T.C.

Radyo ve Televizyon Üst Kurulu

GÖRSEL-İŞİTSEL YAYINCILIK ALANINDAKİ İDARİ OTORİTELERİN BAĞIMSIZLIK SORUNSALI: MUKAYESELİ BİR ANALİZ

ÜST KURUL UZMANLIK TEZİ

Mustafa Can AKTEMUR

ANKARA

HAZİRAN / 2019

T.C.

Radyo ve Televizyon Üst Kurulu

GÖRSEL-İŞİTSEL YAYINCILIK ALANINDAKİ İDARİ OTORİTELERİN BAĞIMSIZLIK SORUNSALI: MUKAYESELİ BİR ANALİZ

ÜST KURUL UZMANLIK TEZİ

Mustafa Can AKTEMUR

DANIŞMAN

ÜST KURUL UZMANI

Nilgün YALÇIN

ANKARA

HAZİRAN / 2019

RADYO VE TELEVİZYON ÜST KURULU BAŞKANLIĞINA

Bu çalışma, Tez Değerlendirme Komisyonu tarafından oy birliği/oy çokluğu ile Uzmanlık Tezi olarak kabul edilmiştir.

	Adı Soyadı	İmza
Başkan	:	
Üye	:	
Üye	:	
Üye	:	
Üye	:	

ONAY

... / ... / 2019

Ebubekir ŞAHİN

Üst Kurul Başkanı

TEZ TESLİM TUTANAĞI VE DOĞRULUK BEYANI

Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Uzman Yardımcılığı Giriş ve Yeterlik Sınavları ile Uzmanlığa Atanma, Yetiştirilme, Görev, Yetki ve Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 19 uncu maddesinin 4 üncü fıkrasına istinaden çıkartılan Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Tez Hazırlama Yönergesi'ne uygun olarak hazırlamış olduğum uzmanlık tezi ilişikte sunulmuştur.

Bu uzmanlık tezindeki bütün bilgileri akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplayıp sunduğumu; ayrıca, bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi beyan ederim.

Bilgilerinizi ve gereğini arz ederim.

14 / 06 / 2019

Mustafa Can AKTEMUR

Üst Kurul Uzman Yardımcısı

Uzmanlık Tezinin Adı: Görsel-İşitsel Yayıncılık Alanındaki İdari Otoritelerin Bağımsızlık Sorunsalı: Mukayeseli Bir Analiz

EK:

1- Tez (2 Adet)

2- CD (1 Adet)

Tezi Teslim Alan

Daire Başkanı

... / 06 / 2019

TEŞEKKÜR

"Görsel-İşitsel Yayıncılık Alanındaki İdari Otoritelerin Bağımsızlık Sorunsalı: Mukayeseli Bir Analiz" başlıklı bu tezin hazırlanması sürecinde desteğini esirgemeyen Ailem ile tez danışmanım Sayın Nilgün YALÇIN'a ve bu süreçte desteğini esirgemeyen herkese teşekkürlerimi sunarım.

İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜR I

İÇİNDEKİLER II

KISALTMALAR CETVELİ V

TABLO CETVELİ VII

GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM 4

BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER 4

1.1. Kavramsal Çerçeve 4

1.2. Ortaya Çıkış Süreci 6

1.3. Ortak Özellikleri 8

1.3.1. Bağımsızlık 8

1.3.2. Düzenleme Yetkilerinin Bulunması 12

1.3.3. Denetleme Yetkilerinin Bulunması 12

1.3.3. Yaptırım Uygulama Yetkilerinin Bulunması 14

1.4. Kurum-Kurul Ayrımı 16

1.5. Türkiye'deki Bağımsız İdari Otoriteler 16

1.5.1. Genel Olarak 16

1.5.2. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu 17

1.5.3. Sermaye Piyasası Kurulu 20

1.5.4. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu 22

1.5.5. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu 24

1.5.6. Kamu İhale Kurumu 25

1.5.7. Rekabet Kurumu 26

1.5.8. Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu 28

1.5.9. Kişisel Verileri Koruma Kurumu 30

1.5.10. Nükleer Düzenleme Kurumu 31

1.6. Türkiye'deki Bağımsız İdari Otoritelerin Denetimi 34

1.6.1. İdari ve Mali Denetim 34

1.6.2. Yargısal Denetim 35

1.7. Bağımsız İdari Otoriteler ile İlgili Meseleler 36

1.7.1. İdarenin Bütünlüğü İlkesi Yönünden 36

1.7.2. Anayasal Meşruiyet Yönünden 38

İKİNCİ BÖLÜM 40

GÖRSEL-İŞİTSEL YAYINCILIK ALANINDAKİ AVRUPA BİRLİĞİ POLİTİKALARI İLE ABD, FRANSA VE İNGİLTERE'DE GÖRSEL-İŞİTSEL YAYINCILIK ALANINDAKİ BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER 40

2.1. Görsel-İşitsel Yayıncılık Alanındaki Avrupa Birliği Politikaları **40**
2.2. FCC (Federal Communications Commission) **43**
2.2.1. Kuruluşu **43**
2.2.2. Teşkilat Yapısı **43**
2.2.3. Görev ve Yetkileri **45**
2.2.4. Bağımsız İdari Otoritelerin Ortak Özellikleri Yönünden İncelenmesi **45**
2.2.4.1. FCC Bağımsız Mıdır? **45**
2.2.4.2. Düzenleme Yetkisi **46**
2.2.4.3. Denetleme Yetkisi **46**
2.2.4.4. Yaptırım Uygulama Yetkisi **48**
2.3. CSA (Conseil Supérieur de l'audiovisuel) **49**
2.3.1. Kuruluşu **49**
2.3.2. Teşkilat Yapısı **52**
2.3.3. Görev ve Yetkileri **54**
2.3.4. Bağımsız İdari Otoritelerin Ortak Özellikleri Yönünden İncelenmesi **55**
2.3.4.1. CSA Bağımsız Mıdır? **55**
2.3.4.2. Düzenleme Yetkisi **55**
2.3.4.3. Denetleme Yetkisi **56**
2.3.4.4. Yaptırım Uygulama Yetkisi **56**
2.4. OFCOM (The Office of Communications) **57**
2.4.1. Kuruluşu **58**
2.4.2. Teşkilat Yapısı **59**
2.4.3. Görev ve Yetkileri **60**
2.4.4. Bağımsız İdari Otoritelerin Ortak Özellikleri Yönünden İncelenmesi **62**
2.4.4.1. OFCOM Bağımsız Mıdır? **62**
2.4.4.2. Düzenleme Yetkisi **62**
2.4.4.3. Denetleme Yetkisi **63**
2.4.4.4. Yaptırım Uygulama Yetkisi **63**
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM **64**
RADYO VE TELEVİZYON ÜST KURULU **64**
3.1. Kuruluşu **64**
3.2. Teşkilat Yapısı **65**
3.3. Görev ve Yetkileri **68**
3.4. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Ortak Özellikleri Yönünden İncelenmesi **73**
3.4.1. RTÜK Bağımsız Mıdır? **73**
3.4.2. Düzenleme Yetkisi **81**
3.4.3. Denetleme Yetkisi **93**

3.4.4. Yaptırım Uygulama Yetkisi **94**
3.5. Türk İdari Teşkilatı İçerisindeki Yeri **100**
SONUÇ VE ÖNERİLER **102**
KAYNAKÇA **105**
ÖZET **111**
ABSTRACT **113**
ÖZGEÇMİŞ **115**

KISALTMALAR CETVELİ

a.g.e.	Adı Geçen Eser
a.g.m.	Adı Geçen Makale
AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AYM	Anayasa Mahkemesi
BBC	British Broadcasting Corporation
BSC	The Broadcasting Standards Commission
C.	Cilt
CNCL	Commission Nationale Communication des Libertes
CSA	Conseil Supérieur de l'audiovisuel
D. 1. D.	Danıştay 1. Dairesi
D. 5. D	Danıştay 5. Dairesi
E.	Esas
FCC	Federal Communications Commission
FRC	Federal Radio Commission
HACA	Haute Autorite de la communication audiovisuelle
IBA	Independent Broadcasting Authority
ICC	The Interstate Commerce Commission
ITA	Independent Television Authority
ITC	Independent Television Commission
İDDGK	İdari Dava Daireleri Genel Kurulu
K.	Karar
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
OFCOM	The Office of Communications
OFTEL	The Office of Telecommunications
ORTF	Office de Radiodiffusion Televison Française
RG	Resmi Gazete
RTF	La Radiodiffusion Television Française
RTÜK	Radyo ve Televizyon Üst Kurulu

s:	Sayfa
S:	Sayı
T.	Tarih
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
vd.	ve devamı

TABLO CETVELİ

TABLO 1 **:** Bağımsız İdari Otoritelerde Özlük Hakları (s. 33)

GİRİŞ

5018 sayılı Kanuna ekli (III) sayılı Kanunda *"Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar"* olarak ifade edilen ve doktrinde bağımsız idari otoriteler olarak ifade edilen kurumlar, kamusal hayatın hassas sektörleri olarak nitelendirilen alanlarda, düzenleme ve denetleme işlevlerini yüklenmişlerdir. Bu bağlamda, kamusal yaşamın hassas sektörlerinden biri olan görsel-işitsel yayıncılık sektöründe de idari otorite olarak RTÜK görevli ve yetkilidir.

Bu çalışmamızın birinci bölümünde; görsel-işitsel yayıncılık alanındaki idari otoritelerin bağımsız olup olmadıklarının mukayeseli olarak ele alınmasına geçilmeden önce; toplumsal hayatın önemli alanlarında kurulan idari otoriteleri ifade etmek için doktrinde kullanılan bağımsız idari otorite kavramının çerçevesi çizilmiş, tanımı yapılmış, bu idari otoritelerin ortaya çıkış süreçlerinden bahsedilmiş ve ortak özelliklerinden; düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama yetkilerinden bahsedilmiştir. Buna ek olarak; bağımsızlık kavramından ne anlaşılması gerektiği ortaya konulmaya çalışılmıştır. Ayrıca, bağımsız idari otoriteler ile karar organları olan kurulların arasındaki ayrımın altı çizilmiştir. Bu bölümde son olarak, bağımsız idari otoriteler hakkında *"İdarenin Bütünlüğü"* ve *"Anayasal Meşruiyet"* ilkeleri bakımından doktrinde yapılan tartışmalara yer verilmiştir.

İkinci bölümde ABD'de görsel-işitsel yayıncılık alanındaki idari otorite olan Federal İletişim Komisyonunun (The Federal Communications Commission – FCC), Fransa'da görsel-işitsel yayıncılık alanındaki idari otorite olan Görsel-İşitsel Yayıncılık Yüksek Konsey (Conseil Supérieur de l'audiovisuel) ve İngiltere'nin görsel-işitsel yayıncılık alanındaki idari otoritesi olan İletişim Ofisi'nin (The Office of Communications- OFCOM) kuruluş sürecine, teşkilat yapısına, görev ve yetkilerine yer verilmiş, bağımsız idari otoritelerin ortak özelliklerinden olan düzenleme yetkisine, denetleme yetkisine ve yaptırım uygulama yetkisine ilişkin hükümlere yer verilmiş ve bağımsız olup olmadıklarına ilişkin açıklamalarda bulunulmuştur.

Üçüncü ve son bölümde ise ülkemizde görsel-işitsel yayıncılık alanındaki idari otorite olan RTÜK'ün kuruluş süreci, teşkilat yapısı ile görev ve yetkilerine ilişkin bilgiler verilmiş ve bağımsız idari otoritelerin ortak özelliklerinden olan düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama yetkilerine dair açıklamalara yer verilmiş ve RTÜK'ün Türk İdari Teşkilatı içerisindeki konumuna ilişkin doktrinde yer alan görüşlere yer verilmiştir.

Tezin Amacı

Bu çalışmanın amacı, bağımsız idari otoritelerin ortak özelliklerinden olan bağımsızlık özelliği ile düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama yetkilerine ilişkin açıklamalara yer verilmek suretiyle ABD, İngiltere ve Fransa'da görsel-işitsel yayıncılık alanında bağımsız idari otorite olarak kurulan kurumlar ile RTÜK'ün, bağımsızlık özelliğinin bulunup bulunmadığı hususunda mukayeseli bir analiz yapılmasıdır.

Kapsam ve Sınırlılıklar

Doktrinde bağımsız idari otoriteler olarak nitelendirilen düzenleyici ve denetleyici kurumların ortak özellikleri; bağımsızlık, izin ve lisans verme, danışma işlevlerinin bulunması, uyuşmazlık çözme işlevlerinin bulunması, denetime tabi bulunmaları, düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama yetkilerinin bulunması şekilde ifade edilse de Anayasanın 133 üncü maddesinin ikinci fıkrasının birinci cümlesinde yer alan, *"Radyo ve televizyon faaliyetlerini düzenlemek ve denetlemek amacıyla kuruluna Radyo ve Televizyon Üst Kurulu dokuz üyeden oluşur."* hükmü ve 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanunun 34 üncü maddesinin birinci fıkrasında yer alan, *"Radyo, televizyon ve isteğe bağlı yayın hizmetleri sektörünü düzenlemek ve denetlemek amacıyla, idarî ve malî özerkliğe sahip, tarafsız bir kamu tüzel kişiliği niteliğinde Radyo ve Televizyon Üst Kurulu kurulmuştur."* hükmünde RTÜK'ün düzenleme ve denetleme işlevleri ön plana çıkarıldığından ve düzenleme yetkisini kullanarak koyduğu kurallara istinaden denetleme yetkilerini kullanarak ihlal tespit ettiği takdirde yaptırım uygulama yetkilerine sahip olmaları nedeniyle bu çalışmamızın birinci bölümünde bağımsız idari otoritelerin ortak özelliklerine, ikinci bölümünde ABD, Fransa ve İngiltere'deki görsel-işitsel yayıncılık alanını düzenleyen ve denetleyen kurumlara ve üçüncü bölümünde de RTÜK'e ilişkin açıklamalara yer verilirken, bütünsellik oluşturması açısından, bağımsız idari otoritelerin yalnızca, düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama özelliklerinden bahsedilmiş ve sayılan görsel-işitsel idari otoritelerin bağımsız olup olmadıkları mukayeseli olarak analiz edilmiştir.

Araştırma Yöntemi

Bu çalışmada, mevcut durumun resmini çekmek ve herhangi bir müdahalede bulunmaksızın ortaya koymak olarak tanımlanan bilimsel araştırma yöntemi ile geçmişte olup biten olayları, sorunları, kurumları ve kişileri günümüze ulaşan delil ve belgeler olarak ifade edilen tarihsel araştırma yöntemi kullanılmıştır. Konu, yayıncılık alanındaki geçmişte meydana gelen gelişmeler ile günümüzdeki duruma birlikte yer verilmesi suretiyle ve hukuki boyutuyla ele alınmıştır.

Tezin Veri Toplama Tekniği

Bu çalışmada, veri toplama tekniği olarak kaynak taraması esas alınmıştır. Öncelikle konuya ilişkin olarak akademik veri tabanlarında araştırmalar yapılmış, önceden yapılan çalışmalar ile yayınlanan tezler ve makaleler taranarak veriler elde edilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

Bu bölümde öncelikle, bağımsız idari otorite kavramının çerçevesi çizilerek tanımı yapılacak, daha sonra ortaya çıkış sürecinden bahsedilecektir. Bunun akabinde, bağımsız idari otoritelerin bağımsızlık özellikleri ile düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama yetkilerine ilişkin açıklamalarda bulunulacaktır.

1.1. Kavramsal Çerçeve

Doktrinde "bağımsız idari otoriteler", "üst kurullar" ya da "bağımsız düzenleyici kurullar", 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda ise "düzenleyici ve denetleyici kurum" olarak ifade edilen yapılar, ilk olarak Amerika Birleşik Devletleri'nde ortaya çıkmıştır. Bu yapıları belirtmek için Amerika Birleşik Devletleri'nde "agency" ya da "agencies" terimleri kullanılmakla birlikte, "independent agencies" veya "independent regulatory agencies" terimleri ile de bu kurumlar ifade edilebilmektedir. Öteki ülkelerde genellikle "commission" ya da "conseil" kavramları kullanılmaktadır. İngiltere'de bu kurumlar, "QUANGOS" (Quasi Non Governmental Organizations = Yarı Özerk Hükümet Dışı Örgütler) veya "NDPBs" (Non-Departmental Public Bodies = Hükümet Dışı Kamu Örgütleri) şeklinde ifade edilmektedir. Avrupa Birliği ölçeğinde bu yapılar "Centre=Merkez", "Foundation=Vakıf, Kurum", "Agency=Ajans", "Office=Ofis", "Observatire=Gözlemci" gibi kavramlarla ifade edilmektedir.[1]

İdare Hukukumuzun oluşturulmasında ilham kaynağı olan Fransız İdare Hukuku'nda "bağımsız idari otorite" (Les Autorites Administrative Independants) kavramı kullanılmaktadır. Bu kavram Fransız İdare Hukuku'nda bağımsız idari otoritelerin öteki idari yapılardan farklarını vurgulayacak bir kavram bulma gereksinimi neticesinde kullanılmaya başlanmış[2] ve ilk defa 1978 yılında Fransız kanun koyucusu tarafından "Bilişim ve Özgürlükler Ulusal

[1] Oğuzkan Güzel, Bağımsız İdari Otoritelerde İdari Usul ve Yargısal Denetimi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2007, s.3.
[2] Zeynep Çakmak, Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara, 2011, s.11.

Komisyonu" için kullanılmıştır.[3] Yargı mercilerince ilk defa Fransa Anayasa Konseyi'nin 1984 tarihli bir kararı kapsamında kullanılmıştır.[4]

Kamuoyunda daha çok "bağımsız idari otoriteler" olarak bilinen yapıların, klasik idare hukuku sistemindeki idari kuruluşların hiçbir çeşidine girmedikleri, yeni bir kategori oluşturdukları ve sui generis bir nitelik taşıdıkları kabul edilmektedir.[5] Buna karşın doktrinde, "Türkiye'deki idare sisteminin 'belirgin verileri ve genel ilkeleri' kapsamında 'bağımsız idari otoriteler' den söz etmenin fantezist bir girişim olarak görülebileceği" de savunulmaktadır. Bu görüşü savunanlara göre, "bunların misyon ve amacının, yeni teknolojilerin ve mali enstrüman ve manüpülasyonların bazı temel hak ve özgürlükleri ve ekonomik düzeni tehdit ve ihlallere karşı koruma olduğu anlaşılmaktadır. Böyle bir işlev ve ereği gerçekleştirmesi için kamusal ve özel güçlerden gelebilecek söz konusu tehlike ve zararları önleme ve yaptırımlara bağlama yetkisine sahip organların oluşturulması ve görevlendirilmesi gereği açık ve kesindir. Siyasal iktidar ve ekonomik güç odakları karşısında ancak bağımsız ve güvenli otoriteler temel hak ve özgürlükler ile piyasa mekanizmalarının düzgün işleyişini, bunların müdahale, baskı ve etkileri olmadan sağlayabilir ve güvence altına alınabilir."[6]

Bağımsız idari otoriteler ülkeler bazında birtakım farklılıklar göstermekte, dünyada ve Türkiye'de çeşitli bağımsız idari otorite modelleri bulunmaktadır. Bu nedenle bağımsız idari otoriteler farklı şekillerde tanımlanmaktadır.

Bununla birlikte bağımsız idari otoriteler genel olarak, *"sermaye piyasası, rekabet, radyo ve televizyon yayıncılığı, bankacılık gibi kamusal yaşamın hassas alanlarında düzenleme ve denetleme görevini yerine getiren, devlet adına icrai karar alma yetkisine sahip bağımsız nitelikte kuruluşlar"* şeklinde tanımlanabilir.[7]

Yukarıda da belirtildiği gibi, doktrinde genellikle "bağımsız idari otoriteler", "bağımsız düzenleyici kurullar" veya "üst kurullar" olarak ifade edilen yapılar için 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli (III) sayılı cetvelde "Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar" kavramı kullanıldığından, biz de bu çalışmamızda anlatımın akışına göre "bağımsız idari otorite" ve "düzenleyici ve denetleyici kurum" kavramlarını kullanacağız.

[3] Ender Ethem Atay, İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 2018, s.401.
[4] Turgut Tan, "Bağımsız İdari Otoriteler", Rekabet Kurumu Yayını, Ankara, 2001, s.60.
[5] Elvan Uygur, Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler ve Kamu İhale Kurumu Örneği, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2007, s. 28.
[6] A. Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, İdare Hukuku Cilt 1, Turhan Kitabevi, Ankara, 2018, s.343.
[7] Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, Bursa, 2017, s.244.

1.2. Ortaya Çıkış Süreci

Bağımsız idari otorite kavramının ortaya çıkmasında birçok sebep etkili olmuştur. Doktrinde "bağımsız idari otoriteleri" ya da diğer bir deyişle "düzenleyici ve denetleyici kurumları" ortaya çıkaran sebepler olarak; kamusal hayatın önemli sektörleri olarak ifade edilen alanlarda devlet tarafından düzenleme ve denetleme yapılması ve tarihsel süreçte gelinen nokta itibariyle devletin işletme fonksiyonu ile düzenleme ve denetleme fonksiyonunun ayrılması ihtiyacının doğması gösterilmektedir.[8]

Bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkması ile ekonomide "devletçi" politikaların giderek terkedilmesi ve "düzenlenmiş piyasa ekonomisi" politikalarının benimsenmesi arasında bağlantı bulunduğu, bu sebeple "devlet düzenlemelerinin azalması" ya da geniş anlamda özelleştirme olarak algılanan politikaların boş bıraktığı alanlarda, bu boşluğun bağımsız idari otoritelerce doldurulduğu ileri sürülmektedir.[9] Nitekim Anayasa Mahkemesi'nin bir kararında, *"Toplumsal yaşamda önemli bir yere sahip olan, özellikle kamu hizmeti niteliği taşıyan ve doğal tekel olan ya da gelişen teknolojiyle doğal tekel özellikleri zayıflamış olsa dahi mevcut firmanın hakim durumunu sürdürebileceği sektörlerin yer aldığı piyasalarda, serbest rekabet koşulları kendiliğinden oluşmamaktadır. Bu tür piyasalarda faaliyet gösteren teşebbüsler serbestçe rekabet içinde bulunmak yerine tekel haline gelme çabası içinde olabilmektedir. Bu nedenle, toplumun günlük yaşamında önemli bir yere sahip olan ve teknolojik gelişmelerin hızlı bir şekilde yaşandığı enerji, gaz, su ve haberleşme gibi mal ve hizmetlerin üretildiği piyasaların, devletin herhangi bir müdahalesi olmaksızın Pazar koşullarına terkedilmesi, bu piyasalarda aksaklıklara yol açması nedeniyle kabul edilmemektedir. Bu nedenle devletler, bu piyasaların işleyişine çeşitli vasıtalarla ve belirli sınırlar içinde müdahale etmektedir. Devletlerin bu piyasalara müdahalesi, bazı sektörlerin kamu tarafından tekel olarak işletilmesi ya da bu sektörlerdeki özel işletmelerin regülasyonu şekilde olmaktadır.*

Bu sektörlerin devlet tarafından tekel olarak işletilmesinin, istenilen verimi ve toplumsal refaha beklenen katkıyı sağlayamaması gibi nedenlerle, devletin özelleştirme ve serbestleştirme yolu ile bu piyasalardan çekilmesi ile tekelci özellik gösteren bu piyasalardaki devletçi politikalar, yerini düzenlenmiş piyasalara bırakmakta ve bu alanlar, faaliyet gösterdikleri sektörlerin siyasi-idari etkilerden uzak, objektif, şeffaf ve öngörülebilir kurallar ile çalışmasını

[8] Turgut Tan, "Bağımsız İdari Otoriteler Veya Düzenleyici Kurullar", Amme İdaresi Dergisi, C. 35, S. 2, 2002, s.11.
[9] J.-L. Austin, "Vers un modele europeen d'autorite administrative independante", in Modernisation de l'Etat, la Dommentation Française, Paris, 1996'dan Aktaran, Turgut Tan, İdare Hukuku, Ankara, 2018, s.189-190.

sağlamak amacıyla kurulan bağımsız düzenleyici kurumlar tarafından doldurulmaktadır."[10] denilmek suretiyle bağımsız idari otoritelerin bu işlevi açıklanmıştır.

Ülkemizde son yıllarda sayılarının hızlı bir biçimde artması neticesinde yoğun bir tartışma konusu olmaya başlayan bağımsız idari otoritelerin geçmişi aslında oldukça eskiye dayanmaktadır. İlk olarak 19. Yüzyılın sonlarında ABD'de ortaya çıkan bu kurumlar kuruluşu genellikle 19. Yüzyılın sonlarında kurulan ve kamuyu taşıma ücretlerinde aşırı ve doğru olmayan davranışlara karşı korumakla görevli olan Eyaletlerarası Ticaret Komisyonu Komisyonu "The Interstate Commerce Commission - (ICC)" ile başlatılmaktadır.

Bağımsız idari otoritelerin Kıta Avrupası'nda ortaya çıkması ise 1970'li senelere denk gelmektedir. Bunun nedeninin, Amerika Birleşik Devletleri kanunlarının düzenlenme şeklinin özel teşebbüsün piyasalarda hakim halde olmasına izin veren ve piyasa sisteminin normal koşullarda iyi işlediği, bazı özel haller dışında işleyişine müdahalede bulunulmasının gerekmediği bir yapıya sahip olduğu, buna rağmen Kıta Avrupası'nda hakim olan görüşün piyasaların sıkça karşı karşıya kaldığı krizlerle baş edemeyeceği, bu tarz aksaklıklar ortaya çıktığında devletin piyasalara doğal akışına bırakmak yerine ilgili sektörde devletleştirmeye gitmesi veya piyasaları düzenleyen kurallar koymak suretiyle piyasaya müdahale etmesi gerektiği yönündeki anlayış olduğu söylenmektedir. 70'li senelerin sonunda iktisadi alanda anlayış değişikliğinin yaşanması ve Avrupa Birliği çerçevesinde Avrupa ekonomilerinin bütünleşme sürecinin başlaması ile Avrupa ülkeleri de piyasalara doğrudan müdahale anlayışından vazgeçerek piyasaları düzenleme anlayışına geçtiği, bunun üzerine Kıta Avrupası'nda da bağımsız idari otoritelerin sayısı hızla artış göstermeye başladığı ileri sürülmektedir.[11]

Türkiye'de bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkmasında ise Fransız Hukuku, tıpkı İdare Hukukumuzun oluşturulmasında olduğu gibi, ilham kaynağı olmuştur. Bununla birlikte, bu kurumların Fransız Hukuku'ndan Türkiye'ye getirilmesi sürecinde kurumların nitelikleri gibi bazı önemli hususlarda farklılıklar oluşturulmuştur. Bu bağlamda, Fransa'daki bağımsız idari otoritelerin, merkezi idare teşkilatı içerisinde bir konuma yerleştirilmiş olmalarına ve ayrı bir

[10] AYM, T: 02.06.2011, E: 2008/115, K: 2011/86.
[11] Orhan Tavlı, Bir Bağımsız İdari Otorite Örneği Olarak Kamu İhale Kurumu, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2008, s.18-19.

tüzel kişiliklerinin de bulunmamasına rağmen, ülkemizdeki bağımsız idari otoritelerin ayrı bir tüzel kişiliklerinin bulunduğu, kendi kuruluş kanunlarında açıkça belirtilmiştir.[12]

1.3. Ortak Özellikleri

Bu bölümde bağımsız idari otoritelerin ortak özelliklerinden olan bağımsızlık ile düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama yetkilerine sahip olmaları incelenecektir.

1.3.1. Bağımsızlık

Bağımsız idari otoritelerin en fazla tartışılan ve hakkında bir görüş birliğine varılamayan özelliği bağımsızlıktır. Bağımsızlık kavramı sözlükte; *"maddi, manevi, düşünsel yönlerden başkasına bağımlı olmama, bağımlılık, itaat veya denetimden özgür olma durumu-koşulu"* olarak açıklanmaktadır. Bu açıklamadan hareketle bağımsızlığın sözlük anlamı, "dışarıdan bir gücün denetimine, sınırlandırmalarına, güdülemelerine veya kısıtlamalarına konu olmama" şeklinde ifade edilebilir.

Bu çalışmamızda, bağımsızlık kavramının idare hukuku anlamında incelenmesine geçilmeden önce; bağımsız idari otoritelere ilişkin yapılan çalışmalarda bağımsızlık kavramı ile özerklik kavramı doktrinde sıklıkla birbirinin yerine kullanıldığından, özerklik kavramı da incelenecektir.[13]

TDK Sözlüğü'nde özerklik; *"Bir topluluğun, bir kuruluşun ayrı bir yasaya bağlı olarak kendi kendini yönetme hakkı, muhtariyet, otonomi, otonomluk"* şeklinde tanımlanmıştır. Bağımsızlık ve özerlik kavramlarının sözlük anlamları karşılaştırıldığında, bağımsızlık kavramının özerklik kavramına göre daha geniş kapsamlı olduğu söylenebilecektir.

[12] Göksel Yüzügüllü, Bir Bağımsız İdari Otorite Olarak Sermaye Piyasası Kurulu, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2011, s.6.

[13] Her ne kadar bağımsızlık ve özerklik kavramları doktrinde çoğunlukla birbirinin yerine kullanılıyor olsa da özerklik kavramının idare hukukundaki katı merkeziyetçi yapının yumuşatılması amacıyla türetilen, bağımsızlık kavramından farklı bir kavram olduğunu ve bu nedenle her özerk kurumun bağımsız olduğunu söylemenin mümkün olmadığını savunan yazarlar da bulunmaktadır. Bkz. Ebru Öztürk, Türk İdare Sisteminde Rekabet Kurumunun Yeri ve Diğer Bağımsız İdari Otoritelerle Karşılaştırılması, 2. Dönem Rekabet Uzmanları Tezleri, Ankara, 2003, s.3.

Doktrinde, kamu yönetiminde postfordist dönem ile birlikte *"esnek, parçacıl, kamu hizmeti ve kamu yararı yerine kamu yönetimi yaklaşımının"* geliştiği[14], özerkleşme sürecinin başladığı, bu kapsamda da bağımsız idari otoritelerin de yeniden gruplandırıldığı ifade edilmekte, bağımsız idari otoritelerin piyasaya yönelik görevler ifa edebilmesi için de özel sektör kurallarına göre teşkilatlandırılarak görevlerini etkin bir şekilde ifa edebilmelerinin garanti altına alınmasının gerektiği, bunun için de bağımsız idari otoritelerin özerkliğe sahip olmaları gerektiği ifade edilmektedir.[15]

ÇAKMAK özerkliği; kurumsal özerklik ve mali özerklik olarak iki başlık altında incelemekte, kurumsal özerklik başlığı altında idari bağımsızlığı, *"bağımsız idari otoritelerin karar organları ve yöneticilerinin, düzenledikleri alanlar ile ilgili kanunu uygularken hiçbir kişi veya kurumdan talimat almaması, siyasi baskı altında kalmaması ve görev süreleri bitmeden görevden alınmamaları anlamına gelir."* şeklinde tanımlamakta, bağımsız idari otoriteler bakımından bağımsızlıkla kastedilenin esasen yürütme organından bağımsızlık olduğunu savunmaktadır. Ancak Anayasa Mahkemesinin 01.06.2005 tarihli ve 2004/60 E., 2005/33 K. sayılı kararında[16], *"özerk statüye sahip kamu kuruluşları oluşturulmasında amacın genel idare içinde ayrıcalıklı ve dokunulmaz kuruluşlar yaratmak değil, ancak onların özellik gösteren işlevlerini çoğulcu demokrasi anlayışı içinde ve daha iyi biçimde yerine getirmelerini sağlamak olduğunu"* belirtilmiş, ayrıca *"Kuvvetler ayrılığı ilkesi, sadece yasama, yürütme ve yargı işlevlerinin ayrı organlara verilmesi değil, bazen tek bir kuvvetin çeşitli organlar arasında bölüşülebilmesini içerebilir. Bu bağlamda, 'özerk' statüye sahip kamu kuruluşları oluşturulmasının amacı, kuşkusuz söz konusu kuruluşları genel idare içinde ayrıcalıklı veya dokunulmaz kılmak değil, onların özellik gösteren işlevlerini çoğulcu demokrasi anlayışı içinde ve daha iyi biçimde yerine getirmelerini sağlamaktır. Kamu yönetiminde saydamlığın gerçekleştirilmesi ve yolsuzlukla mücadele edilmesi kapsamında, kamu görevlilerinin uyacakları etik davranış ilkelerini belirleyen bir düzenlemenin, kamu hizmeti sunan kimi kurumların 'özerk' statüsünü zedeleyebileceği düşünülemez. Çünkü tarafsızlık, saydamlık, dürüstlük, hesap verilebilirlik ve benzeri nitelikler insanlara, toplumlara ve kurumlara göre değişiklik göstermedikleri gibi, kimi kurumlara verilen kendi kendini yönetme yetkisi onlara ayrıcalık tanınması anlamına gelmez."* şeklinde tespitte bulunulmuştur.

[14] Mehmet Sarıtürk, Kamu Yönetiminde Esneklik ve Bağımsız İdari Otoriteler, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 2009, s.70.
[15] a.g.e., s.92.
[16] AYM, T: 01.06.2015, E: 2004/60, K: 2005/33.

Yine ÇAKMAK, doktrinde bağımsızlığın kaynağında iki ana gereksinimin bulunduğuna ilişkin görüşleri de aktarmaktadır. Yazar, bunlardan birincisinin, *"politikacıların menfaatlerini maksimize etmeye ve rant kollamaya çalışmaları toplumsal bir gerçek olduğu için politikacılar ile kalıcı piyasa aksaklıklarını gidermek ile görevli düzenleyici kurum arasındaki bağın kopması gerekliliği"* olduğunu ve ikincisinin de *"piyasa aksaklıklarının tespit edilmesi ve giderilmesi için etkin iktisadi müdahalelere gerek olması ve bu müdahalelerin politik tercihlerden ziyade global düzeyde iktisat alanındaki gelişmelere göre şekillenmesi"* olarak ifade edildiğini belirtmektedir. Kanımızca, bağımsız idari otoritelerin sektörlerine ilişkin mevzuat kapsamında düzenleme ve denetleme işlevlerine yerine getirmeye yönelik kararlar alırken yürütme organı ile arasındaki bağın kopuk olması, yürütme organından tamamen bağımsız olarak kararlar vermesi, idarenin bütünlüğü ilkesi açısından sorunlara yol açabilecektir. Bu bakımdan, bağımsız idari otoriteler sektör ile ilgili düzenleme faaliyetlerini yerine getirirken yürütme organının politika ve stratejilerini de göz ardı etmemelidir. ÇAKMAK, "Mali Özerkliği" ise bağımsız idari otoritenin kendisine ait gelirlerinin ve bağımsız bir bütçesi olması şeklinde ifade etmektedir.[17]

ULUSOY, bağımsız idari otoritelerin bağımsızlığının, *"hem organları hem de işlevleri üzerinde siyasi iktidarın ve diğer idari mercilerin tipik idari denetim yetkilerinin söz konusu olmaması, başka organların onlara emir ve talimat verememesi"* demek olduğunu belirtmekte, bu bağımsızlığın "organik bağımsızlık" ve "işlevsel bağımsızlık" olarak iki grupta incelenebileceğini söylemektedir. Bunlardan organik bağımsızlığın, bağımsız idari otoritelerin karar organlarının bazı statü güvencelerle donatılmaları anlamına geldiğini; işlevsel bağımsızlığın da bağımsız idari otoritelerin işlem ve eylemlerinin; yürütme organına dahil birimlerce geçersiz duruma getirilemeyeceği, onaya tabi tutulamayacağı, yürürlüğünün engellenemeyeceği veya geciktirilemeyeceği, bu işlem ve eylemlerinin değiştirilmesi veya yürürlüğe konulmasına ilişkin olarak bağımsız idari otoritelere emir ve talimat verilemeyeceği anlamına geldiğini söylemektedir.[18]

Bağımsız idari otoritelerin bağımsızlıklarının değerlendirilmesinde amacın bağımsızlığı ile aracın bağımsızlığı kriterlerinin kullanılabileceği, bağımsız idari otoritelerin araçsal bağımsızlığının altı temel yönünün bulunduğu da ileri sürülmektedir. Bunlardan birincisinin "*kamu yönetiminden kurumsal bağımsızlık"* olduğu ve bunun, bağımsız idari otoritelerin kamu yönetiminden, yönetim ve kural koyma bakımından ayrı bir konumda olması anlamına

[17] Z. Çakmak, 2011, s.159-180.
[18] Ali Ulusoy, Bağımsız İdari Otoriteler, Ankara, 2003.

geldiğini ve ayrıca; siyasal baskılardan, yasama organından, diğer bağımsız idari otoritelerden ve alışılmış kamu bürokrasisinden bağımsızlığı da içerdiği de söylenmektedir.[19] Bu görüşe göre araçsal bağımsızlığın bir diğer boyutu *"paydaşlardan bağımsızlık"* tır. Buna göre, bağımsız idari otoritenin düzenlediği sektörde kişiler ve şirketlerin sektöre müdahale edebilmek amacıyla bağımsız idari otoritelerde önemli pozisyonları ve maaşları elde etmek istemesinin ve sektördeki paydaşların kendi amaçları doğrultusunda bağımsız idari otoriteleri yönlendirerek bilgi asimetrisine yol açmalarının önlenebilmesi için, bağımsız idari otoritelerin düzenlediği sektördeki paydaşlardan bağımsızlığı sağlanmalıdır.[20] Araçsal bağımsızlığın üçüncü yönünün *"kararlardan bağımsızlık"* olduğu belirtilmektedir. Bu ise; bağımsız idari otorite yöneticilerinin siyasal otoritenin baskısı ve onayı kaygılarından uzak bir biçimde karar almalarını, bağımsız idari otoritelerin de uygun bir özerklik seviyesinde olmalarını içermektedir. Ayrıca bağımsız idari otoritelerin "kararlardan bağımsızlığında", düzenleyicilerin fonksiyonu, hakları, kurumun finansman yöntemi, paydaşların temsil derecesi, düzenleyici ile sektör arasında geçiş yapan (revolving door/ sektör dostu) çalışanların etkisi belirleyicidir.[21] Yine araçsal bağımsızlığın yönlerinden olduğu ifade edilen *"Örgütten bağımsızlık"* ile de bağımsız idari otoritelerin, kendi güçlendirilmiş yöneticilerinden bağımsızlığının anlaşılması gerektiği söylenmektedir. Bu görüşe göre, bir bağımsız idari otoritenin bağımsızlığının artması, kaynaklar üzerindeki kontrolü de arttırır, bu ise kaynaklar ve bağımsız idari otoritenin düzenlediği sektör ile ilgili ücretlerde istikrarın sağlanmasına neden olur. Bağımsız idari otoritelerin, kendi yöneticilerinden de bağımsız olabilmesi için, bağımsız idari otoritelerin üst yöneticileri veya kurul üyeleri dâhil olmak üzere tüm çalışanlar esnek bir yapıda istihdam edilmişlerdir. Araçsal bağımsızlığın beşinci yönü olarak *"Denetleyici bağımsızlık"* gösterilmektedir. Buna göre denetleyici bağımsızlık; bağımsız idari otoritelerin düzenlediği sektöre ilişkin olarak verdiği yargı benzeri kararları ve uygulamaları ile lisans ve izin verme ile bunların iptaline ve denetime, gözetime ve müeyyide uygulamaya ilişkin görevlerini kapsar. Araçsal bağımsızlığın son yönü ise *"bütçe bağımsızlığı"* sayılmaktadır. Bütçe bağımsızlığı *"Bağımsız idari otoritelerin büyüklüğüne, kaynaklarına ve bütçe kaynaklarının özel olarak tahsisi ve bütçe kaynaklarının bütçeyi oluşturmasına karar vermesidir."* şeklinde tanımlanmaktadır. Bağımsız idari otoritelerin bütçe bağımsızlığına sahip olmasının, hem

[19] Ashley Brown "Independence and Autonomy of Infrastructure Regulatory Agencies: Their Importance and Their Elements" ten aktaran, M. Sarıtürk, 2009, s.90.
[20] a.g.e., s.90.
[21] Dhanaraj Thakur, Michael L. Best, Kipp Jones, Regulatory Independence and the Development of the Telecommunications Sector: The Liberian Telecommunications Authority'den Aktaran, a.g.e., s.91.

siyaset baskısına direnme hem de yeterlilik sahibi çalışanların istihdamı bakımından gerekli olduğu savunulmaktadır.[22]

1.3.2. Düzenleme Yetkilerinin Bulunması

Bağımsız idari otoriteler, görev alanları dahilinde düzenleme yapma yetkisine sahiptirler. Bu yetkilerini düzenleyici işlemlerle kurallar koymak suretiyle kullanmaktadırlar. Zira düzenleyici ve denetleyici kurumlara, kuruluş kanunlarında bu yönde geniş yetkiler tanınmaktadır.[23] Keza Anayasanın 124 üncü maddesinin birinci fıkrasında yer alan, *"Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler."* hükmü de bu doğrultudadır.

