu sınırlandırma sebeplerine dayanarak yapılacak sınırlandırmalar olağan dönemler için geçerlidir. Ayrıca, Anayasa açıkça olağanüstü durumlarda "temel hak ve hürriyetlerin durdurulabileceğini" hükme bağlamıştır. Anayasa'nın 15. maddesi "savaş ,seferberlik ,sıkıyönetim veya olağanüstü hallerde , milletlerarası hukuktan doğan yükümlülüklerini ihlal etmemek kaydıyla durumun gerektirdiği ölçüde ,temel hak ve hürriyetlerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilir veya bunlar için Anayasa'da öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir"<sup>55</sup> diyerek radyo-televizyon hürriyetinin belirtilen bu hallerin varlığında durdurulabileceğini açıkça öngörmüştür. Olağanüstü hallerde Anayasa'nın 91. maddesi gereğince bu sınırlama , olağanüstü hal dönemlerinde çıkartılan kanun hükmünde kararnamelerle de yapılabilecektir.

## **(II)Radyo-Televizyon Hürriyetinin Kötüye Kullanılması Sorunu ve RTÜK**

### **A)Türkiye'de Radyo- Televizyon Yayıncılığının Geçmişi**

Radyo- televizyon yayıncılığında ,yayıncı kuruluşun kim olduğu sorusuna cevap olarak çeşitli çeşitli yayın rejimleri ya da modelleri kabul edilmektedir.Radyo - televizyon idareleri ile ilgili olarak tekелci rejimler ve tekелci olmayan rejimler şeklinde ikili bir ayırım yapmak mümkündür. Tekелci rejimlerde, tekел siyasi iktidarda, bir kamu kuruluşunun elinde ya da özel teşebbüsün elinde olabilmektedir. Tekелci olmayan rejimlerde ise karma bir sistem benimsenmiştir.Bu tür rejimlerde idaresi birden çok kamu kuruluşunda ait olan , idaresi birden çok özel kuruluşa bırakılan ve kamu

<sup>55</sup> Bu konuda bkz. KUZU Burhan ,**Olağanüstü Hal Kavramı ve Türk Anayasa Hukukunda Olağanüstü Hal Rejimi** , Kazancı Yayınevi , İstanbul, 1993, s.238

kuruluşları ile özel kuruluşların yan yana bulunduğu radyo - televizyon yönetimleri ile karşılaşmaktayız<sup>56</sup>.

1990'lı yıllara gelinceye kadar ülkemizde radyo- televizyon yayıncılığında devlet tekeli bulunmaktaydı .Devlet, siyasi iktidarların müdahalesinden korumak amacı ile radyo -televizyon yayıncılığını Anayasa'da düzenleme ihtiyacı hissetmiş ve ilk kez 1961 Anayasası'nda bu konu ile ilgili hükümler getirmiştir. 1961 Anayasası'nın 121. maddesi " radyo - televizyon programlarının idaresi , özerk kamu tüzel kişiliği ,halinde düzenlenir " diyerek radyo -televizyon yayıncılığında "özerk dönemi " başlatmıştır<sup>57</sup>

1961 Anayasası'nın ,1971 yılındaki değişikliğinde 121. madde de değişikliğe uğrayarak özerklik Anayasa'dan çıkartılmış ve radyo - televizyon yayıncılığının tarafsız bir kamu tüzel kişiliği tarafından düzenleneceği kabul edilmiştir.Değişik 121. madde de radyo -televizyon istasyonlarının yalnız devlet eliyle kurulabileceği belirtilerek özerk dönem sona ermesine rağmen , radyo - televizyon yayıncılığında devlet tekeli daha net bir biçimde ifade edilmiştir.<sup>58</sup>

1982 Anayasası'nın 133. maddesinde de 1961 Anayasası'nın 1971 yılındaki değişiklik benimsenerek radyo - televizyon yayıncılığında devlet tekeline bağlı rejim sürdürülmüştür<sup>59</sup>.

1993 yılında 3913 sayılı kanunla Anayasa'nın 133. maddesi değiştirilmiş<sup>60</sup> "radyo ve televizyon istasyonu kurmak ve işletmek kanunla düzenlenecek şartlar çerçevesinde serbesttir" denilerek devlet tekeli ortadan kaldırılmıştır . Bu değişiklikte kamu tüzel kişiliği olarak kurulan Türkiye Radyo ve Televizyon kurumuna 1961 Anayasası'nın 1971 değişikliğinden önceki şeklinde olduğu gibi "özerklik" tanınmıştır.1990 yılında başlayan ve Anayasaya aykırı bir şekilde yayıncılık yapan özel radyo ve televizyonlar, Anayasa'nın devlet tekeli öngören 133. maddenin değiştirilmesi ile Anayasal olarak meşruiyet kazanmışlardır.

<sup>56</sup> KUZU Burhan, "Radyo -Televizyonlarda Özel Teşebbüs ve Radyo ve Televizyon Yüksek Kurulu Raporu" ,Tepe Edebiyat,sayı-13, İstanbul, 1991, s.13

<sup>57</sup> KUZU,a.g.m.,s.13

<sup>58</sup> İÇEL ,a.g.e.,s.299

<sup>59</sup> İÇEL,a.g.e.,s.299 ; KUZU ,a.g.m.,s.14

<sup>60</sup> KUZU, "Anayasa Metinler..." ,s.161

Radyo - televizyon yayıncılığının Anayasalarımız'daki düzenlenmelerini şu şekilde ayırabiliriz. 1961 öncesi Anayasalar'da radyo - televizyon yayıncılığının düzenlenmediği birinci dönem. 1961- 1971 yılları arasındaki özerk kamu idarelerinin şeklinde devlet tekelinin bulunduğu dönem ikinci dönem . 1971 -1993 yılları arasındaki devlet tekelinin bulunduğu fakat kamu idarelerinde özerkliğin bulunmadığı üçüncü dönem ve 1993 sonrası karma sistemin benimsendiği , devlet tekelinin sona erdiği özel yayıncılığa izin verilerek ,kamu tüzel kişiliği olarak kurulan kuruma tekrar özerkliğin tanındığı dördüncü dönem olarak, radyo -televizyon yayıncılığının Anayasalarımız'daki düzenlenişlerini dört döneme ayırabiliriz.

Uydu teknolojisinin sınır tanımayan hızlı gelişmesi Türkiye'de de kendini hissettirerek 1990'lı yılların başlarında özel (ticari) televizyon yayıncılığına geçilmiştir.1982 yılında yalnızca siyah - beyaz olarak bir kanaldan yayın yapan devlet televizyonu bulunurken 1989 yılında yine devlet televizyonu olarak renkli yayın yapan üç kanala ulaşılmıştır. 1989 yılının Ağustos ayında yurtdışından uydu aracılığı ile Türkçe yayın yapan ilk özel kanal kurulmuştur<sup>61</sup>.Bu tarihten itibaren Anayasa'da düzenlenmiş radyo - televizyon yayıncılığındaki devlet tekeli fiili olarak sona ermiştir. Fakat Anayasa'da radyo - televizyon istasyonu kurma hakkı kamu tüzel kişisine (TRT) ait olduğu için özel yayınlar yurtdışından kiralanın uydular aracılığı ile gerçekleştirilmiştir.

1992 yılına gelindiğinde 6'sı devlet, 6'sı özel kanal olmak üzere 12 adet ulusal yayın yapan televizyon kanalı bulunuyordu.1993 yılında 12'si ulusal olmak üzere toplam 250 adet özel televizyon Türkiye'de yayın yapıyordu<sup>62</sup>

Radyo yayıncılığı da özel (ticari) olarak ilk kez 1992 yılında kurulan radyolarla başladı<sup>63</sup>.Özel radyoların , özel televizyonlardan farklı tarafı yayınlarını yerden vericiler aracılığı ile yapmalarıydı.Bu durum ise Anayasa'nın radyo yayınlarında devlet tekeli düzenleyen hükümlerinin açık bir biçimde ihlal edilmesi demektir.

1993 başlarına gelindiğinde o güne kadar hiçbir müdahede bulunulmayan, Anayasaya aykırı şekilde yapılan radyo yayıncılığını siyasi iktidar engellemek

<sup>61</sup> PAZARBAŞI Betül , Türkiye 'de Özel Televizyonculuk ve Prodüksiyon Şirketleri, İstanbul 1994,s.57 (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi)

<sup>62</sup> PAZARBAŞI , a.g.e.,s.58

istemiştir. O günkü siyasi iktidarın İçişleri Bakanı , valilere genelge göndererek Anayasaya aykırı biçimde yayın yapan radyoların yayınlarını durdurmalarını ve ihazlarına elkoymalarını istemiştir. Söz konusu genelgede radyo yayın haklarının Anayasa'da ,TRT'nin tekeline verildiği belirtilmiş ve özel kişilerin radyo yayını yapamayacakları ifade edilmiştir. Aynı genelgede özel televizyonların da Anayasaya aykırı yapmalarına rağmen bu yayınların Türkiye'den değil yurtdışından uydu aracılığı ile yapıldığı vurgulanarak genelge kapsamına dahil edilmediği belirtilmiştir<sup>64</sup>.

Böylece, radyo - televizyon yayıncılığındaki hukuki problem gündeme gelmiş ve Türkiye'de radyo -televizyon yayıncılığın da devlet tekelinin devam etmediği kamuoyunun yoğun baskıları sonucunda kabul edilmiş ,kanun koyucu tarafından Anayasanın radyo -televizyon yayıncılığında devlet tekeline düzenleyen 133. madde değiştirilerek özel yayıncılığın önündeki Anayasal engel kaldırılmıştır.

Değişik 133. madde de radyo - televizyon yayıncılığının kanunla düzenlenen şartlar çerçevesinde serbesttir denilmesine rağmen , Anayasa değişikliği Temmuz 1993 'de yapılmış söz konusu kanun ise Anayasa değişikliğinden 10 ay sonra yürürlüğe girmiştir. Kanunun Meclis Anayasa Komisyonun'daki müzakereleri, Anayasa'nın 133. maddesinin değişik şeklinin yürürlüğe girdiği günlerde sona ererek komisyonda kabul edilmesine <sup>65</sup> rağmen kanun Meclis Genel Kurulun'da 4.11.1993 tarihli Meclisin 26. birleşiminde <sup>66</sup> görüşülmeye başlanmış ve 6 aydan fazla Meclis Genel Kurulun'da sürüncemede bırakılmıştır. Kanun 10. Nisan.1994 tarihinde bazı televizyon kanallarının Bosna - Hersek'de Sırplar'ın , Boşnaklar üzerinde kimyasal silah kullanarak katliama giriştikleri şeklinde gece boyunca yayın yapmaları neticesinde , halkın bir kısmı galeyana gelerek ve Taksim Meydanında bazı taşkınlıklar yapmaları sonucunda<sup>67</sup> , olaydan 2 gün sonra 13 .Nisan .1994 tarihli Meclis Genel Kurulununun 89. birleşiminde <sup>68</sup> oylanarak kabul edilen 3984 sayılı kanun <sup>69</sup> 20. Nisan 1994 tarihte yürürlüğe girmiştir<sup>70</sup>.

<sup>63</sup> TÜRKMEN Pınar ,Türkiye'de Radyo Yayıncılığının Gelişimi,İstanbul ,1994,s.36

<sup>64</sup> TÜRKMEN, a.g.e.,s.41

<sup>65</sup> Meclis Anayasa Komisyon Zabıtları;14.7.1993,s.129

<sup>66</sup> TBMM Meclis Tutanakları Dergisi;cilt-53,s.551-591

<sup>67</sup> EKŞİ Oktay;RTÜK konulu, İstanbul Barosunun Panelende yapılan konuşmaların bant çözümlenmeleri, İstanbul,1996. s.2

<sup>68</sup> TBMM Meclis Tutanakları Dergisi;cilt-57,s.469-554

<sup>69</sup> R.G. 20.Nisan .1994 tarih ,21911 mükerrer sayı

Radyo -televizyon yayıncılığı ile ilgili olarak 3984 sayılı “Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında(ki) Kanun” genel kanun durumundadır. Ayrıca TRT için bu genel kanunun yanında 2954 sayılı “Türkiye Radyo Televizyon Kanunu”<sup>71</sup>nun yürürlükteki hükümleride uygulanmaktadır. Bu kanunların yanında , 7 .Eylül, 1992 tarihinde Türkiye tarafından imzalanan ve 4.11.1993 tarihli kanunla onaylanarak ,12 Aralık 1993 tarihinde<sup>72</sup> yürürlüğe giren “Avrupa Sınırötesi Televizyon Sözleşmesi”<sup>73</sup>de Türkiye’deki radyo- televizyon yayıncılığını düzenleyen temel normlardandır.

### B)RTÜK’ü Doğuran Sebepler

Anayasal çerçevede Türkiye’deki radyo -televizyon yayıncılığının kısa gelişiminde de belirttiğimiz üzere ,Türkiye’de 1990 ‘lı yılların başından itibaren özel radyo ve televizyon yayıncılığı başlamıştır.Dört yıla yakın Anayasaya aykırı olarak özel radyo ve televizyon yayıncılığı devam etmiş, daha sonra yapılan Anayasa değişikliği<sup>74</sup> ile radyo - televizyon yayıncılığı Anayasal olarak meşruluk kazanmıştır.

Başta Anayasaya aykırı olmak üzere hukuk dışı olarak yapılan yayınlarda pek çok haklar ihlal edilmesine rağmen, hukuki boşluktan dolayı bu hukuk ihlallerini yapan yayıncılara karşı hiçbir müeyyide uygulanmamıştır.

Kitle haberleşmesinin hürriyetinin iki önemli tehlike ile karşıkarşıyadır. Bunlardan birincisi siyasal iktidarlardır .Kitle haberleşmesinin siyasal iktidarlarca engellenmesi sağ, sol vb. totaliter rejimlerde görülmektedir. Burada kitle haberleşmesinden bahsetmek mümkün değildir. Çünkü kitle haberleşmesinde aslolan dialogdur fakat bu tür rejimlerde dialogun yerini monolog almıştır. Kitle haberleşmesinin ikinci büyük engelleyicisi ya da tehlikesi demokratik rejimlerde var olan bir tehlikedir; o da sermaye tekelleridir. Bu tür ortamlarda kitle haberleşme araçlarını ele

<sup>70</sup>ÇEÇEN Anıl ,Düşünce Hukuku ,Doruk Yayınları, 1. Basım,Ankara ,1995,s.155

<sup>71</sup>ÇEÇEN ,a.g.e.,s.174

<sup>72</sup> R.G. 12.Aralık.1993 tarih ,21786 mükerrer sayı

<sup>73</sup> 3984 Sayılı Kanun ,Yönetmelikler ve Tebliğler;RTÜK yayınları ,Ankara ,1996,s.253

ÇEÇEN ,a.g.e.,s.553

<sup>74</sup> Anayasanın 133. maddesinin değişiklikten önceki ve sonraki hali için bkz.KUZU, “Türk Anayasa....”,s.159



geçiren karteller sadece kendi seslerini duyurarak çok sesliliği yokedebilirler<sup>75</sup>. 1990 sonrası özel (ticari) nitelikli radyo - televizyon yayıncılığının başlaması ile radyo ve televizyon hürriyetinin büyük sermaye karşısında korunması gerektiği anlaşıldı.

Radyo - televizyon yayıncılığının ticari bir şekilde yapılmasında yayınlarda kalite değil yapılan yayın sonunda elde edilen kar esas olmaya başlamakta ve böylece içerikten yoksun bir yayıncılık ortaya çıkmaktadır. Türkiye'deki 1990'lı yılların başındaki radyo - televizyon yayıncılığı da bu şekilde başlamış seyirciyi ekran başına toplayan her türlü içerikten yoksun program hiçbir denetime tabi olmaksızın yapılmıştır.

Radyo - televizyon yayıncılığında para getiren her programın yayınının yapıldığı bu dönemde içerisinde vahşet , bol kan , cinayet olan programlar seyredici kitle hiç dikkate alınmadan yapılmaktaydı. Özellikle çocukların üzerinde silinmesi güç izler bırakan bu tür programların bir düzene konulması gerekiyordu.

Türkiye'deki bu 1990 'lı yıllarda ticari nitelikli yayıncılığın ilk yıllarında çocukların ve gençlerin psikolojik gelişmesinde kötü etki yaptığı kabul edilen pornoğrafik içerikli programlar da hiçbir denetime ve düzenlemeye tabi olmadan sadece daha fazla seyredilmek için uygun olmayan zamanlarda yapılmaktaydı. Bu çerçevede televizyonlarda 900 'lü hatlar olarak adlandırılan telefonlar da kullanılmakta ve bunun sonucunda hem yayıncı şirket hem de telefon numarası sahibi kişiler aşırı boyutlara varan haksız kazançlar elde etmekteydiler.

Radyo - televizyon yayıncılığının en önemli gelir kaynağını reklamlar oluşturmaktadır. 3984 sayılı kanundan önce radyo - televizyon yayını yapan özel kuruluşlar , tam bir serbestlik içerisinde reklamları istedikleri şekilde programlarına yerleştirebilmekteydiler. Haber programları dahi pekçok kez reklamlarla kesilebiliyordu. Kısacası özel radyo ve televizyonlar reklamlar açısından biçimsel ve içerik olarak tam bir serbestlik içinde bulunmaktaydı ki bu durumda seyirciler bir programı iyi şekilde seyredemiyorlardı. Programların bu şekilde yayıncı kuruluşun çıkarları çerçevesinde keyfi bir biçimde bozulması karşısında özel radyo ve televizyonlara hiçbir müeyyide uygulanamamakta idi. Ayrıca özel televizyon kuruluşları yayınlarını

---

<sup>75</sup> ÖKTEM ,a.g.m.,s.164

yurtdışından yaptıkları için elde ettikleri reklam gelirlerinden devlete vergi de vermiyorlardı.

3984 sayılı kanundan önceki dönemde , özel radyo ve televizyonlarda kişiler ve kurumlar aleyhine yapılan yayınlarda , hakları ihlal edilen kişileri koruyucu bir düzenleme bulunmamaktaydı. Bu dönemde özel radyo - televizyon yayınlarında kişilik hakları ihlal edilenler tamamen korumasız kalmışlar ve bu ihlaller çok ileri derecede yaşanmıştır.Özel radyo ve televizyon şirketlerinin çıkarlarına zarar veren kişi ve kurumlar haksız yere itham edilmişler bu kişiler Anayasal (Anayasa madde 32) bir hak olan cevap ve düzeltme haklarını dahi , cevap ve düzeltme haklarını düzenleyen bir kanun bulunmadığı için kullanamamışlardır. Bu şekilde radyo - televizyon yayıncılığında kaosun yaşandığı dönemden biran-önce çıkılarak kişi hak ve hürriyetlerini koruyucu önlemler alınmalı ve bu önlemlere uymayanlar hakkında caydırıcı müeyyideler uygulayabilecek etkili ve de yetkili bir kamu otoritesinin varlığı zorunluydu

Bu geçiş döneminde gözetimsiz ve denetimsizlik sonucunda özel radyo ve televizyonlar sorumsuz bir yayıncılık izlemişlerdir .Bu dönemde hürriyetler hukuku açısından çıkartılacak en büyük ders hürriyetlerin kullanılmasında düzenlenmesi zorunluluğudur. İzin rejimi hürriyetler için sakıncalı olmasına karşılık radyo - televizyon hürriyeti için bir güvence özelliği taşımaktadır<sup>76</sup>.

Bu açıkladığımız ve çoğaltabileceğimiz hukuki sorunların yanında radyo - televizyon yayıncılığının teknik birtakım sorunları da bulunmaktadır. İzin sistemini açıklarken belirttiğimiz üzere radyo -televizyon yayıncılığı yapılacak olan elektromanyetik dalgaların az sayıda olması ve bunlar üzerinde özel mülkiyetin kurulmasının sözkonusu olamaması bunları düzenleyecek bir kamu kurumunun varlığını zorunlu kılmaktaydı

Sözkonusu teknik ve hukuki sebeplerin varlığı sonucunda düzenleme ve denetleme yetki ve görevlerine sahip bir kamu kurumu (hizmet yerinden yönetim kuruluşu)olarak 3984 sayılı kanunla “Radyo ve Televizyon Üst Kurulu” kurulmuştur. Kanun bu kamu kurumunun tarafsız bir şekilde görev yapabilmesi içinde Üst Kurul’un oluşumunda ve bu kurula üye olacaklarda bazı özelliklerin bulunmamasını

---

<sup>76</sup> KABOĞLU ,a.g.e.,s.266

öngörmüştür. Yine bu tarafsızlığı gerçekleştirmek için ve siyasi iktidarın baskılarına karşı korumak içinde kurula özerklik tanınmıştır. Üst Kurul'un denetleme görev ve yetkileri hiçbir biçimde sansür niteliği taşıyan bir öndenetim olarak düzenlenmeyip , düzeltici sistem çerçevesinde yayından sonra yapılan bir denetim olarak olarak belirlenmiştir.

Üst Kurul'un kamuoyunda en çok tartışılan niteliği ise idari ceza hukuku kapsamında değerlendirilecek müeyyideler uygulayabilme yetkisidir.Bu niteliği başta olmak üzere Üst Kurul Türk idare teşkilatı içerisinde türünün ilk örneği olarak farklı bir yere sahiptir.

Üst Kurul'un göreve başlaması ile 2954 sayılı kanunla kurulmuş olan Radyo Televizyon Yüksek Kurulu'nun görevi sona ermiş ve yüksek kurulun görevlerini düzenleyen kanun hükümleride yürürlükten kalkmıştır( 3984 sayılı kanun madde 36). Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun kurulması ile görevi sona eren Radyo Televizyon Yüksek Kurulu radyo ve televizyon yayıncılığında devlet tekelinin bulunduğu dönemde yayın yapan TRT Kurumunu gözetlemek denetlemek ve değerlendirme yapmak maksadı (2954 sayılı kanun madde 6) ile kurulmuştur Radyo Televizyon Yüksek Kurulu'nun hiçbir icrai nitelikte karar al mak ve uygulamak yetkisi bulunmamaktaydı.

### **III)Radyo - Televizyon Yayınlarının Denetiminde Çeşitli**

#### **Düzenlemeler**

##### **A)Amerika Birleşik Devletlerin'de**

Amerika Birleşik Devletlerin'de radyo ve televizyon kuruluşlarının hükümetle ilişkileri yok denecek seviyededir. Radyo televizyon istasyonları kurup işletilmesi özel sektörün elindedir Devlet sadece genel olarak teknik hukuki düzenlemeleri yapar. Kurallara uyan herkes radyo - televizyon istasyonu kurabilir ve yayın yapabilir.<sup>77</sup>Amerika Birleşik Devletlerin'de radyo - televizyon yayıncılığı tamamen ticari bir nitelik taşımakta ve pekçok radyo - televizyon şirketi bulun-maktadır. Amerika Birleşik

<sup>77</sup>SARMAŞIK Jale, Radyo - Televizyon Yayınlarında Denetim Yöntemleri  
İstanbul ; 1993 ;s.45

Devletlerin’de radyo -televizyon işletmeciliği alanında ticari bir grubun tekeli yoktur<sup>78</sup> denilse bile büyük sermaye radyo -televizyon yayıncılığında çok büyük bir etkiye sahiptir,örneğin; Amerika Birleşik Devletleri’ndeki on büyük mali kuruluş üç büyük radyo - televizyon şirketinin (NBS; CBS ;ABC )sahibidirler. Bunlar ayrıca 34 televizyon istasyonu ,201 kablolu televizyon şirketini 62 radyo istasyonunu 20 plak şirketini vb. bazı şirketlerini de ellerinde bulundurmaktadırlar.<sup>79</sup>

Amerika Birleşik Devletleri’nde radyo -televizyon yayıncılığı her ne kadar özel sektör tarafından yapılıyorsa da bu yayınlarda kamu yararı ilkesiyle bağlıdırlar ve bu ilkenin bir sonucu olarak da radyo - televizyon yayınları denetim altında tutulmaktadır.<sup>80</sup>

Amerika Birleşik Devletleri’nde kitle haberleşmesinde egemen olan ilkeler Amerika Birleşik Devletleri Anayasası’nda bulunan eşitlik , özgürlük ,kişilerin ekonomik ve sosyal statülerini korumak ve kamu yararı ile kişilere bazı sorumluluklar yüklemek şeklinde belirtilebilir.<sup>81</sup>

Amerika Birleşik Devletleri’nde radyo - televizyon yayınlarının denetimini “bağımsız birim” olarak nitelendirilen 1934 tarihli haberleşme kanunu ile kurulan FCC ( Federal Communication Comission ) tarafından yapılmaktadır<sup>82</sup>

1934 ‘den önce ,1927 ‘de çıkartılmış olan radyo kanunu ile “ Federal Radyo Komisyonu” kurulmuş ve sadece o dönemdeki denetimsiz olan radyo yayıncılığını düzenlemeyi amaç edinmişti .Daha sonra televizyon yayıncılığının gelişmesi ve bu yayıncılıkta da bir düzenlemeye ihtiyaç duyulması ile özerk, bağımsız ve kongreye karşı sorumlu FCC kuruldu.<sup>83</sup>

FCC senatonun tavsiye ve onayı ile Başkan tarafından atanan 7 üyeden oluşur .Komisyonun başkanını da Başkan tayin eder .Üyeler yedi yıl için seçilir ancak

<sup>78</sup> KUZU,a.g.m.,s.13

<sup>79</sup> İLAL Ersan ,Yığınsal İletişim Araçları ve Toplum ,Der yayınları,3.Basım ,s.25

<sup>80</sup> SARMAŞIK ,a.g.e.,s.45 ; İLAL, “Radyo hürriyeti ...”,s.72

<sup>81</sup> SARMAŞIK ,a.g.e.,s.45

<sup>82</sup> AKBABA Leyla ,Bazı ülkelerde Radyo Televizyon Yüksek Kurulu Benzeri Kurum ve Kuruluşlar ,RTYK Araştırma Dairesi ,Ankara ,1990 ,s.5 ; İLAL ,“Radyo Hürriyeti ...”,s.73

SARMAŞIK,a.g.e.,s.5 ; AKSOY, a.g.e.,s.152

<sup>83</sup> AKBABA,a.g.m.,s.5

ilk seçilen üyelerin her yıl bir tanesi değiştirilmek suretiyle ,komisyonun sürekliliği ve yenilenmesi sağlanmıştır<sup>84</sup>.Bu düzenleme ile her üyenin görev süresi farklı zamanlarda tamamlandığından 4 yıllık süre için seçilen Başkan 'ın FCC üyelerinin tümünü bu görev süresi içinde değiştiremeyecektir. Komisyonun başkanı komisyonun baş icra organıdır .Komisyon başkanının görevi komisyonun bütün oturumlarına başkanlık etmek , komisyonu temsil etmek komisyonun kanuni yetkileri içerisine giren bütün konuların zamanında ve verimli bir şekilde halledilmesini sağlayacak tarzda komisyonun çalışmasını koordine etmektir.<sup>85</sup>

Komisyon üyelerinde bulunması gereken şartlardan bazıları şunlardır<sup>86</sup>;

-Komisyona ancak ABD vatandaşları üye olabilirler,

-Komisyonun hiçbir üyesi veya komisyonun istihdam ettiği hiçbir şahıs mali bakımdan radyo cihazlarının veya telli veya telsiz haberleşme cihazlarının imal ve satışı ile ilgili herhangi bir şirketle ilişkisi olamayacak ,kanun hükümlerinden herhangi birine tabi bir kuruluşun hisse senetlerini ,tahvillerini satın alamayacak.

-Komisyon üyeleri herhangi bir iş , sanat ve meslek faaliyetinde de bulunamazlar.

-Üyelerin dörtten fazlası aynı parti üyesi olamazlar,

-Üyeler hukuk ya da mühendislik alanından seçilmektedir ve süresi biten üye tekrar seçilebilmektedir.

FCC' nin temel görevi ülke halkına hızlı ve verimli haberleşme hizmetlerini sağlamak üzere milli haberleşme ve yayın politikası belirlemek ve uygulamaktır . Haberleşme kanununda aksine hüküm bulunmadıkça kamu yararı, kamu huzuru , kamu ihtiyaçları çerçevesinde işlemler yapmak , yönetmelikler çıkarmak ve yürütülebilir nitelikte kararlar alma yetkileri bulunmaktadır.Bu yetkileri ve görevleri ile yasama ,

<sup>84</sup> İLAL , "Radyo Hürriyeti.....",s.73 ; KUZU ,a.g.m.,s.13 ; SARMAŞIK,a.g.e.,s.52

<sup>85</sup> SARMAŞIK, a.g.e.,s.53

<sup>86</sup> İLAL, "Radyo Hürriyeti....",s.73 ; AKSOY,a.g.e.,s.152 ; SARMAŞIK ,a.g.e.,s.53

yürütme ve yargı yetkilerine benzer yetkilerle donatılmış bir kurum niteliğinde olduğu ifade edilmektedir.<sup>87</sup>

FCC 'nin önemli görev ve yetkilerinden birisi de yayıncı kuruluşlara lisans vermektir.Lisans için başvuruda bulunan kuruluşlar yapacakları yayınlarla ilgili FCC'ye ayrıntılı bilgi vermek zorundadır .FCC' de yayıncı kuruluşun yayınları kamu yararı , kamu huzuru ve kamu ihtiyacına hizmet edecekse lisans verir.FCC istenilen lisansı 5 yıl için verir ve süre bitiminde lisansı uzabileceği gibi uzatmamak yetkisine de sahiptir.Bu konuda yine kamu yararı ,kamu huzuru kriterlerine göre hareket eder.<sup>88</sup>

FCC'nin temel görev ve yetkileri çerçevesinde kamu yararı için yayıncılıkta tekelleşmeyi önleyici tedbirler almış ,istasyon sahiplerinin tarafsızlık ilkesine uymak ve her konuda karşıt görüşlere yer vermek zorunda olduklarını belirten ilkeler koymuştur.

FCC, radyo ve televizyon lisans sözleşmelerinde ve haberleşme kanunda yer alan yayın ilkelerine göre yayın yapıp yapmadıklarını denetleme yetkisi bulunmaktadır.FCC' nin kamu yararı amacı ile yaptığı bu denetimin sansür niteliğinde bir denetim olmadığı mahkeme kararları ve doktrinde kabul edilmiştir. Bu denetim sonucunda FCC yayın durdurma cezası vermemekte fakat çok ağır para cezaları verebilmektedir hatta kamu yararına aykırı yayın yapan kuruluşların ruhsatlarını yenilememektedir.<sup>89</sup>

Görüldüğü üzere FCC' nin yetki ve görevleri yayıncı kuruluşlara gerekli teknik imkanları olanlara lisans vermekle kalmamakta ,programları sansür niteliğinde olmadan içerik yönünden denetlemekte ve bu denetleme sonunda yürütülebilir nitelikte kararlarda alarak ,uygulayabilmektedir.

<sup>87</sup> AKSOY ,a.g.e.,s.153

<sup>88</sup> SARMAŞIK ,a.g.e.,s.65 ; AKSOY,a.g.e.,s.153

<sup>89</sup> İLAL , "Radyo Hürriyeti.....",s.75 ; SARMAŞIK,a.g.e.,s.56 ; AKSOY,a.g.e.,s.154

## B)İngiltere’de

İngiltere’de radyo- televizyon yayıncılığı da siyasi ve sosyal yapısının kendine özgü oluşu gibi diğer ülkelerden ayrı bir gelişme seyri izlemiştir.Bugün İngiltere’de radyo - televizyon yayıncılığı hem özerk nitelikli kamu kuruluşları tarafından hem de özel sektör tarafından yapılmaktadır<sup>90</sup>.İngiltere’de yayıncılık ve denetimi açıklarken önce BBC’yi sonra da özel televizyonların denetimini inceliyeceğiz.

BBC (Brithish Broadcasting Corparation ) ,kamu yararı gözetilerek siyasi etkilerden korumak amacı ile kanunla değil kraliyet fermanı ile kurulmasına karar verilmiş, 1. Ocak .1927 ‘de bir Royal Charter ile kurularak posta bakanlığı on yıllık süre ile ruhsat vermiştir. Böylelikle günümüze kadar yayıncılık yapan İngiliz radyo - televizyon sistemi kurulmuş oldu.Bu sistemin üç büyük özelliği bulunuyordu ; tekel olmak, gelir olarak sadece radyo gelirlerine dayanmak ve özerk kamu kurumu niteliğine sahip olmak<sup>91</sup>.

BBC’ nin işleyişi ve düzenlenişi iki temel hukuki metne dayanır.Bunlardan birincisi kraliyet beraatı ,diğeri ruhsat sözleşmesidir.Beraat BBC’nin yetki ve yükümlülüklerini ,ruhsat sözleşmesi ise kuruluşun çalışma şartlarını ve sürelerini düzenlemektedir.<sup>92</sup>BBC reklam almadan yayın yapmaktadır.Gelir kaynakları alıcı ücretleri, Radyo Times ve Listener gibi yayınlardan elde edilen gelirler ve dış yayınlar için devletin yaptığı yardımlardır.

BBC ‘ ye lisans veren İçişleri bakanlığı ile yapmış olduğu ruhsat sözleşmesinde , İçişleri Bakanının yayınlar üzerinde denetleme yetkisi bulunmaktadır. “Licence and Agreement” adı verilen bu sözleşmenin ilgili maddesinde “...zaman zaman ihbar etmek suretiyle şirketin herhangi belirli bir zamanda veya her zaman ,ihbarda belirtilmiş olan bir hususu veya hususları yayınlamaktan vazgeçilmesini ... “ talep edebilir<sup>93</sup> diyerek açıkça İçişleri Bakanına sansür yetkisi verilmiştir. Bu yetkisine rağmen çeşitli olaylarda , “Falkland” gibi ülkenin savaşa girdiği olaylarda bile bu

<sup>90</sup> İLAL , “Radyo Hürriyeti...”,s.66 ; AKSOY , a.g.e.,s.154

<sup>91</sup> ÖNGÖREN,Gürsel;Uluslararası İletişim, Der yayınları, İstanbul ,1995, s.276

SARMAŞIK , a.g.e.,s.32 ; İLAL , “Radyo Hürriyeti.....”,s.67 ; AKSOY , a.g.e.,s.157

<sup>92</sup> İLAL , “Radyo Hürriyeti ....”,s.67 ; ÖNGÖREN , a.g.e.,s.276

<sup>93</sup> SARMAŞIK , a.g.e.,s.38

yetki uygulanmamış, ayrıca 1985 yılında İrlanda ile ilgili hazırlanmış bir programın yayınlanmasını engellemek için İçişleri bakanı bu yetkisini kullanmak istemiş, BBC çalışanları bu nu protesto etmesi üzerine yayından kaldırılan film kısa bir süre sonra yayınlanmıştır. Görüldüğü gibi sansür yetkisi uygulanma imkanı bulunmayan bir yetki niteliğini taşımaktadır.<sup>94</sup>

BBC 'nin yönetimi Governörler kurulu , genel müdür - yönetim kurulu, genel danışma kurulu ve milli yayın kurullarından oluşmaktadır. En üstte bulunan Governörler kurulunu , hükümete danışmak suretiyle , kraliçe tarafından atanmaktadır. BBC'nin genel müdüründe bu kurul seçer.Governörler kurulu BBC 'nin genel yayın politikasını belirlemektedir. Kurumun yönetiminden denetimine kadar kurum çalışanlarına yardımcı olan Governörler 5 yıllık süre ile görev yapmaktadırlar.Governörler kurulu BBC 'nin üzerinde bir müeyyide uygulama yetkisi bulunmamakla , Radyo Televizyon Yüksek Kuruluna benzetilmektedir<sup>95</sup>

1954 yılına kadar İngiltere'de devlet tekeli BBC tarafından devam ederken bu yıl çıkarılan televizyon kanunu ile devlet tekeli sona erdirildi.Bu kanunla ITA (Independent Television Authority -Bağımsız Televizyon Otoritesi ) kurularak ticari televizyonların bu kurum aracılığı ile ve bu kurumun denetiminde yayın yapmalarına izin verildi. 1973 yılında çıkarılan bir kanunla ITA 'nın adı IBA (Independent Broadcasting Authority ) olarak değiştirildi ve radyo yayıncılığına da imkan tanındı. Yayın politikası belirlenmesi ile görevli olan IBA programların kalitesi ve içeriği ilede sorumluydu.<sup>96</sup>

1990 yılına gelindiğinde IBA 'nın yerine ITC (Independent Television Commission ) kuruldu .Program şirketlerinin seçimi , içeriğinin denetimi gibi geniş yetkilere sahip olan IBA 'ya oranla daha az yetkilere fakat daha çok müeyyide uygulama gücüne sahip bir kurum niteliğindedir.ITC 'nın belli başlı görevleri şunlardır<sup>97</sup>;

-Lisans verilen kanallarda işletmecilik hakkının tek kişide toplanmaması için denetimlerde bulunmak,

<sup>94</sup> SARMAŞIK , a.g.e.,s.39 ; AKSOY , a.g.e.,s.154

<sup>95</sup> AKBABA , a.g.m.,s.1 ; SARMAŞIK , a.g.e.,s.41

<sup>96</sup> ÖNGÖREN, a.g.e.,s.296



-Doğrudan uydu yayını hizmetlerini denetlemek ; doğrudan uydu yayın kanalları kablo ile dağıtım yapan yerel televizyon hizmetleri için verilmiş imtiyazların yapısını kanuni çerçeve içerisinde tesbit ederek yerel dağıtım lisanslarını ihaleyle tahsis etmek,

-Yeni açılan 3. ve 5. kanallarda yayın yapması uygun görülen şirkete lisans vermek ,yayınlanan programların önceden belirlenmiş olan yayın ilkelerine uygun olmaması durumunda ihtar vermek ve lisans iptaline kadar varan müeyyideler uygulamak.

-Özel sektördeki verici hizmetlerine ilişkin düzenlemelerin uluslararası antlaşmalara uygunluğunu sağlamak , yayını bozan karışmaları ( enterferans) önlemek için teknik düzenlemeler yapmak.

### C) Fransa 'da

Fransa 'da kamu hizmeti olarak kabul edilen radyo - televizyon hizmetleri başlangıçtan bugüne kadar çok çeşitli uygulamalar görmüştür.1923 tarihli kanunla Fransa 'da radyo yayınlarında devletin tekeli öngörülüyordu.Aynı yıl çıkartılan kararname ile üç türlü radyo istasyonu kabul edildi. Bunlar a) resmi daire ve mahalli idarelerin görevlerini yerine getirmek için kullandıkları radyolar , b) halka yayın yapan devlet radyoları c)halka yayın yapan özel radyolar. 1936'da çıkartılan bir kararname ile mahalli yayın yapılamayacağı ilkesi getirildi. 1923 ile 1941 arasındaki bu dönem devlet radyosu ile özel radyoların birlikte yayın yaptığı bir sistemi öngörüyordu.<sup>98</sup>

1941 yılında 2. Dünya Savaşı'nın 'da özel radyoların imtiyazları kaldırılmaya başlandı ve 1944 'de Fransa 'da hiçbir özel radyo ve televizyon kalmadı ,1945 'de RTF (Radiodiffusion Television Française ) kuruldu ve radyo hizmetlerini yürütüyordu . 1951 yılında Enformasyon bakanlığına bağlanarak tamamen siyasi iktidarın müdahalesine açık bırakıldı . 1959 'da çıkartılan bir kararname ile kurumun bütçesi

<sup>97</sup> AKBABA ,a.g.m.,s.2

<sup>98</sup> İLAL , "Radyo Hürriyeti ..." ,s.58  
SARMAŞIK , a.g.e.,s.58

sınırlı bir özerkliğe kavuşturuldu . Her ne kadar hükümetin müdahalelerine açık bir kurum olsa da siyasi iktidar radyoyu propaganda için kullanmadı .<sup>99</sup>

1960 'dan sonra Fransa 'da radyo televizyon kurumunun statüsü sürekli tartışılmış ve çok sık değişiklikler yapılmıştır .En önemli değişiklik 25.Haziran. 1964 tarihli kanunla yapılandır .ORTF (L 'Office de Radiodiffusion - Television Française ) kuruldu ve kanunda kurumun özerk iktisadi bir kurum olduğu belirtiliyordu.<sup>100</sup>

Halkın haber alma , kültür , eğitim ve eğlence ihtiyaçlarını karşılamak amacı ile radyo - televizyon tekeline sahip olan ORTF Enformasyon bakanlığının vesayetindeydi . 1974 yılında yapılan bir düzenleme ile ORTF kaldırıldı ve yerine yayın hizmeti ve birimleri birbirinden bağımsız ve farklı hukuki statüdeki 7 kuruluş tarafından yayıncılık yürütülmeye başlandı.<sup>101</sup>

29.Temmuz . 1982 'de görsel ve işitsel bütün alanı kapsayan kanunun yürürlüğe girmesi ile devlet tekeli sona ererek özel sektöre de radyo - televizyon yayıncılığı hakkı tanındı . Bu tarihten sonra yayıncılık faaliyetinin özelleştirilmesi için sermayenin % 51 'i devlete ait olan karma şirket kurulmuştur . sözkonusu kanunla radyo - televizyon hürriyetini ve radyo - televizyon kamu hizmetlerinin bağımsız olarak yürütülmesi "Görsel ve İşitsel İletişim Yüksek Otoritesi " tarafından sağlanacağı belirtilmişti.<sup>102</sup>

1986 yılında çıkartılan kanunla ,1982 tarihli kanunla kurulan "Görsel ve İşitsel İletişim Yüksek Otoritesi"nin yerine "İletişim ve Özgürlükler Ulusal Komisyonu "(Commission Nationale de la Communication et des Libertes -CNCL ) almıştır . Bu kanunun bir diğer özelliği de kamu sektörünün 1. kanalı olan "Television Française -1"(TF 1) özelleştirilmiştir. Bu televizyonun sermayesinin % 50 'si alıcılar grubuna satılacak , bu satıştan yabancı şahıslar ancak % 5 pay alabilecekler geri kalanın % 40 halka , % 10 'da çalışanlara satılacaktır.<sup>103</sup>

30.Eylül .1986 tarihili iletişim özgürlüğü kanunu ile düzenlenen CNCL' nin yaşamı ancak iki yıl sürdü . 17. Ocak . 1989 'da yürürlüğe giren yeni kanunla CNCL

<sup>99</sup> İLAL , "Radyo Hürriyeti....",s.60

<sup>100</sup> SARMAŞIK,a.g.e.,s.61

<sup>101</sup> SARMAŞIK , a.g.e.,s.63

<sup>102</sup> KUZU , a.g.m.,s.13 ; AKSOY,a.g.e.,s.156

<sup>103</sup> AKSOY, a.g.e.,s.156

ortadan kaldırıldı yerine “Conseil Supérieur de L ‘ Audivisuel -CSA “ kuruldu . Konsey dokuz kişiden oluşmakta ve üyelerin üçü Cumhurbaşkanı ,üçü Meclis Başkanı , üçü de senato başkanı tarafından seçilmektedir.<sup>104</sup>

CSA ‘nın özel radyo ve televizyonlarla ilgili çok geniş yetkileri bulunmaktadır . Yeni bir televizyon istasyonu kurulacağı zaman CSA eğitim ve kültür , programlarına ayrılacak zaman , reklam süreleri , yerli film ve Fransız Müziği yayınları için yeni istasyonların uyması gereken kuralları içeren “yükümlülükler belgesi “ denilen bir belge hazırlamaktadır . Konsey yeni kanalı işletmeye aday olanlar arasından uygun gördüğüne kanalı verdikten sonra yapılan yayınları sürekli olarak izlemekte ve yayınlarda yükümlülükler belgesine aykırı bir durum tesbit ettiğinde önce ihtarname ile ilgilileri uyarmakta , gönderdiği ihtarnameye rağmen durum düzelmezse yayınları bir ay süreyle durdurmaktadır . CSA ‘nın bundan başka yayın izni süresini kısaltmak veya geri almak , para cezası vermek , başsavcılığa başvurarak kovuşturma isteme gibi yetkileri bulunmaktadır . Ayrıca kamusal radyo ve televizyonların genel müdürlerini seçmek , özel radyolara verilecek frekansları belirlemek gibi görevleri de bulunmaktadır.<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup> KUZU, a.g.m.,s.13

<sup>105</sup> SARMAŞIK , a.g.e.,s.74

## İKİNCİ BÖLÜM

### RADYO ve TELEVİZYON ÜST KURULU'nun HUKUKİ YAPISI

#### (D)RTÜK 'ün Kamu Hukuku Tüzel Kişiliği

##### A)RTÜK 'ün Özellikleri

###### 1) Kamu Tüzel Kişiliği

İdare Hukukun'da idarenin kuruluş ve görevleri , merkezi ve yerinden yönetim esaslarına göre düzenlenmektedir. 1982 Anayasası'nın 123/2. maddesi de "idarenin kuruluş ve görevleri , merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır " diyerek bu ikili ayrımı açıkça ifade etmiştir.<sup>1</sup>

Yerinden yönetim , icrai kararların merkez teşkilatına ve hiyerarşisine dahil olmayan birtakım organlar tarafından alınmasını kapsayan yönetim şeklidir. Yerinden yönetim ülkenin çeşitli bölgelerine veya belirli bir kamu hizmetine uygulanabilir ve bu yönden uygulama alanı itibariyle "mahalli yerinden yönetim" ve " hizmet yerinden yönetim" olmak üzere ikiye ayrılırlar.<sup>2</sup>

Hizmet yerinden yönetim kuruluşları teknik bilgi ve uzmanlık isteyen belli bir hizmetin devlet tüzelkişiliği ve merkezi idare teşkilatı dışında, tüzelkişiliğe kavuşturulması sonucu ortaya çıkan kuruluşlardır .Bu kuruluşlar teknik bilgi ve uzmanlık isteyen kimi hizmetlerin merkezi idare tarafından yürütülmesi halinde ortaya çıkacak sakınca ve güçlükleri önlemek amacı ile kurulmuşlardır.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> GİRİTLİ İsmet , Türkiye 'nin İdari Yapısı , 8. Bası , İstanbul , 1991 ,s..20

<sup>2</sup> ONAR Sıddık Sami , İdare Hukukunun Umumi Esasları ,İsmail Akgün Matbaası , 3. Bası İstanbul ,1966, s.611 ; GİRİTLİ , "Türkiye .....",s.28

<sup>3</sup> GÜNDAY Metin, İdare Hukuku , İmaj Yayıncılık ,Ankara ,1996 , s.350 ; GİRİTLİ , "Türkiye.....",s.29

Özel hukuk alanında tüzelkişiliğin doğabilmesi için hukuk düzeninin buna elverişli olması , iradenin kişilik kurma sonucuna yönelmiş bulunması ve bu işlemin kanunun aradığı geçerlilik şartlarına uygun olması yeterlidir .Buna karşılık kamu hukuku alanında tüzel kişilik kurabilmek için Anayasa'nın 123/3. maddesi “kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur” demektedir . Kamu tüzelkişiliği kurma işlemi ister bir kanun olarak yasama organından çıksın isterse kanunun verdiği açık yetkiye dayanarak idari işlemle olsun her iki halde de kuruluşa ilişkin bir kamu işlemi ile karşılaşmaktadır.<sup>4</sup>

Günümüzde İdare Hukukun ' da hak sahipleri sadece tüzelkişilerdir. İdarenin tüm faaliyetleri ya onu oluşturan tüzelkişilerden birinin görevleri arasında yer alır ya da faaliyetin kendisi bir tüzelkişilik olarak karşımıza çıkmaktadır . Gerçek kişiler ise bu tüzel kişilerin organları , yetkilileri veya etkinliklerinin aracı olmak durumundadırlar.<sup>5</sup>

3984 sayılı kanunla kurulmuş bulunan ‘ Radyo ve Televizyon Üst Kurulu’ un kanunun kuruluş başlığını taşıyan 5 ‘inci maddesinde bir kamu tüzelkişisi olduğu açık bir biçimde ifade edilmiştir . Anayasa ‘nın 123/3. maddesinde ifade edilen ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetki ile kurulur ilkesi çerçevesinde Üst Kurul kanunla tüzelkişilik kazanmıştır. Üst kurul tüzelkişiliğe sahip olmakla İdare Hukuku'nun genel ilkelerine göre “hizmet yerinden yönetim kuruluşu” ya da diğer bir ifade ile “kamu kurumudur”.<sup>6</sup>

Kamu tüzelkişisi olmanın en önemli kriteri bu tüzelkişiliğin kanunla veya kanunun verdiği yetkiye dayanılarak kurulmuş olmasıdır. Bu kriterin yanında diğer bazı kriterlerinde kamu tüzelkişiliğini belirleyici kriterler olduğu kabul edilmektedir.

