**T.C**

**RADYO VE TELEVİZYON ÜST KURULU**

# RADYO VE TELEVİZYON ALANININ DÜZENLENMESİ VE DENETLENMESİNDEN SORUMLU KURULLARIN ÖZERKLİĞİ VE BAĞIMSIZLIĞI

**UZMANLIK TEZİ**

**NİLGÜN YALÇIN**

**ANKARA**

**EKİM / 2011**

**T.C**

**RADYO VE TELEVİZYON ÜST KURULU**

# RADYO VE TELEVİZYON ALANININ DÜZENLENMESİ VE DENETLENMESİNDEN SORUMLU KURULLARIN ÖZERKLİĞİ VE BAĞIMSIZLIĞI

**UZMANLIK TEZİ**

**NİLGÜN YALÇIN**

**DANIŞMAN**
**ZEYNEP ARZU DEMİREL**

**ANKARA**
**EKİM / 2011**

Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Başkanlığına

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

| | Adı Soyadı | İmza |
|---|---|---|
| Başkan : | Taha YÜCEL | |
| Üye : | Volkan ÖZTÜRK | |
| Üye : | Zeynep Arzu DEMİREL | |

ONAY

…/10/2011

Üst Kurul Başkanı

**TEZ TESLİM TUTANAĞI VE DOĞRULUK BEYANI**

Radyo ve Televizyon Üst Kurulunda görev yapan Uzman Yardımcısı olarak, 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 bilgilerin 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.

..../..../2011

Nilgün YALÇIN
Üst Kurul Uzman Yardımcısı

Uzmanlık Tezinin Adı:

Radyo ve Televizyon Alanının Düzenlenmesi ve Denetlenmesinden Sorumlu Kurulların Özerkliği ve Bağımsızlığı

EK: Tez (3 adet)

**Tezi Teslim Alan**

Daire Başkanı:

Tarih:

Adı-Soyadı-İmzası:

*(Bu form 2 nüsha halinde düzenlenir)

## İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER ..... I
KISALTMALAR ..... V
TABLOLAR LİSTESİ ..... VI
GİRİŞ ..... 1

**BİRİNCİ BÖLÜM**
**GÖRSEL İŞİTSEL İLETİŞİM ÖZGÜRLÜĞÜ**

1.1. Görsel İşitsel İletişim Özgürlüğü Nedir? ..... 6
1.2. Görsel İşitsel İletişim Özgürlüğünün Niteliği ..... 8
1.3. Görsel İşitsel İletişim Özgürlüğünün Boyutları ..... 8
1.3.1. Görsel İşitsel Kuruluşu İşletme Özgürlüğü ..... 9
1.3.1.1. Görsel İşitsel Kuruluşu İşletme Özgürlüğünün İdari İzin Rejimine Bağlanmasının Sebepleri ..... 10
1.3.1.1. 1. Teknik Neden ..... 11
1.3.1.1. 2. Sosyolojik Neden ..... 12
1.3.1.1. 3. Ekonomik Neden ..... 12
1.3.2. Programın İçeriğini Oluşturma Özgürlüğü ..... 13
1.3.3. Görsel - İşitsel Hizmetlerden Yararlanma Özgürlüğü ..... 14

**İKİNCİ BÖLÜM**
**BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER**

2.1. Bağımsız İdari Otorite Nedir? ..... 17
2.2. Bağımsız İdari Otoritelerin Ortaya Çıkışı ve Yaygınlaşması ..... 19
2.3. Bağımsız İdari Otoritelerin Özellikleri ..... 22
2.3.1. Regülâsyon ..... 22
2.3.2. Bağımsızlık ..... 23
2.3.2.1. Organik Bağımsızlık ..... 24
2.3.2.2. İşlevsel Bağımsızlık ..... 25
2.3.3. Özerklik ..... 26

2.3.4. İdari Otorite Niteliği ..... 27
2.3.5. Kamusal Yaşamın Duyarlı Alanlarında Faaliyet Gösterme ..... 29
2.4. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Yetki ve İşlevleri .....30
2.4.1. Düzenleme Yetkisi ..... 30
2.4.2. İnceleme ve Denetleme Yetkisi..... 31
2.4.3. Yaptırım Uygulama Yetkisi..... 31
2.4.4. Görüş Bildirme ve Öneri Yetkisi ..... 33
2.4.5. Uyuşmazlıkları Çözme İşlevi..... 33
2.4.6. Savcı veya Yargıca Başvurma Yetkisi ..... 34
2.5. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Denetlenmesi .....34
2.5.1. Yargı Denetimi ..... 35
2.5.2. İdari Denetim..... 36
2.5.3. Mali Denetim ..... 37
2.5.4. Yasama Denetimi..... 39
2.6. Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler.....40
2.6.1. Türkiye'de Bağımsız İdari Otoritelerin İdari Yapı İçindeki Yeri ... 40
2.6.2. Türkiye'deki Bağımsız İdari Otoritelerin Ortak Özellikleri ..... 43

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
## GÖRSEL İŞİTSEL İLETİŞİM ALANINI DÜZENLEYEN BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

3.1. Dünyada Yeni Görsel İşitsel İletişim Düzenine Geçiş .....46
3.2 Görsel İşitsel İletişim Alanını Düzenleyen Bağımsız İdari .....48
Otoritelerin Ortaya Çıkışı .....48
3.2.1 Görsel İşitsel İletişim Alanını Düzenleyen Bağımsız İdari ..... 50
Otoritelerin Görev, Yetki ve Sorumlulukları ..... 50
3.3. Görsel İşitsel İletişim Alanını Düzenleyen Bağımsız İdari .....55
Otoritelerin Özerkliği ve Bağımsızlığı.....55
3.4. Batı Avrupa Ve ABD'de Görsel İşitsel İletişim Alanını.....59
Düzenleyen Bağımsız İdari Otoriteler .....59

3.4.1. Fransa: “Görsel İşitsel Yüksek Konsey” (Conseil Superieur de L’audiovisuel-CSA) ..... 60
3.4.1.1. CSA’nın Yapısı ..... 61
3.4.1.2. CSA’nın Bağımsızlığı ..... 63
3.4.1.3. CSA’nın Görev ve Yetkileri ..... 66
3.4.1.3.1. CSA’nın İzin Yetkisi ..... 69
3.4.1.3.2. CSA’nın Yaptırım Yetkisi ..... 71
3.4.2. İngiltere: “OFCOM” (Office of Communication) ..... 74
3.4.2.1. OFCOM’un Yapısı ..... 76
3.4.2.2. OFCOM’un Görev ve Yetkileri ..... 78
3.4.3. Amerika Birleşik Devletleri: FCC ..... 81
3.4.3.1. FCC’nin Yapısı ..... 81
3.4.3.2. FCC’nin Bağımsızlık Sorunsalı ..... 84
3.4.3.3. FCC’nin Görev ve Sorumlulukları ..... 85
3.4.3.3.1. FCC’nin Yaptırım Yetkisi ..... 85

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
## BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE OLARAK
## RADYO VE TELEVİZYON ÜST KURULU

4.1. RTÜK’ün Kuruluşu ..... 88
4.2. RTÜK’ün Özerkliği ve Bağımsızlığı ..... 89
4.2.1. Anayasal Açıdan RTÜK’ün Özerkliği ve Bağımsızlığı ..... 90
4.2.2. 6112 Sayılı Kanun Açısından RTÜK’ün Özerkliği ..... 92
4.2.3. 6112 Sayılı Yasa Açısından RTÜK’ün Bağımsızlığı ..... 94
4.2.3.1. Organik Anlamda Bağımsızlık ..... 95
4.2.3.2. İşlevsel Anlamda Bağımsızlık ..... 98
4.2.4. Bağımsızlığın Değerlendirilmesi İçin Yapılan Çalışmalar ..... 100
4.2.4.1. İNDİREG ..... 100
4.2.4.2. Bağımsızlık Endeksinde RTÜK’ün Yeri ..... 120
4.3. RTÜK’ün Görev ve Yetkileri ..... 128
4.3.1. RTÜK’ün Düzenleme Yetkisi ..... 130

4.3.2. RTÜK'ün İzin Yetkisi ..... 133
4.3.3. RTÜK'ün Denetleme Yetkisi..... 135
4.3.4. RTÜK'ün Yaptırım Yetkisi ..... 137
4.4. RTÜK Bağımsız İdari Otorite Midir?.....141
SONUÇ ve DEĞERLENDİRME.....142
KAYNAKÇA .....148
ÖZET .....156
ABSTRACT.....157
ÖZGEÇMİŞ.....158

## KISALTMALAR

AB : Avrupa Birliği

ABD : Amerika Birleşik Devletleri

BİO : Bağımsız İdari Otorite

BDK : Bağımsız Düzenleyici Kurul

CSA : Conseil Superieur de L'audiovisuel (Görsel İşitsel Yüksek Konsey)

FCC : Federal Communication Commission

EPRA : European Platform of Regulatory Authorities

OFCOM : Office Of Communications ( İletişim Ofisi)

RTÜK : Radyo ve Televizyon Üst Kurulu

R.G. : Resmi Gazete

TBMM : Türkiye Büyük Millet Meclisi

TRT : Türkiye Radyo Televizyon Kurumu

TV : Televizyon

a.g.e. : Adı geçen eser

a.g.m. : Adı geçen makale

C. : Cilt

Çev. : Çeviren

Ed. : Editör

m. : Madde

s. : Sayfa

S. : Sayı

SPK : Sermaye Piyasası Kurulu

## TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 3.1. CSA'nın Yapısı.....73
Tablo 3.2. OFCOM'un Yapısı…….……..…....80
Tablo 3.3. FCC'nin Yapısı…….87
Tablo 4.1. İndireg RTÜK Sonuç Grafiği……118
Tablo 4.2. Bağımsız İdari Otoritelerin Bağımsızlık Endeksi Kriterleri…....121
Tablo 4.3. 2006 Yılı Türkiye'deki BİO'ların Bağımsızlık Endeksi ……..125
Tablo 4.4. RTÜK'ün 20011–2006 Yılları Bağımsızlık Endeksi……..……126

# GİRİŞ

Kişiler arası bilgi, belge, duygu paylaşımı diyebileceğimiz iletişim, teknolojik gelişmeler dolayısıyla sınırları aşarak kitleler arası boyuta taşınmış, bunu gerçekleştiren kitle iletişim araçları ise önemini arttırmıştır.

Radyo ve televizyon kitle iletişim araçları olarak göze ve kulağa hitap etmelerinden dolayı bireyler ve dolayısıyla toplum üzerinde daha hızlı ve kalıcı etki yapmaktadır. Bugün hemen hemen her evde en az bir televizyon, iletişim aracı olarak mevcuttur. Bu iletişim aracına erişimin kolaylaşması, ucuz bir bilgi ve eğlence kaynağı olması, ulaştığı kitlelerin büyümesine neden olarak, kitle iletişim araçları içinde rolü arttırmıştır. Öyle ki insanlar çoğu şeyi medyadan görüp, duyar ve buna inanır hale gelmişlerdir. Kitle iletişim araçlarının kitlelere ulaşmada ve yönlendirmede gücünün bu denli artması ise onları, birer ticari kazanç aracına dönüştürerek büyük bir sektör ortaya çıkarmıştır.

Yirminci yüzyıl önemli ekonomik, sosyal, siyasal dönüşümlere sahne olmuş, bu değişimlerden yayıncılık alanı da etkilenmiştir. Yeni iletişim teknolojileri ve ekonomide yaşanan neo-liberal yaklaşım bu dönüşümün kaynağını oluşturmuştur. Teknolojik gelişmelerle birlikte kitle iletişim araçları sayıca artmış ve çeşitlenmiş ve yayıncılık ulusal sınırları aşarak uluslar arası niteliğe bürünmüştür. Hem iletişim teknolojileri değişmekte hem de yeni iletişim ortamının yarattığı toplumsal değişiklikler gündeme gelmektedir. Klasik devlet anlayışı çerçevesinde devlet tekelinde gerçekleşen yayıncılık anlayışı, zamanla terk edilerek ticari ve özel girişimlere doğru kaymış, ekonomik ve toplumsal sonuçları olan bir durum ortaya çıkarmıştır.

Kitle iletişim araçları, kitle iletişim özgürlüğünün sağlanması, demokrasinin gerçekleşmesi, kişilerin bilgi alma, sesini duyurma, haberdar olma gibi işlevleri nedeniyle toplumsal bir görev de edinmektedir. Kitle iletişim araçlarının kamuoyu ve toplum üzerinde geniş ve önemli etkisi gerçeğinden hareketle, dördüncü erk olarak da kabul edilen bu erkin, özgür bir ortamda faaliyet göstermesi, kitle iletişim özgürlüğünün gerçekleşebilmesi, demokrasinin ön koşulu olan çoğulculuğun ve çok sesliliğin sağlanabilmesi için bu alana ilişkin birtakım düzenlemelerin yapılmasına ihtiyaç duyulmuştur. Bireyi ve toplumu kitle iletişim araçlarının zararlı ve kötü kullanımından korumak, kişi hak ve özgürlüklerini güvence altına almak, bu alanda tekelleşmeyi ve haksız rekabeti önlemek için ise bazı sınırlamaların olması zorunluluğu ortaya çıkmıştır.

1980'lere kadar devlet faaliyeti olarak görülen, devlet tarafından finanse edilen ve düzenlenen yayıncılık, ekonomide devletçi anlayışın terk edilmesi, özelleşmenin yaygınlaşması, yayıncılığın ticarileşerek çoğalması ile yeni bir düzenleme anlayışı ortaya çıkmıştır. Bu anlayış sonucu devlet, piyasada faaliyet göstermek yerine, piyasada yer alan aktörlerin uyması gerekli kuralları belirleme, bu kurallara uygunluğu denetleme görevini üstlenmiştir. Devlet bu görevi yasalar çerçevesinde oluşturulan genel idari yapıdan farklı, idari ve mali açıdan bağımsız yeni otoritelere bırakmıştır. Dünyada ve Türkiye'de özelleştirme adımlarının sonucu olarak oluşturulan yeni otoriteler/üst kurullar görsel-işitsel medyanın temel aktörlerinden biri haline gelmiştir. Bu nedenle önceleri yayıncılık alanında devletin varlığı sorgulanır iken artık üst kurulların/düzenleyici kurulların varlıkları, işlevleri, etkinlikleri sorgulanmaktadır.

Türkiye'de yayıncık alanını düzenlemek amacıyla kurulan Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun varlığı, işlevleri, tarafsızlığı ve bağımsızlığı kurulduğu günden bu yana sorgulanmakta ve tartışılmaktadır. Bu tartışmalar RTÜK'ün taraflı davrandığı, görevini iyi yapmadığı, bazen de tam tersine fazla müdahaleci olduğu, yönünde olmaktadır. Yine Üst Kurul'un yapısının,

oluşum şeklinin, Meclis tarafından şekilleniyor olmasının özerkliğine ve bağımsızlığına gölge düşürdüğü iddia edilmektedir.

Ülkelerin sahip oldukları siyasi ve ekonomik yapılar, kültürler ve yayıncılık sistemleri, yayıncılık alanındaki düzenleme ve politikaları şekillendirmektedir. Türkiye'de yayıncılık alanında üst otorite olarak RTÜK yer alırken, diğer ülkelerde durum nasıl, bu otoriteler nasıl oluşmakta ve işlevlerini yerine getirmekte? Bu sorudan hareketle yabancı ülke örneklerinin de incelenmesi, bu üst kurulların anlaşılması açısından faydalı olacaktır.

Bu çalışmada radyo ve televizyon alanını düzenlemek, denetlemek amacıyla oluşturulan kurulların/kurumların yapıları, işlevleri Türkiye ve diğer ülke örnekleri incelenerek bağımsızlık ve özerklikleri değerlendirilecektir. Yayıncılık alanında düzenleyici üst kurullar; ABD, Fransa, İngiltere ve Türkiye örnekleriyle sınırlandırılmıştır. ABD, bağımsız idari otorite olarak ilk örgütlenmeyi gerçekleştirmesi ve özel/ticari yayıncılığın ilk örneği olması sebebiyle çalışmaya dahil edilirken; Fransa, Türkiye'nin idari yapısı ve yasal düzenlemeler için örnek teşkil etmesi sebebiyle incelenmiştir. İngiltere ise kamu hizmeti yayıncılığında model olması ve yayıncılık alanındaki farklı yapılanmasıyla çalışma içinde yer almıştır.

Çalışmanın varsayımları;

- Görsel-işitsel iletişim özgürlüğünün niteliği; teknik, sosyal ve ekonomik nedenlerden dolayı sınırlandırılmayı, idari izin rejimine bağlanmayı gerektirmektedir.

- İletişim teknolojilerinin gelişimi ve yayıncılık alanının geçirdiği dönüşüm nedeniyle sınırlandırılma ve denetlenme gerekliliğinden hareketle yayıncılık alanında düzenleyici ve denetleyici üst kurullar oluşturulmuştur.

- Türkiye'de yayıncılık alanında üst otorite olan RTÜK benzeri kurumlar, gelişmiş ülkelerde de mevcut olup, yapıları, görev ve yetkileri benzerdir.

Çalışma yöntemi olarak literatür taraması kullanılmış, konuyla ilgili her türlü kitap, dergi, makale, mevzuat, sempozyum, panel ve konferans metinleri, internet siteleri vb. kaynaklar incelenmiştir. Güncel çalışmaların azlığı, çalışmanın istenilen düzeyde olmasını sınırlandırmıştır. Çalışma içinde EPRA'nın önderliğinde yürütülen yayıncılık alanındaki üst kurulların bağımsızlığı ve etkin şekilde işleyişleri hakkında bir çalışma olan "İNDİREG" isimli çalışmaya yer verilmiştir. Ayrıca İsviçreli araştırmacı Fabrizio Gilardi'nin bağımsız düzenleyici kurulların bağımsızlıklarını ölçmeyi hedefleyen bağımsızlık endeksine yer verilmiş ve bu endeks RTÜK için uygulanmıştır. Son olarak RTÜK'ün özerkliği ve bağımsızlığı 6112 sayılı kanuna göre yorumlanmıştır.

Bu bilgilerden hareketle çalışmada öncelikle görsel-işitsel iletişim özgürlüğü ve görsel-işitsel iletişim alanının düzenleyen bağımsız idari otoritelerle ilgili kavramsal çerçeve sunulmuş, daha sonra örnek ülke uygulamaları ve son olarak RTÜK örneği incelenmiştir.

Bu çalışma dört bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde, "Görsel işitsel İletişim Özgürlüğü", ikinci bölümde "Bağımsız İdari Otoriteler", üçüncü bölümde "Görsel İşitsel İletişim Özgürlüğünü Düzenleyen Bağımsız İdari Otoriteler" ve son olarak, dördüncü bölümde "Bağımsız İdari Otorite Olarak RTÜK" başlıkları altında konu incelenmiştir.

Birinci bölümde, , "Görsel işitsel İletişim Özgürlüğü" başlığı altında, bu özgürlüğün ne olduğu, niteliği ve boyutları incelenmiş. Ayrıca görsel-işitsel işletme kurma özgürlüğünün idari denetime alınmasının sebeplerine yer verilmiştir.

İkinci bölümde, bağımsız idari otoritenin tanımı, bu yapıların nasıl ortaya çıktığı ve yaygınlaştığı, bu otoritelerin özellikleri, yetki ve işlevleri incelenmiş olup, bağımsız düzenleyici kurumların denetlenmesi ve Türkiye'de bağımsız idari otoritelerin idari yapı içindeki yeri ve ortak özelliklerine değinilmiştir.

Üçüncü bölümde, Görsel işitsel iletişim alanını düzenleyen bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkışı, görev, yetki ve sorumluluklarının yanı sıra bu otoritelerin özerkliği ve bağımsızlığı incelenmiştir. Üçüncü bölümde ayrıca yabancı ülke örnekleri olarak ABD (FCC), Fransa(Görsel işitsel Konsey) ve İngiltere (OFCOM) incelenmiştir.

Dördüncü ve son olarak "Bağımsız İdari Otorite Olarak RTÜK" başlığı altında, RTÜK'ün kuruluşundan bahsedilmiş, özerkliği ve bağımsızlığı hukuki yönden incelenmiştir. Yine bu bölüm içinde bağımsızlık endeksine yer verilmiş ve bu endeks 6112 sayılı Kanun'a göre tekrar yorumlanmıştır. Son olarak RTÜK'ün görev ve yetkileri, 6112 sayılı Kanun'un getirdiği değişiklikler ele alınarak incelenmiş, RTÜK'ün bağımsız idari otorite olup olmadığı değerlendirilmiştir.

# BİRİNCİ BÖLÜM
# GÖRSEL İŞİTSEL İLETİŞİM ÖZGÜRLÜĞÜ

Teknolojide meydana gelen hızlı gelişmeler insan hayatını birçok yönden etkilediği gibi temel hak ve hürriyetler alanını da genişletmiştir. Nitekim teknoloji, basın özgürlüğünün alanını genişletmiş; ifade özgürlüğünün araçlarını farklılaştırmış ve hatta görsel ve işitsel iletişim özgürlüğü denilen yeni bir özgürlük alanı doğurmuştur. Teknolojinin bu etkileri sonucunda söz konusu alanların klasik idari yapılar tarafından idare edilmesinde (düzenlenmesi ve denetlenmesinde) zafiyet ortaya çıkmış ve buna bağlı olarak Bağımsız İdari Otoriteler oluşturulmuştur.[1] Çalışmanın bu bölümünde ortaya yeni çıkan bu görsel işitsel iletişim özgürlüğünün ne olduğu, niçin düzenlenmeye ve denetlenmeye ihtiyaç duyulduğu kısaca açıklanmaya çalışılacaktır.

## 1.1. Görsel İşitsel İletişim Özgürlüğü Nedir?

Görsel–işitsel iletişim özgürlüğü kaynağını düşünce özgürlüğünden almaktadır.[2] *"Düşünce özgürlüğü, kişilerin haber, düşünce, kanı ve bilgilere dilediği gibi serbestçe ulaşabilmesi, bunun sonucu olarak oluşturduğu kanaatlerinden dolayı kınanmaması, bunları serbestçe açıklayabilmesi ve yayabilmesidir."* Bu özgürlük tek tek bireyler tarafından kullanılabildiği gibi toplu olarak ve çeşitli araçlar vasıtasıyla da kullanılabilir.[3] Dolayısıyla kişi başkalarıyla bir araya gelerek fikirlerini açıklamak isterse toplanma ve dernek kurma özgürlüğünden, dini inançlarını açıkça dışa vurmak isterse din ve

[1] Refik Tiryaki, "Bağımsız İdari Kurum Olarak RTÜK" *AÜHF Dergisi*, C. 51, S. 4, 2002, s.169.
[2] Müslüm Akıncı, Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, Beta Yayıncılık, Ankara, 1999, s.157.
[3] Bülent Tanör, Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu, BDS Yayınları, İstanbul, 1994, s. 59.

vicdan özgürlüğünden, düşüncelerini sanat aracılığıyla açıklamak isterse sanat özgürlüğünden, kitle iletişim araçları vasıtasıyla açıklamak isterse kitle iletişim özgürlüğünden bahsedilebilir.[4] Yani, fikir ve kanaatler, hangi araçlarla veya hangi yollarla ifade ediliyorsa düşünce özgürlüğü o ismi almaktadır.[5]

Düşünce özgürlüğünde önemli olan düşünülenin dışa vurumu, aktarımı, iletimidir. Bundan dolayı düşünce özgürlüğünün ayrılmaz bir parçası olan ifade özgürlüğü demokratik toplum düzeninin temel ölçütlerinden biri olarak kabul edilmektedir. Görüldüğü gibi düşünceyi açıklama özgürlüğünün kapsamı oldukça geniştir. Bu bağlamda kitle iletişim özgürlüğü de düşünceyi açıklama özgürlüğünün unsurlarından biri olarak ortaya çıkmaktadır.

Kitle iletişim özgürlüğü haber fikir ve kanaatlerin basın, radyo, televizyon, sinema ve internet gibi kitle iletişim araçları vasıtasıyla serbestçe elde edilmesi ve yayılmasını ifade etmektedir. Görsel işitsel iletişim özgürlüğü ise düşüncelerin, radyo, televizyon, sinema ve sanat etkinlikleri yoluyla kullanılmasını kapsamaktadır. Düşüncelerin sinema ve sanat etkinlikleri yoluyla aktarılması aynı zamanda bilim ve sanat özgürlüğünün de kapsamına girmektedir. [6] Bu sebeple bu tezde görsel işitsel iletişim özgürlüğü dar anlamda radyo ve televizyon özgürlüğünü kapsayacak biçimde kullanılacaktır.

Görsel işitsel iletişim özgürlüğü birçok ülkenin anayasasında ve uluslararası belgede kabul edilmiştir. Bu özgürlük ülkemizde ise 1993 yılında 1982 anayasasının 133. maddesinde yapılan değişiklikle tanınmıştır. 1982 anayasasının 1993'te değiştirilen 133. maddesinin ilk fıkrasına göre: *"Radyo ve televizyon istasyonları kurmak ve işletmek kanunla düzenlenecek şartlar çerçevesinde serbesttir."* Bu madde radyo ve televizyon kurma ve işletme özgürlüğü getirerek görsel işitsel iletişim özgürlüğü tanımaktadır. Diğer

[4] Ömer Gedik, Türkiye'de Kitle İletişim Özgürlüğü, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2008, s.38-39.
[5] Mustafa Şenay Canoruç, "Türk Anayasa Hukukunda Görsel İşitsel İletişim Özgürlüğünün Niteliği", *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, C.6, S. 22, Güz-2007, s.330.
[6] Ö. Gedik, 2008, s.33-35.

özgürlük alanlarıyla kıyaslandığında oldukça yeni bir kavram olan görsel işitsel iletişim özgürlüğünün kendine has bazı nitelikleri vardır.

### 1.2. Görsel İşitsel İletişim Özgürlüğünün Niteliği

Görsel-işitsel iletişim faaliyeti, içinde birçok kişinin yer aldığı devasa örgütlenmeleri ve karmaşık faaliyetleri gerekli kılmaktadır. Bu niteliği itibariyle görsel işitsel iletişim özgürlüğünün bireylerin tek başlarına kullandıkları bir özgürlük olmaktan çıkıp kolektif bir özgürlük görünümü kazandığını söylemek mümkündür.[7] Aynı zamanda görsel-işitsel iletişim araçlarının sürekli gelişmesi, değişmesi ve yaygınlaşması, bu araçların bir takım faaliyetlerinin devlet tarafından düzenlenmesini zorunlu kılmaktadır. 1982 Anayasası'nın 28. maddesinin ikinci fıkrasında, *"Devlet, basın ve haber alma hürriyetlerini sağlayacak tedbirleri alır.*" hükmü yer almaktadır. Bu hükümle devletin iletişim özgürlüğünü sosyal bir hak olarak kabul ettiği söylenebilir. Dolayısıyla iletişim özgürlüğünün alt dallarından biri olan görsel işitsel iletişim özgürlüğü de anayasal bir sosyal hak olarak değerlendirilebilir. Bu anlamda kitle haberleşme özgürlüğünün ve görsel işitsel iletişim özgürlüğünün sosyal bir hak ve kolektif bir özgürlük olduğu genel olarak kabul edilmektedir.[8]

### 1.3. Görsel İşitsel İletişim Özgürlüğünün Boyutları

Sosyal bir hak ve kolektif bir özgürlük olan görsel işitsel iletişim özgürlüğünün üç boyutu bulunmaktadır. Bunlar görsel işitsel kuruluşu işletme özgürlüğü, programın içeriğini oluşturma özgürlüğü ve görsel işitsel hizmetlerden yararlanma özgürlüğü olarak sayılabilir.[9] İlk iki boyut açısından

[7] Halit Yılmaz, İdarenin Görsel-İşitsel İletişim Alanındaki İşlevi, İmaj Yayınevi, Ankara, 2006, s.11-12.
[8] M. Şenay Canoruç, 2007, s.332.
[9] İbrahim Ö. Kaboğlu, Özgürlükler Hukuku, Afa Yayınları, İstanbul, 1996, s.286.

görsel işitsel iletişim özgürlüğünün öznesi yayıncılar, üçüncü boyut açısından ise izleyicilerdir.[10]

### 1.3.1. Görsel İşitsel Kuruluşu İşletme Özgürlüğü

Özgürlüklerin vatandaşlar tarafından kullanılabilmesi için devletler tarafından düzenlenmesi gerekmektedir. Yapılan bu düzenlemeler aynı zamanda özgürlüklerin sınırlarını da belirlemektedir. Kolektif özgürlüklerin düzenlenmesi konusunda devletler tarafından uygulanan iki farklı rejim bulunmaktadır. Bunlardan birincisi önleyici rejimdir. Bu rejimde özgürlüğün kullanılması, sınırlarının aşılmasını ve kötüye kullanılmasını önlemek amacıyla önceden bazı sınırlamalara tabi tutulmaktadır. Önleyici rejimin söz konusu olduğu "izin" usulünde belirli bir faaliyetin yapılması, önceden idareden bir iznin alınması koşuluna bağlanmakta, bu şekilde idare bazı faaliyetleri önceden denetleyebilmekte ve gerektiğinde izin vermeyerek engelleyebilmektedir.[11]

Bu alanda uygulanan ikinci sistem ise "bastırıcı rejim"dir. Bu rejimde ilgili özgürlük, ancak önceden konulmuş - cezai yaptırımları da içeren - sınırlar çerçevesinde kullanılabilir. Kişi pozitif hukukça kendisine tanınan özgürlükleri önceden idari ve yargısal bir makama bilgi vermeksizin kullanılabilir. Bu serbestlik içerisinde hareket eden kimse, sonradan hukuka aykırı davranırsa bunun sonuçlarına katlanır. Bu sistemde özgürlük asıldır. [12]

1982 Anayasası'nın ifade özgürlüğüne ilişkin 26. maddesinin ilk fıkrasında "*...Bu fıkra hükmü, radyo, televizyon vb. yollarla yapılan yayınların izin sistemine bağlanmasına engel değildir.*" hükmü bulunmaktadır. Buradan hareketle görsel-işitsel iletişim alanında faaliyete başlamanın ülkemizde

[10]Atilla Nalbant, "Radyo ve Televizyon Üst Kurulu ve Görsel-İşitsel İletişim Özgürlüğü", Bağımsız İdari Otoriteler, (Ed.: İ.Kaboğlu), Alkım Yayınları, İstanbul 1998, s.113.
[11] M. Şenay Canoruç, 2007, s.333.
[12] A.g.m., s.334.

önleyici rejime tabi olduğu söylenebilir. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 10. maddesinin ilk fıkrası da devletlerin radyo ve televizyon işletmelerini bir izin rejimine bağlayabileceğini belirtmektedir.[13] Ancak, radyo ve televizyonun toplum üzerindeki etkileri dikkate alındığında, görsel işitsel iletişim alanında faaliyet göstermek için izin alındıktan sonra da devletin gözetim ve denetimi zorunludur. Yani bu özgürlüğün kullanımı esnasında "*bastırıcı rejim*" uygulanırken sektöre girişte önleyici rejim uygulanmaktadır.[14]

Burada iletişim özgürlüğünün iki önemli öğesini oluşturan görsel işitsel iletişim özgürlüğü ile basın özgürlüğünün özellikle sektöre girişte farklı rejime tabi oldukları dikkat çekmektedir. Basın özgürlüğü izin sistemine bağlı olmayan bir özgürlük olmasına karşın; görsel işitsel iletişim özgürlüğü gözetimli bir özgürlüktür.[15] Bu gözetim görevinin ana işlevi, ifade özgürlüğünü korumaktır.[16]

#### 1.3.1.1. Görsel İşitsel Kuruluşu İşletme Özgürlüğünün İdari İzin Rejimine Bağlanmasının Sebepleri

Yukarıda da belirtildiği üzere görsel-işitsel kuruluşu kurma ve işletme özgürlüğü idari izin rejimine bağlıdır. Ancak bu özgürlüğün diğer özgürlüklerden, özellikle basın özgürlüğünden farklı olarak idari izin rejimine bağlanmasının bazı haklı nedenleri bulunmaktadır. Bu nedenler teknik neden, sosyal neden ve ekonomik neden olmak üzere üç başlık altında toplanabilir.

[13] Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi M.10/1 "Herkes görüşlerini açıklama ve anlatım özgürlüğüne sahiptir. Bu hak, kanaat özgürlüğü ile kamu otoritelerinin müdahalesi ve ülke sınırları söz konusu olmaksızın haber veya fikir almak ve vermek özgürlüğünü de içerir. Bu madde, devletlerin radyo, televizyon ve sinema işletmelerini bir izin rejimine bağlı tutmalarına engel değildir."
[14] M. Şenay Canoruç, 2007, s.334.
[15] İ. Ö. Kaboğlu, Özgürlükler, 1996, s.265.
[16] A. Nalbant, 1998, s.114.

#### 1.3.1.1. 1. Teknik Neden

Görsel işitsel iletişim özgürlüğünün idari izin rejimine bağlanmasının teknik nedeni, radyo ve televizyon yayınları için kullanılabilir frekansların sınırlı olmasıdır. Bu nedenle herkesin yayın lisansı alabilmesi mümkün değildir. Ancak son yıllarda meydana gelen teknolojik gelişmeler (sayısal yayıncılık, kablolu yayınlar, uydu yayınları) frekans sınırlılığı gerekçesini tartışmalı hale getirmiştir. Öte yandan, radyo televizyon *yayınlarının özel bir rejime tabi olması konusunda önemli bir tartışma, y*ayınların gerçekleştiği hertezyen dalgalarının kime ait olduğu konusunda yapılmaktadır.[17] Bu konuda iki görüş bulunmaktadır: Birinci görüşe göre hava dalgaları kamunun malıdır. Bu nedenle görsel işitsel alanda yayıncılık yapacak işletmeye verilen izin mülkiyet izni değil, yararlanma iznidir. Bu sebeple bu izin kamu mallarının kullanımının bağlı olduğu hukuki rejime tabi olmalıdır.[18]

İkinci görüş, frekansların sahipliği konusundaki ilk görüşe karşıdır. Bu görüşe göre, frekansların kullanımını, kamu malından özel yararlanma olarak değerlendirmek doğru değildir. Görsel işitsel alanında genel eğilim, özelleşme ve özgürleşme yönündedir. Ancak, bu frekansların kamu malı olduğunu kabul etmek, bunları devlet malı yaparak millileştirilmektedir. Bunun gibi frekanslar üzerinde devletlere mülkiyet hakkı vermeyen milletlerarası anlaşma ve planlara uymamaktadır. Kamu malının daha iyi yönetilmesi endişesi, bu alanda özgürlüğü daha fazla kısıtlamaya sebep olmaktadır. Bu açıdan kamu malı rejimi maddi mallara uygulamalı; ancak maddi olmayan mallar bu kapsama dâhil edilmemelidir.[19]

Sonuç olarak hertezyen dalgalarının sınırlı olduğu aşikârdır. Bu nedenle, bu dalgaların insanlığın ortak malı mı, yoksa kamu malı mı olduğu tartışması önemli olmakla birlikte, ikinci planda kalmaktadır. Radyo ve televizyon yayınları için kullanılabilir frekansların kıt ve sınırlı olması, yeni

[17] A. Nalbant, 1998, s.113.
[18] A.g.m., s.113.
[19] M. Şenay Canoruç, 2007, s.338.

teknolojik gelişmelerle bir miktar esnese de görsel işitsel iletişim özgürlüğünün hukuki bir izin rejimine bağlanmasını zorunlu kılmaktadır.[20]

#### 1.3.1.1. 2. Sosyolojik Neden

Görsel işitsel yayınların özel bir hukuk rejimine bağlanmasının sosyolojik nedeni, radyo ve televizyonun toplum üzerindeki etkileme gücünde aranmalıdır. Toplum üzerinde olumlu olumsuz birçok etkisi bulunan görsel işitsel iletişim araçlarının devletler tarafından denetimsiz bırakılması düşünülemez. Yapılan pek çok araştırma radyo ve televizyonun diğer kitle iletişim araçlarına göre insanlar üzerinde daha etkili olduğunu göstermektedir. Ulaşılabilirlik açısından da radyo ve televizyonun toplumun her kesimine kolaylıkla ulaşabildiği dikkat çekmektedir.

#### 1.3.1.1. 3. Ekonomik Neden

Radyo ve televizyon alanında yatırım yapmak, bu alanın doğası gereği büyük maddi imkân gerektirmektedir. Dolayısıyla her isteyenin bu alanda faaliyet göstermesi maddi açıdan mümkün değildir.[21] Bir yayın kuruluşunun çok sayıda personelin istihdamını gerektirmesi, teknik araçların pahalı oluşu ve sürekli bir gelişme göstermesi, faaliyet süresinin uzunluğu gibi bazı nedenler, bu alanda devletin özel bir düzenleme yapmasını haklı ve gerekli kılmaktadır.[22]

Yukarıda belirtilen teknik, sosyal ve ekonomik nedenlerden ötürü görsel işitsel iletişim alanında faaliyet göstermenin belirli şartlarının olduğu görülmektedir. Ülkemizde bu alanda faaliyet gösterecek *"Medya hizmet sağlayıcı kuruluşların yayın lisansı talebinde bulunabilmeleri için gerekli idarî,*

[20] A. Nalbant, 1998, s.114-115.
[21] A.g.m., s.114.
[22] M. Şenay Canoruç, 2007, s.340.

*malî ve teknik şartları belirlemek ve bu kuruluşlardan şartları sağlayanlara yayın lisansı vermek, denetlemek ve gerektiğinde iptal etmek."* yetkisi ise RTÜK'e verilmiştir.

### 1.3.2. Programın İçeriğini Oluşturma Özgürlüğü

Hiç şüphesiz ki radyo televizyon yayını yapmak için lisans almış her yayıncının, program içeriğini özgürce oluşturması en doğal hakkıdır. Ancak her özgürlüğün olduğu gibi bu özgürlüğünde bazı sınırları vardır. Yukarıda da belirtildiği üzere izleyici üzerinde derin etkiler bırakabilen görsel işitsel iletişim araçlarının, içeriğinin oluşturulmasında bazı asgari kuralların devlet tarafından belirlenmesi doğal karşılanmalıdır. Birçok ülkede özellikle şiddet, cinsellik, kişilik hakları, genel ahlak, kamu güvenliği, haksız rekabet, siyasi tarafsızlık gibi konularda programlara yönelik çeşitli sınırlandırmalar getirilmiştir.

Yayınların içeriğinin oluşturulmasında; kamu düzeninin, genel ahlakın, kişilik haklarının korunması yanında, demokrasi açısından önemli bir unsur olan çoğulculuğun da sağlanması ve korunması gerekmektedir. Çoğulculuk, demokrasinin olmazsa olmaz şartıdır. Demokrasinin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için gerekli olan siyasal katılım, çok seslilik, düşünce ve ifade özgürlüğü gibi faktörler, toplumda tartışma ortamı yaratarak farklı görüşlerin açığa çıkmasına ve gerçeğin bulunmasına katkı sağlar. Bu bağlamda katılımcı demokrasinin temel unsurlarından olan çoğulculuk, mevcut bulunan iletişim kanalları arasında izleyicinin yaygın dağılımından dolayı, görsel işitsel iletişimde de gerçekleşmesi gereken bir ilkedir. Görsel işitsel iletişimde "*çoğulculuk"*, iki boyutu ile açıklanmaktadır; iç çoğulculuk ve dış çoğulculuk.[23]

Dış çoğulculuk, görsel işitsel iletişim kuruluşlarının, anti temerküz kurallarına bağlanmaları, başka bir ifadeyle tekelleşmenin önlenmesidir. Dış

[23] M. Şenay Canoruç, 2007, s.341.