Buna ek olarak, uygulamada bazı düzenleyici ve denetleyici kurumların atipik düzenleyici işlemler ile düzenleme yapabildikleri ifade edilmekte ve buna örnek olarak da 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanununun 128 inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde yer alan, *"Kamunun zamanında, yeterli ve doğru olarak aydınlatılmasını sağlamak amacıyla genel ve özel nitelikte kararlar almak"* ve 5411 sayılı Bankacılık Kanununun 93 üncü maddesinde yer alan, *"Kurum, bu Kanun ve ilgili diğer mevzuat hükümleri çerçevesinde kendisine verilen yetkilerini, Kurulca tesis edilecek düzenleyici işlemler veya alınacak özel nitelikli kararlar ile kullanır. Kurum, kurul kararıyla bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikler ve tebliğler çıkarmaya yetkilidir."* hükümleri gösterilmektedir. Söz konusu hükümler kapsamında, düzenleyici ve denetleyici kurumların, kanunda öngörülmüş olması durumunda, "karar", "tebliğ" ve benzeri adsız düzenleyici işlemler ile de düzenleme yapma yetkilerini kullanabileceği ifade edilmektedir.[24]

1.3.3. Denetleme Yetkilerinin Bulunması

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, görev alanları dahilinde, kanunlar ve kendilerince belirlenen kurallara uyulup uyulmadığını denetleme yetkisine sahiptir. Nitekim düzenleyici ve denetleyici kurumların kuruluş kanunlarında bu yönde hükümler sevk edilmiştir. Buna örnek

[22] M. Sarıtürk, 2009, s.92-93.
[23] A. Ş. Gözübüyük ve T. Tan, 2018, s.361.
[24] a.g.e., s.361.

olarak, 6362 sayılı Kanunun "Denetim faaliyetlerinin icrası" başlıklı 89 uncu maddesinde yer alan, *"Denetim, bu Kanun kapsamındaki tüm kurum ve kuruluş ile ilgili diğer gerçek ve tüzel kişilerin bu Kanun ve ilgili diğer mevzuatın sermaye piyasasına ilişkin hükümleriyle ilgili faaliyet ve işlemlerini kapsar. Denetimle görevlendirilen personel, ilgili gerçek ve tüzel kişilerden bu Kanun ve ilgili diğer mevzuatın sermaye piyasasına ilişkin hükümleriyle ilgili görecekleri bilgi ve belgeleri istemeye, bunların vergi ile ilgili kayıtları dahil olmak üzere tüm defter ve belgeleri ile elektronik ortamda tutulanlar dahil tüm kayıtlar ve sair bilgi ihtiva eden vasıtaları, bilgi sistemlerini incelemeye, bunlara erişimin sağlanmasını istemeye ve bunların örneklerini almaya, işlem ve hesaplarını denetlemeye, ilgililerden yazılı ve sözlü bilgi almaya, gerekli tutanakları düzenlemeye yetkilidir."* hükmü ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun 14 üncü maddesinde yer alan, *"Kurul, bu Kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirirken, gerekli gördüğü her türlü bilgiyi tüm kamu kurum ve kuruluşlarından, teşebbüslerden ve teşebbüs birliklerinden isteyebilir."* hükmü ile aynı Kanunun 15 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan, *"Kurul, bu Kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirirken gerekli gördüğü hallerde, teşebbüs ve teşebbüs birliklerinde incelemelerde bulunabilir. Bu amaçla teşebbüslerin veya teşebbüs birliklerinin:*

a) Defterlerini, her türlü evrak ve belgelerini inceleyebilir ve gerekirse suretlerini alabilir,

b) Belirli konularda yazılı veya sözlü açıklama isteyebilir,

c) Teşebbüslerin her türlü mal varlığına ilişkin mahallinde incelemeler yapabilir." hükmü de bu hususu ifade etmektedir.

Uzmanların istedikleri evrakı ve belgelerin ilgililerce verilmemesi durumunda ne yapılacağı da değinilmesi gereken bir diğer hususdur. Bu duruma ilişkin olarak 4054 sayılı Kanunun 15 inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan, *"İnceleme, Kurul emrinde çalışan uzmanlar tarafından yapılır. Uzmanlar incelemeye giderken yanlarında incelemenin konusun, amacını ve yanlış bilgi verilmesi halinde idari para cezası uygulanacağını gösteren bir yetki belgesi bulundururlar."* hükmü ile böyle durumlarda idari para cezası müeyyidesinin uygulanacağı öngörülmüş, aynı maddenin üçüncü fıkrasında yer alan, *"İlgililer istenen bilgi, belge ve defter ve sair vasıtaların suretlerini vermekle yükümlüdür. Yerinde incelemenin engellenmesi veya engellenme olasılığının bulunması durumunda sulh ceza hakimi kararı ile yerinde inceleme yapılır."* düzenlemesi ile de bilgi, belge, defter ve sair vasıtaların yerinde incelenmesinin engellenmesi veya engellenme ihtimalinin bulunması halinde yerinde

incelemenin sulh ceza hakimi kararı ile yapılabileceği öngörülmüştür. Mülga 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununun 45 inci maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan, *"Denetimle görevlendirilen uzmanlar tarafından istenecek defter, evrak, dosya, kayıt ve diğer belgelerin ibraz veya teslim edilmemesi halinde, ihraççılar, sermaye piyasası kurumları, bunların iştirak ve kuruluşları nezdinde arama yapılabilir. Arama, Kurulun gerekçeli bir yazı ile arama kararı vermeye yetkili sulh ceza hakiminden talepte bulunması üzerine, sulh ceza hakiminin istenilen yerlerde arama yapılmasına karar vermesi halinde yapılabilir. Aramada bulunan ve incelenmesine lüzum görülen defterler ve belgeler ayrıntılı bir tutanakla tesbit olunur ve yerinde incelemenin mümkün olmadığı hallerde muhafaza altına alınarak inceleme yapanın çalıştığı yere sevk edilir. Arama sonucunda alınan defter ve belgeler üzerindeki incelemeler en geç üç ay içinde sonuçlandırılarak bir tutanakla sahibine geri verilir."* hükmü ile de aynı doğrultuda bir düzenleme öngörülmüştü.

1.3.3. Yaptırım Uygulama Yetkilerinin Bulunması

Düzenleme ve denetleme yetkilerinin bir uzantısı olarak düzenleyici ve denetleyici kurumların yaptırım uygulama yetkilerinin bulunduğu kabul edilmektedir. Bu yaptırımlar, düzenleyici ve denetleyici kurumların görev alanlarının özelliğine göre değişmektedir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların yaptırım uygulama yetkilerinin bulunmasının, bu kurumların hukuki statülerinin belirlenmesi bakımından önemli tartışma noktalarından birini oluşturduğu söylenmektedir.[25]

Bu noktada, 6362 sayılı Kanun ile Sermaye Piyasası Kuruluna ve 5411 sayılı Kanun ile Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumuna verilen yetkilere değinilmesi gerekmektedir. 6362 sayılı Kanunun 98 inci maddesinde yer alan, *"Kurul, sermaye piyasası kurumlarının iflası veya 86 ncı madde uyarınca tedrici tasfiyeye girmesi durumlarında, 97 nci madde uyarınca sorumlulukları tespit edilmiş bulunmak kaydıyla; doğrudan veya dolaylı yüzde onundan fazla paya sahip ortaklarının, görevden ayrılmış olan veya görevde bulunan, yönetim kurulu üyelerinin ve imzaya yetkili yöneticilerinin, portföy yönetim şirketi yöneticilerinin ve konut finansmanı fonları ile varlık finansmanı fonlarının fon kurulu üyelerinin şahsen iflasların istemeye yetkilidir."* hükmü ile Sermaye Piyasası Kurulunun, sermaye piyasası kurumlarının iflası ve tedricen tasfiyeye girmesi durumlarında, Kanunun 97 nci maddesi uyarınca sorumlulukları tespit edilen ve doğrudan veya dolaylı yüzde ondan fazla payı bulunan

[25] T. Tan, 2018, s.202.

ortakların, görevden ayrılmış olup olmadığına bakılmaksızın yönetim kurulu üyelerinin ve konut ile varlık finansmanı fonlarının fon yönetim kurulu üyelerinin şahsen iflaslarını isteme yetkisinin bulunduğu kabul edilmiştir.[26] 5411 sayılı Kanunun 71 inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan, *"Hallerinden bir veya birkaçının varlığı durumunda Kurul, en az beş üyesinin aynı yöndeki oyuyla alınan kararla bankanın faaliyet iznini kaldırmaya ya da kredi kuruluşunun temettü hariç ortaklık hakları ile yönetim ve denetimini, zararın mevcut ortakların sermayesinden indirilmesi kaydıyla kısmen veya tamamen devri, satışı veya birleştirilmesi amacıyla Fona devretmeye yetkilidir."* hükmü ile de Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumuna, 5411 sayılı Kanunun 71 inci maddesinin birinci fıkrasında sayılan durumlarda, bir bankaya ilişkin olarak faaliyet iznini kaldırma veya kredi kuruluşu hakkında, temettü hariç ortaklık hakları ile yönetim ve denetimini, zararın var olan ortaklık sermayesinden indirilmesi şartıyla kısmen ya da tamamen devri, satışı ya da birleştirilmesi için Fona devredilmesi kararı verebilme yetkisi tanınmıştır.[27]

Fransız Anayasa Konseyi kararlarında, bağımsız idari otoritelere yaptırım uygulama yetkisinin tanınmasının kuvvetler ayrılığı ilkesini zedelemediği fakat bu yetkinin kullanılmasının kanun ile sınırlandırılmasının gerektiği ifade edilmektedir.[28] Bu sınırlamanın; yaptırım uygulama yetkisinin bağımsız idari otoriteye görevinin gerektirdiği ölçüde tanınmasının gerekmesi ve anayasal teminat altındaki hak ve özgürlüklerin korunması sebepleriyle yapılmasının gerektiği belirtilmektedir. Bu anayasal teminatların genellikle ceza usul hukukundan esinlenerek getirildiği söylenmektedir.[29] Yaptırım uygulanmadan önce ilgilinin uyarılması, uygulanacak yaptırımın fiile göre orantılı bulunması ve yaptırımın yürütmenin durdurulması da dahil olmak üzere bir tam yargı davasına konu edilebilmesi, bu teminatlardan bazıları olarak kabul edilmektedir.[30]

[26] T. Tan, 2018, s.202-203.
[27] a.g.e., s.203.
[28] Conseil constitutionnel; 7.01.1989, No:88-248 DC ve 28 juillet 1989, No:89-26Û DC ve Conseil constitutionnel, 23.07.1996, No:96-378 DC, RFDA, 1996, No:5, s.947 vd., Aktaran, a.g.e., s.203.
[29] A.Ş. Gözübüyük ve T. Tan, s.365.
[30] a.g.e., s.204.

1.4. Kurum-Kurul Ayrımı

Bağımsız idari otoritelerden bazıları sadece "kurul" olarak, ötekileri de "kurum" olarak tasarlanmıştır. Kurul, "kurum" olarak tasarlanan bağımsız idari otoritelerin karar organını oluşturmaktadır. Kurul başkanının kurum başkanı sıfatıyla kurumu temsil ve idare etmesi uygulamada kimi yetkilerin kullanılmasında tereddüt ve tartışmalara sebebiyet vermektedir. Bunun bir sebebi de, bağımsız idari otoritelerin görev ve yetkileri kuruluş kanunlarında düzenlenirken, bazı kanunlarda "kurum" un; bazılarında ise "kurul" un karar mercii olarak gösterilmesidir. Esasen kanunda "kurum" a verilmiş olan görev ve yetkilerin de karar merci olan "kurul" tarafından kullanılmasının gerektiği, 4628 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinde yer alan, *"Kurum, bu Kanundan kaynaklanan görevlerini yerine getirirken yetkilerini Elektrik Piyasası Düzenleme Kurulu vasıtasıyla kullanır. Kurumun temsil ve karar organı Kuruldur"* hükmü ile açıkça ifade edilmiştir.

Benzer durum, kurum veya kurulların başkanları ile ilgili olarak da ortaya çıkmaktadır. Kanun açıkça yetki vermedikçe, kurum veya kurulların başkanlarının icrai karar alma olanakları bulunmamaktadır.[31]

1.5. Türkiye'deki Bağımsız İdari Otoriteler

1.5.1. Genel Olarak

Bu bölümde; Bu bölümde; 24.12.2003 tarihli ve 25326 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanan 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (III) sayılı cetvelde sayılan, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu haricindeki düzenleyici ve denetleyici kurumlar, doktrindeki ifadesiyle bağımsız idari otoriteler; Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Kamu İhale Kurumu, Rekabet Kurumu, Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu, Kişisel Verileri Koruma Kurumu ve Nükleer Düzenleme Kurumudur. Bu düzenleyici ve denetleyici kurumlardan; 15.07.2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Bakanlıklara Bağlı, İlgili ve İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile İlgili 2018/1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile; Kişisel Verileri Koruma Kurumu, Adalet Bakanlığı ile, Nükleer Düzenleme Kurumu, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile, Bankacılık

[31] T. Tan, 2018, s.195.

Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu ve Sermaye Piyasası Kurulu ise Hazine ve Maliye Bakanlığı ile ilgilendirilmiştir. Bakanlıklara Bağlı, İlgili ve İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile İlgili 2018/2 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile de Üst Kurul, Kültür ve Turizm Bakanlığı ile ilgilendirilmiştir.

10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 3 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 2 nci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan hüküm ile, anılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (I) sayılı cetvelde yer alan; kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı kararı ile atama yapılacağı düzenlenmiştir. Bu kapsamda; Üst Kurulun tüm üyeleri ile Kişisel Verileri Koruma Kurumunun TBMM tarafından seçilen beş üyesi dışındaki düzenleyici ve denetleyici kurumlar başkan ve üyeleri Cumhurbaşkanı kararı ile atanmaktadır.

Söz konusu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 4 üncü maddesinin birinci fıkrasında yer alan hüküm ile de Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (I) sayılı cetvelde yer alanların ve bu kapsamda düzenleyici ve denetleyici kurumların Başkan ve üyelerinin görev süresinin, atandıkları tarihte görevde bulunan Cumhurbaşkanının görev süresini geçemeyeceği, Cumhurbaşkanının görevi sona erdiğinde, bunların görevinin de sona ereceği ancak bunların, yerlerine atama yapılıncaya kadar görevlerine devam edecekleri, görev süreleri sona erenlerin, yeniden atanabilecekleri ve bunların, görev süreleri sona ermeden de Cumhurbaşkanınca görevden alınabilecekleri belirlenmiştir.

Bu bölümde yukarıda sayılan düzenleyici ve denetleyici kurumların; kuruluşu, teşkilat yapısı, görev ve yetkileri anlatılacaktır.

1.5.2. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu

Bilgi teknolojileri ve iletişim alanında, içinde bulunduğumuz bilgi çağında meydana gelen teknolojik gelişmeler ve bilgi alışverişinin eskiye nazaran hızlanması ve kolaylaşması neticesinde değişim ve gelişmeler tüm hızıyla cereyan etmektedir. İşte bu değişim ve gelişmelerden etkilenen önde gelen alanlardan olan telekomünikasyon alanını düzenleyen ve denetleyen bağımsız idari olarak kurulan Telekomünikasyon Kurumunun adı, 10.11.2008

tarihli ve 27050 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 5809 sayılı Haberleşme Kanunu ile Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu olarak değiştirilmiştir.[32]

Kurumun kuruluş amacı; 5809 sayılı Kanunun 1 inci maddesinde yer alan, *"elektronik haberleşme sektöründe düzenleme ve denetleme yoluyla etkin rekabetin tesisi, tüketici haklarının gözetilmesi, ülke genelinde hizmetlerin yaygınlaştırılması, kaynakların etkin ve verimli kullanılması, haberleşme alt yapı, şebeke ve hizmet alanında teknolojik gelişimin ve yeni yatırımların teşvik edilmesi ve bunlara ilişkin usul ve esasların belirlenmesidir."* hükmü ile belirlenmiştir.[33]

2813 sayılı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun Kuruluşuna İlişkin Kanunun 5 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan hüküm ile; kanunlarla verilen görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve mali özerkliğe sahip Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu kurulduğu ve Kurumun, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu ile Başkanlık teşkilatından oluşacağı hükme bağlanmıştır.

Aynı Maddenin ikinci fıkrasında yer alan hükme göre, Kurum görevlerini yerine getirirken bağımsızdır. Hiçbir organ, makam, merci veya kişi Kuruma emir ve talimat veremez.

Söz konusu Maddenin beşinci fıkrasında yer alan, *"Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu, Kurumun karar organıdır. Kurul, biri başkan olmak üzere toplam yedi üyeden oluşur. Kurul Başkanı Kurumun da başkanıdır."* hükmü ile de Kurumun, karar organı, üye sayısı ile Karar organı Başkanının Kurumun da başkanı olduğu düzenlenmiştir.

Kanunun 5 inci maddesinin altıncı fıkrası ile de, Kurul Başkanının Kurumun en üst idarî amir olduğu, Kurumun yönetim ve temsil yetkisinin Kurum Başkanına ait olduğu, Başkanın gerektiğinde temsil yetkisini yazılı olarak devredebileceği ve Kurum ikinci başkanının izin, hastalık, yurt içi-yurt dışı görevlendirme, görevden alınma ve görevde bulunmadığı diğer hallerde Kurum Başkanına vekalet edeceği hükme bağlanmıştır.

Anılan Maddenin yedinci fıkrasına göre de Kurul Başkanına en yüksek Devlet memuru için belirlenen her türlü ödemeler dâhil malî ve sosyal haklar tutarında aylık ücret ödenir. en yüksek Devlet memuruna ödenenlerden, vergi ve diğer yasal kesintilere tâbi olmayanlar bu Kanuna göre de vergi ve diğer kesintilere tâbi olmaz. Kurul üyelerine ise Kurul Başkanına

[32] Mehmet Fatih Gürkan, "Düzenleyici ve Denetleyici Kurum Olarak Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu BTK", İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.4, S.2, 2013, s.333.
[33] Mehmet Arslanoğlu, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2013, s.9.

yapılan ödemeleri geçmemek üzere aynı usûl ve esaslara göre ödeme yapılır. 657 sayılı Kanunda ve diğer kanunlarda sayılan sosyal hak ve yardımlar ile sınırlı olmak üzere, Kurul Başkanı ve üyeleri ile Kurum personelinin sosyal hak ve yardımlarının usul ve esasları ile miktarı Kurul tarafından belirlenir. Kurum personelinin ücretleri ile diğer malî hakları Kurum içi hiyerarşi de gözetilerek Kurul tarafından tespit edilir. Kurum personeline Kurul tarafından belirlenecek esaslar çerçevesinde fazla mesai ücreti ve performansa dayalı ödül verilir. Kurum personeline yapılacak ödemelerin toplamı Kurul üyelerine yapılacak ödemelerin toplamını geçemez.

Maddenin 5 inci maddesinin onüçüncü fıkrasında yer alan hükme göre; Kurum, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile vize ve tescil açısından 21/2/1967 tarihli ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu hükümlerine tâbi değildir. Kurum, Sayıştay tarafından denetlenir. Kurumun gelirleri her türlü vergi, resim ve harçtan muaftır. Kurum, mevzuatta belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde kendisine tahsis edilen malî kaynaklarını, görev ve yetkilerinin gerektirdiği ölçüde, kendi bütçesinde belirlenen usul ve esaslar dâhilinde serbestçe kullanır.

Kanunun 8 inci maddesinin birinci fıkrasına göre; Kurul başkanı ve ikinci başkanı ile üyeler Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Kurul başkan ve üyeleri ancak görevini yapmaya engel bir hastalık veya rahatsızlık nedeni ile iş görememe ya da atanmaları için gerekli şartları kaybetmeleri halinde Cumhurbaşkanınca süresi dolmadan görevden alınabilir. Aynı Maddenin üçüncü fıkrasında yer alan hükme göre de Kurul üyeliklerinde herhangi bir sebeple boşalma olması halinde, boşalan yerlere yukarıda belirtilen esaslar dahilinde üç ay içinde seçim ve atama yapılır. Bu şekilde atananlar yerine atandıkları kişinin görev süresini tamamlarlar. Toplantılara katılmayan üyeler nedeni ile Kurul'un karar almasının engellenmesi halinde toplantıya katılmayan Kurul üyesi yerine Kurul Başkanı vekalet eder. Kurul Başkanının toplantıya katılamaması halinde yerine ikinci başkan vekalet eder. Kurul üyelerinin mazeretsiz bir şekilde dört toplantı arka arkaya Kurul çalışmalarına katılmaması halinde ilgili kurul üyesi, üyelikten istifa etmiş sayılır ve hemen yeni üyenin atama işlemleri başlatılır.

Anılan Maddenin altıncı fıkrasında yer alan hükme göre de; Kurul Başkanı ve üyeleri ile Kurum personeli 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu hükümlerine tabidir; emeklilik yönünden, Kurul Başkanına Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanı, Kurul üyelerine bakanlık genel müdürü, Kurum başkan yardımcılarına bakanlık genel müdürü, daire başkanlıkları ve bölge müdürlerine bakanlık genel müdür yardımcısı bilişim uzmanları, iletişim uzmanları, idarî uzmanlar ve teknik uzmanlara Adalet uzmanları ek gösterge ve makam

tazminatları uygulanır. Bu görevlerde geçirilen süreler, makam temsil ve görev tazminatı ödenmesini gerektiren görevlerde geçmiş sayılır. Diğer unvanlardaki personele 657 sayılı Devlet Memurları Kanunundaki eşdeğer kadrolara ait ek göstergeler uygulanır. Kurul Başkan ve üyeliklerine atananların Kurulda görev yaptıkları sürede eski görevleri ile olan ilişkileri kesilir. Bu hükümler, akademik unvanların kazanılması için gerekli şartlar saklı kalmak üzere üniversite öğretim elemanı kadrolarından gelen Kurul Başkanı ve üyeleri ile personel hakkında da uygulanır. Ancak, kamu görevlisi iken üyeliğe atananlar, memuriyete giriş şartlarını kaybetmemeleri kaydıyla, görev sürelerinin sona ermesi veya görevden ayrılma isteğinde bulunmaları ve otuz gün içinde önceki kurumlarına başvurmaları durumunda, atamaya yetkili makam tarafından başvuru tarihinden itibaren en geç bir ay içinde mükteseplerine uygun kadrolara atanırlar. Üyeliğin sona erdiği tarihten atama yapılıncaya kadar bunların almakta oldukları aylık ücret ile sosyal hak ve yardımların Kurum tarafından yapılmasına devam olunur. Mükteseplerine uygun kadrolara atananlara, atama yapıldığı tarih itibarıyla Kurumca ödemede bulunulmasına son verilir. Bir kamu kurumunda çalışmayanlardan Kurul Başkan ve üyeliğine atanıp yukarıda belirtilen şekilde görevi sona erenlere herhangi bir göreve veya işe başlayıncaya kadar, görevlerinin sona erdiği tarihte almakta oldukları aylık ücret ile sosyal hak ve yardımların Kurum tarafından yapılmasına devam olunur. Bu durumdakilere Kurum tarafından yapılacak ödemeler bir yılı geçemez ve bu süre içerisinde aylık ücret ile sosyal hak ve yardımlarda meydana gelebilecek artışlar yansıtılmaz.

Aynı Maddenin ondördüncü fıkrasına göre de Başkan, Kurula ilişkin olmayan görev ve yetkilerinden bir bölümünü, sınırlarını açıkça belirlemek ve yazılı olmak kaydıyla alt kademelere devredebilir. Başkana danışmanlık hizmeti vermek üzere ihtiyaca göre sayıları toplam yirmibeşi geçmemek üzere başkanlık müşaviri görevlendirilebilir.

Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu; 2813 sayılı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun Kuruluşuna İlişkin Kanun ile Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Teşkilât Yönetmeliğinde kendisine yüklenen görevleri yerine getirmektedir. Söz konusu Kanun ve Yönetmelik hükümleri ile Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulunun, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Başkanının ve Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun görev ve yetkileri ayrı ayrı belirlenmiştir.

1.5.3. Sermaye Piyasası Kurulu

1. Beş Yıllık Kalkınma Planında, Türkiye'de ilk defa bir sermaye piyasasının oluşturulması öngörülmüş ve buna istinaden de Sermaye Piyasası Etüdü çalışmalarına 1962

yılında başlanmış ve bu çalışmalar sonucunda ortaya çıkarılan Tasarıda, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulduğu 1970 yılına kadar komisyonlarda birçok değişiklik yapılmıştır.[34]

Sermaye Piyasası Kurulunun kurulmasında o dönemde yaşanan banker olayları etkili olmuştur. Bu olaylarda da, bankacılık sisteminin kötü işleyişi etkili olmuştur.

2499 sayılı mülga Sermaye Piyasası Kanunu, 30.07.1981 tarihli ve 17416 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Sermaye Piyasası Kurulu, iş bu Kanun ile idari ve mali özerkliği haiz olarak kurulmuştur.

6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanununun 117 inci maddesinde yer alan hükme göre de Sermaye Piyasası Kurulu; 6362 sayılı Kanunla ve ilgili mevzuatla verilen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip Kurul Karar Organı ile Başkana bağlı olarak Kurul faaliyetlerini yürüten teşkilattan oluşur.

6362 sayılı Kanununun 118 inci maddesinde yer alan hükme göre, Kurul Karar Organı, biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere yedi üyeden oluşur. Kurul Başkanı, Başkanlık teşkilatının da başıdır. Başkanın izin, hastalık, yurt içi ve yurt dışı görevlendirme ve görevde bulunmadığı diğer hâller ile görevden alınması veya üyeliğinin düşmesi durumlarında ikinci başkan, onun da bulunmadığı hâllerde başkan vekili Başkana vekâlet eder.

6362 sayılı Kanunun 119 uncu maddesinin üçüncü fıkrasına göre de Başkan, ikinci başkan, başkan vekili ve üyeler, Cumhurbaşkanınca atanır.

Kanunun 120 nci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan hükme göre Kurul Başkan ve üyelerinin görev süreleri dolmadan herhangi bir nedenle görevlerine son verilemez. Ancak, ağır hastalık veya engellilik nedeniyle altı aydan daha uzun bir süre iş göremeyecekleri, atanmaları için gerekli şartları kaybettikleri veya durumlarının 121 inci maddeye aykırı olduğu tespit edilen veya görevleri ile ilgili olarak işledikleri suçlardan dolayı haklarında verilen mahkûmiyet kararı kesinleşen Kurul Başkan ve üyeleri, süreleri dolmadan Cumhurbaşkanının onayı ile görevden alınırlar. Ayrıca, geçici iş göremezlik hâlinin altı aydan fazla sürmesi hâlinde, bu durumda olan üyelerin üyelikleri düşer.

Kanunun 121 inci maddesinde yer alan hükümde de Kurul Başkan ve üyeleri hakkında öngörülen yasaklar yer almaktadır.

[34] G. Yüzügüllü, 2011, s.53.

Kanunun 124 üncü maddesine göre, Kurulun en üst yöneticisi olan Başkan, Kurulun genel yönetim ve temsilinden sorumludur. 125 inci maddesinde yer alan hükme göre de, Başkana, başkanlığa ilişkin görevlerinde yardımcı olmak üzere Kurul kararıyla beş Kurul Başkan Yardımcısı atanır.

Aynı maddenin ikinci fıkrasında yer alan hükme göre Kurul; 6362 sayılı Kanunla ve mevzuatla kendisine verilen görev ve yetkileri kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirir ve kullanır. Kurulun kararları yerindelik denetimine tabi tutulamaz. Hiçbir organ, makam, merci veya kişi Kurulun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez.

6362 sayılı Kanunun; 122 nci maddesinin birinci fıkrasında yer alan hüküm ile Kurul Karar Organının, 124 üncü maddesinin ikinci fıkrasında yer alan hüküm ile Başkanın ve 128 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan hüküm ile de Sermaye Piyasası Kurulunun ve Kurul Karar Organının görev ve yetkileri belirlenmiştir.

1.5.4. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu

Bilhassa 1990'lı yıllarda meydana gelen ekonomik krizler ve neticeten Kasım 2000 ve Şubat 2001 yıllarında oluşan krizlerin akabinde mali sisteme olan güvenin sarsılmasının da etkisiyle krizlerden dolayı önemli ölçüde zarar gören bankacılık sektörüne ilişkin yeniden yapılandırma sürecine odaklanılmıştır.[35]

Yapılan düzenlemelerde Avrupa Birliği direktifleri ile Basel Bankacılık Gözetim Komitesi'nin tespit ettiği "Bankacılıkta Etkin Gözetim ve Denetime İlişkin Temel Prensipler" dikkate alınmıştır. Türkiye ile Uluslararası Para Fonu arasında imzalanan Stand-by Anlaşması da Türkiye'de bankacılık alanındaki düzenlemelerde etkili olmuştur.[36]

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu kurulmadan önce bankacılık sektörünün düzenlenmesi ve denetlenmesi Hazine Müsteşarlığı ile Merkez Bankasının sorumluluğundaydı. Bunların dışında da bağımsız denetim kuruluşlarınca bankaların denetlenmesi zorunluydu.[37]

Daha sonra, finansal piyasalardaki denetim ve gözetim sisteminin etkinliğinin arttırılması ve bağımsız karar mekanizmalarına kavuşturulmasına yönelik politikalar kapsamında, 23.06.1999 tarihli ve 23734 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan mülga 4389 sayılı

[35] Özgür Emre Koç, Devletin Finansal Alanda Düzenleyici Rolü: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Örneği, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Manisa, 2013, s.245.
[36] a.g.e., s.245.
[37] Ö.E.Koç, s.245.

Bankalar Kanunu ile kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip bir otorite olarak kurulmuş, 01.11.2005 tarihli ve 25983 sayılı mükerrer Resmi Gazetede yayımlanan 5411sayılı Bankacılık Kanunu ile de bağımsızlık, etkinlik ve kapasite açısından güçlendirilmiştir.[38]

5411 sayılı Bankacılık Kanununun 83 üncü maddesinde yer alan hükme göre, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun karar organı yedi üyeden oluşan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kuruludur. Bu üyelerden biri başkan ve biri de ikinci başkandır. Kurulun Başkanı Kurum Başkanıdır.

Başkanın izin, hastalık, yurt içi ve yurt dışı görevlendirme ve görevde bulunmadığı diğer hâller ile görevden alınması durumunda ikinci başkan, onun da bulunmadığı hâllerde Kurul tarafından belirlenecek bir üye Başkana vekâlet eder.

5411 sayılı Kanunun 84 üncü maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan hükme göre; Kurum Başkanı ve üyeler Cumhurbaşkanınca atanır. Cumhurbaşkanı üyelerden birini ikinci başkan olarak görevlendirir.

Kanunun 86 ıncı maddesinde yer alan hüküm ile Kurul Başkanı ve üyeleri için bazı yasaklar belirlenmiştir.

Kanunun 89 uncu maddesinin birinci fıkrasında yer alan hükme göre; Kurumun en üst yöneticisi olan Başkan, Kurumun genel yönetim ve temsilinden sorumludur.

Kanunun 90 ıncı maddesinin birinci fıkrasında yer alan hükme göre de Başkana başkanlığa ilişkin görevlerinde yardımcı olmak üzere Kurul kararıyla beş başkan yardımcısı atanır. Başkan yardımcılarından biri, yerinde denetim ve gözetimle görevli birimlerden sorumlu olur. Başkan yardımcılarının 84 üncü maddede belirtilen şartları taşıması gerekir. Başkan yardımcıları gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak açıkça belirlemek şartıyla görev ve yetkilerinden bir kısmını alt kademelere devredebilir.

Kanunun 3 üncü maddesinin birinci fıkrasında yer alan hüküm ile ilişkili bakan; Cumhurbaşkanı tarafından görevlendirilen Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan şeklinde belirlenmiştir.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu; 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ile kendisine yüklenen görevleri yerine getirmektedir. Kanunun 89 uncu maddesinin ikinci

[38] https://www.bddk.org.tr/Hakkimizda/Kurulus/9 (13.06.2019)

fıkrasında yer alan hükümle Başkanın, 88 inci maddesiyle Kurulun ve 93 üncü maddesiyle de Kurumun görevleri düzenlemiştir.

1.5.5. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu; 03.03.2011 tarihli ve 24335 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 4628 sayılı "Elektrik Piyasası Kanunu" ile "Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu" adı ile kurulduktan sonra 02.05.2001 tarihli ve 24390 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 4646 sayılı "Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması ve Doğal Gaz Piyasası Hakkında Kanun" ile "Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu" (EPDK) adını almıştır.

30.03.2013 tarihli ve 28603 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanununun 30 uncu maddesiyle 4628 sayılı Kanunun adı "Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun" şeklinde değiştirilmiştir.[39]

4628 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasında yer alan hükme göre, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu; kamu tüzel kişiliğini haizdir, idari ve mali özerkliğe sahip olarak kurulmuştur. Aynı Maddenin dördüncü fıkrasında yer alan hüküm ile Kurum; Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile ilişkilendirilmiştir.

Kanunun 5 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan hükme göre biri Başkan, biri İkinci Başkan olmak üzere en az dört yıllık yükseköğrenim görmüş olanlar arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanan yedi üyeden oluşmaktadır. Aynı Maddenin ikinci fıkrasında yer alan hükme göre de Cumhurbaşkanı, atamayla birlikte Kurul Başkanını ve İkinci Başkanını görevlendirir.

Kanunun 5 inci maddesinin altıncı fıkrasına göre; Kurul Başkanı, aynı zamanda Kurumun da başkanıdır. Başkan, Kurul kararlarının uygulanmasından, yürütülmesinden ve Kurulun temsilinden sorumludur. Bu sorumluluk; Kurulun işleri ile ilgili olarak kamuya bilgi verilmesi görevini de kapsar. İkinci Başkan, Başkanın yokluğunda Başkanın tüm görevlerini ve yetkilerini üstlenir.

Kanunun 5 inci maddesinin yedinci fıkrasında yer alan hüküm ile de Başkanlık Makamının Kurum personeline verilen yetkiler hariç olmak üzere, Kurumun tüm kararlarının Kurul tarafından atanacağı belirlenmiştir.

[39] https://www.epdk.org.tr/Detay/Icerik/1-1051/kurumsaltarihce (13.06.2019)

Kanunun 9 uncu maddesinin birinci fıkrasında yer alan hükme göre; Başkana Kurum başkanlığına ilişkin görevlerinde yardımcı olmak üzere Kurul kararıyla iki başkan yardımcısı atanabilir. Başkan yardımcıları, Başkan tarafından verilen görev ve talimatların yerine getirilmesinden ve ilgili hizmet birimleri arasında koordinasyonun sağlanmasından sorumludur.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, 4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu, 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu, 5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile kendisine yüklenen görevleri yerine getirmekte ve verilen yetkileri kullanmaktadır.[40]

Söz konusu Kanunlar ile; elektrik, doğal gaz, petrol ve LPG'nin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması bakımından, rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine bağlı olarak faaliyetlerde bulunacak, mali yönden güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir enerji piyasasının teşekkülü ile bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanmasının amaçlandığı" belirtilmektedir.[41]

1.5.6. Kamu İhale Kurumu

Kamu İhale Kurumunun kurulmasında; AB Komisyonu Türkiye Temsilciliğince hazırlanan "AB Kamu İhlalleri Raporu" nda kamu harcamalarından sorumlu olan kurum olarak Maliye Bakanlığının bulunmasına rağmen kamu ihale usullerine uyulup uyulmadığını denetleyen bir kurumun bulunmaması, bu hususta adli ve idari yargı mercilerince karar verilmesi, bu nedenle de kamu ihale usullerine uyulmadığına ilişkin şikayetleri değerlendirip çözümleyecek, uygulamaya yön verecek ve koordinasyonu kuracak bir düzenleyici ve denetleyici kurum teşekkülü temeline dayanan tespitleri etkili olmuştur.[42]

Bu kapsamda, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 53 üncü maddesinde yer alan hüküm ile, anılan Kanunla verilen görevleri yapmak üzere, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve malî özerkliğe sahip olarak bir Kamu İhale Kurumu kurulmuştur. Kamu İhale Kurumu ve Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu, diğer bağımsız idari otoritelerden farklı olarak tek bir alanda düzenleme ve denetleme faaliyetlerinde bulunmakla görevlendirilmemiştir.