Üstün ve ayrıcalıklı yetkilerle donatılmış yani kamu gücü ile donatılmış olmak da kamu tüzelkişiliğini belirleyen önemli bir kriterdir . Üstün ve ayrıcalıklı yetkilerle donatılmış olmak demek diğer gerçek ve tüzelkişilerle eşit durumda olmayıp onların rızası olmadan onlar hakkında yeni hukuki durumlar yaratabilme

<sup>4</sup> ÖZAY İl Han ,Günüşğında Yönetim ,ALFA ,İstanbul ,1996 ,s.131;

GÖZÜBÜYÜK A. Şeref ,Yönetim Hukuku , “S” yayınları,3. Bası ,Ankara ,1989,s98

<sup>5</sup> ÖZAY, “Günüşğında....”,s.130

<sup>6</sup> ÖZAY İl Han , “Radyo ve Televizyon Üst Kurulu” ,İÜSBFD ,No:10 - Ocak ;1995 ,s.59

veya mevcut durumu değiştirebilme imkanına sahip olmayı ifade eder .<sup>7</sup> 3984 kanun çerçevesinde Üst Kurulu değerlendirdiğimizde Üst Kurul' un yetkileri ve görevlerini düzenleyen 8. maddesi ve müeyyideler kısmını düzenleyen altıncı bölümdeki yetki ve görevleri , üstün ve ayrıcalıklı yetkiler durumunda oldukları görölmektedir. Üst Kurul bu görev ve yetkileri kullanırken icrai nitelikte kararlar alabilmekte ve uygulayabilmektedir.

Malları kamu malı statüsünde ise ve gelirleri devlet gelirlerine tanınan himayeden yararlanıyorsa ve de bu gelirlerin tahsili Devlet gelirlerinin tahsili usulüne tabi ise bu tüzel kişiliğin kamu tüzelkişisi olduğu kabul edilmektedir <sup>8</sup>. 3984 sayılı kanuna ve ilgili yönetmeliklere baktığımızda Üst Kurul'un kullandığı mallarla ilgili açık bir hüküm yoktur. Üst Kurul'un mallarının kamu malı olduğunda şüphesiz bulunmamakla birlikte bütün mallarının ne tür kamu malı<sup>9</sup> olduğunda bir netliğin bulunmadığını söyleyebiliriz . Üst Kurul ' un gelirlerine gelince kanunun 12. maddesi ile 13. maddesinde Devlet gelirlerine tanınan ayrıcalıklar bulunmakta ve gelirlerin tahsil usulünde de 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunu'nun uygulanacağı belirtilmektedir.

Personelinin statüsü de kamu tüzelkişiliğini belirleyen kriterlerden kabul edilmektedir. Eğer personel Türk Ceza Kanununun uygulanmasında devlet memuru statüsünde ise bu kuruluşun kamu tüzelkişisi olduğu kabul edilmektedir<sup>10</sup> . Üst Kurul'un kuruluş kanununun 10. maddesinin 5. fıkrası Üst Kurul üyelerinin Türk Ceza Kanununun uygulanması bakımından Devlet memuru olduklarını ifade etmektedir. Ayrıca Üst Kurul'da çalışacak personelin istihdam şekli özlük hakları TRT kurumu personeline uygulanan hükümlere tabidir diyerek ( 2954 sayılı TRT kanununun 49 ve devamı maddelerinde düzenlenmiştir) Üst Kurul personelinin devlet memuru statüsünde olabilecekleri kabul edilmektedir.

Ankara 2. İdare Mahkemesin' de görölmekte olan bir davada<sup>11</sup> mahkeme , davacının talebi üzerine yürütmeyi durdurma kararı vermiş ve davalı idare de ( Üst

<sup>7</sup>GÜNDAY, a.g.e.,s.48

<sup>8</sup> GÜNDAY,a.g.e.,s.49

<sup>9</sup> Kamu mallarının ayırımı için bkz. GÜLAN Aydın, Kamu Malları ,İstanbul ,1996

<sup>10</sup> GÜNDAY ,a.g.e.,s.49

<sup>11</sup>Ankara 2. İdare Mahkemesi 23.05.1996 tarih ve E.1995/1499 K.1996/540 sayılı karar

Kurul ) itiraz yoluyla Ankara Bölge İdare Mahkemesine giderek yürütmeyi durdurma kararının kaldırılmasını istemiştir<sup>12</sup>. Ankara Bölge İdare Mahkemesi çeşitli gerekçelerle , Üst Kurul'un talebini reddetmiştir. Mahkemenin bazısına katıldığımız, bazısına katılmadığımız gerekçelerin birisin de Üst Kurul'un Anayasal bir kurum olmadığı şeklindeki ifadesidir.

Anayasamız'da kamu tüzelkişileri kamu idareleri ve kamu kurumları olarak iki ana başlık altında toplanmaktadır. Kamu idareleri Anayasa'da sınırlı sayıdadırlar ve bunlardan yenilerinin yaratılabilmesi için Anayasa değişikliği gereklidir . Buna karşılık kanun koyucu herhangi bir kanuni düzenleme ile yeni kamu kurumları yani "hizmet yerinden yönetim kuruluşları" kurabilmektedir<sup>13</sup>. Üst Kurul 'da 3984 sayılı kanunla kurulmuş bir kamu kurumu olması hasebiyle Anayasa'nın 123. maddesi çerçevesinde Anayasaya aykırı bir kuruluş değildir. Bölge İdare Mahkemesinin sözkonusu kararda geçen ifadesi yani Üst Kurul 'un Anayasal bir kurum olmadığı ifadesini Üst Kurul'un Anayasaya aykırı bir kurum gibi anlamamak sadece Anayasa'da adı geçmeyen ya da Anayasa 'da öngörülmeleyen bir kuruluş olarak yorumlamak gerekir . Aksi halin varlığı kamu kurumlarının tamamının Anayasa'da belirtilmesi gerektiği sonucunu doğurur ki böyle bir durum kamu hizmetlerinde aksamalara yolaçar.

Hizmet yerinden yönetim kuruluşları içinde belli bir hizmeti tüm ülke düzeyinde yürüten kuruluşlar olduğu gibi , hizmeti belli bir yerde yürüten kuruluşlar da vardır . Hizmeti tüm ülke düzeyinde yürütmelerinden dolayı bu kuruluşların görev ve yetkilerin genelliğinden söz edilemez . Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının görev ve yetkilerinin sınırlılığı bunların belirli bir hizmetle sınırlı olmaları anlamına gelir , yoksa bu kuruluşların yürüttükleri hizmetlerin yer yönünden sınırlı olmalarını ifade etmez.<sup>14</sup>

Üst Kurul'un görev ve yetkileri tüm ülke coğrafyasında geçerlidir , yani yapacağı hizmetler belli bir bölge ile sınırlı değildir . Üst Kurul'un düzenleme niteliğindeki görev ve yetkileri ile denetleme ve bunun sonucunda ihlal niteliğinde

<sup>12</sup> Ankara Bölge İdare Mahkemesi 05.01.1996 tarih ve Y.D. İtiraz No:1996/2 sayılı karar

<sup>13</sup> ÖZAY, "Gümüşğında....",s.138

<sup>14</sup> GÜNDAY,a.g.e.,s.350

yayın görürse müeyyide uygulama yetki ve görevleri Türkiye hudutları dahilinde yayıncılık yapan tüm radyo ve televizyonlar için geçerlidir. 3984 sayılı kanunun 'görev ve yetkiler' başlığını taşıyan 8. maddesindeki görev ve yetkileri, kanal ve frekans bandı tahsisi yetkisini düzenleyen 16 ve 17. maddeler ile müeyyideler başlığını taşıyan altıncı bölümdeki Üst Kurul'un yetki ve görevleri tüm ülke düzeyinde geçerlidir. "Üst Kurul Teşkilatının Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmeliğin"<sup>15</sup> 3/3. maddesinde de "Üst Kurul kararı ile illerde irtibat bürosu kurulabilir" diyerek hizmetin yurt genelinde yapıldığını ifade etmektedir.

Klasik kamu tüzelkişilerinden olan "kamu kurumları" tamamen bağımsız bir varlığa sahip değildirler. Bu kamu kurumları üzerinde, idarenin bütünlüğünü sağlamak amacı ile idari denetim olarak adlandırılan idari vesayet bulunmaktadır.<sup>16</sup> Özel hukuk tüzelkişilerinden daha ayrıcalıklı ve üstünlükte olan kamu tüzelkişileri idari vesayet denetimi ile daha az özgürdürler. Yürütülebilir işlem yapmak ve doğrudan davranmak imkanları olsa da birçoğunun özerkliği sınırlıdır.<sup>17</sup>

Türk İdare Hukukun 'da bir hizmet yerinden yönetim kuruluşu olmasına rağmen Türkiye'de türünün ilk örneği olan Üst Kurul üzerinde idari vesayet bulunmamaktadır. İdari vesayetin bulunabilmesi için kanunda bu denetimin açıkça ifade edilmesi gerekmektedir. Üst Kurul'un kuruluşunu düzenleyen kanunda Üst Kurulu denetleyecek bir kamu tüzelkişisi düzenlenmemiştir.

Aşağıda inceleyeceğimiz üzere Üst Kurul "bağımsız idari otorite" olmakla türünün ilk örneğidir. Onun içindir ki idari vesayet türü bir denetim Üst Kurul üzerinde kurulmamıştır.

Üst Kurul'un kamu tüzelkişiliği ile ilgili olarak bazı yazarlar, hukuk tekniği açısından bir kurula tüzelkişilik tanınamayacağını, tüzelkişilik olarak kurulması gerekenin "Radyo ve Televizyon Kurumu" olduğunu, Üst Kurul'un da bu tüzelkişiliğin bir organı olabileceğini ifade etmektedirler.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> RG - 20 Kasım . 1994 tarih ,22117 mükerrer sayı

<sup>16</sup> ÖZÇELİK Selçuk , "İdari Muhtariyet" ,İÜHFİM ,Cilt-XXXII ,Sayı - 1 ,1966 ,s.13 ; GİRİTLİ , "Türkiye 'nin ...." ,s.29 ; GÜNDAY, a.g.e.,s.352

<sup>17</sup> ÖZAY. "Günüşiğinde..." ,s.134

<sup>18</sup> YARSUVAT Duygun , "Radyo ve Televizyon Kuruluş ve Yayınları Hakkında ilişkin Kanuna Düşünceler" , İÜSBFD ,Sayı -7 ,Nisan - 1994 , s. 8



## 2) Özerklik ve Tarafsızlık

Özerklik , kamu hukuku alanında bir kamu kuruluşunun kendi iç yaşamını , faaliyet ve organlarını hukuk kuralları koymak suretiyle serbestçe düzenleyebilme ve kendi başına yürütülebilir nitelikte kararlar alarak bunları tatbik edebilme yetkisinin bulunmasını ifade eden bir terimdir.<sup>19</sup> Özerkliğin gerçekleştirilebilmesi için sözkonusu kamu kuruluşuna tüzelkişilik tanınmalıdır. Bu tüzelkişilik tanınmış kuruluş icrai nitelikte kararlar alabilmeli , bu kararları uygulayabilmeli ve bu hususuta merkezi bir otoritenin hiyerarşisi içerisinde bulunmamalıdır.<sup>20</sup>

Bir kuruluşun özerkliğinden bahsedebilmek için iki önemli konuda özerk olması gerekmektedir . Bunlar “ mali” ve “ idari” özerkliktir (1961 Anayasası’ndaki özerk kurumları inceleyen yazarlar , özerk olarak düzenlenmiş bulunan üniversiteler için ayrıca bilimsel özerkliğin varlığını da aramaktadırlar )<sup>21</sup>

Özerk kuruluşlar üzerinde idari vesayet bulunabilmektedir. Ancak Anayasal himayeye alınmış olan özerk kuruluşlar üzerinde idari vesayetin bulunamayabileceği ifade edilmektedir.<sup>22</sup>

Özerklik kavramı Türk Anayasasına ilk kez 1961 Anayasası ile girmiştir<sup>23</sup>. 1961 Anayasası’nın ilk şeklinde (1971 değişikliğinden önce ) iki kuruluş özerk olarak düzenlenmişti . 1961 Anayasası ‘nın 120. maddesinde (değişiklikten sonra da ) üniversitelerin özerk kamu tüzelkişiliği olduğu , 121. maddede de (değişiklikten önce ) radyo ve televizyon istasyonlarının idaresinin özerk kamu kurumu niteliğinde olduğu belirtilmişti.

Bir kamu kurumuna özerkliğin verilmesi bir hizmetin görülmesindeki kamu yararını hem siyasi iktidarın ,hem de özel çıkarların yani büyük sermaye gruplarının

<sup>19</sup> AZRAK A. Ülkü , “Devlet ve Üniversite” ,İHİD ,Sayı - 1-4 ,1988 ,s. 24

AYİTER Kudret , “Anayasanın Özerk Kuruluşları” ,AÜSBFD ,Cilt:XXV , Sayı-3-4, 1968 ,s.27

ÖZAY , “Günüşiğında ....” ,s.504

<sup>20</sup> ÖZÇELİK , “İdari ....” ,s.8

<sup>21</sup> İLAL Ersan , Radyo Hürriyeti , Özerklik ve 1961 Anayasası ,İÜHF yayınları ,İstanbul ,1972 , s.72

KONANÇ Esin , RTÜK konulu İstanbul Barosunun Panelinin bant çözümlenmeleri , İstanbul ,

1996 ,s.22 ; ÖZÇELİK Selçuk , “Anayasamız Muvacehesinde Üniversite Özerkliği Meselesi” ,

İÜHF , Cilt-35 , Sayı-1-4 ,1970 ,s.1 ; AZRAK ,a.g.m.,s.24

<sup>22</sup>ONAR ,a.g.e.,s.888 ; İLAL , “Radyo Hürriyeti ....” ,s.86

<sup>23</sup> ÖZÇELİK , “Anayasamız ....” ,s.1 ; AYİTER ,a.g.m.,s.23

çıkarlarının karşısında koruyan bir araçtır. Onun için toplum adına hareket eden ve onun yararlarını korumayı amaç edinen kuruluşlara özerklik tanınarak özel çıkar grupları karşısında ve de siyasal iktidarlara karşı koruma sağlanmak istenmektedir.<sup>24</sup>

3984 sayılı kanunla kurulan Üst Kurul 'un "Kuruluş" başlığını taşıyan 5. maddesinde , kurulun özerk olduğu ifade edilmektedir . Kanununun 5. maddesinde Üst Kurul'un özerk olduğu belirtildikten sonra kurulun maddi yönden bağımlı olmaması için yani özerk olması için de çeşitli hükümler sevk edilmiştir<sup>25</sup>.

Kanun, 'Mali Kaynaklar ve Bütçe' başlıklı 12. maddesinde Üst Kurul'un gelirleri ; "Türkiye Radyo Televizyon Kurumu 'nun ve tüm özel radyo - televizyon kuruluşlarınca elde edilen brüt reklam gelirlerinden kesilen % 5 pay ile bu kanun gereğince alınan yayın izni ve lisans ücretleri ile gerektiğinde Türkiye Büyük Millet Meclisi bütçesinin transfer tertibinde yer alan ödeneklerden oluşur" diyerek Üst Kurul'un gelirlerini siyasi iktidarların iradelerine bırakmamış ve böylelikle Üst Kurul'un mali yönden özerkliği sağlamıştır. Kanununun geçici 7. maddesinde ilk üç yıl brüt reklam gelirlerinden kesilecek payın % 4 olacağı ifade edilmiştir . Kanununun 13. maddesinde de reklam gelirlerinden elde edilen payın takip eden ay içerisinde ödenmesi amir hüküm olarak düzenlenmiş ve ödenmeme durumunda ihtarda bulunulacağı ve 7 gün içinde ödenmezse ödemeyen yayıncı kuruluşun yayımının durdurulacağı ifade edilmiştir . Böylelikle Üst Kurul'un mali yönden özerkliği teminat altına alınmıştır. Üst Kurul 'un 1997 bütçesinin görüşüldüğü Meclis plan ve bütçe komisyonunda Üst Kurul 'un 1997 bütçesi 9.6 trilyon TL. olarak kabul edilmiştir.<sup>26</sup> Üst Kurul ' un bu gelirlerinden 6 trilyon 650 milyarlık kısmını reklam ve lisans paylarından elde edeceği tahmin edilmektedir.<sup>27</sup>

Mali yönden özerk olan Üst Kurul'un bütçesi Türkiye Büyük Millet Meclisin'de denetlenmektedir .Kanununun 12. maddesinin 3. fıkrası bu konuda "Üst Kurul'un bütçesi ..... Türkiye büyük Millet Meclisi bütçesi ile ,plan ve bütçe

<sup>24</sup> İLAL , "Radyo Hürriyeti ....",s.88

<sup>25</sup> KONANÇ , a.g.p.,s.22

<sup>26</sup> YENİYÜZYIL Gazetesi , 27 .Kasım .1996

komisyonunda incelenir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulun'da görüşülerek karara bağlanır” demektir. Ayrıca “Üst Kurul her yıl için yapacağı işlerin ve programına ve masraflarına karşılık olmak üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi bütçesinden verilmesi gereken ödenek tutarını Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunar” diyerek ( madde12/2 )Üst Kurul'un Meclis bütçesinden alacağı payı da düzenlemiştir.

Özerklik verilen kuruluşların bazıları korporasyon yani şahıs topluluğuna dayanan kuruluşlar değildir . Üniversiteler gibi , şahıs topluluğu şeklinde olmayan kuruluşlara özerklik tanınmış bile olsa bunlar kendi yöneticilerini seçemeyeceklerdir.<sup>28</sup> Bununla beraber kuruluşun tarafsızlığını sağlamak siyasi etki ve baskılardan korumak için organların tarafsızlığını sağlamak gerekmektedir. Onun için böyle özerk bir kuruluşun tarafsızlığını sağlamak amacı ile Bakanlar Kurulu veya bakanların ataması ile bu kuruluşun organlarının oluşturulmaması gerekir<sup>29</sup>. İdari özerklik için gerekli bu şartın yanında kuruluşun üyelerini hiçbir gücün kanunda belirtilen hukuka aykırı veya suç niteliği taşıyan bir eylem veya durumu bulunmadıkça görevden alamaması gerekmektedir.

Radyo ve Televizyon Üst Kurulu idari yönden de özerk bir kamu kurumudur<sup>30</sup>. Üst Kurul üyelerinin teminat ve mali haklarını düzenleyen kanunun 10. maddesinin 4. fıkrası “Üst Kurul üyeleri , seçildikleri görev süresince Kurul'daki görevlerinden ve seçilerek geldikleri görevlerinden alınamazlar “ diyerek Üst Kurul üyelerinin üzerinde hiçbir baskı ve keyfi uygulama olmadan görev yapabilmelerini garanti altına almıştır.

Üst Kurul'un idari yönden özerkliği meselesinde tartışılması gereken konu özerkliği sağlamak amacı ile bir bakanın veya Bakanlar Kurulunun Üst Kurul üyelerini ataması önlenmesine rağmen Türkiye Büyük Millet Meclisinin bu kurulu seçmesinin özerkliği engelleyip engellemeyeceğidir .

Özerklikle sağlanmak istenen en önemli hususlardan birisi özerk kuruluşun tarafsızlığını gerçekleştirebilmektir. Tarafsızlığı gerçekleştirebilmek için Üst Kurul

<sup>27</sup> HÜRRİYET Gazetesi , 24. Kasım .1996

<sup>28</sup> ONAR, a.g.e.,s.888 ; İLAL , “Radyo Hürriyeti ....”,s.87

<sup>29</sup> ONAR,a.g.e.,s.888

üyelerinin idari ve siyasi yönden baskılardan uzak olması ve çıkar grupları ile de hiçbir ilişkisinin bulunmaması gerekmektedir . Üst Kurul üyelerinin seçildikten sonra görevden alınamayacaklarının belirlenmiş olması Kurul'un özerkliği için gerekli ve yerinde bir düzenlemedir . Ancak kanunun Üst Kurul üyelerinin seçimi ve görev sürelerini düzenleyen maddede belirttiği şekliyle (madde 6 ) siyasi partilerin gösterecekleri adayların Türkiye Büyük Millet Meclisince seçilecek olması Üst Kurul üyelerinin tam bir tarafsızlık içerisinde olamayacakları şüphesini doğurmaktadır.

Üst Kurul üyelerinin çıkar grupları karşısında da bağımsız olmaları gerekir ki tarafsız bir şekilde çalışmalarını gerçekleştirebilsinler . Bu durumu gözönüne alan kanun koyucu 'Üst Kurul Üyeliği ile Bağdaşmayan Haller' başlıklı 9. maddesinde Üst Kurul üyelerinin radyo - televizyon yayıncılığı yapan kuruluşlarla belirli derecedeki hısımları dahil olmak üzere ilişkilerinin bulunmaması gerektiğini amir hüküm olarak düzenlemiş ve uyulmamasını müeyyidelendirmiştir . Böylelikle Üst Kurul üyelerinin çıkar grupları karşısında bağımsızlığı sağlanarak , kanunun 5 . maddesinde ifade edilen tarafsızlığı gerçekleştirmeye çalışılmıştır.

Özerklik kavramı Anayasalarımıza ilk kez 1961 Anayasası ile girmiş olup bundan önceki Anayasalarımız'da bu kavram bulunmamaktaydı <sup>31</sup>. İlk kez Anayasalarımıza 1961 Anayasası ile bazı kurumları güvence altına almak için girmiş olan bu kavram kullanılınca yalnız üniversiteler ve TRT ' nin özerk olduğu gibi bir yanlış izlenim bulunmaktadır . Aslında tüm mahalli idareler ile kamu kurumları az ya da çok özerktirler.<sup>32</sup>

Doktrinde bazı yazarlar özerkliğin sadece Anayasa ile sağlanabileceğini ifade ediyorlar. Yani özerk bir kuruluştan bahsedebilmek için bu kuruluş Anayasa'da özerk olarak düzenlenmelidir , Anayasa'da özerkliği düzenlenmeyen bir kuruluşun kanunla özerk olduğu ifade edilse bile bu kuruluşlar özerk olamazlar denilmektedir <sup>33</sup> Kanaatimizce bu görüş doğru değildir yani bir kuruluşun özerk olabilmesi için o kuruluşun Anayasa 'da özerk olarak belirtilmesi gerekmekte , kuruluş kanununda

<sup>30</sup> KONANÇ, a.g.p., s.22

<sup>31</sup> AYİTER , a.g.m., s.23 ; ÖZÇELİK, "Anayasamız Muvacehesinde...", s.1

<sup>32</sup> ÖZAY, "Günüşiğında .....", s.1

özerk olduğu ifade edilen bir kamu kurumu da özerklik sıfatını kazanmaktadır . Bunun Türk İdare Hukukun'da önemli örneklerinden birisi 13 Haziran 1946 tarih ve 4936 sayılı kanunla üniversitelere ve onları oluşturan fakültelere özerklik tanınmasıdır . 4936 sayılı kanunla üniversitelere idari ve ilmi özerklik tanınmasına rağmen bu özerklik Anayasa 'da yer almamaktaydı <sup>34</sup>.

Bir kuruluşun Anayasal olarak özerk olması , o kuruluş üzerinde bir takım siyasi ve benzeri baskılara karşı Anayasal olarak güvenceler sağlayabilecektir . 4936 sayılı kanunla üniversitelere özerklik sağlanmasına rağmen ,bu özerklik ilk yıllardan itibaren tecavüzlere uğramaya başlamıştır . Bunun sonucu olarak da idarenin keyfi uygulamalarına karşı korumak amacıyla 1961 Anayasasının'da üniversitelere özerklik tanınmıştır. <sup>35</sup> Anayasal olarak özerklik tanınmış bir kuruluşa sağlanabilecek olan en büyük güvence idari vesayetinin bile dışında tutulabilmesi olmaktadır. <sup>36</sup>

Bir kuruluşun özerkliğinin kriteri o kuruluşun Anayasa'da özerk olarak belirtilmiş olması değil iki temel konuda , mali ve idari konuda özerklik tanınmış olmasıdır . Üst Kurul Anayasa 'da özerk olarak belirtilmemişse de mali ve idari yönden özerkliği sağlandığı için , kanunun 5. maddesinde ifade edildiği üzere özerk bir kamu kurumudur. Üst Kurul 'un kuruluş kanunu incelendiğinde görülmektedir ki Üst Kurul üzerinde hiçbir denetim ( hiyerarşi ve idari vesayet şeklinde ) bulunmamakta ve idari yönden tam bir bağımsızlığa sahip olduğu gözlemlenmektedir.

Üst Kurul 'un kanunla tanınmış özerkliğini kabul etmemize rağmen Üst Kurul 'un TRT ile olan ilişkilerinde hukuka tam uygun olmayan durumlar ortaya çıkmaktadır . Anayasa 'nın değişik 133/2. maddesi “ Devletçe kamu tüzelkişiliği olarak kurulan tek radyo ve televizyon kurumu (nun ) özerkliği esastır “ diyerek TRT Kurumuna Anayasal olarak özerklik tanımıştır. Anayasal olarak özerk olan bir kuruluş üzerinde , Anayasal olarak özerk olmayan bir kuruluşun bazı yetkilerinin bulunması hukuki olarak tartışmalı bir konudur.

Bazı yazarlar kanunun 35. maddesinde düzenlenen ,Üst Kurul 'un TRT Genel Müdürü ve Yönetim Kurulu üyelerinin görevlerinden düşürme yetkisinin

<sup>33</sup> GİRİTLİ İsmet ; RTÜK konulu İstanbul Barosu'nun panelinin bant çözümlenmeleri , İstanbul,1996,S.37

<sup>34</sup> ONAR,a.g.e.,s.874

<sup>35</sup>ONAR ,a.g.e.,s.876

açıkça Anayasaya aykırı olduğunu belirtmektedirler.<sup>37</sup> Bu konu ile ilgili olarak Ankara Bölge İdare Mahkemesi'nde yürütmeyi durdurma kararına karşı yapılan itirazda, Ankara Bölge İdare Mahkemesi şöyle demektedir<sup>38</sup>; “....TRT Kurumu Anayasamızın 133. maddesinde ifadesini bulan özerk , tarafsız bir Anayasal kurum , RTÜK Başkanlığı ise kendi özel kanunu ile kurulmuş Anayasal kurum mahiyetinde olmayan bir müessesedir . Anayasal bir kurum mahiyetinde olmayan ve bu anlamda özerkliği de bulunmayan RTÜK'ün Anayasa 'da özel bir yeri olan TRT Kurumu Genel Müdürünün görevine son vermesi anlamına gelen bir işlem tesisine yetkili kılmak NÖRMLER HİYERARŞİSİ açısından da tartışmasız kabul edilmemesi gereken bir husustur” . TRT ile RTÜK 'ün ilişkilerini aşağıda daha detaylı inceliyeceğiz. Ancak sözkonusu kararda geçen , normlar hiyerarşisi açısından meseleye bakarsak Anayasal olarak özerk olan bir kurum üzerinde kanunla özerklik tanınmış bir kurumun bazı icrai nitelikte kararlar alarak uygulayabilmesi hukuki olarak yerinde olmayan bir düzenlemedir . Bu durumda yapılması gereken ya Üst Kurula da Anayasal özerklik sağlanmalı ya da TRT 'nin Anayasa'daki özerkliği , Anayasa'dan kaldırılmalıdır

## B) “BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE” OLARAK RTÜK

### 1) “Bağımsız İdari Otorite” Kavramı

Hak ve hürriyetleri koruma görevini yürütmenin kendisine verme çabalarının başarısızlıkla sonuçlanması , danışma niteliğine sahip kurul ve komisyonların etkili olamamaları bu alanda “bağımsız idari otoriteler “in yaygınlaşması sonucunu doğurmuştur.<sup>39</sup>

Kamu yönetimi 1970 'li yıllardan bu yana “bağımsız İdari otorite “ olarak adlandırılan yeni bir kurumlar kategorisi ile zenginleşmektedir.<sup>40</sup> ”Bağımsız idari

<sup>36</sup> ONAR , a.g.e.,s.888

<sup>37</sup> GİRİTLİ , a.g.p.,s.40

<sup>38</sup> II. Bölüm ,12 nolu dipnottaki karar

<sup>39</sup> KABOĞLU İbrahim , Özgürlükler Hukuku , AFA yayınları , 3. Baskı , İstanbul , 1996 ,s.102

<sup>40</sup> KABOĞLU , a.g.e.,s.105

otorite “ (Autorites Administratives Independante ) ya da Amerikan Hukukun’daki deyimiiyle “bağımsız birim “ (Independet Agency ) klasik anayasa ve idare hukuku kavramları ile açıklanabilecek bir yönetim biçimi değildir <sup>41</sup>. Hürriyetler hukuku bu kurumların ayrıcalıklı muhatabı durumundadırlar . Bu çerçevede yeralan kurumlar yerine göre hem kamusal eylem süreçlerine , hem de hürriyetlerin düzenlenmesine , kamu işlem ve eylemlerinden kaynaklanan şikayetlerin ve itirazların çözüme bağlanmasına katılırlar . Bu birimler çeşitli sektörlerde bulunmakla birlikte en önemli görevleri “iletişim ve enformasyon“ alanında olmaktadır .<sup>42</sup>

Bağımsız idari otorite kavramı niteliğinde yönetimler ; 1880 ‘lerde Amerika Birleşik Devletleri’nde , 1970 ‘lerin başında da Fransa’da gelişmeye başlayan özel ve ayrık bir idari birimin nitelendirilmesidir . Bağımsız idari otorite genel anlamda idare fonksiyonuna dönük faaliyette bulunmayan , gerek düzenleme gerek denetim yetkileriyle donatılmış , genel idari usullerin dışında yarı - yargısal nitelikte özel usuller izleyen , yürütmeye karşı belirli güvencelerle korunmuş olan yeni ve orjinal idari birimlere verilen addır <sup>43</sup>.

Bağımsız idari otoriteler üçlü kuvvetler ayrılığı ile oluşan devlet organları ile vatandaşlar arasındaki ilişkilerde meydana gelen tıkanmaları ya da boşluklar şeklinde ortaya çıkan sorunlara çözüm olarak ortaya çıkmışlardır<sup>44</sup>.

Bu tür idari birimlerin “bağımsız” olarak nitelendirilmelerinin sebebi organik ve fonksiyonel olarak bağımlı olmamalarından kaynaklanmaktadır <sup>45</sup>. Bu idari birimler üzerinde hiçbir organ bilinen , klasik idari denetim araçlarına sahip değildir . Bağımsız idari otoriteler genel idare içinde olmakla birlikte hiyerarşi denetimine tabi değildirler . Diğer idari denetim türü olan idari vesayette bu birimler üzerinde bulunmamaktadır . Bu yönleri ile yargı organı gibi nitelendirmeler olmasına rağmen , bu yönetimler birer yargı organı değildirler ve üyeleri de hakim kimliğinde ve statüsünde değildir <sup>46</sup>.

<sup>41</sup> SOYBAY Selçuk , “Bağımsız İdari Otoritelerin Eliyle İdarenin Denetimi” , İHİD , Ocak - 1995 , s.43

<sup>42</sup> KABOĞLU , a.g.e.,s.105

<sup>43</sup>SOYBAY , a.g.e.,s.43

<sup>44</sup> KABOĞLU ,a.g.e.,s.106

<sup>45</sup> KABOĞLU ,a.g.e.,s.106

<sup>46</sup> SOYBAY ,a.g.m.,s.44

Bağımsız idari otoritelerin bağımsızlık özelliği , idare edilenlere yönelik daha tarafsız , kapsamlı ve etkin faaliyet sunma sonucunu doğurduğu için siyasi güçlerin yönlendirme ve etkileri altındaki diğer birimlerden farklı olarak bu yönetimlerin siyasi yönlendirme ve etkilenmelerden uzak kalarak kendilerinden beklenen fonksiyonu daha iyi yerine getirdiği savunulmaktadır . Bağımsız idari otoritelerin bireyleri iki önemli tehlikeye karşı koruduğu bunlardan birincisinin politik güçler diğerinin de çıkar grupları olduğu , bunların iki yönden karar alma süreçlerinde etkili oldukları ve bireylerin bunlar karşısında yeterince korunamadığı , işte bağımsız nitelikteki bu kurumların iki yönden gelen etkilere karşı bireyi koruduğu kabul edilmektedir<sup>47</sup> .

Bağımsız idari otorite niteliğindeki kurumların idari otorite olmaları bunların yürütülebilir nitelikte kararlar alarak bu kararları uygulayabilmelerini ifade eder . Bağımsız idari otoriteler idare teşkilatı içerisinde yer alırlar bu yönleriyle özel değil kamusal bir nitelik arzederler ve ayrıca yargı organı da değildirler . Bu kuruluşlar üzerinde idari vesayet de bulunmadığı için aldıkları yürütülebilir nitelikteki kararları bir başka organın onayına gerek kalmadan uygulayabilirler . Bu birimler idarenin bütünü içerisinde yer alarak ve devlet kurumları içinde belirli bir hukuki yapıdaki görev ve yetkilerle donatılmış oldukları görülür.<sup>48</sup>

Bağımsız idari otoritelerin bağımsızlığı ile kendilerine verilen düzenleme ve koruma görevlerini daha iyi yapabilmeleri sağlanmıştır . Bağımsız idari otoriteler görevlerini yerine getirebilmek için devletin en yüksek organlarına bilgi vermek , onlardan bilgi almak yetkisinden gözlem , görüş tavsiye , hatta direktif derecesinde yetkilere sahiptirler .Bağımsız idari otoritelerdeki artış yeni bir devlet anlayışını da ifade eder . Adeta tek merkezli devletten çok merkezli devlete dönüşümde , demokrasiyi güçlendiren , hürriyetlere ve çoğulculuğa saygı çerçevesinde özel ve kamusal alanlardaki faaliyetlerin daha iyi işlenmesini kollamakla kaygılı bir devletin varlığı gündemdedir<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> SOYBAY ,a.g.m.,s.45

<sup>48</sup> SOYBAY ,a.g.m.,s.45

<sup>49</sup> KABOĞLU ,a.g.e.,s.107



Bağımsız idari otoritelerin gelişmesinde önemli bir hukuksal hareketin varlığından sözedilebilir . Bu hukuksal hareket çeşitli sektörlerin , kendi içinde uzmanlaşmış sürekli birimlerin denetimine sokulmasıdır . Birey hak ve hürriyetlerinin ihlallerini azaltarak ya da ortadan kaldırarak , idari yargının yükünü hafifletmekle bir ön koruma ,bu şekilde idari yargı organlarını hantallıktan çıkararak onları daha etkili kılma biçiminde tamamlayıcı koruma işlevi yerine getiriyor olmaları bu hukuksal hareketin görünümüdür<sup>50</sup>.

Amerika Birleşik Devletlerin 'de tarihsel gelişimin sonucu olarak ekonomik ve sosyal konularda idarenin kural koyma , karar alma ve uygulama yetkilerini kullanarak bu alanı düzenleme işlevlerini üstlenmesi ve bunları karşılayacak idarelerin kurulmasını gerekli kıldı . Böylece çeşitli adlar altında Amerika Birleşik Devletlerinde bağımsız idareler kuruldu<sup>51</sup>. Bu kurulan bağımsız idarelerin birisi de Federal İletişim Komisyonu ( Federal Communication Commission -FCC ) dur. Bu komisyon sağlanmış çeşitli ayrıcalıklarla bağımsızlığı gerçekleştirilmiştir<sup>52</sup>. FCC 'ye özerk bir nitelik tanınarak sadece kongreye karşı sorumlu tutulmuştur<sup>53</sup>.

Bağımsız idari otoritelerin en gelişmiş olduğu ülke Fransa 'dır.<sup>54</sup> Fransa gibi merkezi ve oldukça geleneksel yapıya sahip bir idare modelinde , idari hizmetlerin gitgide daha teknik ve karmaşık bir hal alması ,devletin ekonomik ve sosyal alanlardaki denetim ve gözetim fonksiyonlarını yerine getirmede klasik denetim usullerinin yetersiz ve etkisiz kalması gibi sebepler , Fransız Anayasa ve İdare düzenine yabancı bağımsız idari otoritelerin doğuşuna yolaçtığı ifade edilmektedir.<sup>55</sup>

Fransa 'da bağımsız idari otoritelere duyulan ihtiyacın en önemli sebeplerinden birisi de "hukuka uygunluk" denetimi yapmakla sınırlı olan idari yargı yerlerinin , idareye bırakmış oldukları "yerindelik" alanını hukuksal çerçevede tutma arzusu ve çabasıdır . Türk ve Fransız idare hukukunda idare hakimi hukuka uygunluk denetimi yapmakla sınırlıdır ( Anayasa madde 125/4). Bunun sonucunda idare hakimi

<sup>50</sup> KABOĞLU ,a.g.e.,s.107

<sup>51</sup>SOYBAY , a.g.m.,s.49

<sup>52</sup> İLAL Ersan , Radyo Hürriyeti Özerklik ve 1961 Anayasası , İÜHF yayınları , İstanbul , 1972,s.73

<sup>53</sup> SARMAŞIK Jale ,Radyo - Televizyon Yayıncılığında Denetim Yöntemleri , İstanbul ,1993 ,s.53

<sup>54</sup> KABOĞLU ,a.g.e.,s.105 ( 2 nolu dipnot )

<sup>55</sup> SOYBAY ,a.g.m.,s.49

ne idarenin yerine geçerek işlem yapabilir ne de idareye emir verebilir . Bu durumun ortaya çıkardığı hukuksal korunma ihtiyacını karşılamaya yönelik çözüm ve yöntem arayışları çeşitli hukuk sistemlerinde yargı yeri niteliğinde olmayan yürütmeye karşı bağımsız çeşitli modeller ( Ombudsman gibi ) geliştirilmiştir . Bu çerçevede 1970 'li yıllardan itibaren Fransa 'da da bu tür bağımsız idari birimler geliştirilmeye başlanmış olup çeşitli sektörlerde bu kurumlar kurulmuştur<sup>56</sup> . Bugün Fransa 'da bulunan bağımsız idari otorite niteliğindeki kurumlardan bir tanesi de 17 Ocak 1989 tarihli kanunla kurulan "Görsel ve İşitsel Yüksek konseyi" (CSA)dir<sup>57</sup> .

## 2)Bağımsız İdari Otorite Olarak ; RTÜK

Görsel ve işitsel nitelikli kitle haberleşmesinin özel bir biçimde denetlenmesi siyasi organlardan çok bağımsız idari otorite niteliğine sahip kurumlara verilmektedir . 1970 'li ve 1980 'li yıllarda Avrupa devletlerinin büyük kısmında kitle haberleşme alanında iktidar karşısında organik ve fonksiyonel bağımsızlığa sahip bulunan çok önemli yetkilerle donatılmış olan bağımsız idari otoriteler oluşturulmuştur . Bu özerk kurul ya da komisyonlar düzenleyici nitelikte yetkilerden müeyyide uygulama yetkilerine değin bir çok görevlerle ve yetkilerle kitle haberleşme hürriyetinin gerçekleşmesinde önemli bir denetim rolü oynamaktadırlar.<sup>58</sup>

1990 ' lı yılların başından itibaren Türkiye' de de çok sesliliğin radyo-televizyon yayıncılığına hakim olması ile radyo - televizyon yayıncılığını düzenlemek , denetlemek ve idari nitelikte müeyyideler uygulamak amacı ile "Radyo ve Televizyon Üst Kurulu" kuruldu . Radyo - televizyon yayıncılığını düzenlemek ve denetlemek amacı ile çok önemli yetkilerle donatılmış , özerk , tarafsız bir kamu tüzelkişiliği olarak kurulan " Radyo ve Televizyon Üst Kurulu" ülkemizde kurulmuş

<sup>56</sup> SOYBAY ,a.g.m.,s.49

<sup>57</sup> SARMAŞIK , a.g.e.,s.53 ; GİRİTLİ , a.g.p.,s.36

<sup>58</sup> KABOĞLU ,a.g.e.,s.265

olan bağımsız idari otorite niteliğine sahip bir yerinden yönetim kuruluşudur ( kamu kurumudur ).<sup>59</sup>

Radyo ve Televizyon Üst Kurulunu düzenleyen 3984 sayılı kanunun kuruluş başlıklı 5. maddesinde Üst Kurul'un özerk ve tarafsız bir kamu tüzelkiliğine sahip olduğu vurgulanarak Anayasa'nın 123. maddesine uygun olarak kanun ile yeni kamu tüzelkişiliği kurulmuştur . Üst Kurul'un kamu tüzelkişiliğine sahip olması bağımsız idari otorite kavramında ifade edilen "idare" olma niteliğini Üst Kurula sağlamaktadır . Bir hizmet yerinden yönetim kuruluşu (kamu kurumu) niteliğine sahip olmanın en belirgin özelliği yürütülebilir nitelikte kararlar alarak bunları uygulayabilmektir . Üst Kurulu ihdas eden 3984 sayılı kanunun Üst Kurul'un görev ve yetkilerini düzenleyen 8. maddesi başta olmak üzere , 8. maddenin atıf yaptığı 16. madde, müeyyideler bölümündeki 33. ve 35. maddeler incelendiği zaman Üst Kurul'un yürütülebilir nitelikte işlemler yapmak ve bunları uygulamak yetkilerine sahip olduğunu görmekteyiz . Kanunda ifade edilen bu görev ve yetkiler "Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik" de<sup>60</sup> Üst Kurul'un görev ve yetkileri başlığı altında 6. maddede 27 fıkra halinde düzenlenmiştir .

Kamu tüzelkişisi yani kamu kurumu olmanın bir diğer özelliği de Anayasa'nın 124/1. maddesinde "... kamu tüzelkişileri , kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelik çıkarabilir" şeklinde ifade edilen yönetmelik çıkarabilme yetkisidir . Anayasa 124/2. maddesinde de " hangi yönetmeliklerin Resmi Gazete 'de yayınlanacağı kanunda belirtilir" diyerek bazı yönetmeliklerin farklılığına dikkat çekmiştir . Kanununda Resmi Gazete 'de yayınlanacağı belirtilen yönetmelikler "uygulama yönetmelikleri " oldukları bunların "alelade yönetmelikler" olmadıkları , ilgililerin ilgisine ulaşabilme amacı taşıdığı ifade edilmektedir .<sup>61</sup> Radyo ve Televizyon Üst Kurulu 'nu düzenleyen kanunun yedinci bölümündeki yönetmelikler başlıklı 40. maddesinde Üst Kurul'un yönetmelik çıkarma yetkisi belirtilerek " Üst Kurul ve

<sup>59</sup> KABOĞLU ,a.g.e.,s.265

<sup>60</sup>RTÜK yayını, s.25

<sup>61</sup> TEZİÇ Erdoğan, Anayasa Hukuku ,Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş. ,1.Bası, İstanbul , 1986,s.57 ;

teşkilatının çalışma esas ve usulleri , kanal ve frekans tahsisi şartları ve ihale usulleri ile telif ve yapımçı haklarını koruma esas ve usulleri Üst Kurul tarafından hazırlanan yönetmeliklerle düzenlenir” diyerek , maddenin son cümlesinde de bu yönetmeliklerin Resmi Gazete ‘de yayınlanarak yürürlüğe gireceği ifade edilmiştir .

Radyo ve Televizyon Üst Kurul’unun görev ve yetkileri kapsamına giren konularda yapmış olduğu işlemler , başta yönetmelik çıkarma yetkisi olmak üzere idari işlemler olup yargı denetimine tabidirler. Kanunun yetkili mahkeme başlıklı 39. maddesi Üst Kurul ‘un yapacağı işlemlerin yargısal denetime tabi olacağını kabul ederek “ Üst Kurul aleyhine açılacak idari davalarda Ankara mahkemeleri yetkilidir” şeklinde bu hususu ifade etmiştir . Bu özelliğinden de anlaşıldığı üzere Üst Kurul bir yargı organı değildir .

Radyo ve Televizyon Üst Kurulu hizmet yerinden yönetim kuruluşu olmasının yanında Türk İdare Hukukun’da türünün ilk örneği olarak bağımsız bir niteliğe de sahiptir . Bağımsızlık Üst Kurul’ un idarenin bütünlüğü dışına çıkması anlamına gelmemekte yani idarenini bütünlüğü içerisinde yer aldığı halde idarenin hiyerarşik yapısı dışında bulunmaktadır . Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarını idarenin bütünlüğü içerisinde tutmak yani idarenin bütünlüğünü sağlamak amacı ile idari vesayet denilen denetleme şekliyle diğer bir (merkez konumundaki ) kamu tüzelkişisi ile denetlenmesi yapılmaktadır. Üst Kurul ‘un kuruluş kanunu olan 3984 sayılı kanunda , Üst Kurul üzerinde başka hiçbir kamu tüzelkişisinin veya yürütme organının idari vesayeti bulunmamaktadır.

Üst Kurul ‘un bağımsızlığı öncelikle kanunu 5. maddesinde ifade edilen “özerklik”le sağlanmaktadır . Üst Kurul mali ve idari yönden özerkliğe kavuşturulduğu için idareye karşı tam bir bağımsızlığa sahiptir . Üst kurul ‘un görev ve yetki alanına giren işleri yaparken yapmış olduğu işlemler için herhangi bir başka idari makamın onamasına gerek duymamakta , gerek kendi işlerini düzenlemede gerekse dışarıya karşı yapmış olduğu işlemlerde tam bir bağımsızlık içerisinde hareket edebilmektedir.

Üst Kurul 'un denetime tabi (yaptığı idari işlemlerin yargısal denetimi hariç) olan tek tasarrufu bütçesi ve kadro cetvelleridir. Mali kaynaklar ve bütçe başlığını taşıyan kanunun 12. maddesi “Üst Kurul 'un bütçesi ve kadro cetvelleri Türkiye Büyük Millet Meclisi bütçesiyle birlikte Plan ve Bütçe Komisyonun'da incelenir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi genel kurulunda görüşülerek karara bağlanır” şeklinde Üst Kurul 'un bütçesi ve kadro cetvellerinin Meclis Genel Kurulunca karara bağlanacağını düzenlemiştir. Meclis Genel Kurulu idari bir makam olmamakla yapılan bu denetim idari vesayet olmamaktadır.

Kanunun Hükümetle ilişkiler başlığını taşıyan 14. maddesinde “Hükümetin Üst Kurul ile ilişkileri Başbakan tarafından yürütülür“ denilmektedir . Kanunda Başbakana Üst Kurul 'un işlemlerini denetleme, onaylama gibi idari vesayet kapsamına girebilecek bir yetki verilmemiştir. Hükümetle Üst Kurul 'un ilişkilerini bilgi verme , danışma , gibi istişari nitelikteki işler olarak yorumlamak gerekmektedir . Kanunun 25. maddesinde Başbakana tanınmış olan yayımları durdurma yetkisini de Başbakan Üst Kurul vasıtasıyla kullanamaz . Üst Kurul gerek Başbakana , gerekse hükümete karşı tam bir bağımsızlık içerisindedir

Bağımsız idare otorite kavramındaki bağımsız olmak ifadesi idareye idareye bağımlı olmamak şeklinde kullanılmakta ise de bu tür kuruluşların çıkar gruplarına da bağımlı olmamalarını ve dolayısı ile yapacakları işlemlerde tarafsız davranabilmelerini amaçlayan bir tarafı da bulunmaktadır . Kanunun 5. maddesinde Üst Kurul 'un tarafsız olma özelliği vurgulanarak görev ve yetkileri dahiline giren işlemlerde çıkar gruplarına karşı bağımsız bir şekilde hareket etmelerinin gerekliliği ifade edilmiştir .

Kanun , Üst Kurul 'un tarafsızlığını belirtmekle kalmayarak , Üst Kurul üyeliği ile bağdaşmayan haller başlığını taşıyan 9. maddesinde de Üst Kurul üyelerinin ve belirli dereceye kadar olan kan ve sıhri hısımlarının radyo - televizyon yayını yapan kuruluşlara ortak olmamaları gibi yasaklar getirerek Üst Kurul üyelerinin çıkar grupları ile bağlarının olmamasını yani yayıncı kuruluşlar karşısında bağımsız olmalarını ve dolayısı ile görev ve yetkilerini kullanırken tarafsız kalmalarını sağlamaya çalışmıştır .

Bağımsız idari otorite niteliğine sahip olan kamu kurumlarının esas fonksiyonları denetleme ve düzenleme yaparak kurulmuş oldukları sektörün hürriyetini korumak ve o sektörde yapılan ihlalleri en kısa sürede gidermektir. Radyo ve Televizyon Üst Kurul 'unu bu çerçevede değerlendirdiğimizde , Üst Kurulu kuran kanunun Üst Kurula vermiş olduğu görev ve yetkilerin radyo - televizyon yayıncılığının daha iyi yapılmasını sağlamak amacı ile ilgili teknik düzenlemeler (frekans planlaması yapmak ,kanal ve frekans bandı tahsis etmek gibi ), yayıncılıkla ilgili ilkeleri ihlal eden kuruluşları uyarmak ve ihlalleri önlemek amacı ile caydırıcı nitelikte müeyyideler uygulamak gibi radyo ve televizyon hürriyetini korumaya yönelik olduğunu görmekteyiz.