çoğulculuk gerek basın özgürlüğünün, gerekse görsel işitsel iletişim özgürlüğünün gereklerindendir. İç çoğulculuk ise toplumun sosyo-kültürel, etnik, dini, fikirsel açıdan farklı grup ve akımlarına yayınlar içerisinde temsil hakkı tanınması ve bu anlamda program çeşitliliğinin korunması olarak tanımlanabilir. Görsel işitsel iletişim özgürlüğü açısından hem iç çoğulculuk hem de dış çoğulculuk öngörülmüşken, basın özgürlüğü açısından yalnız dış çoğulculuk öngörülmektedir.[24]

6112 sayılı yasanın 37. maddesinin (a) bendine göre *"Yayın hizmetleri alanında ifade ve haber alma özgürlüğünün, düşünce çeşitliliğinin, … rekabet ortamının ve çoğulculuğun güvence altına alınması, yoğunlaşmanın önlenmesi ve kamu menfaatinin korunması amacıyla gerekli tedbirleri almak."* görevi RTÜK'e verilmiştir. Bu madde ile görsel işitsel iletişim özgürlüğü açısından iç ve dış çoğulcuğu sağlamanın RTÜK'ün görevlerinden biri olduğu söylenebilir. 6112 sayılı yasanın 19. maddesinde ise genel olarak dış çoğulculuğun sağlanması için uygulanacak tedbirler sıralanmaktadır. Yasanın Yayın Hizmet ilkeleri başlıklı 8. maddesinde ise iç çoğulculuğun sağlanması için bazı hükümler getirilmiştir. Örneğin 8. maddenin birinci fıkrasının (ı) bendinde belirtilen "Tarafsızlık, gerçeklik ve doğruluk ilkelerini esas almak ve toplumda özgürce kanaat oluşumuna engel olmamak zorundadır;.." ilkesi ile (k) bendinde belirtilen "Siyasî partiler ve demokratik gruplar ile ilgili tek yönlü veya taraf tutar nitelikte olamaz." ilkesinin iç çoğulculuğu sağlamaya yönelik tedbirler olduğu söylenebilir.

### 1.3.3. Görsel - İşitsel Hizmetlerden Yararlanma Özgürlüğü

Görsel işitsel iletişim özgürlüğü, ifade özgürlüğü yanında, bilgi alma özgürlüğünü de içermektedir. Burada bilgi her tür düşünce ve mesajı kapsayacak şekilde geniş bir anlam içermektedir. Görsel işitsel iletişim

[24] A. Nalbant, 1998, s.113.

özgürlüğü söz konusu olduğunda bilgi alma özgürlüğü yayına erişme özgürlüğü olarak algılanmalıdır.[25]

İzleyici ve dinleyiciler kendi hayat görüşüne ve yaşam tarzına uygun olan program ya da yayıncı kuruluşu tercih etme konusunda özgürdürler. Görsel işitsel hizmetlerden yararlanma özgürlüğü, kamunun çok sesli ortamda nesnel ve hızlı bir şekilde haber ve düşüncelere ulaşma hakkıdır. Yukarıda bahsi geçen iç ve dış çoğulculuğun, izleyicilerin bu hakkını güvence altına alma işlevi gördüğü söylenebilir. Bu açıdan bu özgürlüğün öznesi dinleyici ve izleyicilerdir.

Günümüzde haber alma ve habere ulaşma özgürlüğü, artık izleyicinin ve dinleyicinin bireysel bir hakkı değil, daha çok dinleyici ve izleyicilerin kolektif hakkıdır. Yurttaşların bilgi edinme haklarının güvence altına alınmak istenmesi, devletin görsel işitsel iletişim alanına müdahalesini gerekli kılan nedenlerden biridir. Ayrıca bu hak, kamu güçleri yanında özel güçlere karşı da korunmayı ve karar alma sürecine yararlanıcılar ile bağımsız kişilerin katılımını gerektirir. Bu yaklaşım devletin ifade özgürlüğü beslemek, enformasyon kaynaklarının çoğulculuğunu sağlamak için yazılı basında olduğu gibi, görsel işitsel alana müdahalesini haklı ve zorunlu kılmaktadır.[26]

Amerika'da, birçok Avrupa ülkesinde ve Türkiye'de görsel işitsel iletişim özgürlüğünü sağlamak, bu alanda çoğulculuk ve çok sesliliği korumak, kamunun bilme hakkını garanti altına almak için gözetleme, denetleme ve gerektiğinde yaptırım uygulama yetkileriyle donatılmış bağımsız idari otoriteler kurulmuştur. Bu kadar önemli misyon ve görevleri olan bu otoritelerin bağımsız ve tarafsız olabilmeleri de bir o kadar önem taşımaktadır. Bu tezde görsel işitsel iletişim alanında faaliyet gösteren bu otoritelerin bağımsızlığı ve özerkliği ele alınmaya çalışacaktır. Asıl konuya

[25] H. Yılmaz, 2006, s.24.
[26] M. Şenay Canoruç, 2007,s.342-343.

geçmeden önce “bağımsız idari otoriteler” hakkında genel bir bilgi vermek faydalı olacaktır.

# İKİNCİ BÖLÜM
# BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

## 2.1. Bağımsız İdari Otorite Nedir?

20. yüzyıl başlarından itibaren, kamusal faaliyetlerden doğan ihlallerin önünü alabilmek ve daha katılımcı bir yönetim sürecini etkin kılmak amacıyla, siyasi iktidarın nüfuzunu giderek azaltan yeni örgütlerin ortaya çıkması söz konusu olmuştur. Her ülkede değişik biçim ve içerikle tasarlanmış olan, fakat temelde devlet yönetimini elinde bulunduran siyasi organlardan bağımsız, temel hak ve özgürlükler ile ekonomik etkinliklerle ilgili duyarlı konularda kendilerine ait etkili ve önemli yetkiler kullanarak düzenleme, denetim ve gözetim görevi yapan bu yapılar öğretide "bağımsız idare otoriteler (BİO)" olarak adlandırılmaktadır.[27] Literatürde, "bağımsız idari otoriteler, bağımsız idari kurullar, üst kurullar, düzenleyici kurullar veya düzenleyici ve denetleyici kurullar" olarak da adlandırılan bu kurumlar için bu çalışmada "bağımsız idari otorite" veya "düzenleyici kurul" adlandırmalarından biri anlatım akışına göre tercih edilecektir.

BİO'lar, dünyanın birçok yerinde, yaşanan çok kapsamlı değişim ve dönüşüm sürecine bağlı olarak, temel hak ve özgürlükler ile piyasa mekanizmasının daha düzenli işleyişini sağlama ve güvence altına alma amacıyla kurulmuşlardır.[28]

---

[27] Yunus Yılmaz, "Fransa'da Bağımsız İdari Otoriteler, http://www.msb.gov.tr/ayim/Ayim_makale_detay.asp?IDNO=66 Erişim: 04/03/2011.

[28] T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Araştırma Ve İnceleme Raporu Özeti, "Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Oluşumu, Teşkilatı, Yetki ve Görevleri, Denetlenmeleri ve Kurul Üyeleri ile Çalışanlarının Statüsüne İlişkin Hususların İrdelenmesi" 2010, s.380.

Birçok ülkede örneklerine rastlanmakla birlikte, ülkeden ülkeye farklı özellikler gösteren BİO'ların üzerinde fikir birliğine varılmış bir tanımı yoktur. Teitgen-Colly bu kurumları, kanun koyucunun inisiyatifiyle kurulmuş ve kamu kaynaklarından besleniyor olmalarından dolayı, devletin bir parçası olmalarına karşın, ne yürütme, ne yasama, ne de yargı erklerinin uzantılarına bağımlı olan, sektörlere göre düzenliliği sağlama ve denetleme görevini otonom bir şekilde uygulamasına izin veren yetkilerle donatılmış kamusal kuruluşlar şeklinde tanımlamıştır.[29]

Karacan ise ortak özelliklerinden yola çıkarak BİO'ları, "belirli sayıdaki kişiden oluşan karar organı olan; kanunla verilen belirli bir alanda esas itibariyle düzenleme ve denetim yapmakla görev verilmiş ve yetkilerle donatılmış; mali ve idari özerkliğe sahip; yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanan; yasalarında belirlenen ilkeler çerçevesinde hesap veren tüzel kişiliğe sahip kamu kurumları" olarak tanımlamıştır.[30]

BİO'ların bazı istisnalar dışında, asli karar organı olan "Kurul" ve ona yardımcı olmak üzere ve kararlarını uygulamak üzere, "Kurul Başkanı" ve yardımcı personelden oluşan "Kurum" şeklinde yapılandıklarını belirten Ulusoy, BİO'ları, "toplumsal yaşam için özel bir önem ve duyarlılık taşıyan, temel hak ve özgürlükler ile ekonomik ve sosyal sektörlerde veya alanlarda düzenleme, denetleme ve yönlendirme (regülasyon) faaliyetinde bulunan, kararları üzerinde hiçbir makam ve merciin etkisinin olmadığı, karar organları özel güvencelere sahip, mali özerkliğe haiz, özerk bütçeli kamu tüzel kişileri;" olarak tanımlamaktadır.[31] (Ulusoy, 2002:1).

[29]Cengiz Özel, "Sermaye Piyasası Kurulu" Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 1999, s. 28.
[30] Ali İhsan Karacan, "Özerk Kurumların Özerkliği" *Rekabet Dergisi,* Sayı 8, Ankara, 2001, s,7.
[31] Ali Ulusoy (2002), *Türkiye İçin Nasıl Bir Bağımsız İdari Otorite Modeli*'nden aktaran, Selim Şanlısoy, Abdülvahap Özcan, "Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurumların Bağımsızlığı" *Siyasa Dergisi*, Yıl 2, Sayı 3-4, 2006, s.101.

## 2.2. Bağımsız İdari Otoritelerin Ortaya Çıkışı ve Yaygınlaşması

Bağımsız idari otoriteler üzerinde çalışma yapan araştırmacılar, bu kuruluşların misyon ve amacının, yeni teknolojilerin ve mali enstrüman ve manipülasyonların bazı temel hak ve özgürlükleri ve ekonomik düzeni tehdit ve ihlallerine karşı koruma ve kollama olduğu konusunda fikir birliğine ulaşmışlardır.[32]

Ulusoy'a göre politikacılara duyulan güvensizlik, yargının kendisinden beklenen işlevleri yeterince yerine getirememesi ve klasik idari yapılar tarafından denetlenmesi güç olan yeni ve teknik yönü ağır basan hizmet türlerinin ortaya çıkması BİO'ların ortaya çıkışının başlıca nedenleridir. [33]

Bu tür kuruluşları ortaya çıkaran bir başka önemli neden ise özelleştirmeler olmuştur. Özelleştirmeler sonrası bazı sektörlerin düzenlenmesi ve denetlenmesi ihtiyacı doğmuştur. Özelleştirilen bazı sektörlerde özel girişim yanında kamunun da "işletici" olarak faaliyetlerini sürdürmesi karşısında, devletin hem yargıç hem de taraf olamayacağı gerekçesiyle "işletici" ve düzenleyici ayrımı yapılması gereği ortaya çıkmıştır.[34]

Karacan'a göre ise bu kurumların ortaya çıkışında iki temel neden vardır. Bunlardan birincisi "uzmanlığı olan bir kurum kurmak", ikincisi ise "hesap verebilirliği olan bir kurum yaratmak" tır. Uzmanlığı olan bir kurum yaratmanın nedeni hızla değişen ve teknik olarak karmaşıklaşan alanlarda, piyasalarda ve işlerde kamunun tepkisel duyarlılığını ve etkinliğini artırmaktır. BİO'lar aynı zamanda kamu yönetiminde ihtiyaç duyulan hesap verebilirlik ihtiyacını karşılamak için geliştirilen kurum modeli olarak ortaya çıkmıştır. Ancak bu kurumların hesap verebilir olabilmeleri için iki temel özelliğe sahip

[32] Doğan Kestane, "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoritelerin İşlevsel-Yapısal Özellikleri ve Kamu İhale Kurumu", *Belediye Dünyası Dergisi*, Cilt 3, Sayı 11, Kasım 2002, s.7.
[33] Ali Ulusoy "Bağımsız İdari Kurumlar", Danıştay Dergisi, Sayı:100, 1999, s. 3-16.
[34] A.Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, İdare Hukuku, Cilt 1, Turhan Kitabevi, Ankara, 2010, s.374.

olmaları gerekir. Bunlardan birincisi şeffaflık, ikincisi ise eleştirilere açık olmaktır.[35]

Tarihsel perspektiften bakılacak olursa "bağımsız idari otoriteler"in kamu yönetimi sistemi içinde ilk görüldüğü yer Amerika Birleşik Devletleridir. Bugün en yaygın biçimde yer aldığı ülke de yine ABD'dir. ABD'de NASA'dan FCC (Federal İletişim Komisyonu)'ye kadar uzanan çok çeşitli alanlarda elliden fazla bağımsız idari otorite mevcuttur. Bu ülkede ilk özerk düzenleyici kurum 1887 yılında kurulan "Interstate Commerce Commission"'dur. ABD'de özerk düzenleyici kurumların kurulma ve yaygınlaşmasının gerisinde yatan nedenler şu şekilde açıklanabilir:[36]

Birinci neden ABD'nin federal yapısı nedeniyle tüm ülkeyi ilgilendiren, özellikle ekonomik konularda Federal bir örgüt yaratma çabasıdır. İkincisi, Başkan ile Kongre arasındaki güç ve yetki çekişmesi nedeniyle parlamentonun Başkan'ın görev ve yetkilerini, özellikle ekonomik alandakileri özerk kurumlar yaratarak sınırlamak istemesidir. Üçüncü ve en önemli neden ise 1929 Bunalımına ABD'nin BİO'lar yoluyla sistemi düzenleme yöntemini seçmesidir.

BİO'ların Kara Avrupası ülkelerindeki ilk örnekleri ise görsel işitsel iletişim, sermaye piyasası ve rekabetin korunması gibi ekonominin ve genel olarak kamusal yaşamın hassas sektörleri denilen alanlarda 1970'li yıllardan itibaren ortaya çıkmaya başlamışlardır. Bu tür kuruluşların anglo-sakson sistemindeki tarihi ise daha eskilere dayanmaktadır. Zaten, Kara Avrupası ülkelerinde bağımsız idari otoritelerin anglo-sakson sistemindeki örneklerden ilham alınarak oluşturuldukları kabul edilmektedir. Amerika'da 19. yüzyılın sonlarına doğru ortaya çıkan düzenleyici kurullar Avrupa'da, özelleştirmelerin yaygınlaştığı bir dönemde ortaya çıkmıştır. Düzenleyici kurulların Kara

[35] Ali İhsan Karacan, *"Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler*" Creative Yayıncılık, Ankara, 2002 s.37.
[36] A. İ. Karacan, 2001, s.3.

Avrupası ve Anglo- Sakson sisteminde farklı zamanlarda ortaya çıkmış olması ülkelerin hukuk ve idare sistemleriyle ilişkilidir.[37]

BİO'ların Türk hukuk sistemi içerisindeki ilk örneği ise, 1982 yılında kurulan Sermaye Piyasası Kurulu'dur. SPK'dan sonra yeni BİO'ların kurulması için uzun bir süre geçmesi gerekmiştir. 1994 yılında görsel işitsel iletişim alanını düzenlemek üzere kurulan Radyo ve Televizyon Üst Kurulu ülkemizdeki BİO'ların ikinci örneği olmuştur. Bu tarihten günümüze Rekabet Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Muhasebe Standartları Kurumu, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Şeker Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçecekler Piyasası Düzenleme Kurumu, Kamu İhale Kurumu gibi çok sayıda Bağımsız İdari Otorite kurulmuştur.

Son yıllarda gerek piyasa ekonomisinin model olarak yaygınlaşması ve özelleştirmeler, gerekse küreselleşmenin de etkisiyle hem gelişmiş ülkelerde hem de gelişmekte olan ülkelerde BİO'ların arttığı görülmektedir. Aslında kendileri de birer bürokratik kurum olan bazı uluslararası kuruluşlar, özerk kurulların kurulmasını bazen teşvik etmekte, bazen de zorlamaktadır. Özellikle de gelişmekte olan ülkelerde güven duymadıkları politikacının alanını daraltmak için bunu bir araç ve yönteme dönüştürmektedirler. Örneğin IMF destekli birçok istikrar programının ön koşulu arasında kurullar kurma şartı yer almaktadır. Bazen de OECD, Dünya Bankası gibi diğer uluslararası kuruluşlar bu tür kurumların kurulmasını teşvik etmekte, bir başka deyişle uluslararası bürokratik kurumlar yerel bürokrasiyi güçlendirmeyi bir politika olarak benimsemiş durumdadırlar. Diğer yandan aynı eğilim AB gibi bölgesel kuruluşlar tarafından da sürdürülmektedir.

[37] A.Ş. Gözübüyük, T. Tan, 2010, s.373.

### 2.3. Bağımsız İdari Otoritelerin Özellikleri

Kamu yönetim sistemi açısından yeni bir tür olan BİO'ları klasik idari kurumlardan ayıran bazı özellikleri bulunmaktadır. BİO'ların temel özellikleri, yani bunları diğer kamu kurum ve kuruluşlarından ayıran en belirgin yönleri, regülasyon işlevi görmeleri ve bağımsız olmalarıdır.[38] Ancak bu iki özellik dışında bu kurumların özerk olmaları, yönetsel otorite olmaları ve kamusal yaşamın duyarlı alanlarında faaliyet göstermeleri gibi başkaca ayırıcı özellikleri de bulunmaktadır.

#### 2.3.1. Regülâsyon

Bağımsız idari otoritelerin en önemli ayırt edici özelliğinin ve asıl misyonunun regülasyon işlevi görmek olduğu söylenebilir. Bağımsızlık ise, aslında, bu ana işlevin gerektiği gibi yerine getirilmesini sağlayan bir tamamlayıcı unsur olarak ön plana çıkmaktadır.[39]

Dilimizde tam olarak karşılığı bulunmayan regülasyon kavramı, bazı araştırmacılar tarafından düzenleme faaliyeti olarak tercüme edilmektedir. Ancak bu çeviri kelimenin anlamını tam olarak karşılamamakta, regülasyon kavramının yalnız bir boyutunu içermektedir. Oysa, regülasyon kavramının düzenleme*, denetleme ve yönlendirme* olmak üzere üç boyutu bulunmaktadır. Başka bir deyişle, "regülasyon" kavramı, düzenleme, denetleme ve yönlendirme faaliyetlerini kapsayan bir anlam taşımaktadır. Bağımsız İdari otoriteler açısından ise regülasyon, belli bir alanda ya da belli bir faaliyete yönelik olarak "oyunun kurallarının" belirlenmesi, diğer bir ifadeyle o alanın organize edilmesini ve bunun kontrol edilmesini içermektedir. [40]

---

[38] K. Eren Gönen, "Bağımsız İdari Otorite Olarak Rekabet Kurumu*", G.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi,* C. VII, S.I-II , 2003, s.11.
[39] A.g.m., s.11-12.
[40] Ali Ulusoy**,** *Bağımsız İdari Otoriteler*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003, s.21.

Regülasyonda bir alanın ya da sektörün organize edilmesi ve denetimi için hukuksal düzenleme yapmak ve yaptırım uygulamak amaç değil, araç olarak değerlendirilmelidir. Asıl hedef, regüle edilecek alanda verimliliğin ve etkinliğin sağlanması olmalıdır.[41] Bu başlık altında regülasyon yalnızca BİO'ların temel özelliklerinden biri olarak ele alınmış olup, kavramın üç boyutunu oluşturan düzenleme, denetleme ve yönlendirme işlevleri ise BİO'ların yetki ve işlevleri başlığı altında detaylı olarak incelenecektir.

### 2.3.2. Bağımsızlık

Sözlük tanımına bakıldığında bağımsızlık, "maddi, manevi, düşünsel yönlerden başkasına bağımlı olmama", "Bağımlılık, itaat ve denetimden özgür olma durumu" anlamlarına gelirken, toplumbilimsel anlamda ise "toplumun, toplumsal bir kümenin ya da bireyin başka bir toplumun, toplumsal kümenin ya da bireyin etkisi, güdümü, yönetimi ve belirlenimi altında bulunmaması" olarak tanımlanabilir.[42] BİO'lar açısından bakıldığında ise bağımsızlık, yargılama, karar verme, danışma, önerme, bilgi verme, soruşturma gibi etkinliklerin yerine getirilmesinde, başkalarının açık yönlendirme ve etkilemelerine karşı bağımlı olmama durumunu göstermektedir.[43]

Bağımsız idari otoritelerin en başta gelen özelliği bağımsızlıktır. Ancak bu otoritelerde bağımsız olmak, bir amaç değildir. Bağımsızlık, kamusal faydanın oluşturulabilmesi amacıyla yetkinin daha iyi kullanılabilmesi için araçtır.[44] BİO'ların bağımsızlığı hem onların organları, hem de yerine getirdikleri görevler ve bu görevlere ilişkin olarak yaptıkları işlemler üzerinde yürütme organın ve öteki idari mercilerin her hangi bir idari yetki ve denetime

[41]Mehmet Karakaş, "Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", *Maliye Dergisi*, Sayı 154, Ocak-Haziran 2008 , s.107.
[42] M. Akıncı, 1999, s.100.
[43] Selim Şanlısoy, Abdülvahap Özcan, "Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurumların Bağımsızlığı" *Siyasa Dergisi*, Yıl 2, Sayı 3-4, 2006, s.106.
[44] M. Karakaş, 2008, s.107.

sahip olmamasıdır. Yani bu kurumların bağımsızlığı hem organik hem de işlevsel anlamda bağımsızlıktır.[45] Bu açıdan bağımsızlığı bu iki başlık altında incelemek faydalı olacaktır.

#### 2.3.2.1. Organik Bağımsızlık

Organik anlamda bağımsızlık, bu kurumlarda görev alanların ve özellikle bu kurumların karar organlarının üyelerinin, öteki kamu görevlilerine oranla, çok daha fazla bir güvence ile donatılmaları anlamına gelmektedir. BİO'ların bağımsızlığının en önemli güvencesi, organlarının oluşum biçimi ile üyelerinin statüsüdür. Karar organlarını oluşturan üyelerin belirlenmesinde izlenecek yöntemin mümkün olduğu kadar siyasal etkiye kapalı olması tercih edilmektedir.[46]

BİO'ların bağımsızlığı açısından karar organı olan kurulları oluşturan üyelerin statüsü de özel bir önem arz etmektedir. Üyelerin statüsü ile ilgili olarak görev süresi, yeniden seçilme olanağı bulunup bulunmadığı ve görev süresi dolmadan görevden alınmanın mümkün olup olmadığı, üzerinde durulması gereken özelliklerdir.[47] Genellikle bu tür kurumların üyeleri belirli bir süre için seçilirler ve bu süre bitinceye kadar görevinden alınamazlar. Bunların üyelikten önceki veya dengi görevlerine dönebilmeleri garanti edilmiştir. Kurul üyelerinin görevle bağdaşmayan işleri ise baştan belirlenmiştir. BİO'ları oluşturan kanunlarda, genellikle üyelerin ve birinci dereceden yakınlarının, görev alanlarıyla ilgili iş ve mesleklerde görev alamayacağına dair hükümler yer almaktadır.[48]

[45] Metin Günday, *İdare Hukuku*, İmaj Yayınevi, Ankara, 2003, s. 491.
[46] M. Günday, 2003, s. 491.
[47] A.Ş. Gözübüyük, T.Tan, 2010, s.390.
[48] M. Günday, 2003, s. 491-492.

Bağımsız düzenleyici kurumların organik anlamda bağımsız sayılabilmeleri için şu özelliklere sahip olmaları gerekir:[49]

1. Bağımsız idari otoritelerin görev ve yetkileri, bakanlıkların kontrolü dışında, kanunla düzenlenmelidir.
2. Kurul üyelerinin atanmasında mesleki standartları öngörülmelidir.
3. Kurul üyelerinin görev süreleri, genel siyasi seçimlerle çakışmayacak şekilde belirlemeli ve kurul üyelerinin bireysel görev süreleri, diğer üyelerin değişim süresinden ayrılmalıdır.
4. Kurullara, düzenleme yapmak ve uygulamayı yönlendirme yetkisi verilmelidir.
5. Kurulların özel bütçeleri olmalıdır.
6. Personel ücretleri iyileştirilmelidir.

Bağımsız idari otoritelerin bağımsızlığı, organik bağımsızlıkla birlikte işlevsel bağımsızlığı da gerektirmektedir.

#### 2.3.2.2. İşlevsel Bağımsızlık

Bağımsız idari otoritelerin işlevsel bağımsızlığı ise, bu kurumların işlem ve eylemlerinin yürütme organının hiyerarşi ya da vesayet denetimi biçimindeki bir denetimine tabi tutulmamış olması ile sağlanmaktadır. Ayrıca bu kurumlara her hangi bir organ, makam, merci ya da kişi tarafından görevleri ile ilgili olarak emir ve talimat verilmesi ya da tavsiye ve telkinde bulunulması da yasaklanmıştır. Yani bu kurumların işlevsel olarak bağımsız olmaları yalnız hükümet ve siyaset kurumuna karşı olan bağımsızlıklarını ifade etmez. Karacan bu kurumların şu beş ana kategoride yer alan kişi ve gruba karşı bağımsız olmaları gerektiğini vurgulamaktadır. Bunlar: [50]

[49] TÜSİAD, *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, TÜSAD Yayın No:TUSADT/ 2002-12/349, Aralık 2002, s. 165.
[50] A. İhsan Karacan, 2001, s.11.

- Politik kurumlar ve politikacılara karşı bağımsızlık
- Piyasadan (düzenledikleri sektörden) bağımsızlık
- Diğer bürokratik kurumlardan bağımsızlık
- Medyadan bağımsızlık
- Küreselleşme ile uluslararası kurum ve örgütlerden bağımsızlık

Ancak bu kurumların bağımsız olması, hiçbir denetime tabi olmadıkları anlamına gelmez. Yargısal denetime ve yasama denetimine tabi oldukları gibi, asgari bazı idari denetime de tabi tutulabilirler. Kararları yargı tarafından iptal edilebilir. Anayasal bir güvenceleri söz konusu olmadığı için statüleri ve yetkileri de yasama organı tarafından denetlettirilebilir. Bunların bağımsızlığından anlaşılması gereken, devletin her türlü müdahalesinden soyutlanmış olmak değil; personelin, özellikle de karar organlarının siyasi baskı, etki ve telkininden arındırılmış bir statü güvencesi taşıması olmalıdır.[51]

### 2.3.3. Özerklik

Özerklik, bir idari birimin, belirli görevleri kendi başına, kendi organları eliyle görebilmesi ve bunun için gerekli kaynaklara sahip olabilmesidir. Özerk yönetim, kendi hareketlerine hâkim olacak kuralları, yine kendisi düzenleyebilme yetkisine sahiptir.[52] Bir başka deyişle özerklik, genel olarak karar eylem ve işlemlerde idareye bağlı olmamaktır. Kamu yönetimindeki katı merkeziyetçi anlayışı yumuşatmak için geliştirilmiş bir kavram olan özerklik, bağımsızlıktan farklıdır. Yerel yönetimler örneğinde olduğu gibi, her özerk kurum bağımsız değildir.[53]

[51] S. Şanlısoy, A. Özcan, 2006, s.107.
[52] A. Nalbant, 1998, s.115.
[53] S. Şanlısoy, A. Özcan, 2006, s.107.

Bir kurumun özerk kurum olarak nitelendirilebilmesi için şu üç alanda özgür hareket edebilmesi gerekir.[54] Bunlar:

- Personel konularında özerklik
- Bütçe ve finansal konularda özerklik
- Politikalarda özerklik

Özerklik, yapıları gereği BİO'ların zorunlu bir karakteridir. Çünkü etkili kamu gücü kullanan BİO'ların özerkliğinin olmaması, bunların işlevlerini yerine getirememesi anlamına gelecektir. BİO'lar etkinliklerini işlevsel ve teknik özerklik içerisinde ve karar verme bağımsızlığı içinde ifa ederler. BİO'ların "örgütlenme özerkliği" onlara personel alımı, bütçe ve harcamaya ilişkin konularda kendi kararlarını alabilme imkânı tanırken, "işlevsel özerklik" çerçevesinde de kamusal yaşamın duyarlı alanlarında düzenleme ve denetleme görevi yürütmektedirler. Bunların özellikle yaptırım uygulama yetkileri, siyasi otoritenin egemenlik alanı dışında özerk bir konumda olmalarını gerektirmektedir. Ayrıca bunlara işlevlerini yerine getirebilmeleri için hareket yeteneklerini güçlendirmek üzere mali özerklik sağlanmakta, giderleriyle orantılı gelir kaynakları temin edilmektedir.[55]

Ancak unutulmamalıdır ki bu kurumlar için özerklik başlı başına bir amaç değildir. Belli kamusal görevlerin ve işlerin daha iyi yapılabilmesi ve yetkilerin daha iyi kullanılabilmesi için bir araçtır.[56]

### 2.3.4. İdari Otorite Niteliği

Sözlük anlamına bakıldığında otorite, "yaptırma, yasak etme, emretme, itaat ettirme hakkı veya gücü; siyasi veya idari güç; çalışmalarıyla

[54] A. İhsan Karacan, 2001, s.12.
[55] M. Akıncı, 1999, s.111.
[56] A. İhsan Karacan, 2002, s.37.

kendini kabul ettirmiş, başarılı kimse anlamlarına gelmektedir."[57] Yönetim hukukunda ise otorite "yürütülebilir karar alma ve alınan kararı yerine getirme yetkisi"ni ifade etmektedir.[58] İdari otoriteler, kamu tüzel kişileri adına işlem yapan organlardır. BİO'lar da faaliyetlerinden kaynaklanan sorumluluk kendilerine ait olmak üzere devlet nam ve hesabına hareket ederler. Dolayısıyla bunlar tam anlamıyla devlet otoritesini temsil ederler.[59]

Bağımsız idari otoritelerin, otorite olma nitelikleri, onların düzenleme, kamusal özgürlükleri koruma gibi görevlerini yerine getirirken siyasal iktidar, bürokrasi ve özel gruplara karşı etkili ve güçlü olma isteğinden kaynaklanmaktadır. BİO'ların otorite olarak değerlendirilmesinin temel nedeni, temel hak ve özgürlükler ve kamusal yaşamın duyarlı alanlarında kendilerine ait etkili ve önemli yetkiler kullanarak düzenleme, denetim ve icrai işlemler yapabilmeleridir. BİO'ları gerçek birer yönetsel otorite yapan bir başka neden ise psikolojik etkilerinden kaynaklanmaktadır. Yönetilenlere kurumsal bir özgürlük güvencesi sunma işlevi, BİO'ların karar organlarında yer alan kişilerin seçkin nitelikleriyle mümkün olmaktadır. Üyelerinin siyasi bağımsızlık, nesnellik, erdem, bilgi donanımı gibi özellikler açısından yetkin olması, BİO'ları psikolojik açıdan da gerçek bir otoriteye dönüştürmektedir. Bunun sonucunda yasal yaptırım uygulama yetkisi zaman zaman gerilimlere neden olduğundan yaptırım uygulamak yerine uzlaştırmaya yönelik çözüm üretme yönteminde daha başarılı sonuçlar alınmaktadır.[60]

BİO'lar yasama, yürütme ve yargı erklerinin kimi niteliklerini bünyelerinde taşımalarına karşın, son tahlilde idari kuruluşlardır. Yaptırım uygulama yetkileri ve bazı kararların "çekişmeli prosedür" uyarınca verilmesi nedeniyle, bunlar için "yargısal", "yarı-yargısal" ya da "yargısal benzeri" kuruluş nitelemeleri yapılmaktadır. Ancak kararları icrai niteliğe sahip ve yargısal denetime tabi olan BİO'ların işlemleri yargısal işlem olarak kabul

[57] http://tdkterim.gov.tr/bts/ Erişim:16/03/2011.
[58] M. Akıncı, 1999, s.111.
[59] Doğan Kestane, Kamu Kesiminde İdari Kuruluşların Genel Görünümü ve İdari Yapıda Yeni Organizasyonlar Olarak Bağımsız İdari Otoriteler" Maliye Dergisi; Sayı 139; Ocak-Nisan 2002, s.9.
[60] M. Akıncı, 1999, s.113-114.

edilemez[61] . BİO'lar yasama organı olarak da kabul edilemez. Bunlar sadece ilgili oldukları alanlarda genel düzenleyici işlemler yapabilir. Sonuç olarak BİO'lar her ne kadar merkezi yönetimden bağımsızlaşmış olarak faaliyet gösterseler ve devletin yasama ve yargı fonksiyonlarının kimi özelliklerini taşısalar da genel idare çatısı altında yer alan kuruluşlardır.[62] Son tahlilde bu kuruluşlar için en uygun tanımlamanın "idari otorite" olduğu görülmektedir.

### 2.3.5. Kamusal Yaşamın Duyarlı Alanlarında Faaliyet Gösterme

Bireysel özgürlükler üzerinde oldukça etkili sonuçlar doğuran görsel işitsel iletişim, sigortacılık, taşımacılık, rekabet, pazar ekonomisi, doğal kaynakların kullanımı, bankacılık ve finans gibi çağdaş toplumsal faaliyet alanları "kamusal yasamın duyarlı alanları" olarak sayılabilecek sektörlerdir. Günümüz modern devletlerinde bireyin özgürlüklerinin korunması, devletin temel görevlerinden biri olarak sayılmaktadır. Hem bireyin özgürlüklerinin etkin bir biçimde korunması, hem de kamu yararının korunması için bu sektörlerin pozitif hukuk düzeni içinde düzenlenmesi gerekmektedir. Yani birey-toplum-devlet ilişkisinin iyi dengelenebilmesi için bu sektörlerin kamu yararı ve kamu düzenine uygun olarak düzenlenmesine ihtiyaç vardır. Kamusal yaşamdaki duyarlı sektörlerin özel bir rejimle düzenlenmek istemesinin nedeni demokratik yönetimin açık, kararlı ve güvenli yapısının yaşama geçirilmek istenmesindendir. Bu alanlarda siyasi iktidarın politik tercihlerine göre değişebilen kararların önüne geçebilmek için özerk statülü uzmanlaşmış organlar oluşturulmasına ihtiyaç duyulmuştur.[63]

[61] Lütfi Duran, "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:30, sayı:1, Ankara 1997, s.4.
[62] Ebru Öztürk, "Türk İdare Sisteminde Rekabet Kurumunun Yeri Ve Diğer Bağımsız İdari Otoritelerle Karşılaştırılması" Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi, Ankara, 2003, s.11.
[63] M. Akıncı, 1999, s.114-117.

## 2.4. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Yetki ve İşlevleri

Bağımsız idari otoritelerin klasik idari yapılanmalar karşısındaki özgünlüklerini, yukarıda sayılan ortak özellikleri yanı sıra bazı işlevsel özellikleri de sağlamaktadır.[64] Kuruluş amacı, kamusal yaşamın duyarlı alanlarında düzenleme ve denetleme işlevini yerine getirmek olan BİO'ların, bu işlevini yerine getirirken kullandıkları geniş kamusal yetkileri bulunmaktadır. Ülkeden ülkeye, kurumdan kuruma farklılıklar gösterse de bu yetkileri şu şekilde açıklamak mümkündür:[65]

### 2.4.1. Düzenleme Yetkisi

Bağımsız düzenleyici kurulların en önemli özelliği faaliyet gösterdikleri alanlarda "düzenleme" yapma yetkilerinin olmasıdır. BDK'ları, diger geleneksel kurumlardan ayıran temel özellik de bu düzenleme yetkisidir. ABD'de BİO'ları devletin dördüncü gücü konumuna getiren, bunların düzenleyicilik misyonudur.[66]

BİO'ların kuruluş kanunlarında görev alanlarına ilişkin geniş düzenleme yetkisi tanıdıkları görülmektedir. Yani BİO'lar görev alanlarında düzenleyici işlemlerle kurallar koyabilirler. BİO'lar bu yetkilerini üst norma aykırı olmamak kaydıyla, ikincil mevzuat çıkararak kullanırlar. BDK'lar, uygulamada bu yetkilerini yönetmelik, karar, tebliğ, bildiri vb. işlemler adı altında yayınladıkları belgeler aracılığıyla kullanırlar. Düzenleme yetkisi yasalar çerçevesinde yerine getirilen ikincil bir yetkidir. Bir başka deyişle BDK'lar bu yetkisini kullanarak yapacağı işlemlerle yasal düzenlemenin kapsamın daraltamaz veya genişletemez.[67]

---

[64] A.Ş. Gözübüyük, T. Tan, 2010, s.393.
[65] S. Şanlısoy, A. Özcan, 2006, s.107-108.
[66] M. Akıncı, 1999, s.133.
[67] A.Ş. Gözübüyük, T. Tan, 2010, s.394-395.

### 2.4.2. İnceleme ve Denetleme Yetkisi

BİO'lar faaliyet gösterdikleri sektörde ne olup bittiğinden haberdar olmak, yasalar ve kendi düzenlemeleri ile getirilen kurallara uyulup uyulmadığını izlemek, gözetmek ve denetim altında tutmak durumundadır. Bu amaçla gerekli gördüğü bilgi ve belgeleri ilgililerden istemek, onların bilgilerine başvurmak, gerektiğinde yerinde inceleme yapmak yetkileri bu kurumlara verilmiştir.[68] Bu yetki, BİO'lara genellikle yasa ile açıkça tanınmaktadır. BDK'lar denetim işlevini re'sen yapabileceği gibi şikayet üzerine de yapabilmektedirler.[69]

İnceleme ve Denetleme Yetkisinin sınırları her BİO için farklı çizilmiştir. Bazı BİO'lara yalnız belgeleri inceleme yetkisi tanınmış iken, bazılarına belgelere el koyma yetkisi de tanınmıştır.[70]

### 2.4.3. Yaptırım Uygulama Yetkisi

BDK'lar görevli oldukları alanlarda idari ve parasal yaptırımlar uygulama konusunda geniş yetkilere donatılmışlardır. Uygulanacak yaptırımlar BİO'nun niteliği ve görev alanının özelliğine göre değişiklik göstermekle birlikte; yaptırım uygulama yetkisi, faaliyette bulundukları alanda düzenleme ve denetleme yetkilerinin bir uzantısı olarak kabul edilmektedir. Bazı BİO'lar uyguladıkları yüksek para cezalarıyla ön plana çıkarken, bazıları lisans iptali, uyarı gibi idari yaptırımlara başvurmaktadır.[71]

Yaptırım uygulama yetkisi BİO'ların işlevselliklerini artırmaktadır. İkna etme, önleme, uzlaştırma gibi bir takım önlemler bazı durumlarda yeterli gelse de, kamu gücünün yaptırım uygulamasının kaçınılmaz olduğu

[68] A.Ş. Gözübüyük, T. Tan, 2010, s.394-395.
[69] S. Şanlısoy, A. Özcan, 2006, s.109.
[70] M. Akıncı, 1999, s.133.
[71] A.Ş. Gözübüyük, T. Tan, 2010, s.398.

durumlarda söz konusu olmaktadır. Özellikle pazar ekonomisi, iletişim gibi kamusal yaşamın duyarlı alanlarındaki eylemlerin birey özgürlükleri üzerindeki çetrefil ve yoğun baskılarını gidermede bu kurumların etkin rol oynayabilmesi, yaptırım içeren bir güç kullanımını zorunlu kılmaktadır.[72] Ancak bu yetki, aynı zamanda BİO'ların öğretide ve yargı kararlarında en çok tartışma konusu olan yetkisidir. Fransız kamu hukuku öğretisi, önceleri BİO'ların yaptırım uygulama yetkisini Anayasa'nın "erkler ayrılığı" ilkesine aykırı bulmuşken, daha sonra bu kararını esneterek BİO'ların yaptırım uygulayabileceklerine hükmetmiştir. Ancak Anayasa Konseyi BİO'ların yaptırım yetkisini iki koşula bağlamıştır:

1. Verilecek ceza özgürlükten yoksun bırakmayı içermemeli
2. Ceza verme yetkisini kullanma, anayasal hak ve özgürlükleri koruyacak önlemlerle sınırlandırılmış olmalıdır.[73]

Özetle yaptırım yetkisinin BİO'lara tanınmasında içtihatların gelişimi etkili olmuştur. İçtihatların gelişimi aynı zamanda yaptırım yetkisinin nasıl kullanılacağı konusunda da etkili olmuştur. Fransız Anayasa Konseyi verdiği bir kararda ceza yaptırımlarına uygulanan bütün anayasa ilkelerinin idari cezalara da uygulanması gerektiği kararını vermiştir. Buna göre BİO'lar ancak cezaların şahsiliği, savunma hakkı, suç ve cezanın kanuniliği, suçun ceza ile orantılılığı, gerekçe, savunma hakkı gibi ilkelere uyarak yaptırım uygulayabilirler.