[40] https://www.epdk.org.tr/Detay/Icerik/1-1051/kurumsaltarihce (13.06.2019)
[41] https://www.epdk.org.tr/Detay/Icerik/1-1051/kurumsaltarihce (13.06.2019)
[42] Hüseyin Ercan, Regülasyon Ekonomisi ve Düzenleyici ve Denetleyici Kurum Olarak Kamu İhale Kurumu Örneği, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Adana, 2014, s.82

Kanunun 53/a maddesi ile 4734 sayılı Kanun ile yapılan görevleri yerine getirmek üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve malî özerkliğe sahip Kamu İhale Kurumu kurulmuştur. Kamu İhale Kurumu, 4734 sayılı Kanunda belirtilen esas, usul ve işlemlerin doğru olarak uygulanması konusunda görevli ve yetkilidir. Kurum; Hazine ve Maliye Bakanlığı ile ilişkilendirilmiştir.

Kanunun 53/c maddesi ile; Kamu İhale Kurumunun karar organının; biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere en az dört yıllık öğrenim görenler arasından Cumhurbaşkanınca atanan dokuz üyeden oluşan Kamu İhale Kurulu olduğu ve Kurul Başkanının aynı zamanda Kamu İhale Kurumu Başkanı da olduğu hükme bağlanmıştır. Yine aynı Madde hükmüne göre; Kurul üyelerinin görev süresi dolmadan görevlerine son verilemez. Ancak üyeler, ciddi bir hastalık veya engellilik nedeniyle iş görememeleri veya atamaya ilişkin şartları kaybetmeleri halinde atandıkları usule göre süresi dolmadan görevden alınır. Üyeler görevi kötüye kullanmaktan veya yüz kızartıcı bir suçtan mahkûm olmaları halinde ise Cumhurbaşkanı onayıyla görevden alınır. Görevden alma nedeniyle veya süresi dolmadan herhangi bir sebeple boşalan Kurul üyeliklerine bir ay içerisinde yukarıda belirtilen esaslara göre yeniden atama yapılır.

Kanunun 53/e maddesine göre; Kurul kararları yerindelik denetimine tabi tutulamaz.

Kanunun 53/h maddesinin birinci fıkrası ile, Başkana görevlerinde yardımcı olmak üzere Başkanın önerisi üzerine Bakan tarafından dört başkan yardımcısı atanabileceği hüküm altına alınmıştır.

Kanunun 53/h maddesinin ikinci fıkrasına göre; Daire Başkanlarının ve diğer personelin ataması Başkan tarafından yapılır.

Kamu İhale Kurumu; 4734 sayılı Kamu İhale Kurumu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ile kendisine yüklenen görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanır.

1.5.7. Rekabet Kurumu

13.12.1994 tarihli ve 22140 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun çıkarılması süreci aşamalar halinde gerçekleşmiştir.

Bu süreci kronolojik olarak sıralamak gerekirse;

Türkiye'nin 12 Eylül 1963'te imzaladığı Ankara Antlaşması ile, Avrupa Ekonomik Topluluğuna üyelik süreci kapsamında bazı yükümlülükler yüklenmiştir. Bunlardan biri de

Anlaşmanın 16 ncı maddesinde yer alan, *""Akit Taraflar, Topluluğu kuran Antlaşma'nın üçüncü büyük bölümünün 1. kısmında yer alan rekabet, vergileme ve mevzuatın yaklaştırılması ile ilgili hükümlerde anılan ilkelerin, ortaklık ilişkilerinde uygulanması gerektiğini kabul ederler."* hükmüdür. Söz konusu hüküm kapsamında Türkiye, rekabet alanına ilişkin düzenlemeler yapma çalışmalarına başlamıştır. Buna ek olarak, 1960'lı yıllarda piyasada baş gösteren tekelcilik ve karaborsacılık gibi eylemlerin önlenebilmesi bakımından da rekabet alanında düzenleme yapma ihtiyacı ortaya çıkmıştır.[43]

Bunun üzerine, 1971'de Ticaret Bakanlığınca; haksız rekabetin önlenmesi ve tüketicinin korunmasına yönelik bir sempozyum tertip edilmiştir. Bunun akabinde de Ticaret Bakanlığı tarafından, tüketicinin korunması ve iç piyasanın regüle edilmesi amaçlarına matuf "Tüketicinin Korunması İçin Ticaret Konusu Mal ve Hizmetlerle İlgili Faaliyetlerin Düzenlenmesi Hakkında Kanun Tasarısı" hazırlamıştır. Yine 1975 yılında da Ticaret Bakanlığınca, aynı isimde bir Kanun Tasarısı daha hazırlanmıştır.[44]

Bu Kanun Tasarısının akabinde de 1978 tarihli "İç ve Dış Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanun Tasarısı", 1980 tarihli "Ticarette Dürüstlüğün Korunması Hakkında Kanun Tasarısı", 1981 tarihli "Ticari Faaliyetlerin Düzenlenmesi ve Tüketicinin Korunması Hakkındaki Kanun Tasarısı" ve 1983 tarihli "Tüketicinin korunması Hakkında Kanun Tasarısı" meclise sunulmuştur.[45]

1982 Anayasasının 167 nci maddesinde yer alan hükmün getirilmesinin sonrasında da tekeller ve kartellere yönelik olarak kanun tasarıları çıkarılmaya devam olunmuştur. 1983 ve 1984 tarihli "Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun Tasarılarında" da bu konular ayrı bir bölümde ele alınmıştır. 1984 tarihli bir diğer kanun tasarısı olan ve Meclise taşınan bu konudaki ilk metin olan "Rekabeti Sınırlayan Anlaşmalar ve Uygulamalar Hakkında Kanun Tasarısı" da 1985'te Meclise sevk edilmiş ve ilgili yasama döneminde kanunlaşamayarak kadük olmuştur.[46]

1982 Anayasasının 167 inci maddesinde yer alan hükmün uygulanabilmesi için bir kanun ve kurum ihtiyacı doğmuştur. Söz konusu madde hükmüne istinaden 1994 tarihli ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun yürürlüğe konulmuştur. Anılan Kanunun 20 inci maddesi ile de mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde

[43] Hüdai Ateş, Televizyon Yayın Kuruluşlarında Rekabet İhlali ve Rekabet Kurulu Kararlarının Sektöre Etkisi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya, 2018, s.60
[44] a.g.e., s.60.
[45] H. Ateş, 2018, s.61.
[46] a.g.e., s.61.

teşekkülünün ve gelişmesinin temini ile bu Kanunun uygulanmasını gözetmek ve Kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirmek üzere Rekabet Kurumu teşkil edilmiştir.

Kanunun 22 nci maddesine göre de Rekabet Kurulu; Rekabet Kurumunun karar organıdır ve biri Başkan ve biri de İkinci Başkan olmak üzere Cumhurbaşkanı tarafından atanan toplam yedi üyeden oluşur.

Kanunun 29 uncu maddesine göre Rekabet Kurumu Başkanlığı; Rekabet Kurulu Başkanı, İkinci Başkanı ve Başkan Yardımcılarından oluşmaktadır. Rekabet Kurulu Başkanı aynı zamanda Rekabet Kurumunun en üst amiridir ve Kurumun genel yönetim ve temsilinden sorumludur. Bu sorumluluk; Kurumun çalışmalarının genel çerçevede düzenlemesi, denetlenmesi, değerlendirilmesi ve gerektiğinde kamuya duyurulması görev ve yetkilerini kapsamaktadır.

Kanunun 31 inci maddesine göre, Başkanlık hizmetlerinin yürütülmesinde Başkana yardımcı olmak amacıyla iki adet Başkan Yardımcısı görevlendirilebilir. Başkan Yardımcıları, Başkan tarafından verilen görevleri yapmak, talimatları yerine getirmek, teşkilat kademeleri ve ilgili hizmet birimleri arasında uyum ve işbirliğini sağlamakla yükümlüdürler.

Rekabet Kurumunun görevleri, Kanunun 20 nci maddesi ile, *"Mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde teşekkülünün ve gelişmesinin temini ile bu Kanunun uygulanmasını gözetmek ve Kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirmek"* olarak belirlenmiştir.

Rekabet Kurumunun; piyasada oluşan rekabete halel getiren, engelleyen ya da rekabet ortamında kısıtlamaya neden olanları, 4054 sayılı Kanun hükümleri kapsamında tecziye etmek yetkisi bulunmaktadır.[47]

1.5.8. Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu

Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunun kurulması; 6 Nisan 2011 tarihli ve 6223 sayılı Kanunun ile tanınan yetkiye dayanılarak, Bakanlar Kurulu tarafından 26 Eylül 2011 tarihinde kararlaştırılmış ve 2 Kasım 2011 tarih, 28103 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Kanun Hükmünde Kararnamenin 1 inci maddesinde yer alan hükme göre; Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu; uluslararası standartlarla uyumlu

[47] H. Ercan, 2014, s.62.

Türkiye Muhasebe Standartlarını oluşturmak ve yayımlamak, bağımsız denetimde uygulama birliğini, gerekli güveni ve kaliteyi sağlamak, denetim standartlarını belirlemek, bağımsız denetçi ve bağımsız denetim kuruluşlarını yetkilendirmek ve bunların faaliyetlerini denetlemek ve bağımsız denetim alanında kamu gözetimi yapmak yetkisini haizdir.

Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu da Kamu İhale Kurumu gibi, belirli bir sektörün düzenlenmesi ve denetlenmesi ile yetkili kılınmamıştır.

Kanun Hükmünde Kararnamenin 3 üncü maddesinin; birinci fıkrasında yer alan hükme göre, 660 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede belirtilen görevleri yerine getirmek üzere kamu tüzel kişiliğini haiz ve idari özerkliğe sahip, Bakanlıkla ilişkili olarak Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu kurulmuştur.

Kanun Hükmünde Kararnamenin 4 üncü maddesinin birinci fıkrasında yer alan hükme göre, Kurul; biri Başkan, biri İkinci Başkan olmak üzere Cumhurbaşkanı tarafından atanan dokuz üyeden oluşur.

Kanun Hükmünde Kararnamenin 10 uncu maddesine göre, Başkanlık, Kurul kararlarını uygulamakla ve diğer konularda Kurula yardımcı olmakla görevlidir. Başkanlık; Başkan, Başkan Yardımcıları ve hizmet birimlerinden oluşur.

Kanun Hükmünde Kararnamenin 11 inci maddesine göre, Kurul Başkanı, Kurumun da Başkanı olup, Kurumun genel yönetim ve temsilinden sorumludur. Bu sorumluluk, Kurum çalışmalarının yürütülmesi, denetlenmesi, değerlendirilmesi ve gerektiğinde kamuya duyurulması görev ve yetkilerini kapsar. Başkana; izin, hastalık, yurtiçi ve yurtdışı görevlendirme, görevden alınma ve görevde bulunmadığı diğer hallerde İkinci Başkan vekâlet eder.

Kanun Hükmünde Kararnamenin 13 üncü maddesine göre, Başkana görevlerinde yardımcı olmak üzere Başkanın önerisi üzerine Bakan tarafından üç başkan yardımcısı atanır.

15.07.2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Bakanlıklara Bağlı, İlgili ve İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile İlgili 2018/1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile ilgilendirilmiştir.

1.5.9. Kişisel Verileri Koruma Kurumu

07.04.2016 tarihli ve 29677 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu ile Kişisel Verileri Koruma Kurumu kurulmuştur.

Anılan Kanunun 1 inci maddesinde, Kanunun amacının, *"kişisel verilerin işlenmesinde başta özel hayatın gizliliği olmak üzere kişilerin temel hak ve özgürlüklerini korumak ve kişisel verileri işleyen gerçek ve tüzel kişilerin yükümlülükleri ile uyacakları usul ve esasları düzenlemek"* olduğu ifade edilmiştir.

Kanunun 19 uncu maddesinin birinci fıkrası ile, Kişisel Verileri Koruma Kurumunun 6698 sayılı Kanun ile verilen görevleri yerine getirmek üzere kurulan idari ve mali özerkliğe sahip ve kamu tüzel kişiliğini haiz bir Kurum olduğu belirlenmiştir.

Aynı maddenin dördüncü fıkrasına göre Kurum; Kurul ve Başkanlıktan oluşmaktadır ve Kurumun karar organı Kuruldur.

Kanunun 21 inci maddesinin birinci fıkrasına göre; Kurul, bu Kanunla ve diğer mevzuatla verilen görev ve yetkilerini kendi sorumluluğu altında, bağımsız olarak yerine getirir ve kullanır. Görev alanına giren konularla ilgili olarak hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Kurula emir ve talimat veremez, tavsiye veya telkinde bulunamaz.

Aynı maddenin ikinci fıkrasında yer alan hüküm ile; Kurulun dokuz üyeden oluşacağı ve Kurulun beş üyesinin Türkiye Büyük Millet Meclisi ve dört üyesinin de Cumhurbaşkanı tarafından seçileceği belirlenmiştir.

Kanunun 24 üncü maddesinde yer alan hükme göre; Başkan, Kurul ve Kurumun başkanı sıfatıyla Kurumun en üst amiri olup Kurum hizmetlerini mevzuata, Kurumun amaç ve politikalarına, stratejik planına, performans ölçütlerine ve hizmet kalite standartlarına uygun olarak düzenler, yürütür ve hizmet birimleri arasında koordinasyonu sağlar. Başkan, Kurumun genel yönetim ve temsilinden sorumludur. Bu sorumluluk, Kurum çalışmalarının düzenlenmesi, yürütülmesi, denetlenmesi, değerlendirilmesi ve gerektiğinde kamuoyuna duyurulması görev ve yetkilerini kapsar. Kurum Başkanının yokluğunda, İkinci Başkan, Başkana vekalet eder.

Kanunun 25 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan hüküm ile de Başkanlığın; Başkan Yardımcısı ve hizmet birimlerinden oluşacağı, aynı maddenin ikinci fıkrasında yer alan hüküm ile de Başkan tarafından, Kuruma ilişkin görevlerinde yardımcı olmak üzere bir Başkan

Yardımcısının atanacağı düzenlenmiştir. Maddenin üçüncü fıkrasına göre de, Başkan Yardımcısı ve daire başkanları; en az dört yıllık yükseköğretim kurumu mezunu, on yıl süreyle kamu hizmetinde bulunan kişiler arasından Başkan tarafından atanır.

Kişisel Verileri Koruma Kurumu, 6698 sayılı Kanunun 20 inci maddesi ile kendisine yüklenen görevleri yerine getirmektedir.

1.5.10. Nükleer Düzenleme Kurumu

Nükleer Düzenleme Kurumu; 09.07.2018 tarihli ve 30473 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan *"Nükleer Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"* ile kurulmuştur. Söz konusu Kanun Hükmünde Kararnamenin 1 inci maddesi ile bu Kanun Hükmünde Kararnamenin amacının; barışçıl kullanım ilkesi esas alınarak, nükleer enerji ve iyonlaştırıcı radyasyona ilişkin faaliyetlerin yürütülmesi sırasında çalışanların, halkın, çevrenin ve gelecek nesillerin iyonlaştırıcı radyasyonun olası zararlı etkilerinden korunmasına yönelik uygulanması gereken temel ilke ve esaslar ile tarafların sorumluluklarını ve bu faaliyetler üzerinde düzenleyici kontrol yetkisini haiz Nükleer Düzenleme Kurumunun teşkilat, görev, yetki ve sorumlulukları ile personelinin özlük haklarına ilişkin esasları belirlemek olduğu hüküm altına alınmış, nükleer enerji ve iyonlaştırıcı radyasyon ile ilgili tesis, cihaz, madde ve faaliyetlerin bu Kanun Hükmünde Kararname kapsamında olduğu belirlendikten sonra bu Kanun Hükmünde Kararname kapsamında verilecek muafiyetler ile bu muafiyetlerin sınır ve koşulları güvenlik ve emniyet ilkeleri esas alınarak Nükleer Düzenleme Kurumu tarafından yönetmelikle tespit edileceği hükme bağlanmıştır.

Kanun Hükmünde Kararnamenin 7 nci maddesinde Nükleer Düzenleme Kurumunun; kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip, kısa adı "NDK" olan ve Cumhurbaşkanınca belirlenen bakanlıkla ilişkili bir Kurum olduğu düzenlenmiştir. 15.07.2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Bakanlıklara Bağlı, İlgili ve İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile İlgili 2018/1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile de Nükleer Düzenleme Kurumu, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile ilgilendirilmiştir. Aynı Madde hükmüne göre; Kurum, bu Kanun Hükmünde Kararname ile kendisine verilen görev ve yetkileri bağımsız olarak yerine getirir ve kullanır. Kurum kararları yerindelik denetimine tabi tutulamaz, hiçbir organ, makam, merci veya kişi Kurum kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez. Kuruma, düzenleyici faaliyetlerini zafiyete uğratacak, bu faaliyetlerle çelişecek veya faaliyetlerini etkin bir şekilde yürütmesini engelleyecek yükümlülükler verilemez.

Anılan maddenin altıncı fıkrasında Kurulun; biri Başkan ve biri de İkinci Başkan olmak üzere toplam beş üyeden oluşacağı, Kurul üyelerinin Cumhurbaşkanınca atanacağı ve Cumhurbaşkanının, atamayla birlikte Başkan ile İkinci Başkanı görevlendireceği hükme bağlanmıştır.

Söz konusu Maddenin onuncu fıkrasında yer alan hükme göre de Başkanlık; Başkan, iki başkan yardımcısı ve hizmet birimlerinden oluşur. Başkanlık teşkilat yapısı, başkanlığın ve başkanın görev ve yetkileri, yetki devri, başkan yardımcıları ile daire başkanlarının atanma usul ve şartları Cumhurbaşkanlığı tarafından yürürlüğe konulan yönetmelik ile düzenlenir.

Kanunun 7 nci maddesinin ikinci fıkrasında, Nükleer Düzenleme Kurumunun görev ve yetkilerinin Cumhurbaşkanınca belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Anılan maddenin yedinci fıkrasında da Kurulun görev ve yetkilerinin, çalışma usul ve esaslarının Kurum tarafından yönetmelikle belirleneceği düzenlenmiştir. Nükleer Düzenleme Kurumu, Nükleer Düzenleme Kurumu Teşkilat Yönetmeliğinin 5 inci maddesinde belirlenen görevleri yerine getirmektedir.

Türkiye'deki bağımsız idari otoritelerde özlük haklarına ilişkin Tabloya aşağıda yer verilmiştir.

Tablo 1: Bağımsız İdari Otoritelerde Özlük Hakları

Mali ve Sosyal Haklar Bakımından		Emeklilik Bakımından		Harcırah Bakımından						
Başkan ve Üyelerine Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlı için belirlenen her türlü ödemeler dâhil malî hakla tutarında aylık ücret ödeyen BİO'lar	Başkan ve Üyelerine 375 sayılı KHK Ek-11 inci madde kapsamında aylık ücret ödeyen BİO'lar	Başkan ve Üyeleri Bakımından Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanının emsal alındığı BİO'lar	Emeklilik açısından Kurul Başkanı, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanı, Kurul Üyeleri, Bakanlık Genel Müdürlerinin emsal alındığı BİO'lar	Başkan ve Üyelerine Gündelik Olarak 61,50 TL Ödenen BİO'lar	Başkan ve Üyelerine Gündelik Olarak 7600 ve 6400 Ek Gösterge Karşılığı Olan 48,15 TL Ödenen BİO'lar	Başkan ve Üyelerine Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı esas alınarak harcırah ödemesi yapılan BİO'lar	Başkanı için III nolu sütun Üyeleri için V nolu sütunu esas alınarak harcırah ödemesi yapılan BİO'lar	Başkan ve Üyelerine 2. sıra(161,15 TL) esas alıarak ödeme yapılan BİO'lar	Başkanına 3. sıra (140,45 TL) Üyelerinde 4. sıra (120,40 TL) esas alınarak harırah ödemesi yapılan BİO'lar	Başkan ve üyelerine 4. sıra esas alınarak harcırah ödenemesi yapan BİO'lar
RTÜK	BTK	RTÜK	BTK	RTÜK	BTK	RTÜK	BTK	RTÜK		
	SPK		SPK		SPK		SPK		SPK	
	BDDK		BDDK		BDDK		BDDK			BDDK
	EPDK		EPDK		EPDK		EPDK		EPDK	
	KİK		KİK		KİK		KİK		KİK	
	RK		RK		RK		RK			RK
	KGMDSK		KGMDSK		KGMDSK		KGMDSK		KGMDSK	
	KVKK		KVKK		KVKK		KVKK		KVKK	
	Kurul Başkan ve üyelerine 375 sayılı KHK'nın ek 11 inci maddesi uyarınca belirlenmiş emsali personele mali ve sosyal haklar kapsamında yapılan ödemelerin iki katına kadar aynı usul ve esaslar çerçevesinde Cumhurbaşkanı kararı ile ödeme yapabilir.		NDK							

1.6. Türkiye'deki Bağımsız İdari Otoritelerin Denetimi

Bu bölümde; Türkiye'deki bağımsız idari otoritelerin idari ve mali denetimi anlatılacaktır.

1.6.1. İdari ve Mali Denetim

Bağımsız idari otoritelerin, idari yönden bağımsız olmaları sebebiyle, görev alanları kapsamında yaptıkları düzenleyici ve birel işlemler, hiyerarşik denetime veya vesayet denetimine tabi değildir fakat bunun dışındaki işlemleri yönünden idari ve mali denetime tabidirler. Bağımsız idari otoriteler; kanunen yetkili kılınan merciler idari ve mali yönlerden denetime tabi tutabilirler. Bu idari denetim; Cumhurbaşkanlığı adına Devlet Denetleme Kurumunca, ilgili ve ilişkili bakanlıklar adına ise bu bakanlıkların teftiş kurullarınca, mali denetim ise Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Sayıştay tarafından yapılabilmektedir.[48]

Türkiye'deki bağımsız idari otoritelerin denetimine ilişkin olarak, 3046 sayılı Bakan Yardımcılarının Mali Hakları ve Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanunun 19/A maddesinde yer alan; *"Bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar (10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dahil), Cumhurbaşkanınca, Cumhurbaşkanlığı veya bakanlıklarla ilgilendirilebilir. Söz konusu kuruluşların özel kanunlarında veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde bağlı, ilgili ve ilişkili olunan bakanlığa ya da bakana verilen yetki ve görevler ilgilendirilen bakanlık veya bakan tarafından kullanılır ve yerine getirilir. Bakan, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların (5018 sayılı Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dahil) her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir."* hükmünün incelenmesi de gerekmektedir.

Doktrinde; bu hükmün genel bir hiyerarşik denetim yetkisini çağrıştırdığı, oysa ki yerinden yönetim kuruluşu olan düzenleyici ve denetleyici kurumların ancak kanunla öngörülen hususlarda vesayet denetimine tabi tutulabileceği ve bu nedenle de söz konusu düzenlemenin Anayasa ile öngörülen "idarenin bütünlüğü" ve "yerinden yönetim" ilkelerine aykırılık teşkil ettiği yönünde görüşler bulunduğu gibi, Yürütme organının siyasal sorumluluğuna yol açacağından; bağımsız idari otoritelerin bütün işlevsel ve kurumsal

[48] Z. Çakmak, 2011, s.83-84.

faaliyetlerinin yürütme tarafından denetlenmesinin gerektiğini savunan yazarlar da bulunmaktadır.[49]

Kanımızca; 3046 sayılı Kanunun 19/A maddesi değerlendirilirken; bağımsız idari otoritelerin yerinden yönetim kuruluşları oldukları ve bu nedenle de idari vesayet denetimine tabi oldukları ve bu denetimin de sınırlarının belirli olmasının gerektiği hususu dikkate alınmalıdır. Bu bağlamda, bağımsız idari otoritelerin; düzenlemek ve denetlemek ile görevli oldukları alanlara ilişkin iş ve işlemlerinin değil ve fakat bunun dışındaki iş ve işlemlerinin idari diğer kamu kurumları bakımından söz konusu olduğu gibi ilgili ya da ilişkili Bakanlık denetimine tabi olması gerektiği söylenmelidir. Nitekim Danıştay içtihatlarında da; bağımsız idari otoritelerin görev alanları ve görevleri ile ilgili karar almasına müdahale anlamına gelmeyen, idarenin bütünlüğü ilkesinin uygulanmasına yönelik iş ve işlemlerinin denetlenmesi anlamına gelmeyen denetimlerinin, bu kurumların bağımsızlıklarına gölge düşürmeyeceği tespitinde bulunulmuştur.[50]

Buna ek olarak; 3046 sayılı Kanunun 19/A maddesi hükmünde öngörülen denetim neticesinde yaptırım uygulanma yetkisinin tanınmamış olduğu da Doktrinde ifade edilmektedir.[51]

1.6.2. Yargısal Denetim

Bağımsız idari otoritelerce alınan kararlar, yargı denetimine tabidir.[52]

Türkiye'deki bağımsız idari otoritelerden; Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun idari yaptırım kararlarına karşı 5809 sayılı Kanunun 62 nci maddesinde yer alan hüküm kapsamında, Sermaye Piyasası Kurulunun kararlarına karşı 6362 sayılı Kanunun 134 üncü maddesinde yer alan hüküm kapsamında, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu kararlarına karşı 5411 sayılı Kanunun 105 inci maddesinde yer alan hüküm kapsamında, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun idari yaptırım kararlarına karşı 4628 sayılı Kanunun 12 nci maddesinde yer alan hüküm kapsamında, Rekabet Kurumu kararlarına karşı 4054 sayılı Kanunun 55 inci maddesinde yer alan hüküm kapsamında, Kamu Gözetimi, Muhasebe ve

[49] R. Cengiz Derdiman, "Başbakanlık ve Bakanlık Teşkilatlarında Kanun Hükmünde Kararnamelerle Yapılan Değişiklikler ve Hukuki Sonuçları", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XIX, S.4, 2015, s.204.
[50] D. 5. D, T: 11.03.2009, E: 2006/8309, K: 2009/1212, D. 5. D., T: 11.03.2019, E: 2006/6386, K: 2009/1211.
[51] K. Gözler ve G. Kaplan, 2017, s.249.
[52] Z. Çakmak, 2011, s.90.

Denetim Standartları Kurumunun idari yaptırım kararlarına karşı 660 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 30 uncu maddesinde yer alan hüküm kapsamında, Nükleer Düzenleme Kurumunca verilen idari para cezalarına karşı 702 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 4/A maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan hüküm kapsamında idare mahkemelerinde, Kamu İhale Kurumunun kendisine yapılan şikayetler ile ilgili nihai kararlarına karşı da 4734 sayılı Kanunun 57 nci maddesinde yer alan hüküm kapsamında Türkiye Cumhuriyeti Mahkemelerinde dava açılabilir.

6698 sayılı Kanunun 17 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan hüküm uyarınca kişisel verilere ilişkin suçlar bakımından 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 135 ila 140 ıncı madde hükümleri uygulanacaktır.

1.7. Bağımsız İdari Otoriteler ile İlgili Meseleler

Bağımsız idari otoritelere ilişkin iki temel sorun bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, bağımsız idari otoritelerin Anayasanın 123 üncü maddesinde yer verilen ve doktrinde "idarenin bütünlüğü ilkesi" olarak nitelendirilen hüküm karşısında idare teşkilatı içinde nasıl konumlandırılacakları ve ikincisi ise bağımsız idari otoritelerin tamamına yakınının anayasal düzenleme konusu yapılmamasının bu kuruluşların meşruiyetlerini etkileyip etkilemediği hususudur.

1.7.1. İdarenin Bütünlüğü İlkesi Yönünden

Anayasanın 123 üncü maddesinin birinci fıkrasında, *"İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir."* hükmü yer almaktadır. Söz konusu hüküm doktrinde *"İdarenin bütünlüğü ilkesi"* olarak nitelendirilmektedir. Yargı organlarınca bu hüküm kapsamında verilen kararlarda, özerk hukuki statüye sahip bağımsız idari otoriteler de idarenin bütünlüğü ilkesi kapsamında ele alınmaktadır. Nitekim Anayasa Mahkemesinin bir kararında, *"... temel işlevi telekominikasyon alanındaki kamusal ve özel kesim etkinliklerini kurallar koyarak düzenlemek, konulan kurallara uyulup uyulmadığını izlemek, denetlemek ve bu kurallara uyulmaması halinde de ya doğrudan doğruya yaptırım uygulamak veya bazen de kanunlarda gösterilen yaptırımların uygulanması için adli mercileri harekete geçirmek olan Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, idarenin bütünlüğü içerisinde yer alan kamu tüzel*

kişiliğine sahip, görev alanına ilişkin sektörde kamu hukuku ilke ve düzenlemelerine bağlı olarak, kamu yararı amacıyla düzenleyici işlemler yapan, genel idare esaslarına göre faaliyet gösteren, gördüğü hizmet sürekli ve asli nitelik taşıyan bir kuruluştur"[53] denilmekle bu husus ifade edilmiştir.

Danıştay'ın aynı yönde kararı da *"Anayasa'nın ... idarenin bütünlüğü ilkesi, Merkez Bankasına tanınan bağımsızlık ve onun Başkanı için öngörülen teminat hükümlerinin, Merkez Bankasını genel idare bünyesi dışında Devlete yabancı bir organ olarak kabulüne olanak vermediğinden ..."* şeklindedir.

Bununla birlikte, Danıştay'ın bir başka kararında, *"T.C. Merkez Bankası, özel bir kanunla kurulmakla beraber, kamu iktisadi teşebbüsü sayılmadığına ve görev ve yetkilerini kullanırken, kendi teşkilatını kendisi oluştururken, personeli ile ilgili tasarrufta bulunurken merkezi idarenin idari vesayeti altında olmadığından hizmet bakımından yönetim kuruluşu olarak da nitelendirilemeyeceğine göre, Bankanın ne Başbakanlığın ne de bir Devlet Bakanlığının 'ilgili kuruluşu' olması ve bu nedenle 3046 sayılı Kanun kapsamında kabul edilmesi mümkün değildir. 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Kanununun 4. maddesinde yer alan 'Bankanın Hükümetle ilişkisi, Başbakan aracılığıyla sağlanır.' hükmü gereğince, Bankanın ancak Başbakanlık ile 'ilişkili' bir kuruluş olduğu söylenebilir ki, yasakoyucu tarafından yapılan bu niteleme, idari vesayeti içinde barındırmaması nedeniyle Bankanın bağımsız ve özerk yapısına daha uygun düşmektedir. Hemen belirtmek gerekir ki, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankasının, doktrinde 'bağımsız idari otorite' olarak nitelendirilen kuruluşlara benzer şekilde görev ve yetki alanı ile ilgili olarak merkezi idareden bağımsız kabul edilmesi ve bu açıdan 'ilişkili kuruluş' şeklinde değerlendirilmesi, Anayasada yerini bulan idarenin bütünlüğü ilkesini zedeleyici bir özellik arz etmemektedir. Zira 1211 sayılı kanunun 42.maddesinde; Başbakanın, Bankanın işlem ve hesaplarını denetlettirebileceği, Başbakanın bu hususta her türlü bilgiyi Bankadan isteyebileceği belirtilmiş olup, idarenin bütünlüğü ilkesini sağlamak açısından benzer araçlar mevzuatta merkezi idareye tanınmıştır."* ifadelerine yer verilmiştir.[54]

[53] AYM, T: 04.12.2014, E: 2013/84, K:2014/183, RG: 13.03.2014-29294.
[54] Danıştay İDDGK, T: 10.03.2005, E: 2005/74, K: 2005/68.

ULUSOY, bağımsız idari otoritelerin kuruluş kanunlarında "ilişkili" oldukları bakanlıkların öngörülmesinin bu kuruluşlar açısından idarenin bütünlüğü ilkesinin sağlanmış olduğu anlamına geldiğini söylemektedir.[55] Biz de bu görüşe katılmaktayız.

Sonuç olarak, yargı kararları ile doktrindeki konuya ilişkin görüşlere bakıldığında, bağımsız idari otoritelerin kamu kurumları ile aynı statüde değerlendirildikleri görülmektedir. Örneğin Uyuşmazlık Mahkemesinin bir kararında SPK'nın bir kamu kurumu olduğu ve yerine getirmiş olduğu faaliyetlerin de kamu hizmeti taşıdığı ifade edilmiştir.[56] Danıştay'ın bir kararında da Sermaye Piyasası Kurulu, *"tüzel kişiliği haiz kamu kuruluşu"* ve *"kamu kurumu"* olarak nitelendirilmiştir.[57] Doktrinde bu yönde görüşü savunanlara da Günday örnek olarak verilebilir.[58]

1.7.2. Anayasal Meşruiyet Yönünden

5018 sayılı Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde sayılan bağımsız idari otoriteler, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu dışında, Anayasal düzenlemelere konu edilmemiştir. Bu durumun onların meşruiyet ve yetkilerine olumsuz bir etkisinin bulunmadığı fakat anayasal düzenlemeye konu edildikleri takdirde siyasi etkilerden korunabilecekleri ve gelecek bakımından teminat elde edebilecekleri söylenmektedir.[59]

Buna ek olarak, Doktrinde, bağımsız idari otoritelerin idare teşkilatımız içinde yer almalarının mümkün olmadığı zira Anayasanın 123 üncü maddesinin birinci fıkrasında yer alan hükmün buna engel teşkil ettiği, anılan madde hükmünde öngörülen türdekiler dışındaki kurum ve kuruluşların idari yapımız içinde yer alamayacağı da ileri sürülmektedir. Konuya ilişkin olarak ATAY, *"Temel hak ve hürriyetlerin idare karşısındaki güvencelerinin arttırılması, piyasa ekonomisinin düzenlenmesi, haberleşme ve iletişim alanlarında merkezi yönetimin hiyerarşi ve vesayet denetimine tabi olmayan bağımsız, idari ve mali bakımdan özerk kuruluşların oluşturulması yasayla düzenlenebilir. Yasada kuruluşun teşekkülünde, görev ve yetkilerinin ifasında bağımsızlığını ve özerkliğini sağlayıcı hükümler gösterilir. Bu tür kuruluşlara görev ve yetkileriyle orantılı olarak gelir sağlanır."* şeklinde bir hükmün

[55] Ali Ulusoy, "Bağımsız İdari Kurumlar", Danıştay Dergisi, Sayı 100, Ankara, 1999, s.5. (Kaynakça: s.3-17)
[56] Uyuşmazlık Mahkemesi, T: 27.11.1989, E: 1989/24, K: 1989/30, RG: 24.12.1989-20382.
[57] D. 1. D., T: 25.11.1996, E: 1995/6027, K: 1996/7741.
[58] Metin Günday, Rekabet Hukuku ve Yargı Sempozyumu, Ankara, 1999, s.61.
[59] P. Sabourin, "Les autorites administratives independantes", in Colliard et Timsit (sous direetion de), Les autorites administratives independantes, 1988'den Aktaran, T. Tan, 2018, s.207.

Anayasanın 123 üncü maddesine eklenmesinin meseleye çözüm getirebileceğini söylemektedir.[60]

Kanımızca, bağımsız idari otoritelerin Anayasada düzenlenmeleri onların meşruiyetlerini güçlendirebilir ise de Anayasal düzenlemelerde yer bulmamalarının tek başına meşruiyetlerini zedeleyici bir nitelik taşıdığı söylenemez. Bununla birlikte, bağımsız idari otoritelerin Anayasada düzenlenmeleri ve hatta bağımsız ve özerk olduklarına ilişkin hükümlerin Anayasada yer almasını, onların meşruiyet ve bağımsızlıklarını perçinleyecektir.

[60] Ender Ethem Atay, Fransız Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler Ve Türk Hukukunda Uygulanabilirliği Sorunu, Yayınlanmamış Doçentlik Çalışması, Ankara, 2000, s.448 vd.

İKİNCİ BÖLÜM

GÖRSEL-İŞİTSEL YAYINCILIK ALANINDAKİ AVRUPA BİRLİĞİ POLİTİKALARI İLE ABD, FRANSA VE İNGİLTERE'DE GÖRSEL-İŞİTSEL YAYINCILIK ALANINDAKİ BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

Bu bölümde, görsel-işitsel yayıncılık alanındaki Avrupa Birliği politikaları ile Anglo-Sakson hukukunun temsilcileri olan ABD ve İngiltere'de ve Kıta Avrupasını temsilen de Fransa'da görsel-işitsel yayıncılık sektörünü düzenleme ve denetleme yetkileri bulunan FCC, CSA ve OFCOM hakkında bilgiler verilecek, açıklama ve değerlendirmelerde bulunulacaktır.

2.1. Görsel-İşitsel Yayıncılık Alanındaki Avrupa Birliği Politikaları

AB mevzuatını oluşturan kurucu anlaşmalardan olan Roma Antlaşmasında, görsel-işitsel yayıncılık alanına ilişkin olarak doğrudan bir düzenleme yer almamaktadır. Televizyon yayınları ise, bir hizmet olarak düzenlenerek hizmetlerin serbest dolaşımı bölümünde yer bulmuştur. Anılan Antlaşmanın 128 inci maddesi ile kültür ve görsel-işitsel yayıncılık alanı düzenlenmiştir. Söz konusu hükme göre;

"AT, üye devlet kültürlerinin ortak kültür mirasını da dikkate alarak ulusal ve bölgesel çeşitliliklere saygı kapsamında yaygınlaşmasına katkıda bulunur.

AT, Avrupa halklarının kültürlerinin ve tarihlerinin tanınmasının ve yaygınlaştırılmasının geliştirilmesi, önemli kültürel değerlerin Avrupa düzeyinde korunması, ticari nitelikte olmayan kültürel alışveriş ve görsel-işitsel sektörü de içeren sanatsal ve edebi eserler konularında üye devletler arasındaki işbirliğini teşvik etmeyi amaçlar.