Bağımsız idari otoriteler birer mahkeme olmayıp idari kuruluş olmalarına rağmen genel idari usullere pek uymayan yarı - yargısal (idari ceza hukuk kapsamında ) nitelikli usuller izleyerek görev yapmaktadırlar . Bu çerçevede Üst Kurul 'un kuruluş kanununa baktığımız zaman , Üst Kurul 'un normal bir hizmet yerinden yönetim kuruluşu olmayıp ,denetleme ve düzenleme yapan bir kamu kurumu olduğunu görmekteyiz. Bu denetleme görevi sonunda yayıncı kuruluşun ihlallerini görürse , bir yargı kararı niteliği tayımayan tamamen idari işlem niteliğinde müeyyideler uygulayabilmektedir. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmeliğin 13,14,ve15. maddelerinde , Üst Kurul 'un toplanması , karar nisabı , görüşme usulü ve oylamaların nasıl yapılacağı düzenlenmiştir . Bu maddeler incelendiğinde görülmektedir ki Üst kurul bir yargılama işlemi yapmamakla birlikte görev ve yetkilerinin uygulanması genel idari usullere de pek uymamaktadır. Bu tür bir idari kurumla Türk İdare Teşkilatı yeni tanıştığı için doktrinde bazı yazarlar idari bir kuruluş olan Üst Kurul 'un ceza verme yetkisinin bulunmadığını ifade etmektedirler.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> YARSUVAT , a.g.m.,s.29

## (II) RTÜK 'ün Oluşumu , İşleyişi ve Teşkilatı

### A)RTÜK 'ün Oluşumu ve Üyelerin Özellikleri

#### 1)Üye Olabilme Şartları

Radyo ve Televizyon Üst Kurulu , radyo ve televizyon yayıncılığında düzenleme ve denetleme yapacağı için kanun koyucu bu konuyu dikkate alarak Üst Kurul üyelerinde bazı özelliklerin bulunmasını aramıştır . Kanun , 'Seçimi Görev Süresi' başlığını taşıyan 6. maddesinde "Üst Kurul basın , yayın , iletişim ve teknolojisi, kültür , din , eğitim , hukuk alanlarında birikimi olanlardan ve yükseköğretim görmüş ..." olanlardan oluşacağını öngörmektedir . Üst Kurul' un görev ve yetkileri teknik ve sosyal içerikli olması sebebiyle bu kurulda görev yapacak üyelerinde sosyal bilimlerde ya da iletişim teknolojisinde deneyimi olan kişilerden oluşması gerektiği inancı ile kanun koyucu böyle bir düzenlemeye gitmiştir.

Kanununun 6. maddesi ayrıca Üst Kurula üye olabilmek için "...Devlet memuru olma niteliğine sahip" kişi olmayı da üyelik şartı olarak düzenlemiştir . 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu 'nun 48. maddesinde devlet memuru olabilme şartları genel olarak düzenlenmiştir. Bunlar , vatandaşlık, yaş , öğrenim , mahkumiyet , askerlik ve sağlıkla ilgili beş ayrı konuyu kapsamaktadır.<sup>63</sup>

Devlet memuru olabilmek için vatandaşlık şarttır . Bunun kazanılma biçimi önemli değildir. Bu genel vatandaşlık şartı Üst Kurul üyeleri içinde geçerli olup Üst Kurul üyeleri sadece Türk vatandaşlarından seçilebilirler.

Devlet memuru olabilmek için aranan diğer genel bir şartta yaş şartıdır . Devlet memuru olabilmek için 18 yaşını doldurmuş olmak gerekmektedir. Bu şart Üst Kurul üyeleri içinde geçerli olup , Üst Kurul'a seçilebilmek için asgari 18 yaşını doldurmak gerekmektedir.

Devlet memurları kanunu genel öğrenim durumu olarak orta okul mezuniyetini yeterli görmektedir . Yukarıda da belirttiğimiz gibi bu genel kanunun

<sup>63</sup> GÜNDAY , a.g.e.,s.378

yanında özel kanun niteliğinde olan 3984 sayılı kanun Üst Kurul'a belirli konularda birikimi olan yükseköğretim görmüş kişilerin üye olabileceğini kabul etmekle bu genel düzenlemeden ayrılmaktadır.

Devlet memuru olabilmenin diğer bir şartı da kamu haklarından mahrum bulunmamak ve bazı suç ve cezalardan mahkum olmamaktır. Bu şartın kapsamı şu şekildedir <sup>64</sup>;

-Taksirli suçlar hariç olmak üzere herhangi bir suçtan ağır hapis veya altı ay hapis cezası ile mahkum edilenler memur olamazlar. Ancak cezası tecil edilmiş olması halinde böyle bir mahkumiyet memur olmaya engel teşkil etmez .

- Devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlarla zimmet, irtikap , rüşvet , hırsızlık , dolandırıcılık , sahtecilik , inancı kötüye kullanma , dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı veya şeref ve haysiyet kırıcı suçtan veya istimal ve istihlak kaçakçılığı hariç kaçakçılık , resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırmak , devlet sırlarını açığa vurma suçlarından dolayı hükümlü bulunanlar cezanın biçimi ve süresi ne olursa olsun memur olamazlar . Bu gibi suçlar sebebiyle verilen cezalar tecil edilmiş bile olsa memuriyete engel teşkil ederler. Hatta bu gibi suçlardan dolayı verilen cezalar affa bile uğrasa memuriyete engeldir.<sup>65</sup> Bu belirtmiş olduğumuz mahkumiyete ilişkin hükümler Üst kurul üyeleri içinde geçerlidir.

Bir kişinin devlet memuru olabilmesi için aranan bir diğer şartta askerlikle ilgilidir . Bir kimsenin memur olabilmesi için askerlikle ilişkisinin bulunmaması gerekmektedir . Üst Kurul Üyeleri için bu şartı askerliği yapmış olmak şeklinde yorumlayabiliriz . Bu şart çerçevesinde , askerlik çağı geldiği halde askerlik yapmasına engel fiziki bir engeli bulunması sebebiyle askere alınmayan bir kişinin, diğer şartlar bulunuyorsa Üst Kurula üye olabilmesinde bir sakınca olmasa gerek.

Devlet memurları kanununda devlet memuriyeti için aranan diğer bir şartta sağlık şartıdır . Devamlı surette görevini yapmaya engel teşkil eden vücut veya akıl hastalığı ya da sakatlığının bulunması devlet memuriyetine engeldir. Üst Kurul üyelerinin de böyle bir probleminin bulunmaması gerekmektedir.

<sup>64</sup> GÜNDAY , a.g.e.,s.378

<sup>65</sup> GÜNDAY , a.g.e.,s.379



Bu belirtmiş olduğumuz genel memuriyet şartları veya 3984 sayılı kanunun 6. maddesindeki özel şartlardan birisi kendisinde bulunmayan herhangi bir kişi Üst Kurula üye seçilmesi durumunda bu üyenin üyeliğinin devam edip etmeyeceği tartışılması gereken bir konudur. Bu şartlar kendinde bulunmayan bir kişi üye olarak seçilir de bu kişi üyelikten istifa ederse, böylelikle bu kişinin üyeliği sona erecektir.

Eğer memuriyet şartları ve diğer şartlar kendisinde bulunmayan bir kişi üye seçilir de istifa etmezse ne olacaktır?. Bu noktada Üst Kurul üyelerinin hukuki statülerine ve göreve başlaması için yapılan işlemin incelenmesi gerekmektedir. 3984 sayılı kanunun 10. maddesinin beşinci fıkrası “Üst Kurul üyeleri Türk Ceza Kanunu uygulaması bakımından Devlet memuru sayılırlar” hükmünü içermektedir. Kanunun diğer maddelerini incelediğimiz zaman belirli konuların dışında Üst Kurul üyelerinin 657 sayılı kanuna tabi olmadığını görmekteyiz dolayısı ile Üst Kurul üyeleri hakkında karar verecek herhangi bir birim bulunmamaktadır. Eğer normal devlet memuru olmuş olsalardı üyelik için geçerli şartları haiz olmayan bir üyenin üyeliği idari bir işlemle sona erdirilebilirdi. Üst Kurul un kendisinin, görev ve yetkileri arasında da üyelik şartları bulunmayan üyenin görevine son verme yetkisi bulunmamaktadır (kanunun 9. maddesinde üyelikle bağdaşmayan bazı haller sayılmış ve bu durumda Üst Kurul vereceği bir kararla üyesinin görevini sona erdirebilmektedir). Böyle bir halde yargı kararlarıyla da üyelik sona erdirilememektedir. Kanaatimizce böyle bir halin varlığında üyeliği sona erdirme işlemi idare hukuku genel prensiplerenden olan usulde ve yetkide paralellik gereğince Üst Kurul’un oluşumunu sağlayan yasama organı tarafından, Üst Kurul’un oluşumu usulünce üyenin üyeliği sona erdirilmelidir. Her ne kadar yasama organınca bir seçim şeklinde Üst Kurul oluşturulsa da bu seçim idare fonksiyonuna ait bir işlemdir<sup>66</sup>

Üst Kurul’a üye olanlara kanun, Anayasa’nın 71. maddesine uygun olarak, 10. maddesinin son fıkrasında mal bildiriminde bulunma yükümlülüğü getirmiş ve şu şekilde düzenlemiştir, “Üst Kurul üyeleri her yıl Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına mal bildiriminde bulunurlar”.

---

<sup>66</sup> ÖZAY, “RTÜK...”, s.59

## 2) Üyelikle Bağdaşmayan Haller

Üst Kurul , özerk ve tarafsız bir kamu tüzelkişiliği niteliğinde olması (kanun m. 5) sebebiyle kanun koyucu Üst Kurul 'un tarafsızlığını sağlamak için Üst Kurul üyelerine maddi ve hukuki yönden bazı ayrıcalıklar sağlamakla kalmamış , Üst Kurul üyelerine tarafsızlığı zedeleyici nitelikte olduğuna inandığı bazı ilişkileri yasaklamıştır.

Kanun koyucu Üst Kurul üyelerine maddi yönden bazı ayrıcalıklar tanıyarak onların ekonomik yönden ve sosyal haklar yönünden başkalarına muhtaç olmadan görev yaparak tarafsız kalmasını istemiştir . Kanunun , Üst Kurul üyelerinin teminat ve mali haklar , başlığını taşıyan 10. maddesinde bu hükümleri düzenlemiştir. Kanunun 10/1 . maddesinde üyelerin görev sürelerinde “ 657 sayılı Devlet Memurları kanunu ile ek ve değişikliklere göre en yüksek devlet memurunun almakta olduğu aylık (ek gösterge dahil ) sosyal yardımlar ile zam ve tazminatlar ödenir “ şeklindeki bir düzenleme ile mali yönden üyelere çok iyi denilebilecek haklar sağlayarak üyelerin ekonomik olarak bağımlı olmamalarını temin etmeye çalışmıştır .

Üst Kurula seçilen üye kamu görevlisi ise “ seçildikleri görev süresince kurumlarından ücretsiz izinli sayılırlar . Ancak bu görevde geçecek süre mesleklerinde geçmiş ve mümtazen terfi etmiş sayılırlar “ diyerek kamu görevlilerinin haklarından olanlardan ilerleme ve terfi hakkını düzenleyerek Üst Kurul üyelerinin görev sürelerinde ilerleme ve terfi problemleri yaşamamalarını ve böylece rahat çalışmalarını istemiştir .

Kanunun 10/3. maddesinde de sosyal haklar yönünden teminatlar getirerek Üst Kurul üyelerinin seçilmeden önce tabi oldukları sosyal güvenlik kuruluşları ile ilişkilerinin devam edeceği , herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşu ile ilgisi olmayanlar istekleri halinde Sosyal Sigortalar Kurumu ile ilişkilendirilecekleri , emekli olanların ise emekli aylıklarının ödenmesine devam olunacağı kabul edilerek sosyal haklar yönünden , gelecekle ilgili endişelerinin bulunmaması istenmiştir .Ayrıca kanunun 10/4. maddesinde “seçildikleri görev sürelerinde ve seçildikleri geldikleri

görevlerden alınamazlar “ hükmünü getirerek Üst Kurul üyelerinin tam bir tarafsızlık içerisinde çalışmalarını kanun koyucu sağlamaya çalışmıştır .

Kanunun 10 . maddesinde Üst Kurul üyelerine çok iyi denilebilecek haklar ve güvenceler sağlanmasına rağmen , denetleme ve düzenleme asli görevleri olan bu kamu kurumunun üyelerinin çıkar gruplarına da bağımlı olmamaları ve böylece görev ve yetkilerini kullanırken tarafsızlıkları sağlanmak istenmiştir .Kanunun ‘Üst Kurul Üyeliği ile Bağdaşmayan Haller ’ başlıklı 9. maddesinde “Üst Kurul üyeleri ile 3. dereceye kadar (dahil ) olan kan ve sıhri hısımları özel radyo ve televizyon şirketlerinde ortak ya da yönetici olamazlar ,Üst Kurul üyeliği süresince resmi veya özel başkaca hiçbir görev alamazlar , özel veya kamu yayın kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren konularda doğrudan doğruya veya dolayısı ile taraf olamaz ve bu konularda hiçbir menfaat sağlayamazlar , aksine davrananlar görevlerinden çekilmiş sayılırlar.Bu husus Üst Kurul tarafından resen veya yapılacak müracaatların değerlendirilmesi sonucunda karara bağlanır .” Kanun bu maddesinde açıkça görüldüğü üzere çıkar gruplarına karşı bağımlılığı önlemek istemiştir. Yayıncı kuruluşlarla ilişkilerinin olmamasını ve Üst Kurul üyelerinin çıkar gruplarına karşı tarafsız biçimde davranarak yetkilerini kullanmasını amaç edinen bu düzenleme yerinde olmakla birlikte eksik olduğu kanaatindeyiz . Üst Kurul ‘a üye olabilme şartları başlığı altında incelediğimiz konuda , Üst Kurul üyeliği için gerekli şartları bulunmayan bir üyenin de Üst Kurul üyeliği ile bağdaşmayan haller kapsamına alınması ve böyle bir halin varlığında istifa etmeyen üyenin , 9. maddenin ikinci fıkrasındaki hüküm çerçevesinde Üst Kurul tarafından karara bağlanarak üyeliği sona erdirilebilmelidir.

Üst Kurul ‘un tarafsızlığını sağlamak amacı için yayıncı kuruluşlarla belirli konularda ilişkilerinin olmaması düzenlenmesine rağmen , Üst Kurul üyelerini aday gösteren siyasi partilerle olan ilişkileri konusunda tarafsızlığı tam sağlayacak bir düzenlemenin var olduğunu söyleyemeyiz . Kanunun 9. maddesinde “ Üst Kurul üyelerinin , Üst Kurul üyeliği süresince resmi veya özel başkaca bir görev alamazlar” ifadesi bulunmaktadır . Bu ifade kapsamına yani bir Üst Kurul üyesinin üyeliği süresince hiçbir partiye üye olamamak ve partide görev yapmamanın girdiği

kanaatindeyiz . Üst Kurul üyelerinin siyasi partilerle olan ilişkileri daha net ve kapsamlı bir biçimde düzenlenmelidir . Aşağıda Üst Kurul üyelerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce seçilmesinin tarafsızlıkla bağdaşp bağdaşmadığı konusunu inceliyeceğiz ancak seçimlerin tarafsızlığı etkileyip etkilememesinden ayrı olarak Üst Kurul üyelerinin siyasi partiler karşısında tarafsızlığını bir ölçüde de olsa sağlamak için Meclis'te Üst Kurul için aday gösterilen üyelerin aday gösteren parti ve diğer partilerle geçmişte ve Üst kurul üyeliği süresince organik bir bağının bulunması yani siyasi partilere üye olması ve partide görev almış olması üyelikle bağdaşmayan hallerden sayılması gerektiği şeklindeki bir düzenleme bir ölçüde de olsa siyasi partilere karşı Üst Kurul üyelerinin tarafsızlığını sağlayacağı kanaatindeyiz .

Üst Kurul'un , bir üyesinin üyelikle bağdaşmayan hallerinden dolayı Üst Kurul üyesinin görevinden çekilmiş olacağı yolunda vereceği karar yürütülebilir nitelikte bir idari işlem olmakla işlemin muhatabı tarafından iptal davasına konu olabilecektir . Bu kararın muhatabı olan kişi kanunun 39. maddesi gereğince Ankara idare mahkemelerinde iptal davası açabilecektir .

### **3) Seçim ve Görev Süresi**

#### **a) Kanunda Düzenlenişi**

Üniversiteler gibi bir şahıs topluluğu niteliği bulunmayan yani korporasyon olmayan özerk nitelikteki bir hizmet yerinden yönetim kuruluşu (kamu kurumu ) olon Üst Kurul'un üyelerinin de göreve gelme şekilleri dışardan görevlendirme şeklinde olmaktadır<sup>67</sup> . Kanun koyucu bu "kişi" ve parasıda olduğu için "mal topluluğuna" verdiği önem sebebiyle Üst Kurulu oluşturacakların herhangi bir kamu kurumundaki gibi idare tarafından değil de bir seçimle , "yasama organı kararıyla" atanmasını istemiştir.<sup>68</sup> Üst Kurul üyeleri yasama organınca değil de herhangi bir idare tarafından atanmış olsaydı bu kamu kurumunun bağımsızlığına

<sup>67</sup>ONAR , a.g.e.,s.888

da (bağımsız idari otorite kavramı çerçevesinde) gölge düşeceği kanaatindeyiz. Ayrıca tarafsız olmanın önemli gerçekleşme araçlarından birisi olarak da bu kurum üyelerinin yürütme organınca veya herhangi bir bakan tarafından atanmamış olmaları gelmektedir.

Kanunun 6. maddesi Üst Kurul üyelerinin seçimini düzenlemiştir. Üst Kurul'un seçimi Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde yapılır ve Üst Kurul 9 üyeden oluşur. Bu üyelerin 5'i iktidar partisi veya partilerinin göstereceği aday, 4'ü de muhalefet partilerinin göstereceği adaylardan oluşur. Yani üyelerin 5 tanesi iktidar, 4 tanesi muhalefet kontenjanına aittir. Bu düzenleme ilginç sonuçlar doğurabilecek bir düzenlemedir. İktidarda iken üyelerin büyük kısmını iktidar kontenjanından kendi gösterdiği adaylarla dolduran bir parti zamanla muhalefete geçerse ve bu parti muhalefette iken muhalefet kontenjanından boşalma olur sözkonusu parti muhalefet kontenjanından göstereceği adaylarla bu boşalan muhalefet kontenjanını da doldurursa, Üst Kurul üyelerinin büyük çoğunluğu bu partinin üyelerinden oluşacaktır. Sözkonusu parti iktidarda veya muhalefette iken Üst Kurul üyelerinden tekrar bir boşalma olur da bu boşalan kontenjan da sözkonusu partinin mecliste bulunduğu durum (iktidar veya muhalefet kontenjanından) kontenjanından olursa ve bu partinin göstereceği adaylar seçilse Üst Kurul'da tamamen bir partinin üyelerinin bulunması ihtimali (zorda olsa) bulunmaktadır.

Kanunun 6. maddesinin 8. fıkrasının son cümlesinde ilk seçimlerden sonraki boşalma durumlarında da boşalma hangi kontenjandan olmuşsa yeni üyenin de aynı kontenjandan ve boşalan üye sayısının iki katı aday gösterilerek yapılan seçimle göreve başlayacağı belirtilmiştir. Böylelikle Üst Kurul için seçim yapılacağı hallerde seçilecek aday sayısının iki katı aday gösterilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Boşalma durumlarında (hangi sebeple olursa olsun) boşalma tarihinden ve boşalma tarihinde meclis tatilde ise tatilin bitiminden başlayarak bir ay içinde yeni üyenin seçileceğini kanun düzenlemiştir. Boşalma durumunda iktidar partisi kontenjanından boşalmışsa, tek parti iktidarda ise ve örneğin bir kontenjan boşalmışsa, Üst Kurul için gösterilecek her iki adayda bu parti belirler, iki parti iktidarda

---

<sup>68</sup> ÖZAY, "RTÜK....",s.59

ise her parti birer aday belirler fakat ikiden çok parti iktidarda ise bir aday en büyük parti tarafından , diğer aday ise diğer partilerin kendi aralarında yapacakları kura çekimi ile belirlenir (kanun m.6/9). Boşalan üyelik iktidar kontenjanından birden fazla olursa ve iktidarda da birden çok parti bulunursa gösterecekleri adayların dağılımı iktidar partilerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanının'daki temsil oranlarına göre belirlenir (kanun m.6/11)

Boşalan kontenjan muhalefet kontenjanından ise ve birtane üyelik boşalmışsa gösterilecek iki adaydan birisini anamuhalefet partisi diğerini ise muhalefet partilerinin göstereceği adaylar arasından yapılacak ad çekme usulüyle belirlenir (kanun m. 6/10) Muhalefetin kontenjanından birden fazla üye boşalması halinde gösterilecek adayların dağılımı muhalefet partilerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanının'daki dağılıma göre belirlenir(kanun m.6/11)

Boşalan üyeliğin yerine seçilen kimse yerine seçildiği üyenin süresini tamamlar (kanun m.6/son) . Bu noktada belirlenmesi gereken bir konu, boşalma ve yenilenme konusudur . Kanununun 6. maddesinin son fıkrası yenilenme durumunda uygulama alanı bulamayacak bir hükümdür .

Kanun koyucu 9 kişiden oluşturduğu Üst Kurul'un üyelerinin görev sürelerini 6 yıl olarak belirlemiştir (kanun m. 6/6) .Fakat kanun koyucu üyelerin hepsinin de aynı anda görevlerinin sona ermemesini ve böylece devamlılıkla yenilenmenin birarada yürütmesini sağlamak istemiştir. Bunu sağlamak amacı ile de kanununun 6. maddesinin 7. fıkrasında üyelerin üçtebiri ( yani üç üyenin ) iki yılda bir yenilenmesini öngörmüştür. Bu yenileme işleminin ilk yıllarda nasıl yapılacağını da kanununun geçici hükümler başlıklı sekizinci bölümünün geçici ikinci maddesinde düzenlenmiştir . Geçici ikinci madde şöyle demektedir: "Radyo ve Televizyon Üst Kurulu üyelerinin yenilenmesine ilişkin 6. maddenin 7'nci fıkrası hükmünün uygulanmasını sağlamak amacı ile ,bunların (Üst Kurul Üyelerinin ) seçiminden iki yıl sonra yapılacak seçimlerde yenilenecek olanları tesbit etmek üzere bu seçimden iki ay önce adçekmeye başvurulur ; dört yıl sonraki yapılacak seçimlerde yenilenecek olan üyenin tesbiti için aynı esasa uyularak adçekilir , ancak ikinci yılın sonunda seçilmiş olan üyeler bu adçekmeye girmezler". Geçici madde iki defa

uygulandıktan sonra hükmünü kaybedecek bir maddedir. Bu maddede görevi sona erdirmek için adçekme işleminin yapılması öngörüldüğü halde bu işlemi hangi merciin yapacağı belirtilmemiştir. Ancak Üst Kurul'un çalışma esas ve usulleri hakkında yönetmeliğin , çeşitli hükümler başlıklı üçüncü bölümünün , Üst Kurul üyelerinin yenilenmesi başlığını taşıyan geçici birinci maddesinde adçekme işleminin Üst Kurul 'da yapılacağı ifade edilmiştir .

Yenileme durumunda üyeliğin boşalması gerçekleşmekle birlikte , üyeleğin boşaldığı başka durumlarda bulunmaktadır . Üyenin istifa etmesi , hayatını kaybetmesi gibi durumlarda da üyelik boşalabildiği gibi üyelikle bağdaşmayan bir halin varlığının tesbit edilmesi sonucunda üyenin Üst Kurul 'dan çekilmiş sayıldığı ve bu durumun Üst Kurulca karara bağlanması (kanun m.9) şeklinde de olabilir . Bunların yanında Üst Kurula üye olacaklarda aranan şartların üyelerin bir veya birkaçında bulunmaması veya kaybedilmesi halinde bu üyelerin üyeliğinin sona erdirilmesi durumunda da üyeliğin boşalması durumu gerçekleşmiş olur.

Üst Kurul üyelerinin seçilmesinde bazı şekil şartlarının varlığını kanun düzenlemiştir . Kanun seçilecek adayların Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığınca Resmi Gazete'de ilan edilmesini bir şekil şartı olarak kabul etmiştir ( kanun m. 6/3) .Türkiye büyük Millet Meclisin 'de yapılacak seçimlerde kime oy kullanılacağına dair görüşme yapılması ve karar alınması yasaklanmıştır ( kanun m. 6/2) . Resmi gazete 'de ilandan sonra en geç on gün içinde gizli oyla seçim yapılır ve iktidarın ve muhalefet partileri tarafından gösterilen adaylar için ayrı ayrı listeler halinde birleşik oy pusulası düzenlenir . Adayların adlarının karşısındaki özel yer işaretlenmek suretiyle oy kullanılır ve seçim sonucunda en çok oyu alan adaylar seçilmiş sayılırlar (kanun m. 6/4-5).

Üst Kurul üyelerinin belirlenmesi için Meclis'te yapılan bu seçimlerde hukuki bir sakatlık bulunması halinde seçim yargı denetimine tabi olacak mıdır?. Yasama organı tarafından yapılsa bile idare işlevine<sup>69</sup> ait olması sebebiyle Üst Kurul Üyelerinin seçimi teorik olarak bir iptal davasına konu olabilecektir<sup>70</sup> . Yargı yeri meselesine gelince Anayasa Mahkemesi düşünülebilirse de Anayasa'nın

<sup>69</sup> İdare İşlevi için bkz. Özay , " Günışığında ..." ,s.317-319

148'nci maddesi ve Anayasa Mahkemesinin kuruluş ve esasları hakkındaki kanunun görev ve yetki başlıklı 18'nci<sup>71</sup> maddesi çerçevesinde , böyle idare fonksiyonuna giren bir seçimin , özel yetkili bir kurum olan Anayasa Mahkemesin' de görülme imkanı bulunmamaktadır.<sup>72</sup>

Anayasa Mahkemesin'de dava edilemeyen böyle bir seçimin idari davaya konu olup olamayacağı düşünülebilir . Öncelikle böyle bir davanın hangi idari mahkemede görüleceği sorunu ortaya çıkar . Danıştay kanununun 24. maddesi Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak bakacağı davaları belirtmiştir . Söz konusu maddede Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak bakacağı davalar sınırlı sayıda olup bu madde çerçevesinde böyle bir seçimin Danıştay'da dava edilemeyeceği açıktır . Bunların dışında idare mahkemelerinde bu davanın açılıp açılmayacağı düşünülebilir . İdari Yargılama Usul Kanununun , idari davalarda genel yetki başlıklı 32. maddesinin birinci bendinde “bu kanunda veya özel kanunlarda yetkili idare mahkemesi gösterilmemiş olması halinde yetkili idare mahkemesi , dava konusu olan İDARİ İŞLEMİ .....yapan İDARİ MERCİN bulunduğu yerdeki idare mahkemesi yetkilidir.“ hükmü bulunmaktadır<sup>73</sup> . 3984 sayılı kanunda yetkili mahkeme 39. maddede düzenlenmesine rağmen burada dava konusu olan işlem Üst Kurul 'un yaptığı işlemlerdir ve davada taraf olacak idari mercii ise Üst Kurul 'dur .

İdari Yargılama Usulü Kanununun 32. maddesi dava konusu işlemin ve davaya taraf olacak merciden söz ederken her ikisinin de İDARİ olmasını istemektedir. Yasama organınca yapılan bu seçimi idare fonksiyonu içerisinde değerlendirmekle idari işlem olduğunu kabul etsek bile bu işlemi yapan organ Yasama Organı olduğu için yani idari merci olmadığı için idare mahkemesinde dava konusu yapılamayacaktır<sup>74</sup> . 3984 sayılı kanunda da söz konusu seçimin bir yargı denetimine tabi olacağı konusunda hiçbir hüküm bulunmamaktadır . Bu belirtmiş olduğumuz gerekçeler sonucunda Üst Kurul üyelerinin seçimi yargı denetimi dışında kalan bir işlemdir diyebiliriz .

<sup>70</sup> ÖZAY, “RTÜK....”,s.59

<sup>71</sup> KUZU, “Türk Anayasa ...”, s.640

<sup>72</sup> ÖZAY, “RTÜK....”,s.60

<sup>73</sup> ÖZAY, “RTÜK....”,s.60

<sup>74</sup> ÖZAY, “RTÜK.....”,s.60



Üst Kurulla ilgili yapılan bir diğer seçim de Üst Kurul Başkanının seçimidir. 3984 sayılı kanunun başkan ve başkan yardımcısı başlığını taşıyan 7. maddesi ile Üst Kurul'un Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmeliğin aynı başlıklı 5. maddesi başkan ve başkan yardımcılarının seçimini düzenlemiştir . Söz konusu maddelerde Üst Kurul'un üyeleri arasından iki yıl süre ile bir başkan seçeceğini ifade etmektedir . Başkanın görevi Üst Kurulca alınan kararları uygulamaktır . Seçilen başkan kendisine bir başkan yardımcısı seçer burada Üst Kurul'un onayına sunar . Başkan yardımcısının görev süresi başkanın ki ile sınırlıdır . Kanunun bu maddesinde başkanın seçiminde ve başkanın seçtiği başkan yardımcısının onanmasında gerekli sayı belirtilmemiştir . Üst Kurul 'un genel karar sayısı olan beş kişinin oyu bu seçim ve onay için gerekli sayıdır . Çünkü buradaki başkan seçimi ve başkan yardımcısının onanması işlemleri Üst Kurul 'un bir kararı niteliğindedir . Seçilmiş olan başkan yardımcısı kurul görevlerinin yapılmasında başkana yardım eder ve başkanın bulunmadığı hallerde ona vekillik eder . Her ikisinde bulunmadığı hallerde üyelerden en yaşlısı kurula başkanlık eder.

#### **b)Seçimin Anayasaya Uygunluğu Sorunu**

Üst Kurul seçimi ile ilgili tartışmalı olan bir konu da Üst Kurul üyelerinin Meclis tarafından seçilmesinin doğru olup olmadığıdır . Yani Üst Kurul üyelerinin Meclis tarafından seçilmesinin , Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkilerine aykırı olup olmadığı meselesidir.

Kanunun Meclis Anayasa Komisyonu müzakerelerinde komisyon üyesi Coşkun KIRCA konuyu Anayasanın 'Türkiye Büyük Millet Meclisinin Görev ve Yetkileri' üst başlığı altındaki 87. maddesinde düzenlenen Meclisin genel yetkileri ve görevleri çerçevesinde değerlendirerek 87. maddede sayılan yetki ve görevlerin tahdidi olduğunu (sınırlayıcı) , tadadi (örnekleyici) olmadığını ifade etmektedir.Kırca, Anayasa 'nın 87. maddesinde veya başka maddelerinde Üst Kurul üyelerinin seçiminin Meclisin görevlerinden olduğunu ifade eden bir hükmün bulunmadığını belirterek Meclisin Üst

Kurul üyelerini seçmesini Anayasaya aykırı buluyor<sup>75</sup>. Doktrinde de bazı yazarlar aynı sorunu 87. madde kapsamında değerlendirerek Türkiye Büyük Millet Meclisinin böyle bir yetkisinin olmadığını bu durumun Anayasaya aykırı olduğunu ifade etmektedirler<sup>76</sup>. Üst Kurul üyelerinin Meclis tarafından seçilmesinde tartışılması gereken iki konu bulunmaktadır bunlardan birincisi böyle bir seçimin Anayasaya aykırı olup olmadığı diğeri ise böyle bir seçimle oluşan kurulun tarafsız olup olamayacağı sorunudur.

Anayasa'nın 87. maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri genel olarak düzenlenerek şu ifadelere yer verilmiştir ;“Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri kanun koymak , değiştirmek ve kaldırmak ; Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek ;Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek; .....; Anayasanın 14. maddesindeki fiillerden dolayı hüküm giyenler hariç olmak üzere , genel ve özel af ilanına , mahkemelerce verilip kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir”. Üst Kurul üyelerinin Meclis tarafından seçilmesinin Anayasaya uygunluğunu kanun kavramı çerçevesinde değerlendirmek gerektiği kanatindeyiz. Daha önce şunu ifade etmemiz gerekir Anayasanın 87. maddesine göre Meclisin görev ve yetkileri sınırlı mıdır ? sorusuna madde metninin yazılışından , lafız olarak bir sınırlamanın bulunmadığı kanaatini taşıyoruz. Anayasa'nın 87. maddesi Meclisin yetki ve görevlerini genel olarak saydıktan sonra “ ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanır” ifadesini kullanıp “ ve ancak (sadece vb. ) Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetki ve görevleri” demeyerek lafız olarak kesin bir sınırlama getirmemiştir . Yani 87. maddede sayılanların yanında ancak (sadece vb. ) Anayasanın diğer maddelerinde sayılanlar demediği için Meclisin mutlaka Anayasa'da sayılanları yapması gerekir denilemeyeceği kanatindeyiz. Anayasanın bu hükmünün çok dar yorumlanmayarak , Meclisin kanunla kendisine yeni görevler verebileceğini düşünüyoruz.

<sup>75</sup>KIRCA Coşkun , Anayasa Komisyon Zabıtları,s.100

<sup>76</sup>GİRİTLİ , a.g.p.,s.5

Anayasa 'nın 7. maddesi yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisin 'de olduğunu ve bu yetkinin devredilemeyeceğini ifade etmektedir . Yasama fonksiyonu ile idare forksiyonunun ayırılması meselesinde bu yasama yetkisinin kapsamında nelerin bulunduğu önem kazanmaktadır . Bu noktada maddi anlamda yasama ile organik anlamda yasamayı belirlememiz gerekmektedir .

Maddi anlamda yasama genel , soyut , norm koyma ve kaldırma faaliyetidir yani maddi anlamda kanun yapma faaliyetidir . Organik anlamda yasama fonksiyonu ise yasama organına Anayasa ile tanınan kanun yapma ve parlamento kararları almak şeklinde beliren faaliyetler olarak tanımlanmaktadır <sup>77</sup>. Yasama fonksiyonu olarak bugün kabul edilen görüş organik nitelikli olmalıdır . Çünkü maddi anlamda yasama fonksiyonu kabul edilince idarenin yaptığı bazı işlemlerle yasama organının yaptığı bazı işlemleri açıklamak mümkün olmamaktadır

Eğer herhangi bir metin veya hüküm genel soyut ve gayri şahsi (kişisel olmayan ) kurallar içeriyorsa bu maddi anlamda kanundur. Aksi halde idari bir işlem den bahsedilir . Maddi anlamda yasama fonsiyonu Devlet tarafından hukuk kaidesinin formüle edilmesinden ibarettir<sup>78</sup> . Şekli anlamda kanun ise yasama organınca kanun yapma şeklinde yapılan her faaliyettir<sup>79</sup> .

1982 Anayasası 'nın 7. maddesinde Meclise tanınan yasama yetkisi 87. maddede Meclisin genel olarak görev ve yetkileri arasında sayılmıştır . Anayasanın 87 ve diğer maddeleri incelendiği zaman Anayasa'nın Türkiye Büyük Millet Meclisine vermiş olduğu görev ve yetkilerin maddi anlamda kanun yapmakla sınırlı olmadığını görürüz , örneğin mahkemece verilen ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermek (m. 87) , yasama dokunulmazlığını kaldırmak (m.83) , Meclis Başkanlık Divanını seçimi (m.94), Cumhurbaşkanı seçmek (m.102) görevlerini sayabiliriz . Anayasa'nın bu görevleri çerçevesinde yasama fonksiyonu olarak maddi

<sup>77</sup> ÖZBUDUN Ergun, *Türk Anayasa Hukuku ;Yetkin yayınları* ,Ankara , 1993,s.161  
GÜNDAY , a.g.e.,s.10-11

<sup>78</sup> TEZİÇ Erdoğan , *Türkiye 'de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı* , İÜHF yayınları ,  
1972,s.33

<sup>79</sup> TEZİÇ, "Türkiye 'de.... "s.39

kriteri kabul etmeyerek organik kriterin benimsediğini görürüz<sup>80</sup>. Ayrıca 1982 Anayasası, Meclisin kanun adı altında yaptığı işlemlerin maddi anlamda kanun olmasını şart koşmayıp şekli anlamda kanun yapmasına da olanak vermektedir,örneğin bütçe kanunu yeni bir hukuk kuralı yaratmaz sadece yürürlükteki kurallar çerçevesinde devlet gelirlerinin toplanması ve kamu harcamalarının yapılmasına imkan tanımaktadır.<sup>81</sup>

Maddi anlamda kanun yani genel , soyut ,ve kişisel olmayan normlar koyma yetkisini , Anayasa idareye de tanımıştır . Anayasa'nın 115. maddesindeki tüzük yapma yetkisi ve 124. maddesindeki yönetmelik yapma yetkileri Anayasa'nın idareye tanımış olduğu genel , soyut , kişisel olmayan kurallar koyma yetkileridir. Bu açıklamalarımızdan da anlaşıldığı üzere bu günkü Anayasal düzenimizin kabul ettiği yasama ve idare fonksiyonları organik kritere göre yapılan bir ayırımdır . Yani genel soyut ve kişisel olmayan işlemler yapma yetkisi yasama organına da verilmekte, idareye de verilebilmektedir . Genel , soyut , kişisel olmama nitelikleri bulunmayan işlemler yapma yetkisi esas olarak idare fonksiyonu içinde yer almakla birlikte yasama organına da bu tür yetkiler (şekli anlamda kanun ve meclis kararı olarak ) tanınmıştır .

Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri kanun yapmakla sınırlı olmayıp bu görev ve yetkilerinin yanında parlamento kararları adı altında kanun dışında başka birtakım işlemlerde yapabilmektedir . Meclisin Anayasa 'da belirtilmediği halde idare fonksiyonu içinde olan ;TBMM 'nin büro ve muhasebe işlemleri , TBMM Başkanlığı'nın Mecliste görevli kamu görevlilerinin özlük işlerine ilişkin işlemler<sup>82</sup> ve hepsi şimdi müze olan Osmanlı Saraylarının Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı "Milli Saraylar Genel Müdürlüğü"nce yönetilmesi<sup>83</sup> gibi görev ve yetkileri bulunmaktadır. 3984 sayılı kanunla Meclise , Anayasa 'da yazılmadığı halde parlamento kararı niteliğinde bir işlem olan Üst Kurul 'un seçimi yetkisinin verilmesinin Anayasaya uygunluğu konusu yukarıda da belirttiğimiz üzere kanun kavramı kapsamında değerlendirilmesi gereken bir konudur .

<sup>80</sup> GÜNDAY ,a.g.e.,s.9

<sup>81</sup> ÖZBUDUN ,a.g.e.,s.162

<sup>82</sup>GÜNDAY , a.g.e.,s.13

Yasama organınca kanun adı altında yapılan işlemlerin sebep unsuru kanun koyucunun takdirine aittir . Bir kanunun sebep ve saikinden anlaşılan kanunun konuluş sebebi , çıkarılmasında rol oynayan sebep ve amillerdir . Yasama organı Anayasa 'da belirtilen konuları düzenlemekle yetinmeyip başka konuları da düzenleyebilir ,bu tamamen yasamanın takdirine bırakılmıştır.<sup>84</sup>

Kanunun amaç unsuru Anayasa 'da belirtilen amaca uygun olması gerekir. Kanunlar kişisel , politik ve hissi amaçlarla konulmuş olması halinde kanun amaç unsuru yönünden sakattır . Kanun koyucu "kamuya yararlı "olanı ortaya koymakta serbesttir<sup>85</sup>

Kanunun konusu denilince onun meydana getirdiği hukuki durum veya sonuç anlaşılır.Kanunun konusu muhtevası anlamına gelmektedir<sup>86</sup>. Yasama yetkisinin genelliği sebebiyle kanunun konu alanında sınırlandırma olmayıp Anayasaya aykırı olmamak ( Anayasa m. 11/2 ) şartıyla herşey kanun konusu olabilir yani kanun konusunu takdir etmek yetkisi kanun koyucuya aittir .<sup>87</sup> Kanunun konu unsuru açısından , Anayasaya aykırılık sorununda iki konu önem kazanmaktadır . Anayasa'nın açıkça yasakladığı bir konuda düzenleme yapmak ve Anayasa 'da öngörülmeleyen bir konuda düzenleme yapmak durumlarıdır . Anayasa'nın açıkça yasakladığı bir konunun aksine bir düzenlemeyi içeren kanun konu unsuru bakımından Anayasaya aykırıdır . Anayasa 'nın herhangi bir konuda emredici veya yasaklayıcı bir kuralı bulunmuyorsa kanun koyucu bu sahayı dilediği gibi düzenleyebilir ,bu konuda kanun koyucuya takdir yetkisi tanınmıştır.<sup>88</sup>

Anayasa 'da öngörülmeleyen yani düzenlenmeyen bir konunun Anayasaya aykırı olup olmadığı sorunuyla ilgili Anayasa Mahkemesi çeşitli kararlarında ; bir hükmün Anayasaya aykırı olduğunun sözkonusu olabilmesi için öncelikle "Anayasa Meselesi " teşkil etmesi gerektiğini belirtmektedir. Yani hakkında Anayasa'da hüküm bulunmayan hususlar "Anayasa Meselesi " teşkil etmeyecek ve

<sup>83</sup> ÖZAY , "Günüşğında..." ,s.318

<sup>84</sup>TEZİÇ , "Türki ye'de..." ,s.100

<sup>85</sup>TEZİÇ , "Türkiye'de..." ,s.104

<sup>86</sup>TEZİÇ , "Türkiye 'de..." ,s.120

<sup>87</sup>TEZİÇ , "Türkiye'de..." ,s.120 ; ÖZBUDUN ,a.g.e.,s.175

<sup>88</sup> TEZİÇ , "Türkiye 'de..." ,s.120 ; ÖZBUDUN ,a.g.e.,s.361

bu konulardaki kanun hükümlerinin Anayasaya aykırılığı ileri sürülemezdir . Anayasa 'da düzenlenmemiş bir konuda Anayasa'nın başka ilkeleriyle çatışmamak şartıyla yasama organın takdir yetkisinin kabulü gerekmektedir .

3984 sayılı kanunun Meclise Üst kurul üyelerini seçme yetkisini vermesini içerik unsurları olan bu üç unsur ( konu , sebep , amaç ) açısından değerlendirmek gerekir ki bu kanunun Anayasaya aykırı olup olmadığını anlayabilmek ( kanunun şekil unsurları olan yetki ve usul açısından Anayasaya aykırılık bulunmamaktadır ) . Sebep olarak radyo - televizyon yayıncılığının bir düzene sokulması ve denetlenmesi ihtiyacı kanun koyucuyu böyle bir kanun çıkarmaya ve bu kanunuda denetleme ve düzenleme yapmakla görevli bir kamu kurumunu oluşturmaya sevk etmiştir . Amaç olarak da radyo ve televizyon yayıncılığının daha iyi yapılmasını ve radyo - televizyon hürriyetini gerçekleştirmek amacını taşımaktadır . Yani kanunun ve dolayısı ile bu kanun ile kurulan Üst Kurul'un kurulmasındaki amaç kamu yararındır diyebiliriz.Kanunun sebep ve amaç unsurları bakımından Anayasaya aykırı bir tarafı bulunmamaktadır .

Kanunun Üst Kurul üyelerinin Meclis tarafından seçileceğini düzenlemesi konu unsuru bakımından tartışmalı bir husustur. Yukarıda da belirttiğimiz üzere Anayasa'nın 87. maddesinin düzenlenişinden , Anayasa'nın Meclisin görev ve yetkilerinin sadece Anayasa 'da yazılanlarla sınırlı olamayabileceğini , meclis çıkartacağı kanunla Anayasaya aykırı olmamak şartıyla ( örneğin yargılama niteliğinde bir görev vermesi Anayasaya açık bir aykırılıktır) kendisine yeni görev ve yetkiler verebileceğini kabul ediyoruz .

Kanun Anayasa 'da açıkça öngörülmemiş bir konuda düzenleme yapmıştır . Böyle bir durumda Anayasaya uygunluğun sınırı ,Anayasa'nın 11/2. maddesinde ifade edilen Anayasaya aykırı olmamaktır . Anayasa'nın çeşitli maddelerinde düzenlenen , idare fonksiyonu içerisinde olmasına rağmen Meclis tarafından yapılan ve parlamento kararı niteliğini taşıyan seçimler vb. işlemler bulunmaktadır . Bunların en önemlilerinden birisi Devletin başı olma sıfatına sahip ve pek çok yetki ve görevleri bulunan Cumhurbaşkanı seçme yetkisi ve görevidir . Kanaatimizce Cumhurbaşkanı seçebilen bir organın Üst Kurul üyelerini seçmesi

Anayasaya aykırı olmasa gerekir . Bu konuda sınırlayıcı bir hüküm olarak Anayasa'nın 6. maddesinin 3. fıkrasındaki “ hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasa2dan almayan bir devlet yetkisini kullanamaz” ifadesi düşünülebilirse de “Yasama yetkisinin genelliği” ilkesinin bir sonucu olarak , kanunla Üst Kurula üye seçme yetkisinin Meclise tanınabileceğini kabul ediyoruz . Kısacası 3984 sayılı kanunun Meclise Üst Kurul üyelerini seçme yetkisi vermesin de , kanunun sözkonusu maddelerinin konu unsuru bakımından Anayasaya aykırılığı bulunmamaktadır .

Üst Kurul üyelerinin Meclis tarafından seçilmesinin Üst Kurul üyelerinin tarafsızlığını zedeleyip zedelediği de tartışmalı bir konudur . Anayasa komisyonu üyelerinden ve kanunun hazırlık çalışmalarında bulunan Uluç Gürkan bu konuda şöyle demektedir; “Üst Kurulu parlamentoda seçiyoruz. Adeta Cumhurbaşkanı seçer gibi .Bu yoldan Üst Kurul'a en iyi , en becerikli kişilerin seçilebileceği düşünülmüştü . Bu iyi kişilerin de tam anlamıyla tarafsız olabilmeleri için kendilerine seçim güvencesinin yanısıra ‘Yargıç Güvencesi’ de tanınmıştı . Düşünüldüğü gibi olmadı .En iyi , en becerikli kişiler seçilmedi . Parlamentodaki seçimde siyasi partiler kim kendilerine yakın , bu kişileri seçtiler. Sonuçta Üst Kurul siyasi partiler arası dengeye göre çalışan sansür organına dönüştü .”<sup>89</sup> Kanunun Türkiye Büyük Millet Meclisi 10.11.1993 tarihli genel kurul görüşmelerinde Üst Kurul üyelerinin seçimini düzenleyen 6. madde görüşülmüş ve bu maddenin değiştirilmesi için 20'ye yakın önerge verilmiştir<sup>90</sup>. Bu önergeler incelendiğinde görülmektedir ki önergelerin çoğunda Üst Kurul üyelerinin Meclis tarafından siyasi partilerin gösterecekleri adaylar arasından seçilmesinin Üst Kurul'un tarafsızlığına gölge düşüreceği düşüncesiyle üyelerin tamamının veya bir kısmının Meclis tarafından seçilmemesinin gerektiğini ifade eder biçimde düzenlenmiştir. Meclis tarafından seçilme yerine üniversiteler arası yüksek kurul ile din işleri yüksek kurulundan seçilmesi veya iletişim yüksek kurulu kurularak oradan seçilmesi gibi teklifler yapılmıştır. Bu madde Meclis Genel Kurulu'nda en çok tartışılan ve hakkında en çok önerge verilen madde olmasına rağmen Meclis

<sup>89</sup> GÜRKAN Uluç, “Radyo ve Televizyonun Özeli” , Yeni Türkiye dergisi , sayı -11 , Eylül -Ekim 1996 ,s.355

<sup>90</sup>bkz. TBMM Meclis Genel Kurul Tutanakları Dergisi ;26. birleşim , 10.11.1993

Anayasa Komisyonu'nda kabul edilen şekliyle (birkaç kelime ilavesiyle ) kanunlaşmıştır .