Yaptırım uygulama yetkileri nedeniyle bu kuruluşlar bazen "yargı benzeri kuruluş" ya da " yarı yargısal kurulu" olarak nitelenmişlerdir. Ancak bu kuruluşların bazı konulardaki kararları çeşitli yaptırımlar içerse de yargısal işlem sayılamayacağı, söz konusu organların görevlileri güvenceye sahip olsalar da yargıç statüsünde bulunmadıklarından bunların yargı organı sayılması mümkün değildir. Avrupa insan Hakları Mahkemesi de yargısal bir

[72] M. Akıncı, 1999, s.139.
[73] a.g.e., 1999, s.140.

işlev yerine getirdikleri takdirde bu kurumları mahkeme olarak kabul etmektedir.[74]

### 2.4.4. Görüş Bildirme ve Öneri Yetkisi

Kendi faaliyet alanlarında uzmanlaşmış kurumlar olan BİO'lar, etkinlik alanlarını ilgilendiren konularda bazen başvuru üzerine, bazen de kendiliğinden resmi veya özel kesime görüş bildirme yetkisine sahiptirler. BİO'ların görüş bildirmesi, onların "otorite" olarak algılanmalarıyla yakından ilgilidir. BİO'lar ilgili mercilere görüşlerini bildirerek danışma işlevlerine yerine getirmektedirler. Benzer biçimde BDK'ların öneri yetkileri de bulunmaktadır. Öneri ya aktif siyasi iktidara ya da aktif idareye yönelik olarak, bir davranış biçimini benimsemesi, bir reformu gerçekleştirmesi, bir yasal düzenlemeyi değiştirmesi veya parlamentoya yasal bir değişiklik önerisi için yapılabilir.[75]

### 2.4.5. Uyuşmazlıkları Çözme İşlevi

BİO'ların kendine has yönlerinden biri de kendi faaliyet alanlarındaki kimi uyuşmazlıkları çözmekle yetkilendirilmiş olmalarıdır. Özellikle kendi alanlarına giren gerçek ve tüzel kişileri ilgilendiren durumların incelenmesi sırasında hakemlik ve yasanın uygulanması işlevlerini yerine getirirler. Genellikle BİO'ların faaliyette bulundukları alanların teknik ve karmaşık özellikte olması ve yargı yolunun uzun zaman alması gibi nedenler bu kurullara uyuşmazlık çözme yetkisi tanınmasında etkili olmuştur.[76]

[74] S. Şanlısoy, A. Özcan, 2006, s.109.
[75] M. Akıncı, 1999, s.134.
[76] A.Ş. Gözübüyük, T. Tan, 2010, s.401.

### 2.4.6. Savcı veya Yargıca Başvurma Yetkisi

BİO'lar bazen kendi aldıkları önlemleri kesin otoriteye sahip kararlara dönüştürmek için ya da ceza içeren yaptırımlar uygulayabilmek için yargıca başvururlar. Benzer şekilde yasanın suç saydığı bir eylem veya işlemle karşılaştığında kamu davası açması için savcılığa başvurabilirler.[77]

## 2.5. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Denetlenmesi

Faaliyet gösterdikleri alanları düzenleyen ve denetleyen BDK'ların, kendilerinin nasıl denetlenecekleri konusu bu kurumlar üzerindeki tartışmalı alanlardan biridir. Bağımsız ve özerk kurumlar olan BİO'ların nasıl denetleneceği, ne tür denetim yöntemlerinin uygulanacağı konusunda farklı görüşler ileri sürülmektedir. Çünkü denetim sisteminin BİO'ların bağımsızlıklarını ve özerkliklerini zedeleyebileceği öne sürülmektedir. Ancak birer kamu kurumu olan BİO'ların, kamu yararı adına kamu politikası üretmesi nedeniyle tamamen denetim dışı bırakılması da olası değildir.[78] Bu kuruluşlar faaliyet alanlarıyla ilgili kişi ve kurumlar hakkında çeşitli işlem ve eylemler yaptığından, hukukla bağlı idare ilkesi uyarınca, en azından kanunilik yönünden yargısal denetime tabi olmaları gerekir.[79] Görev ve yetki sahibi olmalarına rağmen hesap vermemeleri ise yönetim ilkelerine ve demokrasiye ters düşen bir durumdur. Zira yürütmeye ait düzenleme ve denetleme gibi yetkileri kullanan kurumların mutlak anlamda bağımsız olması söz konusu olamaz.[80]

Yukarıda yazılan genel çerçeve içerisinde BİO'lara yönelik olarak dört farklı denetim şeklinden bahsedilebilir:

---

[77]M. Akıncı, 1999, s.138.
[78]Dilek Memişoğlu, Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler Ve Denetimleri, http://idc.sdu.edu.tr/tammetinler/demokrasi/demokrasi47.pdf , Erişim: 19/03/2011, s.10.
[79]Lütfi Duran "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", , (Ed.) İbrahim Ö. Kaboğlu. Bağımsız İdari Otoriteler", Alkım Yayınları, 1998, İstanbul, s.27.
[80]Selami Er, "Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Dış Denetimi Ve 5018 Sayılı Kanunda Yapılan Değişiklikler", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 68, Ocak Mart - 2008, s. 32.

- Yargı denetimi
- İdari denetim
- Mali denetim
- Yasama denetimi

### 2.5.1. Yargı Denetimi

Yargı denetimini idari işlem ve eylemlerin bağımsız mahkemeler tarafından denetlenmesi olarak tanımlamak mümkündür. Demokratik ülkelerde idarenin gerçekleştirdiği tüm faaliyetler hukukla bağlıdır ve yargı denetimi altındadır. BİO'lar da kendi alanlarında işlem ve eylem yaptıkları için idarenin hukuka bağlılığı ilkesi doğrultusunda yargısal denetime tabidirler.[81]

Ülkemizde BİO'ların karar ve işlemlerinin yerindelik denetimi yargı mercileri tarafından yapılmaktadır. İşlem ve karara taraf olanlar ve yasalarda belirtilen mercilerin dava açma hakkı bulunmaktadır. BİO'ların karar ve işlemleriyle ilgili davalarda, kanunlarında belirtilmişse Danıştay, belirtilmemiş ise idare mahkemeleri yetkilidir.[82] Örneğin 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'a göre Rekabet Kurumu'nun karar organı olan Rekabet Kurulu'nun işlemlerine karşı, Danıştay'da dava açılacağı kurala bağlanmış iken (4054 sayılı Kanun m.55), Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun işlemlerine karşı açılacak davalarda Ankara İdare Mahkemesi yetkili kılınmıştır (6112 sayılı Kanun m.47).

Karacan'a göre mahkemeler BİO'ların kendilerine bırakılan tercih seçeneklerinden hangisini seçtiklerini ancak usul hukukuna uygunluk ile kanunun açıkça düzenlediği hükümlere uygunluk ve emredici yasa hükümleri

[81] L. Duran, 1998, İstanbul, s.27.
[82] S. Er, 2008, s.36.

karşısındaki durumu açısından ele almalıdırlar. Yargı, BİO'ların yerine geçerek karar verme ve tercihte bulunma sonucunu doğuracak biçimde hüküm tesis etmemelidir.

Ancak ülkemizde bağımsız idari otoritelerin yargısal denetimi, idari işlem ve eylemlerin yargısal denetimindeki usul ve esaslardan ayrılmamaktadır.[83] Danıştay yargısal denetim yaparken bu kurumları sıradan bir idari merci olarak görmekte ve inceleme yöntemi ve yargısal denetimin yoğunluk derecesinde bu kurumlara herhangi bir ayrıcalık tanımamaktadır. Örneğin, Danıştay bu kurumların işlemlerine ilişkin kararlarında diğer idari kuruluşlar için olduğu gibi "davalı daire" deyimini kullanmakta ve kararların hazırlık aşamasında değinilmeye başlanmasına rağmen, kararlarda bağımsız idari kurum veya bu anlama gelen bir deyim kullanmamaktadır.[84]

Türkiye'de yargısal denetimle ilgili en önemli sorun, bağımsız düzenleyici kurumlara verilen görevlerin bilgi ve uzmanlık gerektirmesi ve idari yargı mercilerinin bu alanlarda yeterli bilgi ve uzmanlığa sahip olmamasıdır. Sorunun çözümü, kurulların işlem ve kararları üzerindeki yargısal denetimin sınırlı bir biçimde yapılması değil, idari yargı mercilerinin ve bu yargı mercilerinde görevli hâkim ve savcıların bu işlem ve kararları denetleyebilecek yeterli bilgi ve uzmanlık ile donatılmalarıdır.[85]

### 2.5.2. İdari Denetim

İdari denetim, kamu kurumlarının hiyerarşi ya da vesayet yöntemleriyle, fakat esas olarak bu amaçla kurdukları kendi denetim

[83]Turan Yıldırım, "Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi" 2000 Yılı İdari Yargı Sempozyumu, Danıştay Yayını, Ankara, 2000, s. 206.
[84] Ali Ulusoy, "Kamu Hizmetleri Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri", Amme İdaresi Dergisi, Haziran 1998, s. 8.
[85] Metin Günday, "Panel Konuşması" Bağımsız İdari Otoriteler Sempozyumu, 5 Kasım 2001, Rekabet Kurulu Yayınları, Yayın No:80, Ankara, 2001, s. 78-79.

organları eliyle kendilerini denetlemeleridir.[86] Ancak BİO'lar ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları ve idari ve mali açılardan özerk olmaları nedeniyle hiyerarşik denetim ve vesayet denetimi dışında kalmaktadır. Diğer yandan birer kamu kuruluşu olmaları ve genel olarak idare organı içinde bulunmaları nedeniyle idari denetime konu olmaları gerektiği gündeme gelmektedir.

Bu noktada şunu belirtmek gerekir; ne kadar da "özerk" veya "bağımsız" olurlarsa olsunlar, kamu kaynaklarını kullanan ve kamu adına karar alma yetki ve sorumluluğu taşıyan ve gelir elde eden hiçbir organ idari açıdan tam bağımsız olamayacaktır. Bu nedenle bu türden bir "tam bağımsızlık" her şeyden önce, Anayasanın 123. maddesinde belirtilen "idarenin bütünlüğü" ilkesini zedeleyeceği için, bu organlar üzerinde de minimum bir idari denetim mekanizması kurulması zorunludur.[87]

Ulusoy'a göre BİO'ların lisans verme, para cezası kesme, ihale iptal etme, özelleştirme yapma gibi düzenledikleri sektöre yönelik olarak aldığı kararlar idari denetime değil, yargısal denetime tabi tutulmalıdır. Öte yandan, BİO'ların bina alım-satımı, kiralaması, mal ve araç-gereç alımları ve personel alımları gibi kendi iç işlerine ilişkin harcamalarından ve işlemlerinden dolayı ise hem idari hem de mali yönden denetlenmeleri gereklidir. BİO'ların idari denetimi Cumhurbaşkanlığı adına Devlet Denetleme Kurulunca, ilgili veya ilişkili bakanlıklar adına ilgili veya ilişkili bakanlığın teftiş kurullarınca; mali denetimin ise TBMM adına Sayıştay veya Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yerine getirilmesi gerektiği söylenebilir.

### 2.5.3. Mali Denetim

Mali denetim, kamu kurumlarının, kamusal kaynakları mevzuata uygun harcayıp harcamadıklarının denetlenmesidir. Mali denetim aynı zamanda

[86] S. Şanlısoy, A. Özcan, 2006, s.110.
[87] Ali Ulusoy, Bağımsız İdari Otoriteler, Turhan Kitabevi, 2003, Ankara, s. 68.

hesap verilebilirliği de kapsamaktadır. Bir kamu kurumu olarak BİO'ların akçalı işlemlerinin mutlaka denetlenmesi ve bu denetimin de her yıl periyodik olarak yapılması gerekir. Kamu parası harcayan bir kurumun özerk bile olsa parasal işlerinin denetim dışı kalması dünyanın hiçbir yerinde, hatta BDK'ların en geniş anlamda özerk oldukları ABD'de bile, düşünülemez. Burada temel ilke, kamu parasını kullanan kim olursa ve hangi kurum olursa olsun bir başka görevli kurumca denetlenmesi gerekmektedir. Bu denetleyici kurumun kim olacağı ve denetimin nasıl yapılacağı ise bir siyasal tercih ve karar konusudur.[88]

Ülkemizde 2006 yılına kadar BİO'ların mali denetimi konusunda ortak bir uygulama tesis edilememiştir. Bu tarihe kadar her kurum, kuruluş kanununda belirtilen şekilde denetime tabi olmuştur. Bazı kurumlar Sayıştay, bazıları Başbakanlık Denetleme Kurulu, bazıları ise ilgili bakanlığın müfettişleri tarafından mali denetime tabi tutulmuşlardır.

2002 yılında çıkan 4743 sayılı Malî Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile BİO'ların mali denetimi yeniden düzenlenmiştir. 4743 sayılı Kanunun 7. maddesi ile "*özel kanunlarla kurulmuş kamu tüzel kişiliğini ve idari ve malî özerkliği haiz kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumların yıllık hesapları Başbakanlık tarafından belirlenen Başbakanlık müfettişi, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu denetçisi ve Maliye müfettişinden oluşan bir komisyon tarafından denetlenmesi*" hükme bağlanmıştır. Ancak Anayasa Mahkemesi 4743 sayılı Kanunun 7. maddesini *"Anayasamızın kimi maddelerine serpiştirilen denetim sisteminin çatısı, felsefe ve ruhu, özerk kuruluşların, yürütmenin güdümünde olan denetim organlarınca değil, Büyük Meclis ve Sayıştay gibi taraf olmayan/bağımlı olmayan kurumlarca denetimini öngördüğü"* ve mevcut düzenlemenin Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesi, iptal edilen 7. maddenin doğuracağı hukuksal boşluğu kamu yararını ihlal edici nitelikte görmüş ve iptal

[88] A.İ. Karacan, 2002 s. 44

hükmünün, kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak altı ay sonra yürürlüğe girmesine karar vermiştir (2002/58 sayılı Anayasa Mahkemesi kararı). Anayasa Mahkemesinin söz konusu iptal kararının Resmî Gazete'de yayımlanmasına kadar 4743 sayılı Kanun yürürlükte kaldığından, bu süre içinde özerk kurumların denetimi anılan 7. madde hükmüne göre yürütülmüştür.[89]

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile de BİO'ların mali denetiminin Sayıştay tarafından yapılması hüküm altına alınmıştır. 5018 sayılı Kanun ile bu Kanuna ekli III sayılı cetvelde yer alan kurumların, kanunun belli maddelerine tabi olduğu hüküm altına alınmıştır. Bu maddeler arasında kurumların iç ve dış denetimini düzenleyen maddeler de bulunmakta, dış denetimin ise Sayıştay tarafından yapılacağı kanunun 68. maddesi ile hüküm altına alınmaktadır.[90]

### 2.5.4. Yasama Denetimi

Yasama denetimi, parlamentonun anayasal yöntemleri kullanarak gerçekleştirdiği denetimdir. Yasama denetimi, bağımsız otoriteler rejiminde denetim bağlamında üzerinde en az durulmuş olan başlıktır. Klasik bürokrasinin yasama denetimi, asıl olarak kurumların hiyerarşi ya da vesayet ilişkisiyle bağlı bulundukları bakanların parlamento tarafından denetlenmesi biçiminde gerçekleşmektedir. Bağımsız otoritelerin idari özerkliği, bu kuruluşlar üzerinde klasik bürokrasinin siyasal denetiminin işletilmesine engel oluşturmaktadır. İlgili ya da ilişkili sözcüklerinden hangisiyle tanımlanmış olursa olsun, bağımsız idari otoriteler klasik bürokrasinin bağlı olduğu anlamda bir bakanlığa bağlı değildir. Türkiye'de yasalarda bağımsız kurumlarla bir şekilde ilişkilendirilmiş olan bakanların, atamalarda ve öteki çalışma prensiplerinde hiç bir yetki kullanmadıkları halde, bunlarla ilgili olarak

[89] Dilek Memişoğlu, Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler Ve Denetimleri, http://idc.sdu.edu.tr/tammetinler/demokrasi/demokrasi47.pdf , Erişim: 19/03/2011, s.13
[90] S.Er, 2008, s. 37.

parlamento önünde hesap vermeleri düşünülemez. Bu durumda, özerk kurumlar fiilen klasik anlamda siyasal denetim içinde oldukları söylenemez.[91] Ancak bütçe yasası da bir siyasal denetim aracı olarak kullanılmaktadır. BİO'ların bütçeleri her yıl meclis tarafından görüşülerek karara bağlanmaktadır. Bu bütçe görüşmeleri BİO'lar için bir anlamda yasama denetimi olarak sayılabilir. Ayrıca BİO'ların hesap vermelerini standartlaştıran bir düzenleme 5018 sayılı Kanun'da yer almıştır. Buna göre (m.68) Sayıştay, BİO'lar hakkında hazırladığı dış denetim raporunu Türkiye Büyük Millet Meclisine sunmaktadır. BİO'ların faaliyetlerine ilişkin olarak hazırlanan bu raporların meclise sunulması BİO'lara kendilere yetki veren kuruma hesap vermek, uygulanan politikalar ile uygulanması düşünülen politikaları tartışmak olanağını sağlamaktadır.

### 2.6. Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler

Türkiye'de 1980'li yıllardan itibaren, küreselleşmenin de etkisiyle devlet bazı sektörlerden çekilmeye başlamış ve KİT'lerin özelleştirme süreci başlamıştır. Bu hizmetlerin özel sektörün eline geçmesi nedeniyle oluşabilecek özel tekelleri engellemek için, uluslararası kuruluşların ve konjonktürün de etkisiyle BİO'ların kurulması yoluna gidilmiştir.[92] Ancak Türk kamu sistemi içerisinde yeni bir tür olan BİO'ların idari yapı içindeki yeri konusunda bugüne kadar bir fikir birliği oluşmamıştır.

#### 2.6.1. Türkiye'de Bağımsız İdari Otoritelerin İdari Yapı İçindeki Yeri

BİO'ların Türk kamu sistemi içerisindeki yeri konusunda dört temel görüş ön plana çıkmaktadır.

[91] S. Şanlısoy, A. Özcan, 2006, s.111.
[92] M. Karakaş, 2008, s.110.

Birinci görüşe göre, Türkiye'deki BİO'ların Anayasal dayanağını 1982 Anayasası'nın 167. maddesinin oluşturduğu iddia edilmektedir. 1982 Anayasası'nın 167. maddesinde; *"Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır, piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler"* denilmektedir. Bu madde ile devlete gerek kamu kesiminin gerekse özel kesimin faaliyetlerini düzenlemek, denetlemek, aykırı davranışların yapılmasını yaptırımlar uygulayarak önlemek görevi verilmiştir.[93] Ancak bazı araştırmacılar bu görevin, başka araçlarla da gerçekleştirilebileceğini öne sürerek Anayasa'nın 167. maddesinin BİO'ların oluşturulmasına dayanak olamayacağını söylemektedirler.

İkinci bir görüşe göre, Türkiye'de BİO'lardan söz etmek Türk idari teşkilatlanmasının temel ilke ve prensipleri bağlamında fantezist bir düşüncedir.[94] Çünkü idari teşkilatlanmaya ilişkin temel ilkeler, 1982 Anayasası'nın 123. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre *"İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur."* denilmektedir. Dolayısıyla merkezden ve yerinden yönetim ilkeleri kapsamında değerlendirilemeyecek BİO'ların hukuk sistemimizde gerçek anlamda yer alabilmesi mümkün değildir. Ancak bir Anayasa değişikliği ile BİO'ların idari sitem içindeki varlığı sağlanabilir. Yukarıda BİO'ların yargısal denetimi başlığı altında da belirtildiği üzere Danıştay'da bu kurumları ayrı bir idari yapılanma olarak değerlendirmemekte, sıradan bir idari merci olarak görmektedir.

Üçüncü görüşü savunanlar ise, BİO'ları hizmet yerinden yönetim kuruluşları olarak kabul etmektedirler. Bu görüşü savunanlar BİO'ların tüzel kişiliğe sahip olduğu, görev alanlarıyla ilgili kararları kendilerinin aldığı ve ayrı

[93] M. Karakaş, 2008, s.110.
[94] L. Duran, 1998, s.24.

bir malvarlığına, personele ve bütçeye sahip olduğu için hizmet yerinden yönetim kuruluşu olarak sayılabileceğini belirtmektedirler.[95] Nitekim Nalbant RTÜK'ü görsel işitsel alanda görevli bir hizmet yerinden yönetim kuruluşu olarak nitelendirmiştir.[96] Ancak Günday'a göre idare teşkilatı içerisinde hizmet yerinden yönetim kuruluşları ile bağımsız idari otoriteleri aynı kategori içerisinde değerlendirmek mümkün değildir. Çünkü hizmet yerinden yönetim kuruluşları belli bir özerkliğe sahip olmakla birlikte kamu hizmeti yürütmektedirler. Oysa bağımsız idari otoriteler belli bir kamu hizmeti yürütmemektedir. Bu kuruluşlar birey ve toplulukların hak ve özgürlükleri ile yakından ilişkili alanlardaki etkinlikleri dışarıdan regüle eden, izleyen, denetleyen ve gerektiğinde yaptırım uygulayan kuruluşlardır. Ayrıca hizmet yerinden yönetim kuruluşları vesayet denetimine tabidirler ve dolayısıyla bağımsız değildirler. Buna karşın bağımsız idari otoriteler her hangi bir vesayet denetimine tabi olmadıkları gibi bağımsız ve özerk kuruluşlardır. Dolayısıyla bu iki yapıyı aynı çatı altında değerlendirmek imkânsızdır.[97]

Üçüncü görüşe karşı çıkanlar ise BİO'ları, mahalli idareler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının yanında bir üçüncü kategori yerinden yönetim kuruluşları olarak görmenin daha doğru olacağını savunmaktadır. Bu görüşe göre yerinden yönetim kuruluşlarını; mahalli idareler, hizmet yerinden yönetim kuruluşları ve bağımsız idari otoriteler biçiminde yerinden yönetim kuruluşları olarak üç kategori altında toplamak, Anayasa açısından da bir sorun yaratmayacaktır. Çünkü Anayasa'da mahalli idarelerin aksine hizmet yerinden yönetim kuruluşları öngörülmemiştir. Bu nedenle, yerinden yönetim ilkesinin yerel yönetimler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları ile sınırlandırıldığı söylenemez. Anayasa'nın 123. maddesine göre kanunla ya da kanunun verdiği yetki ile kamu tüzel kişileri oluşturulmak suretiyle hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının kurulması mümkün olduğu gibi, aynı şekilde bağımsız idari otoritelerin kurulması da mümkündür.[98]

---

[95] Turan Yıldırım, Türkiye'nin İdari Teşkilatı, Alkım Yayınevi, İstanbul, 1997, s. 148.
[96] A. Nalbant, 1998, s.118.
[97] Metin Günday, Bağımsız İdari Otoriteler, Rekabet Kurumu Yayınları, Ankara, 2001, s. 76.
[98] M. Günday, 2001, s. 76.

Görüldüğü gibi, BİO'ların Anayasal konumu ve Türk idari teşkilatındaki yeri, konusunda henüz bir fikir birliğine varılamamıştır. Şanlısoy ve Özcan'ın bu konudaki karışıklığı çözmek için önerdikleri çözüm önerisi mantıklı görünmektedir. Buna göre:

> "Düzenleyici kurumların anayasa değişikliği yoluyla yeni bir idari yapılanma şeklinin Türk hukukuna kazandırılması ve düzenleyici kurumların anayasal esasa dayandırılması olabilir. BDK'ların Anayasa'da düzenlenmeleri, kurulmaları açısından bir zorluk yaratmayacağı gibi, anayasal bir güvenceye kavuşmalarını da sağlamış olacaktır. Bu anayasal değişiklik gerçekleştirilirken her bir BDK'nın tek tek Anayasa'da sayılmasına da gerek yoktur. Genel olarak BDK'ların özelliklerine ve idare yapılanması içerisindeki yerine ilişkin bir madde de aynı ihtiyacı karşılayabilecektir. Ayrıca her bir BDK'nın anayasada sayılması durumunda yenilerinin kurulması güçleşecektir."[99]

### 2.6.2. Türkiye'deki Bağımsız İdari Otoritelerin Ortak Özellikleri

Ülkemizdeki bağımsız idari otoritelerin tümünün aynı niteliklere sahip olduğunu söylemek zordur. Ancak bu kuruluşları iki ana grup altında toplamak mümkündür. Birinci grubu, kamusal yaşamın duyarlı sektörleri denilen alanlarda düzenleme ve denetim işlevi yerine getiren BİO'lar oluşturmaktadır. Bunlara örnek olarak RTÜK, SPK ve Rekabet Kurumu verilebilir. Bağımsız idari otoritelerin ikinci grubunu ise önceleri kamusal tekel biçiminde yürütülen kamu hizmetlerinin rekabete açılıp, özel girişimin de bu alanlara girişi sağlandıktan sonra, bu alanlardaki düzenleme işlevini yerine getirmek üzere oluşturulmuş düzenleyici otoriteler oluşturmaktadır. Şeker Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçecekler Piyasası Düzenleme Kurumu gibi kurumlar bu gruba örnek olarak sayılabilir.[100]

---

[99] S. Şanlısoy, A. Özcan, 2006, s.113.

[100] Doğan Kestane, Kamu Kesiminde İdari Kuruluşların Genel Görünümü ve İdari Yapıda Yeni Organizasyonlar Olarak Bağımsız İdari Otoriteler" Maliye Dergisi; Sayı 139; Ocak-Nisan 2002, s.10.

Ülkemizde faaliyette bulunan BİO'ların ortak özellikleri hakkında genel olarak şunları söylemek mümkündür:[101]

- Bu otoriteler kanun ile kurulurlar. Türkiye'de ilk kurulan BİO, 28.07.1981 tarih ve 2499 sayılı Kanun ile Sermaye Piyasası Kurulu'dur. Ardından 13.04.1994 tarih ve 3984 sayılı Kanun ile Radyo ve Televizyon Üst Kurulu ve 07.12.1994 tarih ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun ile Rekabet Kurumu kurulmuştur.

- BİO'ların tümü kamu tüzel kişiliğini sahiptirler. İdari ve mali özerklikleri vardır. BİO'ların bu özelliklere sahip olmasının temel nedeni, gerek kurumun gerekse personelinin baskılardan uzak şekilde çalışmalarını sağlamaktır

- BİO'lar faaliyette bulundukları alanlarla ilgili düzenleme yapma yetkisine sahiptirler. Bu düzenleme yetkilerini yönetmelik çıkararak kullanabilirler. Bunların dışında karar, tebliğ gibi adlar altında da düzenlemeler yapabilmektedirler.

- BİO'lar görev alanları ile ilgili konularda kurum ve kuruluşlara görüşlerini bildirerek danışma işlevlerini yerine getirirler.

- BİO'lar kendi görevleri ile ilgili alanlarda idari ve parasal yaptırımlar uygulama konusunda geniş yetkilere sahiptirler.

- BİO'lar kendi alanları ile ilgili uyuşmazlıkların çözümünde yetkilendirilebilirler.

- BİO'ların temel karar organı kurul'lardır.

[101] M. Karakaş, 2008, s.111-112.

- BİO'ların üye sayıları, üyelerinin görev süreleri faaliyette bulundukları alanlara göre farklılık göstermektedir.

- BİO'ların üyeleri Bakanlar Kurulu (RTÜK hariç) tarafından atanmaktadır.

- BİO'lar kendi faaliyet gösterdikleri alanlardan gelir elde edebildikleri gibi genel bütçeden de ödenek alabilmektedirler.

- BİO'lar yasalar yoluyla ve kendi düzenlemeleri ile getirilen kurallara uyulmasını sağlamak durumundadır. Bu nedenle gerekli bilgi ve belgeleri istemek ve gerektiğinde yerinde inceleme yapmak yetkileri vardır.

Tezin birinci bölümünde görsel-işitsel iletişim özgürlüğü hakkında bilgi verilmiştir. Bu özgürlüğün kullanımının çeşitli aşamalarında bazı sınırlandırma ve düzenlemelere niçin ihtiyaç duyulduğu açıklanmaya çalışılmış ve birçok ülkede bu düzenlemelerin bağımsız idari otoriteler aracılığıyla yapıldığı belirtilmiştir. Tezin ikinci bölümünde ise bağımsız idari otoriteler hakkında genel bilgiler verilmeye çalışılmıştır. Üçüncü bölümde ise görsel işitsel iletişim alanında faaliyet gösteren bağımsız idari otoriteler irdelenmeye çalışılacaktır.

# ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

# GÖRSEL İŞİTSEL İLETİŞİM ALANINI DÜZENLEYEN BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

Tezin bu bölümünde, görsel işitsel iletişim alanını düzenleyen bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkışı, görev, yetki ve sorumlulukları ele alınmaya çalışılacak; bu otoritelerin özerkliği ve bağımsızlığı incelenecektir. Bu bölümde ayrıca ABD (FCC), Fransa(Görsel İşitsel Konsey) ve İngiltere 'de (OFCOM) faaliyet gösteren otoriteler örnek olarak incelenecektir.

## 3.1. Dünyada Yeni Görsel İşitsel İletişim Düzenine Geçiş

Birinci dünya savaşıyla birlikte kitle iletişim araçlarının önemi ve gücü daha iyi anlaşılmış, devletler her zaman kitle iletişim araçları üzerinde güç sahibi olmayı ve onları denetimleri altında tutmayı istemişlerdir. Savaşın yarattığı gergin ulusal ve ideolojik ortamın bir ürünü olarak birçok ülkede özellikle radyo ve televizyon alanında tekelci yayıncılık anlayışı ortaya çıkmıştır.[102] Bazı ülkelerde radyo ve televizyon yayıncılığı bizzat devlet tarafından üstlenilirken, bazı ülkelerde de devlet özerk kamu yayın kuruluşu ya da ticari yayın kuruluşuna doğrudan ya da dolaylı olarak müdahale ederek yayıncılığı kontrolü altında tutmaya çalışmıştır.[103]

[102] M. Akıncı, 1999, s.160.
[103] Hülya Öztekin, Neo-Liberal Toplumlarda Düzenleyici Devlet Anlayışı ve Görsel-İşitsel İletişim Alanında Bağımsız Düzenleyici Üst Kurullar: RTÜK Örneği, Selçuk İletişim Dergisi, Sayı 1, Cilt. 5 Temmuz 2007, s.55.

1980'li yıllara gelindiğinde iletişim teknolojilerinde meydana gelen yeni gelişmeler, devletlerin görsel işitsel iletişim alanındaki tekel konumunu sarsmıştır. Aynı dönemde dünyada esmeye başlayan özgürlük rüzgârları da bu tekellerin kalkmasında destekleyici olmuştur. Böylelikle 1990'lara gelindiğinde tüm dünyada iletişim ortamı köklü bir biçimde değişmiş, özellikle Avrupa'da kitle iletişiminin yapısı neredeyse tamamen değişerek yeni bir hal almıştır. Hemen hemen bütün Avrupa ülkelerinde radyo televizyon sistemleri önemli ölçüde değişmiştir. Daha önce radyo-televizyon yayıncılığının devlet tekelinde olduğu birçok ülkede bu duruma son verilmiştir.[104]

80'li yıllardan itibaren kitle iletişim alanında meydana gelen bu yeni oluşumu ifade etmek için deregülasyon terimi kullanılmıştır. Yayıncılık açısından deregülasyon, yayıncılık alanında devlet tekelinin kaldırılması ve yayıncılığın yönetimi, finansmanı ve programcılığı düzenleyen mevzuatın esnekleştirilmesi, serbestleşmesini ifade etmektedir.[105] Deregülasyonun ilk aşaması, tekelci yapıyı dayatan yasal düzenlemelerin değiştirilmesini ve gevşetilmesini gerektirmiştir.

Devlet tekelinin kaldırılması tek bir biçim altında olmadığı gibi, çoğu kez tek bir adımda da gerçekleşmemiştir. Bazı ülkelerde önce kamu kuruluşunun program yapma tekeli kaldırılmış, daha sonra özel yayın kuruluşlarının kurulmasına izin verilmiştir. Bazı ülkelerde ise mevcut yapıya rekabetçi, bir görünüm kazandıracak yeni kuruluşlar eklenmiştir. Var olan kamusal kuruluşların özelleştirilmesi ise daha nadiren başvurulan bir yöntem olmuştur.[106]

1980 sonrası yaşanan bu süreçten en çok kamu yayın kuruluşları etkilenmiştir. Yeni dönemde devlet, yayıncılık alanında bizzat varlık

[104]Korkmaz Alemdar ve Raşit Kaya, Radyo Televizyonda Yeni Düzen Dünya Deneyi ve Türkiye'deki Arayışlar, TOBB Yayınları, Ankara, 1993, s. 10
[105] Cem Pekman, Televizyonda Özelleşme Avrupa'da Yayıncılığın Değişim Süreci, Beta Yayınları, İstanbul, 1997, s.58
[106] K. Alemdar ve R. Kaya 1993, s. 10

göstermektense deregülasyon politikalarıyla yayın kuruluşlarını özelleştirerek ya da yeni ticari yayın kuruluşlarının sektörde faaliyet göstermesine izin vererek bu alandaki kendi faaliyet alanını sınırlandırmış; yayıncılık alanını kamu yararı, çoğulculuk, hakkaniyet gibi genel ilkeler çerçevesinde özerk ve bağımsız üst kurullar aracılığıyla ve son derece esnetilmiş yasalarla düzenlemeyi ve denetlemeyi tercih etmiştir.[107]

### 3.2 Görsel İşitsel İletişim Alanını Düzenleyen Bağımsız İdari Otoritelerin Ortaya Çıkışı

Bağımsız idari otoritelerin faaliyet gösterdiği, kamusal yaşamın duyarlı sektörlerinden biri de yayıncılık alanıdır. Bağımsız idari otoritelerin işlev gördükleri alanlarla ilgili "hassas sektörler" tanımlaması görsel işitsel iletişim için oldukça uygun bir tanımla olarak görünmektedir. Çünkü görsel işitsel iletişim alanı gerek temel hak ve özgürlüklerle ilgisi, gerekse teknik, iktisadi ve kültürel boyutlar içermesi sebebiyle düzenlenmesi ve denetlenmesi gereken ancak klasik devlet müdahalesinin uygun olmadığı bir alan olarak dikkat çekmektedir.[108]

Devlet tekelinin olduğu dönemlerde radyo ve televizyon açısından temel düzenleme konusu kamu hizmeti yayıncısı ve onun yürüttüğü kamu hizmeti olmuştur. Ancak bu alanda devlet tekelinin kalkması ve özel teşebbüslerin de bu alanda faaliyet göstermeye başlamasıyla birlikte düzenleme konuları oldukça genişlemiş, çeşitlenmiş ve karmaşık bir hal almıştır. Özel yayıncıların sektöre girmesi görsel işitsel iletişim özgürlüğünün giderek önem kazanmasını da beraberinde getirmiştir.[109]

Görsel işitsel iletişim alanının düzenlenmesi ilk bölümde üzerinde durulan teknik, sosyal ve ekonomik bazı sebeplerden ötürü, basına ilişkin

[107] H. Öztekin, 2007, s.56
[108] H. Yılmaz, 2006, s.62
[109] a.g.e., 2006, s.53-54

düzenlemelerden farklılaşmıştır. Görsel işitsel iletişim alanındaki düzenlemeler basına ilişkin düzenlemelere kıyasla çok yoğun ve aktif bir kamu gücü müdahalesini zorunlu kılmıştır. Ancak görsel iletişim özgürlüğüne ilişkin duyarlılıklar, görsel işitsel iletişim alanına müdahale edecek gücün kim olacağı konusunda tartışmalara sebep olmuştur. Görsel işitsel iletişim alanına yürütme erkinin egemen olduğu bir düzenleme biçimine, bu alanın siyasal etkilerden uzak tutulması kaygısıyla soğuk bakılmıştır. [110] Genişleyen, çeşitlenen, rekabetçi bir anlayışa bürünen görsel işitsel yayıncılık alanının düzenlenmesi, denetlenmesi ve bu alanla ilgili belli politikaların oluşturulabilmesi için özerk, tarafsız ve bağımsız bir yapılanmaya ihtiyaç duyulmuştur. Bu noktada çözüm yolu olarak hükümetlerden özerk, bağımsız idari otoriteler ortaya çıkmıştır.

Böylelikle hemen her Avrupa ülkesinde daha önce kamu hizmeti yayın kurumlarının kurulması gibi, görsel işitsel iletişim alanını düzenleyecek Bağımsız İdari Otoriteler kurulmuştur. Odak noktası kültürden ekonomiye kayan yeni yayıncılık politikaları, her ülkede özelleşen, ticarileşen ve genişleyip karmaşıklaşan görsel işitsel iletişim alanında mülkiyet oranları, reklam kuralları ve program kotaları gibi konulara ilişkin kuralları tek elden yürütüp uygulayacak "bağımsız idari otoriteler"i devreye sokmuştur.[111]

Görsel İşitsel iletişim alanında bağımsız idari otoritelerin ortaya çıktığı ilk yer, Kuzey Amerika'dır. ABD'de 1934 İletişim Yasası ile bütün elektronik iletişim alanının (yayıncılar ve telekomünikasyon sektörü) sorumluluğu "Federal İletişim Komisyonu'na (Federal Communication Commission- FCC)" verilmiştir. Serbest girişimin ve özel sektörün egemen olduğu ABD iletişim sisteminde FCC, yayın içeriği, elektronik iletişim hizmetlerinin fiyat tarifesi ve mülkiyet yapısına ilişkin düzenlemeler yapmakla yükümlü kılınmıştır. FCC, yalnızca iletişim alanında öncü bir düzenleyici kurul olması bakımından değil, 1980'lerde tüm dünyadaki iletişim sistemlerinde yaşanan dönüşümün baş

[110] H. Yılmaz, 2006, s.53
[111] D.Beybin Kejanlıoğlu, Sevilay Çelenk, Gülseren Adaklı, Medya Politikaları, İmge Kitabevi, Ankara, 2001, s. 97

faillerinden biri olması açısından da önemlidir. Görsel işitsel yayıncılık alanındaki bağımsız idari otoriteler Avrupa'da ise 1980'lerden sonra neo-liberal ekonomik politikaların bir sonucu olarak yaygınlık kazanmaya başlamıştır. [112]

### 3.2.1 Görsel İşitsel İletişim Alanını Düzenleyen Bağımsız İdari Otoritelerin Görev, Yetki ve Sorumlulukları

Görsel işitsel iletişim alanını düzenleyen bağımsız idari otoritelerin başlıca işlevi radyo ve televizyon alanında çoğulculuğu ve çok sesliliği sağlamak, ifade özgürlüğünü ve kamunun bilme hakkını garanti altına almaktır.[113] En genel haliyle düzenleyici üst kurulların öncelikli olarak yayın izni ve lisans vermek, frekans tahsisi yapmak gibi örgütsel nitelikli görevleri vardır. Bu kurulların bir başka görev alanı yayıncılıkla ilgili çeşitli kurallar koymak ve yayın standartlarını belirlemektir. Düzenleyici üst kurullar yayınların gerek ilgili yasalara gerekse kendi belirledikleri ilkelere uygunluğunu denetlemekle de görevlidirler. Kurullar bu görevlerini yerine getirirken kendi yayın izlemelerinden ya da iletilen şikâyetlerden yola çıkarak cezai müdahalelerde bulunabilirler ya da bunu yapmakla yetkili olan mercilere görüş bildirebilirler. Denetleme sonucu yaptırım uygulayabilme, ilgili ülkenin iç hukukunda bu kurullara tanınan yetki ve güçle orantılıdır. Bu görevlerin yanında bu kurulların yayıncılık alanındaki konularda görüş bildirmek, tavsiyelerde bulunmak, yıllık raporlar ve yayın kuruluşlarının mali bildirilerini yayınlamak, kamuoyu araştırmaları yapmak gibi ülkeden ülkeye değişiklik gösterebilecek görevleri de vardır.[114]

Open Society Institute tarafından hazırlanan 2005 tarihli İzleme Raporunda Avrupa Birliği üyesi ve aday ülkelerde görsel işitsel iletişim

[112] B. Kejanoğlu, S. Çelenk, G. Adaklı, 2001, s.94.
[113] H. Öztekin, 2007a, s.59.
[114] B. Kejanoğlu, S. Çelenk, G. Adaklı, 2001, s.94.

alanında faaliyet gösteren düzenleyici kurulların görevleri iki ana başlık altında toplanmıştır:[115]

*** Düzenleme görevleri;**

- Yayın faaliyetlerine lisans verme- bazı ülkelerde buna program kriterlerinin ve lisans sözleşmelerindeki kamu hizmeti yayıncılığı yükümlülüklerinin belirlenmesi de dahildir;
- Yasalar ve/veya lisans sözleşmeleri temelinde izleme;

***Uygulama ve yaptırım yetkileri;**

- Özgül görevler – örneğin kamu hizmeti yayıncılarının yönetim organlarına atama yapmak;
- Medya siyasası ve yasa taslakları geliştirmek;
- Frekans tahsislerini yapmak.