AT ve üye devletler kültür alanında üçüncü ülkelerle ve özellikle Avrupa Konseyi olmak üzere uluslararası uzman örgütlerle işbirliğini destekler.

AT, Antlaşmanın diğer hükümleri uyarınca yürüteceği faaliyetlerde özellikle kendi içindeki kültürlerin çeşitliliğini gözetmek ve teşvik etmek için kültürel boyutları dikkate alır."[61]

AB görsel-işitsel yayıncılık politikası; Sınır Tanımayan Televizyon Direktifi ve MEDIA programları başta gelmek üzere görsel-işitsel yayıncılığı destekleyen programlardır.[62]

[61] Didem Çabuk, "Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecinde Türkiye'de Medya Politikalarının Dönüşümü, Gümüşhane Üniversitesi İletişim Fakültesi Elektronik Dergisi", C.2, S.1, 2013, s.31.
[62] D. Çabuk, 2013, s.32.

1987 yılında yürürlüğe giren "Sınır Tanımayan Televizyon Yönergesi" (Television Without Frontiers Directive-TWF) televizyon hizmetlerinin topluluk içinde serbest dolaşımı, yayınların alım ve yeniden iletimi özgürlüğü, insan onurunun, küçüklerin ve tüketicinin korunması (reklamlar), Avrupa eserlerinin ve bağımsız yapımcıların eserlerinin desteklenmesi ve cevap hakkı gibi çok sayıda kamu çıkarı gözeten hedefler açısından asgari bir uyumu sağlamayı amaçlamaktadır.[63]

Sınır Tanımayan Televizyon Direktifi, görsel-işitsel sektörün, teknolojideki ve pazardaki gelişmeler ile yakınsamadan kaynaklanan değişen alışkanlıklara ayak uydurmasını sağlamak üzere ilk olarak 1997 yılında revize edilmiştir. Yönergedeki ikinci değişiklik çalışmaları 2000 yılında başlatılmış ve kapsam alanı yeni teknolojileri içerecek şekilde hazırlanan, bir çok hükümde, özellikle reklamlara ilişkin olanlarda serbestleşmeye imkan tanıyan yeni yönerge taslağı, "Görsel-işitsel Medya Hizmetleri Direktifi" adını alarak 18 Aralık 2007 tarihli AB Resmi Gazetesinde yayınlanmış ve 19 Aralık 2007 tarihi itibariyle yürürlüğe girmiştir.[64] Yeni Direktif ile; program akışlı, geleneksel televizyon yayın hizmetlerine ek olarak, program akışsız, isteğe bağlı, televizyon benzeri görsel-işitsel medya hizmetleri de kapsama alınmıştır. Bu minvalde, iki sütun üzerinde inşa edilen Direktif hükümleri, televizyon hizmetleri için daha katı ve ayrıntılı buna karşın, isteğe bağlı medya hizmetleri bakımından, gelişimini desteklemek amacıyla, ayrıntılı kurallar getirilmekten kaçınılmıştır.[65] Görsel-İşitsel Medya Hizmetleri Direktifi en son, 10.03.2010 tarihli ve 2010/13 sayılı Direktif ile güncellenmiştir. Söz konusu Direktifin; 2/a maddesinde Görsel-İşitsel Medya Hizmetleri; *"Medya hizmet sağlayıcısının editoryal sorumluluğu altında olan ve temel amacı kamunun genelini bilgilendirmek, eğlendirmek ve eğitmek için 2002/21/EC sayılı Yönergenin 2(a) maddesinin anlamı çerçevesinde elektronik iletişim şebekeleri yoluyla program sağlamak olan ve Kurucu Antlaşmanın 49 ve 50. maddelerinde tanımlanan bir hizmet anlamına gelmektedir. Bu tür bir görsel-işitsel medya hizmeti, 40 bu maddenin (e) bendinde tanımlanan bir televizyon yayını veya bu maddenin (g) bendinde tanımlanan isteğe bağlı bir görsel-işitsel hizmet ve/veya; görsel-işitsel ticari iletişim anlamına gelmektedir."* şeklinde tanımlanmıştır. Buna ek olarak Direktifte; programın, editoryal sorumluluğun, medya hizmet sağlayıcısının, televizyon yayınının, yayıncının, isteğe bağlı görsel-işitsel medya hizmetinin, görsel-işitsel ticari

[63] https://www.rtuk.gov.tr/ab-bunyesinde-yurutulen-faaliyetler/3822/896/ab-bunyesinde-yurutulen-faaliyetler.html (13.06.2019)
[64] https://www.rtuk.gov.tr/ab-bunyesinde-yurutulen-faaliyetler/3822/896/ab-bunyesinde-yurutulen-faaliyetler.html (13.06.2019)
[65] https://www.rtuk.gov.tr/ab-bunyesinde-yurutulen-faaliyetler/3822/896/ab-bunyesinde-yurutulen-faaliyetler.html (13.06.2019)

iletişimin, televizyon reklamının, gizli görsel-işitsel ticari iletişimin, program desteklemesinin, tele-alışverişin, ürün yerleştirmenin tanımlarına yer verilmiştir. Yönetmeliğin 1/n maddesinde Avrupa eserlerine yönelik olarak getirilen hüküm, Direktifin 1997 yılındaki hali ile aynıdır. Direktifin 1/n maddesinde Avrupa eserleri ile; *"Avrupa Birliğine Üye Devletler ile Avrupa Konseyi'nin Sınırötesi Televizyon Sözleşmesine taraf olan Devletler tarafından ve Üye Devletler ile üçüncü ülkeler arasında akdedilen ikili yapım anlaşmaları çerçevesinde geliştirilen ve AB menşeli yapımcıların toplam bütçesinin yarısından fazlasını karşıladıkları eserler"* kastedilmiştir.[66]

Avrupa Birliğinin Görsel-İşitsel politikalarının dayandığı sütunlardan bir diğeri de; MEDIA programlarıdır. Söz konusu program; Avrupa Komisyonunca 1987'de kurulmuştur. 1991 yılından başlanarak 4 MEDIA programının daha yürürlüğe konulmuştur.

[66] Emel Sapmaz, Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türkiye'de Görsel-İşitsel Medya Mevzuatı ve Karşılaşılan Sorunlar, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Uzmanlık Tezi, Ankara, 2011, s.42.

2.2. FCC (Federal Communications Commission)

Bu bölümde öncelikle FCC'nin kuruluşuna ilişkin bilgiler verilecek ve ardından da teşkilat yapısı ile görev ve yetkilerine ilişkin bilgiler verilecektir. Bunun akabinde de FCC'nin düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama yetkilerine ilişkin bilgiler verilecek ve bağımsız olup olmadığına ilişkin açıklama ve tespitlerde bulunulacaktır.

2.2.1. Kuruluşu

1934 tarihli *"İletişim Kanunu"* ile 1927 tarihli *"Radyo Kanunu"* ile kurulan FRC lağvedilmiş ve bir bağımsız idari olan FCC (Federal Communications Commission) kurulmuştur.[67] FCC'nin yetkisi, ABD'nin 50 eyaleti ile Columbia, Puerto Rico, Guam Bölgeleri ile Virgin Adaları'nı kapsamaktadır. FCC, anılan yerlerdeki radyo, televizyon, tel, uydu ve kablo vasıtasıyla gerçekleştirilen eyaletlerarası ve milletlerarası iletişimi düzenler. [68]

FCC, doğrudan Kongre'ye karşı sorumludur ve ABD'nin iletişim kanunları, yönetmelikleri ile teknolojide meydana gelen yenilikler bakımından öncelik taşıyan bir otoritedir.[69]

2.2.2. Teşkilat Yapısı

İletişim Kanununun 4 üncü maddesinde yer alan hüküm uyarınca, FCC, 5 üyeden oluşmaktadır. Söz konusu madde hükmü uyarınca FCC üyeleri ABD vatandaşı olmak zorundadır ve bu üyeler ABD Başkanı tarafından önerilip Senato tarafından onaylanır. Üyeler medya ile menfaat ilişkisi bulunmayan alanında birikimli ve söz sahibi kişiler arasından seçilmektedir. Üyelerin görev süreleri 5 yıl olup hepsinin görev süreleri aynı anda değil ve fakat kademeli olarak sona ermektedir, üçten fazla komisyon üyesi aynı siyasi partiden olamaz. FCC Başkanı ise Komisyon üyeleri arasından ABD Başkanı tarafından atanmaktadır.[70]

---

[67] Neslihan Koç, ABD, İngiltere ve Fransa'da Yayınların Düzenlenmesi ve Yayın İçeriği İhlallerine Karşı Yaptırımlar, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Uzmanlık Tezi, Ankara, 2011, s.28.

[68] https://www.fcc.gov/about/overview (13.06.2019)

[69] İlker Erdoğan ve Leyla Budak, Anglo Amerikan Eğlence Endüstrisinde Televizyon Program Formatları, İstanbul, 2016, s.86.

[70] Sena Coşkun, "Görsel-İşitsel Yayıncılığın Denetlenmesi Bağlamında ABD, Japonya ve Rusya'daki Son Düzenlemeler", Gümüşhane Üniversitesi İletişim Fakültesi Elektronik Dergisi, C.5, S.1, 2017, s.480.

FCC, yedi bürosu ve on ofisi vasıtasıyla,[71] sadece iletişim sektöründe öncü bir bağımsız idari otorite değil, aynı zamanda dünya ölçeğinde 1980 yıllarında iletişim sistemlerinde oluşan dönüşümde başrolü oynamaktadır.

FCC bürolarının görevleri şu şekildedir:

- Tüketici ve Hükümetle İlişkiler Bürosu, Tüketici ile ilgili her türlü soruya ve tüketici eğitim materyallerini dağıtmaya yönelik şikayetlere cevap verme hususlarını ele alır.

- Uygulama Bürosu, FCC kuralları, emirleri ve yetkilendirmelerine ilişkin bilgilendirme yapar.

- Uluslararası Büro, FCC'nin uluslararası telekomünikasyon politikaları ve ilişkilerini yönetir.

- Medya Bürosu, Amerika Birleşik Devletleri ve bölgelerinde kablolu televizyon, televizyon ve radyo yayıncılığı dahil olmak üzere elektronik medya ile ilgili politika ve lisans programları geliştirir, önerir ve yönetir.

- Kamu Güvenliği ve Ulusal Güvenlik Bürosu, Kamu güvenliği iletişimi, ABD vatandaşlarının ihtar edilmesi ve uyarılması, hükümet operasyonlarının ve operasyon planlamalarının sürekliliği, afet yönetimi koordinasyonu ve sosyal yardım gibi konuları ele alır.

- Kablosuz Telekomünikasyon Bürosu, Tüm FCC yerel kablosuz telekomünikasyon programları ve politikalarını yönetir. Kablosuz iletişim hizmetleri arasında hücresel, çağrı, kişisel iletişim hizmetleri, kamu güvenliği ve diğer ticari ve özel radyo servisleri bulunur. Bu büro ayrıca, spektrum ihaleleri için rekabetçi teklif otoritesinin uygulanmasından sorumludur.

- Kablo Rekabet Bürosu, FCC'nin ortak taşıyıcılarla ilgili politikalarını (tüketicilere ve işletmelere uzun mesafeli ve yerel hizmet sağlayan şirketler) yönetir. Bu şirketler ses, veri ve diğer telekomünikasyon iletim hizmetleri gibi hizmetler sağlar.

Yukarıda sayılan bürolara görevlerinde yardımcı olan ofisler ise şöyledir: İdare Hukuku Hakimleri Ofisi, İletişim Sektöründe İş Fırsatları Ofisi, Mühendislik ve Teknoloji Ofisi, Genel Kurul Ofisi, Genel Teftiş Ofisi, Yasama ile İlgili İşler Ofisi, İdari Müdür Ofisi, Medyayla İlişkiler Ofisi, Stratejik Planlama ve Politika Ofisi, Personel ve İnsan Kaynakları Ofisi.[72]

[71] https://www.fcc.gov/about-fcc/organizational-charts-fcc (13.06.2019)

[72] Nilgün Yalçın, Radyo ve Televizyon Alanının Düzenlenmesi ve Denetlenmesinden Sorumlu Kurulların Özerkliği ve Bağımsızlığı, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Uzmanlık Tezi, Ankara, 2011, s.84.

2.2.3. Görev ve Yetkileri

ABD'nin eyaletler arası ve uluslararası radyo, televizyon, uydu, kablo ve tel ile yapılan iletişim FCC (Federal Communications Commission) tarafından düzenlenir.[73] FCC'ye; Kanuna aykırı olmamak üzere, Kanun hükümlerinin yerine getirilmesi ve enterferansın önlenmesine ilişkin düzenlemeler yapma yetkisi tanınmıştır.[74] FCC'nin yetkileri, Kanunun 303 üncü maddesinde sayılmıştır. Buna göre FCC;

" – Yayın istasyonlarına verilecek frekansları saptar,

- İstasyonlar arası enterferansı önlemek için Kanuna aykırı olmayan düzenlemeler yapar,

- Radyo ve televizyon kuruluşlarına lisans verir ve

- Kanun hükümlerini yürütmek için düzenlemeler yapar."[75]

Coase ise Komisyonun, lisans başvurusunda bulunarak lisans alan yayın istasyonlarına uygun frekans tahsisi yapmasını, yayıncılık tarihi bakımından en önemli fonksiyonu olarak görmektedir.[76]

2.2.4. Bağımsız İdari Otoritelerin Ortak Özellikleri Yönünden İncelenmesi

2.2.4.1. FCC Bağımsız Mıdır?

1927 yılında çıkarılan "Radyo Kanunu" ile oluşturulan Federal Radyo Komisyonu (Federal Radio Commission – FRC), 1934 tarihli "İletişim Kanunu" ile lağvedilerek bir bağımsız düzenleyici kurum olan Federal İletişim Komisyonu (FCC) kurulmuştur.[77] FCC'nin bağımsız bir kurum olup olmadığının tespiti hususunda, üyelerinin hangi merci tarafından atandığı ve hangi yöntemle atandığı önem taşımaktadır. Kurul üyelerinin tamamının Başkan

[73] https://www.fcc.gov/about/overview (13.06.2019)
[74] N. Koç, 2011, s.76.
[75] Sena Coşkun, Radyo ve Televizyon Yayın Hizmetlerinde Denetim, Ankara, 2018, s.243.
[76] R. Coase, "The Federal Communications Commission", The Journal of Law and Economics, 2013, 56 (4)'ten Aktaran, a.g.e., s.243.
[77] Belmas ve Overbeck, 2012'den Aktaran, S. Coşkun, 2017, s.479, Kayıhan İçel, Kitle İletişim Hukuku, Beta Basın Yayın Dağıtım A.Ş., İstanbul, 2015, s.361, A. Vahap Darendeli, İdari Ceza Hukuku Açısından Görsel-İşitsel Medya Alanındaki İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi, Ankara, 2013, s.121.

tarafından seçilmektedir. Bununla birlikte üyelerin halk tarafından seçilen senato tarafından onaylanmasının, bu yöntemi demokratik hale getirdiği yorumu yapılmaktadır.[78]

FCC'nin tarafsızlığına ilişkin değinilmesi gereken bir diğer husus da üyelerin siyasi partilere üye olabilmesidir. Üyelerin seçiminin demokratik olduğu kabul edilse bile, onların üçünün aynı siyasi parti üyesi olabilmelerinin, FCC'yi iktidarın uzantısı haline getirebileceği ve buna ek olarak Komisyon üyelerinin tamamının da Başkan tarafından atanmasının da FCC üyelerinde Başkana sadakat duygusu geliştirebileceği ve kararlarında iktidar eğilimli bir tavır takınabilecekleri, bu durumların da FCC'nin bağımsızlığını zedeleyebileceği söylenmektedir.[79]

Komisyonun gelirlerini lisans ve ceza ücretleri oluşturduğundan FCC bu bağlamda merkezi idareye bağlı değildir.

FCC üzerinde herhangi bir vesayet denetimi bulunmamakta ise de üyeleri Başkan tarafından görevlerinden alınabilmektedir.[80]

Kanımızca, tüm bu açıklamalar doğrultusunda FCC'nin bağımsızlık özelliğinin bulunmadığını söylemek yanlış olmayacaktır.

2.2.4.2. Düzenleme Yetkisi

FCC'nin düzenleme yetkisi, kaynağını, 1934 tarihli İletişim Kanununun 303 üncü maddesinden almaktadır. Kanunun 303 üncü maddesinde 24 başlık altında FCC'nin yetkileri sıralanmıştır. Bu yetkilerden biri de *"Kanun hükümlerini yürütmek için düzenlemeler yapmak"* tır.

2.2.4.3. Denetleme Yetkisi

1934 tarihli İletişim Kanununda radyo ve televizyon yayıncılığının bir kamu hizmeti niteliği taşıdığı düzenlenmiştir. Yayın yapmak isteyenlere FCC tarafından lisans verilmektedir. Kanunun 307 nci maddesinde; FCC tarafından yayın lisansı verilmesinin şartları düzenlenmiştir. Buna göre FCC; kamu yararının bulunması, kamu düzeni ve ihtiyacına yaraması durumunda talepte bulunanlara yayın lisansı verecektir. FCC, lisans verme yetkisini

[78] Sacide Vural, Kitle İletişiminde Denetim Stratejileri, Ankara, 1994, s.45.
[79] Jale Sarmaşık, Radyo ve Televizyon Yayınlarını Denetim Yöntemleri, Marmara Üniversitesi İletişim Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1993, s.45.
[80] Süheyla Öksüz, Küreselleşmede Nasıl Bir Medya Düzeni, Ankara, 2003, s.14.

kullanırken bazı ilkeleri göz önünde bulunduracaktır. Bunlara örnek olarak; haberleşmede tekelleşmenin önlenmesi ve tarafsızlığın gözetilmesi suretiyle karşıt görüşlere yer verilmesi yönündeki ilkeler örnek verilebilir. FCC, anılan ilkelerin denetimini de yapmaktadır.

Yayıncıların uymaları gereken söz konusu genel ilkeler şu şekildedir:

- Kamu Yararı İlkesi; Kamu malı olan frekansları kullanan yayıncıların, kamu yararını önceleyerek yayın yapmalarına ilişkin ilkedir.

- Hakkaniyet İlkesi; Yayıncıların kamuyu ilgilendiren konularda konunun tüm taraflarının görüşlerini yansıtarak taraflı davranmaktan kaçınmalarına dair ilkedir.

- Adayların Yararlanma Hakkı Kuralı; Yayıncıların, kamu görevlerine ilişkin yapılacak seçimlerde, yayın istasyonlarını, adayların tümüne ücret karşılığı ve eşit olarak kullanmaları zorunluluğunu ifade eden ilkedir.

- Eşit Fırsat Kuralı; Kamu görevi için yapılacak seçimlerde yayıncıların adaylara ekranlarda eşit süre vererek onların eşit imkanlarda yani diğer bir deyişle eşit şekilde ekranlarda yer alabilmelerini sağlamalarına dair kuraldır.

Bu genel ilkelere ek olarak;

- Radyo ve televizyon gazeteciliği olarak nitelendirilen yayınlarda, asılsız haber ve haber çarpıtmaya ilişkin yasaktır,

- Sakıncalı program olarak değerlendirilen programlardan; kanunsuzluğu teşvik edici olanlar kolluk güçlerince, müstehcen, uygunsuz ve bayağı olan programlar ise FCC denetimine tabidir. Buna göre müstehcen yayınların yapılması yasak iken uygunsuz ve bayağı yayınlar gece saat 10'dan sabah saat 6'ya kadar yapılabilir.[81]

- Bunlara ek olarak 1990 tarihli Çocukların Televizyon Kanununda eğitici ve öğretici nitelikte çocuk programlarının sürelerin artırılması ile reklam sürelerine ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. Buna göre,

Yayın istasyonlarının, lisans sahibi oldukları süre boyunca çocuklara yönelik eğitici ve bilgilendirici yayınlar yapmak zorunluluğu bulunmaktadır. Anılan yayınlar, 16 yaşından küçük çocukları eğitmeye ve bilgilendirmeye yönelik olarak haftada en az 3 saat ve 30 dakikadan az olmamak üzere saat 07-22 saatleri arasında yapılmalıdır.

[81] S. Coşkun, 2017, s.481-482.

12 yaş ve altındaki çocuklara yönelik yapılan yayınların süresinin, hafta içleri bir saatlik yayınlar için 12 dakika, hafta sonları ise bir saatlik yayınlar için 10,5 dakikayı geçemeyeceği öngörülmüştür.[82]

Radyo ve televizyon yayınlarında sigaranın, tütün ve dumansız tütün ile çiğneme tütününün reklamının yapılmasının yasak olduğu da bir diğer yasaktır. Ancak sigara aksesuarları ile alkollü içeceklerinin yasak olduğuna ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır.

FCC'den lisans alan radyo ve televizyon istasyonlarının ayrıca, yayınlayacakları yarışmalara ilişkin olarak tam ve doğru vermek zorunda oldukları düzenlenmiştir.[83]

2.2.4.4. Yaptırım Uygulama Yetkisi

Yayın içeriği ihlallerinde FCC Uygulama Bürosu tarafından uygulanacak yaptırımlar ise şu şekildedir:

- Uyarı mektubu,

- Para Cezası,

- Yayın lisansının yeni koşullarda yenilenmesi ve

- Yayın lisansının tamamen iptali.

Bu yaptırımlara ek olarak FCC, uygulamada *"kaş kaldırma yoluyla program düzenleme"* (regulation by raised eyebrow) adı verilen, kaygılandığı yayınlara ilişkin olarak ilgili yayıncıya uyarı mahiyetinde bir mektup yazma yoluna gidebilmektedir.[84]

Yayın ilkelerinin ihlali durumunda yaptırım uygulanma süreci şöyledir:

"Süreç, izleyici şikayetleri ile başlamaktadır. Şöyle ki; FCC personeli, ihlalin bulunup bulunmadığı yönlerinden değerlendirme yapabilmek için her bir şikayeti ayrı ayrı değerlendirmekte ve şikayet bildirisinde şikayet konusu ile ilgili yeterince bilgi verilip verilmediğini araştırmaktadır. Söz konusu ilk inceleme sonucunda, şikayetle ilgili yeterince bilgi verilmediğinin anlaşılması durumunda, şikayetçiden eksik bilgileri tamamlaması ve

[82] N. Koç, 2011., s.33-34.
[83] a.g.e., s.34.
[84] D.R. Pember, Mass Media Law, (4. Edition), Lowa:Dubuque, 1987'den Aktaran, Ahmet Çiftçi, Uluslararası Hukuk Açısından Radyo ve Televizyon Hukuku, Ankara, 1999, s.43-44.

yeniden şikayette bulunması istenmektedir. İhlal bulunduğu kanaatine varılması durumunda yayıncı kuruluşa bir bildirim yapılmak suretiyle inceleme başlatılmaktadır. İhlal bulunmadığı kanaatine varılması durumunda ise şikayetçiye, şikayetinin reddedildiği bildirilmektedir. Bu durumda şikayetçinin kararın yeniden gözden geçirilmesini isteme veya yeni bir başvuru olarak FCC'ye (Komisyona) başvurma hakkı bulunmaktadır. Bu başvuru karşısında FCC ihlale konu programın müstehcen, uygunsuz veya bayağı içerikte olduğu kanısına varırsa yayıncı kuruluşa, FCC kurallarının ihlal edildiği ön bulgusunun bulunduğunu gösteren 'Sorumluluk Bildirimi' verebilmektedir. Bu ön bulgunun onaylanmasından sonra yayıncı kuruluşun yayın lisans hakları azaltılabilmekte veya yayın lisansı iptal edilebilmektedir."[85]

2.3. CSA (Conseil Supérieur de l'audiovisuel)

Çalışmamızın bu başlığı altında, CSA'nın kuruluş sürecine ilişkin bilgiler verilecek ve teşkilat yapısı ile görev ve yetkilerinde bahsedilecektir. Daha sonra, CSA'nın bağımsızlık özelliğine ve düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama yetkilerine ilişkin açıklamalarda bulunulacaktır.

2.3.1. Kuruluşu

CSA, Fransız görsel-işitsel yayıncılığının geçirdiği belirli aşamalar neticesinde kurulmuştur. Günümüzde görsel-işitsel yayıncılıkta çoğulcu bir yapının hâkim olduğu ve kamu görsel-işitsel yayıncılığı ile özel sektör görsel-işitsel yayıncılığının faaliyet gösterdiği Fransa'da, TEKİNALP'e göre görsel-işitsel yayıncılıkta başından beri devletçi bir zihniyet egemen olmuştur. Yazar, görsel-işitsel yayıncılıkta devlet tekelinin ortadan kaldırılmasından sonra bile hükümetlerin siyasi anlamda görsel-işitsel yayıncılık sektörünü kontrol etme eğiliminde olduklarını söylemektedir.[86] ÇAPLI'ya göre de devlet tarafından görsel-işitsel yayıncılık alanına yapılan müdahalelerin, Fransa'da millet kavramının güçlendirilmesinde bir vasıta olarak görüldüğünden doğal karşılanmıştır. Ayrıca yazar, görsel-işitsel yayıncılık sektöründeki kanuni düzenlemelerin 1959, 1964, 1972, 1974 ve 1986 yıllarında yapıldığını ve bu tarihlerin hemen tamamının seçim tarihleriyle aynı doğrultuda olduğunu belirterek bu durumu; "her seçimde değişen iktidar tablosunun sonucunun doğrudan iletişim sektörünün

[85] N. Koç, 2011, s.35.
[86] Şermin Tekinalp, Camera Obscura'dan Synopticon'a Radyo ve Televizyon, İstanbul, 2003, s.160.

düzenlenmesine yansıması anlamına gelmektedir" şeklinde açıklamakta ve bunun da görsel-işitsel yayıncılık sektöründe belirsizliklere ve istikrarsızlıklara yol açtığını söylemektedir.[87]

Fransa'da milli kültüre önem atfedilmesi ve bu kapsamda yabancı kültür saldırılarına karşı güçlü ve milli bir görsel-işitsel sektör oluşturulmasına yönelik kararlı tutum ile liberalizmin "bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler" ilkesinin devamlı çatışma durumunda olduğunu söyleyen PEKMAN, bu durumun hem sosyalistlerin iktidarda olduğu dönemde hem de sağ partilerin iktidar oldukları dönemde yaşandığını belirtmekte ve bu süreci "ekonomik hedeflerle hareket eden ancak etkin bir kültür politikası çerçevesine sahip kontrollü bir deregülasyon süreci" olarak nitelendirmektedir.[88] Öztekin'e göre, bu açıdan bakıldığında Fransa'da denetimli bir çoğulcu yayıncılık modeli hakimdir, Biz de bu görüşe katılmaktayız.[89]

Fransa'da ilk kamu görsel-işitsel yayıncılığı; 1920 yılında özel bir telsiz telgraf şirketi olan Compagnie Sans Fils (CSF)'ye bağlı olarak kurulan Radio France tarafından 21 Haziran 1921'de yapılmıştır.[90]

24 Kasım 1923'te çıkarılan ve hem kamu yayıncılarına hem de özel sektör yayıncılarına uygulanacağı öngörülen bir kararname ile üç tip yayın istasyonu belirlenmiştir:

1) Kamu kurumları ve mahalli idarelerin resmi görevlerini yerine getirmek için kurdukları yayın istasyonları,

2) Halka yayın yapan devlet radyoları,

3) Benzer amaç ve hedefle program yapan özel radyolar.

SARMAŞIK, özel radyoların 1941 yılında Vichy Hükümetince imtiyazlarının kaldırılması ve tesislerinin askeri amaçlarla kullanılmak için devralınmasına dek yayınlarına devam ettiğini ve lisansları iptal edilen bazı radyo istasyonlarının zararlarının savaştan sonra devlet tarafından ödendiğini, diğer bazı radyo istasyonlarının ise düşmanla işbirliği yapmaları gerekçesiyle tazminat alamadıklarını ve sorumlularına hapis cezası verildiği, 1944'te özel yayın

[87] Bülent Çaplı, Televizyon ve Siyasal Sistem, Ankara, 2001, s.136.
[88] Cem Pekman, Televizyonda Özelleşme: Avrupa'da Yayıncılığın Değişim Süreci, Beta Basım Yayım, İstanbul, 1997, s.70-71.
[89] Hülya Öztekin, Radyo ve Televizyon Alanının Düzenlenmesi ve Denetlenmesinde Yeni Eğilimler ve Yönelimler (ABD, Batı Avrupa ve Türkiye Örnekleri Üzerine Karşılaştırmalı Çalışma), Radyo Sinema Televizyon Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Kayseri, 2007, s.84.
[90] Noam Eli, Television in Europe, Oxford University Press, New York, 1991'den Aktaran, a.g.e., s.84.

istasyonlarının kalmadığı ve bir yıl sonra da devletçe verilen tüm lisansların iptal edildiğini belirtmektedir.[91]

1931 yılında deneme yayını şeklinde yapılan televizyon yayını ise Fransa'da yapılan ilk kamu televizyon yayıncılığı niteliğindedir. Fransa'nın bütününü kapsayacak şekilde bir şebeke kurma çalışmalarına ise İkinci Dünya Savaşı'nın başlamasıyla ara verilmek durumunda kalınmıştır. Savaş döneminde yayıncılık faaliyetleri devlet tekelinde yürütülmüştür.[92]

23 Mart 1945 tarihli kanunla Enformasyon Bakanlığı'na bağlı olarak Fransız Radyo Ofisi kurulmuştur.[93] ÖZTEKİN, bu ofisin, RTF'nin 1959 yılında kurulmasına kadarki süreçte radyo yayınları üzerinde tekel konumunda olduğunu söylemektedir.[94]

1964 yılına gelindiğinde, Fransız Radyo Televizyon Kurumu (Office de la radio-télévision française-ORTF) kurulmuştur. Bu dönemde, nispeten özerk bir kuruluş olan ORTF eliyle görsel-işitsel yayıncılık faaliyetleri yürütülmüştür. Görsel-işitsel yayıncılık faaliyetleri hakkında ayrıca Kültür Bakanlığının vesayet denetimi yetkisi de bulunmaktaydı.[95]

1974 yılında ORTF dağıtılarak yedi ayrı devlet şirketi oluşturulmuştur.[96] Bunlardan; "TF1", "Antenne 2"" ve "FR3" televizyon kanalı, "radio france" radyo kanalı olarak kurulmuştur.[97]

29 Temmuz 1982 tarihli ve 82-652 sayılı Görsel-İşitsel İletişime Dair Kanun ile, özel sektöre televizyon yayıncılığı alanında faaliyet gösterme imkanı tanınmış ve Görsel-İşitsel İletişim Yüksek Komisyonu (HACA-La Haute Autorité de la communication audiovisuelle) kurulmuştur. Komisyonun, "televizyon yayıncıları ile siyasi iktidar arasında bir tür tampon görevi görmesi" hedeflenmiştir. Komisyonun görevleri şunlardır:

"- Kamu kurum ve şirketlerinin yönetim kurulu üyelerini ve başkanlarını atamak, kamu kurumlarının görev esaslarına uygunluğunu denetlemek,

[91] J. Sarmaşık, 1993, s.58-59.
[92] Hıfzı Topuz, "Fransa", Yarının Radyo ve Televizyon Düzeni, İstanbul, 1990, s.19.
[93] Michael Palmer ve Sorbets Claude, "France", The Media in Western Europe, (Editör: Bernt Stubbe Østergaard), 1997'den Aktaran, H. Öztekin, 2007, s.85.
[94] a.g.e., s.85.
[95] N. Koç, 2011, s.89.
[96] Rengin Küçükerdoğan ve Nilüfer Sarı, Fransız Yayın Kuruluşları, Uluslararası İletişim, (Der.:Günsel Öngören), İstanbul, 1995, s.318.
[97] Hülya Yengin, Ekranın Büyüsü, İstanbul, 1994, s.63.

- Radyo ve televizyon istasyonları ile kablolu televizyon kurmak için izin vermek, izinleri askıya almak ve geri almak,

- Cevap hakkının özel koşullarını belirlemek,

- Seçimlerde uyulacak kuralları ve yayın sürelerini tespit etmek,

- Yayın kuruluşlarına, çoğulculuk, insan haklarına saygı, Fransız dilinin korunması ve tanınması, bölgesel dillerin ve kültürlerin tanıtımı, engelliler için özel programlar yapımı konularında tavsiyelerde bulunmak,

- Reklam yayınları için belirlenmiş kurallara uygunluğu denetlemek,

- Hükümet dışı uluslararası kuruluşlarda şirketleri temsil etmek,

- Vicdan özgürlüğüne ilişkin uyuşmazlıklarda hakem görevi görmek,

- Radyo yayınları için frekans dağıtımını gerçekleştirmek."[98]

1986 yılına gelindiğinde 30 Eylül 1986 tarihli ve 86-1067 sayılı İletişim Özgürlüğü Kanunu (Freedom of Communication Act) ile HACA'nın yerine gelmek üzere İletişim ve Özgürlükler Milli Komisyonu (CNCL-La Communication Commission nationale de la communication et des libertés) kurulmuştur.[99]

17 Ocak 1989 tarihli ve 89-25 sayılı kanunla 30 Eylül 1986 tarihli ve 86-1067 sayılı İletişim Özgürlüğü Kanunu'nda yapılan değişiklik ile de Görsel-İşitsel Yayıncılık Yüksek Konseyi (CSA-Conseil Supérieur de l'Audiovisuel) kurulmuştur.

2.3.2. Teşkilat Yapısı

30 Eylül 1986 tarihli ve 86-1067 sayılı İletişim Özgürlüğü Kanununun 4 üncü maddesinin ilk halinde, Kurulun dokuz üyeden oluşacağı öngörülmüştü. Söz konusu düzenlemeyle bu dokuz üyenin üçünün Cumhurbaşkanı, üçünün Senato Başkanı ve üçünün de Meclis Başkanınca seçileceği belirlenmişti. Aynı madde ile ayrıca, Kurul Başkanının Cumhurbaşkanınca seçileceği hükme bağlanmıştı. 15 Kasım 2013 tarihli ve 2013-1028 sayılı Kanun ile 30 Eylül 1986 tarihli ve 86-1067 sayılı İletişim Özgürlüğü Kanununun 4 üncü maddesinde değişiklik yapılarak üye sayısı yediye düşürülmüş ve üye seçiminde farklı bir usul benimsenmiştir. Buna göre, Kurul yedi üyeden oluşacak ve bu üyelerden üçü Senato Başkanı,

[98] B. Çaplı, 2001, s.148.
[99] N. Koç, 2011, s.92.

üçü Meclis Başkanı tarafından seçilecek olup Kurul Başkanı da Cumhurbaşkanı tarafından seçilecektir. Yapılan bu değişiklik ile Cumhurbaşkanının; üç üye seçme yetkisi kaldırılmış olup mevcut durumda yalnızca Kurul Başkanı Cumhurbaşkanı tarafından seçilecektir. Diğer yandan; Senato ve Meclis Başkanlarınca seçilen üyelerin üyeliklerinin, Senato ve Mecliste kültür alanında çalışan komisyon üyelerinin 3/5 inin gizli oyuyla onaylanması gerekmektedir.

Kanunun 4 üncü maddesinde yer alan hükme göre, Üyeler altı yıl için seçilirler ve görev süreleri bittiğinde yeniden seçilemezler.

Kanunun 4 üncü maddesine göre Kurul üyesi olarak seçilebilmek için varlığı aranan bir başka şart da 65 yaşından büyük olmamaktır. Diğer yandan üyeler; görev süreleri boyunca seçim ile gelinen bir başka göreve getirilemez ve mesleki faaliyette bulunamazlar.

Kurul haftalık olarak toplanır ve çalışma grupları, bölümler ve komisyonlarca hazırlanan ön çalışmalara son şeklini verir. Yetki alanı çerçevesinde son şekli verilen bu çalışmalarla ilgili olarak son karar da yine Kurul tarafından verilir.

CSA'yı oluşturan birimler şunlardır:

"Lisans ve Ekonomik Analiz Dairesi,

Araştırma Dairesi

İdari ve Mali İşler Dairesi

Program Dairesi

Teknik Daire

Radyo Daires

Yayınlar ve Belgeleme Dairesi

Dış İlişkiler Bölümü."[100]

[100] N. Yalçın, 2011, s.62.

2.3.3. Görev ve Yetkileri

CSA; çocuk ve gençler ile Fransızcanın korunması, bu dilin tanıtımı hususunda görevlidir. Bunun yanında CSA; rekabet serbestisinin mevcut olup olmadığına, yayınlanan programların kaliteli ve çeşitli olmasına, milli görsel-işitsel kreatifliğe önem verir.[101]

CSA'nın görevleri 30 Eylül 1986 tarihli ve 86-1067 sayılı İletişim Özgürlüğü Kanununun 9 uncu ve devamı maddelerinde düzenlenmiştir.

Buna göre CSA'nın görevleri şu şekilde sayılabilir:

"- Frekans planlaması yaparak yerel, bölgesel ve ulusal radyo ve televizyon kuruluşlarına frekans tahsis etmek,

- Yayın lisansı vermek,

- Radyo-televizyon yayınlarını denetlemek,

- Yayınların kanunlara ve program içeriğine ilişkin ilkelere (örneğin; insan onuru, kamu düzeni, çocukların ve gençlerin korunması, çoğulculuğun gerçekleştirilmesi) uygun olup olmadığını denetlemek,

- Yayın ilkeleri ile yayın ilkeleri dışındaki diğer yasak ve yükümlülüklerin ihlal edilmesi durumunda yayıncılar hakkında yaptırım uygulamak,

- Yayıncılık ile ilgili mevzuat taslaklarına ilişkin görüş bildirmek,

- Fransa'yı yayıncılık ile ilgili uluslararası müzakerelerde temsil etmek" ile görevlidir.[102]

[101] S. Coşkun, 2018, s.222.
[102] N. Koç, 2011, s.94-95.

2.3.4. Bağımsız İdari Otoritelerin Ortak Özellikleri Yönünden İncelenmesi

2.3.4.1. CSA Bağımsız Mıdır?

Kanunun 3 üncü maddesinin birinci fıkrasına göre CSA bir bağımsız kurumdur. Kanunda bu husus, *"autorité indépendante"* kavramı ile ifade edilmektedir.