Üst Kurul üyelerinin Meclis tarafından ve siyasi partilerin gösterdiği adaylar arasından seçilmesi onların mutlak manada tarafsız davranmayacakları anlamına gelmez . Bu konu ile ilgili Özay 'ın tesbitinde doğruluk payı bulunmaktadır. Özay tarafsızlıkla ilgili olarak İtalya 'dan örnek vererek diyor ki : “İtalya 'da idare hakimleri Cumhurbaşkanı kararnamesiyle atanırlar dolayısı ile bu durum hakim bağımsızlığı ve tarafsızlığına aykırıdır diye bir tez ileri sürüldü . İtalyan Anayasa mahkemesi bu konuda şu kararı verdi ; bir kere atandıktan sonra özlük hakları ve görevden uzaklaştırma vs. konularında Cumhurbaşkanının hiçbir yetkisi kalmadığı için bunların bağımsız olamayacakları konusunda bir tez geçersizdir diyerek cevap vermiştir”<sup>91</sup> diyor . Üst Kurul üyelerinin göreve Meclis tarafından seçilerek getirilmesinden sonra , seçildikleri görev sürelerince , Kurul'daki görevlerinden ve seçilerek geldikleri görevlerinden alınamayacaklarına dair (kanun m. 10/4 ) kanun güvence getirmiştir . Üst Kurul'un bağımsız idari otorite niteliğinde olması onların yapacağı işlemler üzerinde idari hiçbir denetimin olmaması ve çıkar gruplarıyla ilişkilerinin kesin olarak yasaklanması Üst Kurul 'un tarafsızlığı sağlamaya yönelik olsa da bu kurul üyelerinin siyasi partilerin gösterdiği adaylar arasından Meclis tarafından seçilmesi tarafsızlığın biçimsel olarak tam sağlanmadığını göstermektedir. Bu belirttiğimiz tedbirlerin yanında , Üst Kurul üyeliği ile bağdaşmayan haller konusunda da ifade ettiğimiz gibi Üst Kurula üyelik için gösterilen adaylar Mecliste oylamaya katılan partilerle geçmişte ve üyelik süresince hiçbir organik ilişkilerinin bulunmaması , üye olmaması ve partide görev almamış olmaları şartlarıda ( Üst Kurula seçilen bazı üyeler kendisini aday gösteren partinin geçmişte milletvekilliğini ve hatta bakanlığını yapmış kişilerden seçilmişlerdir ) aransaydı , şekli olarak tarafsızlıkları daha bir gerçekçi olurdu . Üst Kurul üyelerinin tarafsızlığı aslında şekli düzenlemelerden öte üye olan kişinin şahsiyeti ile ilgili bir konu olduğu kanaatindeyiz . Her ne kadar hukuk düzleminde tarafsızlığı sağlayacak tedbir ve düzenleme getirilirse getirilsin kişi tarafsız

<sup>91</sup> ÖZAY , RTÜK konulu İstanbul Barosunun panelinin bant çözümlemeliri, s.50,1996



davranmayacaksa mevzuatın bir boşluğunu bulup tarafsızlığı ihlal edebilir , aksi durumun varlığında ihtimal dahilindedir.

## **B) RTÜK 'ün Çalışma Usul ve Esasları**

### **1)Toplanma , Gündem ve Karar Nisabı**

Üst Kurul'un kuruluş kanunu olan 3984 sayılı kanunun 11. maddesi toplantı ve karar yeter sayısını düzenlemektedir . Bunun yanında Üst Kurulun Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmeliğin 12. maddesi de toplanma , karar nisabı ve gündem başlığı altında aynı konuyu daha kapsamlı bir şekilde düzenlemiştir.

İlgili maddelerde Üst Kurul 'un sürekli çalıştığı ve haftada en az bir defa toplandığı ifade edilmektedir . Sürekli çalışma ifadesi bu maddelerde açıklanmamıştır . Üst Kurul üyeleri memur statüsünde olmadıkları için memurlar için geçerli olan mesai saatleri bu üyeler için geçerli olmamak gerekir. Üyelerin sürekli çalışması Üst Kurul 'un görev ve yetkilerine giren konularda Üst Kurul 'un karar almasından önce vereceği kararlar konusunda gerekli bilgileri Üst Kurul teşkilatının ilgili birimlerinden alarak kararın oluşmasını sağlayacak çalışmaları yapmak şeklinde anlaşılmalıdır . Onun içindir ki sadece günün belirli saat diliminde çalışmayıp , vereceği karar için gerekiyorsa memurların mesai saatinin dışında da çalışmalıdır . Bu kapsamda şunu da söyleyebiliriz , Üst Kurul teknik nitelikli görevlerinin yanında esas yapacağı görev radyo - televizyon programlarının denetlenmesi görevi olduğu için zaruri durumlar hariç daimi şekilde radyo-televizyon yayınlarını takip etmek şeklinde " sürekli çalışmayı" gerçekleştirmelidir (bu konularla yani programları izlemekle ilgili hizmet birimleri kurulmuş olsa bile son kararı verecek olan Üst Kurul üyeleri olduğu için imkanları ölçüsünde radyo - televizyon yayınlarını takip etmeleri gerektiği kanaatindeyim ) .

Sürekli çalışan Üst Kurul , haftada en az bir defa toplanarak alması gereken kararları görüşür . Toplantı yeter sayısı yedi kişidir . Üst Kurul 'un toplantısının gündemine girecek konular başkan tarafından en az bir gün önceden

üyelere bildirilir . Toplantının gündemi toplantı sırasında üyelerin teklifi üzerine Üst Kurul kararı ile değiştirilebilir . Gündem değiştirilebilmesi için gerekli sayı, karar yeter sayısı olan beştir olsa gerek . Üst Kurulu toplantıya başkan çağırır . Bunun yanında üyelerin en az üçünün isteği halinde başkan , üyelerin belirlediği gündemle Üst Kurulu toplantıya çağırabilecektir (Yönetmelik m. 12/3 )

En az yedi kişi ile toplanan Üst Kurulun karar yeter sayısı beştir . Sadece kanal tahsisinde yeter sayı üye tamsayısının üçte ikisi yani 6 kişidir (Kanun m . 11) .Kanun çerçevesinde Üst Kurul kendisine verilen yetkileri kullanırken 5 kişi ile karar verebilecektir . Kanununun 11. maddesinde sadece kanal tahsislerinde üçte iki çoğunluk aranmıştır . Kanununun tanımlar başlıklı 3. maddesinin “e” fıkrasında kanalı “televizyon yayını yapmak üzere bir televizyon vericisinin işgal edeceği frekans alanı “ olarak tanımlamıştır. Radyo yayınlarının yapıldığı frekans alanına kanun “ frekans bandı “ terminolojisi kullanmıştır . Bu duruma göre üyelerin üçte ikisinin oyunun arandığı karar sadece televizyonlara frekans tahsisi durumudur.

Kanunun müeyyideler başlıklı 6. bölümünün 33. maddesinde üç değişik müeyyide düzenlemiştir . Bunlardan en ağır olan 33. maddenin üçüncü fıkrasında “yayın izninin verilmesi için gerekli şartlardan birini kaybeden veya şartların uygunluğunu hile ile elde eden özel radyo ve televizyon kuruluşlarının izni Üst Kurulca iptal edilir” şeklinde düzenlenen yayın izninin iptalidir . Yayın izninin iptali demek tahsis edilen kanalın geri alınması demektir . İdare hukukunun idari işlemlerle ilgili temel bir ilkesi olan yetki ve usulde paralellik ilkesi yani bir idari işlem yapılırken hangi zorunlu usullere uyularak yapılmışsa ve kanunda bunun ortadan kaldırılmasında başkaca bir düzenleme yoksa aynı usulle ortadan kaldırılır<sup>92</sup>, prensibi gereğince yayın izninin iptali cezası verilirken Üst Kurul diğer cezalar için geçerli olan en az 5 kişi ile değil üye tamsayısının en az üçte iki çoğunluğu ile karar vermesi gerektiği kanaatindeyiz. Çünkü yayın izninin iptali , kanal tahsisi işleminin kaldırılması işlemi olup kanunda kanal tahsisi için üye

<sup>92</sup> YAYLA Yıldızhan , İdare Hukuku , Filiz Kitabevi ,2. bası , İstanbul , 1990,s.94

tamsayısının üçte iki çoğunluğu arandığı için kaldırılmada da aynı çoğunlukla karar almak gerekir .

Kanunun genel karar sayısı olarak kabul ettiği 5 sayısı kapatma cezası olarak ifade edilen , kanunun deyimi ile izin uygulamasının bir yıla kadar geçici durdurulması cezasında da geçerli karar sayısıdır . Kapatma cezası gibi ağır bir müeyyidenin uygulanmasında kanal sayısı tahsisinde olduğu gibi üye tamsayısının en az üçte ikisi oranında üyenin<sup>93</sup> ,hatta asgari toplantı sayısı olan 7 üyenin oyu aransa daha yeride bir düzenleme olurdu. Çünkü yayın izninin geçici olarak durdurulması çok ağır bir müeyyide olup bu kararın alınmasında üyelerin büyük çoğunluğunun bu karara katılması gerektiği kanaatindeyim. Aynı ihlalleri Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu yaparsa Kurumun Genel Müdürü ve Yönetim Kurulu üyelerinin görevininin düşeceği ifade edilmiştir . Bu durumda da 5 kişi ile karar verilebilmektedir ki kanatimce yerinde olmayan bir düzenlemedir.

## 2)Görüşme - Çalışma Usulü ve Oylama

Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında yönetmeliği 13 ve müteakip maddelerinde Üst Kurul'da görüşmelerin nasıl yapılacağı ve oylama ile ilgili düzenlemeler getirmiştir . Yönetmeliğin 13/1. maddesi “ konular gündemdeki sıralarına göre görüşülür . Başkan bir maddenin görüşülmesinde söz isteyenlere bir sıra dahilinde söz verir” diyerek Üst Kurul'da görüşmelerin usulünü belirlemiştir . Görüşülen konularda rapor hazırlamakla başkan yardımcısının veya belirlenen bir üyenin görevlendirileceği belirtilmiştir . Üst Kurul'un raportörlükle ilgili bir hizmet birimi kurabileceği ve bugörevi o birimn yapabileceği ifade edilmesine rağmen teşkilat içerisinde böyle bir birim kurulmamıştır .

Üst Kurul gündemdeki madde üzerinde görüşmeleri tamamladıktan sonra gündem maddesi oylamaya sunulur (Yönetmelik m. 14). Oylamada muhalif kalan üye gerekli görürse niçin muhalif olduğuna dair muhalefet şerhi düzenleyerek bir

<sup>93</sup> YARSUVAT,a.g.m.,s.29

sonraki toplantıya kadar Üst Kurula yazılı olarak bildirebilir . Oylamaları, yönetmeliğin diğer maddelerinde aksine bir hüküm yoksa veya Üst Kurulca aksine bir karar verilmemişse açık oyla yapılması esastır (Yönetmelik m.14/2).

Üst Kurul'un kararları başkan tarafından bir karar defterine tarih ve sıra numarası ile yazılır ve üyelere imzalatılır . İmzalar kararın sona erdiği sayfaya atılır diğer sayfalara üyeler paraf veya imza atar . Kararlara ilişkin evrak karar metinlerinde birbirini takip eden ek numaralarla gösterilir ve başkanlıkça bunlara şerh verilerek ayrı bir dosyada saklanır . Karar defteri başkanlıkça muhafaza edilir (Yönetmelik m.16 ).

Üst Kurul 'da görüşülen konular ve alınan kararlar hakkında basın ve yayın organlarına ancak Üst Kurul başkanı tarafından açıklama yapılır . Başkan bulunmadığı durumlarda bu görev Üst Kurul'un yetkili kıldığı bir üye tarafından yerine getirilir (Yönetmelik m. 17 ).Kanatımce böyle bir hüküm Üst Kurulu kapalı bir hale getirmektedir . Üst Kurulun özellikle müeyyide uygulamayla ilgili kararlarının ilgilenen herkese açık olması gerekir . Bu konularla ilgilenen herkes bu kararlardan temin edebilmeli ki yönetimde şeffaflık gerçekleşmiş olsun . Aksi halde hangi gerekçelerle karar aldığı bilinmeyen bir kamu kurumu kamuoyundaki pek çok saldırıların muhatabı olmaya devam eder .

Karara bağlanan bir konunun Üst Kurul 'da tekrar görüşülmesi Üst Kurul'un kararına bağlıdır (Yönetmelik m.18 ). Karara bağlanan bir konunun görüşülmesi Üst Kurulun kararıyla olduğuna göre , bu kararın alınmasında gerekli sayı genel karar sayısı olan en az beş kişi olmak gerekir .

Kanunun 36. maddesinde Üst Kurulun kurulması ile RTYK 'nın görevlerinin sona erdiği ve RTYK 'nın TRT Yönetim Kurulu ve Genel Müdürlerinin atanmasına ilişkin yetkilerinde Üst Kurula geçtiği belirtilmektedir . Bu yetki 2954 sayılı kanunun 11 ve13. maddelerinde düzenlenen TRT Genel Müdürü ve Yönetim Kurulu üyelikleri için Bakanlar Kuruluna aday teklif edilmesidir .Yönetmeliğin 15. maddesinde Bakanlar kuruluna teklif edilecek adayların nasıl belirleneceği düzenlenmiştir . Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu Genel Müdürü ile Yönetim Kurulu üyelikleri için Üst Kurulca (Bakanlar Kuruluna ) gösterilecek adaylar , Üst

Kurul tarafından önerilen veya Üst Kurula başvuran kişiler arasından gizli oyla seçileceği şeklinde ifade edilmiştir . Yönetmeliğin bu maddesi 2954 sayılı kanunun RTYK'nın , TRT için aday belirleme usulünden ayrılarak , isteyen kişilerinde TRT Yönetim Kurulu veya Genel Müdürlüğü için başvurabilmeleri imkanını kabul etmiştir. Üye belirlemek için yapılan oylamada ilk üç turda Üst Kurul üyelerinin tamsayısının üçte ikisinin oyunu alanlar aday olarak belirlenmiş olurlar . İlk Üç turda bu çoğunluk sağlanmazsa aday olarak gösterilmek için en az beş oy almak gerekir . Üst Kurul üyeleri ilk üç turda TRT Kurumu Genel Müdürü için üç , Yönetim Kurulu üyelikleri için oniki adaya oy verirler, daha sonraki turlarda eksik kalan aday sayısı kadar oy kullanılır . Oylama sonucu başkan tarafından açıklanır ve sonuçlar bir tutanakla tesbit edilir.

Üst Kurul görüşüp kararlaştırılacak konularda , gerek duyarsa ön inceleme yaparak , hazırlık çalışmalarını daha ayrıntılı ve kapsamlı şekilde Üst Kurula sunmak üzere Üst Kurul üyelerinden oluşan daimi ve geçici komiteler kurabilecektir (Yönetmelik m. 19 ). Üst Kurul çalışmalarının kolaylaştırılması amacı ile Üst Kurul üyelerinden oluşan ihtisas komisyonları veya çalışma grupları kurabilirler . Bu komisyonlar veya çalışma grupları geçici olarak hizmetlerinden yararlanmak üzere serbest meslek mensupları ile resmi veya özel kişi veya kuruluşlardan Üst Kurul kararı ile uzman ve sair personel çalıştırabilir .

İdare hukukunda idari işlemlerle ilgili temel bir ilke yazılılık ilkesidir. Anayasanın 125. maddesinde “idari işlemlere karşı açılacak davalarda süre süre yazılı bildirim tarihinden başlar” denilmek suretiyle bu ilke belirtilmiştir<sup>94</sup>. Üst Kurul bu ilke gereğince , özellikle yayıncı kuruluşlarla ilgili aldığı kararları yazılı bir şekilde muhataplarına bildirmek durumundadır . Bu çerçevede Üst Kurul yayın izni ve frekans tahsisi için müracaatta bulunan kuruluşlardan başvurusu kabul edilmeyenlere de kabul edilmeme işlemini yazılı olarak bildirmek durumundadır .

Kural olarak idari işlemlerin ve kararların gerekçeli olması gerekmektedir . 3984 sayılı kanunun müeyyideler kısmındaki 33. maddesinin uyarı cezasını düzenleyen birinci fıkrasında “ bu uyarıda , ihlalin niteliği , ağırlığı ve

<sup>94</sup>YAYLA , a.g.e.,s.89

tekrarı halinde sonuçları açıkça belirtilir” diyerek Üst Kurul’un müeyyidelerle ilgili kararlarının gerekçeli olması açıkça öngörülmüştür . Diğer kararlarında gerekçeli olacağına dair emredici bir hüküm bulunmamasına rağmen , Üst Kurul’un idari davaya konu olabilecek kararlarının İdari Yargılama Usulü Kanunu gereğince gerekçelerini mahkemeye bildirmek zorunluluğu olduğu için gerekçeli olması gerektiği kanaatindeyiz . Özellikle yayın izni ve frekans tahsisi için başvuran yayıncı kuruluşların başvuruları reddedilirse bu karar gerekçeli olmak gerekir .

### **C) RTÜK ‘ün Teşkilatı**

#### **1) Danışma ve Denetim Birimleri**

Radyo ve Televizyon Üst Kurulu’nun kuruluş kanunu olan 3984 kanunun 40. maddesi teşkilatın çalışması ile ilgili esas ve usulleri kapsayan bir yönetmeliğin çıkarılması konusunda Üst Kurula yetki vermiştir . Üst Kurul , 20 Kasım 1994 tarihinde yürürlüğe giren “Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Teşkilatının Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik”<sup>95</sup> ile teşkilatını düzenlemiş ve teşkilatın bünyesinde kurulacak birimlerle bu birimlerin yetki ve görevlerini belirlemiştir.

Yönetmeliğin ‘Kuruluş’ başlığını taşıyan 3. maddesinde , Üst Kurul’un 3984 sayılı kanunla kendisine verilmiş olan yetki ve görevleri üç ana başlık altında toplanacak birimler eliyle yürüteceği belirtilmiştir . Bu birimler danışma ve denetleme birimleri , hizmet birimleri ve yardımcı birimleridir . Yönetmeliğin ikinci bölümünün 4, 5 ,6. maddelerinde danışma ve denetim birimleri düzenlenmiştir . Danışma ve denetim birimleri 4. maddede düzenlenen basın ve halkla ilişkiler müşavirliği , 5. maddede düzenlenen hukuk müşavirliği ve 6. maddede düzenlenen denetim biriminden oluşmaktadır .

Yönetmeliğin 4. maddesinde düzenlenen Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliğinin görevleri şunlardır : Üst Kurul’un faaliyetleri konusunda basında

<sup>95</sup> R.G. 20 Kasım . 1994 tarih, 22117 mükerrer sayı

çıkan değerlendirmeleri izleyerek Üst Kurul başkanının gerek gördüklerine cevap hazırlamak ; Üst Kurul 'un basın ve yayın kuruluşları ve halkla olan ilişkilerini yürütmek ve Üst Kurul Başkanının vereceği diğer görevleri yapmak .

Hukuk Müşavirliğinin görevleride yönetmeliğin 5. maddesinde düzenlenmiştir . Bu maddeye göre Hukuk müşavirliğinin görevleri şunlardır : Üst Kurul Başkanının talimatı ile Üst Kurul'un ve teşkilatının görevlerine ilişkin konularda hukuki görüş bildirmek , Üst Kurul 'un görev ve yetki alanlarına giren konulardaki mevzuat değişikliklerini takip ederek bunları derlemek ve Üst Kurul'un Başkan ve üyeleri ile ilgili birimlere bildirmek, Üst Kurul' un görevlerini yapmasına yardımcı incelemeler yaparak Üst Kurulu bilgilendirmek ve başkan ve üyelerin ileteceği konularda hukuki mütalaa hazırlamaktır .

Yönetmeliğin 6. maddesinde Denetim Birimi ve görevleri düzenlenmiş olup , bu görev ve yetkiler şunlardır: Üst Kurul Başkanının emri ve onayı ile belli bir birimin bütün hizmet ; işlem ve çalışmalarını denetlemek , bu denetlemeler sırasında belirlenen usulsüzlük , yanlışlık veya nokanlıkların düzeltilmesi veya tamamlanması için görüşlerini bildirerek tedbirler teklif etmek ; Üst Kurul Başkanınca gerekli görülen hallerde mevzuata aykırı fiillerin soruşturmasını yapmak ve sonucu Üst Kurula bildirmek ; yıl içinde yapılan soruşturmalar ve incelemelerin sonuçlarını ve alınması gerekli tedbirleri bir raporla Üst Kurula bildirmek ve Üst Kurulca verilecek diğer görevleri yerine getirmekle görevlidir .

## 2) Hizmet Birimleri

Hizmet birimleri kendi arasında dört başkanlık ve bu başkanlıklara bağlı dairelerden oluşmaktadır . Yönetmelikte düzenlenen dört başkanlık şunlardır ; Yayın Hizmetleri Başkanlığı , Teknik Hizmetler Başkanlığı , Dışilişkiler Başkanlığı ve Hukuk İşleri Daire başkanlığıdır .

Yönetmeliğin 'Yayın Hizmetleri Başkanlığı' başlığını taşıyan 7. maddesi şu şekilde düzenlenmiştir ; " Yayın Hizmetleri Başkanlığı kendisine bağlı daire başkanlıkları eliyle radyo ve televizyon yayınlarının yayın ilkelerine ve uluslararası

anlaşmalara uygunluğunun denetimi , müeyyide uygulanması , uydu yayınlarını izlenmesi ve değerlendirilmesi , kamuoyu ve yayın araştırmaları ile kamuoyu eğilimleri tesbiti görevini yürütmekle görevlidir” bu maddede öngörülen daireler de , 8’nci. maddede “İzleme ve Değerlendirme Dairesi Bakanlığı” ve 9’ncu maddede düzenlenen “Kamuoyu ve Yayın Araştırmaları Dairesi Başkanlığı”dır.

Yönetmeliğin 8’nci maddesinde düzenlenen İzleme ve Değerlendirme Dairesi Başkanlığı ‘nın görevleri aynı maddede (a ‘dan , h ‘ye ) sekiz bent halinde sayılmıştır . Söz konusu daire başkanlığının görevleri şunlardır : İzleme sistemleri aracılığı ile radyo ve televizyon yayınlarını 3984 sayılı kanunun 4’üncü maddesinde öngörülen yayın ilkelerine , bu alanda Türkiyenin taraf olduğu milletlerarası anlaşmalara ve tahsis şartlarına uygunluk açılarından izlemek, değerlendirmek ve sonuçları periyodik olarak Üst Kurula bildirmek ; yayın kuruluşlarının 3984 sayılı kanun ve hükümlerine aykırı yayın yapması ve tahsis şartlarına uymaması halinde kanuni müeyyidelerin uygulanması hususunu Üst Kurula teklif etmek ; Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu yayınlarını 3984 sayılı kanunun 35’inci maddesi uyarınca yayın ilke ve esaslarına uygunluğu bakımından değerlendirip , görüş ve önerilerini Üst Kurula sunmak . Üst Kurul’un kamuoyuna yansıyan çalışmaları ile ilgili tartışmalara göre , Üst Kurul teşkilatının en iyi çalışan biriminin , İzleme ve Değerlendirme Dairesi olduğunu söyleyebiliriz . Çünkü Üst Kurul yapmakla yükümlü olduğu diğer teknik çalışmaları henüz bitirmediği halde ( frekans planlaması vb. ) en çok yerine getirdiği görevin ve kullandığı yetkinin kanunda kendisine tanınan müeyyide uygulamak olduğu gibi bir görüntü sergilemektedir.

Yayın hizmetleri bünyesindeki diğer bir daire de yönetmeliğin 9’ncü maddesinde düzenlenen Kamuoyu ve Yayın Araştırmaları Dairesi Başkanlığıdır. Kanunun Üst Kurulun görev ve yetkilerini düzenleyen 8. maddesinin “m” ve “o” bentlerinde Üst Kurula verilmiş olan radyo ve televizyon yayınları ile ilgili olarak kamuoyunda doğan tepki , beğeni ve hassasiyetleri sürekli olarak izlemek ve gerekli yönlendirmelerde bulunmak amacı ile gerekli kamuoyu araştırmaları yapmak , radyo ve televizyon konusunda ilgili kurum ve kuruluşlar ile periyodik



istişarelerde bulunarak kamuoyu eğilimlerini değerlendirmek yetkilerini kulanmada gerekli çalışmaları yaparak Üst Kurula sonuçlar hakkında bilgi vermek ve Üst Kurula önerilerde bulunmak bu dairenin görevlerindedir. Bu dairenin ne derece çalıştığı şüpheli bir durumdur. Çünkü özel televizyon kanallarının pekçoğu kendi kanallarının izlenme oranlarının en yüksek olduğunu bildiren yayınlar yapmakta ve kamuoyunu yanlış bilgilendirmektedirler. Bu durum aslında kanunun yayın ilkeleri başlıklı 4. maddesinin “k” bendindeki “özel amaç ve çıkarlara hizmet eden ve haksız rekabete yol açıcı yayın yapılmaması” ilkesine de aykırı olmasına rağmen Üst Kurul’un bu konuda üstlenmiş olduğu görevi tam yaptığını söyleyemeyiz.

Yönetmeliğin 10’ncü maddesinde Teknik Hizmetler Başkanlığı düzenlenerek “Teknik Hizmetler Başkanlığı kendisine bağlı daire başkanlıkları eliyle frekans planlaması , bölgesel teşvik , önşart belirleme , yayın izni ve lisans ücretlerine ilişkin belirlemeler , yayın ve lisans verilmesi , kanal ve frekans tahsisi, , tesis kurma ve işletme , telekomünikasyon tesisi kurmak ve işletme izni, şifreli ve kablolu yayın kurallarının belirlenmesi , tesis ve işletmelerin denetimi görevlerini yürütmekle görevlidir” kendine bağlı daire başkanlıkları kurulacağı ve bunların yetki ve görevlerinin neler olacağı genel olarak ifade edilmiştir . Teknik hizmetler başkanlığına bağlı , yönetmeliğin 11-13’ncü maddelerinde üç tane daire başkanlığı kurulmuştur . Bu daireler; “Planlama, Düzenleme ve Teşvik Dairesi Başkanlığı “ ,”İzin ve Tahsisler Dairesi Başkanlığı” , “ Etüd , Proje , Yatırım ve Teknik Araştırmalar Dairesi Başkanlığı” olarak kurulmuştur :

Teknik Hizmetler Başkanlığı bünyesinde kurulan “Planlama , Düzenleme ve Teşvik Dairesi” ile “İzin ve Tahsisler Dairesi”nin görevleri , kanunun Üst Kurula vermiş olduğu biçimsel denetim olarak da adlandırılabilir olan düzenleme yetkisi kapsamına giren ; teknik düzenlemeleri yapmak ve bu konularda Üst Kurula tekliflerde bulunmak ve bu düzenlemeleri Üst Kurul’un onayına sunmak ; yayıncı kuruluşlar için gerekli olan şartları yerine getiren kuruluşlara yayın izni verilmesi veya bu şartları kaybedenlerin yayın izinlerini iptal konularında Üst Kurula teklifte bulunmak ve bunları yapabilmek için de gerekli denetimleri yapmak şeklinde genel olarak ifade edebileceğimiz görev ve yetkilerdir ( yönetmelik m. 11,12) .

Teknik Hizmetler Başkanlığı bünyesinde kurulan diğer bir daire olan “Etüd Proje ,Yatırım ve Teknik Araştırmalar Dairesi Başkanlığı” ise tamamen radyo ve televizyon yayıncılığının teknik konularını ilgilendiren görevleri bulunmaktadır . Bu görevler radyo ve televizyon yayınlarının daha iyi yapılabilmesi için gerekli sistem , techizat temini bunların bakımı ; radyo - televizyon yayınlarında yeni teknolojik gelişmeleri araştırmak ve takip etmek şeklinde özetleyebileceğimiz görevlerdir (yönetmelik m. 13 )

Yönetmelikte hizmet birimi olarak düzenlenen bir diğer başkanlıkta 14. maddede düzenlenen “ Dış İlişkiler Başkanlığı”. Yönetmeliğin 14. maddesi bu başkanlığın görevlerini “Dış İlişkiler Başkanlığı Üst Kurul’un dış ülkeler , yabancı resmi kurumlar ve uluslararası diğer kuruluşlarla , ülke içindeki kurum ve kuruluşlarla olan ilişkilerini yürütmekle görevlidir”diyerek ifade etmiş ve bu görevleri yerine getirmek için “ Uluslararası İlişkiler Dairesi Başkanlığı” ile “Kurumlararası İlişkiler Dairesi Başkanlığı” kurulmuştur .

Uluslararası İlişkiler Dairesi Başkanlığının en önemli görevi yönetmeliğin 15. maddesinin “b” bendinde “Telsiz Genel Müdürlüğü’nün görevleri saklı kalmak kaydıyla , radyo ve televizyon yayınlarıyla ilgili milletlerarası hukuk tüzelkişiliğine sahip kuruluşlar nezdinde Devleti , Dışişleri bakanlığının görevleri saklı kalmak kaydıyla , temsil etmek ; radyo ve televizyon kuruluşlarının doğrudan üyesi buldukları hariç olmak üzere , radyo ve televizyon yayıncılığı alanında faaliyet gösterip milletlerarası hukuk tüzelkişiliğine saip olmayan uluslararası kuruluşlarda temsil görevini yerine getirmek” şeklinde ifade edilmiştir . Uluslararası İlişkiler Dairesi Başkanlığının diğer görevleri ise Avrupa Sınır Ötesi Televizyon Sözleşmesine uygun olarak çalışma ve faaliyetlerle ilgili yönetmelik ve düzenlemeler yapmak ve radyo- televizyon konusunda yurt dışında ilgili kuruluşlarla istişarelerde bulunmak tır.

Yönetmelikte hizmet birimi olarak düzenlenen son birim 17. maddede düzenlenen “Hukuk İşleri Daire Başkanlığı”dır .Hukuk İşleri Daire Başkanlığının görevleri danışma birimi olan hukuk müşavirliğinden farklıdır . Hukuk işleri daire başkanlığının görevleri Üst Kurul aleyhine açılan davalarda Üst Kurulu ve teşkilatını

temsil etmek ; Üst Kurul'un üçüncü kişilerle olan hukuki işlerini yürütmek , Üst Kurul'un görevi ile ilgili konularda yapılması gereken kanuni yollara başvurmak ve Üst Kurul teşkilatı içerisinde bulunan daire başkanlıklarına görevleriyle ilgili hukuki konularda mütalaa vermek şeklindedir .

### 3) Yardımcı Birimler

Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Teşkilatının çalışma Esas ve Usulleri Hakkında yönetmeliğin ikinci kısmın dördüncü bölümünde (18,19,20,21'nci maddelerinde) yardımcı birimler düzenlenmiştir . Yönetmeliğin, 'Finansman ve Yönetim Hizmetleri Başkanlığı' başlıklı 18. maddesinde bu yardımcı birimler şu şekilde tanımlanmışlardır : "Finansman ve Yönetim Başkanlığı kendisine bağlı daire başkanlıkları eliyle , Üst Kurul ve teşkilatının yıllık gelir ve gider bütçelerini hazırlamak ve bunları uygulamak , muhasebe hizmetlerini yürütmek , bütçe ve kesin hesaplarını hazırlamak, personele ilişkin her türlü işlemleri ve diğer idari ve mali nitelikli hizmetleri yürütmekle görevlidir " . Finansman ve Yönetim hizmetlerine bağlı olarak şu daireler kurulmuştur .; "Bütçe Mali Hizmetler ve Muhasebe Dairesi Başkanlığı" , "Personel ve Eğitim Dairesi Başkanlığı", İdari Hizmetler Dairesi Başkanlığı".

Bütçe Mali Hizmetler ve Muhasebe Dairesi Başkanlığı yönetmeliğin 19. maddesinde düzenlenmiş ve genel olarak görevleri şu şekilde ifade edilmiştir : Üst Kurul ve teşkilatının yıllık gelir ve gider bütçe tahminlerini yaparak Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmak üzere Üst Kurula teklif etmek ; Üst Kurul'un her türlü gelirlerini tahsil etmek , giderlerini ödemek ve bunlara ilişkin muhasebe işlemlerini yürütmek ; bütçenin uygulama sonuçlarını kesin hesap şeklinde hazırlayarak TBMM 'ne sunulmak üzere Üst Kurula teklifte bulunmak ; Üst Kurul'un nakit ve benzeri varlıklarını korumak için gerekli tedbirleri almak ve bunların idaresi ile ilgili Üst Kurula tekliflerde bulunmak .

Yönetmeliğin 20. maddesinde düzenlenmiş olan "Personel ve Eğitim Dairesi Başkanlığı" nın başlıca görevleri şunlardır : Üst Kurul ve teşkilatının insangücü ve

personel politikasıyla ilgili çalışmalar yapmak ; personel atama , nakil , özlük ve emeklilik işlemleriyle ilgili işleri yapmak ; kadroların dağıtım ve tahsis işlemlerini yapmak ; Üst Kurul teşkilatıyla ilgili eğitim planı hazırlamak ve uygulamak ; personelin hizmet içi ve öncesi eğitimleriyle uğraşmak ; Üst Kurul teşkilatının kanunda yer alan hükümlere göre mal bildirimi ile ilgili işlemlerini yürütmek ve TRT Kurumu personeline ilişkin Kurum Genel Müdürü tarafından teklif edilen , kadro , ünvan ve sayıları , ücretlere uygulanacak ek göstergelerle ilgili konuları inceleyip Üst Kurula sunmak .

İdari Hizmetler Dairesi Başkanlığının görevleri ise yönetmeliğin 21. maddesinde düzenlenmiş olup genel olarak şunlardır ; evrak ve arşiv faaliyetlerini yürütmek , süreli evrakı zamanında işleme koymak ; Üst Kurul hizmetleri ile ilgili gerekli araç , gereç ve malzeme teminiyle , ihtiyaç olan kiralama, satınalma , temizlik , aydınlatma işlerini yapmak ; Üst Kurul teşkilatına ait ayniyatla ilgili hertürlü işlemi ikmal etmek .

#### 4) Üst Kurul Teşkilatının Personeli

3984 sayılı kanunun 15. maddesinin birinci fıkrasında Üst Kurul'un kendisine verilen görevleri yerine getirebilmesi amacıyla yeterli sayı ve nitelikte personelden teşkilatını oluşturacağını belirtildikten sonra ikinci fıkrada da bu personelin istihdam şekli , özlük hakları , çalışma esas ve usullerinin TRT kurumu personeline uygulanan hükümlere tabi olacağı ifade edilmiştir. Üst Kurul Teşkilatının personeli ile ilgili , Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Teşkilatının Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında yönetmeliğin 23'ncü maddesinde , 15'nci maddeden daha kapsamlı olarak ; "bu yönetmelikte öngörülen düzenlemeler saklı kalmak üzere , Üst Kurul Teşkilatında istihdam edilecek personel ; istihdam şekilleri , haklar , yükümlülükler , yasaklar , kadrolar ve personel alınması , atama işlemleri , adaylık , vekalet , ilerleme ve yükselme , sicil , disiplin , takdirname , ödül , özlük dosyaları , izin , sosyal haklar ve yardımlar , görevden uzaklaştırma , ilişkinin sona ermesi , mali esaslar , eğitim ,

sözleşmeli personele ilişkin sair hususlar bakımından Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu personeline uygulanan hükümlere tabidir” şeklinde düzenlemiştir .

Yönetmelik , 23. maddesindeki genel hükümden sonra , ikinci kısmın altıncı bölümünde (24 -38.maddeler ) ‘Özel Hükümler” başlığı altında teşkilat personeli ile ilgili özel düzenlemeler getirmiştir . Bu özel düzenlemelerde hüküm bulunmazsa yönetmeliğin atıf yaptığı TRT personeline ait hükümler uygulanacaktır . Yönetmeliğin atıf yaptığı bu hükümler ise TRT kanunu beşinci bölümünde ‘Personele İlişkin Hükümler’ başlığı altında düzenlenmiş bulunan 49-56 ‘ncı madde hükümleridir . Bu konu ile ilgili açıklamalarımızı yönetmelikte düzenlenen özel hükümler çerçevesinde yapacağız.

Üst Kurul teşkilatında , memurlar ve işçi sayılmayan sözleşmeli personel olmak üzere iki tür kamu görevlisinin istihdam edilebileceği öngörülmüştür (yönetmelik m. 24 ) . Yönetmeliğin 24. maddesinin 2 ve 3. fıkralarında sözleşmeli personelin nasıl istihdam edileceği ; “memurlar teşkilat bütçesine ekli cetvelde yer alan kadrolar karşılık gösterilmek suretiyle kadro karşılığı çalıştırılabilir” veya “ aynı ünvanda mevcut toplam kadro aşılmamak kaydıyla Başkan , Daire Başkanı , Hukuk Müşaviri , Basın ve Halkla İlişkiler Müşaviri , Kontrolör , Savunma Sekreteri , Avukat , Üst Kurul Danışmanı ile Uzman , Uzman Yardımcısı ve Uzman Denetçi görevlerinde kadro karşılık gösterilmeksizin sözleşmeli personel istihdam edilebilir” şeklinde düzenlenerek sözleşmeli personelin kadro karşılığı veya kadro karşılık gösterilmeden istihdam edileceği ifade edilmiştir .

Kadro karşılığı çalışacak sözleşmeli personel ile memurlarda Devlet memurluğu için aranan genel şartlara ilave olarak “ Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu Hizmetlerinin Tanımı , Bu Hizmetlere Atanacaklarda Aranacak Özel Nitelikler ve Atama Şartları Yönetmeliğin” de belirlenen özel şartlar da aranacaktır (yönetmelik m.25/3) .

Kadro karşılık gösterilmeden çalıştırılacak sözleşmeli personelde devlet memurluğu için aranan şartların yanında şu şartlarda aranmaktadır : En az 4 yıllık yükseköğrenim mezunu olmak ve kamu veya özel sektörde konularında en az 8 yıl çalışmış olmak gereklidir . Hizmetin gerekli kıldığı hallerde sarı basın kartı sahibi

olanlar veya bir yabancı dili çok iyi bilenler ile konularında lisansüstü eğitim yapmış olanlar tercih edilebilir . Teknik hizmetler sınıfına dahil olanlarda hizmetin gerekli kıldığı hallerde lise dengi teknik okul mezunu olup ta kamu veya özel sektörde konusunda 5 yıl çalışanlar da kadro karşılık gösterilmeksizin sözleşmeli olarak çalıştırılabilirler (yönetmelik m. 25/4 ).

Üst Kurul' da memur olarak çalışacak personel , teşkilatın boş kadrolarına kamu kurum ve kuruluşlarından nakil edilerek veya memuriyet giriş sınavı kazananlardan yapılacak atamalar sonucunda istihdam edilirler . İlk defa işe atanacakların tabi olacakları giriş sınavlarının esas ve usulleri Üst Kurulca belerlenir . Üst Kurul teşkilat personelinin işe alınma , atanma , görevlendirme , görevden alma , terfi işlemleri ile sözleşmenin feshi işlemleri Üst Kurul kararıyla tekemmül eder . Üst Kurul teşkilatı personelinin sınıfı , adedi , ve derecesi Üst kurul tarafından onanan kadro cetvelleriyle gösterilir . Üst Kurul TRT Kurumu'ndakinden farklı ünvanlar ve nitelikler tesbit edebilir.

Üst Kurul'da hizmet yapan memurlardan yükseköğrenim görmüş olanlar 8'nci derecenin ilk kademesinden işe başlarlar 1. derecenin son kademesine kadar yükselebilirler . Yükseköğrenim görmemiş olanlar 10. derecenin ilk kademesinden işe başlarlar 3. derecenin son kademesine kadar yükselebilirler . Bu giriş ve yükselmeler 657 sayılı kanununun 36. maddesindeki belirtilen derecelerden aşağı olamaz .

Üst Kurul Personel ve Eğitim Daire Başkanlığı 'nda teşkilat personelinin özlük dosyaları gizlilik içerisinde saklanır . Üst Kurul üyeleri bütün dosyaları görmeye yetkilidir . İnceleme veya soruşturmaya görevlendirilenler ilgili personelin özlük dosyasını Personel ve Eğitim Daire Başkanlığı'nda Üst Kurul Başkanının izni ile inceleyebilir .

Üst Kurul personelinin sicil işlerine bakmak amacı ile Üst Kurul tarafından sicil amirleri belirlenir ve bu sicil amirleri sicil raporu düzenlemeye yetkili oldukları personelin disiplin amiridirler . Sicil amirleri kendine bağlı personel hakkında , bir üst amirin kanaati haricinde kendisinin veya daha alt kademedeki sicil amirlerinin kanaatleri hakkında bilgi alabilir veya sicil raporlarını yerinde inceleyebilir . İncele ve soruşturmaya görevlendirilenlere ilgili personelin sicil raporu ancak Üst Kurul

Başkanının izniyle Personel ve Eğitim Daire Başkanlığın'da gösterilir . Üst Kurul üyeleri bütün sicil raporlarını incelemeye yetkilidir .

Üst Kurul teşkilatında çalışan personele uyarma ve kınama cezaları disiplin amirlerence verilir ve bu cezaların Üst Kurul başkanınca onaylanması gerekir . Aylık kesme ve kademe ilerlemesi cezaları Disiplin Kurulu , işten çıkarma cezalarında Yüksek Disiplin Kurulu tarafından verilir ve bu cezalar Üst Kurul'un onayına sunulur . Disiplin Kurulu , Üst Kurul Başkan Yardımcısı başkanlığında üç Başkan ve bir hukuk müşavirinden oluşur . Yüksek Disiplin Kurulu ise Üst Kurul Başkanının başkanlığında ve Üst Kurulca belirlenen üç Üst Kurul üyesinden oluşur .

Disiplin amirlerinin verdikleri cezalara karşı Disiplin Kuruluna ; Disiplin Kurulunun verdiği cezalara karşı da yüksek disiplin kuruluna başvurulabilir. Disiplin amirlerince ve Disiplin Kurullarınca verilen cezalara karşı itiraz süresi kararın ilgiliye tebliğinden itibaren 7 gün olup bu süre içinde yapılmayan itirazlar kesinleşir . İtiraz mercileri itiraz dilekçe ve kararın kendilerine ulaşmasından itibaren 30 gün içinde karar vermek zorundadırlar .

Disiplin cezası gerektirecek durum ve fiilleri işleyenler hakkında bunların öğrenildiği tarihten itibaren Disiplin Amirleriyle , Disiplin Kurullarının verecekleri cezalar bir ay içinde soruşturmaya başlanmazsa; Yüksek Disiplin Kurulunun verecekleri cezalar da ise altı ay içinde disiplin kovuşturmasına başlanmazsa bu cezalar zamanaşımına uğrar .Disiplin cezası gerektiren fiiler ve hallerin işlenmesinden itibaren iki yıl geçtiği halde ceza verilmezse ceza verme yetkisi zamanaşımına uğrar.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### RADYO ve TELEVİZYON ÜST KURULU'nun GÖREV ve YETKİSİ

#### I) Düzenleme ve Denetleme Görev ve Yetkisi

##### A) Genel Olarak

Radyo - televizyon hürriyeti sınırlı bir hürriyettir . Bu hürriyetin kullanılabilmesi önceden izin alamayı , kullanılması sırasında da sorumlu olmayı beraberinde getirir . Radyo- televizyon hürriyetine getirilen sınırlamanın gereği teknik , sosyolojik ve iktisadi sebeplere dayanır . Teknik sebep , kanal ve frekans bantları sayısının kısıtlı olmasıdır . Sosolojik açıdan radyo - televizyon yayınları yazıdan daha geniş bir kitleye ulaşmaktadır . Hakkın öznesi durumundaki dinleyici ve seyirci kitlesi genel olarak pasif durumdadır . İktisadi sebepler ise radyo - televizyon yayıncılığının maliyetinin yüksek olmasıdır ve dolayısı ile kartelleşmenin önlenmesi gereğidir . Bu etkenler , radyo ve televizyon yayıncılığının düzenlenmesinde , basından farklı bir düzenlemenin yapılması gereğini ortaya koymaktadır<sup>1</sup> .

Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun kuruluş kanunu , genel olarak Üst Kurula düzenleme , denetleme ve denetleme sonunda ihlal tesbit ederse idari ceza hukuku kapsamında müeyyideler uygulayabilme yetki ve görevi vermiştir . Düzenleme niteliğindeki görev ve yetkileri Anayasa 'nın 26/1 . maddesinde ifade edilen "izin sistemi " çerçevesinde , radyo - televizyon yayıncılığının daha iyi yapılabilmesi , yayıncılıkta çoksesliliğin sağlanabilmesi , tekelleşmenin önlenmesi amacı ile teknik ve hukuki birtakım işlemleri yapabilmeyi kapsamaktadır . Kanunun vermiş olduğu bu yetkiye dayanarak Üst Kurul , genel düzenleyici işlem olan yönetmelikler yaparak

<sup>1</sup> KABOĞLU İbrahim , Özgürlükler Hukuku , AFA yayınları , 3. Baskı , İstanbul , 1996, s.263



düzenleme yetkisinin kapsamını belirlemiştir .Bu konudaki bazı düzenlemeler şunlardır :  
“Radyo ve Televizyon Yayın İzni ve Lisans Yönetmeliği”<sup>2</sup> , “ Radyo ve televizyon Kuruluşlarının Kuruluşlarında Uyması Gerekli Asgari İdari ve Mali Şartlarla Yayın Alanı , Yayın Saat ve Süreleri Hakkında Yönetmelik”<sup>3</sup> tir.

Sınırlı bir hürriyet olan radyo - televizyon hürriyetinin kullanılmasının denetlenmesi de Üst Kurula verilmiştir . Kanunun ‘ Kuruluş’ başlığını taşıyan 5. maddesinde “radyo ve televizyon faaliyetlerini düzenlemek amacıyla .... Radyo ve Televizyon Üst Kurulu kurulmuştur “ ifadesi kullanılmıştır . Kanunun bu maddesi eksik biçimde kaleme alınmıştır . Çünkü kanun incelendiğinde Üst Kurul’un görevinin sadece radyo - televizyon yayınlarını düzenlemek olmadığı, yayınları denetlemek ve idari müeyyideler uygulama yetkilerine de sahip bir kamu kurumu olduğu görülmektedir . Radyo ve televizyon hürriyetini açıkladığımız birinci bölümde belirttiğimiz gibi , Anayasa’da öngörülen izin sistemi sansür şeklinde uygulanamaz , onun için Üst Kurula verilen denetleme ile ilgili yetkiler de sansür şeklinde düzenlenmemiştir . Kanunun 25/1. maddesi de “ yargı kararı saklı kalmak kaydıyla yayınlar önceden denetlenemez ve durdurulamaz “ diyerek açıkça sansür yasağını ifade etmiştir . Denetleme yetkisi kapsamında Üst Kurul’un yapacağı denetlemenin aslını radyo ve televizyon yayınlarının “yayın ilke ve esaslarına” uygun olup olmadığı bakımından program denetlemesi oluşturmaktadır . Fakat Üst Kurul’un denetleme yetkisi sadece program denetlemekle kalmamakta , yayıncı kuruluşların uymaları gereken birtakım teknik ve mali konuları da kapsamaktadır .

Üst Kurul’un düzenleme yetkisi çerçevesinde radyo - televizyon yayını yapmak isteyen yayıncı kuruluşlara , kanal ve frekans bandı tahsisi yapılarak yayıncılık yapması sağlanırken , bu yayıncı kuruluşlar da yapacakları yayınlarda belirli bazı kurallara uymak zorundadırlar . Bu kurallara uyulup uyulmadığını Üst Kurul denetleyecek ve ihlal tesbit ederse kanunda öngörülen müeyyideyi uygulayabilecektir. Kanunda ‘Yayın İlkeleri’ başlıklı 4. maddede ve yine aynı başlıkla “Radyo ve Televizyon Yayınları Yayın Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmeliğin” 5. maddesinde yayınlarda uyulması gereken genel esaslar belirlenmiştir . Yayıncı

<sup>2</sup> R.G. 10 . Mart .1995 tarih , 22223 mükerrer sayı

kuruluşların uyması gereken bu yayın ilkeleri 2954 sayılı TRT kanununda varolan maddelerle , Avrupa Sınır Ötesi Televizyon Sözleşmesi'nde yer alan diğer maddelerin eklenmesi ile oluşturulmuş ilkelerdir. Genel hatları ile , devlet radyo ve televizyonu için öngörüldüğü kabul edilen ve çok ayrıntılı olarak düzenlenen bu maddelerin , özel radyo - televizyonlar için sıkıntılara sebep olduğu ve olacağı belirtilmektedir.<sup>4</sup>

Hürriyetlerin kullanılmasında düzeltici sistem , önleyici sisteme kıyasla daha liberal ve demokratiktir . Hürriyetler sistemimizin düzeltici sistemi benimsediğini ifade etmiştik .Kanun, radyo ve televizyon yayınlarında program denetlemesi (içerik denetlemesi ) açısından düzeltici sistemi kabul etmesine yani sansürü kabul etmemesine rağmen , yayın ilkelerini çok katı bir biçimde ve bazen net olmayan ifadelerle yer vererek düzenlemiştir .KAPANİ 'nin de belirttiği gibi ; düzeltici sistemin önleyici sisteme üstünlüğü ancak ölçülü olarak kullanıldığı zaman kendini gösterir , bazen katı bir düzeltici sistem makul ve yumuşak bir önleyici sisteme oranla , hürriyet için çok yaralayıcı olabilmektedir<sup>5</sup>. Onun için kanundaki yayın ilkelerinin yeniden düzenlenmesi gerektiği ifade edilmektedir.<sup>6</sup>

Üst Kurula müeyyide uygulama yetkisi verilmesine rağmen , Üst Kurul müeyyide uygulayacağı yayıncı kurumdan savunma almadan sözkonusu müeyyideleri uygulayabilmektedir . Kanunun bu düzenlemesi tartışmalı bir konu olup ,Üst Kurul müeyyide uygulamadan önce savunma alması gerektiği ifade edilmektir . Kanun , uygulanan müeyyidelerle ilgili tekerrür hükümlerini düzenlemesine rağmen , tekerrürün uygulanmasında bir süre öngörmemiştir . Böyle bir durum ise , çok uzun zaman aralıklarında yapılan ihlallere rağmen , tekerrür hükümlerinin uygulanması sonucunu doğurmaktadır. Program denetlenmesinde diğer bir sorun da , kanunun canlı yayın ile canlı olmayan yayınlar konusunda bir ayırım yapmamasıdır . Program ihlallerinde her türlü yayının aynı şekilde mi değerlendirileceği , kanundan anlaşılmamaktadır.