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından üye devletlerin yayıncılık sektöründeki düzenleyici kurulların işlevleri ve bağımsızlıklarına ilişkin 2000/23 sayılı tavsiye kararında bu kurulların görev ve yetkileri dört ana başlık altında toplanarak detaylı olarak ele alınmış ve bu kurulların ilgili görevlerini yerine getirirken uyması gereken bazı ilkeler tavsiye edilmiştir. Bu tavsiye kararına göre:

**a) Düzenleme ile ilgili yetkiler**

- Yasa koyucu tarafından açıkça belirlenmiş görevler doğrultusunda düzenleyici kuruluşlar, yayıncılık faaliyetleriyle ilgili düzenleme ve rehber ilkeler benimseme yetkisine sahip olmalıdırlar. Kanunlar çerçevesinde kalmak kaydıyla, bu düzenleyici kurullar kurum içi yönetmelik çıkarma yetkisine de sahip olmalıdırlar.

[115] Open Society İnstitute, "Avrupa'da Televizyon, Düzenleme, Politikalar ve Bağımsızlık", 2005 İzleme Raporu, s.44-45

**b) Lisansların verilmesi**

- Yayıncılık sektöründeki düzenleyici kuruluşların önemli görevlerinden biri de, doğal olarak yayıncılık lisanslarının verilmesidir. Yayıncılık lisanslarının verilmesi ve yenilenmesini düzenleyen temel şartlar ve kriterler kanunda açıkça tanımlanmalıdır.

- Yayıncılık lisansının verilme süreciyle ilgili düzenlemeler, kesin ve net olmalı ve açık, şeffaf ve tarafsız bir şekilde uygulanmalıdır. Düzenleyici kurullar tarafından bu bağlamda alınan kararlar kamunun dikkatine sunulmalıdır.

- Yayıncılık sektöründeki düzenleyici kurullar, yayıncılık hizmetlerine tahsis edilen ulusal frekansların kapsam alanlarının planlanması sürecinde de görev almalıdırlar. Yayıncılığa tahsis edilmiş frekanslar üzerinden yayın yapabilmeleri için yayıncılara izin verme yetkisi de bu kurullarda olmalıdır. Ancak bu yetki, telekomünikasyon yasası çerçevesinde ağ işletmecilerinin iletimleri için frekans tahsis edilmesini etkilemez.

- Frekans planlaması belirlendikten sonra, ihale çağrıları, düzenleyici kuruluşlar tarafından uygun yollarla halka duyurulmalıdır. İhale duyuruları, hizmetin türü, programların asgari süresi, coğrafi kaplama alanı, maliyet şekli, lisans ücreti ve başvuru sahiplerince uyulması gereken asgari teknik parametreler gibi bazı kriterleri tanımlamalıdır.

- İhale duyuruları, lisans başvurularının içeriğini ve adaylar tarafından verilecek olan belgeleri de belirlemelidir. Adaylar, özellikle, şirketlerinin yapısı, sahipleri ve sermayesi ile teklif ettikleri programların içeriği ve süresini de belirtmelidirler.

**c) Yayıncıların sorumluluk ve yükümlülüklerine uyup uymadıklarının izlenmesi**

- Düzenleyici kuruluşların bir başka önemli işlevi de, yayıncıların yasalarda ve kendilerine verilen lisanslarda tespit edilen koşullara uyumlarını izlemek olmalıdır. Düzenleyici kuruluşlar, yetki alanlarına giren yayıncıların, Avrupa Sınır Ötesi Televizyon Sözleşmesi ve özellikle 7'inci maddede yer alan temel ilkelere riayet etmelerini de sağlamalıdırlar.

- Düzenleyici kuruluşlar, programlama üzerinde *a priori* denetim (çalışma yapılmadan önce denetim) şeklini uygulamamalıdır. Programların izlenmesi programların yayınlanmasından sonra olmalıdır.

- Düzenleyici kurullar, görevleri için gerekli olması durumunda, yayıncılardan bilgi isteme ve alma hakkına sahip olmalıdırlar.

- Düzenleyici kuruluşlar, yayıncıların aktiviteleriyle ilgili şikâyetleri, kendi yetki alanları dâhilinde değerlendirme ve alacakları kararları düzenli olarak yayımlama yetkisine sahip olmalıdırlar.

- Bir yayıncının, yasalara veya lisansında belirtilen koşullara uymaması durumunda, düzenleyici kuruluşlar, kanunlara uygun olarak, cezai müeyyide uygulama yetkisine sahip olmalıdırlar.

- Uyarıyla başlayan cezalar kanunda açıkça tanımlanmalıdır. Cezalar orantılı olmalı ve hangi cezanın uygulanacağı, söz konusu yayıncıya kendini savunma fırsatı verilmeden önce kararlaştırılmamalıdır. Tüm cezalar, ulusal hukuk çerçevesinde, yetkili yargı makamlarının incelemesine de açık olmalıdır.

### d) Kamu Hizmeti Yayıncılarıyla İlgili Yetkiler

Düzenleyici kuruluşlar, kamu hizmeti yayın kurumlarının denetlenmesine ilişkin olarak kendilerine verilen görevleri yerine getirebilirler. Ancak bunu yaparken, bu kurumların kurumsal özerklik ve editoryal bağımsızlıklarına saygı gösterilmelidir.

Komitenin tavsiye kararında görsel işitsel yayıncılık alanındaki bağımsız idari otoritelerin sorumlulukları ise şu şekilde belirlenmiştir:

- Düzenleyici kuruluşlar, yaptıkları çalışmalardan kamuoyuna karşı sorumlu olmalıdırlar ve örneğin, yapılan işler ve faaliyetlerle ilgili olarak düzenli veya belirli konularda raporlar yayımlamalıdırlar.

- Düzenleyici kuruluşların bağımsızlıklarının korunması için, bu kuruluşların, yaptıkları çalışmalardan kendilerinin sorumlu olması sağlanarak, sadece çalışmalarının yasalara uygunluğuyla ve mali işlemlerinin doğruluğu ve şeffaflığıyla ilgili olarak denetlenmeleri gerekmektedir. Çalışmalarının yasallığına saygı duyularak, bu denetim şekli *a posteriori* (çalışma yapıldıktan sonra denetim) olmalıdır. Düzenleyici kuruluşların sorumlulukları ve denetimlerine ilişkin düzenlemeler, bu kuruluşlarla ilgili yasalarda açıkça tanımlanmalıdır.

- Düzenleyici kuruluşlar tarafından alınan tüm kararlar ve yapılan düzenlemeler;

    - Ulusal hukuk çerçevesinde gerekçeli olmalı,
    - Ulusal kanunlara uygun olarak yargı yoluna açık olmalı,
    - Kamunun bilgisine sunulmalıdır.

Görüldüğü üzere frekans tahsisinden yayıncıların uyması gereken yayın ilkelerinin belirlenmesine kadar birçok konuda geniş yetkilere sahip olan düzenleyici üst kurullar, çoğulcu, özgür rekabetin söz konusu olduğu, kamu yararını gözeten bir radyo televizyon sektörünün varlığı ve devamlılığı için son derece önemli bir misyona sahiptir.[116]

### 3.3. Görsel İşitsel İletişim Alanını Düzenleyen Bağımsız İdari Otoritelerin Özerkliği ve Bağımsızlığı

Görsel işitsel iletişim alanında bu kadar önemli bir yeri olan düzenleyici üst kurulların, demokratik toplumlarda, çoğulculuğu ve çok sesliliği sağlamak, ifade özgürlüğünü ve kamunun bilme hakkını garanti altına almak için özerk, bağımsız ve tarafsız olması elzem görünmektedir. Ayrıca görsel işitsel iletişim özgürlüğünün etkin olarak kullanılması ancak bu alanın devlet etkisinden ve siyasal baskılardan uzak olması ile mümkündür. Dolayısıyla bu alanda yayın izni verme, düzenleme, denetim ve yaptırım uygulama yetkilerini kullanan idari otoritenin de bağımsız ve özerk olması gerektiği açıktır.[117] Bugün özellikle Avrupa devletlerinin büyük çoğunluğu, radyo ve televizyon alanındaki düzenlemeleri bağımsız idari otoritelere devretmişlerdir.[118]

Bağımsız idari otoriteleri diğer idari yapılardan ayıran en temel özellik "bağımsız" olmalarıdır. Bağımsız idari otoritelerin görev ve yetkilerini kullanabilmeleri açısından "bağımsızlık" niteliği son derece önemlidir. İkinci bölümde de belirtildiği üzere burada sözü edilen hem işlevsel hem de organik anlamdaki bağımsızlıktır. Organik anlamda bağımsızlık karar organının oluşumu ve bu organın üyelerinin sahip oldukları güvenceleri içermektedir.[119] Birçok ülkede denetleme mekanizmalarının kapsamı oldukça benzer olmakla birlikte düzenleyici otoritelerin idari bağımsızlığı genellikle atama sistemiyle

[116] H. Öztekin, 2007a, s.59.
[117] H. Yılmaz, 2006, s.236-237.
[118] Zeynep Arzu İçinsel, "Medya Neden Düzenlenmeli", RTÜK İletişim Dergisi, Yıl 2, Sayı 7, Eylül-Ekim, 1998 s.12.
[119] H. Yılmaz, 2006, s.181-182.

garanti altına alınmıştır.[120] Üyelerin atanma şekilleri, görev sürelerinin uzunluğu, yeniden seçilme olanağının bulunup bulunmadığı, görev süreleri dolmadan görevlerinden alınmalarının mümkün olup olmadığı, görevle bağdaşmayan işlerin önceden belirlenmesi bu kurulların organik bağımsızlığıyla ilgilidir. Atama yönteminde, kurul üyelerinin ataması bazı ülkelerde meclis tarafından yapılırken, bazı ülkelerde doğrudan cumhurbaşkanı ya da devlet başkanı tarafından yapılmakta, bazılarında ise çeşitli kuruluşlar ve bakanlıklar tarafından önerilen adaylar Cumhurbaşkanı'nın ya da Kültür Bakanlığı'nın onayına sunulmaktadır.[121]

Bağımsızlığın sağlanabilmesi için önemli bir konu da bağımsız idari otoritenin karar organı üyelerinin sahip olduğu güvencelerdir. Bazı istisnalar dışında üyelerin görev süreleri boyunca görevden alınamamaları tipik güvencedir.[122] Ayrıca bu kurullarda görev yapan üyelerin görev süreleri ve görevle bağdaşmayan haller önceden belirlenmiştir.

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi yayıncılık sektöründeki düzenleyici kurulların işlevleri ve bağımsızlıklarına ilişkin 2000/23 sayılı tavsiye kararına göre, üye ülkelerin yayıncılık sektörünü düzenlemek için uygun bir yasal çerçeve hazırlayarak, yayıncılık sektörü için düzenleyici kuruluşların kurulmasını ve görevlerini engellenmeden yapmalarını sağlanmasını istemektedir. Ayrıca, bu kurulların bağımsızlıklarının yasada açıkça belirtilerek teminat altına alınması komite tarafından tavsiye edilmektedir. Komiteye göre yayıncılık sektöründeki düzenleyici kuruluşların görev ve yetkilerinin yanı sıra, sorumlu tutulma yolları, üyelerin atanma prosedürleri ve kurulun mali kaynakları yasada açıkça tanımlanmalıdır. Komiteye göre görsel-işitsel iletişim alanındaki düzenleyici ve denetleyici otoritelerin üyelerine ilişkin düzenlemeler, bu kuruluşların bağımsızlığı için anahtar bir öneme sahiptir. Yayıncılık alanındaki kurulların organik bağımsızlıklarının

[120] Z. Arzu İçinsel, 1998 s.12
[121] H. Öztekin, 2007a, s.59
[122] H. Yılmaz, 2006, s.185

sağlanması için komite, üyelerin atanma şekli ve görevleriyle ilgili şu tavsiyelerde bulunmuştur:

- Yayıncılık sektöründeki düzenleyici kurulları belirleyen hükümler, özellikle üyelikle ilgili hükümler, bağımsızlıklarındaki en önemli unsurdur. Bu nedenle, bu hükümler, özellikle siyasi güçler ve ekonomik çıkar gruplarının müdahalelerine karşı onları koruyacak şekilde düzenlenmelidir.

- Bu amaçla, aşağıda yer alan konulardaki uyuşmazlıklara ilişkin olarak özel hükümler açıkça belirtilmelidir:

    - Düzenleyici kurulların siyasi tesir altında kalmalarının önlenmesi;

    - Düzenleyici kurul üyeliğiyle çıkar çatışmasına yol açabilecek şekilde, düzenleyici kurul üyelerinin medya veya ilgili sektörlerdeki firma veya diğer kurum ve kuruluşlarda görev almalarının veya hissedar olmalarının önlenmesi.

- Ayrıca, aşağıdaki konularda belirli hükümlerle teminat altına alınmalıdır:

    - Kurul üyelerinin demokratik ve şeffaf bir şekilde atanmaları;
    - Kurul üyelerinin herhangi bir kişi veya kurumdan emir veya talimat almamaları;
    - Kurul üyelerinin, çalışmalarındaki bağımsızlığı olumsuz etkileyecek ve bundan fayda sağlayacak herhangi bir faaliyette veya ifadede bulunmamaları.

- Kurul üyelerinin işten çıkarılma ihtimalinin, siyasi baskı aracı olarak kullanılmasını engelleyecek hükümler açıkça belirtilmelidir.

• İşten çıkarılma, özellikle uymak zorunda oldukları ilkelere saygısızlık etme veya sorumlu olduğu görevlerin yerine getirilmesinde yetersiz kalma gibi durumlarda ilgili kişinin işten çıkarılmaya karşı mahkemeye başvurma hakkı olmak kaydıyla, mümkün olmalıdır. Buna ilaveten, sorumlu olduğu görevlerle bağlantılı veya bağlantısız bir yüz kızartıcı suç nedeniyle işten çıkarılma, son karar mahkemeye ait olmak üzere, kanunda açıkça belirtilen ciddi durumlar çerçevesinde mümkün olmalıdır.

• Yayıncılık sektörünün kendine has tabiatı ve yaptığı faaliyetlerdeki özellikler nedeniyle, düzenleyici kurullar yetkileri dahilindeki her alanda uzman kişileri istihdam etmelidir.

Görsel işitsel iletişim alanındaki düzenleyici kurulların işlevsel bağımsızlığı ise, bu kurullar üzerinde merkezi yönetimin veya başka kişi ve kurumların vesayet yetkisi bulunmamasıdır. Bu kurulların tarafsızlığının sağlanması için birçok ülkede kurul üyelerinin ve birinci dereceden akrabalarının iletişim sektöründe gelir getirici faaliyet göstermemesi, herhangi bir yayın kuruluşunda hisse sahibi olmaması ilkesi benimsenmiştir. Bu tür düzenlemeler bağımsız idari otoritenin faaliyette bulunduğu sektöre karşı bağımsızlığını sağlamaya yönelik güvenceler olarak da değerlendirilebilir. Düzenleyici üst kurulların mali bağımsızlıkları ise lisans ücretleri, ruhsat ücretleri, yayın kuruluşlarının reklam gelirlerinden ayrılan pay ve ceza gelirleri yoluyla oluşturulan bütçelerle sağlanmaya çalışılmaktadır.[123]

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi yayıncılık alanındaki düzenleyici kurulların mali bağımsızlıklarının sağlanması için şu tavsiyelerde bulunmuştur:

• Düzenleyici kurulların bütçeleri (bağımsızlıklarındaki önemli unsurlardan biri), açıkça belirlenmiş bir plan çerçevesinde, düzenleyici

[123] H. Öztekin, 2007a, s.59

kurulların çalışmalarındaki tahmini gider dikkate alınarak, bu kurulların görevlerini tam ve bağımsız bir şekilde yapmalarına imkan tanıyacak şekilde kanunlarla düzenlenmelidir.

- Kamu kuruluşları, finansal karar verme güçlerini kullanarak, düzenleyici kurulların bağımsızlıklarına müdahale etmemelidirler. Buna ilaveten, hizmetler için yapılan yardımlar, ulusal idarenin yaptığı uzmanlık yardımları veya üçüncü taraflar bu kurulların bağımsızlıklarını etkilememelidir.

- Bütçe düzenlemeleri, uygun olduğu durumlarda, kamu veya özel kurumların belirli karar verme mekanizmalarına dayanmayan olaylardan fayda sağlamalıdırlar.

Sonuç olarak görsel işitsel iletişim alanındaki düzenleyici kurullar merkezi yönetime karşı korunan belli bir bağımsızlığa ya da özerkliğe sahip kuruluşlardır. Fakat bu bağımsızlık mutlak anlamda bir bağımsızlık değildir. Örneğin; hükümetler veya parlamentolar bu kuruluşların faaliyetlerini takip ederler ve çoğu zaman üyelerine ya da üst düzey görevlilerini belirleme yetkisini ellerinde bulundurmaktadırlar. Öte yandan bu kuruluşların kararları yargı denetimine de tabidir.

### 3.4. Batı Avrupa Ve ABD'de Görsel İşitsel İletişim Alanını Düzenleyen Bağımsız İdari Otoriteler

Bu başlık altında Fransa, İngiltere ve ABD örnekleri ele alınacaktır. ABD, görsel işitsel iletişim alanında ilk bağımsız idari otorite örgütlenmesini gerçekleştirmesi ve özel/ticari yayıncılığın ilk örneği olması sebebiyle; Fransa, Türkiye'nin idari yapısı ve yasal düzenlemeler için örnek teşkil etmesi sebebiyle; İngiltere ise kamu hizmeti yayıncılığında model olması ve

yayıncılık alanındaki farklı yapılanması nedeniyle örnek ülke olarak seçilmiştir.

### 3.4.1. Fransa: "Görsel İşitsel Yüksek Konsey" (Conseil Superieur de L'audiovisuel-CSA)

1982 yılına kadar devlet tekelinde devam eden Fransız görsel işitsel yayıncılığı için 1982 yılı büyük bir dönüm noktası olmuştur. 1982 yılında görsel işitsel iletişim alanını bütünüyle yeniden düzenleyen yayıncılık yasanın yürürlüğe girmesiyle bu alandaki devlet tekeli ortadan kalkmış, radyo ve televizyon yayıncılığının kapıları özel girişimcilere de açılmıştır.[124] Yeni yasanın ilk maddesinde yer alan " Görsel işitsel iletişim özgürdür." ifadesiyle Fransa'da devlet tekelindeki yayıncılık ortadan kaldırılarak, özel televizyonların yolu açılmıştır. Ülkede özel yayıncılığın başlaması, bu yayınların denetimini yapacak bir güce ihtiyaç doğurmuştur. Bu ihtiyacın karşılanması ve radyo televizyon yayınlarının bağımsızlığının garanti altına alınması için 1983 yılında çıkarılan bir başka yasa ile üçte biri her üç yılda değişen, Cumhurbaşkanı, Senato Başkanı ve Meclis Başkanı tarafından atanan 9 üyeli "Görsel İşitsel Yüksek Otorite" (La Haute Autorite de la Communication Audiovisuelle-HACA) kurulmuştur.[125]

1982 yılında çıkarılan yasa Fransız görsel işitsel yayıncılık alanında istenen istikrarı sağlayamamıştır. Bu nedenle henüz dört yıl dolmadan 1986 yılında çıkarılan bir başka yasayla "Görsel İşitsel Yüksek Otorite"nin yerini kontrol organı olarak piramitin en tepesinde yer alacak olan "İletişim ve Özgürlükler Ulusal Komisyonu" (Commission Nationale de la Communication et des Liberetes- CNCL) almıştır.[126] Yeni yasa ile iletişim alanının gözetim ve denetimi görevi CNCL'ye verilmiştir. Kamu kurumu niteliğindeki yayın kuruluşları ile özel radyo televizyon şirketleri üzerinde icrai ve idari karar

[124] Ayşen Akkor Gül, "Fransız Kamu Hizmeti Televizyon Yayınlarının Dünü ve Bugünü", İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi, Sayı: 10, İstanbul, 2000, s.596.
[125] Süheyla Öksüz, Küreselleşmede Nasıl Bir Medya Düzeni, Star Ajans Matbaacılık, Ankara, 2003, s.27.
[126] Jale Sarmaşık, Radyo ve Televizyon Yayınlarının Denetim Yöntemleri, İstanbul, 1993, s.45

alma, lisans verme, yayınları denetleme, danışmanlık yapma, tavsiyelerde bulunma gibi geniş görev ve yetkilerle donatılan komisyon, bağımsız bir idari merci olup, kararname ile atanan 13 üyeden oluşturulmuştur.[127] Bu üyelerden ikisi Cumhurbaşkanı, ikisi Senato Başkanı, ikisi Millet Meclisi Başkanı tarafından atanmakta ayrıca Danıştay, Yargıtay, Sayıştay ve Fransız Akademisi kendi bünyelerinden birer üye seçmekteydi. Geriye kalan üç üye ise bu on üye tarafından görsel işitsel yaratım, telekomünikasyon ve yazılı basın sektöründen nitelikli kişiler arasından seçilmekteydi. Üyelik süresi 9 yıl olmakla birlikte beş yıl sonra yapılacak seçimle altı üye değişecekti.[128] Ancak CNCL'nin ömrü selefinden de kısa sürmüş, 1988 yılında "İletişim Yasası"nda yapılan değişiklikle komisyon ortadan kaldırılmıştır.

1988 yılında kabul edilen ve 1989 yılında yürürlüğe giren yeni yasa ile CNCL'nin yerine Fransa'da radyo ve televizyon yayıncılığını düzenlemek ve denetlemek üzere bugün hala faaliyet gösteren "Görsel İşitsel Yüksek Konsey (Conseil Superieur de L'audivisuel-CSA)" kurulmuştur. 1989 yılında yürürlüğe giren yasa ile o güne kadar çıkarılan bütün yasaların eksik yönleri gözden geçirilmiş, teknolojik gelişmeler ve AB'ye uyum için yapılacak düzenlemeler de bu yasada dikkate alınmıştır.[129]

#### 3.4.1.1. CSA'nın Yapısı

Görsel ve İşitsel Yüksek Konsey, Cumhurbaşkanı kararnamesi ile seçilmiş olan dokuz üyeden oluşmaktadır. Üç üye doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir, üç üye Meclis Başkanı tarafından belirlenir ve üç üye de Senato Başkanı tarafından belirlenir (bkz. Tablo 3,1). Seçilen üyeler, altmış beş yaşın üzerinde olamazlar. Kurul Başkanı, Cumhurbaşkanı tarafından seçilir. Hangi nedenle olursa olsun, başkanın bulunmadığı durumlarda,

[127] Yasemin Giritli İnceoğlu, Uluslararası Medya-Medya Eleştirileri, Der Yayınları, İstanbul, 2004, s.202
[128] J. Sarmaşık, 1993, s.70
[129] S. Öksüz, 2003, s.27

başkanlık görevi, en yaşlı kurul üyesi tarafından gerçekleştirilir. Kurul üyelerinin görev süresi altı yıldır. Her iki yılda bir, kurulun üçte biri yenilenir. Kurul en az altı üyenin mevcudiyeti ile toplanır. Oyların eşit dağılımı durumu söz konusu ise, başkanın oyu üstünlük sağlar.[130]

Geleneğe göre Kurul üyelerinin büyük çoğunluğu medya, kültür veya eğitim alanlarında tecrübe sahibi olan bireylerden oluşmaktadır. CSA'nın organizasyonu ve çalışma şekli Ulaştırma Bakanlığı'nın 26 Temmuz 1989 tarihli kararnamesi ile belirlenmiştir. Bu kararnamenin 4. maddesine dayanarak CSA'nın "Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin İç Yönetmelik", tüm üyelerin olduğu toplantıda onaylanmıştır. Bu yönetmeliğe göre CSA Organizasyonu, teknik komitenin ve CSA'nın uygun görüşünden sonra Başkan tarafından oluşturulan servislere sahiptir. CSA servisleri, Başkanın emri altında, bir Genel Sekreter tarafından yönetilir. Genel Sekreter, CSA Başkanının teklifi üzerine Cumhurbaşkanı'nın kararnamesi ile tayin edilir. CSA Başkanı, diğer görevlere tayin yapar. Genel Sekreter, CSA'nın kurul toplantılarında hazır bulunur. Tutanak düzenler ve kararların uygulanmasını sağlar. Bununla beraber, Konsey bir üyenin talebi üzerine ve eğer faydalı olduğu görüşündeyse, kapalı oturum yapılmasına da karar verebilmektedir.[131] Kurul Başkanı ve Genel Sekreter'e ilave olarak, CSA aşağıdaki birimlerden oluşmaktadır:

- Lisans ve Ekonomik Analiz Dairesi
- Araştırma Dairesi
- İdari ve Mali İşler Dairesi
- Program Dairesi
- Teknik Daire
- Radyo Dairesi
- Yayınlar ve Belgeleme Dairesi
- Dış İlişkiler Bölümü

[130] 1986 tarih ve 1067 sayılı İletişim Özgürlüğü Hakkında Yasa (RTÜK Uluslar arası İlişkiler Dairesi Başkanlığı Gayri Resmi Çeviri)

[131]

### 3.4.1.2. CSA'nın Bağımsızlığı

Görsel işitsel iletişimin özgürlüklerle olan doğrudan ilişkisi nedeniyle öncelikle bu alanda faaliyet gösteren idari merciin anayasal bir zemininin bulunup bulunmadığına bakmak faydalı olacaktır. Fransız Anayasa Konseyine göre; *"Kablo ağı üzerinden kamunun kullanımına sunulan radyo ve televizyon hizmetlerinin işletilmesine ilişkin, iletişim özgürlüğü için önemli olan, izin verme yetkisi konusunda Yürütmeden bağımsız bir idari otoritenin görevlendirilmesi kamu özgürlüğünün kullanılması açısından temel bir güvence sunar."* Burada Anayasa Konseyi bağımsız idari otorite ile özgürlükler arasındaki güçlü ilişkiye vurgu yapmakla birlikte, görsel işitsel iletişim alanında yetkilendirilecek olan kuruluşun bağımsız idari otorite niteliği taşıması için bir zorunluluk öngörmemiştir. Anayasa Konseyi bu konunun yasa koyucunun takdirine bağlı olduğu yönünde bir görüşe sahiptir. Yasa koyucu ise Anayasa Konseyi'nin görüşlerine paralel olarak takdirini görsel işitsel alanda faaliyet gösteren düzenleyici kuruluşun bağımsız idari otorite olarak örgütlenmesi yönünde kullanmıştır. 1986 tarihli İletişim Özgürlüğü Hakkında Yasa'nın 3. maddesinin ilk bendine göre CSA (Conseil Superieur de laudiovisuel) "bağımsız otorite" olarak nitelendirmiştir.[132]

Ancak bir idari merciin bağımsız idari otorite olarak nitelendirilmesi onun bağımsızlığını tek başına garanti altına almaz. Onun için ilk önce CSA'nın organik anlamda bağımsız olup olmadığını değerlendirmek gerekir. Organik bağımsızlıkta ilk önce üyelerin seçim şekilleri ve sahip oldukları güvencelere bakmak gerekir. İletişim Özgürlüğü Hakkında Yasa'nın 4. maddesine göre dokuz üyeden oluşan CSA'nın üç üyesini Devlet Başkanı, üç üyesini Meclis Başkanı, üç üyesini de Senato atamaktadır. Bu atama şekli ülkenin en yüksek idari mercileri tarafından yapılması nedeniyle bağımsızlık anlamında eleştirilmektedir. Bununla birlikte asıl önemli konu üyelerin atandıktan sonra sahip oldukları güvencelerdir. Bu konuda İletişim Özgürlüğü

[132] H. Yılmaz, 2006, s.181-184.

Hakkında Yasanın 4. maddesi, görev süresi boyunca görevden alma yasağını ve görev sürelerinin yenilenmeyeceğini düzenlemektedir. Bu hükümlerin temel amacı üyelerin görev süresi boyunca kendilerini seçenlerin uygun görmedikleri kararları da alabilmelerini sağlamaktır.[133] Bununla bağlantılı olarak üyelikle bağdaşmayan işler, Yasanın 5. maddesinde belirtilmiştir. Bu maddeye göre; Görsel İşitsel Üst Kurul üyeleri kamu veya özel sektörde olsun herhangi bir profesyonel faaliyette bulunamaz. Kurul üyeleri, dolaylı ya da dolaysız olarak, görev icra edemez, görevlerine başlamadan önce yerine getirmiş oldukları hizmetler haricinde, ücret alamazlar. Bu yükümlülüklere riayet etmeyen kurul üyesi, üyelerinin üçte iki çoğunluğu ile karar veren kurul tarafından resen istifa etmiş sayılır. Görevleri süresince ve görevlerinin bitmesinden itibaren bir yıl boyunca, kurul üyeleri, kurulun bildiği ya da bilmesi gereken sorular hakkında, ya da görevini ifa ettiği sürece kendisine sunulmuş olduğu varsayılan sorular ile ilgili, her türlü kamu pozisyonu almaktan kaçınmalıdır.[134]

Yine İletişim Özgürlüğü Hakkında Yasa'nın 5. maddesi ile üyelere bağımsız hareket edebilmeleri için bir takım mali haklar tanınmıştır. Buna göre; Görsel İşitsel Üst Kurul üyeleri ile başkanı, karşılıklı olarak, skala dışı sınıflandırılmış olan devlet görevlilerinin üst iki kategorisine isabet eden bir maaşa eşit bir maaşa tabi tutulurlar. Görev sürelerinin bitiminde, Görsel İşitsel Üst Kurul üyeleri, maksimum bir yıllık bir süre boyunca maaşlarını almaya devam ederler. Bu arada, eğer ilgili kişiler, maaşlı bir faaliyete girerlerse, bir emeklilik ücreti alırlarsa ya da hâkimler veya memurlar tekrar görevlerine dönerlerse, maaş ödemeleri son bulur.

Fransa'da görsel işitsel iletişim alanındaki bağımsız idari otoritenin üyelerinin görev süresi boyunca görevden alınamamalarına ilişkin güvence yasal bir güvence niteliğinde olduğu için, yasa koyucunun istediği durumda bir yasayla bunların görevlerine görev süresi bitiminden önce son vermesi

[133] H. Yılmaz, 2006, s.185–186.
[134] 1986 tarih ve 1067 sayılı İletişim Özgürlüğü Hakkında Yasa (RTÜK Uluslar arası İlişkiler Dairesi Başkanlığı Gayri Resmi Çeviri)

mümkündür. Nitekim bunun bir örneği 1986 tarihli İletişim Özgürlüğü Hakkında Yasa yürürlüğe girdiğinde yaşanmıştır. O tarihe kadar görsel işitsel iletişim alanında yetkili bağımsız idari otorite olan CNCL'nin varlığına son verilmiş ve bunun yerine yeni bir bağımsız idari otorite olan CSA kurulmuştur. Yasa koyucu bunu yaparken görev süresi henüz bitmemiş olan CNCL üyelerinin görevlerine de son vermiştir. Bu durumun görsel işitsel iletişim özgürlüğüne aykırı olduğu iddiasıyla Anayasa Konseyi'ne aşağıdaki gerekçe ile başvurulmuştur:

*"1789 Beyannamesinin 11. maddesinde düzenlenen iletişim özgürlüğünün modern uygulaması görsel-işitsel iletişim alanına ilişkin anayasal ilkelerin işlerliğini sağlamakla görevli bir bağımsız idari otoritenin varlığını gerekli kılmaktadır. Bu tür bir yapının bağımsızlığı, yasa koyucunun üyelerin görevlerine süresinden önce son veremeyeceği anlamına gelir. Bu nedenle, yasanın, Görsel-İşitsel İletişim Yüksek Otoritesi'nin (Haute autorite de la communication audiovisuelle) üyelerinin görevini sona erdiren… Maddeleri anayasal gereklerle çelişmektedir."*

Anayasa Konseyi bu iddiayı reddetmiştir. Anayasa Konseyi kararında;

*"Yasa koyucu, Anayasanın 34. maddesinde sınırları çizilen alanda, durum gerekli kıldığında, her zaman bir önceki yasada değişiklik yapmak veya bunu yürürlükten kaldırıp yerine yenisini koymak olanağına sahiptir. Anayasal değerlerin gerçekleştirilmesi açısından yasa koyucunun yeni yöntemlerin benimsenmesi, artık yararsız görülen hükümlerin kaldırılması ve değiştirilmesi konusunda takdir yetkisi vardır…29.07.1982 tarih ve 82–652 sayılı Yasanın 12. maddesi ile kurulan Görsel-İşitsel İletişim Yüksek Otoritesinin yerine Özgürlükler ve İletişim Ulusal Komisyonu'nun (Commission nationale de la communication et des libertes) kurulması, tek başına, anayasal gereklerden olan yasal güvencelerin ortadan kalkması sonucunu doğurmaz. O halde yasa koyucu herhangi bir kural veya anayasal ilke ile bağlı olmaksızın kendi tercihine bağlı olarak onun yerine bir başkasını*

*koymak üzere Görsel-İşitsel İletişim Yüksek Otoritesinin üyelerinin görevine son verebilir."* diyerek itirazı yerinde görmemiştir.[135]

Bu noktada bağımsızlık ve tüzel kişiliğe sahip olmak arasındaki ilişkiye değinmek gerekirse Fransa'da genel olarak bağımsız idari otoritelerin tüzel kişiliği yoktur. Buna rağmen bağımsız idari otoriteler tüzel kişiliğe sahip idari kuruluşlara oranla daha geniş bir hareket serbestliğine sahiptir. CSA' nın da bir bağımsız idari otorite olarak tüzel kişiliği yoktur. Fransa'da tüzel kişiliğe sahip olmayan bağımsız idari otoritelerin işlemleri üzerinde herhangi bir vesayet yetkisi de bulunmamaktadır. Burada asıl önemli nokta CSA üzerinde herhangi bir hiyerarşi yetkisinin bulunup bulunmadığıdır. İletişim Özgürlüğü Hakkında Yasa CSA'yı her hangi bir kişi, kurum ya da kuruluşun hiyerarşi yetkisi altında göstermemektedir. Ancak yasa hiyerarşi yetkisi konusunda CSA'ya herhangi bir istisna da tanımamaktadır. Yani yasa bu konuyla ilgili herhangi bir hüküm içermemektedir. Ancak buna rağmen CSA'nın işlemleri üzerinde herhangi bir hiyerarşi yetkisi kullanılmamaktadır. Bu durum yasada CSA'nın bağımsız otorite olarak belirtilmesinin doğal bir sonucudur.[136]

CSA giderleri, devlet bütçesinden ayrılan ödenekle karşılanmaktadır. Yıllık finans hesabı hazırlanırken CSA, ihtiyaç duyduğu krediyi bildirmekte, söz konusu kredi devlet bütçesine kaydedilmekte ve devlet bütçesinden ödenek ayrılmaktadır (30 Eylül 1986 tarih ve 86–1067 numaralı İletişim Yasası, Madde 7). CSA'nın giderlerinin devlet bütçesinden karşılanması konseyin mali bağımsızlığı açısından tartışma konusudur (bkz. Tablo 3,1).

### 3.4.1.3. CSA'nın Görev ve Yetkileri

Fransa'da yayıncılıkla ilgili birtakım kuralları hükümet doğrudan koymaktadır. Örneğin kamusal radyo ve televizyonlar için reklamcılık

[135] H. Yılmaz, 2006, s.186-187.
[136] a.g.e., 2006, s.188.

kuralları, film yayınları ve sinemanın gelişmesine katkı, program üretimi ve dağıtımı ile ilgili, özel radyo ve televizyonlar için de çoğulculuk, dürüstlük, eğitime ve kültüre katkı gibi kurallar belirlemiştir. Bunun dışındaki düzenlemeler CSA'ya bırakılmıştır.[137]

CSA'nın özellikle radyo ve televizyonlarla ilgili çok geniş yetkileri bulunmaktadır. Yeni bir televizyon istasyonu kurulacağı zaman CSA eğitim ve kültür programlarına ayrılacak zaman, reklam süreleri, yerli film ve Fransız müziği yayınları için yeni istasyonların uyması gereken kuralları içeren "yükümlülükler belgesi" adı verilen bir belge hazırlamaktadır. İletişim Özgürlüğü hakkında Yasanın 28. maddesinde yayıncılar ile CSA arasında imzalanan bu sözleşmenin esasları düzenlemiştir. Buna göre, sözleşme imzalanırken hizmetin verildiği coğrafi alan ve reklâm piyasasında hedeflenen pay göz önünde bulundurularak özel hükümler getirilmektedir. Genel olarak sözleşmelerde yer alacak konular ise şunlardır:[138]

- Programların süresi ve niteliği,
- Orijinalinde Fransızca olan ve ilk defa yayımlanacak olan görsel işitsel yapımların yayınlar içindeki oranı ile yayımcının bu tür programların yayım hakkı için ayıracağı gelir payı,
- Orijinal Fransız filmlerinin yayım hakkı için ayrılacak olan gelir payı,
- Fransızca ve yerel dillerdeki müzik yayınlarının yayın akışı içindeki oranı (bu oran % 40'tan fazla olamaz)
- Fransız dilinin korunması, eğitsel ve kültürel programlar ile sanatsal ifadenin gelişimini sağlayacak yayınlar,
- Kültürel, eğitsel ve tüketicinin korunmasına yönelik eylemlere katkıda bulunma,
- Bilimsel, teknik ve endüstriyel kültürün gelişimine katkıda bulunma,
- İşitsel engellilerin yayınlara erişimini kolaylaştıracak yayın teknikleri,

[137] J. Sarmaşık, 1993, s.73-74

[138] Gamzehan Öztürk, *Radyo Televizyon Alanında Düzenleme Denetleme Ve Kontrol RTÜK Ve Dünyada RTÜK Benzeri Kuruluşlar*, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Radyo Televizyon Ve Sinema Anabilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Erzurum – 2008, S.121-122

- Yapımcıların bağımsızlığının yayıncıya karşı korunması,
- Yayımların yurt dışından da alınmasının sağlanması,
- Film endüstrisine katkıda bulunma,
- Yeniden iletim vs. olarak sıralanmıştır.