BERKMAN'a göre CSA, muadili bağımsız idari otoritelerden farklı olarak ayrı bir tüzel kişiliğe sahip değildir, bu ise bağımsız olmasına rağmen onun merkezi idare teşkilatını dışında olmadığını ifade etmektedir.[103]

Buna ek olarak, bağımsız olduğunun belirtilmesi, CSA'nın bağımsız idari otorite olarak kabulü için yeterli değildir. Bu bağlamda; CSA'nın bağımsız idari olduğunun tespiti bakmından;

Üyelerinin seçim şekilleri ve sahip oldukları teminatlar ile üyelerin görev sürelerince görevden alınıp alınamayacakları ve

Giderlerini nasıl karşıladığı kriterleri yönünden inceleme yapılmalıdır.

Yukarıda da belirtildiği gibi, üyelerin seçimi Kanunun 4 üncü maddesinde düzenlenmiştir. Üyelerin üçünü Meclis Başkanı, üçünü Senato Başkanı ve birini de Cumhurbaşkanı seçmektedir. Üyelerin seçim şekli CSA'nın bağımsızlığına gölge düşürmesi yönünden eleştirilmektedir.[104]

Yine Kanunun 4 üncü maddesinde yer alan hükümde, üyelerin görevden alınamayacakları ve görev süresi biten üyenin yeniden seçilemeyeceği düzenlenmiştir. Bu bakımdan CSA'nın bağımsız olduğu söylenebilir.

2.3.4.2. Düzenleme Yetkisi

CSA'nın yetkilerinden biri de düzenleme yetkisidir. CSA bu yetkisini düzenleyici kurallar koymak suretiyle yerine getirmektedir. Kanununun çeşitli maddelerinde yer alan hükümler ile CSA'nın düzenleme yapma yetkisine sahip olduğu konular düzenlenmiştir.

[103] Ayberk Nuri Berkman, Bağımsız ve Düzenleyici Kurumların İktisadî Etkileri, Adana, 2011, s.56.
[104] N. Yalçın, 2011, s.63.

Kanunun 15 inci maddesinde yer alan hüküm ile CSA'ya, görsel-işitsel yayınlarda ve özellikle de video ve müzik programlarında ürün yerleştirmenin koşullarını belirleme yetkisi tanınmıştır

Kanunun 16 ıncı maddesinde yer alan hüküm ile seçim kampanyalarına ilişkin yayınların üretimi, hazırlanması ve yayınlanması koşullarını belirleme yetkisi CSA'ya verilmiştir.

Kanunun 25 inci maddesi ile de CSA'ya, frekans kullanımına ilişkin teknik şartları belirleme yetkisi tanınmıştır.

2.3.4.3. Denetleme Yetkisi

Kanunun 28 inci maddesinde yer alan hüküm ile CSA'ya denetim yetkisi verilmiştir. Buna göre CSA, yetkilendirdiği işletmecilerin 28 nci maddede belirtilen yükümlülüklere uyulup uyulmadığını denetleme yetkisi ile donatılmıştır.

Bunun dışında CSA;

"- Çoğulculuk ve bilginin doğruluğu,

- Çocukların ve gençlerin korunması,

- Sinema eserleri ve görsel-işitsel rejim,

- Reklam, sponsorluk, tele-alışveriş,

- Ürün yerleştirme,

- Fransızcanın korunması ve tanıtımı"[105]

ilkeleri kapsamında yayıncı kuruluşların yayınlarını denetleme yetkisine sahiptir.

2.3.4.4. Yaptırım Uygulama Yetkisi

CSA'nın yaptırım uygulama yetkisi, Kanunun 42 nci maddesinin birinci fıkrasında yer alan hükme dayanmaktadır. Buna göre CSA; Kanunun 42 nci maddesinde yer alan

[105] N. Koç, 2011, s.97.

yükümlülüklere uymayan kuruşlara, aynı maddenin birinci fıkrasında düzenlenen yaptırımlardan birini uygulayabilir. Bu yaptırımlar şunlardır:

- Bir program kategorisindeki, programın bir bölümündeki veya bir veya daha fazla reklam dizisinin yayınlanmasının bir aydan fazla olmayan bir süre boyunca yasaklanması,

- Programın ya da yayın hizmetlerinin bir bölümünün yayınlanması ve dağıtılması

- Hizmetlerin veya programın bir bölümünün yayınlanması veya dağıtılması askıya alınmasına eşlik eden parasal bir yaptırım,

- Yayın izni süresinin bir yıllık süre içerisinde azaltılması,

- Yayın izninin iptali.

Bunlara ek olarak Kanunun 42 nci maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan hükme göre CSA, yükümlülüklerini ihlal eden yayıncılardan, yayınım şartlarını belirlediği bir tebliği programlarına ekleme emrini verebilir. Konsey, ilgili yayıncıdan iki gün içinde gözlemlerini sunmasını isteyebilir. Karar, 42 nci maddenin yedinci fıkrasında belirtilen usul çerçevesinde yayınlanır. Bu karara uyulmaması durumunda, anılan maddede belirtilen şartlar çerçevesinde maddi bir yaptırım uygulanır.

2.4. OFCOM (The Office of Communications)

Bu alt başlıkta da bir diğer Anglo- Sakson hukuku temsilcisi olan İngiltere'nin görsel-işitsel yayıncılık alanındaki bağımsız idari otoritesi olan OFCOM'un kuruluşuna, teşkilat yapısına, görev ve yetkilerine ilişkin bilgilere yer verilmiştir. Daha sonra da OFCOM'un, bağımsızlığına ve düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama yetkilerine ilişkin açıklama ve tespitlerde bulunulmuştur.

2.4.1. Kuruluşu

İngiltere,*"düşünce ve basın hürriyetinin anavatanı"*[106] olarak tanımlanmaktadır.

İÇEL, her İngiliz vatandaşının sahip olduğu hürriyetlerden İngiliz basınının da faydalanabildiğini savunmaktadır. Bu husus, Rex versus Grey kararında[107], *"Basının hürriyeti Kraliçenin uyruğu olan her vatandaşın sahip olduğu özgürlükten ne büyük ne de küçüktür"* şeklinde tanımlanmıştır.

İngiltere görsel-işitsel yayıncılığında karma bir sistemin bulunduğu görülmektedir. İngiltere'nin kamu yayıncısı olan ve 1922 yılında kurulan BBC, 01/01/1927'de yayınlanan Royal Charter (Kraliyet Beratı) ile kamu yayınclığı kimliğine kavuşmuştur.

1954 yılına gelindiğinde, çıkarılan bir kanunla ITA (Independent Television Authority – Bağımsız Televizyon Otoritesi) kurularak özel yayıncıların bu kurumun denetiminde yayınlarını sürdürmesine izin verilmiştir. 1973 yılında da ITA'nın adı IBA (Independent Broadcasting Authority – Bağımsız Yayıncılık Otoritesi) olarak değiştirilmiştir. ITA'nın yerine de 1990 tarihli Kanun değişikliği ile ITC (Independent Televizyon Commission – Bağımsız Televizyon Komisyonu) kurulmuştur. Anılan Kanun değişikliği ile ayrıca BCC (The Bradcasting Complaints Commission – Yayın Şikayetleri Komisyonu) kurulmuştur. Söz konusu kurumun görevi, *kamusal ve özel yayınlarla ilgili şikayetlerle ilgilenmek* olarak belirlenmiştir. Buna ek olarak aynı Kanun değişikliği ile BSC (The Broadcasting Standarts Commission – Yayın İlkeleri Komisyonu) kurulmuştur.

ITC'ye geri dönecek olursak, bu kurumun 8 ila 10 üyeden oluşacağı öngörülmüştü. Üyelerin üçünün İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda bölgelerini temsil etmesi zorunluluğu bulunmaktaydı ve bu üyelerin tamamı Kültür Bakanı tarafından atanmaktaydı. ITC; *denetim* ve *"yayıncı kuruluşlardan cevap ve özür yayını isteme, uyarı, para cezası, yayın durdurma, yayın izninin kısaltılması veya iptali"* gibi yaptırımlar uygulamak yetkilerine sahipti. Yaptırım kararlarına karşı yargı yolu açıktı.[108]

29 Aralık 2003 tarihine gelindiğinde ITC'nin yerine, halihazırda mer'i olan 2003 tarihli İletişim Kanunu ile OFCOM (The Office of Communications – İletişim Ofisi) kurulmuştur. OFCOM'a, ITC de dahil olmak üzere beş bağımsız idari otoritenin görevleri devredilmiştir. Bu

[106] S. Coşkun, 2018, s.226.
[107] K. İçel, 2015, s.64.
[108] A. Rıdvan Bülbül, 2000, Uluslararası İletişim, Konya, s.83.

bağımsız idari otoriteler şunlardır: BSC, OFTEL (The Office of Telecommunications – Telekomünikasyon Ofisi), The Radio Authority (Radyo Otoritesi) ve The Radiocommunications Agency (Telsiz Ajansı) dır.[109] İletişim sektörün ilişkin kurumların tek çatı altında toplanması ile *"iletişimin farklı sektörleri arasındaki sinerjinin de olumlu yönde etkileneceği"* ifade edilmiştir.[110]

2.4.2. Teşkilat Yapısı

OFCOM; altısı Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ve üçü de Kültür, Medya ve Spor Bakanlığı tarafından atanan dokuz üyeden oluşmakta ve bunlardan üçü de Ofis çalışanları arasından belirlenmektedir.

Ofis üyeleri ile Başkanın görev süreleri beş yıldır. Diğer ülkelerdeki benzerlerinden farklı olarak, Ofisin Yönetim Kurulunun görevi, OFCOM'un genel sorumluluklarını yerine getirip getirmediğinin ve gelir giderlerinin denetlenmesinden ibarettir.[111]

OFCOM; Kurul, (Ofcom Board), Yürütme Komitesi (Executive Committee – ExCO), İşlem Dairesi (Policy Executive – PE), İçerik Dairesi (Content Board) ve Komiteler (Committees) lerden oluşmaktadır. Ayrıca OFCOM'un İngiltere, Kuzey İrlanda, İskoçya ve Galler'de milli büroları da vardır.[112]

OFCOM'un komite, kurul ve panelleri şunlardır:[113]

- İletişim Tüketicisi Paneli;
- Yaşlı ve Engelli İnsanlar İçin Danışma Komitesi;
- Risk ve Denetim Komitesi;
- Aday Gösterme Komitesi;
- Ücretlendirme Komitesi
- Seçim Komitesi

[109] A.N. Berkman, 2011, s.49, A.V. Darendeli, 2013, s.122.
[110] S. Coşkun, 2018, s.227.
[111] N. Yalçın, 2011, s.76-77.
[112] N. Koç, 2011, s.61.
[113] https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/how-ofcom-is-run/committees (13.06.2019)

- İcracı Olmayan Ücretlendirme Komitesi

- İngiltere Danışma Komitesi

- Kuzey İrlanda Danışma Komitesi

- İskoçya Danışma Komitesi

- Galler Danışma Komitesi

- Radyo Fonu Topluluğu Paneli

- Ofcom Spektrum Danışma Kurulu (OSAB)

- Yayıncılık Lisanslama Komitesi

2.4.3. Görev ve Yetkileri

OFCOM'un görev ve yetkileri, Kanunun 3 üncü maddesinin ikinci fıkrasında sayılmıştır. Buna göre OFCOM'un görev ve yetkileri şunlardır:

- Kablosuz telgrafın elektro manyetik spektrumunun maksimum kullanımını sağlamak;

- Birleşik Krallığın tamamında elektronik iletişim hizmetlerine geniş ölçekli erişim sağlamak;

- Birleşik Krallığın tamamında yüksek kaliteli ve çeşitli beğenilere ve ilgi alanlarına uygun radyo ve televizyon yayınlarına geniş ölçekli erişim sağlamak;

- Çeşitli radyo ve televizyon yayıncılığında çeşitliliği yeterli seviyede tutmak;

- Tüm radyo ve televizyon yayıncılığında, kamuyu, bu yayıncılık hizmetlerinde saldırgan ve zararlı materyaller ve içeriklerden korumaya yönelik standartların uygulanması;

- Tüm televizyon ve radyo yayıncılığında; kamuyu, aşağıdakilerden yeterince korumaya yönelik standartların uygulanması;

- Bu yayıncılık türlerinin haksız muamele içeren programları;

- Bu yayıncılık türlerinin amaçları doğrultusunda yürütülen faaliyetlerden kaynaklanan garantisiz gizlilik ihlalleri.

Buna ek olarak, aynı Maddenin dördüncü fıkrasında yer alan hüküm ile de OFCOM'un yukarıda sayılan görevlerini yerine getirirken aşağıdaki hususları da dikkate alır:

- Birleşik Krallıkta kamu hizmeti televizyon yayıncılığı amaçlarının yerine getirilmesi arzusu;

- İlgili pazarlarda rekabetin teşvik edilmesi arzusu;

- Etkili öz denetim türlerinin geliştirilmesi ve kullanılmasını teşvik etme ve kolaylaştırma arzusu;

- İlgili pazarlarda yatırım ve yenilik arzusu

- Birleşik Krallıkta yüksek hızlı veri transfer hizmetlerinin mevcudiyeti ve kullanımını teşvik etme arzusu;

- Kablosuz telgraf için elektro-manyetik spektrumun kullanımı söz konusu olduğunda, bundan faydalanmak isteyen herkes için farklı ihtiyaç ve ilgi alanları;

- Kanunun 2 nci maddesinin (e) ve (f) bentlerinde yer alan standartların televizyon ve radyo yayıncılığı hizmetleri durumunda, uygulamanın, uygun bir ifade özgürlüğü seviyesini en iyi seviyede en iyi şekilde olmasını sağlamak;

- Çocukların ve şartları OFCOM tarafından özel olarak korunmaya muhtaç kişilerin güvenlik açığı;

- Engellilerin, yaşlıların ve düşük gelirlilerin ihtiyaçları;

- Suç ve düzensizliğin önlenmesi arzusu;

- İlgili pazarlardaki tüketicilerin ve genel olarak kamunun görüşleri;

- Birleşik Krallığın faklı bölgelerindeki farklı etnik toplulukların ve kırsal ve kentsel alanlarda yaşayan kişilerin farklı ilgi alanları;

- Somut olayın şartlarına göre, birinci ve ikinci fıkralarında öngörülen hususların devam ettirilmesi veya güvence altına alınmasının makul ölçüde uygulanabilir olması.

Kanunun beşinci fıkrası ile de OFCOM'un tüketicilerin çıkarlarını ilerletme konusundaki görevlerini yerine getirirken, özellikle bu tüketicilerin tercih, fiyat, hizmet kalitesi ve paranın değeri konusundaki çıkarlarını göz önünde bulundurmasının gerektiği düzenlenmiştir.

2.4.4. Bağımsız İdari Otoritelerin Ortak Özellikleri Yönünden İncelenmesi

Bu bölümde, OFCOM'un düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama yetkilerine ilişkin bilgiler verilecek ve bağımsız olup olmadığına ilişkin açıklama ve tespitlerde bulunulacaktır.

2.4.4.1. OFCOM Bağımsız Mıdır?

OFCOM, bağımsız olduğu düzenlenmiş olmakla beraber,[114] bağımsız olup olmadığının belirlenmesi bakımından bir inceleme yapılmalıdır. Bu kriterler; üyelerin seçilme usulü, görevden alınıp alınamayacağı ve giderlerini nasıl karşıladığıdır.

OFCOM, yukarıda da belirtildiği gibi dokuz üyeden oluşmaktadır. Bunlardan altısı Sanayi ve Ticaret Bakanı ve üçü de Kültür, Medya ve Spor Bakanı tarafından seçilmektedir.

Görüldüğü üzere OFCOM üyeleri, yürütme organının üyelerince atanmaktadır. OFCOM üyelerinin yeniden seçilip seçilmeyeceğine ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır.[115] Üyeler, Ofisin üçte iki çoğunluğu ile görevden alınabilmektedir. Görevden alma sebebi ise üyelikle bağdaşmayan hallerdir. OFCOM, giderlerini yayıncılarca ödenen ücretlerden karşılamaktadır.[116]

Sonuç olarak, yukarıdaki kriterler yönünden değerlendirme yapıldığında, OFCOM'un üyelerinin görev süreleri bitmeden görevden alınabilmelerinin mümkün olmasının, bağımsızlık özelliğini zedelediği söylenebilecektir.

2.4.4.2. Düzenleme Yetkisi

OFCOM'un düzenleme yetkisi bulunmaktadır. OFCOM, bu yetkisini, kodlar düzenlemek yoluyla kullanmaktadır. Bu kodlar, Kanunun 319 uncu maddesinde yer almaktadır. Söz konusu kodların düzenlendiği başlıklar şunlardır:[117]

- 18 Yaş Altındakilerin Korunması

- Zarar ve Suç

[114] https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/what-is-ofcom (13.06.2019)
[115] S. Coşkun, 2018, s.228.
[116] https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/what-is-ofcom (13.06.2019)
[117] N. Koç, 2011, s.64-78.

- Ceza

- Din

- Tarafsızlık ve Doğruluk Nedeniyle Görüşlere Verilen Aşırı Önem

- Seçimler ve Referandumlar

- Dürüstlük

- Gizlilik

- Sponsorluk

- Ticari Referanslar ve Diğer Konular.

2.4.4.3. Denetleme Yetkisi

OFCOM, denetleme yetkisini, düzenleme yetkisini kullanarak belirlediği kodlar çerçevesinde kullanmaktadır. Bu kodların ihlali durumunda da yaptırım uygulama yetkisini kullanmak suretiyle ilgili kuruluş hakkında yaptırım uygulamaktadır.

2.4.4.4. Yaptırım Uygulama Yetkisi

Belirtildiği gibi, OFCOM, yayıncılık kodlarını ihlal edenler hakkında yaptırım uygulama yetkisine sahiptir.

OFCOM'un uygulayacağı yaptırımlar şunlardır:[118]

"- İhlalin yapıldığı programın yayınlandığı saatte yayınlanmak üzere belirlediği formatta düzeltme veya açıklama yayınlama;

- Para Cezası;

- BBC, Channel 4 ve S4C dışındaki kanalların lisans sürelerinin kısaltılması veya lisanslarının iptali."

[118] S. Coşkun, 2018, s.230.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

RADYO VE TELEVİZYON ÜST KURULU

Çalışmamızın üçüncü ve son bölümünde de ülkemizde radyo, televizyon ve isteğe bağlı yayıncılıkta düzenleyici ve denetleyici otorite, bir diğer deyişle bağımsız idari otorite olan RTÜK'ün; kuruluş süreci, teşkilat yapısı ile görev ve yetkilerine ilişkin bilgiler verilmiş, daha sonra da düzenleme yetkisi kapsamında RTÜK'ün belirlediği düzenleyici kurallardan bahsedilmiş, bu kurallara uyulup uyulmadığını denetleme yetkisine ilişkin açıklamalarda bulunulmuş ve ihlal tespit edilmesi durumunda yaptırım uygulama yetkisinden söz edilmiştir. Son olarak da RTÜK'ün Türk İdari Teşkilatı'na ilişkin doktrinde yer alan görüş ve tartışmalar ile konuya ilişkin değerlendirmemize yer verilmiştir.

3.1. Kuruluşu

Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun (RTÜK) kuruluşu; karmaşık ve sancılı bir sürecin akabinde gerçekleşmiştir. Bu süreç pek çok kanuni değişiklikler ve tartışmalar içermektedir.

Bu minvalde, RTÜK'ün kuruluşuna giden süreci üç aşamaya ayırmak mümkündür: 1927-1936 yılları arasında bir dönemliğine özel teşebbüs tarafından yapılan radyo yayıncılığı göz ardı edilirse, ilk aşama, "kamu hizmeti yayıncılığı odaklı devlet tekeli dönemi" olarak nitelendirilebilir. Bu dönemden sonra gelen dönemde ise fiili bir özel yayıncılık dönemi başlamıştır. Fakat bu dönemde yayıncılık "devlet tekeli şemsiyesi altında" gerçekleştirilmiştir. Üçüncü ve son dönemde ise devlet tekelinin hukuken kaldırılmasının akabinde RTÜK kurulmuş ve kamusal yayıncılığın beraberinde ticari yayıncılık da söz konusu olmuştur.[119]

[119] Fatma Sezen, Sosyal Regülasyon Kurumu Olarak Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2014, s.60-61.

3.2. Teşkilat Yapısı

RTÜK teşkilatı ve birimlerin görev, yetki ve sorumlulukları; 6112 sayılı Kanunun muhtelif maddelerinde ve Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Teşkilatı ile Hizmet Birimlerinin Görev, Yetki ve Sorumluluklarına Dair Yönetmelikte yer alan hükümler ile düzenlenmiştir.

- Kanunun 35 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan hükümle, RTÜK'ün karar organı olan Üst Kurulun Türkiye Büyük Millet Meclisince seçilen dokuz üyeden oluşacağı düzenlenmiştir. Aynı hükme, Anayasanın 133 üncü maddesinin ikinci fıkrasının birinci cümlesinde de yer verilmiştir. Üst Kurul üyelerinin taşımaları gereken nitelikler Kanunun 135 inci maddesinin birinci fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre Üst Kurul üyeleri; en az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş, meslekleriyle ilgili konularda kamu kurum ve kuruluşları veya özel kuruluşlarda en az on yıl süreyle görev yapmış, mesleki açıdan yeterli bilgiye, deneyime ve Devlet memuru olma niteliğine sahip, otuz yaşını doldurmuş olmalıdırlar.

- Kanunun 36 ncı maddesinin ikinci fıkrasında yer alan hüküm ile Üst Kurulun, Başkan tarafından yönetileceği düzenlenmiştir. Başkanın bulunmadığı durumlarda ise Üst Kurulun Başkan Vekili tarafından yöneteceği ve temsil edeceği öngörülmüştür. Başkan ve Başkan vekilliğinin aynı anda boşalması durumunda en yaşlı üye Üst Kurula başkanlık edecektir. Kanunun anılan maddesinin birinci fıkrasında, Başkan Vekilliğine seçilen Üst Kurul üyelerinin Başkan Vekilliği görev süresinin, Başkanın görevde olduğu süre ile sınırlı olduğu ve herhangi bir şekilde Başkan veya Başkan Vekilinin üyeliğinin sona ermesi veya Başkan veya Başkan Vekilliğinin boşalması durumunda Üst Kurulun ilk toplantısında Başkan ve/veya Başkan Vekili için seçim yapacağı hükme bağlanmıştır. Yine aynı Kanunun birinci fıkrasında yer alan hüküm uyarınca Üst Kurul üyeleri seçim sonuçlarının Resmi Gazete'de yayımlandığı tarihten itibaren onbeş gün içinde toplanarak kendi aralarında bir Başkan ve bir Başkan Vekili seçer.

- Kanunun 43 üncü maddesinin birinci fıkrasında yer alan, *"Üst Kurulun hizmet birimleri; daire başkanlıkları şeklinde teşkilatlanmış ana hizmet ve destek hizmet birimleri ile danışma hizmet biriminden oluşur."* hükmü ile Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun ana ve destek hizmet birimleri ile danışma hizmet birimlerinden oluşacağı ve bu hizmet birimlerinin Daire Başkanlığı şeklinde teşkilatlanacağı öngörülmüştür.

- Kanunun 43 üncü maddesinin ikinci fıkrasında yer alan, *"Ana hizmet birimleri; İzleme ve Değerlendirme Dairesi Başkanlığı, Uluslararası İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Kamuoyu,*

Yayın Araştırmaları ve Ölçme Dairesi Başkanlığı, Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığıdır. Destek hizmet birimleri; İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı, Bilgi Teknolojileri Dairesi Başkanlığı ile İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığıdır. Danışma hizmet birimi Hukuk Müşavirliğidir. Başkana bağlı olarak Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği kurulur. İhtiyaç duyulması halinde sayısı beşi geçmemek üzere yayıncılık faaliyetlerinin yoğun olduğu bölge merkezlerinde Üst Kurul kararıyla temsilcilik açılabilir." hükmünde de Daire Başkanlığı şeklinde teşkilatlanacağı öngörülen ana ve destek hizmet birimleri ile danışma hizmet birimleri sayılmıştır. Anılan hüküm uyarınca; İzmir, İstanbul ve Diyarbakır illerinde bölge temsilcilikleri açılmıştır

- Kanunun 43 üncü maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan, *"Başkana görevlerinde yardımcı olmak üzere iki başkan yardımcısı atanır. Başkan yardımcılarının en az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmaları, Devlet memuriyetinde oniki yıllık mesleki tecrübeye ve Devlet memuriyeti için aranan koşullara sahip olmaları şarttır."* hükmü ile de Başkana görevlerinde yardımcı olmak üzere atanacak Başkan yardımcılarında aranacak şartlar belirlenmiştir.

Buna ek olarak, Kanunun 43 üncü maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan, *"Hukuk, yayıncılık, yönetim ve finans ile iletişim teknolojileri alanında ihtiyaca göre sayıları beşi geçmemek üzere başkanlık müşaviri görevlendirilebilir."* hükmü ile de sayıları beşi geçmemek üzere belirlenecek olan başkanlık müşavirlerinin hangi alanlardaki ihtiyaca istinaden görevlendirilecekleri düzenlenmiştir.

- Kanunun 43 üncü maddesinin beşinci fıkrasında yer alan, *"Bu Kanun ile Üst Kurula verilen görevlerin gerektirdiği asli ve sürekli görev ve hizmetler, Üst Kurul uzmanlar ile Üst Kurul uzman yardımcılarından oluşan meslek personeli ve idari personel eliyle yürütülür. Üst Kurul kadrolarına atanacakların, 657 sayılı Kanunun 48 inci maddesinde belirtilen şartları taşımaları gerekir. Söz konusu kadrolara yapılacak atamalara ilişkin diğer hususlar Üst Kurul tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir."* hükmü ile de Üst Kurulun kendisine verilen görev ve yetkileri, Üst Kurul uzman ve uzman yardımcıları ile idari personel eliyle yerine getirip kullanacağı öngörülmüş ve bu kadrolara yapılacak atamalara ilişkin olarak Üst Kurul tarafından yönetmelik çıkarılacağı düzenlenmiştir. Bu kapsamda, Üst Kurul uzman yardımcılarının atanmasına ilişkin hükümlerin yer aldığı *"Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Uzmanlık Yönetmeliği"* çıkarılmış ve söz konusu Yönetmelik 16/06/2011 tarihli ve 27966 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Yukarıda belirtildiği gibi 21.09.2011 tarihli ve 28061 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan *"Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Teşkilatı ile Hizmet Birimlerinin Görev, Yetki ve Sorumluluklarına Dair Yönetmelik"* ile de Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun teşkilatı, işleyişi, yönetim, görev, yetki ve sorumlulukları belirlenmiştir. Anılan Yönetmeliğin 4 üncü maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan, *"Üst Kurul büro hizmetlerini yürütmek üzere Başkana bağlı olarak Üst Kurul büro hizmetlerinden sorumlu Müdür görevlendirilir."* hükmü ile de Başkana bağlı olarak çalışacak ve Üst Kurulun büro hizmetlerini yürütecek bir Müdür görevlendirileceği hükme bağlanmış, bu kapsamda, aynı Yönetmeliğin 18 inci maddesinde yer alan,

*"**Üst kurul büro hizmetlerinden sorumlu müdür***

***MADDE 18 –** (1) Üst Kurul büro hizmetlerinden sorumlu müdürün görevleri şunlardır:*

a) Üst Kurul Başkanına iletilmek üzere 6112 sayılı Kanun ve ilgili diğer mevzuat uyarınca Kurul kararı alınması gereken konulara ilişkin hazırlanan yazıları ve eklerini incelemek.

b) Üst Kurul Başkanına sunulmak üzere toplantı gündemine alınan yazıların ve eklerinin varsa eksikliklerini ilgili birimlerle işbirliği içinde tamamlamak.

c) Üst Kurul Başkanı tarafından gündeme alınması uygun görülen konuları içeren toplantı gündemini hazırlamak, gündem ve gündemdeki konulara ilişkin yazıları ve eklerini toplantıdan önce süresinde Kurul üyelerine dağıtmak.

ç) Üst Kurul Başkan ve üyeler tarafından toplantılarda görüşülecek konularda görüş bildirmeleri istenen Kurum personeli ve uzman kişilerin toplantıda hazır bulunmalarını sağlamak.

d) Üst Kurul görüşmelerinin kaydını tutmak ve bunları elektronik ortamda veya mevcut teknolojinin imkan vereceği diğer sistemlerde saklamak.

e) Üyelerin talebi üzerine istenilen bilgi ve belgeleri temin etmek.

f) Üst Kurula raportörlük hizmeti sunmak, toplantıda alınan kararları ve eklerini toplantıya katılan üyelere imzalatmak, Üst Kurul Karar Defterinin muhafazasını sağlamak ve kararları ilgili birimlere göndermek.

g) Üst Kurul ve Üst Kurul Başkanı tarafından verilen diğer görevleri yapmak."

hükmü ile de Üst Kurul büro hizmetlerinden sorumlu müdürün görevleri belirlenmiştir. Üst Kurul büro hizmetlerinden sorumlu müdüre; Daire Başkanlıkları şeklinde teşkilatlanması öngörülen hizmet birimlerinin sayıldığı Kanunun 43 üncü maddesinin ikinci fıkrasında yer alan hükümde yer verilmemiştir.

3.3. Görev ve Yetkileri

Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun görevleri, 6112 sayılı Kanunun 37 inci maddesinin birinci fıkrasında sayılmıştır. Söz konusu madde hükmü şu şekildedir:

*"**Görev ve yetkiler***

***MADDE 37 –** (1) Üst Kurulun görev ve yetkileri şunlardır:*

a) Yayın hizmetleri alanında ifade ve haber alma özgürlüğünün, düşünce çeşitliliğinin, Rekabet Kurumunun görev ve yetkileri saklı kalmak kaydıyla rekabet ortamının ve çoğulculuğun güvence altına alınması, yoğunlaşmanın önlenmesi ve kamu menfaatinin korunması amacıyla gerekli tedbirleri almak.

b) Milli frekans planında karasal radyo ve televizyon yayınları için 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu hükümlerine göre Üst Kurula tahsis edilen frekans bantları çerçevesinde televizyon kanal ve radyo frekans planlamaların yapmak veya yaptırmak ve uygulamak.

c) Medya hizmet sağlayıcı kuruluşların yayın lisansı talebinde bulunabilmeleri için gerekli idarî, malî ve teknik şartları belirlemek ve bu kuruluşlardan şartları sağlayanlara yayın lisansı vermek, denetlemek ve gerektiğinde iptal etmek.

d) Radyo, televizyon ve isteğe bağlı yayın hizmeti sağlayıcı kuruluşlardan alınacak yayın lisans ücretleri, karasal ortamdan sunulacak yayın hizmetleri için yıllık televizyon kanal, mültipleks kapasitesi ve radyo frekansı kullanım ücretleri ile platform, mültipleks, altyapı işletmecileri ve verici tesis ve işletim şirketinden alınacak yayın iletim yetkilendirme ücretlerini belirlemek.

e) Türkiye Cumhuriyeti topraklarında yerleşik medya hizmet sağlayıcılarının yayın hizmetlerini, bu Kanun hükümlerine ve Türkiye Cumhuriyetinin taraf olduğu uluslararası andlaşmalara uygunluğu açısından izlemek ve denetlemek.

f) Türkiye Cumhuriyeti topraklarında yerleşik olmayan, ancak Türkiye Cumhuriyeti yargı yetkisi altında bulunan medya hizmet sağlayıcılarının yayın hizmetlerinin bu Kanun hükümlerine ve Türkiye Cumhuriyetinin taraf olduğu uluslararası andlaşmalara uygunluğunu gözetmek. gerekli hâllerde diğer devletlerin yetkili kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği yapmak.

g) Yayın hizmetlerinin izlenmesi ve denetlenmesi için gerekli izleme ve kayıt sistemlerini, gerekli hâllerde yayıncı kuruluş stüdyolarına da cihaz yerleştirerek kurmak.

ğ) Medya hizmet sağlayıcılarının yayın hizmetlerinde yer verecekleri koruyucu sembol sistemi ile ilgili usul ve esasları belirlemek.

h) Medya hizmet sağlayıcılarının sunduğu yayın hizmetlerinde ve platform, mültipleks, altyapı işletmecileri ile verici tesis ve işletim şirketinin sunduğu hizmetlerde bu Kanuna ve ilgili diğer mevzuata aykırılık tespit edilmesi veya yayın lisansı şartlarına uyulmaması hâlinde gerekli müeyyideleri uygulamak.

ı) Yayın hizmetlerine ilişkin kamuoyu araştırmaları yapmak veya yaptırmak ve bu araştırmaların sonuçlarını ilgili taraflar ve kamuoyuyla paylaşmak.

i) Yayın hizmetlerinin izlenme ve dinlenme oranı ölçümlerinin yapılmasına ve denetlenmesine ilişkin usul ve esaslar ile bu usul ve esaslara uymayan şirket ve kuruluşlara uygulanacak müeyyideleri belirlemek.

j) 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu ve ilgili mevzuat hükümleri saklı kalmak kaydıyla ve bireysel amaçlı iletişim yöntemleri hariç, teknolojik gelişmelere bağlı olarak ortaya çıkan yeni yayın iletim yöntemleri de dâhil olmak üzere yayın hizmetleri ile ilgili düzenlemeler yapmak ve deneme yayını izni vermek.

k) Yayın hizmetleri ile ilgili gelişmeleri takip etmek, sektöre ilişkin genel stratejileri, ortak denetim, özdenetim ve ortak düzenleme mekanizmalarını belirlemek; yayın hizmetlerinin ülkemizde gelişmesini sağlayacak çalışma ve teşviklerde bulunmak; medya hizmet sağlayıcılarının çalışanlarına yönelik eğitim ve sertifika programları düzenlemek ve sertifika vermek.

l) Yayın hizmetleri alanında hazırlanan mevzuat taslakları hakkında görüş bildirmek.

m) Görev alanına giren konularla ilgili ikincil düzenlemeleri yapmak.

n) Dışişleri Bakanlığının ve Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun görev ve yetkileri saklı kalmak kaydıyla, yayın hizmetleri ile ilgili uluslararası hukuk tüzel kişiliğine sahip

kuruluşlar nezdinde ülkemizi temsil etmek, medya hizmet sağlayıcılarının üye olmadığı uluslararası hukuk tüzel kişiliğine sahip olmayan uluslararası kuruluşlarda temsil görevini yerine getirmek ve bu bent gereğince düzenlenen ve uluslararası andlaşma niteliği bulunmayan belgeleri ilgili bakanlık ve kurumların görüşlerini de alarak usulüne göre imzalamak.

o) Üst Kurulun stratejik planını hazırlamak, performans ölçütlerini, amaç ve hedeflerini, hizmet kalite standartlarını belirlemek, insan kaynakları ve çalışma politikalarını oluşturmak.

ö) Engellilerin ve yaşlıların yayın hizmetlerine ve yeni teknolojilere erişimini kolaylaştırmak amacıyla gerekli tedbirlerin alınmasını teşvik etmek.

p) Taşınmaz alımı, satımı, kiralanması ve tahsisi konularını karara bağlamak.

r) Medya okuryazarlığının toplumun tüm kesimlerini içerecek şekilde yaygınlaştırılması amacıyla, başta Millî Eğitim Bakanlığı olmak üzere diğer kamu kurumları ile işbirliği yapmak.

s) Medya hizmet sağlayıcılardan görevleri kapsamında her türlü bilgi, belge ve kayıtları almak, medya hizmet sağlayıcıları yerinde denetlemek ve lisans şartlarına uymayan cihazları mühürleyerek kapatmak.

ş) Gerekli hâllerde geçici veya belli bir ihtisas gerektiren nitelikteki işler için hizmet *satın almak.*

t) Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü ve Yönetim Kurulu üyeliği için adayları *belirlemek.*

u) Kurul üyeleri ile Kurum personelinin uyacakları mesleki ve etik ilkeleri belirlemek.

ü) Üst Kurulun ana stratejisi ile amaç ve hedeflerine uygun olarak hazırlanan bütçesini görüşmek ve karara bağlamak.

v) Seferberlik ve savaş ilânı hallerinde görev ve yükümlülükleri yerine getirmek için ihtiyaç duyulan hususları, Millî Savunma Bakanlığı ile koordineli olarak çıkarılacak bir yönetmelikle belirleyerek yayıncı kuruluşlara bildirmek ve bunları denetlemek.

y) Yayın hizmetlerinde ailenin ve çocukların korunması ilkesini gözeterek, ailenin bütünlüğü ve sürekliliği ile çocuk ve gençlerin fiziksel, zihinsel ve ahlaki gelişimlerini destekleyecek nitelikteki aile ve çocuk dostu yapım ve dizileri, Üst Kurulca bir önceki yılda

uygulanan idari para cezalarının yüzde yirmisini aşmamak kaydıyla, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile birlikte belirlenecek usul ve esaslara göre teşvik etmek.

z) Mevzuatla verilen diğer görevleri yapmak."