<sup>3</sup> R.G. 16 . Mart . 1995 tarih , 22229 mükerrer sayı

<sup>4</sup> AZİZ Aysel , "3984 Sayılı 'Radyo ve Televizyonların Kuruluşları Hakkında Kanun'un Uygulanmasına İlişkin Sorunlar ve Öneriler" , Yeni Türkiye Dergisi , sayı -11, Eylül - Ekim 1996,s.364

<sup>5</sup> KAPANİ Münci , Kamu Hürriyetleri , Yetkin yayınları , 7. baskı ,s.238

<sup>6</sup> AZİZ ,a.g.m.,s..365

Kanunda yükümlülük olarak (yasak şeklinde ) getirilen bazı hükümler Avrupa Sınır Ötesi Televizyon Sözleşmesine aykırılıklar da içermektedir . ‘Yayın İzleme ve Yeniden İletim Özgürlüğü’ başlığını taşıyan sözleşmenin 5. maddesinde “... ifade özgürlüğünü sağlayacak ve yayın izleme özgürlüğünü güvence altına alacak ve bu sözleşme hükümlerine uygun bulunan program hizmetlerinin kendi toprakları üzerinde YENİDEN İLETİMİ KISITLANAMAYACAKTIR “ hükmü bulunmasına rağmen , 3984 sayılı kanunun 26. maddesinde yeniden iletimi yasaklamıştır . Bu yasağın ihlali de kanunun 33. maddesi kapsamında müeyyide uygulamayı gerektirmektedir. Söz konusu aykırılık , sözleşmenin 28. maddesinin , “bu sözleşmede yeralan hiçbir hüküm , tarafların 3. madde anlamı içinde kendi yetki alanlarındaki teknik imkan ve kuruluşlarla iletilen program hizmetlerine daha katı ve ayrıntılı kurallar uygulamasını engellemez “ şeklindeki düzenlemesinde yeralan “daha katı kurallar uygulamasını engellemez” hükmü çerçevesinde kanunun 26. maddesinin sözleşmeye aykırılığı giderilmiştir denilebilir .

Çalışmamızın bundan sonraki kısımlarında önce Üst Kurul’un düzenleme ve denetleme yetkilerinin kapsamına giren konuları inceleyeceğiz . Daha sonra Üst Kurul’un , denetlemelerde ihlalleri tesbit edilen kuruluşlara müeyyide uygulama yetkisini , yani idari ceza hukuku kapsamındaki görev ve yetkilerini inceleyip; son olarak da Üst Kurul’un düzenleme , denetleme ve müeyyide uygulama yetkileri dışında kalan çeşitli görevlerini açıklayacağız.

## **B) Düzenleme Görev ve Yetkisi**

### **1) Teknik Nitelikli Olanlar**

Üst Kurul’un kuruluş amaçlarından birisi de , radyo - televizyon yayıncılığının teknik olarak en iyi bir biçimde yapılmasını sağlamak için teknik düzenlemeler yapmaktır . Kanunun 5. maddesinde Üst Kurul’un kuruluş amacı , teknik düzenlemeleri de kapsar bir biçimde “ radyo ve televizyon faaliyetlerini düzenlemek “ olarak ifade edilmiştir .

Teknik nitelikli düzenleme yetkisi , kanunun 'Görev ve Yetkiler' başlıklı 8. maddenin "a" bendinde "ulusal ve bölgesel frekans planlamalarını yaptırmak" şeklinde ifade edilmiştir . Bu görev "Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik" in Üst Kurul'un görev ve yetkilerini düzenleyen 6. maddesinde de tekrarlanmıştır . Sözkonusu yönetmeliğin 6. maddesinin " d ve s" bentlerinde , Üst Kurula daha başka teknik düzenleme ile ilgili görevler de verilmiştir . "d" bendinde " şifreli yayınlarla kablolu radyo ve televizyon tesis ve yayınları ile ilgili kuralları 3984 sayılı kanunda yeralan ilkeler çerçevesinde ve Posta Telgraf ve Telefon İdaresi Genel Müdürlüğünün kablolu radyo ve televizyon tesislerini atıl bırakmamayı gözeterek belirlemek" ; "s" bendinde ise " özel radyo ve televizyon kuruluşlarının uyması gerekli asgari idari , mali ve teknik şartlar ile yayın alanı , yayın saat ve süreleri ile ilgili esasları tesbit etmek" görevleri düzenlenmiştir . Yönetmeliğin 6. maddesinin "d" bendi gereğince kablolu yayınları düzenlemek için Üst Kurul , "Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Kablolu Yönetmeliği"ni çıkarmıştır.

Üst Kurul , yapmakla görevli olduğu ulusal ve bölgesel frekans planlaması yapmak için , teşkilat bünyesinde hizmet birimi olarak Yayın Hizmetleri Başkanlığına bağlı olarak "Planlama , Düzenleme ve Teşvik Dairesi Başkanlığı "nı kurmuştur . Bu dairenin diğer birtakım görevleri bulunmakla birlikte önemli bir görevi de sözkonusu planlamayı yaparak ,planlamayı Üst Kurul'un onayına sunmak olarak ilgili yönetmelikte ifade edilmiştir . Frekans planlamasının nasıl yapılacağı da "Radyo ve Televizyon Yayın İzni ve Lisans Yönetmeliği"<sup>7</sup> nin 'Teknik Kurallar' başlığını taşıyan üçüncü bölümünde 14. - 28. maddelerinde düzenlenmiştir .

Üst Kurul , teknik nitelikli düzenleme yetkisi kapsamında olan yayın alanı ve yayın saati ile düzenleme "Radyo ve Televizyon Yayın Kuruluşlarının Kuruluşlarında Uyması Gerekli Asgari İdari ve Mali Şartlarla Yayın Alanı ,Yayın Saati ve Süreleri Hakkında Yönetmeliği"nin 21. maddesinde yapılmıştır .Yönetmeliğin 21. maddesi "Üst Kurulun ulusal yayım izni verdiği radyo ve televizyon kuruluşları ,yayım izninin verildiği tarihten itibaren en geç ikinci yılın sonunda Türkiye yerleşim alanının % 70 'ine yayınlarını ulaştırmak ve haftada 80 saat yayım yapmak

<sup>7</sup> R.G. 10 . Mart .1995 tarih , 22223 mükerrer sayı

mecburiyetindedir. Bölgesel yayınlarda bu süre 56, yerel yayınlarda 28 saattir “ diyerek yayın saatleri ile ilgili bir düzenleme yapmıştır. Yönetmelik, ulusal yayın yapan kuruluşlar için yerleşim alanının % 70 ‘ine yayınları ulaştırmak yükümlülüğü getirdiği halde, bölgesel ve yerel yayıncılar için böyle bir yükümlülüğü öngörmemiş olması, kanaatimizce ekisik bir düzenlemedir. Daha iyi bir yayıncılık için bölgesel ve yerel radyo - televizyon yayınları için de belirli bir alana yayınları ulaştırma zorunluluğu getirilmelidir.

## 2) Hukuki Nitelikli Olanlar

Üst Kurul’un hukuki nitelikli düzenleme görev ve yetkileri çok çeşitli olup, kanunda ve yönetmeliklerde ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir. Üst Kurul, hukuki nitelikli olan düzenleme görev ve yetkilerini idari işlem yaparak kullanmaktadır. Onun için bu başlık altında inceleyeceğimiz işlemlerin tamamına yakını, iptal davasına konu olabilecek niteliktedir.

Üst Kurul’un hukuki nitelikte olan en önemli düzenleme yetkisi, kamu tüzelkişisi olmasının bir sonucu olarak, genel düzenleyici işlem ya da kural işlem<sup>8</sup> olarak adlandırılan yönetmelik çıkarma yetkisidir. Bu yetki genel olarak bütün kamu tüzelkişilerine, Anayasanın 124. maddesinde tanınmış olan bir yetkidir. Kanunun 40. maddesinde de bu yetki; “Üst Kurul’un ve teşkilatının çalışma esas ve usulleri, kanal ve frekans tahsisi şartları ve ihale usulleri ile telif ve yapımçı haklarını koruma esas ve usulleri, Üst Kurul tarafından hazırlanan yönetmeliklerle düzenlenir, bu yönetmelikler Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girer” şeklinde ifade edilmiştir. Üst Kurul bu yetkisi çerçevesinde bu güne kadar ‘uygulama yönetmeliği’ niteliğine sahip 13 tane yönetmelik çıkarmıştır. Söz konusu yönetmeliklerden bazıları şunlardır:

- Radyo ve Televizyon Üst Kurul’unun Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında yönetmelik<sup>9</sup>;

<sup>8</sup> ÖZAY İl Han, *Günüşiğinde Yönetim*, Alfa, İstanbul, 1996, s.

<sup>9</sup> R.G. 20. Kasım. 1994 tarih, 22117 mükerrer sayı

-Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Teşkilatının Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik<sup>10</sup>;

-Radyo ve Televizyon Kuruluşlarının Yayın İlkeleri ve Usulleri ile Reklam Gelirleri Üst Kurul Paylarının Ödenmesi Hakkında Yönetmelik<sup>11</sup>;

-Radyo ve Televizyon Kuruluşlarının Kuruluşlarında Uyması Gerekli Asgari İdari ve Mali Şartlarla Yayın Alanı , Yayın Saat ve süreleri Hakkında Yönetmelik<sup>12</sup>;

-Radyo ve Televizyon Yayın İzni ve Lisans Yönetmeliği<sup>13</sup>;

-Radyo ve Televizyon Yayın Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik<sup>14</sup>.

Üst Kurul'un düzenleyici nitelikte diğer bir yetkisi de , kanal ve frekans bandı tahsisi ile , lisans ve yayın izni vermek ve bunları iptal edebilmek yetkisidir . Radyo ve televizyon yayınlarının yapıldığı elektromanyetik dalgaların , özel mülkiyete konu olamamaları sebebiyle bunların tahsisi gerekmektedir . Tahsis , Türk İdare Hukuku'nda "bir devlet malını umumun faydalanmasına koyan veya amme hizmetine bağlayan , diğer bir tabirle hususi emlakı orta malı , veya hizmet malı kategorisine koyan veya amme hizmetlerinin vasıtası haline getiren bir idari tasarruf" olarak ya da " bir amme emlakinin bir kategoriden diğerine veya bir hizmetten diğer hizmete nakli şeklinde olabileceği " biçiminde tanımlanmaktadır<sup>15</sup> .Yani tahsis bir mala verilen işlemdir<sup>16</sup> . Kanal ve frekans bandı tahsisinde özel mülkiyete konu bir malın , kamu malı niteliğine özgülenmesi bulunmamakla birlikte "virtüel kamu hizmeti "<sup>17</sup> olan özel radyo - televizyon yayıncılığı için , kamu malı niteliğinde olan elektromanyetik dalgaların kullanım hakları , yayıncı kuruluşlara belirli bir süre için tahsis edilmesi sözkonusudur .

<sup>10</sup> R.G. 20. Kasım. 1994 tarih ,22117 mükerrer sayı

<sup>11</sup> R.G. 20. Kasım . 1994 tarih , 22117 mükerrer sayı

<sup>12</sup> R.G. 16. Mart . 1995 tarih , 22229 mükerrer sayı

<sup>13</sup> R.G. 10. Mart . 1995 tarih , 22223 mükerrer sayı

<sup>14</sup> R.G. 28. Mayıs . 1995 tarih , 22296 mükerrer sayı

<sup>15</sup> GÜLAN Aydın , Kamu malları , İstanbul, 1996, s.24 (ONAR 'dan nakil )

<sup>16</sup> GÜLAN , a.g.e.,s.25

<sup>17</sup> ÖZAY İl Han , Radyo - Televizyon Yayın Sorunları Hakkında Türk -İtalyan Sempozyumu , İÜİF Yayınları , İstanbul , 1995, s.29

Kanunun 16. maddesi , “2813 sayılı Telsiz Kanununun diğer hükümleri saklı kalmak kaydıyla , kamu ve tüm özel radyo ve televizyon kuruluşlarına kanal ve frekans bandı tahsisi ile yayın izni ile lisansı vermek ve bu tahsis ve izni iptal etmek yetkisi ,münhasıran Üst Kurula aittir“ diyerek kanal ve frekans bandı tahsisi ile yayın izni ve lisansı vermek yetkilerinin Üst Kurul’un tekelinde olduğunu belirtmiştir . Kanunun 8. maddesinin “b” bendinde de Üst Kurul’un görev ve yetkilerinden birisi olarak “ önşartları yerine getirmiş müracaatçı kuruluşlara , tarafsızlık ve hakkaniyet ölçüleri dahilinde yayın izni ve lisans vermek , 16. maddeye uygun olarak ulusal , bölgesel ve yerel planlamalardaki kanal ve frekans bantlarının Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu eliyle kullanılan kanal ve frekans bantları dışında kalanların en az % 50 ‘sinin , zaman paylaşımli ve bölgesel dengelere uygun biçimde kullanımını gözeterek kanal ve frekans bantları tahsis etmek” diyerek yayın izni ve lisans verilmesi için birtakım önşartların varlığını öngörmekte ve TRT ‘ye ayrılan kanal ve frekans bantları dışındaki kanal ve frekans bantlarının en az % 50 sinin zaman paylaşımli olarak bölgesel dengelere uygun olarak tahsislerinin yapılmasını , tahsis işlerinde uyulması gereken bir prensip olarak kabul etmiştir . Kanun , 8. maddesinin “f ve g” bentlerinde Üst Kurula , “b” bendinde öngörülen önşartlar ve yayın izni ve lisans ücretleriyle ilgili yönetmelik çıkartarak bunları kamuoyuna duyurması görevini vermiştir . Üst Kurul bu konuyla ilgili olarak “Radyo ve Televizyon Yayın İzni ve Lisans Yönetmeliği”ni çıkartmıştır . Söz konusu yönetmelikte müracaatçı kuruluşların uyması gereken şartlar genel olarak şu şekilde belirtilmiştir : Yönetmeliğin 3. maddesinde yapılabilecek yayın çeşitleri belirtilerek bunlar tanımlanmış ve Üst Kurul’un 3. maddede tanımlanan yayınlar için lisans verebileceği ifade edilmiştir . Lisansla belirtilen şartlarla yönetmelikte belirtilen diğer şartlara uyan kuruluşlara , en çok 5 yıllık olmak üzere yayın izni verilebileceği , lisansın süresinin de en fazla 5 yıl olduğu belirtilmiştir ( yönetmelik m. 5 ).Başvuru , yazılı olarak Üst Kurula yapılır , başvuru sırasında yönetmeliğin 30’ncu maddesine göre hesaplanan avans yatırılır . Başvuru , yönetmelikte belirtilen formlar doldurularak üç dosya şeklinde yapılır.Bu dosyalar ;‘Kuruluş ve Yayın Hizmeti ile İlgili Bilgileri İçeren Dosya’ , ‘Teknik Altyapıya İlişkin Bilgileri İçeren Dosya’ ve ‘Kuruluşun Mali Yapısı ve

Kaynaklarına İlişkin Bilgileri İçeren Dosya' lardır. Yayın tesisi kurmak ve işletmek için lisans almak üzere gerekli belgeleri hazırlamışlar , gerekli teknik şartları yerine getirmişlerse ve avansı da yatırmışlarsa Üst Kurul kararı ile tahsis yapılır ve lisans verilir . Ulusal frekans planındaki bir kanal için usulüne uygun birden çok başvuru olması halinde , yönetmelikte belirtilen lisans ücreti taban alınarak açık arttırma yapılır . Lisans alan kuruluş , tahsis edilen frekansın tescilini müteakip tesis kurma işlemlerini tamamlar ve yayın izni için Üst Kurula başvurur . Üst Kurul , gerekli incelemeyi yapar ve belirtilen teknik şartlar yerine getirilmişse yayın izni verilir , yerine getirilmemişse getirilinceye kadar yayın izni verilmez . Lisans alan kuruluş , lisansı aldıktan itibaren en geç 6 ay içinde en az bir verici istasyonu için , en çok da 2 yıl içinde lisansta belirtilen tüm istasyonlar için yayın izni almak zorundadır . Aksi takdirde yapılmış olan tahsis iptal edilir, yatırılan lisans ücreti Üst Kurula gelir olarak kaydedilir (yönetmelik m.13 ).

'Kanal ve Frekans Bandı Tahsisi' başlığını taşıyan kanunun 17. maddesi kanal ve frekans bandlarının genel dağılımının ( kamu - özel ) nasıl olacağını "ulusal kanal ve frekans bandı planlamasındaki kanal ve frekans bantlarının dörtte biri , Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumuna tahsis edilir. Kanal sayısı üçten , frekans bandı sayısı dörtten az olamaz . Bu kanalların birinden Türkiye Büyük Millet Meclisi faaliyetleri yansıtılır . Hangi faaliyetin ne ölçüde yansıtılacağına Türkiye büyük Millet Meclisi Başkanı karar verir . Geriye kalan ulusal , bölgesel ve yerel kanal ve frekans bantlarının yarısı tam gün , diğer yarısı ise istek halinde zaman paylaşımı olarak tahsis edilir " şeklinde belirtmiştir . Türkiye geneline yayın yapacak yani ulusal kanal sayısının en fazla 7<sup>18</sup> olacağı ve bunun da 3 tanesinden devlet televizyonunun yayın yapacağı düşünülürse , bu düzenlemenin özel yayıncılık açısından iyi bir düzenleme olmadığı sonucuna varırız.

Kanunun 8. maddesinin " 1. " bendinde " şifreli yayınlarla kablolu radyo ve televizyon tesis ve yayınları ile ilgili kuralları , bu kanundaki ilkeler çerçevesinde ve Posta , Telgraf ve Telefon İdaresi Genel Müdürlüğünün kablolu radyo ve televizyon tesislerini atıl bırakmamayı gözeterek belirlemek " görevi de Üst Kurula aittir. Üst Kurul

<sup>18</sup> bkz. I. Bölüm , 39 nolu dipnot



“Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Kablolu Yayın Lisans ve İzin Yönetmeliği”<sup>19</sup>ni çıkarmıştır. İlgili yönetmelikte kablolu yayın için müracaatçı kuruluşlar normal lisans ve yayın izni için başvuran kuruluşlara benzer şekilde ; yazılı olarak , üç dosyadan oluşan belgeleri doldurarak , lisans içinde belirli bir avansı yatırarak Üst Kurula başvuruyu yapar . Başvuru sonucunda Üst Kurul gerekli şartları yerine getirmiş olan kuruluşa 3 yılı aşmamak üzere lisans verir . Lisans alan ve mevzuatta aranan teknik şartları da yerine getiren kuruluş, kablolu yayın şebekesini kullanacakları kablo işletmecisi ile bu hususta aktecekleri sözleşmeyi ve yayınlarını ulaştıracakları abone sayısına ilişkin bilgi ve belgeleri ibraz etmeleri üzerine Üst Kurul yayın izni verir (yönetmelik m.23 ). Kablolu yayın için lisans alan kuruluş 6 ay içinde kablo işletmecisiyle yayın iletim sözleşmesi akdetmezse veya yayın izin şartlarını yerine getirmeyen , kablo yayını izni aldığı halde 6 ay sürekli yayın yapmayan veya mevzuattaki yükümlülüklere uymayan yayıncı kuruluşlar Üst Kurulca belirlenen süre içinde yükümlülüklerini yerine getirmezlerse kablolu yayın lisansı ve yayın izni Üst Kurulca iptal edilir. (yönetmelik m.24,25 ).

Kanunun 40. maddesinde genel olarak ifade edilen yönetmelik çıkarma yetkisinin yanın da kanunun çeşitli hükümlerinde bazı konuların düzenlenmesi için Üst Kurula yetki verilmiştir . Kanunun ‘Özel Radyo ve Televizyon Kuruluşlarının Yapısı’ başlığını taşıyan 30. maddesi “ özel radyo ve televizyon kuruluşlarının uyması gerekli asgari idari , mali ve teknik şartlar ile yayın alanı , yayın saat ve süreleriyle ilgili esaslar Radyo ve Televizyon Üst Kurulu tarafından belirlenir” diyerek Üst Kurula düzenleme yetkisi vermiş ve Üst Kurul da bu konuyla ilgili yönetmelik çıkarmıştır<sup>20</sup>. Kanunun ‘Sorumluluk’ başlığını taşıyan 31. maddesi “özel radyo ve televizyon kuruluşları yayınlarında belli oranlarda eğitim , kültür ve Türk Halk ve Türk Sanat Müziği programları koymak zorundadırlar. Bu programların tür ve oranlarıyla ilgili esaslar Radyo ve Televizyon Üst Kurulu tarafından tesbit edilir” diyerek özel radyo ve televizyonlara , yayınlarında belirli bir yükümlülük öngörmüş ve bu konu ile ilgili düzenleme yapma yetkisini Üst Kurula bırakmıştır .Üst Kurul da “ Özel Radyo ve Televizyon Kuruluşlarının Eğitimi , Kültür , Türk Halk Müziği ve Türk Sanat Müziği

<sup>19</sup> R.G. 5. Eylül . 1996 tarih , 22749 mükerrer sayı

<sup>20</sup> bkz. III . Bölüm 11 nolu dipnot

Proğramlarında Yer Vermeleri Gerekli ve Oranlarına Ait Esaslar Hakkında Yönetmelik”i<sup>21</sup> çıkararak bu konuyu düzenlemiştir . Yönetmelik eğitim, kültür ve müzikle ilgili kapsamlı tanımlamalar yaptıktan sonra radyo ve televizyonlarda haftalık yayın süresinin % 5 ‘inden az olmamak üzere eğitim proğramları , % 5 ‘inden az olmamak üzere kültür proğramları ve % 10’ndan az olmamak üzere Türk Halk ve Türk Sanat Müziği proğramları yayınlama zorunluluğu getirmiştir .Kanunun ‘Telif Hakları’ başlığını 37. maddesi “radyo ve televizyon kuruluşları , yayınlarında yer verdikleri eserlere telif hakkı öderler , telif hakkı ödemelerine ait esaslar meslek birliklerinin görüşü alınarak Radyo ve Televizyon Üst Kurulunca tesbit edilir“ diyerek telif hakları konusunda Üst Kurula düzenleme yetkisi verilmiştir. Üst Kurul da ; “Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Telif Hakkı Ödeme Esasları ile Telif Hakkı Sahiplerinin ve Yapımcıların Haklarını Koruma Esas ve Usulleri Yönetmeliği” ni<sup>22</sup> çıkararak gerekli düzenlemeyi yapmıştır . Kanun 38. maddesinde radyo ve televizyon kuruluşlarının haber birimlerinde çalışacak basın kartlı personelin asgari sayısını belirleme yetkisini de Üst Kurula vermiştir.

Son olarak tartışmalı bir konu olan ihtisas televizyonlarının kurulmasının mümkün olup olmadığı sorununu da , bu başlık altında inceleyeceğiz . Sadece müzik veya haber proğramları yayınlayan kanallara ihtisas kanalı denilmektedir<sup>23</sup>. Mevcut radyo - televizyon mevzuatı çerçevesinde bu tür bir kanalın kurulabilmesi açıkça düzenlenmemiştir .Esas olanın serbetlik yani açıkça yasaklanmayan bir şeyin yapılmasının mümkün olması olduğuna göre , mevzuatta belirtilen şartları yerine getiren bir yayıncı kuruluş , proğram içeriği açısından da öngörülen kurallara uymak şartıyla ihtisas kanalı kurabilmelidir . Proğram içeriği olarak da öncelikle genel yayın ilkelerine uymak zorundadır. Bunun yanında reklam düzenlemesine uyarak yayın yapmak durumundadır . Ayrıca ihtisas kanalı olarak kurulan kuruluşlar, ilgili yönetmelikte belirlenen oranlarda kültür , eğitim ve Türk Halk ve Türk Sanat Müziği yayınları

<sup>21</sup> R.G. 2 . Mayıs . 1995 tarih , 22275 mükerrer sayı

<sup>22</sup> R.G. 28 . Temmuz . 1996 tarih , 22710 mükerrer sayı

<sup>23</sup> KARACA Fatih , “Radyo ve Televizyon Yayıncılığında İlkeler ve Sorumluluk” , Yeni Türkiye Dergisi ,sayı -11, Eylül - Ekim 1996 ,s.373

yapmakla yükümlüdürler . Genel olarak belirttiğimiz bu içerik şartlarına uygun olduğu müddetçe ihtisas kanallarının kurulması mevcut kanuna göre mümkündür .

### **C )Denetleme Görev ve Yetkisi**

#### **1)Teknik ve Program Düzenlemesi Konularında Denetleme**

##### **a)Teknik Konularda**

Üst Kurul'un asli görevlerinden birisi de denetleme yapmaktır . Üst Kurul'un yapmakla görevli olduğu denetlemenin kapsamında teknik konular da bulunmaktadır.Yayınlara daha iyi olması amacıyla yapılan teknik düzenlemelere ve yükümlülüklerle yayıncı kuruluşların uyup uymadıklarını Üst Kurul denetlemekte ve ihlal tesbit ederse müeyyide uygulayabilmektedir.

Kanunun 8. maddesinin "c" bendinde "radyo ve televizyon kuruluşlarına ulusal bölgesel ve yerel yayınlar için ulusal kanal ve frekans bandı planlarına uygun olarak tahsis edilen yayın alanlarını kapsayacak verici tesisleri kurma ve işletme izni 5.4.1983 tarihli ve 2813 sayılı Telsiz Kanunu hükümlerine uygun olarak vermek ve tesisin bu kanun hükümlerine ve tesis şartlarına uygunluğunu denetlemek" ifadelerine yer vererek kendisine frekans tahsis edilen ve lisans ile yayın izni verilen kuruluşların ,yayın izinleri süresince uymaları gereken teknik şartlara uygunluğunu denetleme görevi Üst Kurula verilmiştir . Bu konuda yayıncı kuruluşların uymaları gereken teknik şartlar başta 2913 sayılı Telsiz Kanunun'da belirtilen şartlar olup bunun yanında Üst Kurul'un çıkarmış olduğu yönetmeliklerde de hükümler bulunmaktadır.

Üst kurul'un bir diğer teknik nitelikli denetleme görevi telekomünikasyon tesisleri ile ilgilidir . Kanunun 8. maddesinin "d" bendinde bu konu ; "bu kanun hükümlerine uygun olarak radyo ve televizyon kuruluşlarının ulusal ve yerel yayınlarına imkan verecek , ulusal kanal ve frekans bandı planında öngörülen radyo ve televizyon vericileri ile sabit veya hareketli yayın yerleri arasında mevcut telekomünikasyon şebekesi yanında , uydu aracı ile bağlantı kurabilmeleri amacıyla

ve öngörülen amaçlar için kullanılması kaydıyla uç linkleri kurabilmesi için 5.4.1983 tarihli ve 2813 sayılı Telsiz Kanunu hükümlerine uygun şekilde telekomünikasyon tesisleri kurma ve işletme vermek ve tesislerin bu kanunda öngörülen izin esaslarına uygun olarak işletilmesini denetlemek” şeklinde düzenlenmiştir

Üst Kurul kanunun kendisine vermiş olduğu bu teknik nitelikli denetleme yetkisini , Teknik Hizmetler Başkanlığı bünyesinde kurulun ‘İzin ve Tahsisler Dairesi’ aracılığı ile yerine getirmektedir .Teknik nitelikli denetleme yetkisi kapsamındaki konuların ihlal edilmesi halinde Üst Kurul 33. madde de öngörülen müeyyideleri uygulayabilecektir . Çünkü bu konular yayın izninin verilmesi ile ilgili şartlar kapsamındadır . Nitekim ‘İzin ve Tahsisler Dairesi Başkanlığı’nın görevleri arasında , yayıncı kuruluşların yayın yaptıkları teknik şartların mevzuata uygunluğunu denetlemek ve bu denetlemeler sonunda yayın izninin verilmesi için gerekli şartlardan birini kaybeden veya şartlara uygunluğu hile ile elde eden kuruluşların yayın izinlerini iptal etmeyi Üst Kurula teklif etme yetkileri bulunmaktadır.

#### **b) Program Düzenlemesiyle İlgili Konularda**

Bu başlık altında inceleyeceğimiz konular , radyo - televizyon yayıncılarının yayın sırasında programların düzenlenmesinde uymaları gereken kurallardır . Bu konular genel olarak yayın ilkeleri içerisinde değerlendirilebilirse de aşağıda inceleyeceğimiz yayın ilkelerinden ayrılmaktadır . Yayın ilkeleri başlığı altında inceleyeceğimiz konular tamamen programların içeriğinin denetlenmesi ile ilgili olmakla birlikte , burada inceleyeceğimiz konular programların içeriğinden çok düzenlenişi ile alakalıdır.Bu kapsamda inceleyeceğimiz konular reklam düzenlenmesi , seçim dönemi yayınları , canlı yayın gibi konulardır.

Reklamların düzenlenişi ve içeriği , kanunun 19-23’ncü maddelerinde ve “Radyo ve Televizyon Kuruluşlarının Yayın İlkeleri ve Usulleri ile Reklam Gelirleri Üst Kurul Paylarının Ödenmesi Hakkında Yönetmelik”te ; Avrupa Sınırötesi Televizyon Sözleşmesine uygun olarak detaylı bir biçimde düzenlenmiştir . Reklamların düzenlenmesinde süreyle ilgili kabul edilen temel ilke ; reklamların radyo ve televizyon

yayınlarnın , günlük yayın sürelerinin %15'ini geçmemesidir (kanun m. 19). Ulusal yayın yapan televizyonlar , haftada en az 80 saat yayın yapma zorunluluğu olduğuna göre , bu süre içerisinde en fazla 12 saat reklam yayınlatabileceklerdir .Televizyonlar günlük yayınlarnın reklamlar için ayrılan % 15 'lik yayın süresinin %15'i yani toplam yayın süresinin % 2,25'ini spot ( hareketsiz ) reklamlara ayırabilirler (yönetmelik m. 18,19). Reklamlar program aralarına yerleştirilebilir ,bu yerleştirme yapılırken programın bütünlüğü , değeri ve hak sahiplerinin hakları zedelenmeyecek biçimde yerleştirilmesi esastır . Bu esastan hareketle birbirinden bağımsız bölümleri olan programlarda veya spor programları ile benzer yapıda aralar içeren olay ve gösteri programlarında sadece bölüm ve devre aralarına reklam yerleştirilebilir.Reklamların arası en az 20 dakika süre bulunması gerekir (kanun m. 21).Fakat konulu filmlerin veya televizyon filmlerinin (diziler , eğlence programları ve belgeseller hariç ) süreleri 45 dakikadan fazla olması halinde her 45 dakikalık sürenin sonunda reklam kesintisi yapılabilir. Filimlerin 45 dakikadan sonraki bölümlerinde 20'şer dakikalık aralıklarda reklam yerleştirilebilir . Haber bültenleri , güncel programlar ve ocuk programları 30 dakikadan kısa ise reklamlarla kesilemez , 30 dakikadan uzun ise ilk reklam programın başlamasından itibaren 30. dakikada reklam yerleştirilebilir . Program aralarına yerleştirilen reklamların süresi 8 dakikayı , program içerisine yerleştirilen reklamlar ise 5 dakikayı geçemez. Dini yayınlara ve naklen yayımlanan spor müsabakaları reklamlarla kesilemez . Haber bültenleri , güncel programlar , dini programlar ve ocuk programlarına ;alt yazı , logo ve çerçeveler kullanılarak reklam yerleştirilemez .

Reklamların sunulmasında dikkat edilmesi gereken ilkeler ; reklamların adil ve dürüst olması , yanıltıcı ve tüketicinin çıkarına zarar verici olmaması, çocuklara yönelik veya içinde çocukların kullanıldığı reklamlarda onlara zarar verici Şekilde yapılmaması olarak ifade edilebilir (kanun m. 19) . Bu genel ilkeler çerçevesinde , reklamların içeriğinin nasıl düzenlenmesi gerektiği ilgili yönetmelikte geniş bir biçimde açıklanmıştır ( yönetmelik m.5-14) . Reklamların sunuluşunda reklamlar , program hizmetlerinin diğer unsurlarından açıkça ve kolaylıkla ayırt edilebilecek bir biçimde yayınlaması gerekir.Bunun için televizyonlarda başına ve sonuna reklam müziği

yerleştirilerek “Reklamlar” yazısı ekrana getirilmeli, radyolarda da reklam ifadesine yer veren reklam müziği (jingle) kullanılmalıdır (yönetmelik m.17 ).

Yayınlarda gizli reklam yapılamaz (kanun m. 21) . Proğramlarda açıkça reklam olduğu belirtilmeden ürün ve hizmetler reklam amacı taşıyan şekilde sunulamaz . Çok kısa sürelerle imaj veren elektronik aygıt veya başka bir araç kullanılarak veya yapılanların ne olduğu konusunu izleyenlerin fark edemeyecekleri veya bilemeyecekleri bir biçime sokarak bilinçaltıyla algılanmasını sağlayan reklamların yayınlanması yasaklanmıştır .Ayrıca belli markaların veya ürünlerin veya hizmetlerin puanlanmak suretiyle yarışmalara konu yapıp proğram hizmeti olarak yayınlanması bunların reklam niteliğini ortadan kaldırmaz fakat yarışma konusu ticari mal ve hizmetlere yönelmediği hallerde yarışma sonucunda yarışmacılara verilen ticari mal ve hizmet niteliğindeki armağanların sadece marka , model ve değerinin görsel ve işitsel olarak belirtilmesi için ayrılan süre reklam süresi kabul edilir (yönetmelik m.11).

Bazı ürünlerin ve hizmetlerin reklamı yasaklanmıştır. Bunların başında alkol, alkollü içkiler , sigara ve diğer tütün ürünleri gelmektedir . Avrupa Sınırötesi Televizyon Sözleşmesinin 15. maddesinde tütünün reklamı kesin yasaklanmışken , belirli şartlarla alkollü içeceklerin reklamına izin verilmiştir. Fakat 3984 sayılı kanun tütünle birlikte alkolün de reklamını yasak kapsamına almıştır (kanun m.22 ) .Sağlık Bakanlığınca reçete ile satışına izin verilen ilaçlar ile tedavileri ve tedavi rehabilitasyon kurum ve kuruluşlarının verdikleri hizmetlerin de reklamı yasaktır .Ancak satışında reçete gerektirmeyen ilaç ve tedavilerin dürüst ve gerçeği yansıtır biçimde yapılması mümkündür . Ayrıca falcı , medyum , astrolog ve benzerlerinin verdikleri hizmetler ; kumar ve benzeri yerleri işletenlerin verdikleri hizmetlerle, eş bulma hizmetlerinin reklamı da kesin olarak yasaklanmıştır ( yönetmelik m.13 ).

Proğram desteklenmesine kanun izin vermektedir . Bir proğram veya dizi tamamen veya kısmen gerçek veya tüzelkişilerce mali yönden desteklenebilir.Proğram destekçisinin kimliği , destek verdiği proğramın başında ve/veya sonunda görsel veya işitsel olarak uygun biçimde belirtilir . Desteklenen proğramda , proğram destekçisi veya üçüncü kişinin ürünlerine yer verilmez . Proğram destekçisi proğramın yayımlanış biçimi , içeriği , ve sorumluluğunu etkileyecek hiçbir müdahalede bulunamaz . Siyasi

partiler , siyasi parti organlarında görev alanlarla , seçimle işbaşına gelenler ve reklamları yasaklanan ürün ve hizmetleri üretenlerle satışı yapar program destekleyemezler. Haber programları ; açikoturum ; haber , magazin ve benzeri aktüalitesi olan programlarla dini yayınlar mali yönden desteklenemezler (kanun m.23 , yönetmelik m.12 )

Reklamlar ve program destekçileri programların içeriklerine hiçbir biçimde müdahalede bulunamazlar .Reklamların belirtilen usul ve esaslara aykırı şekilde yayınlanmasında bütün sorumluluk yayın yapan radyo - televizyon kuruluşuna aittir . Yayıncı kuruluşlar reklamların kendileri dışında hazırlandığı , içerik veya biçime müdahale edemedikleri veya bu tür reklamların başka araçlarla da yayımlandığını belirterek sorumluluktan kurtulamazlar (yönetmelik m. 15 ).

Program düzenlemesi ile ilgili diğer bir konu da siyasi yayınlardır. Siyasi partilerle ilgili yayınlarda haber , yorum , ve eleştiriler bu kurumların saygınlığını azaltıcı nitelikte olmamalıdır .Bunun yanında seçim dönemlerinde yayınların nasıl yapılacağını Yüksek Seçim Kurulu düzenler , bu düzenlemeye uygun olarak yayınları Üst Kurul denetler ( kanun m. 27). Seçim dönemlerinde yayınların nasıl yapılacağını Yüksek Seçim Kurulu düzenlese de kanununun 32. maddesi bu dönemde bazı yayınların yapılmasını , “seçimlerde oy verme gününden önceki 7’nci günden itibaren , haber , röportaj gibi programlar veya reklamlar yoluyla , kamuoyu araştırmaları , anketler , tahminler ,bilgi iletişim telefonları yoluyla mini referandum gibi adlarla siyasi bir partinin veya adayın lehine veya aleyhinde veya vatandaşın oyunu etkileyecek her türlü yayınlarda bulunmasına izin verilemez. Bu yasaklara uymayanlar yayın ilkelerini ihlal etmiş sayılırlar” ifadeleriyle yasaklamıştır .

Yeniden iletim yasağı da program düzenlemesi ile ilgili bir konudur . Genel kısımda belirttiğimiz üzere , Avrupa Sınırötesi Televizyon Sözleşmesi yeniden iletim özgürlüğünü öngörmesine rağmen 3984 sayılı kanun yeniden iletimi yasaklamıştır. Yeniden iletim ;kanununun 3. maddesinin “n” bendinde “yetkili yayın kuruluşu tarafından , halkın izlemesi amacıyla , kullanılan teknik araç ne olursa olsun yayınlanan radyo ve televizyon program hizmetlerinin değişiklik yapılmaksızın bütününe veya bir bölümünün alınmasını ve aynı anda veya daha sonra iletilmesini ifade eder” şeklinde tanımlanmıştır . Kanun, bu tanımlı Sözleşmeden (madde 2 ) almasına rağmen tanımda da

bir ayrılığa giderek “aynı anda veya daha sonra iletilmesi” ifadesini kullanmıştır . Sözleşmede yapılan tanımda ise sadece aynı anda yapılan yayınlar yeniden iletim kapsamına tabi tutulmuştur . Kanunun ‘Yeniden İletim Yasağı’ başlığını taşıyan 26. maddesinde , “..... yeniden iletimine .....izin verilemez” biçiminde bu yasağın açıkça ifade edilmiştir . Aynı madde bu yasağa bazı istisnalar getirmiştir. Bunlardan birisi kablolu yayınlarla ilgili olup ; kablolu yayın yapacak kuruluşlar kablo işletmecisiyle yapacakları sözleşmede yeniden iletim konusunu belirleyebileceklerdir. . Kanunun getirdiği diğer bir istisna ise münferit programların yayınlarının serbest olmasıdır . Kanun bu konuyu “ Üst Kurul ‘un yayın izni ve lisans verdiği ulusal ve/veya yerel yayın yapan kuruluşların yurt dışından naklen veya daha sonra banttan yayınlacakları devamlılık arzermeyen, münferit programlar bu yasağın kapsamı dışındadır” şeklinde düzenlemiştir . Münferit programların yeniden iletimi serbestisini kanun kabul etmesine rağmen bu konuda net bir düzenleme yoktur . Kanun yayınlanacak bir programın münferit program olduğunu tesbitte belirli bir zaman dilimi (kıstas) öngörmemiştir .Bir yayın gününde birden fazla programın yeniden iletim şeklinde yayınlanmasında bu programların münferit program kabul edilip edilmeyeceği kanun düzenlenişinden anlaşılmamaktadır . Yeniden iletim yasağının diğer bir istisnası ,“yurtdışından naklen spor , konferans , ve her türlü benzer yayınlar geçici olmak kaydıyla aynı anda veya daha sonra yayınlanabilir” şeklinde düzenlenmiştir.

Hukuki nitelikli düzenleme görevlerini incelerken de , belirttiğimiz üzere yayıncı kuruluşlar yayınlarında belirli oranlarda zorunlu yayın yapmak durumundadır. Zorunlu yayınlardan birisi kanunun ‘Sorumluluk’ başlığını taşıyan 31’nci maddesinde “özel radyo ve televizyon kuruluşları yayınlarında belirli oranlarda eğitim , kültür , Türk Halk ve Türk Sanat Müziği programları koymak zorundadırlar” şeklinde ifade edilmiştir. İlgili yönetmelikte bu oranlar şu şekilde belirlenmiştir : Haftalık yayın saatinin en az % 5’i eğitim programlarına , % 5 ‘i kültür programlarına , % 10’u Türk Halk ve Türk Sanat Müziği programlarına ayrılır diyerek , haftalık yayının % 20 ‘lik kısmını zorunlu yayınlara ayırmışlardır.

Kanunun 4’üncü maddesinin “p” bendinde de zorunlu yayın öngörülmüş olup , “haberlere , spor programlarına ve reklamlara ayrılmış zamanlar hariç olmak üzere



yayın zamanlarının en az yarısını yerli yapımlara ayrılmasını sağlamak , bu oranı seyircilerin taleplerini gözönüne alarak veya yayıncının haber verme , eğitim, kültür ve eğlendirme sorumluluklarını dikkate alarak yayın türleri ve süreleri ile asgari niteliklerini de öngörmek suretiyle aşamalı bir biçimde gerçekleştirmeleri hususlarına uygun olmak suretiyle” yayınların yapılacağı ifade edilmiştir. Kanunun bu hükmünde belirtilen “yayınların en az yarısı” tesbit edilirken , haftalık yayınların % 20’lik kısmını oluşturan zorunlu eğitim , kültür ve müzik yayını yerli yayın olarak kabul edilmeli ve geri kalan oran % 20’lik kısım düşülerek belirlenmelidir.

Bir diğer zorunlu yayın ise kanununun 25/2. maddesinde “radyo ve televizyon kuruluşları ,Cumhurbaşkanının veya Hükümetin ;milli güvenliğinin , kamu düzeninin, genel sağlığın ve genel ahlakın gerekleriyle ilgili bildirimlerini yayınlamakla yükümlüdür” şeklinde düzenlenen bildiri yayınlama zorunluluğudur. Yukarıda belirttiğimiz diğer program düzenlemelerinde , düzenlemeye uyulmaması halinde düzenlemeye aykırılıktan dolayı , Üst Kurul doğrudan müeyyide uygulayabilmekte iken , kanun 25. madde de ayrı bir düzenlemeye giderek sözkonusu bildiri yayınlama yükümlülüğüne uyulmaması durumunda yayıncı kuruluşlara “kısmi ek yargı güvencesi” tanımıştır . Buna göre gönderilen bildiri yayınlamak istemeyen yayıncı kuruluş doğrudan Danıştay’da iptal davası açabilecek ve Danıştay da 48 saat içinde yürütmeyi durdurma talepleri konusunda karar verecektir. Danıştay’dan 48 saat içinde yürütmeyi durdurma kararı alamayan yayıncı kuruluş sözkonusu bildiri yayınlamak zorundadır . 48 saat içinde yürütmeyi durdurma kararı alamayan kuruluş sözkonusu bildiri yayınlamazsa, kanaatimizce Üst Kurul bu yayıncı kuruluşa 33. maddede öngörülen müeyyideleri uygulayabilecektir.

Bu başlık altında inceleyeceğimiz son konu program yayınlarının canlı yapılıp yapılmamasına göre sorumlulugun belirlenmesidir. Kanunda ve ilgili yönetmeliklerde yayınların düzenlenmesi ve yayıncıların uymaları gerekli ilkeler belirtilmekle birlikte sorumluluğu gerektiren yayının ne tür yayın olduğu konusunda bir açıklama getirilmemiş yapılan ihlallerin tesbitinde Üst Kurula takdir yetkisi verilmiştir . Canlı olmayan yayınlarda kanunda öngörülen yayın ilkelerinin ihlal edilmesi durumunda yayıncı kuruluşun sorumluluğu kesindir . Yani yayından önce hazırlanmış ve canlı

olmadan sunulan bir programda yayın ilkelerinden birisi ihlal edilirse Üst Kurul kanunda öngörülen müeyyideyi uygulayabilecektir . Reklam yayınlarında da belirtilen usul ve esaslara aykırı yayın yapılması halinde bu yayından dolayı yayıncı kuruluş sorumlu olacaktır.Canlı olmayan yayınlarda , yayın ilkelerinin ihlal edilmesi halinde yayıncı kuruluşun mutlak sorumluluğu bulunmasına rağmen yayıncı kuruluş, içeriğine katılmadığını açıkça belirttiği bir film , gösteri vb. program içerik olarak yayın ilkelerini ihlal etse bile sorumlu olmaması gerekir.Örneğin içerik olarak Türkiye Cumhuriyetinin varlığını ve bağımsızlığını ortadan kaldırmaya yönelik propaganda niteliğindeki bir görüntü bandının sadece halkı bilgilendirmek amacı ile yayınlanması durumunda program içerik olarak yayın ilkelerine aykırı olsa bile yayıncı kuruluş sorumlu olmaması gerekir.

Programların bir diğer yayınlanış biçimi de canlı yayınlardır. Canlı yayınlar da ikiye ayrılabilir ; ön hazırlık olmadan yapılan canlı yayınlar ve ön hazırlıktan sonra yapılan canlı yayınlar<sup>24</sup>. Ön hazırlık yapıldıktan sonra yapılan canlı yayınlarda programın içeriği önceden tesbit edildiği için program yayın ilkelerini ihlal ediyorsa yayıncı kuruluşa müeyyide uygulanabilecektir.Ön hazırlık yapıldıktan sonra yapılan canlı yayınlara en belirgin örnek günlük haber programlarıdır. Bu programlar canlı yayınlanmakla birlikte , programlarda nelerin sunulacağı önceden tesit edildiği için , yapılan canlı yayında yayın ilkelerinin ihlal edilmesi durumunda yayıncı kuruluş sorumlu tutulacaktır . Örneğin haberlerde Anayasanın Genel Esaslarını ortadan kaldırmaya yönelik yayın yapılması halinde , yayıncı kuruluşa yayın ilkelerini ihlal ettiği için müeyyide uygulanabilecektir . Hazırlıksız yapılan canlı yayınlarda , yayın ilkelerini ihlal eden programı yöneten , sunan gibi program kadrosundan birisi ise yayıncı kuruluş bu ihlalden dolayı sorumlu olmalı ve Üst Kurul yayıncı kuruluşa müeyyide uygulayabilmelidir. Canlı yayına misafir olarak katılan kişi ve/veya kişiler yayın ilkelerini ihlal ederlerse yayıncı kuruluş sorumlu tutulacak mıdır? Bu konuyu ,Üst Kurul'un idari ceza hukuku kapsamındaki yetkilerini incelerken daha detaylı inceleyeceğiz .Fakat genel olarak şunu belirtmeliyiz ki kanunda bu konu ile ilgili açık

<sup>24</sup>İÇEL Kayhan , Kitle Haberleşme Hukuku ; Beta Basım Yayım A.Ş. , 3. Bası , İstanbul , 1990,s. 349

bir hüküm bulunmamaktadır.Bu konunun çözümünde neyin ihlal olduğu ,neyin ihlal olmadığını tesbitte yargı organlarının vereceği kararlar belirleyici bir rol oynayacaktır.