CSA yeni kanalı işletmeye aday olanlar arasından uygun gördüğüne kanalı verdikten sonra yapılan yayınları sürekli olarak izlemekte ve yayınlarda yükümlülükler belgesine aykırı bir durum tespit ettiğinde yaptırım yoluna başvurmaktadır. CSA'nın bunun dışında yayın izni süresini kısaltmak veya geri almak, para cezası vermek, başsavcılığa başvurarak kovuşturma isteme gibi yetkileri de vardır. Ayrıca kamusal radyo ve televizyonların genel müdürlerini seçmek, özel radyolara verilecek frekansları belirlemek gibi görevleri de vardır.[139] CSA'nın görev ve yetkileri maddeler halinde şu şekilde sıralanabilir:[140]

- Frekans planlaması yapmak; ulusal, bölgesel, yerel radyo ve televizyon kuruluşlar ile kablolu TV kuruluşlarına frekans tahsis etmek.
- Yayın izni vermek,
- Yayın izleme yöntemiyle radyo ve televizyonların yayınlarını takip edip, yayınların yasalara uygunluğu, insan onuru ve kamu düzenine saygı, çocukların ve gençlerin korunması, çoğulculuğun sağlanması gibi program içeriğine ilişkin yükümlülüklerin yerine getirilmesini denetlemek,
- Düzenlemelere uyulmadığında yaptırımlar uygulamak,
- Yayıncılıkla ilgili yasa tasarıları, frekanslar, kamusal radyo ve televizyonların izin şartlarının düzenlenmesi gibi konularda Hükümete, Meclis ve Senato Başkanlarına görüş bildirmek,
- Kamusal radyo ve televizyonlarının (Radio France, RFI, RFO, France 2, France 3, France 5), Film Sınıflandırma Komisyonu'nun ve Ulusal

[139] J. Sarmaşık, 1993, s.74.
[140] Hülya Öztekin, Radyo Ve Televizyon Alanının Düzenlenmesi Ve Denetlenmesinde Yeni Eğilimler Ve Yönelimler, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Radyo Sinema Televizyon Anabilim Dalı, Yayımlanmamı Yüksek Lisans Tezi, 2007, Kayseri s.91-92.

Frekans Ajansı'nın (Agence Nationale des Frequences) yöneticileri ile Yayıncılık Teknik Komisyonu'nun (Comités Techniques Radiophoniques) üyelerini atamak,

- Seçim dönemlerinde uyulacak kuralları belirlemek,
- Ulusal televizyon şirketlerinin program üretimini, yükümlülüklerini, program ve reklam kotalarını içeren mali durum bildirilerini hazırlayıp, bunları La Lettre isimli aylık bültende ve yıllık raporlarda yayınlamak,
- Kamuoyu araştırmaları yapmak ve yaptırmak,
- Fransa'yı uluslar arası platformda yayıncılıkla ilgili konularda temsil etmek.

#### 3.4.1.3.1. CSA'nın İzin Yetkisi

Yukarıda da belirtildiği üzere Fransa'da yayın izni belli bir sözleşme dâhilinde verilmektedir. 86–1067 sayılı İletişim Özgürlüğü Hakkında Yasanın 28. maddesinin 1. fıkrası frekans kullanarak yayım hizmeti verecek olanlara frekans kullanma izninin CSA ve yayıncı arasında imzalanacak bir sözleşme ile verileceğini hükme bağlamıştır. CSA bu sözleşmeyi Devlet adına imzalamaktadır. Kamu yayım şirketleri ise CSA ile bu tür bir sözleşme imzalamaz. Frekans kullanma izni tek taraflı bir işlem olsa da iznin kullanım şartları sözleşme özelinde belirlenmektedir.[141]

Avrupa İnsan Hakları Komisyonu'nun kararlarına uygun olarak, Fransa'da görsel işitsel iletişim alanında yayın yapmak üzere frekans kullanma izni yalnız tüzel kişilere verilmektedir. 86–1067 sayılı İletişim Özgürlüğü Hakkında Yasanın 30. ve 30–1 maddesine göre; ulusal ölçekte karasal frekansları kullanarak yayın yapma izni, ticari şirketlere verilmiştir. Bunun dışında yasada sayılan niteliklere sahip, lisans talepleri için, yerel yönetimlerin kurdukları karma sermayeli şirketler, yine yasada sayılan tüzel

[141] H. Yılmaz, 2006, s.194

kişiliğe sahip birlikler ve teşekküller, kültürel alanda faaliyette bulunan kamu teşebbüsleri yayın izni talebinde bulunabilirler.[142]

Yayın yapmaya elverişli frekansların tahsisi ya da bunların kullanılmasına izin verilmesi sürecinin temelinde frekans planı yer almaktadır. Frekans planı tespit işlemidir ve izin verilmesi sürecinde hazırlık işlemleri arasında yer alır. Fransa'da frekans planını hazırlama yetkisi CSA'ya ait değildir. 86–1067 sayılı İletişim Özgürlüğü Hakkında Yasanın 21. maddesine göre Başbakan CSA'nın da görüşünü alarak hangi frekansların kamu yayıncılarına ayrılacağına, hangilerinin de CSA tarafından özel yayıncılara tahsis edileceğine karar verir. Frekans planlamasında tek söz sahibi olmayan CSA frekansların tahsisi konusunda ise tek söz sahibidir. Yayın izinleri, eşit muamele ve serbest rekabet ilkeleri içerisinde yasa koyucunun çizdiği kalın sınırlar içerisinde belirlenen özel bir usulle verilir.[143]

İletişim Özgürlüğü hakkında Yasa'nın 29. maddesi, CSA'nın daha önce belirlenmiş olan coğrafi bölgeler ve hizmetler için uygun olan frekansların listesini, adaylara davet niteliğinde yayınlayacağını öngörmüştür. Yine aynı maddeye göre ilan üzerine yapılan başvurularda, sunulması düşünülen hizmetin amacı ve genel nitelikleri; başvuranın kullanmaya niyetli olduğu frekans ve frekanslara ilişkin yayın tekniği; öngörülen yayın maliyetleri, elde edilecek gelirlere ilişkin bilgiler; sermayenin kaynağına ilişkin bilgiler, yönetim kadrosunun listesi ve yönetim organlarının teşekkül biçimi belirtilmelidir. Başvuru süresinin sonunda, başvurusu kabul edilebilir nitelikte olanların listesi, CSA tarafından karara bağlanır. CSA, çoğulcu bir iletişim ortamı oluşmasını göz önünde bulundurarak yapılan başvuruları kamu yararı, rekabet koşulları ve yayın türlerini gözeterek frekans kullanma iznini almaya ehil olan yayıncılara izin verir. Ayrıca CSA, izin verirken başvuru yapanların

[142] H. Yılmaz, 2006, s.199
[143] H. Yılmaz, 2006, s.203

iletişim sektöründeki deneyimlerine, sermaye yapısının hizmetin sürekliliği açısından yeterliliğine de dikkat eder.[144]

#### 3.4.1.3.2. CSA'nın Yaptırım Yetkisi

Görsel işitsel iletişim alanındaki bağımsız idari otoritelerin en önemli özelliklerinden biri de yayın ilkeleri ya da öngörülen yükümlülüklere uymayan yayıncılara, aşamalı olarak ağırlaşan bazı yaptırımları uygulama yetkisine sahip olmalarıdır. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin görsel işitsel iletişim alanındaki düzenleyici ve denetleyici otoritelerin bağımsızlığı ve işlevine ilişkin tavsiye kararında, yayıncıların yükümlülüklerini yerine getirmemeleri halinde düzenleyici ve denetleyici otoritelerin, yasayla belirlenen sınırlar içinde yayıncıya karşı yaptırım uygulayabileceği belirtilmiştir.[145]

Fransa'da yayın lisans izni verme yetkisini elinde bulunduran CSA, kanalın yayına başlamasından sonra yayınları dikkatle izleyerek yükümlülükler belgesindeki şartlara uyulup uyulmadığını takip etmektedir. Buradaki yükümlülüklerden herhangi birine uyulmadığı tespit edildiğinde CSA, öncelikle kanalı uyarmaktadır. Daha sonraki aşamada ise cevap hakkı kullandırma, para cezası, yayın durdurma, lisans süresini kısaltma ya da lisansı tümüyle geri alma gibi yaptırımlar uygulayabilmektedir.[146] Ancak kamu yayıncıları söz konusu olduğunda, CSA'nın para cezası verme, yayın izninin kısaltılması ve yayın izninin geri alınması gibi yaptırımlar uygulama yetkisi yoktur. CSA sadece kanalın yönetim kuruluna yapmış olduğu gözlemleri bildirir. Bunun dışında standartlardan aşırı bir sapma varsa kamu yayıncısını uyarma ve bu uyarıyı yayınlama yetkisi vardır. Fransa'da 86-1067 sayılı İletişim Özgürlüğü hakkında yasa'nın 42. maddesinde ticari yayıncılarla ile ilgili olarak, CSA'nın uygulayabileceği yaptırım türleri şu şekilde sıralanmaktadır:

[144] H. Yılmaz, 2006, s.204-205.
[145] A.g.e., s.211.
[146] www.epra.org.

- CSA yükümlülükler belgesindeki şartlara uymayan yayıncıyı öncelikle uyarır.

- Uyarı verdikten sonra, lisansı işletmesini veya program hizmetinin bir bölümünü bir ay veya daha uzun bir süreliğine durdurabilir;

- Lisansın verilme süresini bir yıldan daha az bir süreye indirebilir;

- Kuralların ihlal edilmesi bir ceza gerektiren suç oluşturmuyorsa, lisansın veya program hizmetinin bir bölümünün durdurulmasının yanında eğer gerekliyse, para cezası verebilir (en fazla cironun yüzde 3'ü veya tekrarlanan bir suç için yüzde 5);

- Lisansı geri çekebilir;[147]

Parasal cezanın miktarı, meydana gelmiş olan ihlalin ağırlığına göre yayıncının bir yıllık net cirosunu %3'ünü aşmayacak şekilde belirlenir. Bu maksimum ceza, aynı yükümlülüğün tekrar ihlali durumunda % 5'e yükseltilir. Lisansın verilme süresi azaltıldığı, lisansın geri alındığı veya para cezası verildiği (lisans durdurulsa da durdurul masada), durumları kapsayacak özel bir prosedür oluşturulmuştur. Bu tür durumlarda Devlet Konseyi'nin (Conseil d'Etat) Başkan Yardımcısı Hükümetin hukuk bölümünün bir üyesini konuyu incelemek ve bir rapor hazırlamak üzere atar. Devlet Konseyi'nin temsilcisi CSA'nın müzakerelerinde yer alır ve sözlü yorumlar yapabilir. Anayasa Mahkemesi, Devlet Konseyi üyesinin bulunmasının savunmanın haklarını koruduğu görüşündedir. Ancak, ceza verilip verilmemesi (yaptırım uygulanıp uygulanmaması) kararı CSA tarafından alınır. [148]

---

[147] Serge Robillard, Television İn Europe: Regulatory Bodies, Aktaran, Şükrü Sim, Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türkiye'de Özel Televizyon Yayıncılığı Ve RTÜK Olgusu, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Radyo Televizyon Sinema Ana Bilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 2006, s. 48

[148] Serge Robillard, Television İn Europe: Regulatory Bodies, Aktaran, Şükrü Sim, Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türkiye'de Özel Televizyon Yayıncılığı Ve RTÜK Olgusu, İstanbul Üniversitesi

Tablo 3.1. CSA'nın Yapısı

| | |
|---|---|
| **Ülke** | FRANSA |
| **Düzenleyici Otoritenin Adı** | CSA (Conseil Superieur De L'audiovisuel)Görsel – İşitsel Yüksek Konseyi |
| **Kuruluş Tarihi** | 1989 |
| **Yetki Alanları** | Radyo, TV, Kablo TV, Uydu Yayını |
| **Üye Sayısı** | 9 üye |
| **Üyelerin Seçim Şekli** | Görsel ve işitsel hizmetler üst Kurulu, Cumhurbaşkanı kararnamesi ile seçilmiş olan dokuz üyeden oluşmaktadır. Üç üye Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir, üç üye Meclis Başkanı tarafından belirlenir ve üç üye de Senato Başkanı tarafından belirlenir |
| **Üyeler Görevden Alınabilir mi ?** | Evet |
| **Kim Tarafından Görevden Alınır?** | Görsel İşitsel Yüksek Konsey'in kendi kararıyla |
| **Görevden Alınma Nedeni** | Üyelikle bağdaşmayan bir görev veya uğraş üstlenen üye, kurulun üçte iki çoğunluğunun oyuyla görevden alınır. |
| **Üyelerin Görev Süresi** | 6 yıl |
| **Tekrar Atanma** | Hayır |
| **Bağımsızlık ve Özerklik Statüsü** | Kurul hiçbir kişi ve kurumdan talimat almamaktadır. Kararlarında tam bir serbestlik vardır, mahkeme kararları hariç |
| **Mali Kaynakları** | Devlet Bütçesi |
| **Temel Yaptırımlar** | Uyarı<br>Kamuoyuna duyuru<br>Program hizmetlerinin geçici süreyle durdurulması<br>Para cezası<br>Lisansın iptali |
| **Kararları İtitaza Açık Mı?** | Evet - Yargı |

Sosyal Bilimler Enstitüsü Radyo Televizyon Sinema Ana Bilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 2006, s. 48-49

### 3.4.2. İngiltere: "OFCOM" (Office of Communication)

İngiltere'de radyo televizyon yayıncılığı da siyasi ve sosyal yapısının kendine özgü oluşu gibi diğer ülkelerden ayrı bir gelişme seyri izlemiştir.[149] Özel radyo televizyon yayıncılığının diğer Avrupa ülkelerine göre daha erken başladığı İngiltere'de bu alanda faaliyet gösteren düzenleyici kurulun oluşturulması da daha erken olmuştur. İngiltere'de yayıncılıkla ilgili düzenleyici kuruluşlar televizyon alanında tam 4 kez isim değiştirmiş ve farklı kurullar oluşturulmuştur.

İngiltere'de kurumsal anlamda yayıncılık alanını ilk düzenleme girişimi 1954 yılında ticari televizyon yayınlarının başlaması kararı alınmasıyla gündeme gelmiştir. Bu yıl çıkarılan Televizyon Yasası'yla bir taraftan ticari televizyon yayınlarına izin verilirken diğer taraftan da bu yayınları düzenlemek ve devamlılığını sağlamak üzere ilk düzenleyici kurul olan "Bağımsız Televizyon Otoritesi (ITA/Independent Television Authority)" oluşturulmuştur. Bu yasayla ITA kamu yayınları (BBC) dâhil tüm yayınları, programlar yayınlanmadan önce (a priori) denetleme yetkisi ile donatılmıştır.[150]

Yaklaşık 20 yıl süren ITA'nın düzenleme ve denetleme görevi 1973'te çıkarılan "Yayıncılık Yasası (Broadcasting Act) ile son bulmuştur. 1973 yılında çıkarılan bu yasa ile ITA yerine Bağımsız Yayın Otoritesi (Independent Broadcasting Authority – IBA) kurulmuş ve ticari radyo yayınları yapma olanağı da ilk kez tanınmıştır. IBA'ya yayınları, tıpkı ITA gibi önceden denetleme yetkisi verilmiştir. IBA'nın yayın kuruluşları üzerinde çok güçlü ve tek yaptırım yetkisi bulunmaktadır. IBA'ya, yayın kuruluşlarının

[149] Hüseyin Avsallı, Radyo *ve Televizyon Üst Kurulu,* İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 1997, s.33
[150] H. Öztekin, 2007b, s.77

sadece yayın izinlerini iptal yetkisi verilmiştir. IBA'nın bu ağır yaptırım yetkisi basın özgürlüğü açısından tartışma konusu olmuştur.[151]

İngiltere'de yayıncılık alanında faaliyet gösteren bir başka kurul ise 1984 yılında ülkedeki kablo tv alanını düzenlemek üzere kurulan "Kablo Otoritesi (Cable Authority )" olmuştur. Bir başkan ve 6 üyeden oluşan Cable Authority'ye kablolu şebekelerin kurulması ve denetlenmesi görevi verilmiştir.[152]

1990 yılında yürürlüğe giren yeni Yayıncılık Yasası'yla IBA ile Cable Authority ortadan kaldırılarak yerine "Independent Television Commission (ITC)" isimli yeni bir düzenleyici üst kurul oluşturulmuş ve ülkedeki her türlü televizyon yayıncılığını düzenleme ve denetleme görevi bu kurula verilmiştir. ITC, bir başkan, bir başkan yardımcısı ile Kültür Bakanı tarafından atanan 8 ila 10 üyeden oluşturulmuştur.[153] ITC kendisinden önceki denetim kurulu IBA'dan farklı olarak yalnızca televizyon yayınlarından sorumlu kılınmış, radyo yayınlarını denetlemek amacıyla ikinci bir otorite olan "Radyo Otoritesi (RAU)" kurulmuştur. Bu iki kurum arasındaki bir başka büyük farklılık ise denetim yöntemi açısından olmuştur. IBA yayınları henüz programlar yayınlanmadan önce denetlerken ITC' ye bu yetki verilmemiştir.[154]

Bu kurulların yanı sıra İngiltere'de yayıncılık alanında iki kurul daha görev yapmıştır. Bunlardan ilki olan "BCC (Broadcasting Complaints Commission)" dinleyici ve izleyiciler adına televizyon yayınları içerisindeki zararlı içerikler hakkında yıllık raporlar hazırlamak, izleyicilerden gelen şikâyetleri değerlendirmek ve kamuoyunun görüşlerinin yansıtacak bağımsız araştırmalar yapmakla görevlendirilmiştir. Diğer bir üst kurul olan "BSC (Broadcasting Standards Council)" ise, programlardaki şiddet ve seks

[151]Şükrü Sim, *Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türkiye'de Özel Televizyon Yayıncılığı Ve RTÜK Olgusu,* İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Radyo Televizyon Sinema Ana Bilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 2006, s. 22
[152] Y. Giritli İnceoğlu, 2004, s.265
[153] S. Öksüz, 2003, s.20
[154] Bülent Çaplı, Televizyon ve Siyasal Sistem, İmge Kitabevi, 2. Baskı, Ankara 2001, s. 93

unsurunu inceleyerek ahlaki değerlere uygunluğu konusunda görüş bildiren, yayıncılık konusunda standartlar belirleyen, bu standartları doğrultusunda halktan gelen şikâyetleri değerlendiren bir kuruluştur.[155]

Teknolojinin hızla gelişmesi, yayıncılık, bilişim ve telekomünikasyon hizmetlerinin giderek bütünleşmesine yol açmıştır. Yakınsama adı verilen sektörler arasındaki bu bütünleşme sonucu, İngiltere'de 2003 yılında iletişim alanında faaliyet gösteren bütün düzenleyici kurullar "Office of Communication (OFCOM)" adı verilen yeni kurulun çatısı altında toplanmıştır. Böylelikle telekomünikasyon alanındaki çok başlılık ortadan kaldırılmıştır. OFCOM hem görsel işitsel yayınları hem de telekomünikasyon alanını denetleyen ve düzenleyen bir kurul olarak bünyesinde "ITC (The İndependent Television Commission)", "BSC (The Broadcasting Standarts Commission)", "OFTEL (The Office Of Telecommunications)", "RAU (The Radio Authority)" ve "RA (The Radiocommunications Agency)"' nın görev ve yetkilerini toplamıştır.[156]

#### 3.4.2.1. OFCOM'un Yapısı

OFCOM, biri kurul başkanı olmak üzere dokuz üyeden oluşur. Üyelerin 6 tanesi Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Kültür, Medya ve Spor Bakanlığı tarafından atanırken, diğer 3 üye bu 6 üye tarafından seçilmektedir. Bu 3 üyeden birisi idarecidir, diğer ikisi OFCOM çalışanları arasından seçilmektedir. En az ayda bir kez toplanan komisyonun üyeleri beş senelik bir dönem için seçilirler. OFCOM başkanının görev süresi de 5 senedir **(**Bkz tablo 3.2).

Diğer ülkelerdeki benzer düzenleyici kurullarla kıyaslandığında OFCOM'un oldukça farklı bir yapısı vardır. OFCOM'un Yönetim Kurulu

[155] H. Öztekin, 2007b, s.79.
[156] Ş. Sim, 2006, s. 24.

olarak nitelendirilebilecek 9 üyeli kurulun esas görevi, OFCOM'un genel sorumluluklarını yerine getirip getirmediğini ve gelir giderlerini denetlemektir. Bu yönetim kurulu dışında OFCOM'un görevleri şu alt birimler aracılığıyla yürütülmektedir:

**Yürütme Kurulu:** OFCOM'un organizasyonundan sorumlu olan kurul, idari ve finansal kararlar alır.

**Politika Kurulu:** OFCOM'un faaliyetlerine ilişkin politikalar üretir.

**Çalışma Kurulu:** Yönetim Kurulu'ndan aldığı yetkiyle OFCOM'un çalışmalarını yürütür ve çalışmalarla ilgili olarak Yönetim Kurulu'na rapor verir.

**Kıdemli Yöneticiler Grubu:** OFCOM'da liderlik rolü üstlenebilecek, OFCOM'u dışarıda temsil edebilecek nitelikteki kıdemli üst düzey yöneticilerden oluşan bir tür danışma kuruludur. Karar alma yetkisi yoktur.

Yukarıda adı geçen birimlerin yanı sıra OFCOM'da çeşitli işlerden sorumlu alt komisyonlar ve danışma kurulları görev yapmaktadır.

**OFCOM İçerik Komisyonu:** Radyo ve televizyonlar için kalite ve standartlara ilişkin ilkeler belirler.

**Kamu Radyoları Fon Heyeti:** Kamu radyolarının faaliyetleri için gerekli fonu oluşturur.

**İçerik Onay Komisyonu:** Bir alt komisyon niteliğindedir ve OFCOM'un içerikle ilgili görevlerini yerine getirir.

**Radyo Lisans Komisyonu:** Radyo lisanlarıyla ilgili bir komisyondur.

**Hakkaniyet Komisyonu:** Yayıncılıkla ilgili şikayetler ve hakkaniyet konularıyla ilgilenir.

**Seçim Komisyonu:** Radyo ve televizyonlardaki seçim yayınlarıyla ilgili izin, yayınların sıralaması ve süresi gibi konularla ilgilenen bir komisyondur.

**Denetleme Komisyonu:** Yönetim Kurulu adına, OFCOM hesapları ve raporlarının doğruluğunu, OFCOM'un iç kontrol sisteminin etkililiğini kontrol ve takip eder.

**Ücret Komisyonu:** Yürütme Kurulu üyelerinin ücretleri, çalışma koşulları, çalışma sürelerinden sorumlu bir alt komisyondur.

**İdari Olmayan Üyeler için Ücret Komisyonu:** OFCOM Yönetim Kurulu'nun idari olmayan üyelerinin ücretlerinden sorumlu bir alt komisyondur.

**Tüketici Heyeti:** Tüketici çıkarlarıyla ilgili danışma kuruludur.

**Yaşlı ve Özürlüler Danışma Kurulu:** Yaşlı ve özürlü insanların fikirleri ve çıkarlarıyla ilgili danışma kuruludur.

**Uluslar için Danışma Kurulu:** İskoçya, Galler, Kuzey İrlanda ve İngiltere'nin çeşitli bölgelerindeki farklı ulusların temsili için oluşturulmuş bir danışma kuruludur.

**OFCOM Spektrum Danışma Kurulu:** Spektrum yönetimi konusunda görevli bir danışma kuruludur.

#### 3.4.2.2. OFCOM'un Görev ve Yetkileri

İngiltere'deki telekomünikasyon alanının tamamını denetlemek ve düzenlemekle görevli olan OFCOM, bu görevini yerine getirebilmesi için oldukça geniş yetkilerle donatılmıştır. OFCOM'un programlar ve piyasadaki rekabet üzerinde denetim yetkisi vardır. Ulusal, bölgesel, yerel düzeyde ticari yayın kuruluşları; ulusal ve bölgesel düzeyde kamu yayın kuruluşları ile ulusal düzeyde diğer telekomünikasyon hizmetlerini denetleme yetkisi olan OFCOM'un, frekans tahsisi yapma ve lisans verme görevleri de vardır. OFCOM, ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde karasal analog ve karasal dijital yayın yapan yayın kuruluşlarına; ulusal düzeyde uydudan analog ve dijital yayın yapan yayın kuruluşlarına; bölgesel düzeyde analog ve dijital kablo yayıncılarına; yine ulusal, bölgesel ve yerel düzeyden bütün radyo yayıncılarına lisans vermektedir. Ayrıca OFCOM, uyarı, cevap hakkı, para

cezası, lisans süresini kısaltma, lisans iptali gibi yaptırımlara sahiptir. OFCOM tarafından hazırlanan yıllık raporlar, kuruldan sorumlu bakanlıklara düzenli olarak sunulur.[157]

OFCOM'un 6 alanda spesifik görevleri vardır :[158]

- Elektromanyetik dalgaların en uygun ve elverişli şekilde kullanılmasını sağlamak.
- Birleşik Krallığın her tarafında elektronik iletişim hizmetlerine ulaşılabilmesini sağlamak.
- Kaliteli ve ilgi çekici radyo ve televizyon hizmetlerinin geniş alanlara yayılmasını sağlamak.
- Yayıncılıkta çoğulculuğu korumak.
- Saldırgan ve zararlı yayınlara karşı seyircileri korumak üzere yeterli uygulamalar geliştirmek.
- Haksızlıklara ve özel alana saldırılara karşı seyircileri korumak üzere yeterli uygulamalar geliştirmek.

OFCOM'un düzenleme ilkeleri ise şöyledir :[159]

- OFCOM, açık bir şekilde ifade edilmiş ve yıllık planlarda halk tarafından da yeniden incelenmiş resmi amaçlar doğrultusunda düzenleme yapar.
- OFCOM, pazarın tek başına gerçekleştiremeyeceği kamusal amaçları gerçekleştirmek için devreye girer.
- OFCOM, görüşme ve kararlardaki müdahalelerinin kanıtlara dayanan, orantılı, tutarlı, sorumlu ve açık olmasını temin etmek için çaba gösterir. Sürekli pazar araştırmaları yaparak, teknolojik gelişmelerde öncü olmak için çalışır.

[157] H. Öztekin, 2007b, s.80
[158] (http://www.ofcom.org.uk/about/what-is-ofcom/statutory-duties-and-regulatory-principles/) Erişim: 27/05/2011
[159] (http://www.ofcom.org.uk/about/what-is-ofcom/statutory-duties-and-regulatory-principles/) Erişim: 27/05/2011

Tablo 3.2. OFCOM'un Yapısı

| | |
|---|---|
| **Ülke** | İngiltere |
| **Düzenleyici Otoritenin Adı** | OFCOM (Office of Communications) |
| **Kuruluş Tarihi** | 2003 |
| **Yetki Alanları** | Tüm telekomünikasyon piyasaları |
| **Üye Sayısı** | 9 üye |
| **Üyelerin Seçim Şekli** | Kültür, Medya ve Spor Bakanı ve Sanayi ve Ticaret Bakanı (6 üye) , Bakanların seçtiği 6 üyenin seçtiği 3 üye |
| **Üyeler Görevden Alınabilir mi ?** | Evet |
| **Kim Tarafından Görevden Alınır?** | Kültür, Medya ve Spor Bakanı ve Sanayi ve Ticaret Bakanı |
| **Görevden Alınma Nedeni** | Üyelikle bağdaşmayan haller söz konusu olduğunda |
| **Üyelerin Görev Süresi** | 5 yıl |
| **Tekrar Atanma** | Belirtilmemiş |
| **Bağımsızlık ve Özerklik Statüsü** | Tüzel Kişilik,<br>Hükümetten bağımsız<br>Parlamentoya karşı sorumlu |
| **Mali Kaynakları** | Yayın gelirleriyle orantılı olarak alınan lisans ücretleri (96.5), (Teknik araştırmalar için yapılan yardımların %2.75'i, kira, servis ücretlerinin v.b. %67) |
| **Temel Yaptırımlar** | Uyarı<br>Para cezası<br>Lisansın askıya alınması<br>Lisans iptali |
| **Kararları İtitaza Açık Mı?** | Evet - Yargı |

### 3.4.3. Amerika Birleşik Devletleri: FCC

ABD'deki yayıncılık sistemi, ülkenin benimsediği yönetimin ve ekonomik sistemin bir uzantısı olarak rekabete dayanan yarışmacı bir zemine oturmaktadır. Dolayısıyla Amerika Birleşik Devletleri'nde radyo ve televizyonların kurulması ve işletilmesi başlangıcından itibaren özel girişimcilerin elinde ticari bir faaliyet olarak devam etmiştir.[160].ABD'de radyo televizyon yayıncılığı her ne kadar özel sektör tarafından yapılıyorsa da bu yayınlar kamu yararı ilkesine uymak zorundadır ve bu ilkenin bir sonucu olarak radyo-televizyon yayınları devlet denetimi altındadır.[161] Bu ülkede devlet sadece genel teknik ve hukuki düzenlemeleri yapmakta, kurallara uyan herkes radyo ve televizyon istasyonları kurabilmekte ve işletebilmektedir.

ABD'de ilk önce radyo istasyonlarının denetimsiz olarak yayın yapmasıyla ortaya çıkan karmaşayı sona erdirmek için 1927 yılında "Federal Radyo Komisyonu (FRC)" kurulmuştur.[162] Daha sonra televizyon yayıncılığının gelişmesi ve bu alanda bir düzenlemeye ihtiyaç duyulması ile bu komisyonun yerini özerk, bağımsız kongreye karşı sorumlu FCC almıştır.[163] ABD'de yayıncılık alanını düzenlemek ve denetlemekle sorumlu kuruluş 1934 tarihli İletişim Kanunu ile kurulan "Federal Communication Commission (FCC)"dur.

#### 3.4.3.1. FCC'nin Yapısı

İletişim Yasası ile kurulmuş olan "Federal İletişim Komisyonu (FCC)" doğrudan Kongre'ye karşı sorumlu, bağımsız bir kuruldur. Federal İletişim Komisyonu, bütün ABD karasuları ve 50 eyaletteki televizyon, radyo, telgraf,

[160] Sacide Vural, Kitle İletişiminde Denetim Stratejileri, Özışık Matbaacılık, Ankara, 1994, s.44
[161] J. Sarmaşık, 1993, s.45.
[162] S. Öksüz, 2003, s.13.
[163] Ersan İlal, Radyo Hürriyeti Özerklik ve 1961 Anayasası, İÜHF Yayınları, İstanbul, 1972, s.73.

kablo ve uydu yayıncılığını düzenlemekle görevlidir. Başlangıçta yedi üyeden oluşan FCC'nin üye sayısı 1982 yılında biri başkan olmak üzere beşe indirilmiştir(Bkz. Tablo 3,3) Ağırlıklı olarak ticaret, hukuk, mühendislik ve iletişim alanlarında deneyimli ABD vatandaşı adaylar arasından beş yıllığına ABD Başkanı tarafından atanan ve Senato tarafından onaylanan üyelerden her yıl biri değiştirilmektedir.[164] Bu sayede komisyonun devamlılığı ve yenilenmesi sağlanmaktadır.

Görev süresi biten her üye yeniden atanma hakkına sahiptir. Üyeler İletişim cihazları yapımı veya satımı ile ve radyo-televizyon yayını ile uğraşan şirketlerle maddi çıkar sağlayacak ilişki içinde olamazlar. Komisyon üyelerinin siyasi partilere üye olmaları konusunda herhangi bir engel yoktur. Ancak Komisyon üyelerinin yalnızca üçü aynı siyasi partinin üyeleri olabilir. (Communication Act 1934, Sec. 4).

FCC'ye faaliyetlerini yürütebilmek için daire ve ofisler kurabilme yetkisi verilmiştir (Communication Act 1934, Sec. 4). Dairelerin lisans başvurularını değerlendirmek, şikâyetleri incelemek, soruşturmaları yürütmek, düzenlemeye yönelik programları ve kuralları geliştirmek ve uygulamak, duruşmalara katılmak gibi sorumlulukları vardır. Ofisler ise destek hizmeti vermektedir. Dairelerin ve ofislerin farklı işlevleri olmasına rağmen, düzenli olarak bir araya gelip ortaklaşa çalışmalar yürütmektedirler. FCC bünyesindeki daire ve ofislerin sayısı zaman zaman değişmekle birlikte bugün FCC 7 daire ve 10 ofis olarak hizmet yürütmektedir. FCC bünyesindeki dairelerin adları ve çalışma alanları şu şekildedir:

**Tüketici ve Hükümet İşleri Dairesi:** Komisyonun kamusal yüzü olarak hizmet veren bu daire, tanıtım ve eğitim kampanyalarıyla, tüketicilerin soru ve şikâyetlerini yanıtlayarak onları bilgilendir. Komisyonun çalışmaları, diğer devlet kurumlarıyla ilişkileri, programı ve politikalarıyla ilgili bilgileri kamuoyuna duyurur. Bu komite ayrıca acil durumlara hazırlık ve yeni

[164] H. Öztekin, 2007b, s.64.

teknolojilerin uygulanması gibi kritik konularda merkezi ve yerel hükümetlerle işbirliği ve ortaklık sürdürmektedir.

**Yürütme Dairesi:** İletişim Yasası ile FCC'nin uygulamaya koyduğu kurallarını uygulamaktan sorumludur. Bu daire tüketicileri korur, frekans spektrumunun verimli bir şekilde kullanılmasını sağlar, kamu güvenliğini korur ve rekabeti teşvik eder.

**Uluslararası Daire:** Lisans ve düzenleme fonksiyonları dâhil FCC'nin uluslararası telekomünikasyon ve uydu programları ve politikalarını yönetir. Dairenin ayrıca, yurt dışında rekabet yanlısı politikaları teşvik ve koordine etmek; uluslararası iletişim ve rekabet alanında ABD çıkarlarının savunmak gibi görevleri de vardır. Büro küresel bağlantılı, yüksek kaliteli, güvenilir ve birlikte çalışabilir bir iletişim altyapısı geliştirmek için çalışmalarına devam etmektedir.

**Medya Dairesi:** Amerika Birleşik Devletleri ve onu bölgelerinde radyo, televizyon, kablolu televizyon ve uydu televizyonunu kapsayan elektronik medya ile ilgili politika ve lisans programlarını önerir, geliştirir ve yönetir.

**Kamu Güvenliği ve Ulusal Güvenlik Dairesi:** Kamu güvenliğini ilgilendiren doğal afet, salgın, ya da terörist saldırısı gibi acil durumlarda müdahale kapasitesinin güçlendirilmesi için halka, mahkemelere, hastanelere, iletişim sektörüne ve hükümetin her kademesine destek sağlar.

**Kablosuz Telekomünikasyon Dairesi**: Her tür kablosuz iletişim ortam ve aracına ilişkin politikalar üretir; lisanslama dâhil düzenlemeleri yapar. Daire ayrıca frekans spektrumları için rekabetçi ihale uygular.

**Kablo Rekabet Dairesi:** Kablolu telekomünikasyonla ilgili amaç, program ve planlar geliştirir.

Ana hizmetleri yürüten yukarıdaki daireler yanında, yardımcı hizmetlerini yürüten ofisler ise şunlardır: İdare Hukuku Yargıçları 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.

#### 3.4.3.2. FCC'nin Bağımsızlık Sorunsalı

Düzenleyici kurulların bağımsızlıkları açısından en önemli konulardan biri kurul üyelerini atamaya yetkili merci ve atama yöntemidir. Yukarıda da belirtildiği üzere Federal İletişim Komisyonu'nun 5 üyesi Başkan tarafından atanmakta ve senato tarafından onaylanmaktadır. ABD'de sistem gereği halk tarafından seçilen Başkan'ın atadığı kurul üyelerinin, yine halkın seçtiği ve halk iradesini kullanmakla görevli senato tarafından onaylandığı dikkate alınırsa, kurul üyelerinin dolaylı olarak halkı temsil etme özelliğine sahip oldukları ve demokratik bir yöntemle seçildikleri söylenebilir.[165]

Ancak seçim yönteminin demokratik olmasının, kurulun bağımsızlığını tam olarak garanti altına aldığı söylenemez. FCC üyelerinin siyasi partilere üye olabilmeleri kurulun bağımsızlığı konusunda en çok tartışılan konu gibi gözükmektedir. Komisyonun bütün üyelerinin aynı partinin üyesi olması yasa koyucu tarafından engellenerek, kurul da çok seslilik sağlanmaya çalışılsa da beş FCC üyesinden üçünün aynı partiden olabilmesi, komisyon üyelerinin çoğunluğunun iktidar partisinden olma ihtimalini beraberinde getirmekte, bu da FCC'nin iktidarın uzantısı olabileceği izlenimi yaratmaktadır. Bu üyelerin başkan tarafından atandığı da düşünülürse, komisyon üyelerinin başkana olan bir sadakat duygusuyla hareket ederek iktidar eğilimli davranmaları söz konusu olabilmekte ve FCC bu konuda sıkça eleştirilmektedir.[166]

[165] S. Vural, 1994, s.45.
[166] S. Vural, 1994, s.45.