Anılan maddenin (y) bendinde yer alan hüküm uyarınca, 08.05.2018 tarihli ve 30415 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren *"Aile ve Çocuk Dostu Yapım ve Dizilerin Teşvik Edilmesine Dair Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik"*[120] çıkarılmıştır. Anılan Yönetmeliğin *"Amaç"* başlıklı 1 inci maddesinde, bu Yönetmeliğin amacının, *"yayın hizmetlerinde ailenin ve çocukların korunması ilkesini gözeterek, ailenin bütünlüğü ve sürekliliği ile çocuk ve gençlerin fiziksel, zihinsel ve ahlaki gelişimlerini destekleyecek nitelikteki aile ve çocuk dostu yapım ve dizilerin yayınlanmasının teşvik edilmesine dair usul ve esasların belirlenmesi"* olduğu hükme bağlanmış, *"Kapsam"* başlıklı 2 inci maddesi ile de Yönetmeliğin, *"ailenin bütünlüğü ve sürekliliği ile çocuk ve gençlerin fiziksel, zihinsel ve ahlaki gelişimlerini destekleyecek nitelikteki aile ve çocuk dostu yapım ve dizileri yayınlayan medya hizmet sağlayıcılarını teşvik etmek üzere verilecek ödüller ile bunların usul ve esaslarını"* kapsadığı düzenlenmiştir. Yönetmeliğin 5 inci maddesinde teşvik ödülü almak isteyen aile ve çocuk dostu yapım ve dizileri yayınlayan medya hizmet sağlayıcılara ilişkin başvuru esasları, 6 ıncı maddesinde aile ve çocuk dostu yapım ve dizi değerlendirme ilkeleri düzenlenmiştir. 7 inci maddesi ile de ödül ve unvan kullanımı esasları belirlenmiştir. 8 inci madde hükmü ile *"Alt Komisyon"* a ve 9 uncu madde hükmü ile de *"Seçici Kurul"* a ilişkin hükümler sevk edilmiştir. 10 uncu maddesinin birinci fıkrasında yer alan hüküm ile sekretarya hizmetlerinin Üst Kurul tarafından yerine getirileceği öngörülmüştür. 11 inci maddesi ile de Kanunun 37 inci maddesinin birinci fıkrasının (y) bendinde yer alan hükümde yer verilen teşvik ödüllerine ilişkin üst sınır aynen benimsenerek bu ödüllerin RTÜK bütçesine konulan ödenekten karşılanacağı hükme bağlanmıştır. 12 nci madde hükmü ile teşvik ödüllerinin ödenme usulü ve 13 üncü madde hükmü ile teşvik ödülü verilmesi sürecinde ve sonrasında gerçeğe aykırı beyanda bulundukları anlaşılanların işlemlerinin sonlandırılacağı ve teşvik ödülünün kanuni faizi ile birlikte geri alınacağı ve 14 üncü madde hükmü ile de bu Yönetmelik kapsamında yapılacak iş, işlem ve hizmetlere ilişkin giderlerin RTÜK ve/veya Bakanlıkça karşılanacağı öngörülmüştür.

Kanunun 37 inci maddesinin birinci fıkrasının (i) bendi uyarınca, 17/10/2012 tarihli ve 28444 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren *"Yayın Hizmetlerinin İzlenme ve*

[120] RG: 08.05.2018-30415.

Dinlenme Oranı Ölçümlerinin Yapılmasına ve Denetlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" çıkarılmıştır. Söz konusu Yönetmelikte, 12.05.2018 tarihli ve 30419 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren *"Yayın Hizmetlerinin İzlenme ve Dinlenme Oranı Ölçümlerinin Yapılmasına ve Denetlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik"* ile değişiklikler yapılmıştır.

Kanunun 37 inci maddesinin birinci fıkrasının (ğ) bendi uyarınca da 09/01/2013 tarihinden itibaren yürürlükte olan *"Akıllı İşaretler Uygulama Esas ve İlkeleri"* belirlenmiştir.

Kanunun 37 inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi uyarınca da 29.04.2011 tarihli ve 27919 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren *"Karasal Ortamda Yayında Olan Radyo ve Televizyon Kuruluşlarından Alınacak Televizyon Kanal ve Radyo Frekans Yıllık Kullanım Ücretlerine İlişkin Yönetmelik"* çıkarılmıştır.

Anılan Yönetmeliğin *"Kanal ve frekans yıllık kullanım ücreti ödeme yükümlülüğü"* başlıklı 7 nci maddesinde yer alan,

"Radyo ve televizyon yayınlarına ilişkin olarak, her bir karasal verici istasyonunda kullanılan televizyon kanal ve/veya radyo frekansları için, kanal ve frekans yıllık kullanım ücreti, Türk Lirası cinsinden,

a) Televizyon yayını yapan kuruluşlar için : TYKÜ = G x YK x TK x K formülüne göre,

b) Radyo yayını yapan kuruluşlar için : RYKÜ = G x YK x RK x K formülüne göre hesaplanır." hükmü ile kanal ve frekans yıllık kullanım ücreti hesaplama formülleri televizyon ve radyo yayını yapan kuruluşlar için ayrı ayrı belirlenmiştir. Yönetmeliğin 8 inci maddesinin birinci fıkrasının (a) ve (b) bentlerinde yer alan hükümler ile de karasal televizyon yayını yapan kuruluşlar için TK: 10 ve karasal radyo yayını yapan kuruluşlar için RK:1 olarak belirlenmiştir. Aynı Yönetmeliğin Geçici 2 nci maddesinde yer alan, *"7 nci maddedeki hesaplamada kullanılmak üzere her yıl Üst Kurulca belirlenecek olan kanal veya frekans yıllık kullanım ücreti katsayısı (K), 2011 yılı için 0,4 (ondadört) olarak belirlenmiştir. Bu katsayıda değişiklik yapılması halinde Üst Kurulun internet sitesinde yayınlanır ve o yılın Ocak ayından itibaren uygulanır."* hükmü uyarınca da 2019 yılı için uygulanacak katsayı, (K)=0,710721 olarak belirlenmiş ve RTÜK'ün internet sitesinin "Duyurular" başlıklı kısmında yayınlanmıştır.[121] Yönetmeliğin 9 uncu maddesinde yer alan hüküm ile kanal ve frekans yıllık kullanım

[121] https://www.rtuk.gov.tr/duyurular/3788/6783/karasal-yayinlar-yillik-kullanim-ucretleri-katsayisi.html (13.06.2019)

ücretlerinin her yılın Ocak, Nisan, Temmuz ve Ekim aylarında dört eşit taksitte ve belirtilen ayların son iş gününe kadar kuruluşlarca ödeneceği ve 10 uncu maddesinde yer alan hüküm ile de izinsiz kanal ve frekans kullanan kuruluşların, bu yayınlarını durdurmaları için onbeş gün süre verilerek uyarılacakları ve bu sürenin sonunda yayınlarını durdurmamış olmaları durumunda vericilerinin mühürlenerek kapatılacağı ve 6112 sayılı Kanunun 33 üncü maddesi hükmüne göre işlem yapılmak üzere keyfiyetin cumhuriyet başsavcılığına bildirileceği, 11 inci maddesi ile yayın hizmetlerinin izlenmesi ve denetlenmesi için gerekli izleme ve kayıt cihazlarının RTÜK tarafından yayın kuruluşunun stüdyosuna yerleştirilmesi durumunda, bu cihazların tüketeceği yıllık toplam elektrik bedelleri dikkate alınarak ve kuruluşlarla yapılan "Yayın Alış ve İletim Sistemleri Kurulmasına İlişkin Sözleşme" yenilenerek, kanal ve frekans yıllık kullanım ücretinden toplam 2.000- TL indirim yapılacağı ve toplam kanal ve frekans yıllık kullanım ücreti bu miktarın altında olan kuruluşlara RTÜK tarafından herhangi bir ödeme yapılmayacağı hükme bağlanmıştır.

Nihayet Kanunun 37 inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde yer alan hüküm uyarınca da 15.06.2011 tarihli ve 27965 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren *"Medya Hizmet Sağlayıcı Kuruluşlar ile Platform ve Altyapı İşletmecilerinin Uymaları Gereken İdari ve Mali Şartlar Hakkında Yönetmelik"* çıkarılmış ve bu Yönetmelik ile "*medya hizmet sağlayıcı kuruluşların yayın lisansı talebinde bulunabilmeleri için gerekli idarî, malî ve teknik şartlar"* belirlenmiştir.

3.4. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Ortak Özellikleri Yönünden İncelenmesi

3.4.1. RTÜK Bağımsız Mıdır?

Görsel-işitsel yayıncılık alanında önemli işlevi olan bağımsız idari otoritelerin; ifade ve haber alma özgürlüğünün korunması, çoğulculuğun ve çok sesliliğin yansıtılması için bağımsız olmaları, yani idari ve mali açıdan özerk olmaları gerekmektedir. Çalışmamızın bu bölümünde ülkemizdeki görsel-işitsel yayıncılık alanında düzenleyici ve denetleyici kurum olan RTÜK'ün bağımsız ve özerk olup olmadığı incelenecektir.

RTÜK'ün bağımsız ve özerk olup olmadığının belirlenmesinde Anayasadan başlanmak üzere hukuki metinler incelenecektir. Bu bağlamda, Anayasada yer alan hükümlere bakıldığında, ilk olarak Anayasanın 133 üncü maddesinde yer alan hükümlerin radyo-televizyon yayıncılığı ile RTÜK'e ilişkin olduğu görülmektedir. Buna göre Anayasanın 133 üncü maddesinin birinci fıkrasının, *"Radyo ve televizyon istasyonları kurmak ve işletmek*

kanunla düzenlenecek şartlar çerçevesinde serbesttir." hükmü ile görsel-işitsel iletişimin kanunla belirlenen şartlar çerçevesinde serbest olduğu anlaşılmakta olup, anılan hükümden görsel-işitsel iletişim alanını düzenleyen bağımsız ve özerk bir idarenin kurulmasının gerektiği sonucuna varılamayacaktır.[122]

2005 yılında değişiklik yapılan, Anayasanın 133 üncü maddesinin ikinci fıkrasında yer alan, *"Radyo ve televizyon faaliyetlerini düzenlemek ve denetlemek amacıyla kurulan Radyo ve Televizyon Üst Kurulu dokuz üyeden oluşur. Üyeler, siyasi parti gruplarının üye sayısı oranında belirlenecek üye sayısının ikişer katı olarak gösterecekleri adaylar arasından, her siyasi parti grubuna düşen üye sayısı esas alınmak suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunca seçilir. Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun kuruluşu, görev ve yetkileri, üyelerinin nitelikleri, seçim usulleri ve görev süreleri kanunla düzenlenir."* hükmü ile de RTÜK üye seçimi usul ve esaslarının düzenlendiği görülmektedir. Anılan hükümden, RTÜK'ün bağımsız ve özerk olduğu sonucu çıkarılamamaktadır. Bununla birlikte, Anayasanın aynı maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan, *"Devletçe kamu tüzelkişiliği olarak kurulan tek radyo ve televizyon kurumu ile kamu tüzelkişilerinden yardım gören haber ajanslarının özerkliği ve yayınlarının tarafsızlığı esastır."* hükmünde TRT ve Anadolu Ajansının özerk ve tarafsız olmasının esas olduğu düzenlenmiştir.

Bu hükümlerin incelenmesi neticesinde, RTÜK'ün bağımsızlığının ve özerkliğinin lafzi anlamda Anayasal bağlamda düzenlenmediği anlaşılmaktadır. Bununla birlikte, özerkliğin göstergelerinden biri olan üye seçimine ilişkin olarak ayrıntılı bir hükmün de sevk edildiği görülmektedir.

Dolayısıyla, RTÜK'ün bağımsız ve özerk olduğu lafzi olarak Anayasada yer almamaktadır. Bu nedenle, RTÜK'ün bağımsız ve tarafsız olup olmadığı hususunun belirlenebilmesi için Anayasa altı hukuki metinlerin de incelenmesi gerekmektedir.

Bununla birlikte, daha önce de belirtildiği üzere, bağımsızlık ve özerklik kavramları, çoğu kez birbirlerinin yerine kullanılıyor olsa da bu iki kavram birbirinden farklı anlamlara gelmektedir. Bu bakımdan 6112 sayılı Kanun bakımından RTÜK'ün bağımsız ve özerk olup olmadığı ayrı ayrı incelenecektir.

[122] Halit Yılmaz, İdarenin Görsel-İşitsel İletişim Alanındaki İşlevi, Ankara, 2006, s.237.

6112 sayılı Kanun incelendiğinde, Kanunun 34 üncü maddesinin birinci fıkrasında yer alan, *"(1) Radyo, televizyon ve isteğe bağlı yayın hizmetleri sektörünü düzenlemek ve denetlemek amacıyla, idarî ve malî özerkliğe sahip, tarafsız bir kamu tüzel kişiliği niteliğinde Radyo ve Televizyon Üst Kurulu kurulmuştur."* hükmü ile RTÜK'ün özerkliğinin altının çizildiği görülmektedir. Mülga 3984 sayılı Kanunda ise böyle bir düzenleme bulunmamaktaydı. 3984 sayılı Kanunun 5 inci maddesinde yer alan hüküm ile RTÜK'ün özerk ve tarafsız olduğu ifade edilmişti. Bunun, bağımsızlık ile özerkliğin birbirinin yerine kullanılması eğiliminin bir yansıması olduğu söylenebilir.[123]

Kanun koyucunun 6112 sayılı Kanunda RTÜK'ün bağımsız olduğunu hükme bağlaması, RTÜK'ün kamusal yaşamın önemli sektörlerinden biri olan görsel-işitsel yayıncılık sektörünün düzenlenmesi ve denetlenmesi için kurulan bir bağımsız idari otorite olduğunun vurgulanması şeklinde yorumlanabilir.

Belirtildiği gibi bağımsızlık; organik ve fonksiyonel bağımsızlık olarak ikiye ayrılmak suretiyle incelenebilir. Organik bağımsızlığın göstergeleri; *"karar organı üyelerinin görev sürelerinin uzunluğu, yeniden seçilme olanağının bulunup bulunmadığı, görev süresi dolmadan görevden almanın mümkün olup olmadığı"* şeklinde sıralanmaktadır. Görev ile bağdaşmayan işlerin tespit edilmesinin de bağımsızlığın belirlenmesinde önemli olduğu ifade edilmektedir.[124]

6112 sayılı Kanunun 35 inci maddesinin beşinci fıkrasında, *"(5) Üst Kurul üyelerinin görev süresi altı yıldır. Üyelerin üçte biri iki yılda bir yenilenir. Üyelerin görev sürelerinin bitiminden iki ay önce; üyeliklerde herhangi bir sebeple boşalma olması hâlinde, boşalma tarihinden veya boşalma tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde ise tatilin bitiminden itibaren bir ay içinde aynı usulle seçim yapılır. Bu seçimlerde, boşalan üyeliklerin siyasî parti gruplarına dağılımı, ilk seçimde siyasî parti grupları kontenjanından seçilen üye sayısı ve siyasî parti gruplarının hâlihazırdaki oranı dikkate alınmak suretiyle yapılır. Üyeliklerdeki boşalma sebebiyle yapılan seçimlerde seçilen üyeler, yerlerine seçildikleri üyelerin görev süresini tamamlar."* hükmü yer almaktadır. Üst kurul üyelerinin görev süresinin altı yıl olmasının, üyelerin bağımsızlığının sağlanması bakımından yeterli olduğu ifade edilmektedir.[125] Buna ek olarak Kanunda, görev süreleri biten üyelerin yeniden seçilebileceklerine veya seçilmelerinin

[123] N. Yalçın, 2011, s.94-95.
[124] A.Ş. Gözübüyük ve T. Tan, 2018, s.380.
[125] N. Yalçın, 2011, s.96.

yasaklanmasına ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu nedenle, görev süresi biten bir üye yeniden seçilebilir.

6112 sayılı Kanunun "Yasaklar ve Denetim" başlıklı 38 inci maddesinde,

*"**Yasaklar ve denetim***

***MADDE 38** – (1) Üst Kurul üyeleri ile üçüncü derece dâhil üçüncü dereceye kadar kan ve kayın hısımları, 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu hükümleri saklı kalmak kaydıyla, yayın hizmetleri alanında Üst Kurulun görev ve yetki alanına giren konularda herhangi bir taahhüt işine giremez, medya hizmet sağlayıcı kuruluşlarda veya bu kuruluşların doğrudan veya dolaylı ortaklık bağı bulunan şirketlerde ortak veya yönetici olamazlar.*

(2) Üst Kurul üyeleri, aslî görevlerini aksatmayan bilimsel amaçlı eser hazırlama, ders ve konferans verme, jüri ve komisyon üyeliği yapma hariç, resmî veya özel nitelikte hiçbir görev alamaz, özel veya kamu medya hizmet sağlayıcılarının görev ve yetki alanına giren konularda doğrudan veya dolaylı olarak taraf olamaz ve bu konularda hiçbir maddî menfaat sağlayamaz ve siyasî partiye üye olamaz. Faaliyet alanı sosyal yardım ve eğitimle ilgili olan dernekler ve vakıflarda yürütülen görevler ve kooperatif ortaklıkları bu hükmün dışındadır.

(3) Üst Kurul üyeleri, göreve başlamadan önce mâliki oldukları, Hazine Müsteşarlığı tarafından çıkarılan borçlanmaya ilişkin menkul kıymetler dışındaki, medya hizmet sağlayıcı kuruluşlara ve yayın hizmeti yapan tüzel kişilere veya bunların iştiraklerine ait her türlü hisselerini ya da menkul kıymetlerini üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar kayın hısımları dışındakilere, görev sürelerinin başlamasından itibaren otuz gün içinde satmak veya devretmek suretiyle elden çıkarmak zorundadır.

(4) Üst Kurul üyeleri ve Kurum personeli, Kurumla ilgili gizlilik taşıyan bilgileri ve medya hizmet sağlayıcı kuruluşlara ve yayın hizmeti yapan gerçek ve tüzel kişilere ait her türlü sırları, görevlerinden ayrılmış olsalar bile açıklayamaz, kendilerinin veya başkalarının menfaatine kullanamaz.

(5) Üst Kurul üyeleri, kendileri veya üçüncü derece dâhil üçüncü dereceye kadar kan ve kayın hısımlarıyla ilgili konularda müzakere ve oylamaya katılamazlar. Bu durum karar metninde ayrıca belirtilir.

(6) Bu maddede belirtilen esaslara aykırı davranan Üst Kurul üyeleri görevlerinden çekilmiş sayılır. Bu husus Üst Kurul tarafından resen veya yapılacak müracaatın değerlendirilmesi sonucunda karara bağlanır ve gereği için Türkiye Büyük Millet Meclisi

Başkanlığına bildirilir." hükmü yer almaktadır. Söz konusu hükmün varlığı, bağımsızlık göstergelerinden sayılan bir unsur olan görev ile bağdaşmayan işlerin sayılması şartının sağlanması bakımından önemlidir. Hükümde ayrıca, sayılan yasaklara uymayan üyelerin görevden çekilmiş sayılacağı düzenlenerek, yasaklara uymamak önemli bir yaptırıma tabi tutulmuştur. Birçok ülkede görsel-işitsel yayıncılık alanındaki düzenleyici ve denetleyici kurumların karar organı üyelerinin ilgili bakan, meclis ya da hükümette olduğu düşünüldüğünde bu anlamda RTÜK üyelerinin daha fazla teminata sahip oldukları söylenebilir.[126]

Yine aynı Kanunun 39 uncu maddesinin birinci fıkrasında yer alan, *"(1) Üst Kurul üyelerine en yüksek Devlet memuru için belirlenen her türlü ödemeler dâhil malî haklar tutarında aylık ücret ödenir. en yüksek Devlet memuruna ödenenlerden, vergi ve diğer yasal kesintilere tabi olmayanlar bu Kanuna göre de vergi ve diğer kesintilere tabi olmaz. 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve diğer mevzuat uyarınca en yüksek Devlet memurunun yararlanmış olduğu sosyal hak ve yardımlardan, Üst Kurul üyeleri de aynı usul ve esaslar çerçevesinde aynen yararlanırlar."* hükmü ile üst kurul üyelerinin mali haklar bakımından en yüksek Devlet memuruna eşitlendikleri görülmektedir. Söz konusu düzenleme 09.07.2018 tarihli ve 30473. (3. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 703 sayılı KHK ile getirilmiştir. Maddenin ikinci fıkrasında yer alan, *"(2) Kamu görevlileri, Üst Kurul üyeliğinde bulundukları görev süresince kurumlarından ücretsiz izinli sayılır ve bu görevde geçirdikleri süreler mesleklerinde geçmiş gibi değerlendirilerek mümtazen terfi etmiş sayılırlar."* hükmü ile de kurul üyelerinin RTÜK'te görevli bulundukları süre zarfında geçirdikleri süreler boyunca, çalıştıkları kurumdan ücretsiz izinli sayılacakları ve kurul üyeliği görevinde geçirdikleri sürelerin de çalıştıkları kurumda geçmiş gibi değerlendirileceği ve mümtazen terfi etmiş sayılacakları düzenlenmiştir.

Organik bağımsızlık göstergelerinden biri olarak görülen diğer bir husus ise üyelerin seçim şekli ve üyeleri seçme veya atama yetkisine hangi merciin sahip olduğudur.[127] Kanunun 35 inci maddesinde yer alan,

"Radyo ve Televizyon Üst Kurulu

MADDE 35 – (1) Üst Kurul, en az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş, meslekleriyle ilgili konularda kamu kurum ve kuruluşları veya özel kuruluşlarda en az on yıl süreyle görev yapmış,

[126] N. Yalçın, 2011, s.96.
[127] a.g.e., s.96.

meslekî açıdan yeterli bilgiye, deneyime ve Devlet memuru olma niteliğine sahip, otuz yaşını doldurmuş kişiler arasından Türkiye Büyük Millet Meclisince seçilen dokuz üyeden oluşur.

(2) Seçim için, siyasî parti gruplarının üye sayısı oranında belirlenecek üye sayısının ikişer katı aday gösterilir ve Üst Kurul üyeleri bu adaylar arasından her siyasî parti grubuna düşen üye sayısı esas alınmak suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunca seçilir. Ancak, siyasî parti gruplarında, Türkiye Büyük Millet Meclisinde yapılacak seçimlerde kime oy kullanılacağına dair görüşme yapılamaz ve karar alınamaz.

(3) Üst Kurul üyelerinin seçimi, adayların belirlenerek ilânından sonra on gün içinde yapılır. Siyasî parti grupları tarafından gösterilen adaylar için ayrı ayrı listeler hâlinde birleşik oy pusulası düzenlenir. Adayların adlarının karşısındaki özel yer işaretlenmek suretiyle oy kullanılır. Siyasî parti gruplarının ikinci fıkraya göre belirlenen kontenjanlarından Üst Kurula seçilecek üyelerin sayısından fazla verilen oylar geçersiz sayılır.

(4) Karar yeter sayısı olmak şartıyla seçimde en çok oyu alan boş üyelik sayısı kadar aday seçilmiş olur. Seçim sonucu Resmî Gazetede yayımlanır.

(5) Üst Kurul üyelerinin görev süresi altı yıldır. Üyelerin üçte biri iki yılda bir yenilenir. Üyelerin görev sürelerinin bitiminden iki ay önce; üyeliklerde herhangi bir sebeple boşalma olması hâlinde, boşalma tarihinden veya boşalma tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde ise tatilin bitiminden itibaren bir ay içinde aynı usulle seçim yapılır. Bu seçimlerde, boşalan üyeliklerin siyasî parti gruplarına dağılımı, ilk seçimde siyasî parti grupları kontenjanından seçilen üye sayısı ve siyasî parti gruplarının hâlihazırdaki oranı dikkate alınmak suretiyle yapılır. Üyeliklerdeki boşalma sebebiyle yapılan seçimlerde seçilen üyeler, yerlerine seçildikleri üyelerin görev süresini tamamlar." hükmü ile üyelerin seçilmesi usulü ve seçme yetkisine sahip olan merci belirlenmiştir. Belirtildiği gibi, aynı düzenleme, Anayasanın 133 üncü maddesinin ikinci fıkrasında da yer almaktadır. Üyelerin seçilmesine ilişkin belirlenen usulün, her ne kadar üyelerin seçimine ilişkin siyasi parti gruplarında karar alınması ve görüşme yapılması yasaklanmış olsa da ülkemizde sıkı bir parti disiplini olması nedeniyle, organik bağımsızlığın sağlanması bakımından yeterli olmadığı söylenmektedir.[128] Bu usulün eleştirilen bir diğer yönü ise, salt siyasi parti gruplarınca belirlenen temsilcilerden oluşması, toplumun farklı görüşlerini tam anlamıyla yansıtmamasıdır. Bunun giderilmesinin yolu olarak da siyasi partilerin yanında, yargı, yayıncı kuruluşlar ile sivil toplum örgütlerinden de temsilcilerin Üst Kurulda yer alması gösterilmektedir. Böyle bir düzenleme Mülga 3984 sayılı

[128] Turan Yıldırım, Türkiye'nin İdari Teşkilatı, İstanbul, 1997, s.175.

Kanun döneminde 21.05.2002 tarihli ve 24761 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 4756 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik ile benimsenmiş, anılan düzenlemenin iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine başvurulması üzerine söz konusu Mahkemece önce başvuruya konu düzenlemenin yürütülmesinin durdurulmasına ve daha sonra da düzenlemenin iptaline karar verilmiştir. Bunun üzerine Anayasanın 133 üncü maddesine 2005 yılında ikinci fıkra hükmü eklenerek Üst Kurulun tüm üyelerinin TBMM tarafından atanacağı düzenlenmiştir.[129] Kanaatimizce Üst Kurul üyelerinin seçilme usulü, siyasi partilerin üyelik için aday göstermeleri ve bu adaylar içinden Meclis tarafında seçim yapılması nedeniyle demokratiktir.

6112 sayılı Kanun hükümler incelendiğinde; RTÜK'ün işlevsel bağımsızlığının sağlanması bakımından da bazı hükümler öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Bu bağlamda, Kanunun 38 inci maddesinde yer alan hükümlerden bahsetmek gereklidir. Bu hükümlerden; Kanunun 38 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan, *"(1) Üst Kurul üyeleri ile üçüncü derece dâhil üçüncü dereceye kadar kan ve kayın hısımları, 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu hükümleri saklı kalmak kaydıyla, yayın hizmetleri alanında Üst Kurulun görev ve yetki alanına giren konularda herhangi bir taahhüt işine giremez, medya hizmet sağlayıcı kuruluşlarda veya bu kuruluşların doğrudan veya dolaylı ortaklık bağı bulunan şirketlerde ortak veya yönetici olamazlar."* hükmü ile Üst Kurul üyelerinin ve onların hükümde belirtilen hısımlarının medya hizmet sağlayıcı kuruluşlarda veya bunların doğrudan ya da dolaylı olarak ortaklık bağlarının bulunduğu şirketlerde ortak ve yönetici olmaları ve yayıncı kuruluşların görev ve yetki alanına giren konularda herhangi bir taahhüt işine girmeleri yasaklanmıştır. Aynı maddenin ikinci fıkrasında yer alan, *"(2) Üst Kurul üyeleri, aslî görevlerini aksatmayan bilimsel amaçlı eser hazırlama, ders ve konferans verme, jüri ve komisyon üyeliği yapma hariç, resmî veya özel nitelikte hiçbir görev alamaz, özel veya kamu medya hizmet sağlayıcılarının görev ve yetki alanına giren konularda doğrudan veya dolaylı olarak taraf olamaz ve bu konularda hiçbir maddî menfaat sağlayamaz ve siyasî partiye üye olamaz. Faaliyet alanı sosyal yardım ve eğitimle ilgili olan dernekler ve vakıflarda yürütülen görevler ve kooperatif ortaklıkları bu hükmün dışındadır."* hükmü ile de üyelerin resmi ya da özel olmasına bakılmaksızın görev almaları ile yayıncı kuruluşların görev ve yetki alanına giren konularda menfaat elde etmeleri ya da taraf olmaları yasaklanmıştır. Yine anılan fıkra hükmü ile Üst Kurul üyelerinin siyasi parti üyesi olmaları yasaklanmıştır. Söz konusu maddenin üçüncü fıkrasında yer alan *"(3) Üst Kurul üyeleri, göreve başlamadan önce mâliki oldukları, Hazine Müsteşarlığı tarafından çıkarılan borçlanmaya ilişkin menkul kıymetler dışındaki, medya hizmet sağlayıcı kuruluşlara*

[129] N. Yalçın, 2011, s.97.

ve yayın hizmeti yapan tüzel kişilere veya bunların iştiraklerine ait her türlü hisselerini ya da menkul kıymetlerini üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar kayın hısımları dışındakilere, görev sürelerinin başlamasından itibaren otuz gün içinde satmak veya devretmek suretiyle elden çıkarmak zorundadır." hükmü ile de Üst Kurul üyelerinin bu görevlerine başlamadan önce sahip oldukları yayıncı kuruluş ya da bunların iştiraklerine ait her türlü hisselerini, hükümde sayılanlar dışındakilere görev sürelerinin başlamasından itibaren otuz gün içerisinde satmaları veya devretmeleri zorunluluğu öngörülmüştür.

Yine işlevsel bağımsızlık bakımından önem arz eden önemli bir husus da RTÜK'ün işlem ve fiilleri üzerinde merkezi yönetim ya da başka herhangi bir mercie vesayet denetimi yetkisinin verilip verilmediğidir. Kanunun 34 üncü maddesinin dördüncü fıkrasında, *"(4) Üst Kurul, Hükümet ile olan ilişkilerini Cumhurbaşkanı veya görevlendireceği bir Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan aracılığıyla yürütür."* hükmü yer almaktadır. Diğer yandan 24.07.2018 tarihli ve 30488 Resmi Gazete'de yayımlanan 2019/2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile de RTÜK, Kültür ve Turizm Bakanlığı ile *"ilgilendirilmiştir"*. Söz konusu hükümler birlikte değerlendirildiğinde; anılan Cumhurbaşkanlığı Genelgesinde *"ilgilendirilme"* ibaresi kullanılsa da 6112 sayılı Kanunda yer alan ve RTÜK'ün ilişkili kurum olduğu şeklinde yorumlanagelen hükmün mevcudiyetini sürdürmesi karşısında, RTÜK'ün Kültür ve Turizm Bakanlığının ilişkili kuruluşu olarak kabul edilmesi gerektiği söylenebilir.[130] Bunun yanında, RTÜK'ün, Kültür ve Turizm Bakanlığının *"ilgili"* kuruluşu olduğu kabul edilse bile, Danıştay'ın yukarıda belirtilen kararında da ifade edildiği gibi, ilgili ve ilişkili ibarelerinin aynı anlama geldiği ve bu bakımdan da her ne kadar söz konusu Cumhurbaşkanlığı Genelgesinde RTÜK'ün Kültür ve Turizm Bakanlığı ile *"ilgililendirildiğinden"* bahsedilse de bu ibarenin *"ilişkililik"* şeklinde yorumlanabileceği söylenebilir. Bu nedenle, RTÜK'ün merkezi yönetime ve diğer herhangi bir mercie karşı işlevsel anlamda bağımsız olduğu sonucuna varılabilir.

[130] Oğuz Sancakdar, Eser Us, Mine Kasapoğlu Turhan, Lale Burcu Önüt ve Serkan Seyhan, İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2018, s.261.

3.4.2. Düzenleme Yetkisi

RTÜK, bağımsız idari otoritelerin ortak özelliklerinden biri olan düzenleme yetkisine sahiptir.

RTÜK'ün bu yetkisine her şeyden evvel, Anayasanın 124 üncü maddesinde yer alan, *"Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler."* hükmü dayanak oluşturmaktadır. Bu bağlamda, 6112 sayılı Kanunun 34 üncü maddesinin birinci fıkrasında yer alan hükümle tüzel kişi olduğu düzenlenen RTÜK'ün, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelik çıkarabilme yetkisi bulunmaktadır. Anayasanın 133 üncü maddesinin birinci fıkrasında yer alan hükümde RTÜK'ün, *"radyo ve televizyon faaliyetlerini düzenlemek ve denetlemek"* amacıyla kurulduğu belirtilmiştir.

Buna ek olarak, yukarıda da belirtildiği gibi 6112 sayılı Kanunun 34 üncü maddesinin birinci fıkrasında yer alan, *"Radyo, televizyon ve isteğe bağlı yayın hizmetleri sektörünü düzenlemek ve denetlemek amacıyla, idarî ve malî özerkliğe sahip, tarafsız bir kamu tüzelkişiliği niteliğinde Radyo ve Televizyon Üst Kurulu kurulmuştur."* hükmü ile RTÜK'e sektörü düzenleme ve denetleme yetkisinin verildiği anlaşılmaktadır.[131] Aynı Kanunun 37 inci maddesinin birinci fıkrasının (m) bendinde yer alan, *"Görev alanına giren konularla ilgili ikincil düzenlemeleri yapmak."* hükmü de RTÜK'e düzenlemede bulunma yetkisi vermektedir

6112 sayılı Kanunun çeşitli maddelerinde yer alan hükümlerde, RTÜK'e ikincil düzenlemeler yapma yetkisi tanınmıştır. Ayrıca belirtmek gerekir ki yukarıda belirtilen hükümler çerçevesinde, söz konusu maddelerde belirtilen hususlarda RTÜK'e ikincil düzenleme yapma yetkisi tanınmamış olsaydı bile RTÜK o hususlara ilişkin ikincil düzenleme yapabilirdi.[132]

6112 sayılı Kanunda; RTÜK'ün ikincil düzenlemeler yapmasının öngörüldüğü madde hükümleri şunlardır:

[131] N. Yalçın, 2011, s.130-131.
[132] H. Yılmaz, 2006, s.250.

- Kanunun 4 üncü maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan, *"5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu hükümleri saklı kalmak kaydıyla yeniden iletimin usul ve esasları Üst Kurulca yönetmelikle düzenlenir."* hükmü kapsamında 02.11.2011 tarihli ve 28103 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan *"Yayın Hizmeti Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik"* in 6 ıncı maddesinde düzenlenmiştir. *"Yeniden iletim usul ve esasları"* başlıklı 6 ıncı maddesinde yer alan hüküm şu şekildedir:

*"**Yeniden iletim usul ve esasları***

MADDE 6 – (1) 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu hükümleri saklı kalmak kaydıyla, yeniden iletim yapacak olan medya hizmet sağlayıcıların, yeniden iletim konusu yayınların kaynak kuruluşları ile yazılı sözleşme yapması ve sözleşmenin Üst Kurulca talep edildiğinde ibraz edilmesi zorunludur.

(2) Yurt içinden yapılacak yeniden iletim, medya hizmet sağlayıcıların mevcut lisans türünü değiştiremez.

(3) Yeniden iletimi yapılacak yayın hizmeti, bütünlüğü ve uyumu bozulmadan iletilir. Televizyon yayın hizmeti veren medya hizmet sağlayıcıları yeniden iletimini yapacakları yayın hizmeti üzerinde, alt yazı ve benzeri teknikler kullanarak yayın hizmeti ile ilgili herhangi bir yorum yapamazlar. Anında ve birebir tercümeler yorum sayılmaz.

(4) (Değişik:RG-3/4/2014-28961) Medya hizmet sağlayıcılar, yeniden iletimi yapılacak yayın hizmetinin başında yayınların kaynak kuruluşu ile programın ismini belirtir, ayrıca radyolarda sesli olarak yayının başında "Bu bir yeniden iletimdir." ifadesini yayınlar. Televizyon yayın hizmetinde yeniden iletim yayınları boyunca, yayınların kaynak kuruluş logosu yeniden iletimi yapan kuruluşun logosu ile birlikte ekranda bulundurulur.

(5) (Ek:RG-3/4/2014-28961) Yeniden iletimin bir medya hizmet sağlayıcı tarafından gerçekleştirilmesi halinde, medya hizmet sağlayıcı, yayında hiçbir değişiklik yapmamak ve yeniden iletilen yayının akışını değiştirmemek kaydıyla ticari iletişim yerleştirmesi yapabilir.

(6) (Ek:RG-3/4/2014-28961) Yeniden iletimi yapacak medya hizmet sağlayıcı yeniden iletimini yaptığı yayın hizmetinin editoryal sorumluluğuna sahiptir.

(7) (Ek:RG-3/4/2014-28961) Bir başka ülkenin yargı yetkisi altındaki yayınların yeniden iletimi esnasında yayınların Avrupa Sınırötesi Televizyon Sözleşmesi ve 6112 sayılı Kanun hükümlerini ihlal etmesi durumunda Üst Kurulca kaynak Devletin ilgili mercileri nezdinde girişimde bulunulur.

a) Eğer tespit edilen ihlal önemli toplumsal sorunlar doğuran açık, ciddi ve ağır özellikte ve Sözleşmenin 7 nci maddesinin 1 inci veya 2 nci paragraflarına, 12 nci maddesinin birinci paragrafının ilk cümlesine, 13 üncü maddesinin birinci paragrafının ilk cümlesine, 14 üncü maddesinin birinci veya üçüncü paragrafına veya 15 inci maddesinin birinci veya üçüncü paragrafına veya 6112 sayılı Kanunun 8 inci maddesinin birinci fıkrasının (a), (b) veya (n) bentlerine, ikinci veya üçüncü fıkralarına, 9 uncu, 10 uncu ve 11 inci madde hükümlerine aykırı ise ve ihlalin bildirimini takip eden 15 gün içinde devam ederse Üst Kurul söz konusu yayın hizmetinin yeniden iletimini altı aya kadar durdurulabilir.

b) (a) bendinde sayılanlar hariç ve Sözleşmenin 7 nci maddesinin üçüncü paragrafı veya 8 inci, 9 uncu veya 10 uncu maddeler dışındaki hükümleri ile 6112 sayılı Kanunun diğer hükümlerinin ihlalinin sekiz ay devam etmesi durumunda da Üst Kurul söz konusu yayın hizmetinin yeniden iletimini altı aya kadar durdurulabilir.

c) Yukarıda belirtilen usulde işlemler tesis edilmesine rağmen çözüme ulaşılamazsa Sözleşmenin ilgili hükümleri gereğince işlem yapılır."

- Kanunun 5 inci maddesinde yer alan, *"Yayın hizmetlerinin Türkçe yapılması esastır. Ancak Türkçe dışındaki dil ve lehçelerde de yayın yapılabilir. Yayınlar seçilen dilin kurallarına uygun olarak yapılmak zorundadır."* hükmü uyarınca, *"Yayın Hizmeti Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin* 7 nci maddesinde yer alan hüküm şöyledir:

Türkçe dışındaki dil ve lehçelerde yapılacak yayınların usul ve esasları

MADDE 7 – *(1) Yayın hizmetlerinin Türkçe yapılması esastır. Ancak Türkçe dışındaki dil ve lehçelerde de yayın yapılabilir. Yayınlar seçilen dilin kurallarına uygun olarak yapılmak zorundadır.*

(2) Medya hizmet sağlayıcıların farklı dil ve lehçelerde yayın yapabilmeleri, Üst Kurulun bu Yönetmelik hükümlerine göre vereceği izne tabidir. Üst Kurul izni olmadan bu dil ve lehçelerde yayın yapılamaz.

(3) Farklı dil ve lehçelerde yayın yapmak isteyen medya hizmet sağlayıcılar; yayın yapmak istedikleri dil ve lehçeleri, bu dil ve lehçelerde yayınlanacak program türlerini, bu programların, günlük yayın akışı içindeki yerleşimini ve aylık yayın planlarını belirleyen yönetim kurulu kararı ile birlikte Üst Kurula başvururlar.