## 2) Yayın İlkeleri Açısından Denetleme

### a) Yayınların Kamu Hizmeti Anlayışı ve Sorumluluk Bilinciyle Yapılması İlkesi

Kanunun , ‘Yayın İlkeleri’ başlığını taşıyan 4. maddesi 20 bent (a’dan,u’ya) halinde ; Radyo ve Televizyon Yayınları Yayın Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmeliğin ‘Genel Yayın İlkeleri’ başlıklı 5. maddesinde de 20 bent şeklinde yayın ilkeleri belirtilmiştir . Bu ilkelerin belirtildiği maddelerde ilkeler sayılmadan önce tüm ilkeleri kapsayan genel bir ilke olarak ; yayınların “kamu hizmeti anlayışı” ve “sorumluluk bilinciyle” yapılması gerektiği ifade edilmiştir.

Kamu hizmeti kavramı üzerinde tanım olarak genel bir uzlaşmanın olmadığı görülmektedir . Genel bir uzlaşma olmamasına rağmen ; “toplum için önem kazanmış ortak ve genel bir ihtiyacın tatminine yönelik olarak kamu tüzelkişileri veya onların denetimi altında özel kişilerce yürütülen faaliyettir”<sup>25</sup> şeklinde tanımlayabileceğimiz kamu hizmetinin “toplumda ortak ve genel yani ‘kollektif’ bir ihtiyacın duyulması bir kere giderilmekle tükenmeyip ,süreklilik taşıması , her gün ,her saat yenilenmesi ve tatmin edilmemesi yani haz verici bir biçimde doyuma ulaştırılamaması halinde de bireyler arasında huzursuzluğun başgöstereceğinin varsayılması”<sup>26</sup> unsurlarını oluşturur. Kamu hizmetinin belirlenmesinde kabul edilecek kriterler ; organik ve fonksiyonel kriterlerdir . Organik kritere göre prensip olarak idarenin yaptığı faaliyetlerin bütünü kamu hizmeti niteliği taşımaktadır . Bu kriterin tersine bir karine ile de özel teşebbüsün kurduğu ve yürüttüğü faaliyetler , prensip olarak özel faaliyettir.<sup>27</sup> Organik teori bugün geçerliliğini korumakla birlikte işlevsel nitelikli kamu hizmeti de önemli bir kriterdir Fonksiyonel kriterde yapılan faaliyetin niteliği ön plana çıkmakta , böylelikle bazı özel

<sup>25</sup> GÜLAN Aydın , “ Kamu Hizmeti Kavramı” , İHİD , sayı 1-3, Yıl 9 ,1988 ,s.147

<sup>26</sup> ÖZAY , “Güneşliğinde....” , s.237

<sup>27</sup> GÜLAN, a.g.m.,s.153

girişimlerin yaptığı faaliyetler de kamu hizmeti sayılabilmektedir . Ulaşım , haberleşme , öğretim gibi genel , ortak ve sürekli aynı zamanda zorunlu ihtiyaçları tatmin eden özel faaliyetler organik yani dar ve teknik anlamda kamu hizmeti olmamakla birlikte doktrinde bu faaliyetler “virtüel kamu hizmeti” veya “fonksiyonel kamu hizmeti” olarak adlandırılmaktadır<sup>28</sup>.

Genel çerçevesini belirlediğimiz kamu hizmeti kavramına göre özel radyo ve televizyon yayıncılığını ; genel bir ihtiyacı gideren , bir kere gidermekle tükenmeyen süreklilik taşıyan ve tatmin edilmemesi halinde bireyler arasında huzursuzluğun başgöstereceği kabul edilen bir ihtiyacın , kamu malı olan elektromanyetik dalgalarla da yapılması dolayısı ile virtüel kamu hizmeti olarak adlandırmak gerekir.<sup>29</sup> Özel radyo ve televizyon yayıncılığı virtüel kamu hizmeti olarak tanımlamamız dolayısıyla ; kanunun 4. maddesinde radyo ve televizyon yayıncılığının genel karakterini belirten “...kamu hizmeti anlayışı içerisinde ....” ifadesi için , “mülkiyeti özel TRT’ler yaratıldı<sup>30</sup>” görüşüne katılmıyoruz. Virtüel kamu hizmeti olan , özel radyo ve televizyon yayıncılığı hem bir ayrıcalıktır hem de çok sıkı bir denetime tabii olmak gerekir . Bu denetim dışsal yani kolluk denetimi değil aynı zamanda bir içerik ve öz denetimi şeklindedir<sup>31</sup>. 3984 sayılı kanunla kurulmaları düzenlenmiş olan özel radyo ve televizyonların yayınları da içerik açısından denetlenmektedir .

Radyo ve televizyon yayıncılığı yapılırken kitleler üzerinde etkisi dikkate alındığında çok özenle yapılması gereken bir faaliyet olduğu gözlemlenir . Yapılan bu faaliyet , alıcısı durumundaki dinleyici veya seyirci tarafından hiçbir eylem gösterilmeden yani alıcısının pasif tutumu ile gerçekleşmektedir . Bu yayınlar yapılırken yayınlar kültür seviyeleri , yaş seviyeleri farklı kitlelere direkt ulaşmakta ve onları doğrudan etkilemektedir. Program sırasında söylenen bir söz bile toplumun belirli kesimlerinin değer yargılarına saldırı niteliği taşıyabilmekte ve toplumun o kesiminin sonu belli olmayan eylemlere girişmelerine sebep olabilmektedir . Yapılan yayınlar toplumda varolan kültür , din , mezhep farklılıkları arasında düşmanlık , kin , nefret duygularının gelişmesine ve bunun sonucunda toplum içinde istenmeyen çatışmaların

<sup>28</sup> ÖZAY , “Günışığında....”,s.232

<sup>29</sup> ÖZAY , “Günışığında....”,s.237

<sup>30</sup> GÜRKAN Uluç, “Radyo Televizyonun Özeli”,YeniTürkiye Dergisi, sayı 11, Eylül-Ekim 1996,s.359

meydana gelmesine sebep olabilmektedir .Yapılan yayınlarda dinleyici ve seyirci kitle dikkate alınmadan özellikle çocukların ve gençlerin fiziki ve psikolojik gelişmelerini kötü etkileyen şiddet , kan vb. içeren programların yapılması bir sorumluluk bilinci sorundur .Özel radyo ve televizyonlar yapacakları yayınlarda sorumluluk bilinciyle hareket etmek durumundadırlar . Kanun koyucu da yayınların sorumluluk bilinciyle yapılmasını genel bir ilke olarak kabul etmiş ve sorumluluk bilincinin kapsamını da yayın ilkeleri olarak düzenlemiştir . ‘Yayın İlkeleri’ başlığı altında kanunun 4. maddesinde düzenlenen ilkeler yayınların sorumluluk bilinciyle yapılmasını sağlamaya yönelik ikelerdir . Kanun sorumlu yayıncılığı genel olarak 4. maddenin “e”, “ı” ve “l” bentlerinde ; “anlatım özgürlüğüne , iletişim ve yayında çoğulculuk esaslarına aykırı olmamak” , “yayınlarda adalet ve tarafsızlığa , yasalara saygılı olma esasına uygun olmak” , “haber ve olayların çabuk ve doğru şekilde sunulması ilkesine uygun olmak” biçiminde ifade etmiştir .

Özel radyo ve televizyon yayıncılığı ,yayıncılar için her ne kadar ticari bir faaliyet olsa da , yayın faaliyeti kamu hizmeti niteliği taşıdığı için yayınlar içerik olarak düşünceyi açıklama hürriyetini ortadan kaldırır nitelikte yapılamaz .Yayıncı kuruluşlar programların içeriklerini sadece kendi çıkarlarını korumaya , daha çok kar yapmaya yönelik olarak düzenleyemezler.Yayıncı kuruluşların sadece belirli bir dünya görüşünün propagandası niteliğinde programlar veya sadece belli bir partinin mensuplarının katıldığı programları yayınlamaları ; anlatım özgürlüğüne , tarafsızlığa ve iletişim ve yayında çoğulculuk esaslarına aykırıdır.Bu genel sorumluluk ilkelerinin ihlallerinin doğrudan tesbiti kolay değildir . Çünkü yayıncı kuruluşlar da insanlardan oluştuğuna göre bu kişilerin siyasi görüşleri bulunacaktır. Bir yayıncının yayınlarında kendisini siyasi düşüncelerinden soyutlayarak yayın yapmasını beklemek hayali bir düşüncedir . Bu genel sorumluluk ilkelerinin, yayınların denetiminde sıkça ve doğrudan uygulanması özel radyo ve televizyon yayıncılığını sekteye uğratabilir. Bu ilkeler diğer bazı ilkelerin uygulanmasında yorum yapılırken dikkate alınması , yorumlamada kullanılması gerekir . Örneğin bir televizyon kanalı programlarında daha çok belirli bir partinin sözcülerine yer veriyor da diğer parti sözcülerine yer vermiyorsa ve diğer

<sup>31</sup> ÖZAY , “Günüşğında...” ,s.239

partilere yöneltilen eleştirilerin veya hakaretlerin varlığında onların cevap ve düzeltme haklarını da kullandırtmıyorsa bu durumda sözkonusu yayıncı kuruluş anlatım özgürlüğünü , iletişim ve yayında çoğulculuk , tarafsızlık ilkelerini ihlal etmiş demektir .

Kanununda ( 4. maddesi başta olmak üzere ) düzenlenen yayın ilkelerini dört başlık altında toplamak mümkündür. Bunlar ; “Devleti ve Cumhuriyetin Temel Niteliklerini Koruyan İlkeler”, “Kamu Düzenini Koruyan İlkeler”, “Kişi Haklarını Koruyan İlkeler”, “Genel Ahlakı Korumaya Yönelik İlkeler” dir. Bu ilkelerin ihlali durumunda kanunun 33. maddesinde öngörülen müeyyideler yayıncı kuruluşa , Üst Kurul tarafından uygulanabilecektir.

#### **b) Devleti ve Cumhuriyetin Temel Niteliklerini Koruyan ilkeler**

Genel yayın ilkelerinin ihlali tesbiti edilirken , bu ilkeler dar yorumlanmayıp yayıncı kuruluşlara hemen müeyyide uygulamamak gerekir. Yayın sırasında söylenen bir sözden dolayı yayıncı kuruluşa müeyyide uygulanırsa , radyo ve televizyon hürriyeti çok kolay bir biçimde sekteye uğrar. Üst Kurul , yayın ilkelerinin ihlali tesbit ederken her ilkeyi ayrı değerlendirmeli ve takdir yetkisi kullanması gereken durumlarda bu yetkisini yayıncılığı engelleyici bir biçimde kullanmamalıdır .

Kanunun 4. maddesinin “a” bendinde , radyo ve televizyon yayınlarının “Türkiye Cumhuriyetinin varlık ve bağımsızlığına , Devletin ülkesi ve bölünmez bütünlüğüne” aykırı yapılamayacağı belirtilmiştir .Herhangi bir yayıncı kuruluş Türkiye Cumhuriyetinin varlığını , bağımsızlığını ; devletin ülkesi ve milletiyle bölünmezliğini yoketmeye yönelik propaganda niteliğinde yayın yapamaz . Bu maksatla , kurulmuş terörist faaliyetlerde bulunanları övücü ,destekleyici programlar yayınlamayabilir . Her devlet kendi varlık ve bağımsızlığına içerden ve dışardan yöneltilen tehditler karşısında kendini korumak durumundadır . Aksi halde devlet olarak varolmanın bir anlamı kalmaz. Yayıncı kuruluş ülkenin bölünmesine yönelik faaliyette bulunan terörist bir grubun propagandasını yapmadan sadece o grubun faaliyetlerini , amaçlarını tanıtır nitelikte program yapması durumunda sözkonusu ilkenin ihlal edildiğinden bahsedilemez. Yayıncı kuruluşlar programlarında bölücü örgütü tanıtmamanın yani objektif

haber vermenin ötesine geçerek örgütü destekler nitelikte yayınına devam ederse yayıncı kuruluşun yayın ilkesini ihlal ettiğinden bahsedilebilir. Sözkonusu fıkra hiçbir biçimde halkın haber , kanaat ve düşünceleri serbestçe alabilme hakkını engeller biçimde uygulanamaz.

Kanun , 4. maddesinin “c” bendi “Anayasanın Genel Esaslar yer alan ilkelere , demokratik kurallara” uygun yayıncılık yapılmasını düzenlemiştir . Aynı ilke yayın esasları ile ilgili yönetmeliğin 5. maddesinin “b” bendinde daha kapsamlı bir biçimde , “Türk Milletini , Dünya milletlerinin eşit haklara sahip şerefli bir üyesi sayan ve Türkiye Cumhuriyeti’ne vatandaşlık bağı ile bağlı olan her bireyi hiçbir ayırım gözetmeksizin eşit kabul eden Atatürk Milliyetçiliği’ne , egemenliğin kayıtsız şartsız millette olduğu ve bu egemenliğin hiçbir kişi , zümre veya sınıfa bırakılmayacağı , Devletin sosyal , ekonomik , siyasi veya hukuki temel düzeninin kısmen de olsa din kurallarına dayandırılmayacağı , dinin veya din duygularının yahut dince kutsal sayılan değerlerin kişisel veya siyasi çıkar ya da nüfuz sağlamak amacıyla kullanılmayacağı ilkelerine aykırı veya Türkiye Cumhuriyeti’nin demokratik devlet ve hukuk devleti niteliklerini değiştirmek için kitleleri yönlendirmeye yönelik yayın yapılamaz” şeklinde düzenlenmiştir .

Kanununun 4. maddesinin atıf yaptığı ve yönetmeliğin 5. maddesinde de genel olarak ifadesini bulan bu ilkeler Anayasa’nın 1. ve 2’nci maddelerinde düzenlenen Devletin şekli ve Cumhuriyetin niteliklerini belirten ilkelerdir. Anayasa’nın 1. maddesi devletin şeklinin Cumhuriyet olduğunu ifade etmiştir . Cumhuriyet başta devlet başkanının olmak üzere , egemenliği kullanan devletin bütün organlarının doğrudan doğruya veya dolaylı olarak seçimle oluşturulduğu ve özellikle de devlet başkanının veraset yoluyla belirlenmediği hükümetin ve dolayısı ile devletin şeklidir <sup>32</sup>. Anayasanın 1. maddesinde devletin şekli olduğu ifade edilen Cumhuriyetin nitelikleri de Anayasanın 2. maddesinde “Türkiye Cumhuriyeti , toplumun huzuru , milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde , insan haklarına saygılı , Atatürk milliyetçiliğine bağlı , başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan , demokratik , laik ve sosyal bir

<sup>32</sup> YÜZBAŞIOĞLU Necmi , Türk Anayasa Yargısında Anayasallık Bloku , İÜHF yayınları , 1993,s.131

hukuk Devletidir”<sup>33</sup> şeklinde düzenlenmiştir . Herhangi bir yayıncı kuruluş yayınlanan programlarında devletin bu niteliklerini ortadan kaldırmak için yayın yaparsa sözkonusu yayıncı kuruluşa 33’ncü madde kapsamında müeyyide uygulanabilecektir .

Kişiler Anayasal düzene uygun düşünmek zorunda değildir buna karşılık Anayasal sisteme uygun hareket etmek zorundadırlar<sup>34</sup>. Kişiler Anayasal düzene uygun düşünmek zorunda olmadıkları için sistemin işleyişinde kendisinin veya başkalarının uğradığı haksızlıkları dile getirmeleri devletin niteliklerine saldırı olarak anlaşılmamak gerekir .Aksi halin varlığı kişilerin düşünce açıklama hürriyetlerinin sonu demek olur . Fakat yayıncı bu yanlış uygulamaları ifade etmenin ötesine geçerek devletin niteliklerinin ortadan kaldırılması yolunda yayın yaparsa yayın ilkelerinin ihlal etmiş olacaktır. Bu ilkenin ihlaline örnek olarak hiçbir yayıncı kuruluş yönetim biçimi olarak demokrasiden başka bir yönetim biçimi isteyen , demokratik düzenin yıkılmasını savunan programlar yayınlamaz.Yani egemenliğin kaynağının millet olduğu ve egemenliği kullanan organların seçimle işbaşına geldiği devlet sistemini ifade eden demokratik<sup>35</sup> sistem yerine , seçime dayanmadan birilerinin işbaşına gelmesini savunan (kanaatimizce, bu kapsama askeri darbe yapılması gerektiği yolundaki programlar da girmektedir) programları yapan yayıncı kuruluş sözkonusu yayın ilkesini ihlal etmiş olacaktır.

### c)Kamu Düzenini Korumaya Yönelik İlkeler

Kamu düzeni, oldukça geniş ve soyut bir kavramdır. Toplum yaşamı ile ilgili hemen hemen her konu bu kavram içinde düşünülebilir<sup>36</sup>.Kamu düzeni toplumsal disiplin , güven , huzur ve barışın sistemleştirilmesi olarak tanımlanabilir<sup>37</sup>. Bir sistemleştirme olan kamu düzeni aynı zamanda insan düzeninin toplum olmasını

<sup>33</sup> Bu konu ile ilgili geniş bilgi için bkz. YÜZBAŞIOĞLU , a.g.e.,s.131 -195 ;  
ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku , Yetkin yayınları , 3. Bası , Ankara, 1993 , s.47 vd.  
ÖZAY ,“ Güneşin altında.....” , s.71-104

<sup>34</sup> ÖZEK Çetin ,Türk Basın Hukuku , İstanbul ,1978 , s.32

<sup>35</sup> YÜZBAŞIOĞLU , a.g.e.,s.145

<sup>36</sup>UYGUN Oktay ,1982 Anayasasının’da Temel Hak ve Özgürlüklerin Genel Rejimi ,Kazancı yayınları , İstanbul ,1992 ,s.125

<sup>37</sup> ÖZEK ,a.g.e.,s.327



sağlayan içbarışın da adıdır<sup>38</sup>. Kamu düzeninin , “kamu huzuru(esenliği)” , “kamu sağlığı” ve “kamu güvenliği” unsurlarından oluştuğu kabul edilmektedir<sup>39</sup>. Kamu huzuru ; toplumun dirliği , rahatı demektir. Kamu huzuru ; toplum halinde yaşayışın alışlagelmiş ölçülerini aşan rahatsızlıkların , düzen bozukluklarının önlenmesi ya da giderilmesi ile sağlanabilir<sup>40</sup>. Kamu güvenliği ; topluluğa , kişilere ya da eşyalara yönelecek tehlikelerin , kazaların önlenmesini ifade eder<sup>41</sup>. Kamu sağlığı ise toplumun bulaşıcı ya da yaygın hastalıktan korunması ve toplumun hastalıklardan uzak yaşamasını ifade eder<sup>42</sup>. Kamu düzenini korumaya yönelik alınan tedbirin ölçüsünü tehlikenin ciddiyeti ve önemi belirler. Radyo ve televizyon yayıncılığında da kamu düzenini bozmaya yönelik olduğu kabul edilen yayınların , kamu düzeninin bozulmasına yönelik ciddi bir tehlike oluşturması gerekmektedir.

Kamu düzeni ile ilgili kanunu 4. maddesinde çeşitli hükümler bulunmaktadır . Söz konusu madde somut olarak bazı yayınların kamu düzenini bozacağını kabul ederek ayrıca belirtmekle birlikte “d” bendinde “toplum huzuru”na aykırı yayın yapılamaz diyerek , genel olarak kamu düzenine aykırı yayınların yapılmasını yasaklamıştır. Genel olarak hangi yayınların kamu düzenini bozacağını tesbit etmek zordur. Onun için yayınların kamu düzenine aykırı olup olmadığını belirlerken , denetleme organı açık bir tehlikenin varlığı dışında , kamu düzenine aykırı yayını , yayının sonucuna göre belirlemelidir. Yani Üst Kurul denetleme yaparken yapılan yayın kamu düzenini kesin olarak bozacağına inandığı bir yayın ( örneğin toplumda varolan bir mezhebin mensuplarının hakaret olarak kabul ettiği ifadelerin ve/veya görüntülerin bulunduğu bir yayın gibi) değilse ve yapılan yayın sonucunda kamu düzeni de bozulmamışsa müeyyide uygulamamalıdır.

Kamu düzenine aykırı yayınlarla ilgili 4. maddenin “f” fıkrası “insanların ırk , cinsiyet , sosyal sınıf veya dini inançları dolayısı ile hiçbir biçimde kınanamaması ilkesine aykırı yayın yapılamaz” hükmünü getirmiştir. Fıkranın düzenlenişinde aslında

<sup>38</sup> KABOĞLU ,a.g.e.,s.56

<sup>39</sup> YAYLA Yıldızhan ,İdare Hukuku , 2. Bası , Filiz Kitabevi , İstanbul , 1990,s.52

UYGUN ,a.g.e.,s.126 ; KABOĞLU,a.g.e.,s.56

<sup>40</sup> YAYLA,a.g.e.,s.52 ; UYGUN , a.g.e.,s.126

<sup>41</sup> YAYLA ,a.g.e.,s.52 ; UYGUN , a.g.e.,s.126

<sup>42</sup> YAYLA ,a.g.e.,s.52 ; UYGUN ,a.g.e.,s.126

kişilik haklarına yönelik saldırılar yasaklanmışsa da yasaklanan yayın sözkonusu özelliklere sahip insanların oluşturduğu gruba saldırı niteliği taşıyacak ve sonucunda kamu düzeni bozulabilecektir. Örneğin yapılan yayında yayıncı herhangi bir kişi hakkında gerçeğe aykırı , hakaret niteliğinde hatta suçlayıcı ifadeler yayınlamanın ötesine geçerek yaptığı hakaret ve suçlamalar o kişinin bağlı olduğu dine , ırka , mezhebe , saldırı niteliğinde taşırırsa kamu düzeninin bozulacağı kesindir. Onun için yayınlarda hiçbir yayıncı kişileri ırk , cinsiyet,sosyal sınıf ve dini inanç dolayısı ile kınayıcı yayın yapmamalıdır.

Maddenin kamu düzenini bozucu yayınlarla ilgili diğer hükmü ise “g” bendinde “toplumu şiddet , terör ve etnik ayrımcılığa sevkeden ve toplumda nefret duyguları oluşturacak yayınlara imkan verilmemesi ilkesine aykırı” olan yayınları yasaklamıştır. Madde düzenleniş şekliyle ceza hukukundaki tehlike suçlarına benzer bir yayına aykırılık kabul etmiştir. Yani yapılan yayının sonucunda kamu düzeninin bozulup bozulmayacağına göre yayınları değerlendirmeyi ve toplumu şiddet ve teröre sevketme tehlikesi olan yayınlar dolayısı ile yayıncı kuruluşa müeyyide uygulama yetkisini Üst Kurula vermiştir. Yapılan yayının tehlike oluşturup oluşturmadığını ve tehlike oluşturuyorsa müeyyide uygulamada Üst Kurula takdir yetkisi tanınmıştır.

Kamu düzeni ile alakalı diğer bir hüküm 4. maddenin “r” bendinde “bilgi iletişim telefonları yoluyla yarışma ve benzeri yöntemlere başvurulmamak ve bunların sonucunda dinleyici veya seyircilere ikramiye verilmemek veya verilmesine aracılık yapmamak , lotaryaya fırsat bırakmamak esaslarına” uygun yayın yapılması ilkesidir. Bu hükmün kanuna konulmasında özel radyo ve televizyon yayıncılığının ilk yıllarında , kanuni bir düzenleme ve denetlemenin bulunmadığı dönemde bilgi iletişim telefonları yoluyla yarışma vb. programlar düzenlenerek seyircilere hediye veren yayınların sıkça yapılarak ve yayıncı kuruluşların aşırı boyutlarda haksız kazançlar elde etmeleri önemli rol oynamıştır. Bu tür yayınlar pek çok ailede huzursuzluga sebep olmuş, kamuoyunda meydana gelen tepkileri dikkate alan kanun koyucu kanunda böyle bir düzenleme yapmıştır. Bu fıkra hükmünün uygulanmasında yani bu hükmün ihlali dolayısı ile müeyyide uygulamak için yayıncı kuruluşun belirtilen türde yayın yapması yeterli olup , bunun ayrıca kamu düzenini bozup bozmayacağı araştırılmaz.

Maddenin “m” bendinde de kamu düzeni ile alakalı bir yayın ilkesi olarak “çocukların ve gençlerin fiziksel , zihinsel , ruhsal ve ahlaki gelişimini olumsuz yönde etkileyebilecek yayını yapılmaması esastır” hükmünü getirmiştir. Hangi yayınların çocukların ve gençlerin fiziksel , zihinsel, ruhsal ve ahlaki yönde gelişimini etkilediğini tesbit etmek çok zordur. Televizyonlarda çok sık yayınlanan Meclis oturumlarındaki milletvekili kavgalarının çocukların ahlaki gelişimini ne yönde ? etkileyeceği sorusuna , olumlu cevap vermek pek mümkün değildir. Bunun gibi haber programlarında sıkça rastlanan şiddet ve kan içeren programların da çocukların gelişimine iyi etki yaptığı söylenemez. Bu gibi yayınlardan dolayı yayıncı kuruluşlara , yayın ilkelerini ihlal gerekçesiyle müeyyide uygulanırsa radyo ve televizyon yayıncılığı tam bir çıkmaza girer. Bu fıkra kapsamına giren yayınların tesbitinde zorluk bulunmaktadır . Onun için Üst Kurul bu fikrayı uygularken , Radyo ve Televizyon Yayınları Yayın Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmeliğin program düzenlemesi ile ilgili hükümleri çerçevesinde yayınları denetlemelidir. Bu konuda yönetmeliğin 10 ve 11’nci maddelerindeki şekli düzenlemeler dikkate alınmalıdır. Yönetmeliğin ‘Cinsellik’ başlıklı 10’ncü maddesi “cinsel duyguları sömürmeye yönelik yayın yapılamaz ; ancak tür ve içerik gereği , cinselliğin yer aldığı yapımlar , gençlerin ve çocukların zihinsel , duygusal , sosyal ve ahlaki gelişimini korumak amacıyla uygun uyarılar yapılarak , saat 24.00 ile 05.00 arasında yayınlanabilir ; bu tür programların tanıtım duyurularında cinselliğin teşhir edildiği bölümler kullanılamaz ve duyurular 21.30’dan önce yapılamaz” hükmünü getirerek , kanunun 4. maddesinin “m” bendinde belirtilen içerikteki programların belirli bir düzen içinde çocukları ve gençleri etkilemeden yapılmasını sağlamak istemiştir. Yönetmeliğin 11’nci maddesinin 3 ve 4’ncü fıkralarında , kanunun 4’ncü maddesinin “m” bendi kapsamına giren yayınlardan “şiddet unsuru ağırlıklı dramatik yapımlar çocukların ve gençlerin olumsuz etkilenmemeleri için , önceden uygun uyarılarda bulunulması kaydıyla ancak saat 23.00 ile 05.00 arasında yayınlanabilir bu tür programların tanıtımın duyurularında şiddet içeren bölümler kullanılamaz ve bu duyurular saat 21.30’dan önce yapılamaz” hükmünü getirmiştir.

Kamu düzeni kapsamında değerlendirebileceğimiz diğer bir hüküm de yayınların Türkçe yapılmasıdır. Kanunun 4 ‘ncü maddesinin “t” bendi bu konuyu “radyo ve televizyon

yayımlarının Türkçe yapılması, ancak evrensel kültür ve bilim eserlerinin oluşmasında katkısı olan yabancı dillerin öğretilmesi veya bu dillerde haber iletilmesi amacıyla bu dillerin kullanılabilmesi esasına uygun olmak suretiyle yapılır” diyerek düzenlemiştir. Maddenin bu düzenlenişinden de anlaşıldığı üzere mahalli bir dil ile radyo ve televizyon yayını yapmak kesin bir biçimde yasaklanmıştır. Kanaatimizce yerel bir dil ile yayımların yapılmasının bu kadar kesin bir şekilde yasaklanması doğru değildir. Ulusal yayın yapan radyo televizyonlar için böyle bir düzenleme kabul edilebilirse de diğer yayın ilkelerine aykırı yayın yapmamak şartıyla, mahalli dillerde bölgesel ve yerel yayın yapan radyo ve televizyonlar kurulabilmelidir. Üst Kurul teşkilatı bu tür bölgesel ve yerel yayımların denetimi için kendi bünyesinde birimler oluşturmalı ve mahalli dillerde yayın yapan radyo ve televizyonların kurulmasına izin verilmelidir.

Kamu düzeni kapsamında değerlendirilebilecek son ilke 4’ncü maddenin “h” bendinde düzenlenmiş olan, yayımların “Türk milli eğitiminin genel amaçlarına, temel ilkelerine” uygun olması suretiyle yapılmasıdır. Türk milli eğitiminin genel amaçları 1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanunu’nun (R.G. 24.06.1973 tarih, 14574 mükerrer sayı) 2’nci maddesinde 3 bend halinde detaylı bir şekilde düzenlenmiştir. Milli eğitimin temel ilkeleri ise aynı kanunun ikinci bölümünde 4 - 17’nci maddelerinde düzenlenmiştir. Milli Eğitim Temel Kanununda çok çeşitli ilkeler, milli eğitimin temel ilkeleri olarak kabul edilmiştir. Bu ilkelere uygun yayıncılığın nasıl olacağı içinden çıkılmaz bir durum arz etmektedir. Örneğin; Milli Eğitim Kanununun temel ilke olarak kabul ettiği, planlılık (m.14), süreklilik (m. 9), fırsat ve imkan eşitliği (m. 8) gibi ilkelere uygun yayıncılık nasıl yapılacaktır?. Kanaatimizce bu bentteki düzenleme değiştirilerek, milli eğitimin temel ilkelerine uygun yayıncılık ifadesi yerine milli eğitimin temel ilkelerinden olan demokrasî eğitimi (m. 11) , laiklik (m. 12), bilimsellik (m. 13) gibi ilkelere aykırı yayın yapılamaz şeklinde, ilkeleri biraz daha somutlaştıran bir ifade kullanılmalıdır.

#### d ) Kişilik Haklarını Koruyan İlkeler

Radyo ve televizyon yayıncılığında en çok ihlal edilen hakların birisi de kişilik haklarıdır. Özel radyo ve televizyon yayıncılığının ticari bir faaliyet olması, yayıncı kuruluşları daha çok kar sağlamaya yönelik yayınlar yapmaya zorlamaktadır. Bunun içinde yayıncı kuruluşlar, çıkarlarının çatıştığı tüm kişi, kurum ve kuruluşlar aleyhine ölçsüz bir biçimde yayın yapmaktadırlar. Kişilik haklarının dikkate alınmayıp tamamen yayıncı kuruluşların çıkarları doğrultusunda ihlal edilmesi sonucu kanun koyucu kişilik haklarını koruyan, en azından ihlal edilirse düzeltilmesini sağlayan yayın ilkelerini kabul etmiştir.

Kanun, 4'ncü maddesinin "c" bendin de yayınların " ... kişi haklarına aykırı olmamak" suretiyle yapılmasını yayın ilkesi olarak kabul etmiştir. Yayıncılıkta hangi yayınların kişi haklarına aykırı olduğunu bu bende göre belirlemek zordur. Aynı maddenin "j,n ve o" bendleri yayıncılıkta kişi haklarının kapsamını belirlemektedir. Maddenin "j" bendi " Kişi ya da kuruluşları eleştiri sınırları ötesinde küçük düşürücü, aşağılayıcı veya iftira niteliği taşıyan yayınlara yer verilemez." İlkesine uygun olarak yayınların yapılmasını düzenlemiştir. Kişilik haklarının manevi yönden içeriğini oluşturan şeref ve haysiyete yönelik saldırı niteliği taşıyan yayınlar bu fıkra kapsamında değerlendirilmelidir. Bir yayının, şeref ve haysiyete saldırı niteliğinde olup olmadığını belirlemek için her somut olayda, saldırıya uğrayan kişinin toplum içindeki pozisyonuna, çevrenin değer yargılarına ve inançlarına bakılmalıdır.<sup>43</sup> Bu belirlemeyi yaparken şöyle genel bir ölçüden hareket etmek mümkündür : Radyo ve televizyon yayınlarında, bir kişi hakkında gerçek olmayan kanaatlar uyandırarak açıklamalar yapmak, bilgi ve görüşleri kasden değişik yorumlara ve fantazilere yol açabilecek biçimde kelime, mimik veya el kol hareketleri ile açıklamak, bir kişi hakkında asılsız suçlama, iftira ve dedikodularda bulunmak yahut bir kişiye açıktan açığa küfredip hakarete bulunmak, şeklindeki yayınlar "j" bendindeki yayın ilkesinin ihlalidir.<sup>44</sup> Bu yayın ilkesinin, ihlalinin kapsamı ceza hukukundaki sövme, hakaret suçlarından daha geniş yorumlanmalıdır. Çünkü burada söz konusu olan yayın ilkesi teknik anlamda bir suç olmadığı gibi uygulanan müeyyide de teknik ceza hukuku anlamında ceza değildir. Ceza hukuku anlamında sövme ve hakaret suç

<sup>43</sup> ÖNGÖREN Gürsel , *Televizyon ve Radyoda Kişilik Haklarına Saldırlara Karşı Hukuki Başvuru yolları*, Der yayınları, İstanbul 1996, s. 62

<sup>44</sup> ÖNGÖREN, a.g.e., s .67

oluşturmayan bir yayın yapılsa bile, bu yayın kişi hakkında yanlış kanaatlar uyandıracak nitelikte ise söz konusu ilke ihlal edilmiştir.

Kanun 4'ncü maddesinin "j" bendi kapsamına giren bir ihlalin varlığında, yani kişileri küçük düşürücü yayınların yapılması durumunda, Üst Kurul re'sen söz konusu yayın ilkelerinin ihlalinden dolayı müeyyide uygulamamalıdır. Çünkü 4'ncü maddenin diğer bendlerinde belirtilen tarafsızlık ilkesine uygun biçimde yayıncı kuruluş, hareket ederek kendisi hakkında küçük düşürücü yayın yapılan kişiye söz hakkı vererek ihlali ortadan kaldıracaktır. Kendisi hakkında küçük düşürücü yayın yapılan kişiye söz hakkı tanınmazsa, kişi kanunun 28'nci maddesinde düzenlenen cevap ve düzeltme hakkını kullanarak yapılan yanlış yayını düzeltme imkanına sahiptir. Tüm bunlara rağmen yayıncı kuruluş hakkı ihlal edilenin hakkını düzeltici nitelikte yayın yapmazsa hakkı ihlal edilen kişinin Üst Kurula başvurusu üzerine yayıncı kuruluşa müeyyide uygulanmalıdır. Hak ihlalini yapan kişi ceza hukuku kapsamında suç işlemişse, örneğin; Programa katılan herhangi bir kişi, programda bulunmayan bir başka kişiye hakaret etmişse, bu kişinin cezai sorumluluğu bu yayıncı kuruluşa uygulanacak idari müeyyideden bağımsız olarak değerlendirilmelidir.

Kanunun 4'ncü maddesinin "n" bendinde "aksi yargı kararı ile kararlaştırılmadıkça hiç kimsenin suçlu olarak ilan edilemeyeceği ilkesine uygun olmak suretiyle" yayınların yapılması düzenlenmiştir. Özel radyo ve televizyonların ihlal ettiği ilkelerden birisi, kişileri yargı kararı olmadan suçlu göstermeleridir. Yayıncı kuruluşlar buldukları bir belgeyi ceza hukuku anlamında belge olup olmadığına bakmadan ve ilgili adli makamlara da götürmeden radyo veya (özellikle de) televizyonlarda yayınlamak kişileri kamuoyu önünde mahkum etmektedirler. Kamuoyunda yargısız infaz olarak adlandırılan fiili durum, özel radyo ve televizyonlarca gerçekleştirilmekte; bir tür medya mahkemeleri kurularak yargı kararı bulunmadan kişiler suçlu ilan edilmektedir. Televizyon seyircisinin genelinin kültür seviyesi bir kişinin mahkeme kararı olmadan suçlu olamayacağını ayırtedecek seviyede bulunmadığı için, yayıncının suç belgesi iddiası ile ortaya koyduğu yazıya, sese veya görüntüye bakarak kişilerin suçluluğuna inanmaktadırlar. Yargı kararı olmadan hakkında suçlu olduğu iddia edilen kişiye, yayında yapılan suçlamalar hakkında söz verilmediği durumda, kişinin 28'nci maddede düzenlenen cevap ve düzeltme hakkı prosödürüne gitmeden, sadece kendi hakkında mahkeme kararı olmadan suçlandığını ve yayıncı kuruluşun da kendisine söz hakkı vermediğini

belirterek Üst Kurula başvurması durumunda, yayıncı kuruluşa kanunda belirtilen müeyyide uygulanmalıdır. Eğer herhangi bir kişi hakkında böyle bir suçlama yapılmışsa ve suçlanan kişi de söz konusu suçlamayı yapan radyo veya televizyonda konuyla ilgili suçlamaları cevaplandırma imkanı verilirse yayıncı kuruluşun yayın ilkelerini ihlal ettiğinden bahsedilemez.

Ceza muhakemesinde kabul edilen temel ilkelerden birisi, hazırlık soruşturmasının gizli yürütülmesi ilkesidir. Suçun ve delillerin henüz tam olarak ortaya çıkmadığı bir dönemde araştırma işlemlerinin kamuya açık olarak yürütülmesinden toplumun zarar göreceği doğaldır.<sup>45</sup>

Hazırlık soruşturmasının bile gizliliği ilke olarak kabul edilirken yetkili makamlara suç duyurusunda bulunmadan ele geçirilen bazı belgelerin radyo ve televizyonlarda yayınlanması, pek çok sorunu da beraberinde getirmektedir. Bu gün bir hak olarak kabul edilen “adil yargılanma hakkı” (fair trail) yayıncı kuruluşların sorumsuz yayıncılığı sonucunda ihlal edilmektedir. Bir çok olayda görüldüğü gibi kitle haberleşme araçlarında sorumsuzca adli haberlerin yayınlanması, mahkeme karar vermeden önce gayri resmi, sorumsuz ve fakat etkili kamu (halk) hükmünün verilmesine sebep olabilmektedir. Böyle bir durumun adil yargılanma hakkına ters düştüğü, hakimi etkilediği ve kişileri yargılamadan hükümlü hale getirdiği açıktır<sup>46</sup>. Hazırlık soruşturmasının gizliliğinin önemli bir sebebi de sanıkları ve delilleri bulmak ve toplamakta güçlük meydana gelmesini önlemektir.<sup>47</sup> Radyo ve televizyonların hazırlık soruşturması bile yapılmadan olayları kamuoyuna duyurması, delillerin ve tanıkların toplanmasında zorluk doğurmakta ve böyle bir durumda, kişinin suçsuzluğu yönünde mahkemeler karar verince de , adalete olan güven sarsılmaktadır. Bu konuda adli makamların, özellikle de Savcılığın iyi bir görüntüğü sergilediği söylenemez. Daha hazırlık soruşturması sırasında elde edilen bazı deliller ve özellikle de sanık sorgulamaları ile ilgili zabıtlar veya ses, görüntü bantları kamuoyuna deşifre edilmekte, yayıncı kuruluşlarda sadece daha çok seyredilmek amacıyla bunları yayınlamaktadır.

<sup>45</sup> YURTÇAN Erdener , *Ceza Yargılaması Hukuku*, ALFA Basım Yayım Dağıtım, 5. Bası, İstanbul, 1994, s.372

<sup>46</sup> YARSUVAT Dulgun, “Kitle Hebarleşme Araçlarının Ceza Adaletine Etkisi”, *İÜSBFD*, No:10 (Ocak1995), s. 102

<sup>47</sup> YURTCAN, a.g.e., s.372

Kişileri suçlu ilan etme konusunda özel radyo ve televizyonların en çok başvurdukları yöntemlerden birisi de gizli çekimlerdir. Kanunda gizli çekimlerle ilgili bir hüküm bulunmamakla birlikte Yayın Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmeliğin 'Gizli Çekim ve Kayıt' başlıklı 15'nci maddesinde "Gizli kamera, gizli mikrofon veya benzeri yöntemlerle yapılan çekimler ve tesbit edilen ses kayıtları ilgililerin izni olmadan yayınlanamaz." hükmü getirilmiştir. Kişilerin hayatlarının özel ve sosyal olarak iki yönü bulunmaktadır. Sosyal hayat kitle haberleşme araçlarının faaliyet alanlarına girerken, özel hayat bu araçların araştırma ve açığa vurma faaliyetlerinin dışında kalır.<sup>48</sup> Kişilerin özel hayatlarını ihlal eden gizli çekim ve kayıtların yayınlanması kural olarak kanunla yasaklanması gerekir. Yönetmeliğin ilgililerin izni olmadan yayınlanamaz demesi, eksik bir düzenlemedir. Çünkü ilgililerin izninin olup olmadığının tesbiti, bu düzenlemeye göre güç bir durumdur. Yönetmelikteki bu hüküm ilgililerin yazılı izni alınarak yayınlanır şeklinde olsa daha doğru bir düzenleme olurdu.

Yönetmeliğe dayanılarak ,yani yalnızca ilgisinin izni olmadığı için gizli bir çekimin yayınlanması, yayın ilkeleri bakımından bir ihlal olmaması gerekir. Çünkü idari ceza hukukunda da suçta ve ceza kanunilik ilkesi genel prensip olarak kabul edilmekte, yönetmelikle suç veya ceza konulamaz<sup>49</sup> denilmektedir. İlgililerin izni olmadan ve onları suçlayıcı, küçük düşürücü niteliği olan gizli çekimler ve kayıtlar yayınlansa bu durumda yayın ilkelerini ihlaldan dolayı müeyyide uygulanabilecek midir? Gizli çekim yasağını bir ilke olarak kabul etmemize rağmen, bunun yönetmelikle düzenlenmiş olması sebebiyle sadece bu ilkeye dayanılarak, ilgisinin izni olmadan gizli çekimlerin yayınlanmasında yayıncı kuruluşa yayın ilkelerini ihlaldan dolayı müeyyide uygulanamaz. Ancak yayınlanan gizli çekim kişiyi küçük düşürücü veya mahkeme kararı olmadan suçlu ilan eder nitelikte ise yani kanunda öngörülen yayın ilkelerinin birisini ihlal ediyorsa yayın ilkelerini ihlaldan dolayı müeyyide uygulanabilecektir.

Kişileri mahkeme kararı olmadan suçlu ilan eden yayınların yapılması, bu konuda pek çok belge adı altında ses veya görüntülerin yayınlanması, özel radyo ve televizyon yayıncılığına yeni başlayan ülkemiz için geçiş sancuları olarak kabul edilebilir. Fakat bu tür yayınların yapılmasının esas sebebi adliye teşkilatının iyi çalışmamasından, olaylar karşısında

<sup>48</sup> ÖNGÖREN , a.g.e.,s 275

<sup>49</sup> ŞEN Ersan , "İdari Ceza Hukuku", İÜSBFD, No:8 (Temmuz 1994) s. 22



yetersiz kalmasından kaynaklanmaktadır. İyi işleyen bir adliyenin bulunduğu bir ülkede kişilerin bu şekilde medya tarafından yargılanması pek sık olmasa gerek.

Kişilik hakları saldırıya uğrayan kişinin korunması amacıyla cevap ve düzeltme hakkını kanun düzenlemiş ve 4'ncü maddede bunu bir yayın ilkesi olarak "o" bendinde; "kişi ya da kuruluşların cevap ve tekzip haklarına saygılı olunması ilkesine uygun olmak suretiyle" yayınların yapılacağını ifade etmiştir. Cevap ve düzeltme hakkı yukarıda açıkladığımız "j ve n" bendlerine aykırı yayın yapılması sonucunda, hakkı ihlal edilen kişinin kullanabileceği bir haktır. Kanun cevap ve düzeltme hakkını 28'nci maddede ve Yayın Esasları ile ilgili yönetmelik de 23'ncü maddesinde bu hakkı düzenlemiştir. Maddelerin düzenlenişine göre cevap ve düzeltme hakkını kullanabilmek için yayında "Gerçeğe aykırı hususlar bulunması" veya "haysiyet ve şerefe dokunulması" ayrı ayrı kabul edilmiş iki sebeptir. Gerçeğe aykırı bir yayına ilgilinin cevap verebilmesi için ayrıca bunun haysiyet ve şerefe dokunması gerekmemektedir.<sup>50</sup> Cevap ve düzeltme hakkının doğması için yayının bu hakkı kullanacak kişi veya kuruluşlarla "ilgili" olması gerekir. Bu sınırlama gerçeğe aykırı bütün yayınlara karşı dinleyici veya seyirci kitlesinin tamamının cevap verebilmesi gibi bir durumu önleyebilmek içindir. Hakkı kullanacak olan kişi ya da kuruluş, yayına konu olan kişi veya kuruluştur. Kanun koyucu bu konuda genel ilgiyi değil, bireysel ilgiyi kabul etmiştir.<sup>51</sup>

Kanun cevap ve düzeltme hakkını açıkça düzenleyememiştir. Kişisel başvuru ile yargıya gitmeden cevap ve düzeltme hakkının kullanılmasını Yayın Esasları ile ilgili yönetmeliğin 23'ncü maddesinin 3'ncü fıkrası "yayıncı haber ya da programlarda cevap hakkı doğduğuna inandığı durumlarda, hak sahibi olanların yargı yoluna başvurmalarını beklemeden bu hakkı kullanmalarını sağlayabilir." şeklinde düzenlemiştir. Yargı yoluna gitmeden bu hakkın kullanılması ile ilgili bu şekilde yapılan bir düzenleme eksiktir. Bu düzenlemede başvurunun kaç gün içinde yapılacağı yayıncının kaç günde değerlendireceği belirtilmediği için aykırı davranışta müeyyidesiz kalmıştır.<sup>52</sup> Kanunun düzenlenişine göre cevap ve düzeltme hakkını yargıya başvurarak kullanmak mümkündür. Yargıya başvuru yayından itibaren 10 gün içinde yapılır, mahkeme 3 gün içinde karar verir, verilen karara 3 gün içinde bir üst mahkemeye itiraz

<sup>50</sup> ÖNGÖREN, a.g.e. s.123 ; İÇEL, a.g.e. s. 344

<sup>51</sup> ÖNGÖREN, a.g.e. s.125

<sup>52</sup> ÖNGÖREN, a.g.e., s.125

edilebilir, üst mahkeme de 3 gün içinde karar verir ve bu karar kesindir. Mahkeme kararının tebliğinin ertesi günü yayın yapılır. Yetkili ve görevli mahkeme ulusal yayın yapan kuruluşlar için Ankara Sulh Ceza Mahkemesi, bölgesel ve yerel yayın yapan kuruluşlar için başvuru sahibinin ikametgahı Sulh Ceza Mahkemesidir. Kanunda hangi programların cevap ve düzeltme hakkına konu olacağına dair bir ayırım yapılmadığı için her çeşit canlı yayın, haber ve yorum programlarına karşı bu hak kullanılacaktır. Hatta zorunlu yayınlarda da cevap ve düzeltme hakkını gerektirecek bir durumda bu hak kullanılmalıdır.<sup>53</sup> Cevap ve düzeltme hakkını kullanmak için yargıya başvuru üzerine yargı başvuruyu inceler ve başvuruyu yerinde görürse cevap ve düzeltmeyi saldırı teşkil eden veya gerçeğe aykırı yayının yapıldığı aynı saatte, aynı program içinde yayınlanması şeklinde karar verir. Yayının süresi ve şeklinin halin icabına ve delillere göre hakim takdir eder. Cevap ve düzeltme hakkının kullanılması ile ilgili mahkeme kararına uyulmaması durumunda da Üst Kurul kanunda gösterilen müeyyideleri uygulayabilecektir.

Kişilik hakları kapsamında değerlendireceğimiz son ilke de telif haklarının korunması ilkesidir. Kanunun 4'ncü maddesinin "u" bendi "Türk müzik sektörünün gelişimine katkıda bulunmak ilkesinden hareketle, müzik yapımcıları ve telif hakkı sahiplerinin haklarını tanımak ve ihlal etmemek esasına uygun olmak suretiyle" yayınların yapılmasını kabul etmiştir. Bu ilkeden hareketle Üst Kurul "Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Telif Hakkı Ödeme Esasları ile Telif Hakkı Sahiplerinin ve Yapımcıların Haklarını Koruma Esas ve Usulleri Yönetmeliği"ni<sup>54</sup> yayınlamıştır. Yönetmelikte telif ve yapımcı haklarının nasıl korunacağı, yayıncı kuruluşların yükümlülükleri, telif haklarının nasıl ödeneceği ve bu hakların ihlalinde müeyyidenin nasıl uygulanacağı düzenlenmiştir. Söz konusu yönetmeliğin 12'nci maddesinde Üst Kurulca özel kuruluşlar ve TRT Kurumu hakkında yapılan işlemler ve uygulanan müeyyidelerin işleneceği bir Telif ve Yapımcı Sicilinin tutulacağı da düzenlenmiştir.