Mali finansmanını lisans ve ceza ücretlerinden karşılayan FCC'nin bu anlamda merkezi otoriteye bağımlı olmadığı görülmektedir.[167] Ancak kurul bütçesinin başkan tarafından onaylanması kurulun gerçekten bağımsız ve tarafsız bir kurul olup olmadığı yönündeki tartışmaları desteklemektedir.[168] Üyeleri ABD başkanı tarafından görevinden alınabilen FCC'nin iş ve eylemlerinde herhangi bir vesayet denetimi ise bulunmamaktadır. [169]

#### 3.4.3.3. FCC'nin Görev ve Sorumlulukları

FCC'nin temel görevi, makul bedeller karşılığında ülke halkına hızlı, verimli iletişim hizmetleri sağlamak üzere, ulusal telekomünikasyon ve yayıncılık politikasını belirlemek ve uygulamaktır. Kanunda yer alan şekliyle FCC'nin görev ve yetkileri şu şekildedir: Yayın türüne göre frekans bantlarını firmalara tahsis etmek, lisans vermek, enterferansı önlemek, yasa değişiklikleri hakkında görüş bildirmek, yönetmelikler hazırlamak, yayınların belirlenen kurallara uygun olup olmadığını denetlemek ve şikâyetlerin kabulü. Ayrıca FCC, iletişim alanında ülkeyi temsil etme ve Telekom Yasası gereği her iki yılda bir, medya işleyiş kurallarını gözden geçirme yetkilerine sahiptir. Özetle radyo televizyon, kablo, uydu yayıncılığı ve Telekomu kapsayan sorumlulukları vardır.[170]

##### 3.4.3.3.1. FCC'nin Yaptırım Yetkisi

1934 tarihli iletişim Kanunu, 1990 tarihli Televizyonda Çocuk Yayınları Kanunu, 1992 tarihli Kablo Televizyon Kanunu, 1996'da radyo televizyon

[167] S. Öksüz, 2003, s.15.
[168] Rivera-Sanchez, Milagros (2000), "Broadcast Regulation",'dan aktaran Hülya Öztekin*, "Radyo Ve Televizyon Alanının Düzenlenmesi Ve Denetlenmesinde Yeni Eğilimler Ve Yönelimler",* Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kayseri, 2007, s.64.
[169] S. Öksüz, 2003, s.14.
[170] S. Öksüz, 2003, s.15.

alanını Kennedy raporuna göre biçimlendiren “Telecommunication Act” ve daha sonraki yıllarda bazı maddeler üzerinde yapılan değişiklikler gereğince; FCC’nin uyarı, para cezası, yayın durdurma, lisans geri alma, karşı tarafa savunma hakkı tanıma gibi yaptırımları vardır. Yine FCC’nin radyo ve televizyon istasyonlarının yayın izinlerini sıklık sırasına göre şu nedenlerle iptal ettiği saptanmıştır:[171]

- Yanlı bilgilendirme,
- Bilgi verilmeden işletmenin el değiştirmesi,
- Yenilenme için başvuru yapmama,
- Teknik ihlaller,
- Reklâm ve yarışmalarda yolsuzluk,
- Yayın içeriğine ilişkin yükümlülüklerini, taahhütlerini yerine getirmeme,
- Mali şartlarda eksiklikler,
- Hakkaniyet kuralının ihlali,
- Yanlı haber,
- Sahte kayıtlar

FCC tarafından en sık cezaya neden olan eylemler ise şöyledir:

- Kayıtlarda eksiklikler,
- Yayın saatlerine ve belirlenen güne uymama,
- İzin yenileme başvurusunda gecikme,
- İzin verilmemiş girişimlerde bulunma,
- Teçhizat bakım ve ölçümlerinde ihmal,
- Teknik ihlaller

[171] S. Öksüz, 2003, s.15

Tablo 3.3. FCC'nin Yapısı

| | |
|---|---|
| **Ülke** | Amerika Birleşik Devletleri |
| **Düzenleyici Otoritenin Adı** | FCC (Federal Communication Commission) |
| **Kuruluş Tarihi** | 1934 |
| **Yetki Alanları** | Tüm Telekomünikasyon Piyasaları |
| **Üye Sayısı** | 5 üye |
| **Üyelerin Seçim Şekli** | Başkan tarafından seçilen 5 üye Senato tarafından onaylanmaktadır. |
| **Üyeler Görevden Alınabilir mi ?** | Evet |
| **Kim Tarafından Görevden Alınır?** | Senato |
| **Görevden Alınma Nedeni** | Üyelikle bağdaşmayan bir görev veya uğraş üstlenilmesi. |
| **Üyelerin Görev Süresi** | 5 yıl |
| **Tekrar Atanma** | Evet |
| **Bağımsızlık ve Özerklik Statüsü** | Kongreye karşı sorumlu, kararlarında bağımsız |
| **Mali Kaynakları** | Devlet Bütçesi |
| **Temel Yaptırımlar** | Uyarı, para cezası, yayın durdurma, lisans geri alma |
| **Kararları İtitaza Açık Mı?** | Evet - Yargı |

# DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
# BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE OLARAK
# RADYO VE TELEVİZYON ÜST KURULU

## 4.1. RTÜK'ün Kuruluşu

Türkiye'de 1990'lı yılların başına kadar radyo-televizyon yayıncılığı devlet tekelinde TRT aracılığıyla sürdürülmüştür. Ancak 90'lı yıllarla birlikte önce birkaç özel radyo yayını denemesi yapılmış, hemen ardından Magic Box adlı özel televizyon, yurt dışından ülkemize yönelik televizyon yayıncılığına başlamıştır. Bu ilk teşebbüslerin ardından, kısa bir süre içerisinde yüzlerce özel radyo ve televizyon istasyonu yayına başlamış, böylelikle görsel-işitsel yayıncılıkta tam bir kaos ortamı oluşmuştur. Bu dönemde yayına giren pek çok radyo ve televizyon istasyonunun yarattığı frekans kirliliği telsiz haberleşmesini felç etmiş bunun üzerine herhangi bir yasal dayanağı bulunmayan bu istasyonlar mühürlenerek tesislere el konulmuştur. Özel girişimcilerin bu konuyu yargıya taşımaları da bir sonuç vermemiştir.[172]

Kısa süre içinde çok sesli görsel işitsel yayıncılığa alışan Türk halkı özel radyo ve televizyonların kapatılmasına beklenmedik bir tepki vermiştir. Bunun üzerine TBMM harekete geçerek sancılı bir sürecin ardından 1993 yılında, 1982 Anayasası'nın 133'üncü maddesini *"Radyo ve televizyon istasyonları kurmak ve işletmek kanunla düzenlenecek şartlar çerçevesinde serbesttir"* şeklinde değiştirerek radyo televizyon yayıncılığındaki devlet

[172] M. Akıncı, 1999, s.171.

tekelini ortadan kaldırmış ve böylelikle bu sektörde özel girişimin önü açılmıştır. Ancak anayasada yapılan bu değişiklik özel girişimcilerin sektöre girmesini serbest bırakmakla birlikte, alanın kanunla düzenleneceği hükmünü de getirmiştir. İşte Anayasa'nın bu hükmü doğrultusunda, 13.4.1994 tarihinde radyo ve televizyon yayıncılığını düzenleyen 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun, TBMM tarafından kabul edilmiş ve 20.4.1994 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Kanunla aynı zamanda radyo-televizyon yayınlarını denetlemek ve düzenlemek üzere Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) kurulmuştur. 2011 yılına kadar 3984 sayılı Yasa'da bazı değişiklikler yapılmış ve RTÜK düzenleme denetleme görevini bu kanuna dayanarak sürdürmüştür. Ancak sektördeki hızlı teknolojik gelişmeler ve Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde Türkiye'nin atması gerek adımlar 3984 sayılı Kanun'un tamamıyla yenilenmesi ihtiyacını doğurmuştur. Kanun'un yenilenmesi için yapılan çalışmalar nihayetinde sonuç vermiş, 15/02/2011 tarihinde 6112 Sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun TBMM'de kabul edilerek, 03/03/2011 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Radyo Televizyon yayıncılığını yeniden düzenleyen ve RTÜK'ün yapısında bazı değişiklikler öngören 6112 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi ile 3984 sayılı Kanun yürürlükten kalkmıştır.

Çalışmanın bu bölümünde 6112 Sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun çerçevesinde RTÜK incelenmeye çalışılacaktır. Öncelikle RTÜK'ün bağımsızlığı ve özerkliği üzerinde durulacak daha sonra ise RTÜK'ün düzenleme, izin ve yaptırım yetkileri ele alınacaktır.

### 4.2. RTÜK'ün Özerkliği ve Bağımsızlığı

Görsel işitsel iletişim alanında çok önemli bir yeri ve işlevi olan düzenleyici üst kurulların demokratik toplumlarda, çoğulculuğu ve çok sesliliği

sağlamak, ifade özgürlüğünü ve kamunun bilme hakkını garanti altına almak için özerk, bağımsız ve tarafsız olması gerektiği; görsel işitsel iletişim özgürlüğünün etkin olarak kullanılmasının ancak bu alanın devlet etkisinden ve siyasal baskılardan uzak olması ile mümkün olabileceği daha önce belirtilmişti. Peki, ülkemizde görsel işitsel iletişimin düzenlenmesinde yetkili üst kurul olan RTÜK açısından durum nedir? Şimdi bunu inceleyelim.

### 4.2.1. Anayasal Açıdan RTÜK'ün Özerkliği ve Bağımsızlığı

RTÜK'ün özerk ve bağımsız bir düzenleyici kurul olup olmadığı sorusunun cevabını verebilmek için öncelikle Anayasa'ya bakmak gerekir. Çünkü hem düşünce ve ifade özgürlüğünün bir parçası olan görsel işitsel iletişim özgürlüğü Anayasa ile düzenlenmiş, hem de bu alanın düzenleyici ve denetleyicisi olan RTÜK'le ilgili anayasada bazı düzenlemelere yer verilmiştir. Dolayısıyla RTÜK'ün bağımsızlığı ve özerkliğini incelemek için önce Anayasa'ya bakmakta fayda vardır.

Burada öncelikle Anayasa'nın 133. maddesinin ilk fıkrasına bakmak gerekir. Bu fıkrada *"Radyo ve televizyon istasyonları kurmak ve işletmek kanunla düzenlenecek şartlar çerçevesinde serbesttir*" hükmü ile anayasa koyucu görsel işitsel iletişim alanını düzenleme görevi yüklemektedir. Ancak bu hükümden görsel işitsel iletişim alanında bağımsız veya özerk bir idarenin kurulması gerektiğini çıkarmak mümkün değildir.[173]

Anayasa'nın 133. maddesine 2005 yılında eklenen ikinci fıkra ise doğrudan RTÜK'e ilişkindir. Bu fıkra ile *"Radyo ve televizyon faaliyetlerini düzenlemek ve denetlemek amacıyla kurulan Radyo ve Televizyon Üst Kurulu dokuz üyeden oluşur. Üyeler, siyasî parti gruplarının üye sayısı oranında belirlenecek üye sayısının ikişer katı olarak gösterecekleri adaylar arasından, her siyasî parti grubuna düşen üye sayısı esas alınmak suretiyle*

[173] H. Yılmaz, 2006, s.237.

*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 getirilmiştir. Öngörülen bu düzenleme ile RTÜK'ün anayasal bir kurum hüviyetini kazandığı açıktır. Ancak bu fıkrada RTÜK'ün bağımsız, özerk ya da tarafsız bir kurum olacağına ilişkin açık bir hüküm bulunmamaktadır.[174] Buna karşın Anayasanın 133. maddesinin 3. fıkrasında TRT'nin ve Anadolu Ajansı'nın özerk ve tarafsız olması gerektiği şu şekilde hükme bağlanmaktadır: "*Devletçe kamu tüzelkişiliği olarak kurulan tek radyo ve televizyon kurumu ile kamu tüzelkişilerinden yardım gören haber ajanslarının özerkliği ve yayınlarının tarafsızlığı esastır."*

Anayasa'nın bu hükümlerinden anlaşılmaktadır ki kamu yayıncısı TRT için öngörülen özerklik ve tarafsızlık, RTÜK için öngörülmemiştir. Ancak Anayasa'nın 133. maddesinin 2. fıkrası genel olarak RTÜK üyelerinin seçim yöntemini düzenlemektedir. Bağımsız idari otoritelerin bağımsızlığını garanti altına alan en önemli faktörlerden birinin üyelerin seçim yöntemi olduğu burada göz önünde bulundurulmalıdır. Anayasa koyucunun, RTÜK'ün bağımsızlık ve özerkliğini doğrudan vurgulamamakla beraber, üyelerin seçim yöntemini detaylı olarak tarif ederek kurumun işlevsel bağımsızlığını sağlamaya yönelik bir düzenleme yaptığını söyleyebiliriz.

Sonuç olarak Anayasa'dan RTÜK'ün özerk ya da bağımsız olması gerektiğine ilişkin kesin bir kanaate varmanın mümkün olmadığı açıktır. Dolayısıyla RTÜK'ün bağımsız ya da özerk olup olmadığı, eğer öyleyse bunun sınırlarının nerede başlayıp nerede bittiğini belirleme yetkisi yasa koyucuya aittir. Onun için RTÜK'ün özerkliği ve bağımsızlığını incelemek için en tutarlı yol, 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun'a başvurmaktır.

[174] H. Yılmaz, 2006, s.238.

### 4.2.2. 6112 Sayılı Kanun Açısından RTÜK'ün Özerkliği

Yeniden hatırlatacak olursak özerklik genel olarak, bir yönetim birimine kendi başına yürütülebilir kararlar alıp işlemler yapma ve bunları uygulama yetkisi veren hukuksal durum olarak tanımlanabilir.[175] 6112 sayılı Yasa'nın 34. maddesinin ilk fıkrasında *" 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*." ifadesiyle RTÜK'ün hem idari ve mali özerkliğe vurgu yapılmış, hem de tarafsız bir kamu tüzel kişiliği olduğu belirtilmiştir. Kurumun özerkliğine Kanun'da doğrudan vurgu yapılması hiç şüphesiz önemlidir, ayrıca kurumun kamu tüzel kişiliği olarak örgütlenmesi bu özerkliği desteklemektedir. Ancak kurumun mali ve idari özerkliğe sahip olabilmesi için kanunun diğer maddelerinde bu özerkliği sağlayacak hükümlerin bulunması gerekir. Şimdi 6112 sayılı Kanun'un diğer maddelerinde RTÜK'ün özerkliğini destekleyecek başka hükümler olup olmadığını gözden geçirilecektir.

Öncelikle bir kurumun özerk olabilmesi için herhangi bir vesayet denetimine tabi olmaması gerekir. 6112 sayılı Yasa'nın 34. maddesinin 4. fıkrasında *"Üst Kurul, Hükümet ile olan ilişkilerini Başbakan veya görevlendireceği bir bakan aracılığıyla yürütür."* hükmü yer almaktadır. Başbakanın ya da görevlendireceği bakanın kurul üzerinde ne gibi yetkilerinin olduğuna dair bir düzenleme kanunda yer almamaktadır. Anılan maddeyle RTÜK ile merkezi idare arasında bir bağ kurulmaya çalışılmıştır. Dolayısıyla başlı başına kurulun bir bakan veya başbakanla ilişkilendirilmesi onun vesayet denetimi altına girdiğine işaret etmez. Çünkü bu ilişkilendirme kurumun iş ve eylemlerinde herhangi bir icazeti gerektirecek sonuç doğurmamaktadır. Yasanın yine 34. maddesinin son fıkrasında *"Üst Kurul*

[175] İlhan Özay, Günışığında Yönetim, Alfa Yayınları, İstanbul, 2004, s. 181.

*Sayıştay denetimine tabidir."* denilerek kurumun mali açıdan denetlenme görev ve yetkisi bağımsız bir yüksek denetleme organı olan Sayıştay'a verilmiştir. Burada şunu hatırlamak gerekir düzenleyici kurulların bağımsız ve özerk olması, onların hiçbir denetime tabi olmadıkları anlamına gelmez.[176] Ancak burada sorulması gereken soru bu denetimlerin kurul kararları üzerinde bir baskı aracı olarak kullanılıp kullanılmayacağıdır. RTÜK'ün mali denetim görevinin bağımsız bir yüksek denetleme organı olan Sayıştay'a verilmesi bu açıdan oldukça isabetli görünmektedir.

Bir kurumun özerkliği açısından değerlendirilmesi gereken konulardan biri de personel rejimidir. 6112 sayılı Kanun'un **"**Üst Kurulun teşkilâtı, personeli ve kadroları" başlıklı 43. maddesinin 6. fıkrasında ***"****Üst Kurul personeli, kadro karşılığı sözleşmeli statüde istihdam edilir, ücret ve malî haklar dışında her türlü hak ve yükümlülükler yönünden 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabidir. Personelin ücretleri ile diğer malî hakları toplamı, Üst Kurul üyeleri için yapılan ödemelerin toplamını geçmemek üzere kurum içi hiyerarşi de gözetilerek Bakanlar Kurulunca belirlenen esaslar çerçevesinde Üst Kurul tarafından tespit edilir."* hükmü yer almaktadır. Burada dikkat çeken, kanunla çizilen sınırlar çerçevesinde personelin ücret ve mali haklarını belirleme yetkisinin Üst Kurul'a verilmiş olmasıdır. Burada Kanun Koyucu'nun, Üst Kurul'un bu yetkisine belirli sınırlandırmalar getirdiği görülmekle beraber, bu sınırlandırmaların objektif kriterler içerdiği söylenebilir. Yasa'nın 43. maddesinin 9. fıkrası kuruma üst düzey personel atama yetkisini Üst Kurul'a verirken, diğer personelleri atama yetkisini ise Üst Kurul Başkanı'na vermiştir.[177]

RTÜK'ün özerkliği açısından incelenmesi gereken son konu ise kurumun mali özerkliğidir. 6112 sayılı Yasa'nın "Mali Kaynaklar ve Bütçe" başlıklı 41. maddesi incelendiğinde kurumun mali açıdan özerkliğini

---

[176] S. Şanlısoy, A. Özcan, 2006, s.107.

[177] *''Başkan yardımcıları, I. Hukuk Müşaviri ve daire başkanları Başkanın teklifi üzerine Kurul kararıyla, diğer personel Başkan tarafından atanır." (6112 sayılı Kanun m.43/9)*

sağlayacak yeterli ölçüde gelir kaynağına sahip olduğu görülmektedir. Bu maddeye göre RTÜK'ün gelir kaynakları şunlardır:

*a) Medya hizmet sağlayıcı kuruluşlardan alınacak yayın lisansı ücretleri.*

*b) Karasal ortamdan yayın yapan kamu ve özel medya hizmet sağlayıcı kuruluşlardan alınacak televizyon kanal, multipleks kapasite ve radyo frekans yıllık kullanım ücretleri.*

*c) 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu ve ilgili mevzuat hükümleri saklı kalmak kaydıyla, yayın hizmetlerinin iletimi faaliyetinde bulunan platform, multipleks ve altyapı işletmecileri ile verici tesis ve işletim şirketinden alınacak yayın iletim yetkilendirme ücretleri.*

*ç) Medya hizmet sağlayıcılarının, program destekleme gelirleri hariç aylık brüt ticarî iletişim gelirlerinden ayrılacak yüzde üç paylar.*

*d) Gerektiğinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı bütçesinden alınacak Hazine yardımı.*

*e) Sair gelirler.*

### 4.2.3. 6112 Sayılı Yasa Açısından RTÜK'ün Bağımsızlığı

Özerklik ve bağımsızlık kavramları tam olarak aynı anlamı gelmemekle birlikte, ülkemizde özellikle bağımsız idari otoriteler söz konusu olduğunda bu iki kavram çoğu kez birbirinin yerine kullanılmaktadır. 6112 sayılı Yasa'dan önce, radyo televizyon yayıncılığını düzenleyen yasa olan 3984 sayılı Yasa'da da benzer bir durumun söz konusu olduğu dikkat çekmektedir. 3984 sayılı Yasa'nın 5. maddesinde RTÜK özerk ve tarafsız bir kamu tüzel kişiliği olarak nitelendirilirken, Yasa'nın herhangi bir yerinde

RTÜK'ün bağımsızlığına ilişkin doğrudan vurgu bulunmamaktadır. [178] Ancak 3984 sayılı Yasa incelendiğinde RTÜK'ün bağımsızlığını sağlamaya dönük çok sayıda madde yer aldığı görülmektedir. Buradan hareketle yasa koyucunun özerklik kavramını bağımsızlığı da kapsayacak şekilde genelleyerek kullandığını söylemek yanlış olmaz.

6112 sayılı Yasa'da ise RTÜK'ün bağımsızlığına özellikle vurgu yapılmaktadır. 6112 sayılı Yasa'nın 34. maddesinin ilk fıkrasında RTÜK yine özerk ve tarafsız kamu tüzel kişiliği olarak tanımlanırken, aynı maddenin ikinci fıkrasında RTÜK'ün bağımsızlığına şu ifadelerle vurgu yapılmıştır: *"Üst Kurul, bu Kanun ve mevzuatta kendisine verilen görev ve yetkileri kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirir ve kullanır."*

Kanun koyucunun yeni yasal düzenlemede bağımsızlığa özellikle vurgu yapması hiç şüphesiz görsel işitsel iletişim özgürlüğü açısından ileri bir adımdır. Şimdi kanunda RTÜK'ün bağımsız karalar almasını sağlayacak organik ve işlevsel öğeleri incelenecektir.

.

#### 4.2.3.1. Organik Anlamda Bağımsızlık

Bir idari otoritenin organik anlamda bağımsızlığından kastedilen, karar organı üyelerinin görev sürelerinin uzunluğu, yeniden seçilme olanağının bulunup bulunmadığı, görev süresi dolmadan görevden almanın mümkün olup olmadığı gibi özelliklerdir. Görevle bağdaşmayan işlerin önceden belirlenmesi organik bağımsızlık açısından önemlidir.[179]

---

[178] *"Radyo ve televizyon faaliyetlerini düzenlemek amacıyla, özerk ve tarafsız bir kamu tüzelkişiliği niteliğinde Radyo ve Televizyon Üst Kurulu kurulmuştur."(3984 sayılı Kanun m.5)*

[179] A.Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, İdare Hukuku, Cilt 1, Turhan Kitabevi, Ankara, 2004, s.380.

6112 sayılı Kanun'un 35. maddesinin 5. fıkrasına göre *"Üst Kurul üyelerinin görev süresi altı yıldır. Üyelerin üçte biri iki yılda bir yenilenir."* Altı yıllık görev süresi üyelerin bağımsızlığı açısından yeterli uzunlukta görünmektedir. Kanunda RTÜK üyeliğine bir kez seçilen üyenin, tekrar seçilip seçilemeyeceğine yönelik her hangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Dolayısıyla görev süresi sona eren bir RTÜK üyesinin aynı göreve tekrar seçilmesi mümkündür. Nitekim RTÜK tarihinde bunun birçok örneği görülmüştür. Üyelerin aynı göreve tekrar seçilebilme olanağının olması, üyenin tekrar seçilebilmek için siyasi etki altında kalabileceği endişesi ile bağımsızlık açısından eleştirilmektedir.

Yasanın "Yasaklar ve Denetim" başlıklı 38. maddesinde ise üyelikle bağdaşmayan haller net olarak belirlenmiştir. Üyelikle bağdaşmayan hallerin yasa ile önceden belirlenmesi, bağımsızlık açısından oldukça önemlidir. Aynı maddenin son fıkrasına göre 38. maddede belirlenen esaslara uymayan üyenin Üst Kurul kararı ile görevinden çekilmiş sayılacağı belirtilmektedir. Birçok ülkede benzer görevi yapan otoritelerin üyelerini, görevden alma yetkisinin ilgili bakan, meclis ya da hükümette olduğu göz önünde bulundurulursa RTÜK üyelerinin bu anlamda daha çok güvenceye sahip oldukları söylenebilir. Yasanın 39. maddesinin ilk fıkrası ile kurul üyelerinin mali hakları Başbakanlık Müsteşarına eşitlenerek, üyeler mali açıdan da güvence altına alınmışlardır. Aynı maddenin ikinci fıkrası ile de kamu görevlisi olan Üst Kurul üyelerinin, Üst Kurul üyeliğinde bulundukları görev süresince kurumlarından ücretsiz izinli sayılacakları ve bu görevde geçirdikleri sürelerin mesleklerinde geçmiş gibi değerlendirilerek mümtazen terfi etmiş sayılacakları belirtilmektedir.

Yukarıda sayılanlar dışında organik bağımsızlığın sağlanmasında en önemli husus, üyelerin seçim şekli ve üyeleri seçme ya da atama yetkisine sahip merciin kim olduğudur. 6112 sayılı Kanun'un 35. maddesinde üyelerin atanma şekli ve yetkili mercii açıklanmaktadır. Bu maddeye göre dokuz kişiden olaşan RTÜK üyelerini seçmeye yetkili organ Türkiye Büyük Millet

Meclisi'dir. 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. Yasa koyucu TBMM'de yapılacak seçimlerde kime oy kullanılacağına dair siyasi parti gruplarında görüşme yapılmasını ve karar alınmasını yasaklamıştır. Bu hükümle kanun koyucu kurulun siyasi bir kimlik almasını önlemeye çalışmış olmakla birlikte, sıkı parti disiplininin egemen olduğu ülkemizde üyelerin seçimi usulü, yeterli güvence sağlamadığı gerekçesiyle sıkça eleştirilmektedir.[180] Bu seçim yönteminin eleştirildiği bir başka nokta ise salt siyasi partilerin gösterdiği adaylardan oluşan kurulun farklı kesim ve görüşleri temsil edemeyeceği ve kurulun siyasallaşacağıdır. Bu görüşü dile getirenler RTÜK'te siyasal partilerin yanı sıra üniversite, yargı, özel yayın kuruluşları, sivil toplum örgütleri gibi temsil kaynaklarına da üyelik yolunun açılmasını önermektedirler. Bu önerideki temsil sistemine yakın bir seçim yöntemi 15/05/2002 tarihinde 3984 sayılı Kanun'un 4756 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle meclis tarafından kabul edilmiştir. Değişiklikten sonra TBMM'nin yanı sıra Bakanlar Kurulu'na da YÖK, Basın Konseyi, Gazeteciler Cemiyeti ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'nin göstereceği adaylar arasından üye atama yetkisi verilmiştir. Ancak Anayasa Mahkemesi'nde iptal davasına konu olan bu düzenlemenin önce yürürlüğü durdurulmuş, daha sonra ise iptal edilmiştir. Nihayetinde bu karmaşıklığa son vermek için Anayasa'nın 133. maddesinde yapılan değişiklikle RTÜK üyelerinin tamamının siyasi partilerin gösterdiği adaylar arasından TBMM tarafından seçilmesi benimsenmiştir.

RTÜK üyelerinin seçilme yöntemi eleştirilmekle birlikte, bu yöntemi doğru bulanlar da vardır. Bu görüşe göre demokratik yollarla seçilmiş, halkı temsil eden meclisin RTÜK üyelerini seçmesi oldukça demokratik bir yöntemdir. Ayrıca halkın desteğini almış en büyük sivil toplum örgütleri olan

[180] T. Yıldırım, 1997, s.175.

siyasi partilerin üyelik için aday göstermeleri Üst Kurul'da çok sesliliği de sağlayacaktır.[181]

Dünyadaki örneklerine bakıldığı zaman görsel işitsel iletişim alanındaki düzenleyici kurulların üye seçiminde fikir birliğine varılmış tek bir yöntem olmadığı görülür. Örneğin Amerika'da FCC beş üyesini Başkan atamakta bu üyeler aynı zamanda, senato tarafından onaylanmaktadır. Fransa'da CSA'nın üç üyesi doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından belirlenirken, üç üye Meclis Başkanı tarafından, üç üye de Senato Başkanı tarafından belirlenmektedir. İngiltere'de dokuz üyeli OFCOM'un üyelerinden 6 tanesi Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Kültür, Medya ve Spor Bakanlığı tarafından atanırken, diğer 3 üye bu 6 üye tarafından seçilmektedir. Yani bu konuda bir standart bulunmamaktadır.[182] Dolayısıyla siyasal mercilerin RTÜK üyelerini atama yetkisini elinde bulundurmasını RTÜK'ün yeterli bağımsızlığa sahip olmadığı şeklinde yorumlamak doğru bir yaklaşım değildir.[183] Sonuç itibari ile seçim yöntemi ve üyeleri atayan mercii önemli olmakla birlikte asıl olan üyelerin kendini atayan merciden bağımsız olarak görevlerini yerine getirip getiremediğidir.

#### 4.2.3.2. İşlevsel Anlamda Bağımsızlık

İşlevsel anlamda bağımsızlık, bir idari merciin işlem ve eylemlerinin yürütme organının ya da başka bir gücün vesayet denetimi altında olmaması; ayrıca bu kurumlara her hangi bir organ, makam, merci ya da kişi tarafından görevleri ile ilgili olarak emir ve talimat verilmemesi ya da tavsiye ve telkinde bulunulmamasıdır. Bağımsız idari otoritelerin işlevsel olarak bağımsız olmaları yalnız hükümet ve siyaset kurumuna karşı olan bağımsızlıklarını ifade etmez. Bu kurumlar aynı zamanda düzenledikleri sektöre, diğer

[181]Cengiz Özdiker, , "RTÜK'ün Özerkliği", RTÜK İletişim, sayı: 18, 2000 s.29.
[182] M. Akıncı, 1999, s.178-179.
[183] H. Yılmaz, 2006, s.248.

bürokratik kurumlara, medyaya ve uluslar arası kurum ve örgütlere karşı da bağımsız olmalıdırlar.[184]

6112 sayılı Yasa RTÜK'ün işlevsel bağımsızlığı açısından değerlendirildiğinde, yasada RTÜK'ün işlem ve eylemleri üzerinde merkezi yönetime ya da başka bir güce herhangi bir yetki verilmediği görülmektedir. Yani RTÜK'ün işlemleri üzerinde herhangi bir vesayet denetimi yoktur. RTÜK'ün Başbakan veya görevlendireceği bakanla ilişkilendirilmesi daha önce de açıklandığı üzere RTÜK ile merkezi idare arasında bir bağ kurma çabasıdır. Başbakanın ya da görevlendireceği bakanın Kurul üzerinde ne gibi yetkilerinin olduğuna dair bir düzenleme kanunda yer almamaktadır. Dolayısıyla RTÜK'ün merkezi yönetime karşı işlevsel bağımsızlığı sağlanmış olmaktadır.

6112 sayılı yasa'da RTÜK'ü düzenlediği sektöre ve siyaset kurumuna karşı bağımsız kılacak bir takım önlemler alındığı da görülmektedir. Kanun'un 38. maddesinin ilk fıkrasına göre; Üst Kurul üyeleri ile üçüncü derece dâhil üçüncü dereceye kadar kan ve kayın hısımları, 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. Yine aynı maddenin ikinci fıkrasına göre; Üst Kurul üyeleri, 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 sağlayamazlar. Bu fıkraya göre Üst Kurul üyelerinin siyasî partiye üye olmaları da yasaklanmıştır. Maddenin üçüncü fıkrasında ise Üst Kurul üyelerinin, göreve başlamadan önce maliki oldukları, 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

[184] A. İ. Karacan, 2002, s.11.

kayın hısımları dışındakilere, görev sürelerinin başlamasından itibaren otuz gün içinde satması veya devretmesi zorunlu kılınmıştır.

Bu değerlendirmeler ışığında 03/03/2011 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun açısından RTÜK'ün özerk ve bağımsız bir kurum olduğunu söyleyebiliriz. Ancak yasal açıdan bağımsız ve özerk olmanın her zaman gerçek anlamda bağımsızlığı garanti etmeyeceğini, asıl olanın kurumların uygulamaları olduğunu burada vurgulamak gerekmektedir.

### 4.2.4. Bağımsızlığın Değerlendirilmesi İçin Yapılan Çalışmalar

Bağımsız düzenleyici kurulların bağımsızlığının somut olarak değerlendirilmesi amacıyla bazı çalışmalar yapılmıştır. Bunlardan biri EPRA bünyesinde yapılan İNDİREG, bir diğeri de Fabrizio Gilardi'nin bağımsızlık endeksidir. Her iki çalışmaya da RTÜK'ü değerlendirmek amacıyla tez içinde yer verilecektir.

#### 4.2.4.1. İNDİREG

"INDIREG", EPRA (European Platform of Regulatory Authorities) bünyesinde, Avrupa Komisyonu adına yürütülen ve Avrupa Komisyonunca desteklenen bir çalışmadır. Görsel-işitsel medya hizmetlerini düzenleyici otoritelerin bağımsızlığı ve verimli şekilde işleyişini sağlayacak göstergeleri belirlemeyi amaçlayan uluslar arası bir çalışmadır.

Çalışma Avrupa Birliği üye ülkeleri, aday ülkeler (Hırvatistan, Makedonya, Türkiye), potansiyel aday ülkeler (Arnavutluk, Bosna Hersek, Karadağ, Kosova, Sırbistan), EFTA ülkeleri (İzlanda, İsviçre, Norveç, Liechtenstein ) ile Avrupa ülkesi olmayan: Japonya, ABD, Avustralya ve Singapur düzenleyici otoritelerini kapsamaktadır. Bu çalışmanın 3 genel amacı vardır:

1) Çalışmaya dahil edilen ülkelerde görsel-işitsel medya hizmetlerini düzenleyen otoritelerin yasal tanımları ve analizleri

2) Bu ülkelerde yasal çerçevenin etkin şekilde uygulanıp uygulanmadığının analiz edilmesi

3) Görsel- işitsel Medya Hizmetleri Yönergesi ışığında bağımsız düzenleyici otoritelerin temel özelliklerinin belirlenmesi

Kavramların iyi anlaşılabilmesi ve ortak bir anlayışın oluşması düşüncesinden hareketle çalışma ilk önce kavramların tanımlanması için literatür taraması ile başlamakta ve teorik çerçeve oluşturulmaya çalışılmaktadır. Daha sonra incelenen ülkelerdeki düzenleyici otoritelerin özellikleri değerlendirilerek analiz edilmektedir. Farklı düzenleyici yönetim sistemlerini de incelemek için ABD, Avustralya, Japonya ve Singapur örneklerine yer verilmektedir.

Yayıncılık alanındaki düzenleyici otoriteler için yasal durum ile fiili durumun birbirinden farklı olabileceği gerçeğinden hareketle aradaki farkı anlayabilmek için resmi bağımsızlık düzeyini ve gerçek bağımsızlık düzeyini ölçmek için göstergeler oluşturulmuştur. Bu değerlendirme beş farklı boyutta ele alınmıştır: Statü ve yetki, mali özerklik, karar vericilerin özerkliği, bilgi, hesap verebilirlik ve şeffaflık.

Çalışma, kurumların kendi öz değerlendirmelerini yapabilmelerini sağlamayı amaçlamaktadır. Yani çalışma sonucu elde edilecek değerlendirme kriterleri kurumlar için bir zorunluluk ya da yaptırım öngörmemektedir. Yine bu çalışma ile düzenleyici otoritelerin neden bağımsız olması gerektiği ve varlık nedenleri teorik olarak açıklanmaya çalışılmaktadır.

Çalışmada yer alan değerlendirme göstergelerinden biri de oluşturulan anket ve sonucunda çıkan tablodur. Bu anket ile düzenleyici otoritenin hem yasal hem de fiili durumu değerlendirilmekte olup, anket sonucu çıkan tablo,

iki durum arasındaki farkı ve ideal olan yapıyla benzerlik ya da farlılıklarının göstermektedir.

Anket, hem yasal hem de fiili durum için; Statü ve yetki, mali özerklik, karar vericilerin özerkliği, bilgi, hesap verebilirlik ve şeffaflık başlıklarından oluşmaktadır. İndireg'in anketinde (anket www.indireg.eu/rt adresinden Türkçeye çevrilerek bu çalışma içine dahil edilmiştir) yer alan sorular ise şöyledir:

## YASAL DURUM

### Statü ve Yetki

1- Düzenleyici kurumun yasal durumu nedir?
   a) Ayrı bir tüzel kişilik / Özerk kurum
   b) Ayrı bir tüzel kişilik / Özerklik yok ancak yeterli güvenceler var
   c) Ayrı bir tüzel kişilik / Özerklik ve güvence yok

2- Düzenleyici Kurumun bağımsızlığı nasıl garanti altına alınmıştır?
   a) Anayasa ya da Yüksek Mahkeme Kararı ile
   b) Yasayla
   c) İkincil bir düzenleme ile
   d) Tanınmıyor

3- Düzenleyici Kurumun ne tür düzenleyici yetkileri var?
   a) Politikaları uygulama yetkisi ve karar alma yetkisi
   b) Yalnızca karar alma yetkisi
   c) Yalnızca danışma işlevi/karar alma yetkisi yok

4- Bu düzenleyici yetkiler yasada yeterince tanımlanmış mı?

a) Evet
b) Hayır

5- Düzenleyici kurumun denetim/gözetim yetkileri var mı?

a) Evet
b) Hayır

6- Düzenleyici kurumun düzenlediği alanla ilgili bilgi toplama yetkisi var mı?

a) Evet
b) Hayır

7- Düzenleyici kurum kararlarında ve uygulamalarında (mahkemeler dışında) herhangi bir yerden emir veya telkin alıyor mu?

a) Hayır
b) Evet, Parlamentodan
c) Evet, hükümet/bakan tarafından bazı durumlarda
d) Evet, hükümet/bakan tarafından birçok durumda

8- Düzenleyici Kurumun kararları değiştirilebilir mi(mahkeme/idari mahkeme hariç)?

a) Hayır
b) Evet, Parlamento tarafından
c) Evet, sınırlı durumda hükümet/bakan tarafından
d) Evet, birçok durumda hükümet/bakan tarafından,

9- Düzenleyici kurumun ne tür icrai yetkileri var?

a) Orantılı yaptırım yetkisi (uyarılar, caydırıcı cezalar, lisansın durdurulması/iptali)
b) Her düzeyde yaptırım yetkisi mevcut değil ancak caydırıcı ceza yetkisi var
c) Caydırıcı ceza yetkisi yok

10-Düzenleyici kurum iç organizasyonu ve insan kaynakları hakkında yeterli yasal yetkiye sahip mi?

a) Evet
b) Hayır

**Mali Özerklik**

1- Düzenleyici kurum bütçesi nasıl belirleniyor?

a) Sadece düzenleyici kurum tarafından
b) Düzenleyici kurumun katılımı ile parlamento tarafından
c) Düzenleyici kurumun katılımı ile hükümet/bakan tarafından
d) Düzenleyici kurumun katılımı olmadan

2- Kanun, bütçe belirleme ve onay prosedürünü açıkça belirtiyor mu?

a) Evet
b) Hayır

3- Düzenleyici kurumun gelir kaynakları nelerdir?

a) Sektörden alınan vergiler/ödenekler – öz kaynaklar, frekans bedelleri
b) Karma ödenek ( sektör ve hükümet fonu)
c) Sadece hükümet fonu

4- Yasa finansman kaynağını açıkça belirtiyor mu?

a) Evet
b) Hayır

**Karar Vericilerin Özerkliği**

1- Düzenleyici kurumun en yüksek karar organını niteliği nedir?

a) Bir kurul
b) Bir birey

2- Düzenleyici kurumun en yüksek karar organının aday gösterilmesi/atanmasında kim söz sahibi?
   a) Parlamento, hükümet, sivil toplum ve meslek birlikleri arasında karışık
   b) İktidar ve muhalefet partilerinin katılımı ile
   c) Parlamento ve hükümet
   d) Parlamento ve başbakan/başkan
   e) Parlamento ve siyasi partiler
   f) Sadece parlamento
   g) Sadece hükümet
   h) Sadece başbakan/başkan/bakan
   i) Diğer prosedürler

3- Kurul başkanının/üyelerin görev süresi nedir?
   a) Sabit bir dönem için belirli bir süre ( seçim döneminden daha uzun)
   b) Belli bir süre ( seçim döneminden kısa ya da eşit)
   c) Belirlenmemiş

4- Görev süresi seçim dönemine denk mi?
   a) Hayır/ belirtilmemiş
   b) Evet

5- Kanun kurul üyelerinin zaman içinde farklı noktalara atanmasını öngörüyor mu (kademeli atama)?
   a) Evet
   b) Hayır
   c) Uygulanamaz (kurul üyesi yok)

6- Başkan/kurul üyelerinin yenilenmesi ile ilgili durum nedir?

a) Yenileme mümkün değil/ bir iki örnekle sınırlı
b) İkiden fazlasına izin var/ belirtilmemiş
c) Uygulanamaz (belirli süre yok)

7- Kurul üyeleri/başkan belirlenmesinde uyuşmazlık olduğunda en yüksek karar organı…

a) Hükümet/parlamento/sektör tarafından oluşturulamaz
b) Hükümet/parlamento/ sektörden bir ya da ikisinden bir grup oluşturulabilir
c) Hükümet/parlamento/sektör üyelerinden oluşabilir

8- Uyuşmazlık kuralları akrabaları da kapsıyor mu?

a) Evet
b) Hayır
c) Uygulanamaz (hiçbir uyumsuzluk kuralı)

9- Bağımsız hareket gereklilik mi?

a) Evet
b) Hayır

10- Görev süreleri boyunca Başkan/kurul üyelerinin çıkar çatışmalarını engelleyecek kurallar var mı?

a) Evet
b) Hayır

11- Görevi biten üyelerin sektörde çalışmasını sınırlayan bir dönem var mı (soğutma/ara dönem)?

a) Evet
b) Hayır

12- Başkan/kurul üyeleri nasıl görevden alınabilir?

a) Görevden almak mümkün değil
b) Sadece kanunda belirlenen somut durumlarda (takdir yok)
c) Yasada belirtilen gerekçelerle, takdir hakkı var. Mahkeme/kurul görevden almaya yetkili
d) Yasada belirtilen gerekçelerle, takdir hakkı var. Mahkeme/kurul görevden alma yetkisi yok
e) Görevden alma mümkün, yasal gerekçe ya da kural yok.