(4) Yayın lisansına sahip olan ve farklı dil ve lehçelerde yayın yapmak isteyen medya hizmet sağlayıcıların talepleri, yayın alanı, teknik imkânlar ve talep edilen dil ve lehçelerde

yayın yapan diğer kuruluşlar da göz önünde bulundurularak Üst Kurul tarafından değerlendirilir ve uygun görülmesi halinde bu dil ve lehçelerde yayın yapma izni verilir.

(5) Farklı dil ve lehçelerdeki münferit müzik eserleri, sinema filmleri, ticari iletişim ve isteğe bağlı yayın hizmetleri için izin şartı aranmaz.

(6) Farklı dil ve lehçelerde Üst Kuruldan yayın yapma izni alan medya hizmet sağlayıcılar, yayınlarını, Kanun ve Kanuna dayanılarak çıkartılan yönetmeliklere, Üst Kurulun öngördüğü diğer yükümlülüklere uygun olarak yapmakla yükümlüdürler."

Kanunun 6 ıncı maddesinin beşinci fıkrasında yer alan, *"Medya hizmet sağlayıcılar, yönetmelikle belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde künye, iletişim ve adres bilgileri ile kayıtlı elektronik posta adresini izleyici temsilcisinin adını ve iletişim bilgilerini Üst Kurula bildirmek ve internet sitelerinde yayınlamak zorundadır."* hükmü kapsamında, *"Medya Hizmet Sağlayıcı Kuruluşlar ile Platform ve Altyapı İşletmecilerinin Uymaları Gereken İdari ve Mali Şartlar Hakkında Yönetmelik"* in 19 uncu maddesinde yer alan hüküm ile konuya ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir. Söz konusu Yönetmelik hükmü şu şekildedir:

"Medya hizmet sağlayıcı kimlik bilgileri

MADDE 19 – *(1) Medya hizmet sağlayıcı kuruluşlar yayın lisansı başvurularında kendilerine ait internet sitelerinin adresini bildirmek ve;*

a) Şirket unvanını,

b) Yazışma adresi, telefon bilgileri ve elektronik posta adres bilgilerini,

c) Logo/çağrı işaretini,

ç) Yayın lisans bilgilerini ve yayın ortamlarını,

d) Sorumlu müdür ve izleyici temsilcilerinin adını, soyadını ve iletişim bilgilerini, bu internet sitelerinde güncel olarak yayınlamak ve Üst Kurula bildirmek zorundadır.

(2) Medya hizmet sağlayıcı kuruluşlar internet sitelerini güncellemek ve birinci fıkrada sayılan bilgilerin güncelliği sağlamakla yükümlüdürler.

(3) Medya hizmet sağlayıcı kuruluşlar yayın merkezi ve iletişim adresi değişikliğine ilişkin bilgileri, yönetim kurulu kararı ile birlikte en geç 15 gün içerisinde Üst Kurula bildirmekle yükümlüdürler."

Anılan Yönetmelik hükmünün lafzına bakıldığında, Kanunun 6 ıncı maddesinin birinci fıkrasında yer alan hüküm ile *kayıtlı elektronik posta"* Üst Kurula bildirilmesi ve internet sitesinde yayınlanması öngörüldüğü halde, Yönetmelik hükmünde *"elektronik posta adreslerini"* ibaresi kullanıldığı görülmektedir.

- Kanunun *"Televizyon ve radyo yayın hizmetlerinde reklam ve tele-alışveriş"* başlıklı 10 uncu maddesinin onuncu fıkrasında yer alan, *"Bu maddenin uygulanmasına ilişkin diğer hususlar Üst Kurulca yönetmelikle düzenlenir."* hükmü ile yönetmelikle düzenleneceği öngörülen hususlar, Yayın Hizmeti Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 9/A, 10, 11 ve 12 nci maddelerinde düzenlenmiştir.

- Kanunun 14 üncü maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan, *"Radyo ve televizyon kuruluşları, yayınlarında belirli oran ve saatlerde Türk halk ve Türk sanat müziği programlarına yer vermek zorundadır. Bu programların oran ve yayınlanma zamanı ile ilgili esaslar Üst Kurulca belirlenir."* hükmü kapsamında, Yayın Hizmeti Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin *"Türk halk müziği ve Türk sanat müziği"* başlıklı 19 uncu maddesinde yer alan, *"MADDE 19 – (1) Radyo ve televizyon kuruluşları, yayınlarında Türk kültürünün bir parçası olan Türk halk ve Türk sanat müziği programlarına yer vermek zorundadır. Bu programların toplam yayın süresi haftalık yayın süresi içinde bir saatten az olamaz. (2) Üst Kurulun tematik yayın yapma izni verdiği yayın kuruluşları bu zorunluluktan muaftır."* hükmü getirilmiştir.

- Kanunun 14 üncü maddesinin beşinci fıkrasında yer alan, *"(5) (Ek: 2/7/2018-KHK-703/164 md.) Radyo ve televizyonlar ayda en az doksan dakika gıda güvenliği, gıda güvenirliliği, bitki ve hayvan sağlığı ile toprak koruma, iş sağlığı ve güvenliği, çalışma hayatında kayıt dışılığın önlenmesi, sosyal güvenlik, işçi ve işveren ilişkileri, halk sağlığının korunması ve geliştirilmesi, hastalık risklerinin azaltılması ve önlenmesi ile teşhis, tedavi ve rehabilite edici sağlık hizmetlerinin daha verimli kullanılabilmesi gibi konularda uyarıcı ve eğitici mahiyette yayınlar yapmak zorundadır. Bu yayınların, oran ve yayınlanma zamanı ile ilgili esaslar Üst Kurulca belirlenir. Bu programlar, Üst Kurul, ilgili bakanlık ve ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşları ile bilimsel kuruluşlar, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları veya sivil toplum kuruluşları tarafından hazırlanır veya hazırlatılır. Hazırlanan programların, ilgili Bakanlığın olumlu görüşü alındıktan sonra Üst Kurul tarafından radyo ve televizyonlarda yayınlanması sağlanır."* hükmü kapsamında ikincil düzenleme getirilmemiştir.

- Kanunun 14 üncü maddesinin altıncı fıkrasında yer alan, *"(6) (Ek: 2/7/2018-KHK-703/164 md.) Bu madde kapsamında yapılan yayınlar için herhangi bir bedel ödenmez. Bu*

yayınların ve sürelerinin denetimi Üst Kurulca yapılır." hükmü kapsamında herhangi bir ikincil düzenlemeye yer verilmemiştir.

- Kanunun 15 inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan, *"İsteğe bağlı yayın hizmeti sağlayıcı kuruluşların Avrupa eserlerinin yapımına ve erişimine destek vermelerinin teşvik edecek usul ve esaslar Üst Kurulca belirlenir."* hükmü uyarınca Yayın Hizmeti Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin Ek 2 nci maddesinde yer alan,

"Avrupa eserleri

EK MADDE 2 – (Ek:RG-3/4/2014-28961) (1) Ulusal karasal yayın lisansına sahip televizyon yayıncıları; haberler, spor olayları, yarışmalar, reklamlar, tele-alışveriş ve bağlantılı veri yayınları için ayrılan süre dışında kalan yayın süresinin en az yüzde ellisini Avrupa eserlerine ayırmak zorundadır.

(2) Avrupa eserleri;

a) Avrupa Birliğine Üye Devletlerde üretilen eserleri,

b) Avrupa Konseyi Sınırötesi Televizyon Sözleşmesine taraf olan ve aşağıdaki üçüncü fıkrada yer alan koşulları yerine getiren üçüncü Avrupa devletleri tarafından üretilen eserleri,

c) Avrupa Birliği ve üçüncü ülkeler arasında görsel-işitsel sektör ile ilgili akdedilen anlaşmalar çerçevesinde ortaklaşa üretilen ve bu anlaşmaların her birinde belirtilen koşulları yerine getiren eserleri, ifade eder.

(3) İkinci fıkranın (b) ve (c) bentlerinin uygulanması Avrupa Birliğine üye devletlerde üretilen eserlerin ilgili üçüncü ülkede ayrımcı önlemlere tabi olmaması şartına bağlıdır.

(4) İkinci fıkranın (a) ve (b) bentlerinde belirtilen eserler, bu hükümlerde belirtilen Devletlerin bir veya birden fazlasında ikamet eden yazar, senarist ve çalışanlar tarafından üretilen ve esas olarak aşağıdaki üç koşuldan birine uyan eserlerdir:

a) Bu devletlerin bir veya birden fazlasında ikamet eden bir veya birden fazla yapımcı tarafından yapılması.

b) Eserlerin yapımının bu devletlerin bir veya birden fazlasında ikamet eden bir veya birden fazla yapımcı tarafından denetlenmesi ve kontrol edilmesi.

c) Toplam ortak yapım maliyetleri içinde bu devletlerin ortak yapımcılarının katkısının hakim olması ve ortak yapımda adı geçen devletler dışında ikamet eden bir ya da birden fazla yapımcı tarafından kontrol edilmemesi.

(5) İkinci fıkra kapsamında Avrupa eserleri olmayan ancak Avrupa Birliğine üye devletler ile üçüncü devletler arasında akdedilen ikili ortak yapım anlaşmaları çerçevesinde üretilen eserler, Avrupa Birliğine üye devletler ortak yapımcılarının üretim toplam maliyetinin çoğunluğunu karşılaması ve yapımın Avrupa Birliğine üye devletlerin sınırları dışında ikamet eden bir ya da birden fazla yapımcı tarafından kontrol edilmemesi koşuluyla Avrupa eserleri olarak sayılır.

(6) Ulusal karasal yayın lisansına sahip televizyon yayıncıları yıllık yayın sürelerinin en az yüzde onunu bağımsız yapımcılar tarafından üretilen Avrupa eserlerine ayıracaklardır.

(7) Ulusal karasal yayın lisansına sahip televizyon yayıncıları tarafından yayınlanacak bağımsız yapımcıların Avrupa eserlerinin en az yüzde ellisinin son beş yıl içerisinde üretilmiş olması gerekmektedir.

(8) Yıllık yayın süresine ayrılan süre haberler, spor olayları, yarışmalar, reklamlar, tele-alışveriş ve bağlantılı veri yayınları için ayrılan süreyi kapsamaz.

(9) İsteğe bağlı medya hizmet sağlayıcıları Avrupa eserlerinin üretimini ve erişimini desteklemek için gerekli ve uygun tedbirleri alacaklardır.

(10) İsteğe bağlı medya hizmet sağlayıcıları, Avrupa eserlerine, hazırlayacakları program kataloğunda öncelikli ve görünür bir şekilde yer vereceklerdir.

(11) Ulusal karasal yayın lisansına sahip televizyon yayıncıları Avrupa eserlerine ilişkin istatistikî bilgileri her yıl Eylül ayının son iş gününe kadar Üst Kurula bildirmek zorundadır.

(12) Bu maddede yer alan hükümler, Türkiye Cumhuriyetinin Avrupa Birliğine tam üye olduğu tarihten itibaren uygulanır." hükmü getirilmiştir.

- Kanunun "Kısa gösterim hakkı" başlıklı 16 ncı maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan, *"Bu maddenin uygulanmasıyla ilgili usul ve esaslar Üst Kurulca belirlenir."* hükmü ile de kısa gösterime ilişkin usul ve esasların Üst Kurulca belirleneceği öngörülmüş, anılan Kanun hükmü gereğince, "Yayın Hizmeti Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin" "Kısa gösterim hakkı" başlıklı 20 nci maddesinde yer alan,

"Kısa gösterim hakkı

MADDE 20 – (Değişik:RG-3/4/2014-28961)

(1) Kamuoyu için büyük önem taşıyan her tür güncel olayın münhasır yayın haklarına sahip televizyon yayıncıları, 5/12/1951 tarihli ve 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu kapsamında, diğer yayıncılara âdil, makul ve eşitlikçi bir temelde bedeli karşılığında kısa gösterim hakkı sağlamak zorundadır.

(2) Kamuoyu için önem taşıyan güncel olay birkaç bağımsız unsurdan oluşuyorsa, her bir unsur ayrı olarak değerlendirilir ve her bir unsur için bir kısa gösterim hakkı kullanılabilir.

(3) Kamuoyu için önem taşıyan güncel olayın kısa gösterim hakkı, 90 saniyeyi geçemez.

(4) Münhasır yayın haklarına konu güncel olaylara erişim hakkının sağlanması, münhasır yayın hakkına sahip televizyon yayıncıları tarafından hiçbir şarta bağlanamaz. Erişim hakkı talep eden diğer televizyon yayıncıları talepte bulundukları kısa gösterimleri serbest bir biçimde seçme hakkına sahiptirler.

(5) Kısa gösterimlerin yayınlanmasında münhasır yayın hakkına sahip televizyon yayıncısı belirtilir ve yayıncının logosunun herhangi bir şekilde görülmesine engel olacak uygulamalara yer verilmez.

(6) Kısa gösterimler, ilk yayının ardından azami yirmi dört saat içerisinde, kaynağını belirtmek suretiyle sadece haber programları içinde ve isteğe bağlı medya hizmetlerinde ise sadece aynı programın aynı medya hizmet sağlayıcı tarafından banttan verilmesi durumunda kullanılır.

(7) Kamuoyu için önem taşıyan güncel olayın kısa gösterimi, olayın gerçekleşmesini takip eden yirmi dört saat içerisinde münhasır hakka sahip ilk yayıncı tarafından yayınlanmadığı takdirde ilk yayıncıdan önce yayınlanabilir. (8) Kamuoyu için önem taşıyan güncel olayın münhasır yayın hakkına sahip televizyon yayıncıları, kısa gösterim yayını için diğer yayıncılardan bedeli dışında herhangi bir ilave ücret talep edemez." hükmü getirilmiştir.

- Kanunun *"Kamunun önemli olaylara erişimi"* başlıklı 17 nci maddesinin dördüncü fıkrasındaki, *"Kamunun önemli olaylara erişimi ile ilgili usul ve esaslar Üst Kurulca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir."* hükmü uyarınca Yayın Hizmeti Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 21 inci maddesinde yer alan,

"Kamunun önemli olaylara erişimi

MADDE 21 – *(1) Üst Kurul, toplum için büyük önem arz eden ulusal ve uluslararası olayları; ülke geneline şifresiz ve ücretsiz yayın yapan televizyon kanallarından canlı veya banttan yayınlanmasını temin etmek amacıyla önemli olaylar listesi hazırlar.*

(2) Üst Kurulca önemli olaylar listesinin hazırlanmasında konuyla ilgili diğer kurum ve kuruluşların görüşleri alınır. Önemli olaylar listesi bu Yönetmeliğin yayımı tarihinden itibaren 6 ay içerisinde hazırlanarak ilân edilir.

(3) Hazırlanan önemli olaylar listesi değişen şartlara göre Üst Kurulca aynı usulle güncellenebilir.

(4) Üst Kurulca listelenen toplum için büyük önem arz eden olaylar, esas olarak, canlı yayınlanır. Bu olaylar, 24:00–05:00 arasında cereyan ederse, olimpiyatlar gibi birbirine bağlı çok sayıda olaydan oluşursa veya canlı yayın toplum için büyük önem taşıyan bir başka olayın başka bir saatte yayınlanmasını gerektirirse, bu ve benzeri durumlarda objektif nedenlere dayanılarak olayın gerçekleştiği gün içerisinde banttan da yayınlanabilir.

(5) Önemli olayları yayınlayacak televizyon yayıncıları, önemli olaylar listesinde yer alan olayların ülke geneline şifresiz ve ücretsiz olarak yayınlanmasını sağlarlar. Ayrıca televizyon yayıncıları Avrupa Sınır Ötesi Televizyon Sözleşmesine taraf başka bir ülkenin listesinde yer alan önemli olaylarla ilgili münhasır haklarını, söz konusu ülke vatandaşlarının önemli bir kesimi tarafından izlenmesini engelleyecek şekilde kullanamazlar." hükmü sevk edilmiştir.

- Kanunun 19 uncu maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde yer alan, *"d) Bir gerçek veya tüzel kişi doğrudan veya dolaylı olarak en fazla dört karasal yayın lisansına sahip medya hizmet sağlayıcı kuruluşa ortak olabilir. Ancak, birden çok medya hizmet sağlayıcıya ortaklıkta bir gerçek veya tüzel kişinin doğrudan veya dolaylı hisse sahibi olduğu medya hizmet sağlayıcı kuruluşların yıllık toplam ticarî iletişim geliri, sektörün toplam ticarî iletişim gelirinin yüzde otuzunu geçemez. Toplam ticarî iletişim geliri bu oranı aşan gerçek veya tüzel kişiler, Üst Kurul tarafından verilen doksan günlük süre içinde bu oranın altına inecek şekilde medya hizmet sağlayıcı kuruluşlardaki hisselerini devreder. Verilen süre içinde Üst Kurul kararının gereğini yerine getirmeyen gerçek veya tüzel kişi hakkında, kararın gereğini yerine getirmediği her ay için Üst Kurulca dörtyüzbin Türk Lirası idarî para cezası uygulanır. Vakıf kurucuları bu Kanunun uygulanması açısından medya hizmet sağlayıcı kuruluş ortağı kabul edilir. Bu bendin*

uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Üst Kurul tarafından belirlenir." hükmü uyarınca bir ikincil düzenleme getirilmemiştir.

- Kanunun "Logo ve çağrı işareti" başlıklı 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan, *"Bu maddenin uygulanmasına dair usul ve esaslar Üst Kurulca çıkarılacak yönetmelik ile belirlenir."* hükmü kapsamında, Medya Hizmet Sağlayıcılar ile Platform ve Altyapı İşletmecilerinin Uymaları Gereken İdari ve Mali Şartlar Hakkında Yönetmeliğin "Logo ve çağrı işareti" başlıklı 18 inci maddesinde yer alan,

"Logo ve çağrı işareti

MADDE 18 *– (1) Medya hizmet sağlayıcılar, yayın süreleri boyunca tek bir logo ve çağrı işareti kullanmakla yükümlüdür.*

(2) İlgili mevzuata uyulması ve kamu düzeni ve genel ahlaka aykırı olmamak şartıyla, her türlü ad ve bu adı tasvir eden blok grafikler logo olarak; sesli duyurular ise çağrı işareti olarak kullanılabilir.

(3) Üst Kurul nezdinde tescili zorunlu olan logo ve çağrı işaretleri Üst Kurulun izni ile değiştirilebilir. Logo ve çağrı işaretlerinin Üst Kurul nezdinde tescili için ilgili makam nezdinde marka tescil başvurusunun ibrazı zorunludur. Marka tescil işlemi tamamlandığında ilgili kuruluş tarafından 30 gün içinde Üst Kurula bildirilir.

(4) Üst Kurul tarafından tescil edilmiş olan logo/çağrı işaretleri Türkiye genelinde birden fazla yayın kuruluşu tarafından kullanılamaz.

(5) Televizyon yayın hizmeti sağlayıcı kuruluşların, reklam yayını esnasında logolarını değiştirmek suretiyle kullanmaları ve blok grafiğinin temel karakteristiğini bozmamaları esastır. Yayın logosu ile reklam logosunun birbirinden ayırt edilir şekilde olması zorunludur. Reklam logosu hareketli ve değişken olamaz ve şeffaflığı yüzde elliyi geçemez." hükmü sevk edilmiştir.

- Kanunun "Koruyucu sembol sistemi" başlıklı 24 üncü maddesinin ikinci fıkrasında yer alan, *"Koruyucu sembol sistemi ile ilgili usul ve esaslar Üst Kurulca belirlenir."* hükmü uyarınca Yayın Hizmeti Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 23 üncü maddesinde yer alan,

"Koruyucu sembol sistemi

MADDE 23 – *(1) Medya hizmet sağlayıcılar, sembol sistemi kullanarak, izleyicileri program hizmetlerinin içeriği hakkında sesli veya yazılı olarak bilgilendirirler.*

(2) Sembol sınıflandırması, yaş ve içerik gruplarını belirten sembollerin birlikte kullanılması suretiyle yapılır. Sınıflandırma işlemi, Üst Kurulca hazırlanan ve gerekli görülen hallerde güncellenen Kodlayıcı Uygulama Rehberi'nde yer alan esas ve ilkelere göre yapılır. Kodlayıcı Uygulama Rehberi, Üst Kurulun internet sitesinde yayınlanır.

(3) Koruyucu semboller, bir programın olası zararlı içerikte olabileceğini ve/veya programın hangi yaş grubuna uygun olduğunu belirtir.

(4) Bir programın şiddet ve korku, cinsellik ve olumsuz örnek oluşturabilecek; ayrımcılık, alkol ve sigaranın aşırı kullanımı, madde kullanımı, yasa dışı davranışlar ile kaba ve küfürlü konuşmalar içermesi durumunda, o programın olası zararlı içerikte olabileceğine ilişkin Ek-1'de yer alan "Şiddet/Korku", "Cinsellik", "Olumsuz Örnek Oluşturabilecek Davranışlar" sembolleri kullanılır.

(5) (Değişik cümle:RG-3/4/2014-28961) Bir programın hangi yaş grubuna uygun olduğu ise; programdan etkilenme düzeyleri göz önüne alınarak oluşturulan Ek-1'de yer alan "Genel İzleyici", "7 yaş ve üzeri için uygundur", "13 yaş ve üzeri için uygundur" ve "18 yaş ve üzeri için uygundur" sembolleri ile belirtilir. (Değişik cümle:RG-3/4/2014-28961) 13+ ve 18+ sembolleri programın yayını süresince ekranın bir köşesinde sabit ve sürekli olarak yayınlanır.7+ bir programın günün her saatinde yayınlanabileceği, 13+ bir programın 21.30'dan sonra yayınlanabileceği, 18+ bir programın 24:00-05:00 aralığı dışında yayınlanamayacağı anlamına gelir.

(6) Bir programın hangi türde zararlı içerik taşıdığı ve hangi yaş grubunun izlemesinin uygun olduğu, medya hizmet sağlayıcıların görevlendirdiği ve sistem hakkında önceden eğitilmiş sertifika sahibi kodlayıcıların Üst Kurulun resmi internet sitesinde yer alan Örnek Kodlama Formunun elektronik ortamda doldurulması sonucunda verilen cevaplara göre sistem tarafından otomatik olarak saptanır.

(7) Bu madde Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu hakkında da uygulanır." düzenlemesi çıkarılmıştır.

Kanunun 26 ncı maddesinin dokuzuncu fıkrasında yer alan, *"Frekans planlarının uygulanmasına, karasal sayısal yayına geçiş ve sıralama ihalesine ilişkin usul ve esaslar Üst Kurul tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir."* hükmü uyarınca 23.12.2018 tarihli ve 30634 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan *"Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Karasal Yayın Lisansı ve Sıralama İhalesi Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik"* çıkarılmıştır.

Kanunun 28 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan, *"5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu ve ilgili mevzuat hükümleri saklı kalmak kaydıyla, mültipleks işletmecilerinin uymaları gereken idarî, malî ve teknik şartlar Üst Kurulca belirlenir ve şartları yerine getiren kuruluşlara yayın iletim yetkisi verilir. Medya hizmet sağlayıcı şirketler de mültipleks işletmeci şirketlere ortak olabilirler."* hükmü kapsamında, 09.04.2013 tarihli ve 20613 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Verici Tesis ve İşletim Şirketi ile Multipleks İşletmecileri Hakkında Yönetmelik çıkarılmıştır.

Kanuna, 27.03.2018 tarihli ve 30373 (2.Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 7103 sayılı Kanun ile eklenen 29/A maddesinin beşinci fıkrasında yer alan, *"İnternet ortamından radyo, televizyon ve isteğe bağlı yayın hizmetlerinin sunumuna, bu hizmetlerin iletimine, internet ortamından medya hizmet sağlayıcılara yayın lisansı, platform işletmecilerine de yayın iletim yetkisi verilmesine, söz konusu yayınların denetlenmesine ve bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar, Üst Kurulu ile Bilgi ve Teknolojileri ve İletişim Kurumu tarafından bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren altı ay içerisinde müştereken çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir"* hükmü uyarınca hazırlanan "Radyo, Televizyon ve İsteğe Bağlı Yayınların İnternet Ortamından Sunumu Hakkında Yönetmelik Taslağı"[133], RTÜK'ün internet sitesinde yayınlanmış olup, halen taslak halindedir.

RTÜK'e, bunların dışında görev ve yetkilerinin sayıldığı 37 nci maddede belirtilen ve yukarıda yer verilen hususlarda ve medya hizmet sağlayıcı kuruluşların mali yükümlülüklerine ilişkin konularda yönetmelik hazırlama görevi yüklenmiştir.

[133] (https://www.rtuk.gov.tr/duyurular/3788/5674/radyo-televizyon-ust-kurulundan-yonetmelik-taslagi.html) (13.06.2019)

3.4.3. Denetleme Yetkisi

Yukarıda da belirtildiği üzere Anayasanın 133 üncü maddesinin birinci fıkrasında ve 6112 sayılı Kanunun 34 üncü maddesinin birinci fıkrasında yer alan hükümler ile RTÜK, radyo ve televizyon faaliyetlerini düzenlemek ve denetlemek ile görevli kılınmıştır. 6112 sayılı Kanun ile RTÜK'ün yapacağı bu denetim; içerik denetimi ve teknik denetim olarak ikiye ayrılabilir.

Anılan Kanunun 37 inci maddesinin birinci fıkrasında, içerik denetimi olarak nitelendirilen denetimin[134]; Türkiye Cumhuriyeti topraklarında yerleşik medya hizmet sağlayıcıları ile Türkiye Cumhuriyeti topraklarında yerleşik olmayan ancak Türkiye Cumhuriyeti yargı yetkisi altında bulunan medya hizmet sağlayıcılarının yayın hizmetlerini kapsadığı, bu medya hizmet sağlayıcıların yayın hizmetlerinin, 6112 sayılı Kanun ile Türkiye Cumhuriyetinin taraf olduğu uluslararası andlaşmalara uygunluk açısından izleneceği ve denetleneceği düzenlenmiştir.

İçerik denetiminin Üst Kurulun hangi birimi tarafından yapılacağı, *"Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Teşkilatı ile Hizmet Birimlerinin Görev, Yetki ve Sorumluluklarına Dair Yönetmelik"* in 5 inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde yer alan, *"Medya hizmet sağlayıcıların yayın hizmetlerini, Türkiye Cumhuriyeti'nin taraf olduğu uluslararası antlaşmalara, 6112 sayılı Kanun ve bu Kanuna dayanılarak çıkarılan yönetmelikler ile diğer kanunlara uygunluğu açısından izlemek, değerlendirmek ve sonuçlarını düzenli olarak Üst Kurula sunmak"* hükmü ile belirlenmiştir. Söz konusu hükme göre içerik denetimi ile görevli olan birim, İzleme ve Değerlendirme Dairesidir.

6112 sayılı Kanunun 37 nci maddesinin birinci fıkrasında yer alan hükümde, RTÜK'ün teknik denetime ilişkin görevleri şöyle sayılmıştır:

- Medya hizmet sağlayıcıların yayın lisansı talebinde bulunabilmeleri için gerekli idarî, malî ve teknik şartları belirlemek ve bu kuruluşlardan şartları sağlayanlara yayın lisansı vermek, denetlemek ve gerektiğinde iptal etmek.

- Medya hizmet sağlayıcılardan görevleri kapsamında her türlü bilgi, belge ve kayıtları almak, medya hizmet sağlayıcıları yerinde denetlemek ve lisans şartlarına uymayan cihazları mühürleyerek kapatmak.

[134] N. Yalçın, 2011, s.135.

- Seferberlik ve savaş ilânı hallerinde görev ve yükümlülükleri yerine getirmek için ihtiyaç duyulan hususlar, Milli Savunma Bakanlığı ile koordineli olarak çıkarılacak bir yönetmelikle belirleyerek yayıncı kuruluşlara bildirmek ve bunları denetlemek.

3.4.4. Yaptırım Uygulama Yetkisi

RTÜK'ün sahip olduğu yetkilerden birisi de Kanunun 32 nci maddesinin sekizinci fıkrasında yer alan hüküm ile öngörülen yaptırım uygulama yetkisidir. Anılan hüküm kapsamında RTÜK, 6112 sayılı Kanun hükümlerine göre idari para cezası veya idari tedbire karar vermeye yetkilidir. RTÜK'ün uygulayacağı yaptırımlar, 6112 sayılı Kanunun 32 nci ve 33 üncü maddelerinde düzenlenmiştir.

Kanunun 32 nci maddesinin birinci fıkrasında, *"(1) Bu Kanunun 8 inci maddesinin birinci fıkrasının (a), (b), (d), (f), (g), (ğ), (h), (n), (ö), (s), (ş) ve (t) bentlerindeki yayın hizmeti ilkelerine ve aynı maddenin dördüncü fıkrasına aykırı yapan medya hizmet sağlayıcı kuruluşlara, ihlalin ağırlığı ve yayınının ortamı ve alanı göz önünde bulundurularak, ihlalin tespit edildiği aydan bir önceki aydaki brüt ticari iletişim gelirinin yüzde ikisinden yüzde beşine kadar idari para cezası verilir. İdari para cezası miktarı, radyo kuruluşları için bin Türk Lirasından, televizyon kuruluşları ve isteğe bağlı medya hizmet sağlayıcıları için onbin Türk Lirasından az olamaz. Ayrıca, idari tedbir olarak, ihlale konu programın yayınının beş keze kadar durdurulmasına, isteğe bağlı yayın hizmetlerinde ihlale konu programın katalogdan çıkarılmasına karar verilir. İhlalin mahiyeti göz önünde bulundurularak, bu fıkra hükümlerine göre idarî para cezası ile birlikte idari tedbire karar verilebileceği gibi, sadece idari para cezasına veya tedbire de karar verebilir."* hükmü yer almaktadır.

Söz konusu fıkra hükmünde yer alan *"(s) ve (ş)"* ibaresi, 06.01.2017 tarihli ve 29940 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 680 sayılı KHK'nın 20 nci maddesiyle *"(s), (ş) ve (t)"* olarak ve 29.04.2017 tarihli ve 30352 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 690 sayılı KHK'nın 61 nci maddesiyle de bu fıkrada yer alan, *"(a), (b), (d), (g), (n), (s), (ş) ve (t) bentlerindeki yayın hizmeti ilkelerine"* ibaresi *"(a), (b), (d), (f), (g), (ğ), (h), (n), (ö), (s), (ş) ve (t) bentlerindeki yayın hizmeti ilkelerine ve aynı maddenin dördüncü fıkrasına"* şeklinde değiştirilmiştir.

Anılan hüküm incelendiğinde, Kanunun 8 inci maddesinde yer alan yayın ilkelerinden; *"Türkiye Cumhuriyeti Devletinin varlık ve bağımsızlığına, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne, Atatürk ilke ve inkılâplarına aykırı olamaz.", "Irk, dil, din ve cinsiyet, sınıf, bölge ve mezhep farkı gözeterek toplumu kin ve düşmanlığa tahrik edemez veya toplumda nefret duyguları oluşturamaz.", "Terörü övemez ve teşvik edemez, terör örgütlerini güçlü veya haklı gösteremez, terör örgütlerinin korkutucu ve yıldırıcı özelliklerini yansıtıcı nitelikte olamaz.", "Toplumun millî ve manevi değerlerine, genel ahlaka ve ailenin korunması ilkesine aykırı olamaz.", "Suç işlemeyi, suçluyu ve suç örgütlerini övücü, suç tekniklerini öğretici nitelikte olamaz.", "Çocuklara, güçsüzlere ve engellilere karşı istismar içeremez ve şiddete teşvik edemez.", "Alkol, tütün ürünleri ve uyuşturucu gibi bağımlılık yapıcı madde kullanımı ile kumar oynamaya özendirici nitelikte olamaz.", "Müstehcen olamaz.", "Bilgi iletişim araçları yoluyla yarışma veya lotarya içeremez, dinleyici ve seyircilere ikramiye verilemez veya ikramiye verilmesine aracılık edemez.", "Toplumsal cinsiyet eşitliğine ters düşen, kadınlara yönelik baskıları teşvik eden ve kadını istismar eden programlar içeremez.", "Şiddeti özendirici ve kanıksatıcı olamaz." ve "Terör eylemini, faillerini ve mağdurlarını terörün amaçlarına hizmet edecek sonuçlar doğuracak şekilde sunamaz."* ilkelerinin ihlali durumunda ihlalin tespit ettiği aydan bir önceki aydaki brüt ticari iletişim gelirinin %2 sinden %5 ine kadar idari para cezası müeyyidesi uygulanmasına karar verilebilir ve bu para cezasının miktarı radyolar için 1000 TL ve televizyonlar için 10000 TL den az olamaz. Bu idari para cezası ile birlikte idari tedbir olarak ihlalin konusunu oluşturan program yayınının beş keze kadar durdurulmasına, isteğe bağlı yayın hizmetlerinde ise ihlalin konusunu oluşturan programın katalogdan çıkarılmasına karar verilebileceği gibi sadece idari para cezası müeyyidesinin uygulanmasına karar verilebilir ya da sadece program yayınının beş keze kadar durdurulmasına veya isteğe bağlı yayın hizmetlerinde ihlal konusu programın katalogdan çıkarılmasına karar verilebilir. Görüldüğü üzere, burada RTÜK'e sadece idari para cezası ya da sadece idari tedbir veya bu ikisini birlikte uygulama hususunda takdir yetkisi tanınmıştır. Buna ek olarak, Kanunun 32 nci maddesinin beşinci fıkrasında yer alan, *"8 inci maddenin birinci fıkrasının (a), (b) ve (d) bentlerindeki ilkelerle dördüncü fıkrasına aykırı yayın yapılmasını müteakip verilecek yaptırım kararının tebliğinden itibaren bir yıl içinde aynı ihlalin tekrarı halinde, yayın lisansının iptaline karar verilir. 8 inci maddenin birinci fıkrasının (a), (b) ve (d) bentleri dışındaki bentlerini, aynı maddenin ikinci fıkrasını ve bu Kanunun yayın hizmetlerinde ticari iletişimi düzenleyen hükümlerinden herhangi birini yaptırım kararının tebliğinden itibaren bir yıl içinde yirmiden fazla ihlal eden medya hizmet sağlayıcı kuruluşun yayını beş güne kadar durdurulur. Bir yıl içinde aynı ihlalin tekrarı halinde, medya hizmet sağlayıcı kuruluşun yayınının beş günden on*

güne kadar durdurulmasına; ihlalin ikinci tekrarı halinde ise yayın lisansının iptaline karar verilir. Programlarının yayını veya yayınları süreli durdurulan medya hizmet sağlayıcı kuruluşun yaptırım kararının tebliğine rağmen kararın gereklerine aykırı olarak yayınlarına devam etmesi halinde yayın lisansının iptaline karar verilir." hükmüne yer verilmiştir.

680 sayılı KHK'nın 20 inci maddesiyle, bu fıkrada yer alan, *"(a) ve (b)"* ibaresi *"(a), (b) ve (d)"* şeklinde, 690 sayılı KHK'nın 61 inci maddesi ile de bu fıkrada yer alan, *"ilkelere"* ibaresi, *"ilkelerle dördüncü fıkrasına"* şeklinde değiştirilmiş ve yine aynı fıkraya birinci cümleden sonra gelmek üzere ikinci, üçüncü ve dördüncü cümle hükümleri eklenmiştir.

Anılan hüküm ile Kanunun 8 inci maddesinin birinci fıkrasının (a), (b), (d) bentleri ve ikinci fırkasına aykırı yayın yapan kuruluşlar hakkında Kanunun 32 nci maddesinin birinci fıkrasında yer alan hüküm uyarınca idari tedbir ya da idari para cezası veya idari tedbir ve idari para cezası tedbirlerinin uygulanmasının akabinde, bu ilkeleri, kararın tebliğinden itibaren bir yıl içinde yirmiden fazla ihlal etmeleri durumunda bu kuruluşların yayınları beş güne kadar durdurulur. Bu bağlamda, anılan hükümlerin bir yılda yirmi ikinci kez ihlal edilmesi durumunda medya hizmet sağlayıcı kuruluşun yayını beş güne kadar durdurulacaktır. Aynı hükümlerin bir yıl içinde yeniden ihlal edilmesi durumunda yani yirmi üçüncü kez ihlal edildiğinde medya hizmet sağlayıcı kuruluşun yayını beş günden on güne kadar durdurulacak, aynı ihlalin tekrarında yani yirmi dördüncü ihlalde de söz konusu medya hizmet sağlayıcı kuruluşun yayın lisansının iptaline karar verilebilir. Aynı fıkrada, programlarının yayını ya da yayınları süreli durdurulan ve bu yaptırım kararlarına uymayan kuruluşlar hakkında uygulanacak yaptırım da düzenlenmiştir. Buna göre, programlarının yayını ya da yayınları süreli durdurulan medya hizmet sağlayıcı kuruluşların, bu yaptırım kararlarının tebliğine rağmen yaptırım kararının gereklerine aykırı bir şekilde yayınlarına devam etmesi durumunda yayın lisansları iptal edilecektir.

Kanunun 32 nci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan hüküm ile de 8 inci maddenin birinci fıkrasının (a), (b), (d), (f), (g), (ğ), (h), (n), (ö), (s), (ş) ve (t) bentlerinde yer alan ilkelerin haricindeki ilkelerin ya da aynı maddenin ikinci, üçüncü fıkraları ile Kanunun diğer hükümlerinde belirlenen ilke, yükümlülük ve yasaklara aykırı yayın yapan ve/veya bu Kanun hükümleri kapsamında Üst Kurul tarafından belirlenen yükümlülüklerini yerine getirmeyen medya hizmet sağlayıcıya ihlalin ağırlığı, yayının ortamı ve alanı gözönünde bulundurularak, ihlalin tespit edildiği aydan bir önceki aydaki brüt ticari iletişim gelirinin yüzde birinden yüzde üçüne kadar idari para verileceği öngörülmüştür.

690 sayılı KHK'nın 61 nci maddesiyle söz konusu fıkra hükmünde değişiklik yapılmış ve aynı fıkranın ikinci cümlesi ilga edilmiştir.

Anılan hüküm ile, Kanunda 8 inci maddenin dışında kalan maddelerdeki ilke, yükümlülük ve yasakların ihlali durumunda uygulanacak 32 nci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan hükmün bir genel hüküm olduğu sonucu çıkarılabilir.