#### **e) Genel Ahlakı Korumaya Yönelik İlkeler**

Genel ahlaka dayanılarak temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılabilmesini, Anayasa 13'ncü maddesinde "genel ahlakın... korunması amacıyla ... sınırlanabilir" diyerek açıkça

<sup>53</sup> İÇEL , a.g.e., s.344

öngörmüştür. Genel ahlak deyimi “belli bir zamanda belli bir toplumun büyük çoğunluğu tarafından benimsenmiş bulunan ahlak kuralları ile ilgili hareketleri ... gösteren bir anlam taşımaktadır”.<sup>55</sup> Bu tanıma göre ahlak kuralları ile ilgili hareketlerin genel ahlak içerisinde değerlendirilebilmesi için üç unsurun varlığı gereklidir. Bunlardan birincisi zaman unsurudur. Ahlak kurallarının değişebilirliği söz konusudur. İkinci unsur ahlak kuralları ile ilgili hareketin niceliğidir. (Yani toplumun büyük çoğunluğudur). Üçüncü unsur ise subjektif unsur olan benimsenmesi; yani ahlaki kurallar toplumun büyük çoğunluğu tarafından benimsenmiş olmalıdır.<sup>56</sup> Genel ahlak toplumsal yaşamın manevi yönünü ifade eder. Bu yönü ile kamu düzeninden farklı olduğu söylenebilir. Kamu düzeninin korunması toplumsal hayatın maddi düzeninin korunmasına yönelik iken, genel ahlak toplumsal düzenin manevi yönüyle ilgilidir.<sup>57</sup>

Kanunun 4’ncü maddesinde genel ahlak ile ilgili düzenlemeler “b ve d” bendlerinde yer almış olup; “d” bendinde yayınların “genel ahlaka , ..., Türk aile yapısına aykırı olmamak”, “b” bendinde de “Toplumun milli ve manevi değerlerine aykırı olmamak” üzere yapılması gerektiği ifade edilmiştir. Bir yayının genel ahlaka aykırı olup olmadığını belirlemek çok kolay değildir.<sup>58</sup> Doktrinde, Anayasa’daki hürriyetleri kısıtlama sebepleri açıklanırken genel ahlaka aykırı davranışdan bahsedebilmek için söz konusu davranışın toplumun maddi düzenini bozacak yani kamu düzenini bozacak davranış niteliğinde olması aranmıştır. <sup>59</sup>Temel hak ve hürriyetler için böyle bir kriter kabul edilse bile, radyo ve televizyon yayıncılığı için yapılan yayının genel ahlaka aykırılığını belirlemede toplumun maddi düzenini bozucu nitelikte olmanın dışında bazı yayınların niteliği gereği genel ahlaka aykırı olduğunu kabul etmek gerekir.

Radyo ve televizyon yayıncılığının önemli bir fonsiyonu da toplumu eğitmesi, bu yolda topluma mesajlar vermesidir. Radyo televizyon yayıncılığı yapılırken, yayıncı böyle bir sorumluluğunun varlığını bilmeli ve yaptığı yayınları sadece daha çok seyredilmesinin ötesinde topluma iyi mesajlar veren programlar olması yönünde gayret göstermelidir. Kanunda

<sup>54</sup> R.G. 28. Temmuz .1996 tarih, 22710 mükerrer sayı

<sup>55</sup> UYGUN, a.g.e., s. 131

<sup>56</sup> UYGUN, a.g.e., s. 131

<sup>57</sup> UYGUN, a.g.e., s. 131

<sup>58</sup> AZİZ , a.g.m., s. 364

<sup>59</sup> UYGUN, a.g.e., s.332

belirtilen genel ahlak ve bu çevrecede değerlendirilebilecek olan milli ve manevi değerler ile Türk aile yapısına aykırı yayınları belirlemede, yayının sonucuna ve /veya içeriğine göre değerlendirme yapmak gerekir. Eğer yapılan bir yayın toplumda var olan bir takım değerlere aykırı olduğu için kamuoyunda belirgin bir tepki oluşmuşsa yani toplumun maddi düzeninde bir bozulma varsa bu yayının genel ahlaka aykırı olduğundan bahsedebiliriz. Toplumun maddi düzenini bozmayan bir yayın da olsa içerik olarak toplumdaki var olan genel bazı değerlere aykırılık içeriyorsa bu tür yayınlarında genel ahlaka aykırı olduğunu söyleyebiliriz. Örneğin; Yapılan yayınlar homoseksüel ilişkileri propaganda eder nitelikte veya Türk aile yapısına hiç de uygun olmayan ensest türü ilişkileri konu edinen bir program ise toplumun maddi düzeninin bozulması beklenmeden bu yayınların toplumun genel ahlakına aykırı olduğu belirlenebilir. Bu konuyla ilgili olarak Yayın Esasları Yönetmeliğinin 10'ncü maddesi “ cinsel duyguları sömürmeye yönelik yayın yapılamaz” diyerek, cinsel içerikli yayınlar konusunda genel bir ölçü koymuştur. Radyo ve televizyonlarda cinsel içerikli yayınlar duygu sömürüsü taşıyorsa örneğin pornoğrafik bir film ise genel ahlaka aykırılıktan bahsedilebilir. Yoksa cinsel konularda uzman kişilerin toplumu bilgilendirmek amacıyla sundukları programların genel ahlaka aykırılığından bahsedilemez. Ayrıca içeriği itibariyle içinde cinsellik bulunan her yayın yasaklanmamış olup, cinsel duyguları sömürmeye yönelik olmadıkça cinsel içerikli olan yayınların saat 24.00 ile 05.00 arasında yapılması mümkündür.

Genel ahlaka aykırılık ilkesine çok sık başvurulmaması gerekir. Radyo ve televizyonlarda toplumdaki var olan bazı değerler hakkında eleştiri niteliğinde, bu değerlere aykırı görüşlerin beyan edilmesi durumunda örneğin; aile kurumunun gerekli olmadığını, evlilik kurumunun kaldırılması gerektiğini belirten görüşün ifade edildiği bir yayından dolayı hemen müeyyide uygulamamak gerekir. Fakat böyle bir yayın münferit program olmaktan öteye geçer ve sürekli yayınlanırsa yani propaganda niteliğine dönüşürse toplumda var olan genel ahlak anlayışına aykırı nitelikte bir yayının varlığından bahsedilebilir. Toplumda genel ahlak anlayışına aykırı görüşlerin mutlak olarak yasaklanması, toplumda var olan değişik görüşlerin kamuoyuna yansımaması sonucunu doğurur ki böyle bir durum kanunun 4'ncü maddesinin “e” bendindeki “anlatım özgürlüğüne, iletişim ve yayında çoğulculuk esasına aykırı olamaz” ilkesinin ortadan kaldırılması demek olur.

## II) İdari Ceza Hukuku Kapsamındaki Görev ve Yetkileri

### A) Genel olarak

Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun en önemli yetkilerinden birisi de İdari Ceza Hukuku Kapsamında müeyyide uygulayabilme yetkisidir. Genel başlık altında idari ceza hukukunun kısa bir açıklamasını yaptıktan sonra kanunda bulunmayan bazı konulara temas edecek ve sonrada Üst Kurul'un uygulamakla yetkili olduğu müeyyideleri inceleyeceğiz. İnceleme konumuz olan müeyyideler Üst Kurul'un, radyo ve televizyon kuruluşlarına karşı uygulayabileceği müeyyideler olup, Üst Kurul'un kendi teşkilatında çalışan personele uygulayabileceği disiplin cezaları değildir. Bu başlık altında kanunda düzenlenmiş olan yayıncı kuruluşların idari sorumluluğunu inceleyeceğiz, cezai sorumluluk çalışma kapsamımızın dışında olup, konuyla bağlantılı olduğu ölçüde cezai müeyyidelere temas edeceğiz.

Hızla değişen Dünya'da gerek sosyal düzeni korumak ve gerekse sosyal düzeni bozan davranışları önlemek için devletler idari organları yetkilendirmişler ve bu yetkilendirmeye hukukun üstünlüğünü sağlayacak ve toplum düzenini koruyacak müeyyideleri de dahil etmişlerdir .Böylelikle idari ceza hukuku adı verilen yeni bir hukuk dalı doğmuş ve buradaki kurallar, yetkinin nasıl kullanılacağını , sosyal düzeni bozan fiillerin neler olacağını ve bunları önleyecek hangi cezaların ve tedbirlerin uygulanabileceğini göstermiştir<sup>60</sup>. İdari ceza hukukunu ; kamu düzenine aykırı fiilleri yapan kişileri cezalandırmayı hedef tutan , prensip olarak bir yargı makamının müdahalesi bulunmaksızın , suçta ve cezada kanunilik prensibine bağlı kalınarak doğrudan doğruya idare tarafından takip edilen suçları ve bunların faillerine hürriyeti bağlayıcı cezadan başka uygulanacak müeyyideleri düzenleyen hukuk dalı olarak tanımlayabiliriz<sup>61</sup>.

<sup>60</sup> ŞEN,a.g.m.,s.21

<sup>61</sup> GÖLCÜKLÜ Feyyaz , "İdari Ceza Hukukunun ve Anlamı -İdarenin Cezai Müeyyide Tatbiki" , AÜSBFD,Cilt-28,Haziran 1963 ,s.136 ; ŞEN,a.g.e.,s.21; ESEN Kasım ,İdarenin Ceza Verme Yetkisi, İstanbul,1986,s.30

İdari ceza hukukunun ceza hukukundan farklılığı , idari müeyyideler kamu idare ve düzeninin korunmasına yönelik fiillerin cezalandırılması esasına dayandığı halde , ceza hukukunda cezalarla düzeni sağlama amacı izlenmekte ise de bu amaç suç failinin tenkilinin bir sonucudur<sup>62</sup>. İdare ceza hukukunun temel prensibi , ceza hukukunda olduğu gibi suçta ve cezada kanunilik ilkesidir. Yani idari suç ve cezanın ancak yasama organınca düzenlenebileceği kabul edilmektedir<sup>63</sup>.İdari suçlarda manevi unsurun aranıp aranmayacağı tartışmalı bir konu olup , genel olarak idari cezalarda objektif sorumluluk kabul edilmekte ve bu tür suçlarda manevi unsurun aranmayacağı netice gerçekleşmişse idari müeyyidenin uygulanacağı ifade edilmektedir<sup>64</sup>.İdari ceza hukukunda kabul edilen bir diğer ilke ise “ne bis in idem”(bir suçtan dolayı iki defa ceza verilemez) ilkesidir.<sup>65</sup>Fakat bu ilkenin özellikle radyo ve televizyon yayıncılığında uygulanması mutlak olmayıp ,ayrık durumlar da bulunmaktadır.<sup>66</sup> İdari ceza hukukunda da , ceza hukukunda varolan tekerrür ve tecil kabul edilmektedir<sup>67</sup>.İdari cezalar idare tarafından ve bir idari işlem şeklinde verilirken, ceza hukuku kapsamındaki cezalar ancak mahkeme kararı olarak verilebilirler<sup>68</sup>.İdari ceza hukukunda verilen ceza idari bir işlem olması sebebiyle idari davaya konu olabilecektir.

3984 sayılı kanunun Üst Kurula tanımış olduğu müeyyide uygulama yetkisini, idari ceza hukuku bakımından bazı eksiklikleri bulunmaktadır. İdari ceza hukukunun temel prensiplerinden birisi suçta ve cezada kanunilik olduğu içindir ki bu kanunun dışında, örneğin bazı yönetmeliklerde düzenlenen yayın ilkelerine dayanılarak müeyyide uygulanamaz. Üst Kurul idari müeyyide uygularken yayın ilkelerine dayanarak müeyyide uygulayacaksa, bu konuda kanunla sınırlıdır. Ancak, kanunda içeriğinin ne olduğu belirlenemeyen örneğin milli ve manevi değerler gibi kavramların içeriklerini doldurmada yönetmelikteki düzenlemelerden yararlanmalıdır.

<sup>62</sup> ŞEN,a.g.e.,s.22 ; ESEN,a.g.e.,s.22 ; SOYASLAN Doğan,Yürütme Organının Suç ve Ceza Koyma Yetkisi , Kazancı Kitap Tic. A.Ş., Ankara ,1990,s.142

<sup>63</sup> ŞEN,a.g.m.,s.22; SOYASLAN ,a.g.e.,s.142

<sup>64</sup> SOYASLAN,a.g.e.,s.144 ; GÖLCÜKLÜ,a.g.e.,s.138 ; aksi görüşte ŞEN,a.g.m.,s.23

<sup>65</sup> ŞEN,a.g.m.,s.23

<sup>66</sup> ESEN,a.g.e.,s.99

<sup>67</sup> SOYASLAN,a.g.e.,s.144

<sup>68</sup> ESEN,a.g.e.,s.22

İdari Ceza Hukukunda failin kusuru (suçun manevi unsuru) konusunda genel kanaat kusurun aranmayacağı yönündedir. Yayın ilkelerinin ihlalinde kusursuz sorumluluk esası geçerli ise de yayın izninin iptali müeyyidesini gerektiren durumlardan olan; yayın izninin verilmesi için gerekli şartlardan birisinin hile ile elde edilmesi durumunda suçun şartlarından olan hilenin tesbitinde failin kusuru aranacaktır. Üst Kurul müeyyideleri uygularken genel olarak objektif sorumluluk esasından hareket etmelidir. Fakat istisnai durumlarda da müeyyidenin uygulanmasına sebep olan ihlalin niteliği icabı yayıncının kusurunun bulunup bulunmadığı araştırılmalıdır.

Tekerrür ceza hukukunda kabul edilen bir müessese olmakla birlikte idari ceza hukukunda da uygulanması kabul edilmiştir.<sup>69</sup> Ceza hukukunda tekerrür bir kişinin suç işlemesi ve bu suçtan mahkum olması aynı kişinin belirli bir süre içinde ikinci bir suç işlemesi ve ikinci cezanın belirli oranda zorunlu arttırılması şeklinde tarif edilmektedir.<sup>70</sup> Ceza hukukunda tekerrür genel ve özel olarak ikiye ayrılmaktadır. Genel tekerrürde suçun cinsi önemli olmayıp belirli süreler için mahkumiyet hükmü aranmakta ve bu mahkumiyete hükmedilen kişi cezasını çektikten veya cezasının düştüğü tarihten itibaren kanunda öngörülen sürelerde yine ceza alırsa bu ikinci cezada altıda bir artış olur. Özel tekerrürde ise genel tekerrürdeki prensip uygulanmakta, ancak ikinci suç evvelki mahkumiyete sebep olan suç cinsinden ise ceza üçte bir oranında arttırılmaktadır. Tekerrür hükümlerinin uygulanmasında suçun manevi unsuru da etkili olmaktadır. örneğin iki suçta kasten işlenebiliyorsa tekekerrür uygulanırken birisi kasıt, diğeri taksirli ise tekerrür uygulanmamaktadır.<sup>71</sup> Tekerrür uygulanmasında en önemli unsur iki suçunda kanun da belirtilen süreler içinde işlenmesidir. Yani iki suç arasında belirli bir süreden fazla zaman geçmişse tekerrür uygulanamaz ve ikinci suçun cezası arttırılamaz.

3984 sayılı kanunun 33'ncü maddesinde (35'nci maddede aynı kapsamdadır.) üç tür müeyyide düzenlenmiştir. Bunlar uyarma, yayın izninin geçici durdurulması ve yayın izninin iptalidir. Yayın izninin geçici durdurulması, veya yayın izninin iptali müeyyidelerinin

<sup>69</sup> SOYASLAN, a.g.e., s.144

<sup>70</sup> ÖNDER Ayhan, Ceza Hukuku Genel Hükümleri, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş. cilt 3, İstanbul s.141

<sup>71</sup> ÖNDER, a.g.e., s.153

uygulanması için gerekli şart, kanunun 33'ncü maddesinin birinci fıkrasında düzenlenen uyarı cezasını gerektirecek ihlalin tekrarlanması halidir. Söz konusu fıkra da belirtilen ihlallerin tekrarlanması halinde ceza hukukunun tekerrür mantığı çerçevesinde uygulanacak müeyyide arttırılmakta ve yayın izni geçici veya tamamen durdurulabilmektedir. Kanun koyucu tekerrürü düzenlemesine rağmen ceza hukukunda tekerrür için esas bir unsur olan birinci müeyyidenin uygulanmasından itibaren tekerrür uygulanması için ikinci ihlalin gerçekleşmesinde, iki ihlal arasında bir süre öngörmemiştir. Kanunun en önemli eksikliklerinden biriside bu sürenin öngörülmemiş olmasıdır. Bu konuda yargıya intikal eden bir olayda<sup>72</sup>; Ankara 2'nci İdare Mahkemesi konu ile ilgili olarak yayın ilkelerinin ihlalinin tekerrürü halinde kanunda bir sürenin düzenlenmediğini belirttiikten sonra; "bu hususun yasada düzenlenmemiş olmasının, Üst Kurul'un amaç doğrultusunda işlem tesis etmesini engellemeyeceğini, esasen uyarıyı gerektiren ihlalden ne kadar süre sonraki ihlalin tekrar sayılacağı yasayı uygulayan Üst Kurulca uyarı cezasında belirtilmek suretiyle uygulama yapılmasının 3984 sayılı yasa ile sağlanmak istenen amaca uygun olacağı tartışmasızdır" diyerek kanunda tekerrür için süre öngörülmemesinde Üst Kurul'un bu konuyu kendisinin yapacağı idari işlemle düzenleyebileceği hükmüne varmıştır. Söz konusu kararın Danıştay 10'ncü Dairesinde temyiz incelemesi sırasında, 10'ncü Daire ara karar<sup>73</sup> vermiş ve kanunda düzenlenmemiş olan tekerrür süresinin Üst Kurul tarafından düzenlenemeyeceği hükmünü şu şekilde ifade etmiştir: "Yayın ilke ve esaslarına aykırı yayın nedeni ile uyarılmadan sonraki ne kadar süre içinde ihlalin tekrarının durdurmayı gerektireceği konusunda yasada bir düzenleme yapılmamıştır. Böyle bir sürenin yasada öngörülmemiş olması kanun boşluğu olarak nitelendirilemez. Esasen radyo ve televizyonlar her zaman yayın ilke ve esaslarına uymakla yükümlüdür. Böyle bir süre yasada öngörülmemişken uyarıyla ikinci kez ihlalin arasında geçebilecek sürenin idari bir işlemle belirlenmesine olanak bulunmamaktadır. Nitekim bu husus Danıştay 1'nci Dairesinin 28.06.1996 tarih ve E.1996/106, K.1996/136 sayılı kararında '... tekrarlanan ihlaller arasında bir süre kaydı konulmadığı gibi Üst Kurula bu konuda düzenleme yapma yetkisi de tanınmamıştır.. Bu durumda Üst Kurulca iki ihlal arasında süre belirlemesi yoluna gidilmesi durumunda saptanacak sürenin geçmesinden sonra tekrarlanacak ihlal üzerine kanunda

<sup>72</sup> Ankara 2.İdare Mahkemesi 23.05.1996 tarih ve E.1995/1499-K.1996/540 sayılı karar

<sup>73</sup>Danıştay 10. Dairesi dosya no:E.1996/7361(28.8.1996 tarihli ara karar)



öngörülen yaptırımın uygulanmasına fiilen olanak kalmayacak ve dolayısıyla kanun hükmünün uygulanması idari nitelikte bir kararla engellenmiş olacaktır ki anılan 33'ncü maddenin gerek yazılış biçiminden ve gerekse içeriği yönünden böyle bir sonuca ulaşmak olası değildir ' ' gerekçesiyle konu açıklığa kavuşturulmuştur.

Kanun tekerrür hükümlerini düzenlerken Üst Kurula çok geniş bir takdir yetkisi tanınmıştır. Üst Kurul kendisine verilmiş olan müeyyideler tatbik yetkisini kullanırken bunları radyo ve televizyon yayıncılığını yok edici şekilde kullanamaz. Kanun da tekerrür için bir süre düzenlemelidir. Bir uyarıdan sonra hemen yayın durdurma cezasının uygulanması da doğru olmayıp, uyarı cezasının bir kaç defa uygulanmasından sonra yayın durdurma cezası uygulanabilmelidir. Yayın durdurma cezasının uygulanmasında, yayın izninin bir yıla kadar durdurulabilmesi şeklindeki bir düzenleme kanaatimizce takdir yetkisinin Üst Kurulca keyfiliğe kaçacak şekilde uygulanması sonucunu doğurabilecek nitelikte olup, bu yetkinin de kısıtlanması gerekmektedir.

Kanunun müeyyide uygulamakla ilgili düzenlemesinde en önemli eksiklerinden birisi de "adil yargılanma hakkını" ihlal eden, idari müeyyide uygulanan kuruluşa geniş anlamda bir ceza uygulandığı halde kendisinin müeyyide uygulanmadan önce savunmasının alınmamasıdır. Üst Kurul'un ,savunma almadan yayıncı kuruluşlara müeyyide uygulayabilmesini , doktrinde bazı yazarların<sup>74</sup> Anayasanın 36'ncı maddesindeki hak arama hürriyetine aykırı olduğunu ifade etmelerine rağmen Ankara 2'nci İdare Mahkemesi bu iddiayı yerinde görmeyerek reddetmiştir<sup>75</sup>. Adil yargılanma hakkı genel olarak yargılamanın aleni olmasını, tabii hakim prensibini , savunma hakkını, makul sürede yasal bağımsız ve tarafsız bir mahkemede yargılanmayı, masumiyet karinesini, mahkeme kararlarının gerekçeli olması gibi konuları kapsamaktadır.<sup>76</sup> Kanunda savunma hakkının düzenlenmemiş olmasının Anayasaya aykırılığı tartışmalı bir konu olsa bile İHAS (İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi)'in<sup>77</sup> 6'ncı maddesinde "Fair Trail" olarak adlandırılan adil yargılanma hakkının temeli düzenlenmiştir. Maddenin düzenleniş biçiminden buradaki hakların sadece mahkemeler önünde kullanılabileceği, idari

<sup>74</sup>YÜZBAŞIOĞLU Necmi -TEZİÇ Erdoğan ,3984 Sayılı RTKYHK'nun Anayasal Dayanakları ve Kanununun 33. Maddesinin Anayasaya Uygunluğu (yayınlanmamış makale)

<sup>75</sup> Ankara 2. İdare Mahkemesi 23.05.1996 tarih ve E.1995/1499 ,K.1996/540 sayılı karar

<sup>76</sup> YARSUVAT Duygun ,Kitle Haberleşme Araçlarının Ceza Adaletine Etkisi ,İÜSBFD, No 10 (Ocak 1995),s.99

<sup>77</sup> KUZU Burhan ,Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat,Filiz Kitabevi,5.Baskı,İstanbul,1995,s.760

ceza hukukunda uygulanamayacağı düşünülse bile Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi bu konuda farklı bir düşünce ile hareket ederek; bir devlete 6'ncı maddenin anlam ve amacına aykırı biçimde belirli kategorilerdeki suçları sözleşmenin kapsamı dışında tutma hakkı verilmesini hukuka aykırı bulmuştur.<sup>78</sup> Görüldüğü üzere İHAS'ın 6'ncı maddesinde düzenlenen yargılama hakkının sadece ceza hukuku kapsamındaki suçlarla sınırlı olmadığı, idari ceza hukuku kapsamında düzenlenmesinde uygulanması gereken bir kural olduğu anlaşılmaktadır. Onun için İHAS'ın 6'ncı maddesinde düzenlenen savunma hakkının 3984 sayılı kanunda yer almamış olması Türkiye için bir iç mevzuat hükmü olan (Anayasa m. 90/5'de "usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletler arası andlaşmalar kanun hükmündedir.") İHAS'a aykırılık teşkil etmektedir. Kanunda müeyyide uygulama ile ilgili hükümleri düzenleyen maddelere, müeyyide uygulanacak yayıncı kuruluşlardan savunmaları alındıktan sonra müeyyide uygulanması hükmü getirilmelidir.

Kanunun bir diğer eksikliği de müeyyidelerin uygulanmasından önce yargısal bir denetimden geçmemesidir. Çalışmamızın I'nci bölümünde de belirttiğimiz gibi bazı yazarlar<sup>79</sup> Anayasa'nın basın hürriyetini düzenleyen maddelerinde yer alan "dağıtımın önlenmesi" veya "toplatma kararı" verilmesinde, kararı veren yetkili merci kararı 24 saat içinde yetkili mahkemeye bildirmek ve yetkili mahkeme bu kararları 48 saat içinde onaylamazsa yetkili mercein verdiği kararlar geçersiz kalacaktır, şeklindeki ve "ek yargı güvencesi" olarak adlandırılan müessesenin 3984 sayılı kanunda yer almamasını Anayasaya aykırı bulmuşlardır. Aynı bölümde de belirttiğimiz üzere kanaatimizce kanunda bir noksanlık bulunmakla birlikte bu noksanlığın Anayasaya aykırı olmadığını, çünkü basın hürriyeti için amir hüküm niteliğini taşıyan ek yargı güvencesinin , radyo ve televizyon hürriyetinin düzenlenmesinde amir hüküm olamayacağını ifade etmiştik. Kanaatimizce radyo ve televizyon yayıncılığında da uygulanacak müeyyideden önce yargısal bir denetim gereklidir. Fakat radyo ve televizyonlar için 3984 sayılı kanuna göre müeyyide uygulanırken yapılacak olan yargısal denetim, basın için kabul edilen ek yargı güvencesi şeklinde yani Üst Kurul'un verdiği müeyyide uygulama kararının uygulanmasından önce yargı organlarınca onaylanmaması halinde geçersiz kalacağı şeklinde değil de; 3984 sayılı kanunun 25'nci maddesinde düzenlenen, Başbakan veya görevlendireceği

<sup>78</sup> SCHROEDER Friedrich-Christian -YENİSEY Feridun;Dürüst Yargılanma Hakkı (Fair Trail), Alkim Yayınevi ,İstanbul,1997,s.19

<sup>79</sup> YÜZBAŞIOĞLU-TEZİÇ ,a.g.m.,s.8

bakanın belirli şartların varlığında yayını durdurması sonucunda, bu durdurma kararına karşı Danıştay'da dava açılması ve davada da Danıştay yürütmeyi durdurma talebi hakkında 48 saat içinde karar vermesi şeklindeki ve doktrindedeki “kısmi ek yargı güvencesi”<sup>80</sup> olarak adlandırılan biçimde düzenlenmelidir. Yani Üst Kurul’un verdiği müeyyide uygulama ile ilgili kararlar uygulanmadan önce yargıya başvurulması üzerine ilk derece mahkemesi de önüne gelen davada belirli bir süre içinde yürütmeyi durdurma talebini karara bağlamalı ve bu süre içinde yürütmeyi durdurma kararı verilmezse Üst Kurul yargılamanın sonucunu beklemeden elindeki icrai kararı uygulayabilmelidir. Basın hürriyetindeki gibi yetkili mercinin kararının yargı organlarınca belirli bir süre içinde onaylamazsa hükümsüz kalacağı şeklindeki bir düzenleme, radyo televizyon yayıncılığını düzenlemek ve denetlemek amacıyla kurulan Üst Kurulu tamamen fonksiyonsuz hale getirir ki böyle bir durum Üst Kurul’un kuruluş amacıyla bağdaşmaz.

İdari ceza hukukunda kabul edilen diğer bir ilke de “ne bis in idem” (bir suçtan iki kez ceza verilmesi yasağı) kuralıdır<sup>81</sup>. Bu kural radyo ve televizyon yayıncılığında uygulanırken değişik durumların varlığında tam bir netlikle uygulanamayabilecektir. Örneğin yapılan bir yayında herhangi bir kişiye cevap ve düzeltme hakkı doğuracak şekilde yayın yapılmışsa ve bu kişi de cevap ve düzeltme hakkını kullanamamışsa yayıncı kuruluşa Üst Kurul kanunda belirtilen idari müeyyideyi uygulayacaktır. Söz konusu yayının içeriği aynı zamanda ceza hukuku kapsamında suç da oluşturuyorsa mesela yapılan yayında ceza hukuku kapsamında hakaret de yapılmışsa yayıncı kuruluşa uygulanan idari müeyyideden bağımsız olarak hakareti yapan kişinin ceza hukuku anlamında sorumluluğu da bulunacaktır.

## **B) Özel Radyo ve Televizyonlara Uygulanabilecek Müeyyideler**

### **1)Uyarma Cezası**

Radyo ve televizyon Üst Kurulu’nun , özel radyo ve televizyonlara uygulayabileceği üç çeşit müeyyideden birincisi kanunun 33’ncü maddesinde düzenlenen uyarma cezasıdır. Kanun 33’ncü maddede bu müeyyideyi ; “Üst Kurul

<sup>80</sup>YÜZBAŞIOĞLU-TEZİÇ,a.g.m.,s.8

öngördüğü yükümlülükleri yerine getirmeyen , izin şartlarını ihlal eden , yayın ilke ve esaslarına aykırı yayın yapan özel radyo ve televizyonlarını uyarır ;bu uyarıda ihlalin niteliği ,ağırlığı ve tekrarı halinde sonuçları belirtilir”şeklinde düzenlemiştir.Söz konusu maddede Üst Kurul’un uyarma cezası verebileceği üç durum düzenlenmiştir. Bunlardan birincisi yayıncı kuruluşların öngördükleri yükümlülükleri yerine getirmemek; ikincisi izin şartlarını ihlal etmek; üçüncüsü de yayın ilke ve esaslarına aykırı yayın yapmaktır.

Kanunun 33’ncü maddesinde ifade edilen yayıncı kuruluşların öngördükleri yükümlülükleri yerine getirmemeleri durumu , genel anlamda izin şartlarının ihlal edilmesidir.Onun için açıklamalarımızı, izin şartları ile yayıncı kuruluşların yükümlülüklerini aynı kabul ederek yapacağız. Kanunda izin şartları ile ilgili bazı hükümler bulunmakla birlikte detaylı bir düzenleme yapılmamıştır.İzin şartları ,detaylı biçimde kanunun 40. maddesine dayanılarak çıkartılmış olan yönetmeliklerde düzenlenmiştir. Yayın izni ile ilgili yükümlülükler “Radyo ve Televizyon Yayın İzni ve Lisans Yönetmeliği”nde ifade edilmiştir. Yönetmelikte öncelikle lisans için başvuru düzenlenmiş , kendisine lisans verilen kuruluşlar belirli sürelerde yayına başlamaları durumunda yayın izninin verileceği kabul edilmiştir. Yönetmeliğin bu düzenlenmesinden de anlaşılacağı üzere lisanas şartları , yayın izninin ön şartı durumdadır . Yönetmeliğin 7’nci maddesinde lisans için başvuruda bulunabilmek için yayıncı kuruluşların üç dosyayı doldurmaları öngörülmüştür.Bu dosyalar ; kuruluş ve yayın hizmeti ile ilgili bilgileri içeren dosya, teknik alt yapıya ilişkin bilgileri içeren dosya , kuruluşun mali yapısı ve kaynaklarına ilişkin bilgileri içeren dosyalardır. Söz konusu dosyalarda bulunacak belgeler de yönetmeliğin 9-13’ncü maddelerinde düzenlenmiştir. Bu dosyaların birincisi olan ‘kuruluş ve yayın hizmeti ile ilgili bilgileri içeren’ dosyada yayıncı kuruluşların uymaları gereken yükümlülükler başlıklar halinde sayılmıştır.Söz konusu yükümlülükler “Özel Radyo ve Televizyon Yayın Kuruluşların Kuruluşlarında Uyması Gerekli Asgari İdari ve Mali Şartlarla Yayın Alanı , Yayın Saat ve Süreleri Hakkında Yönetmelik”de detaylı bir biçimde düzenlenmiştir. Bu iki yönetmelikte yer alan detaylı

---

<sup>81</sup> ŞEN,a.g.m.,s.23

düzenlemeye girmeyerek , kanunda yeralan yayıncı kuruluşların uymaları gereken önemli bir yükümlülük olan kuruluş ve hisse oranları ile ilgili düzenlemeyi açıklayacağız.<sup>82</sup>

Kanun 'Kuruluş ve Hisse Oranları' başlıklı 29. maddesinde özel radyo ve televizyon yayıncısı olabilmek için gerekli bazı şartları düzenlemiştir. Bu maddenin genel karakteri ; özel radyo ve televizyonlar da tekelliliği önleyerek, radyo ve televizyon hürriyetini çıkar gruplarına karşı korumak ve böylelikle tarafsız bir yayıncılık gerçekleştirmektir<sup>83</sup>. Kanun özel radyo ve televizyon yayını yapacak kuruluşların anonim şirket olmalarını amir bir hüküm olarak düzenlemiştir. Aynı anonim şirket ancak bir tane radyo ve televizyon kurabilir. Aynı radyo ve televizyon kuruluşunda bir ile üçüncü dereceye kadar (dahil) kan ve sihri hisimlerin aynı anda hissedar olmaları yasaklanmıştır. Bir hissedarın bir kuruluşdaki hisse oranı ödenmiş sermayenin % 20'sinden fazla olamaz , sözkonusu hissedar birden fazla kuruluş da hisse sahibi ise bu kuruluşlardaki hisselerinin toplamıda % 20'den fazla olamaz. Kanun Türkiye'de gazete çıkaran gerçek ve tüzel kişilerle basın mevzuatına göre gazete sahibi olanların birarada bir yayıncı kuruluşdaki hisse oranlarının % 20'den fazla olamayacağını ve bu oranların sözkonusu şahısların bir ile üçüncü dereceye kadar (dahil) olan kan ve sihri hisimlerini için de geçerli olduğunu belirtmektedir.

Kanun özel radyo ve televizyon sahiplerinin devletle olan çıkar ilişkilerini en aşağıya indirmek istemiş ve bunun için de "belirli bir özel radyo ve televizyon kuruluşunda % 10'dan fazla hissesi olanlar Devletten, diğer kamu tüzel kişilerinden ve bunların doğrudan veya dolaylı olarak katıldıkları teşebbüs ve ortaklıklardan herhangi bir taahhüt işini doğrudan doğruya veya dolaylı olarak kabul edemezler ve menkul kıymetler borsalarında muamelelerde bulunamazlar" hükmünü getirmiştir. Kanun yabancı sermayenin Türkiye'de radyo ve televizyon yayıncılığı yapmasına sınırlı bir izin vererek ; Türkiye'de özel radyo ve televizyon kuruluşlarının birisine ortak olan yabancı gerçek veya tüzel kişilerin başka hiçbir radyo ve televizyon kuruluşuna ortak olamayacağını ve bir özel radyo ve televizyonda en fazla % 20 oranında yabancı sermayenin bulunabileceğini kabul etmiştir.

<sup>82</sup> Yayın izni ile ilgili daha geniş bilgi için ilgili yönetmeliklere bakınız.

<sup>83</sup> GÜRKAN, Uluç; Radyo ve Televizyonun Özeli, Yeni Türkiye Dergisi, sayı 11, Eylül-Ekim, 1996, s.356

Kanun bazı özel ve kamu kurumlarının radyo ve televizyon yayıncılığı yapmasını ; “siyasi partiler ,Dernekler,Sendikalar,Meslek kuruluşları,Kooperatifler, Vakıflar , Mahalli İdareler ile bu idarelerce kurulan veya bu idarelerin ortak oldukları şirketler, iş ortakları , birlikler ile üretim , yatırım, ihracat, ithalat, pazarlama ve finansal kurum ve kuruluşları özel radyo ve televizyon kuruluşu kuramaz ve bunlara ortak olamazlar” diyerek yasaklamıştır.Yurt dışından Türkiye’ye yönelik yayın yapacak kuruluşlara, Üst Kurul tarafından frekans , kanal ve kablo kapasitesi tahsis edilmesini de kanun yasaklayarak , özel radyo ve televizyon yayıncılığında yerli yayıncılığı korumayı amaçlamıştır.

Uyarma cezasını gerektiren diğer bir durum ise yayın ilke ve esaslarının ihlal edilmesidir.Yayın ilkeleri genel olarak kanunun 4’ncü maddesinde sayılmış olup sözkonusu yayın ilkelerinin birisinin ihlal edilmesi halinde Üst Kurul uyarma cezası verebilecektir.Yayın ilkelerinin ihlali sebebiyle uyarma cezası verilmesini gerektiren durumlar ; kanunun 4’ncü maddesindeki ilkelere aykırılık hallerinin yanında Üst Kurul’un denetleme görevini açıklarken “program düzenlemesi” başlığı altında incelediğimiz hükümlerin ihlallerini de kapsamaktadır. Yani yayın ilke ve esaslarına aykırılık sebebiyle uyarma cezası , yayınlar içerik ve program düzenlemesi açısından denetlendikten sonra ihlallerin varlığında uygulanacaktır.

Yayın ilke ve esaslarına uyulmamasında kanun objektif sorumluluğu benimsemiştir. Yani yayın ilke ve esaslarının ihlalinde yayıncının kusuru aranmaksızın,ihlalin gerçekleşmesi ile müeyyide uygulanmaktadır. Yayınların içerik açısından denetlenmesinde yukarıda da belirttiğimiz üzere canlı olmayan yayınlarla , ön hazırlıktan sonra yapılan canlı yayınlarda yayın ilkelerinin ihlali tespit edilirse yayıncı kuruluşa müeyyide uygulanabilecektir. Ön hazırlık yapılmadan yapılan canlı yayınlarda yayın ilkelerinin ihlal edilip edilmediğini tespit bir hayli zordur. Ön hazırlıksız yapılan canlı bir yayında yayın ilkesi program ekibinden ; örneğin : sunucu tarafından ihlal edilirse müeyyide uygulanabilir.Ancak yayın ilkesi yayıncı kuruluşun program ekibinden birisi tarafından değil de yayına katılan herhangi bir misafir tarafından ihlal edilirse durumun ne olacağı konusunda kanunda bir netlik yoktur. Bu konu ile ilgili Ankara 6’ncı İdare Mahkemesinin vermiş olduğu bir karar

bulunmaktadır.<sup>84</sup> Söz konusu ihlal şu şekilde gerçekleşmiştir:“ ....televizyonunda 7.11.1995 günü yayınlanan....programında Dünya Eşcinseller Derneği Başkanı olarak tanıtılan S.A ‘nın ‘TBMM’de eşcinsel Milletvekilleri ve Bakanların bulunduğu’ şeklindeki iddialarını RTÜK 1995/45 sayılı toplantısında ; ‘milli ve manevi değerlere uygun olma’ ve ‘kişi ya da kuruluşları eleştiri sınırları ötesinde küçük düşürücü , aşağılayıcı olmama’ yayın ilkelerini ihlal eder nitelikte bulunduğu ...” için Üst Kurul’ca müeyyide uygulanmış ve mahkeme de Üst Kurul’un bu kararını uygun bularak “RTÜK’ün 3984 sayılı yasanın 33’ncü maddesinin amir hükmü gereğince davacı kuruluşa ... bir gün süre ile durdurma cezası verilmesinde hukuka ve mevzuata aykırılık bulunmamaktadır” hükmüne varmıştır. Kanaatimizce bir programda herhangi bir kişinin böyle bir ifadesinden dolayı yayıncı kuruluşa Üst Kurul tarafından müeyyide uygulanması doğru değildir. Ön hazırlıksız yapılan canlı yayınlar sırasında program kadrosundaki bir kişi örneğin sunucu yayın ilkesinin ihlal etmesinde misafir kişiyi tahrik veya teşvik etmişse Üst Kurul tarafından müeyyide uygulanmalıdır. Aksi halde ön hazırlığı olmayan canlı yayınlarda söylenen her sözden dolayı Üst Kurul müeyyide uygularsa radyo ve televizyon yoluyla düşünceyi açıklama hürriyeti kullanılamaz bir hale gelir.

Üst Kurul’un uygulayacağı uyarma cezası idari bir işlem olduğu için iptal davasına konu olabilecektir. Söz konusu iptal davası kanununun 39.maddesi gereğince Ankara İdare Mahkemelerinde açılacaktır. Kanunda dava açma süresi ile ilgili özel bir hüküm bulunmadığı için İYUK m. 7’deki idari davalar için genel dava açma süresi olan 60 günlük süre bu işlemlerde de geçerlidir. Sürenin başlangıcı uyarı cezasının yayıncı kuruluşa yazılı olarak tebliğ tarihinden başlar. Kanunda tebliğin açıkça yazılı olacağı ifadesi kullanılmamışsa da İYUK m. 7 gereğince uyarı yazılı olarak bildirilmeli; ihlalin niteliği,ağırlığı ve tekrarı halinde sonuçlarında açıkça belirtilmelidir.

Üst Kurul uyarı cezası verirken, kanununun 11’nci maddesinde düzenlenen genel karar sayısı olan en az 5 kişi tarafından müeyyide kararı alınmalı ve kararın verildiği toplantıda toplantı yeter sayısı olan en az 7 üye bulunmalıdır. Üst Kurul radyo ve televizyonlara müeyyide uygulamak amacıyla yapacağı yazılı bildirimlerde kaç kişinin toplantıya katıldığının ve kimlerin kararıyla söz konusu müeyyide kararının alındığını üyelerin isimlerini açık şekilde yazarak bildirmelidir. Çünkü idari işlemler için aranan şartlardan birisi de idari işlemlerin

<sup>84</sup> Ankara 6.İdare Mahkemesi 07.11.1996 tarih ve E.1995/1397-K. 1996/1117 sayılı karar

usulüne uygun olarak yapılmasıdır. Üst Kurul'un müeyyide uygulama işleminin usul şartlarından birisi de yeter sayıda üyenin katıldığı toplantıda, kanunda belirtilen üye karar sayısının oyu ile bu kararın alınmış olmasıdır. Söz konusu usule uyulup uyulmadığını bilmek bakımından müeyyide uygulama işleminde bu hususlar yazılı olarak bildirilmesinin gerekliliğine inanıyoruz. Aksi halde yeterli üyenin katılmadığı bir toplantıda veya karar sayısından az üyenin oyu ile alınan müeyyide uygulamaya dönük kararlar sakat birer işlem olmalarına rağmen uygulanabileceklerdir.

## 2) Yayın Durdurma Cezası

Yayın durdurma cezası genel olarak kanunun 33'ncü maddesinde düzenlenmiştir. Bu genel düzenlemenin yanında kanunun diğer bazı maddelerinde de yayın durdurmayı gerektirecek haller belirtilmiştir. Kanunun 33/2'nci maddesinde "ihlalin tekrarlanması halinde, ihlalin ağırlığına göre izin uygulaması bir yıla kadar durdurulur..." denilerek uyarı cezasını gerektiren bir ihlalin, uyarı cezasından sonra tekrarlanması halinde Üst Kurul'un bir yıla kadar yayını durdurabileceği belirtilmiştir. Kanun burada ceza hukukundaki tekerrürü düzenlemesine rağmen iki ihlalin belirli bir süre içerisinde işlenmesi halinde tekerrür uygulanacağını kabul etmediği için üç, dört sene aralıklarla yapılan ihlallerde de yayın durdurma cezası uygulanabilecektir.

Yayın durdurma cezası da idari bir işlem olduğu için uyarı cezasında açıkladığımız usullere tabi olarak yani yazılı şekilde, yeterli üyenin katıldığı toplantı ile karar için gerekli üyenin oyu ile uygulanabilecektir. Yayın durdurma cezası da yazılı tebliğden itibaren 60 gün içinde İdare Mahkemesinde dava edilebilecektir. Uyarı cezasını gerektirecek ihlalin tekrarı dolayısıyla verilen yayın durdurma cezası dava edildiğinde mahkeme ilk uyarı cezasını gerektiren ihlal dava edilmemişse bu ilk ihlali de içerik açısından denetleyebilecek midir? sorusuna vereceğimiz cevap olumsuzdur. Çünkü ilk ihlal de idari bir işlem olup, süresi içerisinde dava edilmezse sakat bir işlem bile olsa kesinleşeceği için,<sup>85</sup> ilk ihlal her ne kadar ikinci işlemin yani yayın durdurma cezasının sebep unsuruna dahil olsa da mahkeme ilk ihlali içerik olarak incelemeyen sadece ikinci ihlali içerik açısından denetleyebilecektir. Onun için

<sup>85</sup> GÖZÜBÜYÜK A.Şeref, Yönetim Hukuku, S.Yayımları, Ankara, 1989, s. 276



uyarı cezası alan yayıncı kuruluşlar bu işlemi de dava etmeleri gerekir ki söz konusu işlemin gerek yönünden yargısal denetimi yapılabilsin.

Uyarı cezası alan bir yayıncı kuruluş, bu işlemi dava etse ve dava devam ederken ikinci bir uyarı cezasını gerektiren ihlal yaptığı gerekçesiyle Üst Kurul tarafından yayın durdurma cezası ile cezalandırılrsa bu müeyyide uygulanabilecek midir? Böyle bir durumda kapatma cezası dava edilmezse Üst Kurul bu müeyyideyi uygulayabilecektir. Ancak, kapatma cezası da dava edilirse Üst Kurul mahkemenin kesin hükmünü beklemek zorunda olmadığı için söz konusu davada davacı yürütmeyi durdurma kararı alamazsa Üst Kurul yayın durdurmayı uygulayabilecektir. Bu gibi durumlarda mahkemelerin yürütmeyi durdurma kararları vermeleri meselenin halli bakımından ve radyo televizyon hürriyetinin gerçekleşmesi açısından en doğru yol olsa gerek.

Kanunun düzeltme ve cevap hakkını düzenleyen 28'nci maddesinde de yayın durdurulması müeyyidesi düzenlenmiştir. Bu maddedeki yayın durdurma cezası 33'ncü maddedeki düzenlemeden farklı olarak tekerrür esasına dayanmamaktadır. Kanunun 28'nci maddesi cevap ve düzeltme hakkının nasıl kullanılacağını belirtmiş olup, bu maddeye dayanarak mahkemeden cevap ve düzeltme hakkı konusunda karar alan kişi bu hakkını, mahkeme kararı ilgili yayıncı kuruluşu tebliğ edildiğinin ertesi günü kullanacaktır. Yayıncı kuruluş cevap ve düzeltme hakkı konusunda mahkeme kararına rağmen yayın yapmazsa, karara uygun şekilde yayınlamazsa veya geciktirerek yayınlarsa Üst Kurulca eylemin ağırlığına göre üç aya kadar yayını durdurulur.

Kanunun 28'nci maddesindeki bu düzenlemeye göre yayıncı kuruluşu 33'ncü maddede öngörülen uyarı cezası uygulanmadan doğrudan yayın durdurma cezası uygulanabilecektir. Üst Kurul tarafından verilen ilk ceza , cevap ve düzeltme hakkını ihlaldan dolayı yayın durdurma cezası olan bir yayıncı kuruluş, ikinci kez 33'ncü madde kapsamında uyarılmayı gerektiren bir ihlal yaparsa 33'ncü maddedeki tekerrür hükümleri uygulanarak, 33/2'nci maddedeki bir yıla kadar yayın durdurma cezası ile cezalandırılabilir. Çünkü kanunun 4'ncü maddesindeki yayın ilkelerinden birisi de "o" bendinde düzenlenen cevap ve tekzip haklarına saygılı olunması ilkesi olup, onun için bu ilkeye dayanılarak 33'ncü maddedeki tekerrür hükümleri uygulanabilecektir. Ancak her iki ihlal de 28'nci maddede düzenlenen cevap ve düzeltme hakkının kullanılması ilkesinin ihlali şeklinde olursa ikinci

ihlaldan dolayı verilecek ceza kanunun 28'nci maddesinde özel olarak düzenlenen yayın izninin iptali cezasıdır.

Kanunda düzenlenen bir diğerk yayın durdurma cezası ise 13'ncü maddede; "reklam gelirlerinden doğan paylar elde edildikleri ayı takip eden ay içinde Üst Kurul'a ödenir, ödemedede bulunmayanlara ihtarında bulunulur, ihtar yazısından sonra 7 gün içinde de ödeme yapılmazsa yayın durdurulur" şeklinde ifade edilmiştir. Kanun 12'nci maddede TRT ve özel radyo ve televizyonların brüt reklam gelirlerinin %5'lik kısmını Üst Kurula ayırmalarını düzenlemiştir. (Kanunun geçici 6'ncı maddesinde ilk üç yıl için bu oran %4 olarak belirlenmiştir. ) Bu reklam gelirlerinden Üst Kurula ayrılan payın ödenmemesi halinde Üst Kurul'a yayın durdurma cezası uygulayabilme hakkı tınmıştır. Kanunun 13'ncü maddesinde Üst Kurul'un, reklam gelirlerinden alacağı payların ödenmemesi dolayısıyla yayıncı kuruluşlara yapacağı ihtar 33'ncü madde de düzenlenen uyarı cezası olarak değerlendirilmemelidir. Çünkü ceza hukukunun temel prensiplerinden olan kıyas yasağı idari ceza hukukunda da geçerli olup, kanunun 13'ncü maddesine göre yapılan ihtar, tekerrüre esas olan 33'ncü maddedeki uyarı cezası değildir. Kanunun 13'ncü maddesinde Üst Kurul'un yayını durdurabileceği öngörülmesine rağmen bu durdurmanın ne kadar süre ile olacağı belirtilmemiştir.