13- Tüm kurulun görevden alınması?
a) Mümkün değil
b) Mümkün
c) Uygulanamaz (kurul yok)

**Bilgi**

1- Kanunda mesleki uzmanlar için gereksinimler( bilgi, tecrübe gibi) belirtilmiş mi? Üyeler/başkan için?
a) Evet
b) Hayır

2- Kanunda, üst düzey personel için gerekli olan mesleki uzmanlık belirtilmiş mi?
a) Evet
b) Hayır
c) Uygulanamaz (üst düzey personel yok)

3- Kanunda üyeleri/başkan için gerekli niteliklere (diploma, eğitim gibi) değinilmiş mi?
a) Evet
b) Hayır

4- Kanunda üst düzey personel için gerekli niteliklere değinilmiş mi?
   a) Evet
   b) Hayır
   c) Uygulanamaz (üst düzey personel yok)

5- Kanun düzenleyici kurumun dışarıdan görüş almasını öngörüyor mu?
   a) Evet
   b) Hayır

6- Kurumun ulusal ya da yabancı düzenleyicilerle işbirliği yapması yasal zorunluluk mu ve bunu yapmak için gerekli yetki var mı?
   a) Evet
   b) Hayır

**Hesap Verebilirlik Ve Şeffaflık Mekanizmaları**

1- Kanun, kurul kararlarının yayınlanması gerektiğini belirtiyor mu?
   a) Evet
   b) Hayır

2- Kanun kurul kararlarının gerekçeli olmasını belirtiyor mu?
   a) Evet
   b) Hayır

3- Kanun, tarafların bir araya gelmesini sağlayacak ortamın tesisi görevini düzenleyici kuruma veriyor mu?
   a) Evet, bütün durumlarda (bir ya da daha çok paydaş üzerinde doğrudan ya da dolaylı etkisi var)
   b) Evet, ancak kanunda belirtilen hallerde
   c) Hayır

4- Kurumun bu istişareleri açık ya da kapalı mı yapması gerekmektedir?
    a) Açık istişare
    b) Kapalı istişare
    c) İstişareye gerek yok

5- Raporlama yükümlülüğü kuruma mı ait ve kanun da belirtiliyor mu?
    a) Evet, raporlama yükümlülüğü kanunda belirtiliyor ve geniş halk kitlesine hitap ediyor ( kamu kurumları dahi)
    b) Evet, raporlama yükümlülüğü kanunda belirtiliyor ve sadece kamu kurumlarıyla sınırlı( Parlamento ve/veya hükümet gibi)
    c) Hayır

6- Kanun demokratik yolla seçilmiş organlar (parlamentonun yıllık rapor onayı ve ya kurumun katılımı ile siyasi/kamu görüşmesi) tarafından kontrolü belirtiyor mu?
    a) Evet
    b) Hayır

7- Kanunda düzenleyici kurum kararlarına karşı itiraz yöntemi öngörülmüş mü?
    a) Evet, her durumda ve başka mahkeme/idare kararı öncesinde
    b) Evet, her durumda ve ancak önce bağımsız bir kurum
    c) Evet, ancak sadece belli durumlarda ve başka mahkeme/idare kararı öncesinde
    d) Evet, ancak sadece belli durumlarda ve sadece bağımsız bir kurum öncesinde
    e) Hayır

8- İtiraz için kabul gerekçeleri nelerdir?

a) Maddi hatalar ve hukuk hataları
b) Sadece hukuk hataları
c) Sadece maddi hataları
d) Uygulanamaz (İtiraz prosedürü yok)

9- Kanunda mali durumun dış denetimi öngörülmüş mü?
a) Evet
b) Hayır

## FİİLİ DURUM

### Statü ve Yetki

1- Düzenleyici kurumun görev ve yetkileri, zaman içinde bu görev ve yetkilerin azalması sonucunu doğuracak şekilde değiştirilmiş midir?
a) Hayır
b) Evet
c) Uygulanamaz ( ayrı bir organ yok)

2- Düzenleyici kurumun kanununda belli bir olayı ve anlaşmazlığı etkilemek için değişiklik yapılmış mıdır?
a) Hayır
b) Evet

3- Daha önce resmi olarak tanınmış yetkiler (politika uygulama, karar verme, yaptırımlar hariç) kullanılmış mıdır?
a) Evet, her türlü yetki ve her durumda
b) Evet, ancak her durum için bu yetki verilmemiştir
c) Hayır

4- Düzenleyici kurum kuralların medya tarafından doğru olarak uygulanıp uygulanmadığını nasıl denetlemekte?
   a) Belirli bir strateji veya metot çerçevesinde izleme yapmaktadır
   b) Şikayete bağlı veya belirli bir düzenleme çerçevesinde resen takip
   c) Şikayete bağlı veya belirli düzenlemeler çerçevesinde takip edilmemektedir.

5- Düzenleyici kurum son 5 yıl içinde Danıştay dışında başka bir kuruluştan talimat almış mıdır?
   a) Hayır
   b) Evet

6- Son 5 yıl içinde kurum kararları mahkeme dışında başka bir organ tarafından reddedildi mi?
   a) Hayır
   b) Evet

7- Düzenleyici kurum medya hizmet sağlayıcıların ihlali durumunda yeterli önlemlere sahip mi?
   a) Evet
   b) Hayır
   c) Uygulanamaz ( herhangi bir ihlal meydana gelmedi)

8- Düzenleyici kurum medya hizmet sağlayıcıların devamlı yaptığı ihlaller karşısında yeterli yaptırım uygulamış mıdır?
   a) Evet
   b) Hayır
   c) Uygulanamaz ( devamlı surette ihlal meydana gelmedi)

9- Farklı medya hizmet sağlayıcılar tarafından yapılan ihlallere farklı veya objektif önlemler alınmış mıdır?
   a) Evet
   b) Hayır
   c) Uygulanamaz (farklı sağlayıcılar tarafından ihlal yok)

10- Düzenleyici kurumun iç yapılanması ve insan kaynakları konularında etkin kararlar alıyor mu?
   a) Evet
   b) Hayır

11- Düzenleyici kurum kendi görev ve yetkilerini yerine getirmek için yeterli personele sahip mi?
   a) Evet
   b) Hayır

**Mali Özerklik**

1- Düzenleyici otoritenin görev ve yetkilerini yerine getirmek için yeterli bütçesi var mı?
   a) Evet
   b) Hayır

2- Düzenleyici kurum bütçesi zaman içinde sabit/istikrarlı mı?
   a) Evet
   b) Hayır

3- Düzenleyici kurum görevlerini yerine getirirken bütçesini harcama özerkliğine sahip mi?
   a) Evet

b) Hayır

4- Düzenleyici kurum, devletten veya piyasadan yeterli kaynak alamadığı durumlarda cezaları arttırarak ya da hükümetten katkı talep etme baskısı altında mı?
   a) Hayır
   b) Evet
   c) Uygulanamaz

**Karar Vericilerin Özerkliği**

1- Düzenleyici kurumun en yüksek karar organının (kurul ya da konsey) bileşimi siyasal çoğunluğu yansıtıyor mu?
   a) Hayır
   b) Evet
   c) Söylemek mümkün değil/uygulanamaz (bireysel)

2- Atayan makamın aday olanı atayamama durumu oldu mu?
   a) Hayır
   b) Evet
   c) Uygulanmaz (adaylığın hiçbir aşamasında/ adayın atanmasında herhangi bir yükümlülük yok)

3- Yönetim kurulu üyeleri/başkan siyasi çatışma nedeniyle görev süresi tamamlanmadan önce istifa ettiler mi?
   a) Hayır
   b) Evet

4- Kurul üyelerinden biri ya da birkaçı nesnel olmayan bir gerekçeyle görevden alındı mı?

a) Hayır
b) Evet

5- Kurul üyelerinin tamamı görev süresinin bitiminden önce görevden alındı mı veya görevleri değiştirildi mi?
   a) Hayır
   b) Evet
   c) Uygulanamaz (mümkün değil)

**Bilgi**

1- Kurul üyeleri/başkan düzenleyici kurul görevlerini yerine getirmek için yeterli nitelik ve profesyonel uzmanlığa sahip mi?
   a) Evet, tamamı
   b) Evet, çoğunluğu
   c) Hayır

2- Kurum üst düzey personeli kurul görevlerini yerine getirmek için yeterli nitelik ve profesyonel uzmanlığa sahip mi?
   a) Evet, tamamı
   b) Evet, çoğunluğu
   c) Hayır
   d) Uygulanamaz(Üst düzey personel yok)

3- Kurum ihtiyaç duyduğunda dışarıdan görüş alır mı?
   a) Evet
   b) Hayır

4- Düzenleyici kurum görsel-işitsel medya alanını düzenlemek maksadıyla ulusal veya yabancı düzenleyici kuruluşlarla işbirliği yapmakta mıdır?

a) Evet
b) Hayır

**Hesap Verebilirlik Ve Şeffaflık**

1- Düzenleyici kurum kararlarını yayınlıyor mu (gerekçeleriyle ile birlikte)?
   a) Evet, bütün kararları ( ve gerekçeleri) yayınlanıyor
   b) Evet, ama sadece bazı kararlar
   c) Hayır

2- Kararlar nerde yayınlanıyor?
   a) İnternet sitesinde ( ve diğer resmi kanallar)
   b) Resmi gazetede veya diğer resmi kanallar (internet sitesi hariç)
   c) Uygulanamaz (kararlar yayınlanmaz)

3- Düzenleyici kurum istişare toplantıları düzenliyor mu?
   a) Evet, tüm durumlarda (birden fazla paydaş üzerinde doğrudan ya da dolaylı etkisi vardır)
   b) Evet, sadece kanunda belirtilen durumlarda
   c) Hayır

4- Düzenleyici kurumun düzenlediği istişareler açık veya kapalı istişare mi?
   a) Açık istişare
   b) Kapalı istişare
   c) İstişare yok

5- İstişare sonuçları yayınlanıyor mu?
   a) Evet
   b) Hayır

c) Uygulanamaz (istişare düzenlenmiyor)

6- Kurum nihai kararlarında hangi istişare sonucunun etkili olduğunu açıklar mı?
   a) Evet
   b) Hayır
   c) Uygulanamaz (istişare düzenlenmiyor)

7- Kurum faaliyetleri hakkında periyodik raporlar yayınlar mı?
   a) Evet
   b) Hayır

8- Son 5 yıl içinde kurum seçilmiş bir organ tarafından incelendi/kontrol edildi mi?
   a) Evet
   b) Hayır

9- Son 5 yıl içinde raporunun (veya seçilmiş organın başka bir onay formu) reddedildiği durum oldu mu?
   a) Hayır
   b) Evet
   c) Uygulanamaz (başka bir kurum tarafından onaylanacak rapora ihtiyaç yok)

10- Kurum kararları mahkeme/idari otorite tarafından çok defa bozuldu mu?
   a) Hayır
   b) Evet
   c) Uygulanamaz(mümkün değil)

11- Kurum düzenli olarak dış mali denetime tabi mi?
   a) Evet

b) Hayır

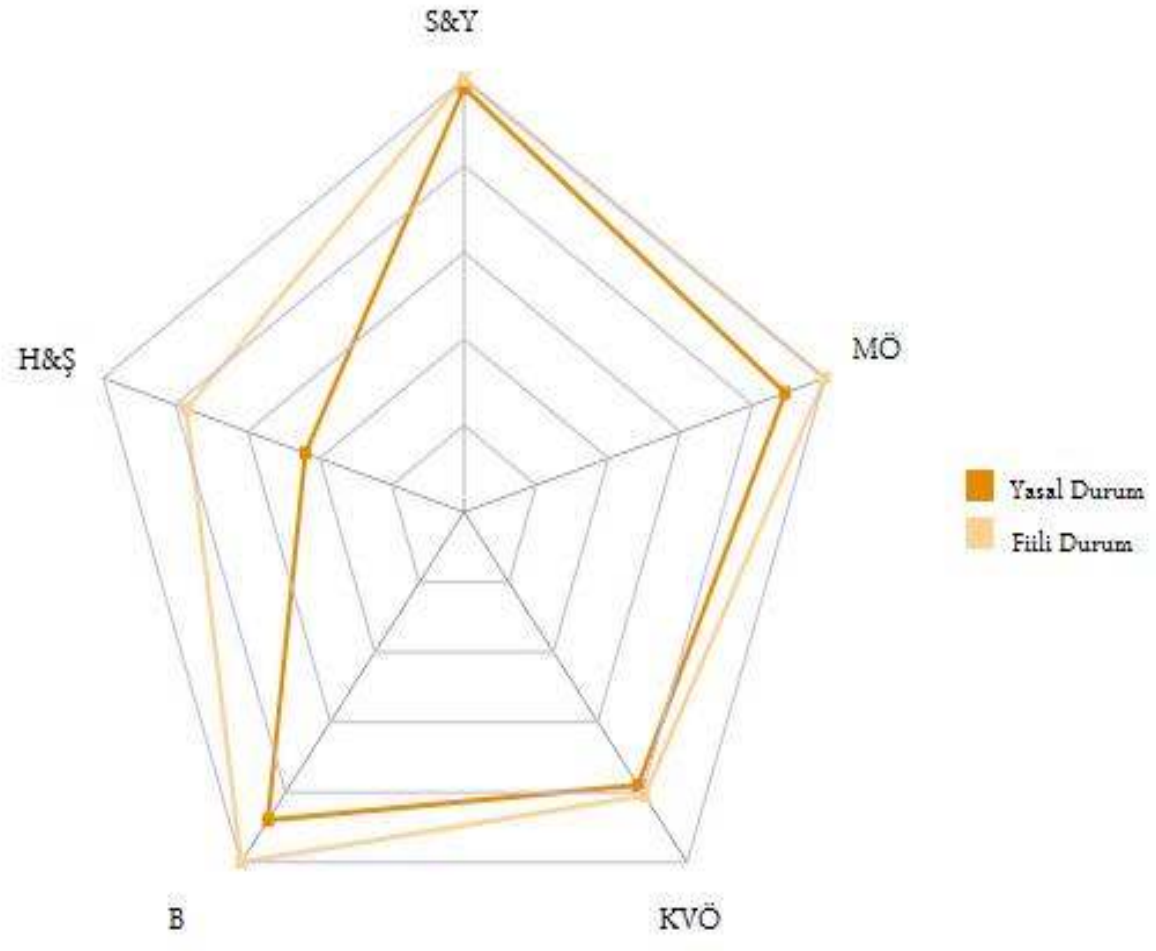
12-Denetim ciddi mali yolsuzluk ortaya çıkardı mı?

a) Hayır
b) Evet
c) Uygulanamaz( düzenli dış denetim yok)

Bu anketi RTÜK için uyguladığımızda çıkan sonuç ve tablo şu şekildedir:

| | Yasal durum | Fiili durum |
|---|---|---|
| Statü ve yetki | 0.98 | 1 |
| Mali Özerklik | 0.89 | 1 |
| Karar vericilerin özerkliği | 0.78 | 0.81 |
| Bilgi | 0.88 | 1 |
| Hesap verebilirlik ve şeffaflık | 0.44 | 0.77 |

Tablo 4.1: İndireg RTÜK Sonuç Grafiği




Kaynak:www.indireg.eu/rt

Örümcek ağına benzeyen bu şemayı incelediğimizde hem fiili durumda hem yasal durumda hesap verebilirlik ve şeffaflık başlığı dışında ideal olana yakın bir sonuç ortaya çıkmıştır. İdeal olan duruma "1" puanı verilmekte, ideal olandan uzaklaşıldıkça "0"a yaklaşılmaktadır. Anketle ilgili hesaplama sistemi hakkında bilgi verilmediği ve hangi soruya hangi puanın verildiği açıklanmadığı için tam olarak hangi cevabın puan farklılığına yol

açtığı bilinememektedir. Ancak "İndireg" adlı çalışma raporlarından çıkardığımız sonuca göre bir yorum yapacak olursak:

Statü ve yetki başlığında yasal durumdaki puan farklılığının, kurum bağımsızlığının anayasa yerine yasada düzenlenmiş olmasından kaynaklandığı düşünülmektedir. Görüldüğü üzere bu başlıkta fiili durum ideal olan seviyededir.

Mali özerklik başlığındaki farklılığın ise; kurum bütçesinin belirlenme yöntemiyle alakalı olduğu düşünülmektedir. İndireg adlı çalışmada kurumların bütçelerini kendilerinin belirlemesi mali özerklik açısından önemli görülmektedir. RTÜK bütçesinin TBMM'de görüşülerek kabul edilmesi yani bütçenin belirlenmesinde meclisin de rol sahibi olması, bu başlıkta puanın düşmesinde etkili olmuş olabilir. RTÜK bütçesinin yeterli olması, kurumun harcama özerkliğinin olması, kaynak baskısı altında olmaması, bu başlık için fiili olarak istenilen düzeyde olmasını sağlamıştır.

Karar vericilerin özerkliği başlığında puanı düşüren etkenler ise; Kurul üyelerinin tekrar seçilme olasılığının olması ve görev süresi biten üyenin medya sektöründe çalışmasını engelleyen bir ara dönemin yokluğu olduğu düşünülmektedir.

Bilgi başlığında yasal durum ve fiili durum arasındaki farklılığın nedeni; kanunda RTÜK'ün dışarıdan görüş almasını öngören bir hükmün yer almaması ancak fiili olarak ihtiyaç duyduğunda diğer kurumlardan görüş alması olarak görülebilir.

Hesap verebilirlik ve şeffaflık başlığında puanın düşmesinde kanunda RTÜK'ün sosyal gruplarla, medya hizmet sektörüyle istişare düzenlemesine ilişkin hüküm olmamasının etkili olduğu düşünülmektedir. Yasal bir zorunluluk olmamasına rağmen RTÜK'ün zaman zaman medya hizmet sağlayıcılarla toplantılar yaparak karşılıklı görüş alışverişinde bulunulması, yine izleyici

temsilcileri ile yapılan toplantılar fiili durumun yasal durumdan daha iyi konumda olmasında etkili olabilir.

Yukarıdaki tabloda dikkat çeken bir durum da fiili durumun yasal durumdan daha iyi olduğudur. Üst kurulların bağımsızlığı değerlendirilirken yasal olarak bazı güvencelere sahip olsalar da gerçekte durumun farklı olduğu, bu güvencelere uyulmadığı söylenmektedir. RTÜK için yorumladığımız bu tabloda ise fiili olarak ideal olana yakın seviyede bir durum ortaya çıkmıştır.

#### 4.2.4.2. Bağımsızlık Endeksinde RTÜK'ün Yeri

Bağımsız düzenleyici kurulların kendilerinden beklenen işlevleri yerine getirebilmelerinin, bağımsızlıklarıyla doğru yönlü bir ilişki içinde olduğu görüşünden yola çıkan, İsviçreli araştırmacı Fabrizio Gilardi, bağımsız düzenleyici kuruluşların bağımsızlıklarını ölçmeyi hedefleyen bir endeks yöntemi geliştirmiş ve geliştirdiği bu yöntemle Avrupa ülkelerindeki düzenleyici kuruluşların bağımsızlık derecelerini tespit etmeye çalışmıştır.

F.Gilardi'nin endeksi 5 temel alandan oluşmakta ve her bir alan, toplam endeks içinde %20'lik pay ile eşit olarak yer almaktadır. Bu alanlar; 1. kurum başkanının statüsü, 2. yönetim kurulu üyelerinin statüsü, 3. hükümet ve parlamento ile ilişkiler, 4.finansal ve organizasyonel otonomi, 5.düzenleyici yetkilerdir. Bu beş alan da kendi içinde alt sınıflandırmalara ayrılmaktadır. Örneğin kurum başkanının görev süresi; tekrar atanıp atanmaması gibi değişik kriterlere bağlı olarak derecelendirilmektedir. Her bir kriter 0 ile 1 arasında değer almaktadır. Bağımsızlıktan uzaklaşıldıkça değer 0'a doğru yaklaşırken tersi durumda bağımsızlık arttıkça değer, 1'e doğru yaklaşmaktadır. Gilardi'nin endeksini oluşturan kriterlerin detayları aşağıdaki tabloda sunulmuştur.[185]

[185] S. Şanlısoy, A. Özcan, 2006, s.118.

Tablo 4.2. Bağımsız İdari Otoritelerin Bağımsızlık Endeksi Kriterleri[186]

| | |
|---|---|
| **A) AJANS BAŞKANLIK STATÜSÜ** | |
| **1) Görev süresi** | |
| 8 yıldan fazla | 1.00 |
| 6-8 yıl arası | 0,80 |
| 5 yıl | 0,60 |
| 4 yıl | 0,40 |
| 4 yıldan az sabit bir süre ya da sağduyulu bir düzenleme | 0,20 |
| Sabit bir süre yok | 0,00 |
| **2)Ajans başkanını kim atar?** | |
| Yönetim kurulu üyeleri | 1,00 |
| İcra ve yasama meclisinin kompleks bir karışımı | 0,75 |
| Yasama meclisi | 0,50 |
| İcra ile ortaklaşa | 0,25 |
| Bir ya da iki bakan | 0,00 |
| **3)Görevden alma(işten çıkarma)** | |
| Görevden alma imkânsız | 1,00 |
| Sadece politika dışı nedenlerle görevden alabilme | 0,67 |
| Görevden almak için özel bir koşul yok | 0,33 |
| Atamayı yapanın sağduyusuna bağlı olarak | 0,00 |
| **4) Ajans başkanının hükümetteki diğer memuriyet(ler)i devam edebilir mi?** | |
| Hayır | 1,00 |

[186] Kaynak: S. Şanlısoy, A. Özcan, 2006, s.118.

| | |
|---|---|
| Sadece icranın izni ile | 0,50 |
| Belirli bir koşul yok | 0,00 |
| **5) Atama yenilenebilir mi?** | |
| Hayır | 1,00 |
| Evet, bir kere | 0,50 |
| Evet, birden fazla | 0,00 |
| | |
| **6) Bağımsızlık atama için biçimsel bir gereklilik mi**? | |
| Evet | 1,00 |
| Hayır | 0,00 |
| **B) YÖNETİM KURULU ÜYELERİNİN STATÜSÜ** | |
| **7) Görev süresi** | |
| 8 yıldan fazla | 1,00 |
| 6-8 yıl arası | 0,80 |
| 5 yıl | 0,60 |
| 4 yıl | 0,40 |
| 4 yıldan az sabit bir süre | 0,20 |
| Sabit süre yok | 0,00 |
| **8) Yönetim Kurulu üyelerini kim atar?** | |
| Ajans başkanı | 1,00 |
| İcra ve yasama meclisinin kompleks bir karışımı | 0,75 |
| Yasama meclisi | 0,50 |
| İcra ile ortaklaşa | 0,25 |
| Bir ya da iki bakan | 0,00 |
| **9) Görevden alma(işten çıkarma)** | |
| Görevden alma imkânsız | 1,00 |
| Sadece politika dışı nedenlerle görevden alabilme | 0,67 |
| Görevden almak için özel bir koşul yok | 0,33 |
| Atamayı yapanın sağduyusuna bağlı olarak | 0,00 |
| **10) Yönetim Kurulunun hükümetteki diğer memuriyetleri devam edebilir mi?** | |

| | |
|---|---|
| Hayır | 1,00 |
| Sadece icranın izni ile | 0,50 |
| Belirli bir koşul yok | 0,00 |
| **11) Atama yenilenebilir mi?** | |
| Hayır | 1,00 |
| Evet, bir kere | 0,50 |
| Evet, birden fazla | 0,00 |
| **12)Bağımsızlık atama için biçimsel bir gereklilik mi**? | |
| Evet | 1,00 |
| Hayır | 0,00 |
| **C) HÜKÜMET VE PARLAMENTO İLE İLİŞKİ** | |
| **13) Ajansın bağımsızlığı biçimsel olarak açık ifade edilmiş mi?** | |
| Evet | 1,00 |
| Hayır | 0,00 |
| **14) Ajansın hükümete karşı hangi biçimsel yükümlülükleri var?** | |
| Hiç(yok) | 1,00 |
| Sadece bilgi olarak yıllık rapor sunma | 0,67 |
| Onaylanması gereken bir yıllık rapor sunmak | 0,33 |
| Ajans tamamen sorumlu | 0,00 |
| **15) Ajansın parlamentoya karşı hangi biçimsel yükümlülükleri var?** | |
| Hiç(yok) | 1,00 |
| Sadece bilgi olarak yıllık rapor sunma | 0,67 |
| Onaylanması gereken bir yıllık rapor sunmak | 0,33 |
| Ajans tamamen sorumlu | 0,00 |
| **16) özel yetkinin gerektiği yerde ajansın kararını mahkemeden başka kim bozabilir?** | |
| Hiç kimse | 1,00 |
| Uzmanlaşmış bir organ | 0,67 |

| | |
|---|---|
| Şartlı olarak hükümet | 0,33 |
| Şartsız olarak hükümet | 0,00 |
| **D) FİNANSAL VE ORGANİZASYONEL OTONOMİ** | |
| **17)Ajans bütçesinin kaynağı nedir?** | |
| Dışsal (bütçe dışı)fon | 1,00 |
| Hükümet ve dışsal fon | 0,50 |
| Hükümet | 0,00 |
| **18)Bütçe nasıl kontrol edilmekte?** | |
| Ajans tarafından | 1,00 |
| Muhasebe memurları veya mahkeme tarafından | 0,67 |
| Hükümet ve ajans tarafından | 0,33 |
| Hükümet tarafından | 0,00 |
| **19) Ajansın iç organizasyonuna kim karar verir**? | |
| Ajans | 1,00 |
| Ajans ve hükümet | 0,50 |
| Hükümet | 0,00 |
| **20) Ajansın personel politikası kimin sorumluluğu altında?** | |
| Ajans | 1,00 |
| Ajans ve hükümet | 0,50 |
| Hükümet | 0,00 |
| **E) DÜZENLEYİCİ YETKİLİLER** | |
| **21) Sektörde regülâsyon için (düzenlemeden) kim yetkili?** | |
| Sadece ajans | 1,00 |
| Ajans ve başka bir bağımsız otorite | 0,75 |
| Ajans ve parlamento | 0,50 |
| Ajans ve hükümet | 0,25 |
| Ajans ve istişari yetkililer | 0,00 |

Gilardi'nin geliştirdiği bu endeksi kullanan Şanlısoy ve Özcan 2006 yılında yaptıkları bir çalışma ile Türkiye'deki bağımsız idari otoritelerin bağımsızlıklarını ölçülmeye çalışılmış ve söz konusu endeks sonuçlarını Avrupa ülkeleri ile karşılaştırmışlardır. Şanlısoy ve Özcan'ın yaptığı çalışmada ülkemizdeki bağımsız idari otoritelerin bağımsızlık endekslerine ilişkin değerler şu şekildedir:

Tablo 4.3. 2006 Yılı Türkiye'deki Bağımsız İdari Otoritelerin Bağımsızlık Endeksi[187]

| | ***RTÜK*** | ***KİK*** | ***RK*** | ***TK*** | ***TAPDK*** | ***BDDK*** | ***SPK*** | ***ŞK*** | ***EPDK*** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ***Ajansn Başkanlık Statüsü*** | ***0,131*** | ***0,12*** | ***0.0933*** | ***0.08666*** | ***0.0866*** | ***0.0933*** | ***0.0933*** | ***0.08666*** | ***0.0933*** |
| ***Yönetim Kurulu Üyelerinin Statüsü*** | ***0,1433*** | ***0.12*** | ***0.0933*** | ***0.08666*** | ***0.0866*** | ***0.0933*** | ***0.0933*** | ***0.08666*** | ***0.0933*** |
| ***Ajansın Hükümet ve Parlamento ile İlişkileri*** | ***0,2*** | ***0.2*** | ***0,2*** | ***0,2*** | ***0,2*** | ***0,1835*** | ***0,167*** | ***0,15*** | ***0,1835*** |
| ***Finansal ve Organizasyonel Otonomi*** | ***0,175*** | ***0.2*** | ***0.175*** | ***0.175*** | ***0.175*** | ***0.175*** | ***0.175*** | ***0,2*** | ***0,125*** |
| ***Düzenleyici Yetkiler*** | ***0,2*** | ***0,2*** | ***0,2*** | ***0,2*** | ***0,2*** | ***0,2*** | ***0,2*** | ***0,2*** | ***0,2*** |
| ***BAĞIMSIZLIK ENDEKSİ*** | ***0.8499*** | ***0.84*** | ***0.7616*** | ***0.7482*** | ***0.7482*** | ***0.7451*** | ***0.7286*** | ***0.7232*** | ***0.6951*** |

Yukarıdaki tablodan da görüldüğü üzere 2006 yılında yapılan bu araştırmada RTÜK 0,849 'luk bağımsızlık endeksi ile Türkiye'deki bağımsız

[187] Kaynak: S. Şanlısoy, A. Özcan, 2006, s.123

idari otoriteler içerisinde en bağımsız kurum olarak ortaya çıkmaktadır. RTÜK Başkanı ve üyelerinin seçilme şekli RTÜK'ü endekste üst sıraya taşımıştır. Ayrıca RTÜK'ün teşkilatlanma şekli endeksteki puanını artırmıştır. 2006 yılında, 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun, baz alınarak yapılan bu çalışmanın RTÜK açısından geçerliliğini büyük ölçüde koruduğu görülmektedir. 6112 Sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun'u baz alarak RTÜK için aynı endeks tarafımızca uygulandığında çıkan sonuçlar 2006 yılı sonuçlarıyla karşılaştırıldığında şu şekildedir:

Tablo 4.4. RTÜK'ün 20011–2006 Yılları Karşılaştırmalı Bağımsızlık Endeksi

| | ***2011*** | ***2006*** |
|---|---|---|
| ***RTÜK Başkanının Statüsü*** | *0,129* | *0,131* |
| ***RTÜK Üyelerinin Statüsü*** | *0,13233* | *0,1433* |
| ***RTÜK'ün Hükümet ve Parlamento ile İlişkileri*** | *0,2* | *0,2* |
| ***Finansal ve Organizasyonel Otonomi*** | *0,1835* | *0,175* |
| ***Düzenleyici Yetkiler*** | *0,2* | *0,2* |
| ***BAĞIMSIZLIK ENDEKSİ*** | *0,84483* | *0.8499* |

Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere 6112 sayılı Kanun'la RTÜK'ün bağımsızlık statüsü büyük oranda korunmuştur. 2006 yılında yapılan araştırma ile kıyaslandığında RTÜK Başkanı'nın ve Üyelerinin statüsü başlıklarında RTÜK'ün puanın çok az düştüğü görülmektedir. Ancak

3984 sayılı Yasa ile 6112 sayılı Yasa karşılaştırıldığında üyelerin ve başkanın statüsü açısından herhangi bir geri gidişin söz konusu olmadığı görülmektedir. Buradaki farklı değerlendirmenin bu başlıklar altındaki herhangi bir soruya verilen farklı cevaptan kaynaklandığı düşünülmektedir. Finansal ve Organizasyonel Otonomi başlığında ise RTÜK'ün puanı bir miktar artmıştır. Daha önce TRT mevzuatına tabi olan RTÜK personel rejiminin büyük oranda Üst Kurul'a bırakılmış olması "Finansal ve Organizasyonel Otonomi" başlığında RTÜK'ün puanında artışa sebep olduğu söylenebilir. RTÜK üyelerinin görev sürelerinin sekiz yıldan az olması ve görev süresi dolan üyenin tekrar seçilmesinde herhangi bir engel olmaması bu endekste her iki yıl için de RTÜK'ün puanını düşüren faktörler olmuşlardır. 6112 sayılı Yasa ile RTÜK'ün hükümet ve parlamento ile ilişkilerinde değişiklik olmamıştır. Yine yeni yasa ile Kurulun yetkilerinde geriye gidiş olmadığından bu bölümlerde değişiklik olmamıştır. Sonuç olarak bu endeks açısından Türkiye'de bağımsız idari otoriteler arasında RTÜK'ün en bağımsız kurum olduğunu söylemek mümkündür. Şanlısoy ve Özcan'ın sektörler bazında Avrupa ülkeleri ile yaptığı kıyaslamada RTÜK'ün de dahil olduğu telekomünikasyon alanındaki bağımsız idari otoriteler ile Avrupa'dakiler kıyaslandığında Türkiye'nin 0.7482'lik puanla İrlanda ve Portekiz'in ardında üçüncü sırada olduğu görülmektedir. Buradan çıkan sonuç, Avrupa'daki muadilleriyle kıyaslandığında RTÜK'ün bağımsızlık açısından birçok muadilini geride bıraktığını göstermektedir. Ancak burada yapılan değerlendirmelerin mevzuat çerçevesinde yapıldığı ve çıkan sonuçların şekli anlamda bu kurumların bağımsızlığını yansıttığı unutulmamalıdır. Kurumların bu şekilsel bağımsızlığı ne kadar kullanıp kullanamadıklarını değerlendirmek ancak onların uygulama ve kararlarını değerlendirmekle mümkün olacaktır.

### 4.3. RTÜK'ün Görev ve Yetkileri

RTÜK'ün görev ve yetkileri, 6112 sayılı Yasa'nın 37. maddesinde belirlenmiştir. 3984 sayılı Yasa'da RTÜK'e verilen görev ve yetkiler yeni yasadakilerle kıyaslandığında kanun koyucunun RTÜK'e yüklediği görev ve buna bağlı yetkilerde ciddi bir artış olduğu görülmektedir. 3984 sayılı Yasa'da RTÜK'ün görev ve yetkilerinin belirlendiği 8. madde on beş bentten oluşurken, 6112 sayılı Yasa'da RTÜK'ün görev ve yetkilerini belirleyen 37. madde 27 bentten oluşmaktadır. Görüldüğü üzere RTÜK'e birçok yeni görev verilmiştir. Bu yeni görevlerden, yayın hizmetleri alanında ifade ve haber alma özgürlüğünü güvence altına alma görevi RTÜK'e yüklenen sorumluluğu tek başına artırmaktadır. 6112 sayılı Yasa'nın 37. maddesinde RTÜK'e verilen diğer görev ve yetiler ise 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) Millî 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 planlamalarını 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.*

*ç) Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun görev ve yetkileri saklı kalmak kaydıyla, platform, multipleks, altyapı işletmecileri ile verici tesis ve işletim şirketinin radyo, televizyon ve isteğe bağlı yayın hizmetlerinin iletimi faaliyetlerine ilişkin uymaları gereken idarî, malî ve teknik şartları belirlemek, bunlara yayın iletim yetkisi vermek 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, multipleks kapasitesi ve radyo frekansı kullanım ücretleri ile platform, multipleks, altyapı işletmecileri ve verici tesis ve işletim şirketinden alınacak yayın iletim yetkilendirme ücretini 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, multipleks, 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) Özürlülerin 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 meslekî 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, Milli Savunma Bakanlığı ile koordineli olarak çıkarılacak bir yönetmelikle belirleyerek yayıncı kuruluşlara bildirmek ve bunları denetlemek.*

*y) Mevzuatla verilen diğer görevleri yapmak.*

RTÜK'e verilen görev ve yetkiler yukarıda sayılmış olmakla birlikte, Bağımsız idari otoritelerin temel karakteristiklerinden olan düzenleme, izin ve yaptırım yetkilerini ayrıca incelemek yararlı olacaktır.

### 4.3.1. RTÜK'ün Düzenleme Yetkisi

Bağımsız idari otoritelerin en önemli özelliklerinden biri de faaliyet gösterdikleri alanla ilgili düzenleme yapma yetkisine sahip olmalarıdır. BİO'lar bu yetkilerini üst norma aykırı olmamak kaydıyla, ikincil mevzuat çıkararak kullanırlar. BDK'lar, uygulamada bu yetkilerini yönetmelik, karar, tebliğ, bildiri vb. işlemler adı altında yayınladıkları belgeler aracılığıyla kullanmaktadırlar. Düzenleme yetkisi yasalar çerçevesinde yerine getirilen ikincil bir yetkidir.[188]

RTÜK'ün düzenleme yapma yetkisinin kaynağını öncelikle Anayasa'nın 124. maddesi oluşturur. Anayasa'nın 124. maddesine göre

[188] A.Ş. Gözübüyük, T. Tan, 2010, s.394-395.

*"Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler."* Dolayısıyla bir kamu tüzel kişisi olan RTÜK'ün görev alanlarıyla ilgili yönetmelik çıkarma yetkisi vardır.[189] RTÜK'ün düzenleme yetkisinin hangi alanları kapsadığını ve sınırlarının ne olduğunu anlamak için ise 6112 sayılı Kanun'a bakmak gerekir.

6112 sayılı Yasa'da RTÜK'e görsel işitsel iletişim alanını düzenleme konusunda geniş yetkiler verildiği görülmektedir. Öncelikle 6112 sayılı Yasa'nın 34. maddesinin ilk fıkrasına *göre "Radyo, televizyon ve isteğe bağlı yayın hizmetleri sektörünü düzenlemek ve denetlemek amacıyla, … Radyo ve Televizyon Üst Kurulu kurulmuştur."* Bu hükümle RTÜK'e görsel işitsel iletişim alanında genel bir düzenleme yetkisi verilmiştir. Ancak bu hükümle yetinmeyen kanun koyucu Yasa'nın 37. maddesinin (m) bendi ile "görev alanına giren konularla ilgili ikincil düzenlemeleri yapmak" görevini ayrıca RTÜK'e yüklemiştir. Aşağıda belirtilecek bazı konularda RTÜK'ün düzenleme yapma yetkisi açıkça belirtilmiş olsa da yukarıda belirtilen hükümler gereği RTÜK'ün, kendisine açıkça düzenleme yetkisinin verilmediği konularda da düzenleme yapma yetkisine sahip olduğunu söylemek mümkündür.[190]

6112 sayılı Yasa'da RTÜK'e açıkça düzenleme yetkisi verilen bazı konular ise şunlardır:

- 6112 sayılı Yasa'nın "Yeniden İletim" başlıklı 4. maddesinde yeniden iletimin serbest olduğu belirtilirken, maddenin son fıkrasında yeniden iletimin usul ve esaslarının Üst Kurulca yönetmelikle düzenleneceği belirtilmiştir.

- Kanun'un 5. maddesine göre yayın hizmetlerinin Türkçe yapılması esas olmakla birlikte Türkçe dışındaki dil ve lehçelerde de yayın

[189] H. Yılmaz, 2006, s.250.
[190] H. Yılmaz, 2006, s.250.

yapılabilir. Yayınlar seçilen dilin kurallarına uygun olarak yapılmak zorundadır. Bu yayınlara ilişkin usul ve esaslar Üst Kurulca yönetmelikle belirlenir.

- Kanun 10. maddesinde radyo ve televizyon yayın hizmetlerinde reklam ve tele-alışverişe ilişkin genel çerçeve çizilmiş, televizyon ve radyoda yayınlanacak reklam ve tele alışverişe ilişkin diğer hususların Üst Kurulca yönetmelikle düzenleneceği belirtilmiştir.

- 6112 sayılı Yasanın 16. maddesinde kamuoyu için büyük önem taşıyan olayların münhasır yayın haklarına sahip televizyon yayıncılarının, 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu kapsamında, diğer yayıncılara âdil, makul ve eşitlikçi bir temelde bedeli karşılığında kısa gösterim hakkı sağlamak zorunda oldukları belirtilmiştir. Kısa gösterim hakkının uygulanmasıyla ilgili usul ve esasların Üst Kurulca yönetmelikle belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

- 6112 sayılı Yasa'nın 17. maddesinde toplum için büyük önem arz eden ulusal ve uluslararası önemli olayların ülke genelinde şifresiz ve ücretsiz olarak yayınlanması hüküm altına alınmıştır. Kamunun önemli olaylara erişimi ile ilgili usul ve esasların ise Üst Kurulca yönetmelikle düzenleneceği belirtilmiştir.

- Üst Kurul'a verilen önemli düzenleme yetkilerinden biri de frekans planlarının uygulanmasına, karasal sayısal yayına geçiş ve sıralama ihalesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi olmuştur.

- Bu sayılan hususlar dışında kanalların kullanacakları çağrı ve logo işareti, koruyucu sembol sisteminin uygulanması, bazı mali konular ve personel rejimine ilişkin bazı konularda 6112 sayılı yasa ile RTÜK'e açıkça düzenleme yetkisi verilmiştir.

### 4.3.2. RTÜK'ün İzin Yetkisi

Görsel işitsel iletişim özgürlüğünün, görsel işitsel kuruluşu işletme özgürlüğü, programın içeriğine ilişkin özgürlük ve görsel işitsel hizmetlerden yararlanma özgürlüğü olmak üzere üç boyutu bulunduğu daha önce belirtilmişti. Son boyuttan başlanılacak olursa, öncelikle izleyici ve dinleyiciler kendi hayat görüşlerine ve yaşam tarzlarına uygun olarak görsel işitsel hizmetlerden yararlanma özgürlüğüne sahiptirler. Görsel işitsel hizmetlerden yararlanma özgürlüğü, kamunun çok sesli ortamda nesnel ve hızlı bir şekilde haber ve düşüncelere ulaşma hakkıdır. Görsel işitsel iletişim alanında çok sesliliği sağlama görevi yukarıda belirtildiği üzere RTÜK'e verilmiştir. Dolayısıyla görsel işitsel hizmetlerden yararlanma özgürlüğünün RTÜK tarafından herhangi bir izin rejimine tabi kılınması söz konusu değildir.

Görsel işitsel iletişim özgürlüğünün ikinci boyutu olan program içeriğine ilişkin özgürlük ise yayıncıların önceden belirlenen yayın ilkeleri çerçevesinde program içeriklerini özgürce oluşturmasını kapsamaktadır. 6112 sayılı Yasa'nın 7. maddesinde; *savaşlar, terör amaçlı saldırılar, doğal afetler ve benzeri olağanüstü durumların ortaya çıkardığı kriz zamanlarında da ifade ve haber alma özgürlüğünün esas olduğu, yayın hizmetlerinin önceden denetlenemeyeceği* açıkça ifade edilmiştir. Bu durumda program içeriklerinin de herhangi bir izne bağlı olması söz konusu değildir. Bu durumun istisnası olarak, *millî güvenliğin açıkça gerekli kıldığı hâllerde yahut kamu düzeninin ciddî şekilde bozulmasının kuvvetle muhtemel olduğu durumlarda, Başbakan veya görevlendireceği bir bakanın geçici yayın yasağı getirebileceği* belirtilmiştir.