Kanunun 32 nci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan, *"(3) Yükümlülük veya yasak ihlalinin suç oluşturması halinde, bu suç nedeniyle ilgililer hakkında soruşturma veya kovuşturma yapılması şartına bağlı olmaksızın, bu madde hükümlerine göre idarî para cezası veya idarî tedbir kararı verilir."* hükmü uyarınca da suç teşkil eden yükümlülük veya yasak ihlalinin soruşturulmasına ve kovuşturulmasına bakılmaksızın, anılan yükümlülük veya yasak ihlali nedeniyle, ilgili idari yaptırım ve/veya idari tedbirin uygulanmasına karar verilebilecektir.

Kanunun 32 nci maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan, *"(4) İdari tedbir uygulanması sonucu yayını durdurulan programların yerine, aynı yayın kuşağında ve ticarî iletişim yayını içermeksizin, Üst Kurulca temin edilen eğitim, kültür, trafik, kadın ve çocuk hakları, gençlerin fiziksel ve ahlakî gelişimi, uyuşturucu ve zararlı alışkanlıklarla mücadele, Türk dilinin güzel kullanımı, çevre eğitimi, engelli sorunları, sağlık ve benzeri kamuya yararlı konularda programlar yayınlanır. Yükümlülük veya yasağa aykırılık dolayısıyla idarî tedbir olarak programın yayınının durdurulması kararının verilmesi halinde, yaptırım uygulanmasına sebebiyet veren fiilin işlenmesinden dolayı sorumluluğu olan programın yapımcısı veya varsa sunucusu, yayının durdurulduğu süre zarfında, aynı veya farklı medya hizmet sağlayıcı kuruluşta hiçbir ad altında başka bir program yapamaz veya sunamaz."* hükmü ile de 32 nci maddenin birinci fıkrasında yer verilen idari tedbirlerin uygulanması durumunda, yayını durdurulan programın yerine yayınlanacak programlar düzenlenmiş, bunun yanında, idari tedbirin uygulanmasına neden olan programın yapımcısının ve varsa sunucusunun, yayının durdurulduğu süre zarfında aynı ya da başka bir medya hizmet sağlayıcı kuruluşta hangi ad altında olursa olsun başka bir program yapması ve sunması yasaklanmıştır.

Kanunun 32 nci maddesinin altıncı fıkrasında yer alan, *"(6) Yayın lisansı verilmesi için bu Kanunda aranan şartlardan birinin kaybedilmesi ile 6 ncı maddenin beşinci fıkrasında düzenlenen yükümlülüğün yerine getirilmemesi halinde, ilgili medya hizmet sağlayıcı kuruluşa bu şartı yerine getirmesi için otuz günlük süre verilir. Verilen süreye rağmen şartı yerine getirmeyen kuruluşun yayınları üç ay süreyle durdurulur. Bu süre zarfında şartın yerine getirilmemesi halinde ise, ilgili kuruluşun yayın lisansı iptal edilerek kanal ve frekans*

kullanımına son verilir." hükmüne 690 sayılı KHK'nın 61 nci maddesi ile, *"kaybedilmesi"* ibaresinden sonra gelmek üzere *"ile 6 ncı maddenin beşinci fıkrasında düzenlenen yükümlülüğün yerine getirilmemesi"* ibaresi eklenmiştir. Söz konusu hükümde lisans şartlarından birini kaybeden veya 6 ıncı maddenin beşinci fıkrasında düzenlenen, künye, iletişim ve adres bilgileri ile kayıtlı elektronik posta adresi bilgileri ile kayıtlı elektronik posta adresini izleyici temsilcisinin adını ve iletişim bilgilerini Yönetmelikle belirlenen usul ve esaslar sitesinde RTÜK'e bildirme ve internet sitesinde yayınlama yükümlülüğünü ihlal eden kuruluşlara öncelikle bu yükümlülüklerini yerine getirmeleri için otuz günlük süre verileceği, bu sürenin bitiminde anılan yükümlülüğü yerine getirmeyen medya hizmet sağlayıcı kuruluşlar hakkında ise üç süreyle yayın durdurmadan başlayan ve yayın lisansı iptaline kadar giden kademeli bir yaptırımın uygulanacağı öngörülmüştür. Bunun yanında, Kanunun 6 ncı maddesinin beşinci fıkrasında öngörülen bilgilerde değişiklik olması ve bu durumun medya hizmet sağlayıcı kuruluş tarafından RTÜK'e bildirilmemesinin yaptırımı ise Kanunda düzenlenmemiştir. İdari yaptırımların tabi olduğu 5326 sayılı Kabahatler Kanununun *"Kanunilik İlkesi"* başlıklı 4 üncü maddesinde yer alan,

"Kanunilik ilkesi

Madde 4 - *(1) Hangi fiillerin kabahat oluşturduğu, kanunda açıkça tanımlanabileceği gibi; kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeve hükmün içeriği, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabilir.*

(2) Kabahat karşılığı olan yaptırımların türü, süresi ve miktarı ancak kanunla belirlenebilir." hükmünde idari yaptırımların kanunla belirlenebileceği öngörülmüştür.*"*

Kanunun 32 nci maddesinin yedinci fıkrasında yer alan hüküm ile de yayın lisansı şartlarına uygunluğu hile ile elde eden kuruluşların lisanslarının iptal edileceği ve bu kuruluşlara yayın lisansı bedeli ile kanal ve frekans kullanım bedelinin iade edilmeyeceği öngörülmüştür.

Kanunun 32 nci maddesinin sekizinci fıkrasına , 690 sayılı Kanunun 61 inci maddesi ile eklenen ikinci cümlede yer alan, *"Üst Kurul; ihlalin ağırlığı, haksız ekonomik kazancın ve tekrarın varlığı ile son beş yılda uygulanan idarî yaptırımlar gözetilmek suretiyle ikinci fıkrada belirtilen her bir ihlal için bir defaya mahsus olmak üzere, idarî para cezası uygulamak yerine medya hizmet sağlayıcı kuruluşu uyarabilir."* hükmü ile RTÜK'e, her bir ihlal için bir defaya mahsus olmak üzere idari yaptırım ya da idari tedbir uygulama hususunda takdir yetkisi tanınmıştır.

Kanunun 32 nci maddesinin dokuzuncu fıkrasında yer alan hüküm ile 6112 sayılı Kanun hükümlerine göre verilen idari yaptırımlar hakkında 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu hükümlerine göre yargı yoluna başvurulabileceği, karara karşı dava açma süresinin kararın tebliğinden itibaren onbeş olduğu ve iptal davası açılmasının kararın icrasını durdurmayacağı düzenlenmiştir.

Kanunun 32 nci maddesinin onuncu fıkrasında yer alan, *"(10) Bu madde hükümlerine göre Üst Kurul tarafından verilen uyarı ve idarî yaptırım kararları, medya hizmet sağlayıcı kuruluşun Üst Kurula bildirdiği kayıtlı elektronik posta adresine tebliğ edilir.* ***(Değişik ikinci cümle: 17/4/2017-KHK-690/61 md.; Aynen kabul: 1/2/20187077/51 md.)*** *Üst Kurula bildirilen kayıtlı elektronik posta adresine tebligatın zorunlu bir sebeple yapılamaması halinde Üst Kurula bildirilen adrese yapılan bildirim tebligat yerine geçer."* hükmü ile de Üst Kurulun idari yaptırım veya idari tedbir uygulanmasına karar vermesi durumunda, bu kararların, ilgili medya hizmet sağlayıcı kuruluşların RTÜK'e bildirdiği kayıtlı elektronik posta adreslerine tebliğ edileceği düzenlendikten sonra 690 sayılı KHK'nın 61 nci maddesi ile anılan maddeye eklenen ikinci fıkra hükmü ile de RTÜK'e bildirilen kayıtlı elektronik posta adresine tebligatın zorunlu bir nedenle yapılamaması durumunda, RTÜK'e bildirilen adrese yapılan bildirimin tebligat yerine geçeceği öngörülmüştür. Bu fıkranın ikinci cümlesinde yer alan hüküm, 690 sayılı KHK'nın 61 inci maddesi ile eklenmiştir.

Kanunun 33 üncü maddesinin birinci fıkrasının son cümlesinde yer alan hüküm ile izinsiz olarak faaliyetlerine devam eden yayın cihaz ve tesislerinin Üst Kurul tarafından mühürlenerek kapatılacağı öngörülmüştür.

Kanunun 33 üncü maddesinin ikinci fıkrasında yer alan hüküm ile lisans tipi dışında yayın yapan ve izinsiz verici tesis eden medya hizmet sağlayıcı kuruluşların Üst Kurul tarafından uyarılacağı ve uyarıya rağmen izinsiz yayına devam edenlerin, Üst Kurul tarafından mühürlenerek kapatılacağı öngörülmüştür.

Kanunun 7 nci maddesine, 680 sayılı KHK'nın 17 nci maddesi ile eklenen dördüncü fıkra hükmü ile, Kanunun 7 nci maddesi kapsamında Cumhurbaşkanı veya görevlendireceği Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan tarafından ve 5187 sayılı Basın Kanunu uyarınca ilk derece mahkemelerince getirilen yayın yasak ve kısıtlamalarına aykırı yayın yapılmasının yaptırımı düzenlenmiştir. Buna göre, bu yasak ve yükümlülüklere aykırı yayın yapılması durumunda anılan medya hizmet sağlayıcı kuruluşların yayınları bir güne kadar durdurulur, Aykırılığın tekrarı durumunda anılan medya hizmet sağlayıcının yayınları beş güne kadar ve

ikinci kere yinelenmesi durumunda da onbeş güne kadar durdurulur. İhlalin üçüncü kere tekrarı durumunda da yayın lisansının iptaline karar verilir.

3.5. Türk İdari Teşkilatı İçerisindeki Yeri

Belirtildiği gibi RTÜK, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (III) sayılı cetvelde sayılan düzenleyici ve denetleyici kurumlardan biridir. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar doktrinde bağımsız idari otoriteler olarak da isimlendirilmektedir. Bu bağlamda, bir bağımsız idari otorite olan RTÜK'ün Türk İdari Teşkilatı içerisindeki yerini belirleyebilmek için düzenleyici ve denetleyici otoritelerin Türk İdari Teşkilatı içerisindeki yerlerini belirlemek gerekir.

Bağımsız idari otoritelerin Türk İdari Teşkilatı içerisindeki yerleri doktrinde tartışmalı olan hususlardandır. ÇAĞLAYAN'a göre, Anayasanın 123 üncü maddesinde merkezden yönetim kuruluşları, devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olmayan idari birimler olarak düzenlendiğinden ayrı bir tüzel kişiliği bulunan bağımsız idari otoritelerin merkezden yönetim kuruluşlarından sayılamaz. Yine ÇAĞLAYAN, Anayasanın 127 nci maddesinde yer alan hüküm ile de, yerinden yönetim kuruluşları; il özel idaresi, belediye ve köy olarak sınırlı sayıda belirlendiğinden bağımsız idari otoritelerin yerinden yönetim kuruluşu olarak da kabul edilemeyeceğini söylemektedir. Yazar, bağımsız idari otoritelerin, Anayasanın 135 nci maddesinde tanımlanan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından da olmadığından ve bir kamu hizmetini üretmek amacıyla kurulan kamu kurumlarından da sayılamayacaklarından, bağımsız idari otoritelerin *"yerinden yönetim içinde ancak mahalli idareler, kamu kurumları ve meslek kuruluşları dışında ayrı bir kategoriyi oluşturduğunun"* kabulünün gerektiğini ifade etmektedir.[135] GÜNDAY ise RTÜK'ü, bilimsel, teknik ve kültürel kamu kurumları arasında saymaktadır.[136] KALABALIK, doktrinde bazı yazarlarca bağımsız idari otoritelerin hizmet yerinden yönetim kuruluşu olarak kabul edildiğini, bazılarınca da bağımsız idari otoritelerin; genel idari teşkilat kapsamında, hiyerarşiye dahil olmayan, ayrı bir statüde ve kamu tüzel kişiliğine sahip, devlet adına işlem ve fiillerde bulunan yapılar olarak görüldüğünü söylemektedir.[137]

[135] Ramazan Çağlayan, İdare Hukuku Dersleri, Ankara, 2018 s.229-230.
[136] Metin Günday, İdare Hukuku, Ankara, 2017, s.560
[137] Halil Kalabalık, İdare Hukuku Dersleri – Cilt I, Ankara, 2018, s.395.

Kanaatimizce, KALABALIK tarafından ifade edilen ikinci görüşte de bahsedildiği gibi, bağımsız idari otoriteler; genel idare teşkilatı içinde ayrı bir tüzel kişiliğe sahip devlet adına işlem ve eylemlerde bulunan yapılar olarak nitelendirilebilir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Bağımsız idari otoritelerin ortak özellikleri, *bağımsız olma, idari organ niteliğinde olma, otorite olma, düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama yetkilerine sahip olma, izin ve lisans verme, denetime tabi olma, danışmanlık ve uyuşmazlık çözme* işlevlerinin bulunması olarak ifade edilmektedir.

Bununla birlikte. Anayasanın 133 üncü maddesinin ikinci fıkrasında ve 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanunun 34 üncü maddesinin birinci fıkrasında yer alan hükümler ile Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun (RTÜK) düzenleme ve denetleme fonksiyonlarından bahsedilmiştir. Ek olarak, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (III) sayılı cetvelde bağımsız idari otoritelerden *"Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar"* olarak bahsedilmek suretiyle bu kurumların düzenleme ve denetleme fonksiyonları ön plana çıkarılmıştır.

Bu nedenle, çalışmamızda, bağımsız idari otoritelere ilişkin genel bilgiler verilirken ve ABD, Fransa ve İngiltere'de görsel-işitsel yayıncılık alanını düzenleyen bağımsız idari otoriteler ile RTÜK'e ilişkin açıklama ve tespitlerde bulunulurken, bağımsız idari otoritelerin düzenleme ve denetleme yetkileri ile bu yetkilerini kullanarak belirledikleri düzenleyici kurallara uyulup uyulmadığının denetimi neticesinde ihlal tespit etmeleri halinde kullandıkları yaptırım uygulama yetkileri temel alınmıştır.

Bağımsız idari otoriteler, kamusal hayatın önemli sektörleri olarak ifade edilen alanlarda doğan ihtiyaca istinaden oluşturulan yapılardır. Görsel-işitsel yayıncılık da bu alanlardan biridir. Ülkelerdeki görsel-işitsel yayıncılığın gelişim sürecine bağlı olarak bu alanları düzenleyen ve denetleyen kurumlar, farklı tarihlerde ortaya çıkmıştır.

Bu bağlamda, çalışmamızda, Anglo-Sakson hukukunu temsilen; Amerika Birleşik Devletleri'nde görsel-işitsel yayıncılığı düzenleyen ve denetleyen bağımsız idari otorite olan Federal İletişim Komisyonu (The Federal Communications Commission – FCC) ile İngiltere'de görsel-işitsel yayıncılığı düzenleyen ve denetleyen bağımsız idari otorite olan İletişim Ofisi (The Office of Communications) ile İdare Hukukumuza esas teşkil etmesi nedeniyle Kıta Avrupası hukukunu temsilen de Fransa'daki görsel-işitsel yayıncılığı düzenleyen ve denetleyen bağımsız idari otorite olan Görsel-İşitsel Yayıncılık Yüksek Konseyi'nin (Conseil Superieur del'audiovisuel – CSA) kuruluş süreçleri anlatılmış, teşkilat yapıları ile görev ve yetkilerine ilişkin bilgiler verilerek, bağımsız idari otoritelerin ortak özelliklerinden olan bağımsızlık

özellikleri ile düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama yetkilerinin bulunup bulunmadığına ilişkin açıklamalar ve değerlendirmelere yer verilmiştir.

Bağımsızlık özelliklerinin bulunup bulunmadığı yönünden bağımsız idari otoritelere ilişkin getirilen en önemli eleştiri, bunların üyelerinin seçimine ilişkindir.

ABD'de görsel-işitsel yayıncılık sektöründeki bağımsız idari otorite olan Federal İletişim Komisyonu'nun üye seçim usulü incelendiğinde, üyelerin tamamının ABD Başkanı tarafından atandığı ve beş üyenin en fazla üçünün aynı siyasi partiden olabildiği görülmektedir.

Fransa'da ise yedi üyeden üçü Meclis Başkanı, üçü Senato Başkanı ve biri de başkan olmak üzere Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Bu kurumun karar organı olan kurulunun üyelerinin Yasama ve Yürütme organlarının başkanlarının kararlarıyla atanıyor olması, bağımsızlığını zedelediği düşüncesiyle eleştirilmektedir.

İngiltere'de de buna benzer bir durum görülmektedir. Bu ülkenin görsel-işitsel yayıncılık alanındaki bağımsız idari otoritesi olan İletişim Ofisi'nin (OFCOM) dokuz üyesinden altısı Sanayi ve Ticaret Bakanı ve üçü de Kültür, Medya ve Spor Bakanı tarafından atanmaktadır. Yine bu ülkede de üyelerin, yürütme organı üyeleri olan bakanlar tarafından atanması usulüne eleştiri getirilmektedir.

Ülkemizde görsel-işitsel yayıncılık alanını düzenleyen ve denetleyen bağımsız idari otorite olan RTÜK'ün dokuz üyesinin tamamı Meclis tarafından seçilmektedir. Bu seçim, siyasi parti gruplarının üyeleri oranında belirlenecek adaylar arasından her siyasi partiye düşen üye sayısı esas alınarak yapılmaktadır. RTÜK üyelerinin seçim usulünün, üyeliklere siyasi partilerce aday gösterilmesi ve üyelerin Meclis tarafından seçilmesi nedeniyle demokratiktir.

6112 sayılı Kanuna ilişkin olarak yapılan düzenlemeler incelendiğinde, RTÜK'ün organik ve işlevsel anlamda bağımsızlığa sahip olduğu görülmüştür. RTÜK'e verilen düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama yetkileri, muhtelif tarihlerde çıkarılan KHK düzenlemeleri ile genişletilmiştir.

ÖNERİLER

Bu çalışmanın yapılması ile; 6112 sayılı hükümleri ile RTÜK'ün düzenleme yetkisi kullanarak getirmiş olduğu yönetmelik hükümleri arasında bazı uyumsuzlukların bulunduğu görülmüştür. Normlar hiyerarşisine göre Yönetmelikler; kanunlara aykırı olamayacağından ve kanunların uygulanmasını göstermek üzere çıkarıldığından, Yönetmelik hükümlerinin Kanuna uygun hale getirilmesinin uygun olacağı değerlendirilmekte ve önerilmektedir.

3046 sayılı Kanunun 19/A maddesinde yer alan, düzenleyici ve denetleyici kurumların her türlü işlem ve faaliyetlerinin ilgili ya da ilişkili olduğu Bakanlıkça denetlenmesine yönelik düzenlemenin; düzenleyici ve denetleyici kurumların görev alanlarına ve görevleri yerine getirmeye yönelik işlem ve faaliyetlerini kapsamadığının hükme bağlanmasının gerektiği değerlendirilmektedir. Bu kapsamda; Üst Kurulun düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama yetkilerini kullanarak aldığı kararların 3046 sayılı Kanunun 19/A maddesinde öngörülen denetimin açıkça dışına çıkarılması önerilmektedir. Nitekim Danıştay kararlarında da bu husus ifade edilmiştir.

RTÜK'ün yaptırım uygulama yetkisini kullanarak aldığı uyarı ve idarî yaptırım kararları, medya hizmet sağlayıcı kuruluşun Üst Kurula bildirdiği kayıtlı elektronik posta adresine tebliğ edilir. Üst Kurula bildirilen kayıtlı elektronik posta adresine tebligatın zorunlu bir sebeple yapılamaması halinde Üst Kurula bildirilen adrese yapılan bildirim tebligat yerine geçmektedir. Bu yolla tebligat yapılırken kimi zaman sıkıntılar yaşanmaktadır. Bu bağlamda; Üst Kurulun aldığı yaptırım ve idari tedbir kararlarının ilgili medya hizmet sağlayıcı kuruluş ya da kuruluşlara hızlı ve ekonomik olarak tebliği için, yayın yasakları bakımından söz konusu olduğu gibi, medya hizmet sağlayıcı kuruluşların, kendileri hakkında verilen idari yaptırım ve idari tedbir kararlarını görebilecekleri bir sistem oluşturulması ve tıpkı elektronik tebligat sisteminde olduğu gibi, idari yaptırım ve idari tedbir kararlarının, sisteme yüklenmesinin üzerinden belli bir gün geçtikten sonra ilgili medya hizmet sağlayıcı kuruluş tarafından tebellüğ edilmiş sayılacağına ilişkin düzenlemeler gibi sistemin dezavantajlarını ortadan kaldıracak hukuki altyapı ile de bu sistemin desteklenmesi önerilmektedir.

KAYNAKÇA

Arslanoğlu, Mehmet (2013), Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

Atay, Ender Ethem (2000), Fransız Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler ve Türk Hukukunda Uygulanabilirliği Sorunu, Yayınlanmamış Doçentlik Çalışması, Ankara.

Atay, Ender Ethem (2018), İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara.

Ateş, Hüdai (2018), Televizyon Yayın Kuruluşlarında Rekabet İhlali ve Rekabet Kurulu Kararlarının Sektöre Etkisi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya.

Autin, J.-L. (1996), "Vers un modele europeen d'autorite administrative independante", in Modernisation de l'Etat, la Dommentation Française'den aktaran, Turgut Tan, İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 2018, s.189-190.

Belmas, Genelle ve Overbeck, Wayne (2012)'den aktaran, Coşkun, Sena (2017), "Görsel-İşitsel Yayıncılığın Denetlenmesi Bağlamında ABD, Japonya ve Rusya'daki Son Düzenlemeler", Gümüşhane Üniversitesi İletişim Fakültesi Elektronik Dergisi, Sayı 1, C.5, s.471-502.

Berkman, Ayberk Nuri (2011), Bağımsız ve Düzenleyici Kurumların İktisadî Etkileri, Adana Nobel Kitabevi, Adana.

Brown, Ashley (2004), "Independence and Autonomy of Infrastructure Regulatory Agencies: Their Importance and Their Elements" ten aktaran, Sarıtürk, Mehmet (2009), Kamu Yönetiminde Esneklik ve Bağımsız İdari Otoriteler: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Örneği, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir.

Bülbül, A.Rıdvan (2000), Uluslararası İletişim, Konya.

Coase, R. (2013), "The Federal Communications Commission", The Journal of Law and Economics, 2013, 56 (4)'ten aktaran, Coşkun, Sena (2018), Radyo ve Televizyon Yayın Hizmetlerinde Denetim, Adalet Yayınevi, Ankara.

Coşkun, Sena (2017), "Görsel-İşitsel Yayıncılığın Denetlenmesi Bağlamında ABD, Japonya ve Rusya'daki Son Düzenlemeler", Gümüşhane Üniversitesi İletişim Fakültesi Elektronik Dergisi, Sayı 1, C.5, s.471-502. http://dergipark.gov.tr/e-gifder/issue/28776/284459 (11.02.2019)

Coşkun, Sena (2018), Radyo ve Televizyon Yayın Hizmetlerinde Denetim, Adalet Yayınevi, Ankara.

Çabuk, Didem (2013), "Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecinde Türkiye'de Medya Politikalarının Dönüşümü, Gümüşhane Üniversitesi İletişim Fakültesi Elektronik Dergisi", C.2, S.1, s. 26-48.

Çağlayan, Ramazan (2018), İdare Hukuku Dersleri, Adalet Yayınevi, Ankara.

Çakmak, Zeynep (2011), Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara,

Çaplı, Bülent (2001), Televizyon ve Siyasal Sistem, İmge Kitabevi, Ankara

Darendeli, A.Vahap (2013), İdari Ceza Hukuku Açısından Görsel-İşitsel Medya Alanındaki İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi, Yetkin Yayınevi, Ankara.

Derdiman, R. Cengiz (2015), "Başbakanlık ve Bakanlık Teşkilatlarında Kanun Hükmünde Kararnamelerle Yapılan Değişiklikler ve Hukuki Sonuçları", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XIX, S.4, s. 189-226.

Eli, Noam (1991), Television in Europe, Oxford University Press, New York'tan aktaran, Hülya Öztekin, Radyo ve Televizyon Alanının Düzenlenmesi ve Denetlenmesinde Yeni Eğilimler ve Yönelimler (ABD, Batı Avrupa ve Türkiye Örnekleri Üzerine Karşılaştırmalı Çalışma), Radyo Sinema Televizyon Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Kayseri, 2007.

Ercan, Hüseyin (2014), Regülasyon Ekonomisi ve Düzenleyici ve Denetleyici Kurum Olarak Kamu İhale Kurumu Örneği, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Adana.

Erdoğan, İlker ve Budak Leyla (2016), Anglo Amerikan Eğlence Endüstrisinde Televizyon Program Formatları, Kalkedon Yayınları, İstanbul.

Gözler, Kemal (2017), İdare Hukuku Dersleri, Ekin Kitabevi, Bursa.

Gözübüyük, A. Şeref ve Tan, Turgut (2018), İdare Hukuku Cilt 1, Turhan Kitabevi, Ankara.

Günday, Metin (1999), Rekabet Hukuku Sempozyumu, Ankara.

Günday, Metin (2017), İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, Ankara.

Gürkan, Mehmet Fatih (2013), "Düzenleyici ve Denetleyici Kurum Olarak Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu BTK", İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.4, S.2, s.333-356.

Güzel, Oğuzkan (2007), Bağımsız İdari Otoritelerde İdari Usul ve Yargısal Denetimi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.

İçel, Kayıhan (2015), Kitle İletişim Hukuku, Beta Basın Yayın Dağıtım A.Ş. İstanbul.

Kalabalık, Halil (2018), İdare Hukuku Dersleri – Cilt I, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Koç, Neslihan (2011), ABD, İngiltere ve Fransa'da Yayınların Düzenlenmesi ve Yayın İçeriği İhlallerine Karşı Yaptırımlar, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Uzmanlık Tezi, Ankara.

Koç, Özgür Emre (2013), Devletin Finansal Alanda Düzenleyici Rolü: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Örneği, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Manisa.

Küçükerdoğan, Rengin ve Sarı, Nilüfer (1995), "Fransız Yayın Kuruluşları", Uluslararası İletişim, (Der.:Günsel Öngören), Der Yayınları, İstanbul, s.315-348.

Öksüz, Süheyla (2003), Küreselleşmede Nasıl Bir Medya Düzeni, Star Ajans Matbaacılık, Ankara.

Öztekin, Hülya (2007), Radyo ve Televizyon Alanının Düzenlenmesi ve Denetlenmesinde Yeni Eğilimler ve Yönelimler, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kayseri.

Öztürk, Ebru (2003), Türk İdare Sisteminde Rekabet Kurumunun Yeri ve Diğer Bağımsız İdari Otoritelerle Karşılaştırılması, 2. Dönem Rekabet Uzmanları Tezleri, Ankar

Palmer, Michael ve Claude Sorbest (1997), "France", The Media in Western Europe, (Editör: Bernt Stubbe Østergaard) dan aktaran, Öztekin, Hülya (2007), Radyo ve Televizyon Alanının Düzenlenmesi ve Denetlenmesinde Yeni Eğilimler ve Yönelimler (ABD, Batı Avrupa

ve Türkiye Örnekleri Üzerine Karşılaştırmalı Çalışma), Radyo Sinema Televizyon Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Kayseri.

Pekman, Cem (1997), Televizyonda Özelleşme: Avrupa'da Yayıncılığın Değişim Süreci, Beta Basım Yayım, İstanbul.

Pember, D.R. (1987), Mass Media Law, (4. Edition), Lowa:Dubuque'dan aktaran, Çiftçi, Ahmet (1999) Uluslararası Hukuk Açısından Radyo ve Televizyon Hukuku, Gazi Üniversitesi İletişim Fakültesi Basımevi, Ankara.

Rivera-Sanchez, Milagros (2000) "Broadcast Regulation"' dan aktaran Öztekin, Hülya (2007), Radyo ve Televizyon Alanının Düzenlenmesi ve Denetlenmesinde Yeni Eğilimler ve Yönelimler, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kayseri.

Sancakdar, Oğuz, Us Eser, Kasapoğlu Turhan, Mine, Önüt, Lale Burcu ve Seyhan, Serkan (2018), İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Sapmaz, Emel (2011), Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türkiye'de Görsel-İşitsel Medya Mevzuatı ve Karşılaşılan Sorunlar, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Uzmanlık Tezi, Ankara, 2011.

Sarıtürk, Mehmet (2009), Kamu Yönetiminde Esneklik ve Bağımsız İdari Otoriteler: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Örneği, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir.

Sarmaşık, Jale (1993), Radyo ve Televizyon Yayınlarını Denetim Yöntemleri, Marmara Üniversitesi İletişim Fakültesi Yayınları, İstanbul.

Sezen, Fatma (2014), Sosyal Regülasyon Kurumu Olarak Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

Tan, Turgut (2001), "Bağımsız İdari Otoriteler", Rekabet Kurumu Yayını, Ankara.

Tan, Turgut (2002), "Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar", Amme İdaresi Dergisi, C.35, Sayı 2, s.11-37.

Tan, Turgut (2018), İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara.

Tavlı, Orhan (2008), Bir Bağımsız İdari Otorite Örneği Olarak Kamu İhale Kurumu, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

Tekinalp, Şermin (2003), Camera Obscura'dan Synopticon'a Radyo ve Televizyon, Der Yayınları, İstanbul.

Thakur, Dhanaraj, Best, Michael L. ve Jones, Kipp, Regulatory Independence and the Development of the Telecommunications Sector: The Liberian Telecommunications Authority'den aktaran, Sarıtürk, Mehmet (2009), Kamu Yönetiminde Esneklik ve Bağımsız İdari Otoriteler: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Örneği, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir.

Topuz, Hıfzı (1999). "Fransa", Yarının Radyo ve Televizyon Düzeni, İstanbul, s.19-25.

Ulusoy, Ali (1999), "Bağımsız İdari Kurumlar", Danıştay Dergisi, Sayı:100, s.3-17.

Ulusoy, Ali (2003), Bağımsız İdari Otoriteler, Turhan Kitabevi, Ankara.

Uygur, Elvan (2018), İdare Hukuku Dersleri Cilt 1, Turhan Kitabevi, Ankara.

Vural, Sacide (1994), Kitle İletişiminde Denetim Stratejileri, Özışık Matbaacılık, Ankara.

Yalçın, Nilgün (2011), Radyo ve Televizyon Alanının Düzenlenmesi ve Denetlenmesinden Sorumlu Kurulların Özerkliği ve Bağımsızlığı, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Uzmanlık Tezi, Ankara.

Yengin, Hülya (1994), Ekranın Büyüsü, Der Yayınları, İstanbul.

Yıldırım, Turan (1997), Türkiye'nin İdari Teşkilatı, Alkım Yayınevi, İstanbul.

Yılmaz, Halit (2006), İdarenin Görsel-İşitsel İletişim Alanındaki İşlevi, İmaj Yayınevi, Ankara.

Yüzügüllü, Göksel (2011), Bağımsız İdari Otorite Olarak Sermaye Piyasası Kurulu, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

Elektronik Kaynaklar

https://www.epdk.org.tr/Detay/Icerik/1-1051/kurumsaltarihce (13.06.2019)

https://www.bddk.org.tr/Hakkimizda/Kurulus/9 (13.06.2019)

https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/what-is-ofcom (13.06.2019)

https://www.fcc.gov/about/overview (13.06.2019)

https://www.fcc.gov/about-fcc/organizational-charts-fcc (13.06.2019)

https://www.rtuk.gov.tr/ab-bunyesinde-yurutulen-faaliyetler/3822/896/ab-bunyesinde-yurutulen-faaliyetler.html (13.06.2019)

(https://www.rtuk.gov.tr/duyurular/3788/5674/radyo-televizyon-ust-kurulundan-yonetmelik-taslagi.html) (13.06.2019)

https://www.rtuk.gov.tr/duyurular/3788/6783/karasal-yayinlar-yillik-kullanim-ucretleri-katsayisi.html (13.06.2019)

https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/how-ofcom-is-run/committees (13.06.2019)

ÖZET

Anayasanın 133 üncü maddesinde ve 6112 sayılı Kanunun 34 üncü maddesinin birinci fıkrasında yer alan hükümler ile kişi hak ve hürriyetleri alanında bağımsız idari otorite olan Radyo ve Televizyon Üst Kurulu görsel-işitsel yayıncılık alanında düzenleme ve denetleme yetkileri ile donatılmıştır. 5018 sayılı Kanununa ekli (III) sayılı cetvelde de bağımsız idari otoriteler, "düzenleyici ve denetleyici kurum" olarak nitelendirilmektedir. Buna ek olarak, RTÜK; düzenleme ve denetleme yetkilerini kullanması neticesinde ihlal tespit ettiğinde, yaptırım uygulamak yetkisine de sahiptir.

Bu çalışmada, bağımsız idari otoritelerin düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama yetkileri anlatılmıştır. Öncelikle bağımsız idari otoritelerin kavramsal çerçevesi belirlenip, ortaya çıkış süreçlerinden bahsedilmiştir. Daha sonra bağımsız idari otoritelerin bu ortak özellikleri anlatılmıştır. Bunun yanında, bağımsız idari otoriteler ile onların karar organları arasındaki ayrıma dikkat çekilmiştir. Çalışmamızın birinci bölümünde buna ek olarak; bağımsız idari otoritelerin bağımsızlığının idari ve işlevsel bağımsızlık olarak ikiye ayrılmak suretiyle incelendiği, organik bağımsızlığın, bağımsız idari otoritelerin karar organları üyelerinin görev süreleri bitmeden görevden alınamamaları gibi bazı statü güvencelerle donatılmaları anlamına geldiği; işlevsel bağımsızlığın da bağımsız idari otoritelerin işlemlerinin yürütme organına dahil hiçbir birimce geçersiz duruma getirilemeyeceği, onaya tabi tutulamayacağı, bu işlemlerin değiştirilmesi veya yürürlüğe konulmasına ilişkin olarak bağımsız idari otoritelere emir ve talimat verilemeyeceği anlamına geldiği ifade edilmiştir.

Çalışmamızın ikinci bölümünde de Anglo-Sakson hukukunu temsilen FCC ve OFCOM ve Kıta Avrupası hukukunu temsilen CSA'nın kuruluş süreçlerine, teşkilat yapılarına ve görev ve yetkilerine ilişkin bilgiler verilmiştir. Daha sonra da bu kurumların düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama yetkilerine ilişkin açıklama ve tespitlere yer verilerek bağımsız olup olmadıkları değerlendirilmiştir.

Üçüncü ve son bölümde de RTÜK'ün kuruluş sürecine, teşkilat yapısına ve görev ve yetkilerine ilişkin bilgiler verilmiştir. Sonrasında da RTÜK'ün, düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama yetkilerine ilişkin hükümler yer verilmiş ve RTÜK'ün bağımsızlık özelliğinin bulunup bulunmadığına ilişkin tespit ve değerlendirmelerde bulunulmuştur.

ARŞİV Kayıt Bilgileri

Tezin Adı	Görsel-İşitsel Yayıncılık Alanındaki İdari Otoritelerin Bağımsızlık Sorunsalı: Mukayeseli Bir Analiz
Tezin Yazarı	Mustafa Can Aktemur
Tezin Danışmanı	Nilgün Yalçın
Tezin Konumu	Uzmanlık Tezi
Tezin Tarihi	Haziran 2019
Tezin Alanı	Yayıncılık
Tezin Yeri	RTÜK - ANKARA
Anahtar Kelimeler	Bağımsız İdari Otoriteler, FCC, CSA, OFCOM, RTÜK Bağımsız İdari Otoritelerin Bağımsızlığı, Düzenleme Yetkisi, Denetleme Yetkisi, Yaptırım Uygulama Yetkisi, Türk İdari Teşkilatı.

ABSTRACT

The provisions of Article 133 of the Constitution and Article 34 of the Law No. 6112, as well as the independent administrative authority in the field of human rights and freedoms, the Radio and Television Supreme Council are equipped with regulatory and supervisory powers in the field of audio-visual broadcasting. In the chart (III) annexed to Law No. 5018, independent administrative authorities are considered as regulatory and supervisory agencies. In addition, RTÜK has the authority to impose sanctions when it finds a violation as a result of using of its regulatory and supervisory powers.

In this study, the powers of independent administrative authorities to regulate, supervise and impose sanctions are explained. Firstly, the conceptual framework of the independent administrative authorities has been determined and the emergence processes have been mentioned. Then these common features of independent administrative authorities are explained. In addition, the distinction between independent administrative authorities and their decision-making bodies was highlighted. In the first part of our study; that the independence of the independent administrative authorities is examined by dividing it into administrative and functional independence, and that organic independence means that the members of the decision-making bodies of the independent administrative authorities cannot be dismissed before the end of their term of office; functional independence means that the operations of independent administrative authorities cannot be invalidated, subject to approval by any unit included in the executive body, and that orders and instructions cannot be given to independent administrative authorities in order to change or put into effect these procedures.

In the second part of the study, information about FCC and OFCOM representing Anglo-Saxon law and CSA representing Continental law are given. Afterwards, explanations and determinations regarding the powers of regulation, supervision and sanction implementation of these institutions were evaluated and their independence was evaluated.

In the third and last section, information on the establishment process, organizational structure and duties and powers of RTÜK is given. Afterwards, provisions regarding the regulatory, supervisory and sanction enforcement powers of RTÜK were included and assessments were made regarding whether or not the RTÜK has independence.

Keywords Administrative Authorities, FCC, CSA, OFCOM, RTÜK, Independence of Independent Administrative Authorities, Regulatory Authority, Supervision Authority, Sanction Implementation Authority, Turkish Administrative Organization.

ÖZGEÇMİŞ

Mustafa Can Aktemur, 1989 yılında Aydın'da doğdu. 2003 yılında Aydın Yahya Kemal Beyatlı İlköğretim Okulu'ndan, 2007 yılında da Aydın Adnan Menderes Anadolu Lisesi'nden mezun oldu. Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde gördüğü eğitimin ardından, 2013-2014 yılları arasında Aydın Barosu'nda avukatlık stajını tamamladı. 2015 yılında Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun uzman yardımcılığı sınavını kazanarak göreve başlayan Mustafa Can Aktemur, İngilizce bilmektedir.