Yayın durdurma cezaları ile bağlantılı olan bir konu kanunun 34'ncü maddesinde düzenlenen yayıncı kuruluşların sahip ve yöneticilerinin cezai sorumluluğudur. Kanunun 34'ncü maddesinde Üst Kurulca yayın durdurma veya yayın izninin iptali müeyyideleri uygulanmasına rağmen yayın yapmaya devam eden yayıncı kuruluşların sahip ve yöneticileri 6 aydan 2 yıla kadar hapis ve 100 milyondan 10 milyara kadar para cezası ile cezalandırılacağı hükmü bulunmaktadır. Yayın durdurma veya yayın izninin iptali müeyyideleri uygulanan yayıncı kuruluşlar bu idari işlemler hakkında idari dava açsalar bile yürütmeyi durdurma kararı alamadıkça, söz konusu icrai nitelikli işlemlerin uygulanmasına engel olamayacaklardır. Böyle bir durumda yürütmeyi durdurma kararı alamayan bir yayıncı kuruluş idari müeyyideye uygun hareket etmezse yani yayınlarına devam ederse hapis ve para cezasına çarptırılabilir. Bu durumda ceza davasına bakan hakim, idare mahkemesi kesin hükmünü vermeden ceza konusunda hüküm vermeyerek (bekletici sorun saymalı<sup>86</sup>) davayı bekletmelidir.

<sup>86</sup> YURTCAN, a.g.e., s.218

Ceza hakimi idare mahkemesinin kesin hükmünü beklemeden yayıncı kuruluş sahip ve yöneticileri hakkında ceza hükmü verir de idari yargıda görülen davanın sonucunda ise Üst Kurul'un uyguladığı müeyyide iptal edilirse, suçsuz yere kişiler cezalandırılmış olurlar.

Radyo ve televizyonların yayın izinlerinin geçici olarak durdurulması cezası verildiğinde , yayını durdurulan radyolarda yayının durdurulacağı saatten bir saat önce ve yayının durdurulmasından sonraki ilk yayında iki defa; televizyonlarda ise yayının durdurulduğu sürece ekranda yazılı olarak durdurma kararları kamuoyuna duyurulur. Duyurularda müeyyide uygulanmasının hangi yayın ilkelerinin ve/veya esaslarının ihlalden dolayı verildiği açıkça belirtilir.

### 3) Yayın İzninin İptali Cezası

Üst Kurul vermiş olduğu yayın izinlerini süresi dolmadan, kanunda belirtilen durumların gerçekleşmesi halinde iptal edebilecektir. Kanunda yayın izinlerinin iptali 33'ncü maddenin 2 ve 3'ncü fıkraları ile 28'nci maddede düzenlenmiştir. Kanunun 33'ncü maddesinin 2'nci fıkrası, " ihlalin tekrarlanması halinde ihlalin ağırlığına göre izin uygulaması bir yıla kadar geçici olarak durdurulur, veya yayın izni iptal edilir" diyerek aynı maddenin birinci fıkrasında düzenlenen uyarı cezasını gerektiren bir ihlalin tekrarı durumunda öncelikle yayınların bir yıla kadar durdurulmasını daha sonra da ihlalin ağırlık durumuna göre yayın izninin iptali müeyyidesinin uygulanmasını öngörmüştür. Bu düzenlemeden de anlaşıldığı üzere yayın izninin iptali müeyyidesinin uygulanmasını gerektirecek durum, uyarıyı gerektiren ihlalin tekerrürü halidir. Kanun koyucu ihlalin tekrarında, "ihlalin ağırlığına" göre yayın durdurma veya yayın izninin iptali müeyyidelerini uygulama şeklinde sınırları belli olmayan tamamen keyfiliğe kaçabilecek bir yetkiyi Üst Kurula vermiştir. "İhlalin ağırlığının" neye göre belirleneceği açıklanmamıştır. Bir yayıncı kuruluş kaç defa veya nasıl bir ihlalde bulunursa yayın izninin iptali için gerekli olan ihlali yapmış olacaktır?. Kanunun düzenleniş şekli, idari hukukunda işlemlerin oluşmasında idareye tanınan bir yetki olan takdir yetkisini, sınırlarını çok geniş tutarak keyfiliğe kaçabilecek bir biçimde düzenlenmiştir. Kanunun bu fıkrasının yeniden düzenlenmesi radyo televizyon yayıncılığının geleceği açısından zaruri bir durumdur.

Kanunun 33'ncü maddesinin 3'ncü fıkrasında da iki sebebin varlığında yayın izninin iptali cezasının verilebileceği düzenlenmiştir. Söz konusu fıkra; “ yayın izninin verilmesi için gerekli şartlardan birini kaybeden veya şartların uygunluğunu hile ile elde eden özel raydo televizyon kuruluşlarının izni Üst Kurulca iptal edilir” şeklindedir. Fıkroda Üst Kurul'un müeyyide uygulamasını gerektirecek durum izin şartlarının yokluğu halidir. İzin şartlarının yokluğu iki şekilde gerçekleşebilecektir; birincisi yayın izni alındıktan sonra söz konusu şartların birisinin kaybedilmesi halidir. Bu durumda kanun, objektif sorumluluğu esas alarak yayıncının kusurunu aramamış izin şartlarının kaybedilmesi durumunda, Üst Kurula vermiş olduğu yayın iznini iptal edebilme yetkisi tanımıştır. İkinci durum ise yayıncı kuruluş izin için gerekli şartları yerine getirmediği halde, hile yoluyla şartlara uygunluğu sağlamasıdır. Bu ikinci ihtimale göre Üst Kurul'un müeyyide uygulayabilmesi için yayıncı kuruluşun yaptığı hilenin tesbiti yani kusurluluğunun tesbiti gerekir. Eğer Üst Kurul yayıncı kuruluşun yayın izni alması sırasında şartlara uygunluğu hile ile elde ettiğini tesbit edemezse ve yayıncı kuruluş yayın izin şartlarından herhangi birisini kaybetmeden yayıncılığa devam ediyorsa bu yayıncı kuruluşun yayın izni iptal edilemeyecektir.

Kanunda yayın izni iptali ile ilgili son hüküm 28'nci maddededir. Kanun 28'nci maddede cevap ve düzeltme hakkını yargı yoluyla kullanılmasını düzenlemiş ve mahkemeden cevap ve düzeltme hakkı konusunda karar alan kişinin bu karar doğrultusunda cevap ve düzeltme hakkını kullanmasını hükme bağlamıştır. Mahkemenin vermiş olduğu cevap ve düzeltme hakkı ile ilgili karara rağmen hiç yayın yapmayan, karara uygun şekilde yayın yapmayan veya geciktirerek yayınlayan yayıncı kuruluşların yayınlarının önce üç aya kadar durdurulmasını öngören kanun böyle bir durumun ikinci kez tekrar etmesi halinde de Üst Kurul'un yayıncı kuruluşun yayın iznini iptal edeceğini kabul etmiştir. Kanunun 28'nci maddesinin bu düzenlenişi Üst Kurula herhangi bir takdir hakkı bırakmamış ve objektif sorumluluk esasına göre cevap ve düzeltme hakkının kullanılmasında ihlal varsa yayıncının kusuru aranmaksızın yayın izninin iptal edileceğini hükme bağlanmıştır.

### C) TRT'ye Uygulanabilecek Müeyyideler

Kanun, 'Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumunun Yükümlülüğü' başlığını taşıyan 35'nci maddesinde TRT'ye de belirli durumlarda Üst Kurul tarafından müeyyide uygulanabileceğini düzenlemiştir. Kanunun 33'ncü maddesinde belirlenen ihlaller ve uygulanacak müeyyideler özel radyo ve televizyonlar için geçerlidir. TRT Kurumunun bir kamu tüzelkişisi olmasından dolayı 33'ncü maddedeki bazı ihlalleri yapabilmesi imkansızdır. Örneğin kanunun kuruluş hisse ve oranları ile ilgili 29. madde hükümleri tamamen özel (ticari) yayıncı kuruluşlarla ilgili olduğu için TRT'nin bu yükümlülükleri ihlal etmesi söz konusu olamaz. Kanun, 35'nci maddesinin 1. fıkrasında TRT Kurumunun da 3984 sayılı kanunda öngörülen yayın ilke ve esaslarına uygun yayın yapmasını hükme bağlamıştır.

Kanun, 35'nci maddenin 2'nci fıkrasında da "yayın ilke ve esaslarının ihlali halinde Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu, ihlalin niteliği ve ağırlığı açıkça belirtilerek Üst Kurulca uyarılır" hükmünü düzenlemiştir. Kanun, 35'nci maddenin 2. fıkrasında, 33'ncü maddede özel radyo ve televizyonlar için öngörülen uyarı cezasının TRT'ye de uygulanmasını düzenlemiş, fakat 33'ncü maddeden ayrılarak uyarı cezasını sadece yayın ilke ve esaslarının ihlali durumunda uygulanmasını hükme bağlamıştır. Kanun 33'ncü maddesinde ise yayın ilke ve esaslarının ihlalden başka bazı sebeplerin varlığında da uyarı cezası uygulayabilmeyi özel radyo ve televizyonlar için öngörmüştür.

Kanunun 35'nci maddesinin son fıkrası; "durdurmayı gerektirecek şekilde yayın yapılması halinde, Üst Kurul'un bu doğrultuda vereceği karar üzerine Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu Genel Müdürü ve Yönetim Kurulunun görevi düşer" hükmünü içermektedir. Fıkra hükmü aynı maddenin önceki fıkralarına paralel olarak durdurmayı gerektirecek hali sadece yapılan yayınlarla sınırlamış, 33'ncü maddede düzenlenen yayın ilkelerinin ve esaslarının ihlali dışındaki yayın durdurma sebeplerini madde kapsamına almamıştır. Kanunun 35'nci maddesinin son fıkrası, özel radyo televizyonlar için yayın durdurmayı gerektirecek şekilde TRT'nin yayın yapması durumunda, 33'ncü maddede özel radyo ve televizyonlar için kabul edilen yayın durdurma müeyyidesinden farklı bir müeyyide düzenlemiş ve söz konusu ihlalin gerçekleşmesi halinde TRT Kurumunun Genel Müdürü ve Yönetim Kurulunun görevinin düşeceğini kabul etmiştir. Kanun, özel televizyonlara yayın

durdurma cezasını öngörürken, TRT'ye farklı bir müeyyide düzenlemiş olması Anayasanın 10'ncu maddesinde ifadesini bulan "kanun önünde eşitlik" ilkesiyle ne ölçüde bağdaştığı tartışılması gereken bir konudur.

Kanunun, 35/3'ncü fıkrasında belirtilen ihlalin gerçekleşmesi dolayısıyla, Üst Kurul TRT Kurumu Genel Müdürü ve Yönetim Kurulu Üyelerinin görevinin düştüğünü belirten 24.11.1995 tarihinde karar almış ve bu kararın iptali için TRT Genel Müdürü Ankara 2'nci İdare Mahkemesinde iptal davası<sup>87</sup> açmıştır. Yürütmeyi durdurma talepli davada idare mahkemesi yürütmeyi durdurma kararı vermiş, davalı idare de (Üst Kurul) yürütmeyi durdurma kararına karşı Ankara Bölge İdare Mahkemesine itiraz etmiştir. Bölge İdare Mahkemesi bir kısmına katıldığımız çeşitli gerekçeler ileri sürmüş ve söz konusu idarenin itirazını reddetmiştir. Çalışmamızın önceki bölümlerinde bazılarını belirttiğimiz bu itirazın reddi gerekçelerinden birisi de Bölge İdare Mahkemesinin yanlış yorumladığı "usulde ve yetkide paralellik" ilkesidir. Bölge idare mahkemesi sözkonusu ilkeyi yanlış yorumlayarak, bir idari işlemin yapılmasında öngörülen usulle ancak ortadan kaldırılabileceğini ifade ettikten sonra, 2954 sayılı kanun gereğince TRT Kurumunun Genel Müdür ve Yönetim Kurulunun Bakanlar Kurulu kararı ile göreve getirildiklerini dolayısı ile görevden alma işleminin de ancak Bakanlar Kurulu kararı şeklinde olabileceğini ifade etmiştir. Usulde ve yetkide paralellik ilkesi idare hukukunda işlemlerin oluşmasında ve kaldırılmasında kabul edilen önemli bir ilke olup, bir işlemi hangi makam, hangi usule uyarak yapmışsa, kural olarak sözkonusu işlemin değiştirilmesinde veya kaldırılmasında da aynı makam tarafından aynı usulün izlenmesi, şeklinde tanımlanmaktadır<sup>88</sup>. Kanunla, bir işlemin oluşmasında işlemi yapan makam ve makamın izlediği usulün dışında başka bir makam ve usul öngörülebilecektir<sup>89</sup>. Yani yetki ve usulde paralellik ilkesinin uygulanabilmesi için işlemin oluşumunu düzenleyen kanunun dışında işlemin ortadan kaldırılmasını düzenleyen başka bir kanunun bulunmaması gerekmektedir. TRT Kurumunun Genel Müdür ve Yönetim Kurulunun göreve başlama işleminde yetki Bakanlar Kuruluna ait iken, 3984 sayılı kanunda belirli durumların gerçekleşmesi halinde Üst Kurul kararı ile TRT Genel Müdürü

<sup>87</sup> Ankara 2. İdare Mahkemesi 23.05.1996 tarih ve E.1995/1499 - K.1996/540 sayılı karar

<sup>88</sup> ÖZAY, "Günışığında...", s.468; YAYLA, a.g.e., s.94; GÜNDAY, a.g.e., s.109

<sup>89</sup> ÖZAY, "Günışığında...", s.468; GÜNDAY, a.g.e., s.110

ve Yönetim Kurulunun görevinin sona ereceğinin düzenlemiş olması yetki ve usulde paralellik ilkesine aykırı değildir<sup>90</sup>.

Radyo ve televizyonlar için yayın durdurma cezası gerektirecek bir yayın ilkesi ihlalide ,cevap ve düzeltme hakkına saygılı yayın yapılmamasıdır.Cevap ve düzeltme hakkının kullanılması ile ilgili 3984 sayılı kanunda 28'nci madde düzenlenmiş ve bu madde mahkemeden karar alınmasına rağmen mahkeme kararına uygun yayın yapmayan kuruluşlar için Üst Kurul'un 3 aya kadar yayın durdurma cezası verebilmesini öngörmüştür. Cevap ve düzeltme hakkının kullanılmasını gerektirecek yayını TRT kurumu yaparsa ve hakkı ihlal edilen kişi yetkili mahkemeden karar almasına rağmen TRT mahkeme kararına uygun yayın yapmazsa ,TRT Kurumu yayın durdurma cezasını gerektirecek şekilde yayın yaptığı için Üst Kurul kararı ile TRT Genel Müdürü ve Yönetim Kurulunun görevi sona erdirilebilecektir.Fakat cevap ve düzeltme hakkının TRT'de kullanılış şekli konusunda 3984 sayılı kanundaki prosüdür izlenmeyerek ,TRT Kurumunu düzenleyen 2954 sayılı kanunun 'Cevap ve Düzeltme Hakkı' başlığını taşıyan 27. maddesindeki prosedüre uyularak bu hak kullanılabilir.

Kanunun 35'nci maddesi ancak durdurmayı gerektirecek yayın yapılması halinde , TRT Genel Müdürü ve Yönetim Kurulunun görevinin düşeceğini ifade ederek , kanunda düzenlenmiş olan diğer durdurmayı gerektirecek hallerin varlığında TRT'ye nasıl bir müeyyide uygulanacağını belirtmemiştir.Kanunun 12'nci maddesinde Üst Kurul'un gelirleri sayılırken ;TRT Kurumu ve özel radyo ve televizyon kuruluşlarının brüt reklam gelirlerinden kesilecek % 5'lik pay da sayılmıştır.Kanunun 13'ncü maddesinde ise reklam gelirlerinden doğan payların elde edildikleri ayı takip eden ay içinde Üst Kurula ödenmemesi halinde Üst Kurulca ihtar edileceği ve ihtardan sonra da 7 gün içinde sözkonusu paylar ödenmezse ödemedede bulunmayan kuruluşun yayınlarının durdurulacağı ifade edilmiştir. Kanunun 13'ncü maddesindeki yayın durdurmayı gerektirecek durum, 35'nci maddede ifade edilen yayın ilke ve esasları kapsamına girmediği için TRT Kurumuna da , sözkonusu payı ihtara rağmen Üst Kurula ödemezse , Üst Kurul tarafından yayın durdurma müeyyidesi uygulanabilecektir.

<sup>90</sup> ÖZAY İlhan ,RTÜK konulu İstanbul Barosunun yapmış olduğu panelin bant çözümlenmeleri, İstanbul, 1996,s.50

### III) Diğer Görev ve Yetkileri

Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun kuruluş kanununda Üst Kurula esas görev ve yetki olarak ; radyo - televizyon yayınlarını düzenleme , kanunda belirlenen esaslar çerçevesinde denetleme ve denetleme sonunda ihlal tesbit ederse İdari ceza hukuku kapsamında müeyyide uygulayabilme yetkileri verilmiştir. Kanun, bu esas görev ve yetkilerin yanında Üst Kurula tali nitelikli diyebileceğimiz başka bir takım görevlerde vermiş olup , bu başlık altında kanunda düzenlenen sözkonusu görev ve yetkileri genel olarak belirterek bu bölümü sonuçlandıracağız.

Üst Kurula verilmiş olan yetkilerin bazıları TRT Kurumu ile ilgilidir. Kanunun 'Türkiye Radyo ve Televizyon Yüksek Kurulu' başlıklı 36'ncı maddesi "2954 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon Kanununun Radyo ve Televizyon Yüksek Kuruluna ilişkin hükümleri Üst Kurulun göreve başlaması ile birlikte yürürlükten kalkar ve Yüksek Kurulun görevi sona erer. Görevi sona eren Yüksek Kurulun Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu Genel Müdürü ve Yönetim Kurulu Üyelerinin atanmasına ilişkin yetkileri Üst Kurula ve iş bu kanun gereğince Üst Kurula geçenler dışındaki diğer yetkileri Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu Yönetimin Kuruluna devredilir" hükmünü getirerek, TRT Kurumunun Genel Müdürü ve Yönetim Kurulu Üyelikleri için Bakanlar Kuruluna aday bildirme görevini Üst Kurula vermiştir. Kanunun geçici 8'nci maddesinde de TRT ile ilgili Üst Kurula bazı yetkiler; "11.11.1983 tarih ve 2954 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon Kanununda yeni düzenleme yapıncaya kadar; Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu, Üst Kurulun onayı ile yurtdışında büro açabilir ve bu bürolarda sürekli personel istihdam edebilir. TRT Kurumu personeli Başbakanlık Merkez Teşkilatında çalışan personelin aylık ücretleri dışında yararlandığı fazla çalışma ücreti ve benzeri diğer mali haklardan Genel Müdür'ün teklifi ve Üst Kurulun onayı ile yararlanır. Ayrıca, Kurum'da çalıştırılan personelin kadro ünvanları, sayısı, ücretleri, kadrolara uygulanacak ek göstergeler, personele sağlanacak sosyal yardımlar Kurum Genel Müdür'ünün teklifi üzerine Üst Kurul tarafından belirlenir" şeklinde ifade edilmiştir.

Kanunun 38'nci maddesinde de Üst Kurula radyo ve televizyonların haber birimlerinde çalışanlara ilişkin bir yetki verilerek; "radyo ve televizyon kuruluşlarının



haberlerle ilgili birimlerinde çalışanlar 5953 sayılı Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkında Kanuna tabidir. Bu birimlerde çalışacak basın kartlı personelin asgari sayısını Üst Kurul belirler” şeklinde düzenlenmiştir.

Kanunun ‘Görev ve Yetkiler’ başlıklı 8’nci maddesinde Üst Kurula değişik görevler verilmiştir. Bu görevler şunlardır: “e” bendinde; “zaman paylaşımlı program kanallarının tahsisinde bölgesel dengeleri gözeterek, kuruluşlar ülkenin değişik bölgelerinde yayın yapmaya teşvik etmek” ; “m” bendinde “radyo ve televizyon yayınları ile ilgili olarak kamu oyunda doğan tepki, beğeni ve hassasiyetleri sürekli olarak izlemek ve gerekli yönlendirmelerde bulunmak amacıyla gerekli kamuoyu araştırmaları yapmak ve yaptırmak”; “n” bendinde “Telsiz Genel Müdürlüğünün görevleri saklı kalmak kaydıyla, radyo ve televizyon yayınları ile ilgili olan milletlerarası hukuk tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar nezdinde Devlet’i, Dışişleri Bakanlığının görev ve yetkileri saklı kalmak kaydıyla, temsil etmek; radyo ve televizyon kuruluşlarının doğrudan üyesi buldukları hariç olmak üzere, radyo ve televizyon yayıncılığı alanında faaliyet gösterip milletlerarası hukuk tüzel kişiliğine sahip olmayan uluslararası kuruluşlarda temsil görevini yerine getirmek ve bu bend gereğince belirlenen belgelere usulüne göre imza koymak”; “o” bendinde “radyo ve televizyon konusunda ilgili kurum ve kuruluşlarla periyodik istişarelerde bulunarak , kamuoyu eğilimlerini değerlendirmek” görevleridir.

Kanunda Üst Kurula verilen diğer görevlerde şunlardır : Üst Kurul Üyeliği ile bağdaşmayan bir hali bulunan Üst Kurul Üyeleri görevlerinden çekilmiş sayılırlar. Bu üyelerin görevlerini sona erdirmek amacıyla karar almak (m.9); Üst Kurul her yıl yapacağı işlerin programına ve masraflarına karşılık olmak üzere TBMM bütçesinden verilmesi gereken ödenek tutarını TBMM Başkanlığına sunmak; kanunun kendisine verdiği görev ve yetkileri yerine getirmek amacıyla yeterli sayıda ve vasıfta personelden teşkilatını oluşturmak.

## SONUÇ

Radyo ve televizyon yayıncılığının bu gün ulaşılmış olduğu seviye karşısında hukuki düzenlemelerimizin yeterli olduğunu söyleyemeyiz.1990'lı yılların başından itibaren ülkemizde de yapılan özel radyo ve televizyon yayıncılığı , ilk yıllarda tamamen hukuka aykırı biçimde yapılırken , kamuoyu baskıları sonucunda kanun koyucu tarafından hukuka aykırılığa sebep olan mevzuat hükümleri kaldırılmış fakat buna rağmen bu günkü radyo ve televizyon yayıncılığını güvence altına alacak yeteri bir düzenleme yapılamamıştır.

1982 Anayasası yapılırken radyo ve televizyon yayıncılığı sadece devlet tarafından yapılabilmekteydi. 1980'li yıllarda Türkiye'de yaşanan hızlı ekonomik ve sosyal değişme toplumdaki girişimcileri çeşitli alanlarda yatırım yapmaya yönlerdirdi. 1990'lara gelindiğinde Türk girişimcisi , radyo - televizyon teknolojisindeki gelişmeden de faydalanarak kendisine yeni bir yatırım alanı keşfetti ; özel radyo ve televizyon yayıncılığı . Türk özel sektörünün yeni yatırım alanı olarak keşfettiği , radyo ve televizyon yayıncılığının ülkemizde yapılabilmesi hukuken mümkün değildi. Anayasanın , radyo- televizyon yayıncılığında devlet tekeli öngören düzenlemesi karşısında , radyo - televizyon yayıncılığı yapmak isteyen Türk girişimcisi , yayıncılık yapmak için yurtdışından uydular kiralamak ve yayınlarını bu yolla yapmak durumunda kaldı.Hukuka aykırı bu fiili gelişmenin sonucunda kanun koyucu , Anayasa'da devlet tekeli öngören maddeyi değiştirerek özel sektörün radyo - televizyon yayıncılığı yapmasının önündeki Anayasal engeli kaldırdı. Anayasa'daki radyo - televizyon yoluyla düşünceyi açıklama hürriyeti , yayıncılığın devlet tarafından yapıldığı döneme göre düzenlenmiş olduğu için sadece devlet tekeli öngören maddenin değiştirilmesi radyo - televizyon hürriyetinin bu

gün ulaştığı seviye karşısında yeterli olamamış ve radyo - televizyon hürriyeti olması gereken Anayasal güvencelerden mahrum kalmıştır.

Anayasamızın devlet tekeli öngören 133'cü maddesi değiştirilmiş ve özel radyo - televizyon yayıncılığına imkan tanınmıştır. Anayasanın 133'ncü maddesi , Anayasanın yapıldığı dönemde radyo - televizyon yayıncılığının kamu tüzelkişisi tarafından yapılmasını düzenlemek ve bu kamu tüzelkişisini de güvence altına almak amacı ile Anayasanın üçüncü kısmının , ikinci bölümü olan 'Yürütme' başlığını taşıyan ve idareyi düzenleyen bölüm içinde tanzim edilmişti. Anayasa değişikliği ile 133'cü madde özel radyo - televizyon istasyonları kurulması serbestliğini düzenlemesine rağmen , idareyi düzenleyen bölüm içinde bırakılmış olması doğru olmamıştır. Söz konusu madde kanaatimizce temel hak ve hürriyetleri düzenleyen ikinci kısım içinde ve radyo - televizyon yayıncılığının bu günkü seviyesine uygun olarak , daha kapsamlı düzenlenmeliydi.

Anayasa'da radyo - televizyon hürriyeti ile ilgili esas madde 'Düşünce Açıklama ve Yayma Hürriyeti' başlığını taşıyan 26'ncı maddedir. Radyo - televizyon hürriyetini düşüncüyü açıklama hürriyetinin bir uzantısı olarak kabul ettiğimiz için , Anayasa'da düşüncüyü açıklama ve yayma hürriyetini genel olarak düzenleyen 26'ncı madde, radyo - televizyon hürriyetinde temelini oluşturmaktadır. Anayasa radyo - televizyon yayıncılığında devlet tekeline göre düzenlendiği için , basın hürriyetinde olduğu gibi özel radyo - televizyon hürriyetini güvence altına alacak düzenlemelerden yoksun bulunmaktadır. Kanun koyucu, Anayasa değişikliğini yaparken , özel radyo ve televizyon yayıncılığını güvence altına alacak düzenlemelere yerveren bir değişiklik yapsa daha iyi bir düzenleme yapmış olurdu.

Anayasa'da , özel radyo - televizyon yayıncılığının nasıl yapılacağına kanunla düzenleneceği ifade edilmiştir. Anayasa'da , radyo - televizyon yayıncılığının kanunla düzenleneceği belirtilmesine rağmen bu yayınların denetlenmesi ile ilgili hiçbir hüküm bulunmamaktadır. Anayasanın, radyo - televizyon yayınlarının denetimi ile ilgili hiçbir hükmünün bulunmaması , radyo - televizyon yayınlarını düzenlemek ve denetlemek amacı ile çıkartılan 3984 sayılı kanunda , eksik olarak düzenlenmiş birtakım hükümler , hukuka aykırılıklarına rağmen uygulanagelmıştır.

Anayasanın 133'ncü maddesinde radyo - televizyon yayıncılığının kanunda düzenlenecek şartlar çerçevesinde serbest olduğu belirtilmiştir. Kanun koyucu Anayasanın bu hükmünden hareketle 3984 sayılı kanunu çıkarmış ve bu kanunda yayıncılık faaliyetini düzenlemek ve denetlemek görevini yapmak amacı ile Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nu kurmuştur. Radyo ve televizyon yayıncılığının daha sağlıklı yapılabilmesi amacı ile Üst Kurul kendisine verilen yetkiyi kullanarak birtakım teknik ve hukuki düzenlemeler yapmıştır.

Söz konusu kanun denetleme yapma görevini de Üst Kurula vermiştir. Kanun , radyo - televizyon yayıncılığında nelerin denetleneceğini de düzenlemiş ve bu denetleme sonunda ihlal tesbit edilirse Üst Kurula müeyyide uygulama yetkisi tanımıştır. Kanun yayınların içerik açısından denetlemenin kriteri olarak da genel yayın ilkelerini düzenlemiştir. Kanunda yayın ilkeleri çok detaylı bir biçimde düzenlenmiş olup , bazı ifadelerde netlik bulunmamaktadır. Söz konusu yayın ilkelerinin yeniden , daha kısa , daha somut bir biçimde düzenlenmesi gerekmektedir. Aksi halde , Üst Kurul'da çoğunluğu elde eden herhangi bir siyasi görüş mensupları bu yayın ilkelerini kendi dünya görüşleri doğrultusunda yorumlayarak radyo - televizyon yayıncılığını kullanılamaz bir hale getirebilirler.

Üst Kurula tanınmış olan en önemli yetkilerden birisi de radyo - televizyon kurumlarına müeyyide uygulanmasıdır. Bir kamu hizmeti olan radyo- televizyon yayıncılığı yayını yapan kuruluşun sorumlu hareket etmesini de beraberinde getirmektedir. Toplum üzerinde büyük tesirleri olan ve sorumluluk içerisinde yapılmazsa toplumda varolan düzeni bozabilen , radyo - televizyon yayınlarının etkili bir biçimde denetlenmesi gerekmektedir. Yapılan denetlemenin etkili olabilmesi , denetleme sonunda ihlali tesbit edilen yayıncının en kısa sürede cezalandırılması ile olabilir. Yargı sürecinin çok yavaş işlediği ülkemizde , kamu düzeninin bozulmasını önlemek , fert hak ve hürriyetlerini etkili ve çabuk bir biçimde koruyabilmek için , siyasi baskılardan uzak bir kamu kurumunun kurularak radyo - televizyon yayıncılığının denetlenmesi gerekmektedir. Üst Kurula , denetleme sonunda müeyyide uygulayabilme yetkisinin verilmiş olmasına, bu açıdan bakılınca yerinde bir düzenlemedir diyebiliriz. Üst Kurula müeyyide

uygulayabilme yetkisinin verilmiş olması yerinde bir düzenleme ise de bu yetkinin kullanılması ile ilgili kanunda hatalar ve eksikler bulunmaktadır.

Üst Kurul , yargı organı olmayıp bir kamu kurumu olmasına rağmen yapmış olduğu denetleme ve bunun sonucunda müeyyide uygulama faaliyeti bir çeşit yargılama faaliyeti şeklinde cereyan etmektedir.Kanun , Üst Kurula müeyyide uygulayabilme yetkisi vermişken, bu yetkinin kullanılması sırasında , Üst Kurul'un yayıncı kuruluşdan savunma almasını düzenlememiştir.Kanunun bu düzenleniş biçimi yani savunma almadan müeyyide uygulanmasını kabul etmesi hukuk devleti ile bağdaşmayan bir düzenlemedir.Çünkü bu gün bir hak olarak varlığı kabul edilen 'adil yargılanma hakkının' kapsamına idarenin ceza uygulaması da girmektedir.Bu hak çerçevesinde idare müeyyide uygularken , cezaya muhatap olan kişinin veya kurumun savunmasını almadan müeyyide uygulamaması gerekmektedir.Kanunun , müeyyide uygulanmadan önce müeyyide bulanacak kuruluşun savunmasının alınmasını öngören bir biçimde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

Kanun, Üst Kurul'un müeyyide kararı almasından sonra bu kararın yargısal bir denetimden geçmeden doğrudan uygulanmasını öngörmektedir. Üst Kurul'un müeyyide uygulama kararı , icrai nitelikli bir işlem olmakla doğrudan uygulanması teorik olarak mümkündür.Ancak sözkonusu idari işlem müeyyide uygulamaya dönmek için bir ön yargısal denetimden geçmeden uygulanması halinde , sözkonusu işlem sonradan hukuka aykırı bulunur da iptal edilirse haksız yere yayıncı kuruluşlara müeyyide uygulanmış ve radyo - televizyon hürriyeti zarar görmüş olacaktır.Kanunda , Üst Kurulu tamamen fonksiyonsuz hale getirmeyecek bir biçimde, Üst Kurul'un müeyyide kararlarının uygulanmasından önce yargısal denetimini öngören bir değişiklik yapılmalıdır.

Kanunun müeyyideleri düzenleyen 33'ncü maddesi , tekerrür esasına göre müeyyideleri ağırlaştırırken, iki ihlal arasında bir sürenin varlığını öngörmemiştir.Müeyyideleri incelerken de belirttiğimiz üzere böyle bir düzenleme radyo-televizyon yayıncılığı açısından yerinde bir hüküm değildir. Çok uzun aralıklarla meydana gelecek , iki uyarma cezasını gerektirecek ihlalin varlığında yayıncı kuruluşa yayın durdurma cezası uygulanabilecektir. Kanun koyucu tekerrüre dayanan ceza artırımında, iki ihlal arasında bir süre düzenlemelidir.Ayrıca birinci uyarının hemen ardından ikinci ihlalde

yayın durdurma cezasının verilmesi kanaatimizce ağır bir müeyyidedir. Tekerrüre dayanılarak verilen yayın durdurma cezası bir ihlalden sonra değilde birden fazla ihlalden sonra uygulanmalıdır.

Radyo ve televizyon yayınlarını düzenlemek amacı ile çıkartılan kanunun en önemli taraflarından birisi de radyo - televizyon yayınlarını düzenlemek ve denetlemek amacı ile "Radyo ve Televizyon Üst Kurulu"nu kurmuş olmasıdır. Kamu kurumu(hizmet yerinden yönetim kuruluşu) niteliğine sahip bir kamu tüzel kişisi olan Üst Kurul , Türk İdare Hukukun'da bağımsız idari otorite olma özelliğini taşıyan ilk kamu tüzel kişisidir. Radyo - televizyon yayıncılığının denetlenmesi için , siyasi iktidara organik olarak bağlı olmayan , çıkar grupları ile üyelerinin her türlü çıkar ilişkileri yasaklanmış, genel idare içinde yer almasına rağmen idari olarak hiyerarşi ve vesayet denetimine tabi olmayan böyle bir kamu kurumunun kurulmuş olması yerinde bir düzenlemedir.Üst Kurul'un bağımsız idari otorite olmasının bir sonucu olarak , siyasi iktidara organik bağı bulunmamakla birlikte, seçilecek üyeler için siyasi partilerin aday göstermesi Üst Kurul'un tarafsızlığı konusunda şüpheler uyandırmaktadır. Üst Kurul'un TBMM tarafından seçilmesinde hukuka aykırı bir tarafın bulunmadığına inanmakla birlikte ; Meclis'te seçilecek üyeler için gösterilecek adayların siyasi partilerce değil de meslek kuruluşları , üniversiteler vb. tarafından aday gösterilmesinin tarafsızlığı sağlamak açısından daha doğru olacağı kanaatindeyiz.

Bağımsız idari otorite Türk İdare Hukukun'da yeni bir kavram olmakla birlikte bundan sonra kamunun denetleme görevini yapacak bu türden yeni kamu kurumlarının kurulacağı kesindir.Yeni bir kavram olduğu için üzerinde fazlaca çalışma yapılmamıştır.Çalışmamız sırasında biz de , Üst Kurul'un bağımsız idari otorite olma niteliğini incelerken çok detaylı açıklamalar yapmayarak genel bir açıklamada bulduk.Bağımsız idari otorite , üzerinde çalışmalar yapılması gereken bir konu olarak bulunmaktadır.

Radyo- televizyon yayılarını denetleme ve düzenleme göreviyle kurulmuş olan Üst Kurul ile TRT Kurumunun arasındaki ilişkiler de hukuka tam uymayan durumlar bulunmaktadır.TRD Kurumu yapılan Anayasa değişikliği ile Anayasa'da özerk olarak

düzenlenmiştir.RTÜK'de özerk bir kurum olarak düzenlenmesine rağmen bu özerklik kanunla düzenlenmiştir.Kanaatimizce, kanunla özerklik tanınmış bir kamu kurumunun , Anayasal özerkliğe sahip bir kamu kurumuna müeyyide uygulayabilmesi, Ankara Bölge İdare Mahkemesinin kararında da belirttiği üzere normlar hiyerarşisine uygun düşmemektedir. Bu şekilde hukuka uygun olmayan bir durumun ortadan kaldırılabilmesi için ya Üst Kurul da Anayasa'da özerk olarak öngörülmesi ya da TRT Kurumunun özerkliği Anayasa'dan çıkartılmalıdır.

3984 sayılı kanunla müeyyide uygulama konusunda TRT için getirilmiş olan farklı müeyyide uygulamayı öngören düzenlemenin de yerinde olmadığı kanaatindeyiz. Kanun özel radyo ve televizyon kuruluşlarına , ikinci kez uyarıyı gerektiren bir ihlal yaparlarsa yayın durdurma cezası öngörürken ,TRT kurumunun aynı ihlalleri yapması durumunda Genel Müdür ve Yönetim Kurulu'nun görevlerinin düşeceğini düzenlemiştir. Kanunun bu düzenlemesi Anayasanın10'ncu maddesinde ifadesini bulan kanun önünde eşitlik ilkesiyle bağdaşmamaktadır.Onun için kanundaki bu ikili düzenleminin kaldırılması gerekmektedir.

Radyo - televizyon yayıncılığında en iyi denetleme oto -kontroldür. Radyo-televizyon yayını yapan kuruluşlar topluma karşı sorumluluklarının bilinciyle hareket etseler ve neyin topluma yararlı nelerin topluma zararlı olduğuna kendileri karar verseler ve yayınlarını bu çerçevede yapsalar yayıncılık açısından en iyi olanı yapmış olurlar. Fakat ülkemizde özel radyo-televizyon yayıncılığının daha yeni başlamasından ve yayıncılık yapanların da yayıncılığı sadece kâr getiren bir sektör olarak görmelerinden dolayı , yayıncılığın sorumluluk bilinciyle yapılması zamanla gerçekleşecektir.Ülkemizde radyo-televizyon yayıncılığının gelişmesi ve bir düzene konulması amacıyla çıkartılan 3984 sayılı kanun bazı eksikliklerine rağmen büyük bir boşluğu doldurmuştur. Kötü bir düzenlemenin düzensizlikten daha iyi olacağı görüşünden hareketle , radyo-televizyon yayınlarını düzenlemek ve denetlemek amacı ile bir kanunun çıkartılmış olması ve bu kanunla Üst Kurul'un kurulmuş olması yerinde bir düzenlemedir. Radyo ve televizyon hürriyeti için başta Anayasa'daki eksik düzenlemeler ve 3984 sayılı kanundaki noksanlıkların giderilmesi gerekir.Hürriyetçi , demokratik bir rejim için radyo ve televizyon

bir 'olmazsa olmaz' durumundadır.Radyo ve televizyon yayıncılarının , demokratik rejim için gerekliliklerinin bilinciyle ve sorumluluk anlayışı içinde yayınların yapmaları, Üst Kurul'un iş yükünü hafifletecek ve kamuoyunda çok sık gündeme gelmesini ortadan kaldıracaktır.





## KAYNAKÇA

- AKBABA, Leyla: **Bazı Ülkelerde RTYK Benzeri Kurum ve Kuruluşlar**, RTYK Dairesi, Ankara, 1990 (Yayınlanmamış Makale)
- AKSOY, Necdet: **Radyo ve Televizyon Üst Kurulu**, Kütahya, 1995 (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi)
- AYİTER, Kudret: "Anayasanın Özerk Kuruluşları," **AÜHFD**, cilt XXV, sayı 3-4, 1968
- AZİZ, Aysel: "3984 Sayılı "Radyo ve Televizyon Kuruluşları Hakkında Kanun" unun Uygulanmasına İlişkin Sorunlar ve Öneriler", **Yeni Türkiye Dergisi**, sayı 11, Ankara, Eylül-Ekim 1996 s.363-369
- AZRAK, A.Ülkü: "Devlet ve Üniversite", **İHİD**, sayı 1-3, 1988, s.24-29
- ÇEÇEN, Anıl: **Düşünce Hukuku**, Doruk yayınları, 1'nci basım, Ankara, 1995
- DÖNMEZER, Sulhi: **Basın ve Hukuku**, İstanbul, 1976
- DÖNMEZER, Sulhi: **Toplumbilim**, 11'nci bası, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş. İstanbul, 1994
- EKŞİ, Oktay: **RTÜK Konulu İstanbul Barosunun Panelinin Bant Çözümlenmeleri** İstanbul, 1996
- ESEN, Kasım: **İdarenin Ceza Verme Yetkisi**, İstanbul, 1986 (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi)
- GİRİTLİ, İsmet: **Türkiyenin İdari Yapısı**, 8'nci bası, İstanbul, 1991
- GİRİTLİ, İsmet: **RTÜK Konulu, İstanbul Barosunun Panelinin Bant Çözümlenmeleri** İstanbul, 1996
- GÖLCÜKLÜ, Feyyaz: "İdari Ceza Hukuku ve Anlamı-İdarenin Cezai Müeyyide Tatbiki", **AÜSBFD**, cilt 28, Haziran, 1963, s.114-182
- GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref: **Yönetim Hukuku**, S.Yayınları, Ankara, 3.bası, 1989,

GÜLAN, Aydın: “Kamu Hizmeti Kavramı”, **İHİD**, sayı 1-3, yıl 9, 1988, s.147-159

GÜLAN ,Aydın:**Kamu Malları**,İstanbul,1996

GÜNDAY, Metin:**İdare Hukuku** ,İmaj Yayıncılık,Ankara, 1996

GÜRKAN ,Uluç: “Radyo Televizyonun Özeli”,**Yeni Türkiye Dergisi**, sayı 11, Eylül-Ekim 1996, s.355-358

İÇEL , Kayhan: **Kitle Haberleşme Hukuku**, Beta Basın Yayım Dağıtım A.Ş. ,3’ncü bası, İstanbul 1990

İLAL ,Ersan : **Basında Düşünce Açıklama Özgürlüğü ve 1961 Anayasası**,İstanbul, 1977(Basılmamış Doçentlik Tezi)

İLAL ,Ersan: **Radyo Hürriyeti Özerklik ve1961 Anayasası**, İÜHF Yayınları ,İstanbul, 1972

İLAL ,Ersan :**Yıgımsal İletişim Araçları ve Toplum**,Der Yayınları,3’ncü basım, İstanbul, 1995

KABOĞLU ,İbrahim :**Özgürlükler Hukuku**,AFA Yayınları,3’ncü baskı,İstanbul,1996

KAPANİ, Münci :**Kamu Hürriyetleri**,Yetkin Yayınları ,7’nci baskı, Ankara ,1993

KARACA, Fatih : “Radyo ve Televizyon Yayıncılığında İlkeler ve Sorumluluk”, **Yeni Türkiye Dergisi** ,sayı 11 , Eylül - Ekim 1996,s.372-373

KASAROĞLU ,Doğan: “Meclis Anayasa Komisyonunda yaptığı konuşmalar”, **Meclis Anayasa Komisyonu Zabıtları**

KIRCA, Coşkun : “Meclis Anayasa Komisyonunda yaptığı konuşmalar” , **Meclis Anayasa Komisyonu Zabıtları**

KONANÇ, Esin: **RTÜK Konulu İstanbul Barossunun Panelinin bant çözümlenmeleri** , İstanbul,1996

KURDOĞLU ,Ümran :**1982 Anayasasının’da Basın Özgürlüğü**,İstanbul,1986(Basılmamış Yüksek Lisans Tezi)

KUZU ,Burhan :**Olağan Üstü Hal Kavramı ve Türk Hukukunda Olağaniüstü Hal Rejimi**, Kazancı Yayınevi,İstanbul ,1993

- KUZU ,Burhan : “ Radyo-Televizyonda Özel Teşebbüs ve Radyo ve Televizyon Yüksek Kurulu Raporu”,**Tepe Edebiyat**,sayı 13, İstanbul,1991
- KUZU, Burhan :**Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat**, Filiz Kitabevi,5’nci baskı, İstanbul,1995
- ONAR ,S.Sami:**İdare Hukukunun Umumi Esasları**,İstanbul,1966
- ÖKTEM, Niyazi : “İletişim Özgürlüğü” ,**İÜİFD**, yıl 1992-1993,s.163-167
- ÖNDER ,Ayhan :**Ceza Hukuku Genel Hükümleri** ,BETA Basım Yayım Dağıtım A.Ş., cilt III , İstanbul
- ÖNGÖREN, Gürsel:**Televizyon ve Radyoda Kişilik Haklarına Saldırlara Karşı Hukuki Başvuru Yolları** , Der Yayınları ,İstanbul,1996
- ÖNGÖREN, Gürsel: **Uluslararası İletişim** ,Der Yayınları,İstanbul,1995
- ÖZAY , İl Han:**Günışığında Yönetim** ,Alfa, İstanbul ,1996
- ÖZAY ,İl Han :**Radyo- Televizyon Yayın Sorunları Hakkında Türk-İtalyan Sempozyumu**,İÜİF Yayınları,İstanbul,1995
- ÖZAY , İl Han :**RTÜK Konulu İstanbul Barosunun Panelinin bant çözümlenmeleri** , İstanbul, 1996
- ÖZAY ,İl Han: “Radyo ve Televizyon Üst Kurulu”,**İÜSBFD**,sayı 10,Ocak 1995, s.59-60
- ÖZBUDUN, Ergun:**Türk Anayasa Hukuku** ,Yetkin Yayınları ,3’ncü baskı,Ankara , 1993
- ÖZÇELİK ,Selçuk : “Anayasamız Muvacehesinde Üniversite Özerkliği Meselesi”, **İÜHFM**,cilt 35,sayı 1, 1970,s.1-10
- ÖZÇELİK ,Selçuk : “İdari Muhtariyet”,**İÜHFM**,cilt XXXII,sayı 1966,s.13-15
- ÖZEK, Çetin : **Türk Basın Hukuku**,İstanbul,1978
- PAZARBAŞI ,Betül :**Türkiye’de Özel Televizyonculuk ve Prodüksiyon Şirketleri**, İstanbul,1994 (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi)
- SARMAŞIK , Jale : **Radyo-Televizyon Yayınlarında Denetim Yöntemleri**,İstanbul,1993

- SCHROEDER, Friedrich-Christian-YENİSEY, Feridun: **Dürüst Yargılanma Hakkı (Fair Trail)**, ALKIMYayınevi, İstanbul, 1997
- SOYASLAN, Doğan: **Yürütme Organının Suç ve Ceza Koyma Yetkisi**, Kazancı Yayınevi, Ankara, 1990
- SOYBAY ,Selçuk: “Bağımsız İdari Otoriteler Eliyle İdarenin Denetimi”, **İHİD**, Ocak 1995, s.43-54
- ŞEN, Ersan: “İdari Ceza Hukuku” , **İÜSBFD**, No:8 (Temmuz 1994),s.21-50
- TEZİÇ, Erdoğan: **Anayasa Hukuku** , Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 1’nci bası, İstanbul, 1986
- TEZİÇ, Erdoğan: **Türkiye’de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı** , İÜHF Yayınları, İstanbul, 1972
- TİKVEŞ, Özkan: “Anayasanın Kitle Haberleşme Araçları ile İlgili Hükümleri”, **Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi** , sayı 14 ,1969, s.61-81
- TÜRKMEN, Pınar: **Türkiye’de Radyo Yayıncılığının Gelişimi**, İstanbul, 1994
- UYGUN, Oktay: **1982 Anayasasının’da Temel Hak ve Özgürlüklerin Genel Rejimi** , Kazancı Yayınevi , İstanbul ,1992
- YAYLA ,Yıldızhan : **İdare Hukuku** , Filiz kitabevi , 2’nci bası, İstanbul, 1990
- YARSUVAT, Duygun: “Kitle Haberleşme Araçlarının Ceza Adaletine Etkisi”, **İÜSBFD**, No:10 (Ocak 1995) , s.97-104
- YARSUVAT ,Duygun: “RTKYHK’a İlişkin Görüşler”, **İÜSBFD**, sayı 7 (Nisan 1995), s.28-34
- YURTCAN ,Erdener: **Ceza Yargılaması Hukuku** , Alfa , 5’nci bası , İstanbul, 1994
- YÜZBAŞIOĞLU, Necmi: **Türk Anayasa Yargısında Anayasallık Bloku**, İÜHF Yayınları ,İstanbul, 1993
- YÜZBAŞIOĞLU ,Necmi - TEZİÇ ,Erdoğan: **3984 Sayılı RTKYH Kanununun Anayasal Dayanakları ve Kanunun 33’ncü Maddesinin Anayasaya Uygunluğu** , İstanbul (Yayınlanmamış Makale)