Görsel işitsel iletişim özgürlüğünün ilk boyutu olan görsel işitsel kuruluşu kurma ve işletme özgürlüğü ise teknik, ekonomik ve sosyal bazı nedenlerden dolayı izin rejimine tabidir. RTÜK'ün izin yetkisi de bu noktada

devreye girmektedir. Görsel işitsel iletişim özgürlüğünün idari izin rejimine bağlanmasının teknik nedeni, radyo ve televizyon yayınları için kullanılabilir frekansların sınırlı olmasıdır. Ekonomik neden radyo ve televizyon alanında yatırım yapmak için belirli bir ekonomik gücün gerekli olmasıdır. Görsel işitsel yayınların idari izin rejimine bağlanmasının sosyolojik nedeni ise radyo ve televizyonun toplum üzerindeki etkileme gücüdür.

Anayasa'nın 26. maddesinin ilk fıkrasında herkesin düşünce ve haber alma özgürlüğüne sahip olduğu belirtildikten sonra, bu özgürlüklerin; radyo, televizyon, sinema veya benzeri yollarla yapılan yayınların izin sistemine bağlanmasına engel olmadığı açıkça belirtilmektedir.

6112 sayılı Yasa'nın 37. maddesinin (c) bendine göre *"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*" görevi RTÜK'e verilmiştir.

6112 sayılı Yasa'nın 19. maddesine göre "Yayın lisansı, münhasıran radyo, televizyon ve isteğe bağlı yayın hizmeti sunmak amacıyla Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurulmuş anonim şirketlere verilir. Siyasî partiler, sendikalar, meslek kuruluşları, kooperatifler, birlikler, dernekler, vakıflar, mahallî idareler ve bunlar tarafından kurulan veya bunların doğrudan veya dolaylı ortak oldukları şirketler ile sermaye piyasası kurumları ve bunlara doğrudan veya dolaylı ortak olan gerçek ve tüzel kişilere yayın lisansı verilemez. Bu kuruluşlar, medya hizmet sağlayıcı kuruluşlara doğrudan veya dolaylı ortak olamaz.

Kanuna göre yayın lisans süresi on yıldır. Üst Kurulun karasal yayın lisansı verdiği bir kuruluş bu lisans haklarını devredemez. Ancak Yasa'da yayın lisansı verilen bir anonim şirketin tamamen devri, hisselerinin bir

bölümünün devri ya da başka şirketle birleşmesi, şirket yapısında Kanunda öngörülen hususlara aykırılık bulunmaması kaydıyla mümkündür.

6112 sayılı Yasa'nın 32. maddesinin 5,6,7. fıkralarında Üst Kurul'dan yayın izni alan kuruluşların hangi şartlarda yayın izinlerinin iptal edileceği açıklanmaktadır. Buna göre Yasanın "Yayın Hizmeti İlkeleri" başlıklı 8. maddesinin birinci fıkrasının (a) ve (b) bentlerindeki ilkelere bir yıl içinde tekraren aykırı yayın yapılması halinde medya hizmet sağlayıcı kuruluşun yayınının on güne kadar durdurulmasına; ikinci tekrarı halinde ise, yayın lisansının iptaline karar verilir. *Yayın lisansı verilmesi için Kanun'da aranan şartlardan birinin kaybedilmesi 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. Yayın lisansının verilmesi için gerekli şartlara uygunluğunu hile ile elde ettiği tespit edilen kuruluşun yayın lisansı iptal edilir. Yayın lisansı iptal edilmiş olan kuruluştan alınmış olan yayın lisans bedeli ile kanal ve frekans yıllık kullanım bedeli iade edilmez.*

### 4.3.3. RTÜK'ün Denetleme Yetkisi

6112 sayılı Yasa'nın 34. maddesinin ilk fıkrasında da belirtildiği üzere RTÜK, temel olarak radyo ve televizyon yayınlarını düzenlemek ve denetlemekle amacıyla kurulmuş bir kurumdur. 6112 sayılı Kanun incelendiğinde RTÜK'e içerik denetimi ve teknik denetim olmak üzere iki alanda denetleme yetkisi verildiği görülmektedir. RTÜK'ün içerik denetimi ile ilgili görev ve yetkileri 6112 sayılı yasaya göre şunlardır:

- *Türkiye Cumhuriyeti topraklarında yerleşik medya hizmet sağlayıcılarının yayın hizmetlerini, bu Kanun hükümlerine ve Türkiye Cumhuriyetinin taraf olduğu uluslararası antlaşmalara uygunluğu açısından izlemek ve denetlemek.*

- *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 antlaşmalara uygunluğunu gözetmek, gerekli hâllerde diğer devletlerin yetkili kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği yapmak.*

- *Medya hizmet sağlayıcılarının seçim dönemlerindeki yayınlarını Yüksek Seçim Kurulunun kararları doğrultusunda izlemek, denetlemek ve değerlendirmek*

RTÜK'ün içerik denetimi ile ilgili yukarıda sayılan görevlerini yerine getirmek, halen yürürlükte olan Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Teşkilatı Kuruluş ve Görev Yönetmeliğinin 7. maddesinde belirtildiği üzere, İzleme ve Değerlendirme Dairesi Başkanlığı'na verilmiştir.[191] İzleme ve Değerlendirme Dairesi Başkanlığı kendisine verilen bu denetleme görevini, bünyesinde çalıştırdığı üst kurul uzmanları aracılığıyla yerine getirmektedir. 6112 sayılı Yasa'nın 25. maddesinin ilk fıkrası uyarınca, yayın kuruluşları yaptıkları her yayının bandını bir yıl muhafazaya mecburdur. Aynı zamanda RTÜK, oluşturduğu "SKAAS (Sayısal Kayıt Arşiv Analiz Sistemi)" sistemi aracılığıyla yayınları kaydetmektedir. SKAAS sistemi ya da yayıncılar tarafından gönderilen kayıtları izleyen uzmanlar, yayınların 6112 sayılı Yasa ve ilgili yönetmeliklere uygunluğunu denetler. Gerekli durumlarda hazırlanan uzman raporları İzleme Değerlendirme Dairesi Başkanlığı'na sunulur. Raporlar daire

[191] Radyo ve Televizyon Yayınlarının Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik, RG: 17.04.2003, 25082.

başkanının onayından geçtikten sonra değerlendirilmek üzere Üst Kurul'a gönderilir. Yaptırım konusunda karar merci Üst Kuruldur.

RTÜK'ün teknik denetim ile ilgili görevleri ise şunlardır:

- *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.*

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

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

6112 sayılı Yasa'ya göre RTÜK'ün içerik ve teknik denetim yetkisinin çerçevesi bu şekilde çizilmiştir. Şimdi bağımsız idari otoritelerin bir başka özelliği olan yaptırım yetkisi açısından RTÜK'ü inceleyelim.

### 4.3.4. RTÜK'ün Yaptırım Yetkisi

Anayasa'nın 38. maddesinin onuncu fıkrasında "*İdare, kişi hürriyetinin kısıtlanması sonucunu doğuran bir müeyyide uygulayamaz*." hükmü bulunmaktadır. Anayasa'nın 19. maddesinde ise kişi hürriyetinin kısıtlanması sonucunu doğuracak cezaların ancak mahkeme kararıyla verilebileceği açıklanmaktadır. Anayasa'nın bu iki maddesinden hareketle, mahkûmiyet

kararlarının, ancak mahkeme tarafından verilebileceği, ancak idarenin de sonucu mahkûmiyet doğurmayacak idari nitelikli bazı müeyyideler uygulayabileceği sonucu çıkarılabilir.[192]

Yukarıda anlatılan Anayasal çerçeve içerisinde, idari müeyyide uygulama yetkisi verilen kuruluşlardan birisi de RTÜK'tür. 3984 sayılı Yasa'nın ilk halinde, özel yayıncılar için yalnız iznin askıya alınması ve geri alınması yaptırımları öngörülmüş iken, 3984 sayılı Kanun'da, 15/05/2002 tarih ve 4756 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikle, bu müeyyidelere ek olarak uyarı, özür dileme, program durdurma ve para cezası yaptırımları da getirilmiştir. Bu değişiklikle ayrıca; uyarı, program durdurma ve para cezasının sırasıyla uygulandığı kademeli ceza sistemine geçilmiştir. 03/03/2011 tarihinde yürürlüğe giren 6112 sayılı Yasa ile ise RTÜK'ün yaptırım yetkisi bir kez daha düzenlenmiştir.

6112 sayılı Yasa'da 3984 sayılı Yasa'da öngörülen müeyyide türleri genel olarak korunmakla birlikte RTÜK'e verilen takdir yetkisinin büyük oranda arttığı görülmektedir. Yasa ile getirilen önemli değişikliklerden biri de ihlalin ağırlığı ile orantılı müeyyide uygulamasına geçilmesidir. Yeni yasada "Yayın Hizmet İlkeleri" iki gruba ayrılarak, bunları ihlal eden yayın kuruluşlarına verilecek müeyyideler farklılaştırılmıştır. Yasa'nın idari yaptırımlar başlıklı 32. maddesinin birinci fıkrasına göre, Yasa'nın 8. maddesinin birinci fıkrasının (a), (b), (d), (g), (n), (s) ve (ş) bentlerindeki yayın hizmeti ilkelerine aykırı yayın yapan medya hizmet sağlayıcı kuruluşlara, ihlalin ağırlığı ve yayının ortamı ve alanı göz önünde bulundurularak, ihlalin tespit edildiği aydan bir önceki aydaki brüt ticari iletişim gelirinin yüzde ikisinden beşine kadar idarî para cezası verilebileceği hüküm altına alınmıştır. Aynı fıkraya göre ayrıca, idarî tedbir olarak, ihlale konu programın yayınının beş keze kadar durdurulmasına, isteğe bağlı yayın hizmetlerinde ise ihlale konu programın katalogdan çıkarılmasına karar verilebileceği belirtilmiştir. Bu fıkra hükümlerine göre ihlalin mahiyeti göz önünde

[192] H. Yılmaz, 2006, s.277-279

bulundurularak, idarî para cezası ile birlikte idarî tedbire karar verilebileceği gibi, sadece idarî para cezasına veya tedbire de karar verilebileceği belirtilmektedir.

Yukarıda zikredilen fıkra ile getirilen en büyük yenilik, RTÜK'e uyarı cezası verilmeksizin, para ve program durdurma müeyyideleri uygulayabilme yetkisi verilmiş olmasıdır. Burada ayrıca, kanalın gelirleriyle orantılı ve ihlalin ağırlığına göre değişen para cezası sistemi getirilerek adalet ve caydırıcılığın sağlanmaya çalışıldığı görülmektedir.

6112 sayılı Yasa'nın 32. maddesinin ikinci fıkrasında ise nispeten daha hafif müeyyidelerin öngörüldüğü görülmektedir. Bu fıkrada sayılan Yayın Hizmeti İlkelerine ve kanunun diğer maddelerinde belirlenen ilke, yükümlülük veya yasaklara aykırı yayın yapan medya hizmet sağlayıcı kuruluşların öncelikle uyarılacağı; ihlalin tekrarı halinde ise medya hizmet sağlayıcıya ihlalin ağırlığı ve yayının ortamı ve alanı göz önünde bulundurularak, ihlalin tespit edildiği aydan bir önceki aydaki brüt ticari iletişim gelirinin yüzde birinden üçüne kadar idari para cezası verileceği öngörülmüştür.

6112 sayılı Yasa'nın 32. maddesinin 4. fıkrasında idari tedbir olarak öngörülen program durdurma cezasının nasıl uygulanacağı şu şekilde açıklanmaktadır: *"İdarî 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, özürlü sorunları, sağlık ve benzeri kamuya yararlı konularda programlar yayınlanır."* Aynı fıkra hükmü gereğince program durdurma müeyyidesinin uygulanması 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.

32. maddesinin 5. fıkrasına göre, Yasa'nın 8'inci maddesinin birinci fıkrasının (a) ve (b) bentlerindeki ilkeleri bir yıl içinde tekraren ihlal eden yayıncı kuruluşlara çok daha ağır müeyyideler öngörülmüştür. Buna göre *"8. maddenin birinci fıkrasının (a) ve (b) bentlerindeki ilkelere aykırı yayın yapılmasını müteakip verilecek yaptırım kararının tebliğinden itibaren bir yıl içinde aynı ihlalin tekrarı halinde, medya hizmet sağlayıcı kuruluşun yayınının on güne kadar durdurulmasına; ikinci tekrarı halinde ise, yayın lisansının iptaline karar verilir."*

Kanunun 33. maddesinin ilk fıkrasında; *"Üst Kuruldan yayın lisansı almadan veya yayınları Üst Kurul tarafından geçici olarak durdurulmasına ya da yayın lisansı iptal edilmesine rağmen yayın yapan gerçek kişiler ile tüzel kişilerin yönetim kurulu üyeleri ve genel müdürü*," hakkında bazı adli yaptırımlar öngörülmüştür. Bu fıkra hükmüne göre bu kişiler "*bir yıldan iki yıla kadar hapis ve bin günden beş bin güne kadar adlî para cezası ile cezalandırılır. Tüzel kişiler hakkında ayrıca 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 60'ıncı maddesindeki güvenlik tedbirleri uygulanır. İzinsiz olarak faaliyetine devam eden yayın cihaz ve tesisleri Üst Kurulca mühürlenerek kapatılır."* 33. maddenin ikinci fıkrasına göre de *"Yayın lisansı olmasına rağmen lisans tipi dışında yayın yapan ve izinsiz verici tesis eden medya hizmet sağlayıcılar Üst Kurulca uyarılır, yapılan uyarıya rağmen izinsiz yayına devam edenler hakkında birinci fıkra hükmü uygulanır."*

3984 sayılı Yasa'da "cevap ve düzeltme hakkı"nın kullanılmasına yönelik hususları ihlal eden yayıncılara uygulanacak müeyyideler ayrıca düzenlenmiş iken, 6112 sayılı Yasa'da böyle bir ayrıma gidilmemiştir. Ancak kanun'un 18. maddesinde cevap ve düzeltme hakkının nasıl kullanılacağı ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiş, ayrıca cevap ve düzeltme hakkı Kanun'un sekizinci maddesinin birinci fıkrasının (o) bendinde *"Kişi veya kuruluşların cevap ve düzeltme hakkına saygılı olmak zorundadır"* şeklindeki ibarelerle

yayın hizmet ilkelerinden biri olarak yerini almıştır. Dolayısıyla cevap ve düzeltme hakkının uygulanmasına ilişkin hususları ihlal eden yayıncı kuruluşlara 32. maddenin ikinci fıkrası uyarınca idari müeyyide uygulamak mümkündür.

### 4.4. RTÜK Bağımsız İdari Otorite Midir?

Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki, daha önce de değinildiği üzere "Türk İdari Hukuk Sistemi"'nde bağımsız idari otoriteler ayrı bir tür olarak tanımlanmamıştır. Bu otoriteler genel olarak yerinden yönetim hizmet kuruluşları olarak değerlendirilmektedir. Dolayısıyla gerek 3984 sayılı Yasa'da gerekse 6112 sayılı Yasa'da RTÜK için bağımsız idari otorite deyimi kullanılmamıştır. Hukuki durum böyle olmakla birlikte bağımsız idari otoritelerin özellikleri RTÜK için test edilerek bağımsız idari otorite olup olmadığı ortaya konabilir.

Yukarıdaki değerlendirmeler ışığında öncelikle RTÜK kamusal yaşamın duyarlı alanlarından biri olan görsel işitsel iletişim özgürlüğü alanında faaliyet göstermektedir. 6112 sayılı Yasa kapsamında yapılan değerlendirmeler RTÜK'ün özerk bir kurum olduğunu ortaya koymuştur. Kanunda Üst Kurul kamu tüzel kişiliği olarak nitelendirilmiştir. Ayrıca kurul, üyelerinin atanma sistemiyle organik bağımsızlığa, kararları üzerinde vesayet yetkisi bulunmamasıyla işlevsel bağımsızlığa sahiptir. Kurum güçlü düzenleme, denetleme, izin ve yaptırım yetkileriyle donatılmıştır. Dolayısıyla RTÜK sahip olduğu bu özelliklerle bağımsız idari otorite olarak nitelendirilebilir.

## SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

20. yüzyılda iletişim alanında yaşanan büyük değişim ve dönüşüm, kitle iletişim araçlarından radyo ve televizyonun etkinliğini attırmasını sağlamıştır. Büyük kitlelere ulaşarak, bilgi verme ve kamuoyu oluşturmada öncü rol oynayan radyo ve televizyon, bugün halen önemini korumaktadır.

Radyo ve televizyonun yaygınlaşarak önemini artırması, yeni bir özgürlük alanı olarak görsel-işitsel iletişim özgürlüğünü ortaya çıkarmıştır. İfade özgürlüğü ve bilgi edinme hakkını bünyesinde barındıran görsel-işitsel iletişim özgürlüğü, bireyler açısından görsel-işitsel hizmetlerden yararlanma özgürlüğünü kapsarken, hizmeti verenler açısından işletme kurabilme özgürlüğü ve program içeriğini belirleme özgürlüğünü kapsamaktadır. Bu niteliğiyle görsel-işitsel iletişim özgürlüğü, hem hizmet verenler hem de yararlananlar açısından koruyucu kolektif bir özgürlük olarak belirmektedir.

Kitle iletişim araçlarından radyo ve televizyon bireyleri bilgilendirip, ülke ve dünyadaki gelişmelerden haberdar etmekte, bireyin tek başına edinemeyeceği bilgiyi ona sağlamaktadır. Radyo ve televizyonun birey için en temel katkısı diyeceğimiz bu faydası yanında; izleyici ya da dinleyicileri yanlış bilgilendirme, istediği doğrultuda yönlendirme; belli siyasi ve ticari çıkar çevrelerine hizmet etme, sanal bir dünya kurma gibi olumsuz etkileri de vardır. Görsel işitsel iletişim alanı, hem sayılan bu sosyal sebepler hem de teknik ve ekonomik birtakım başkaca sebeplerden ötürü denetim ve sınırlamaya tabi tutulmuştur.

Ekonomik ve siyasi alanda 1980 sonrası yaşanan değişim sonucu şekillenen yeni yönetim anlayışı, bağımsız idari otoriteleri, yayıncılık alanının düzenlenmesi ve denetlenmesinden sorumlu aktörler olarak ortaya çıkarmıştır. Bugün özellikle Avrupa devletlerinin büyük çoğunluğu, radyo ve televizyon alanındaki düzenlemeleri bağımsız idari otoritelere devretmişlerdir.

Bu idari yapıların temel özelliği; regülasyon, bağımsızlık, özerklik olarak öne çıkmaları ve bu yönüyle klasik idare anlayışından ayrışmalarıdır.

Görsel-işitsel iletişim alanında aktör olarak yer alan düzenleyici üst kurulların bağımsızlıkları; bireylerin bilgi alma hakkının sağlanması, ifade özgürlüğünün korunması, çok sesliliğin sağlanması açısından zorunlu gözükmektedir. Bu otoritelerin bağımsızlıkları, hem organik hem de işlevsel anlamda bağımsızlığı içinde barındırmaktadır. Bu kurumların özerklikleri ise düzenleyici üst kurullara kendi iş ve eylemlerinde genel idareye bağlı kalmadan hareket edebilme imkânı sağlayan, tamamlayıcı bir unsur olarak belirmektedir.

Radyo ve televizyon alanında var olan düzenleyici kurullar farklı yayıncılık sistemlerinde ortaya çıkmıştır. Yayıncılık sistemleri; ülkelerin siyasi, ekonomik, kültürel yapıları ve devletin oynadığı role göre değişiklik göstermektedir. Amerika Birleşik Devletleri'nde yayıncılık, en başından beri ticari bir etkinlik olarak kabul edilmiş olup, bu sistemde devlet genel olarak düzenleme ve denetleme yapmaktadır. Dolayısıyla yayıncılık alanındaki üst kurulların ilk ortaya çıktığı yer olan ABD diğer ülke uygulamaları için örnek olmuştur.

Fransa yayıncılık kamu faaliyeti olarak başlamış iken, bugün hem kamu hem de özel girişimcilerin olduğu karma bir model uygulanmaktadır. Fransa'da radyo ve televizyon alanında düzenleyici kurul, 1989 yılında değişen yapı ve ismiyle 'Görsel İşitsel Yüksek Konsey' (CSA) olarak bugünkü halini almıştır.

Özel radyo- televizyon yayıncılığının erken başladığı İngiltere'de mevcut düzenleyici kurul yapısı oluşuncaya dek, yayıncılık alanında, farklı görevleri yerine getiren birden fazla kurul, otorite olarak yer almıştır. Bu durum 2003 yılında telekomünikasyon alanındaki bütün üst kurulları

bünyesinde toplayan Office Of Communication'ın (OFCOM) kurulmasıyla sona ermiştir.

Türkiye'de kamu faaliyeti olarak başlayan yayıncılık, 1990 sonrası ticari yayıncılığın fiili olarak başlaması ile çeşitlenmiştir. Ülkemizde radyo ve televizyon alanı hızlı bir gelişme göstermiş, yayıncılık alanında devlet yanında özel kuruluşlar da yer almıştır. Bu alanı düzenlemek ve denetlemek için 1994 yılında Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, örnek ülkelerde olduğu gibi yasa koyucu tarafından üst otorite olarak oluşturulmuştur.

Yukarıda sayılan ülke örneklerinin hepsinde yayıncılık alanını düzenleme ve denetlemeden sorumlu kuruluşların, bağımsız idari otorite şeklinde örgütlendiği görülmektedir. Bu otoritelere bağımsızlıkları açısından getirilen en büyük eleştiri ise üyelerinin atanma yöntemi bakımından, organik bağımsızlıklarının sağlanamadığı yönündedir. Örneğin Amerika'da FCC'nin bütün üyelerinin Başkan tarafından atanması ve üyelerden üçünün aynı siyasi partiye üye olabilmeleri organik bağımsızlık açısından eleştirilmektedir.

Fransa'da CSA'nın üç üyesi doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından belirlenirken, üç üye Meclis Başkanı tarafından, üç üye de Senato Başkanı tarafından belirlenmektedir. Kurul üyelerinin yüksek idari mercilerin kararıyla atanıyor olması bu ülkede kurulun bağımsızlığı açısından eleştirilmektedir.

İngiltere'de dokuz üyeli OFCOM'un, üyelerinden altısı Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Kültür, Medya ve Spor Bakanlığı tarafından atanırken, diğer üç üye bu altı üye tarafından seçilmektedir. Bu ülkede de Kurul'un oluşumunda atama yönteminin seçilmesi organik bağımsızlık açısından eleştirilmektedir.

Ülkemizde de RTÜK üyelerinin siyasi parti gruplarınca gösterilen adaylar arasından, TBMM tarafından seçilmesi, sıkı parti disiplini nedeniyle üye seçiminde yeterli güvence sağlanamadığı gerekçesiyle sıkça

eleştirilmektedir. Seçim yönteminin eleştirildiği bir başka nokta ise salt siyasi partilerin gösterdiği adaylardan oluşan Kurul'un farklı kesim ve görüşleri temsil edemeyeceği ve Kurul'un siyasallaşacağı yönündedir. Bu görüşü dile getirenler RTÜK'te siyasal partilerin yanı sıra üniversite, yargı, özel yayın kuruluşları, sivil toplum örgütleri gibi temsil kaynaklarına da üyelik yolunun açılmasını önermektedirler.

RTÜK'ün özerkliği ve bağımsızlığını aldığı kararlar ve uygulamaları gösterecektir. Bu nedenle Kurul üyelerinin mesleki birikime sahip, sektörü bilen, vizyon sahibi nitelikli kişiler arasından seçilmesi büyük önem arz etmektedir. Yine bu üyelerin görev bitiminde siyasi iktidardan beklenti içine girmeyecek kişilerden seçilmesi, Kurulu siyasi etkilerden uzak tutacaktır. Farklı sosyal kesimlerin RTÜK'te temsil edilmesi bu açıdan da faydalı olacaktır.

Dünyadaki örneklerine bakıldığı zaman görsel-işitsel iletişim alanındaki düzenleyici kurulların üye seçiminde fikir birliğine varılmış tek bir yöntem olmadığı görülmektedir. Dolayısıyla siyasal mercilerin RTÜK üyelerini atama yetkisini elinde bulundurmasını, RTÜK'ün yeterli bağımsızlığa sahip olmadığı şeklinde yorumlamak doğru bir yaklaşım değildir.[193] Sonuç itibari ile seçim yöntemi ve üyeleri atayan mercii önemli olmakla birlikte, asıl olan üyelerin kendini atayan merciden bağımsız olarak görevlerini yerine getirip getiremediğidir.

Üst Kurulların politikadan mutlak anlamda bağımsızlığı mümkün gözükmemektedir. Özerk kurumlar ne ölçüde kurumsallaşırsa, işlerini iyi yaparlarsa ve kamuoyunun saygısını kazanırlarsa o ölçüde güç kazanırlar ve politikacıya karşı da o ölçüde bağımsız hareket edebilirler.[194] Hükümet ya da bakan tarafından atanan üyelerden oluşan bir kurul siyasi etkilerden uzak olabileceği gibi seçilmişlerden oluşan bir kurul partizanca bir eğilim içinde olabilecektir. Kurulların bağımsızlığı açısından önemli olan kurulların oluşum

[193] H. Yılmaz, 2006, s.248
[194] A. İhsan Karacan, 2002, s.49

şeklinden çok siyasal kültürün yapısıdır. Aynı modellerin farklı ülkelerde değişik sonuç vermelerinin nedeni olarak bu ülkelerin siyasal kültür farklılıkları gösterilebilir.

Bu çalışmada 6112 sayılı Yasa kapsamında yapılan incelemeler RTÜK'ün yeterli özerklik ve bağımsızlığa sahip olduğunu göstermiştir. Yasa'da Kurul üyelerinin atanma sistemiyle organik bağımsızlık, Kurul kararları üzerinde vesayet yetkisi bulunmamasıyla işlevsel bağımsızlık sağlanmıştır. RTÜK'ün giderlerini kendi kaynaklarıyla karşılıyor olması ise mali bağımsızlığını sağlamaktadır. Kurum güçlü düzenleme, denetleme, izin ve yaptırım yetkileriyle donatılmıştır.

Görsel işitsel medya hizmetleri alanındaki düzenleyici kurumların bağımsızlığı üzerine bir çalışma olan İNDİREG ile bu kurumların bağımsızlığına vurgu yapılmıştır. İNDİREG içinde yer alan anket RTÜK için cevaplandığında fiili durumun yasal durumun gerisinde olmadığı, bağımsızlık için var olan yasal güvencelere uyulduğu anlaşılmıştır.

Fabrizio Gilardi'nin Bağımsız İdari Otoritelerin bağımsızlıklarını ölçmek için geliştirdiği endeks, 6112 sayılı Yasa'ya göre değerlendirildiğinde RTÜK'ün bağımsızlık değerleri oldukça yüksek çıkmıştır. 6112 Yasa açısından RTÜK'ün bağımsızlığına ilişkin getirilebilecek tek eleştiri noktası üyelerin tekrar seçilebilme olanağının tanınmış olmasıdır. RTÜK üyelerinin görev süresinin uzatılarak, yeniden seçilme olanağının kaldırılması yasal açıdan RTÜK'ün bağımsızlığını güçlendirecektir.

RTÜK'ün bağımsızlık ve özerkliği, yasal olarak büyük oranda garanti altına alınmış olmakla birlikte, bu konuda Anayasal bir güvencesinin olmadığı görülmektedir. Kamu yayıncısı TRT'nin özerkliği, Anayasa'da düzenlenmişken, görsel işitsel iletişim alanının düzenlenmesi ve denetlenmesinden sorumlu, Anayasal bir kurum olan RTÜK'ün özerkliği ya da bağımsızlığına ilişkin hususlar Anayasa'da yer almamıştır. Bağımsızlık

açısından TRT'ye benzer bir Anayasal güvencenin RTÜK'e de tanınması, kurumun bağımsızlığını güçlendirecek; dolayısıyla herhangi bir yasal değişiklikle Kurul'un bağımsızlığının ortadan kaldırılması engellenmiş olacaktır.

İncelediğimiz ülke örneklerinde, radyo ve televizyon alanı yasalar ve bu yasalarca oluşturulan düzenleyici kurullarla düzenlenmekte ve denetlenmektedir. Benzer görev, yetki ve yapıların görüldüğü, model olarak alınan ülke örneklerinde de kurulların bağımsızlığına yönelik benzer tartışmaların mevcut olduğu görülmüştür. Bu kurulların etki alanının çok geniş olduğu düşünüldüğünde, Kurul kararlarından etkilenen farklı kesimlerden her zaman eleştirilerin gelebileceği göz ardı edilmemelidir. Ancak bütün bu eleştirilere rağmen, görsel işitsel iletişim alanında faaliyet gösteren düzenleyici kurulların yasal açıdan bağımsızlık sorunu olmadığı düşünülmektedir. Fakat yasal açıdan sağlanan bu bağımsızlığın her zaman gerçek anlamda bağımsızlığı garanti etmeyeceğini, asıl olanın kurumların uygulamaları olduğunu belirtmekte yarar vardır.

## KAYNAKÇA


Akıncı, Müslüm (1999), Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, Beta Yayıncılık, Ankara

Alemdar, Korkmaz ve Kaya, Raşit (1993), Radyo Televizyonda Yeni Düzen Dünya Deneyi ve Türkiye'deki Arayışlar, TOBB Yayınları, Ankara.

Avsallı, Hüseyin (1997) , *Radyo ve Televizyon Üst Kurulu,* İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

Canoruç, Mustafa Şenay (2007), "Türk Anayasa Hukukunda Görsel İşitsel İletişim Özgürlüğünün Niteliği", *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 6, Sayı 22, s.329-361

Çaplı, Bülent (2001), Televizyon ve Siyasal Sistem, İmge Kitabevi, 2. Baskı, Ankara.

Duran, Lütfi (1997) "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", Amme İdaresi Dergisi, Cilt:30, sayı:1, Ankara, s.3–10

Duran, Lütfi (1998), *"Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler",* (Ed.) İbrahim Ö. Kaboğlu. Bağımsız İdari Otoriteler", Alkım Yayınları, İstanbul.

Er, Selami (2008), "Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Dış Denetimi Ve 5018 Sayılı Kanunda Yapılan Değişiklikler", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 68, s. 29–46.

Gedik, Ömer (2008), Türkiye'de Kitle İletişim Özgürlüğü, Seçkin Yayıncılık, Ankara

Gönen, K. Eren (2003), “Bağımsız İdari Otorite Olarak Rekabet Kurumu”, *G.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi,* Cilt VII, Sayı I-II, s.11

Gözübüyük, A.Şeref ve Tan, Turgut (2004), İdare Hukuku, Cilt 1, Turhan Kitabevi, Ankara.

Gözübüyük, A.Şeref ve Tan, Turgut, (2010), İdare Hukuku, Cilt 1, Turhan Kitabevi, Ankara.

Gül, Ayşen Akkor (2000), “Fransız Kamu Hizmeti Televizyon Yayınlarının Dünü ve Bugünü”, *İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi*, Sayı: 10, İstanbul, 2000, s.596.

Günday, Metin (2003), İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, Ankara.

Günday, Metin (2001) “Panel Konuşması”, Bağımsız İdari Otoriteler Sempozyumu, 5 Kasım 2001, Rekabet Kurulu Yayınları, Yayın No:80, Ankara, s. 78–79

Günday, Metin, (2001), Bağımsız İdari Otoriteler, Rekabet Kurumu Yayınları, Ankara.

İçinsel, Zeynep Arzu (1998) “Medya Neden Düzenlenmeli”, *RTÜK İletişim Dergisi*, Yıl 2, Sayı 7, s.12.

İlal, Ersan (1972), Radyo Hürriyeti Özerklik ve 1961 Anayasası, İÜHF Yayınları, İstanbul.

İnceoğlu, Yasemin Giritli (2004), Uluslararası Medya-Medya Eleştirileri, Der Yayınları, 2004,İstanbul.

Kaboğlu, İbrahim Ö. (1996), Özgürlükler Hukuku, Afa Yayınları, İstanbul

Karacan, Ali İhsan (2001) “Özerk Kurumların Özerkliği” *Rekabet Dergisi*, Sayı 8, Ankara, s. 3–59

Karacan, Ali İhsan (2002), Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler, Creative Yayıncılık, Ankara.

Karakaş, Mehmet (2008), “Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, *Maliye Dergisi*, Sayı 154, s.107 (99-120.)

Kejanlıoğlu, D.Beybin, Çelenk, Sevilay, Adaklı, Gülseren (2001), Medya Politikaları, İmge Kitabevi, Ankara

Kestane, Doğan (2002a), “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoritelerin İşlevsel-Yapısal Özellikleri ve Kamu İhale Kurumu”, *Belediye Dünyası Dergisi*, Cilt 3, Sayı 11, s. 25–33

Kestane, Doğan (2002b), “Kamu Kesiminde İdari Kuruluşların Genel Görünümü ve İdari Yapıda Yeni Organizasyonlar Olarak Bağımsız İdari Otoriteler” *Maliye Dergisi,* Sayı 139, s.1-24

Milagros, Rivera-Sanchez (2000), “Broadcast Regulation”dan aktaran Hülya Öztekin, *“Radyo Ve Televizyon Alanının Düzenlenmesi Ve Denetlenmesinde Yeni Eğilimler Ve Yönelimler,* Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kayseri, 2007, s.64

Nalbant, Atilla (1998), *“Radyo ve Televizyon Üst Kurulu ve Görsel-İşitsel İletişim Özgürlüğü”*, Bağımsız İdari Otoriteler, (Editör: İ.Kaboğlu), Alkım Yayınları, İstanbul

Open Society İnstitute (2005), “Avrupa’da Televizyon, Düzenleme, Politikalar ve Bağımsızlık”, 2005 İzleme Raporu.

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

Özay, İlhan (2004), Günışığında Yönetim, Alfa Yayınları, İstanbul.

Özdiker, Cengiz (2000), "RTÜK'ün Özerkliği", *RTÜK İletişim Dergisi,* Sayı: 18, 2000 s.27–32

Özel, Cengiz (1999), *"Sermaye Piyasası Kurulu",* Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

Şanlısoy Selim ve Özcan, Abdülvahap (2006), "Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurumların Bağımsızlığı" *Siyasa Dergisi*, Yıl 2, Sayı 3–4, s.99-132

Öztekin, Hülya (2007a), Neo-Liberal Toplumlarda Düzenleyici Devlet Anlayışı ve Görsel-İşitsel İletişim Alanında Bağımsız Düzenleyici Üst Kurullar: RTÜK Örneği, Selçuk İletişim Dergisi, Sayı 1, Cilt. 5 s.52–65

Öztekin, Hülya (2007b), *Radyo Ve Televizyon Alanının Düzenlenmesi Ve Denetlenmesinde Yeni Eğilimler Ve Yönelimler,* Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Radyo Sinema Televizyon Anabilim Dalı, Yayımlanmamı Yüksek Lisans Tezi, Kayseri.

Öztürk, Ebru (2003), *"Türk İdare Sisteminde Rekabet Kurumunun Yeri Ve Diğer Bağımsız İdari Otoritelerle Karşılaştırılması"* Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi, Ankara.

Öztürk, Gamzehan (2008), *Radyo Televizyon Alanında Düzenleme Denetleme Ve Kontrol RTÜK Ve Dünyada RTÜK Benzeri Kuruluşlar*, Atatürk

Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Radyo Televizyon Ve Sinema Anabilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Erzurum.

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

Sarmaşık, Jale (1993), Radyo ve Televizyon Yayınlarının Denetim Yöntemleri, İstanbul.

Sim, Şükrü (2006), *Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türkiye'de Özel Televizyon Yayıncılığı Ve RTÜK Olgusu,* İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Radyo Televizyon Sinema Ana Bilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul.

Tanör, Bülent (1994), Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu, BDS Yayınları, İstanbul

Tiryaki, Refik (2002), "Bağımsız İdari Kurum Olarak RTÜK", *AÜHF Dergisi*, Cilt 51, Sayı 4, s.169–205.

T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Araştırma Ve İnceleme Raporu Özeti (2010), *"Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Oluşumu, Teşkilatı, Yetki ve Görevleri, Denetlenmeleri ve Kurul Üyeleri ile Çalışanlarının Statüsüne İlişkin Hususların İrdelenmesi"*

TÜSİAD, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, TÜSAD Yayın No: TUSADT/ 2002–12/349, Aralık 2002

Ulusoy, Ali (1998), "Kamu Hizmetleri Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri", *Amme İdaresi Dergisi*, Haziran 1998, s. 8

Ulusoy, Ali (1999) “Bağımsız İdari Kurumlar”, *Danıştay Dergisi*, Sayı:100, s. 3–16

Ulusoy, Ali (2002), *Türkiye İçin Nasıl Bir Bağımsız İdari Otorite Modeli*'nden aktaran, Selim Şanlısoy, Abdülvahap Özcan, “Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurumların Bağımsızlığı” *Siyasa Dergisi*, Yıl 2, Sayı 3-4, 2006, s.101.

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

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

Yıldırım, Turan (2000), *“Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi”* 2000 Yılı İdari Yargı Sempozyumu, Danıştay Yayını, Ankara, s. 201–207

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

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

**İnternet Kaynakları**

Memişoğlu, Dilek Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler Ve Denetimleri, http://idc.sdu.edu.tr/tammetinler/demokrasi/demokrasi47.pdf, Erişim: 19/03/2011

http://tdkterim.gov.tr/bts/ Erişim:16/03/2011

www.epra.org Erişim:23/05/2011

www.indireg.eu Erişim: 12/10/2011

http://www.ofcom.org.uk/about/what-is-ofcom/statutory-duties-and-regulatory-principles/, Erişim: 27/05/2011

http://www.ofcom.org.uk/about/what-is-ofcom/statutory-duties-and-regulatory-principles/, Erişim: 27/05/2011

Yılmaz, Yunus, "Fransa'da Bağımsız İdari Otoriteler, http://www.msb.gov.tr/ayim/Ayim_makale_detay.asp?IDNO=66 Erişim: 04/03/2011

**Mevzuat Metinleri**

Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun, R.G.: 03/03/2011,6112.

Radyo Ve Televizyonların Kuruluş Ve Yayınları Hakkında Kanun, R.G.: 20/04/1994, 3984

Radyo ve Televizyon Yayınlarının Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik, RG: 17.04.2003, 25082

1986 tarih ve 1067 sayılı İletişim Özgürlüğü Hakkında Yasa (RTÜK Uluslar arası İlişkiler Dairesi Başkanlığı Gayri Resmi Çeviri)

## ÖZET

Kitle iletişim araçlarının gelişimi ve yaygınlaşması, yeni bir özgürlük türü olarak görsel-işitsel iletişim özgürlüğünü ortaya çıkarmıştır. Bu özgürlüğün üç boyutu bulunmaktadır. Birinci boyut, görsel işitsel işletme kurma özgürlüğü; ikinci boyut, program içeriğini oluşturma özgürlüğü, üçüncü boyut ise görsel işitsel hizmetlerden yararlanma özgürlüğüdür. Bu özgürlük niteliği gereği korunmayı ve kullanımının sınırlandırılmasını gerektirmektedir. Ekonomik ve siyasi alanda 1980 sonrası yaşanan değişim sonucu devletler görsel iletişimin denetlenmesi ve düzenlenmesini bağımsız idari otoritelere bırakmışlardır.

Çalışmada öncelikle görsel iletişim özgürlüğü konusuna değinilmiş bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkışı özellikleri ve ülkemizdeki durumları ele alınmıştır. Daha sonra radyo ve televizyon alanını düzenleyen ve denetleyen üst kurulların genel özellikleri ve bağımsızlıkları hakkında bilgi verilmiş; Fransa, İngiltere ABD örnekleri incelenmiştir. Son olarak ülkemizde görsel işitsel iletişimin düzenlenmesi ve denetlenmesinden sorumlu olan RTÜK'ün bağımsızlığı ve özerkliği 6112 sayılı Yasa kapsamında incelenmiştir.



**Anahtar Kelimeler:** Görse-İşitsel İletişim, Bağımsız İdari Otorite, Bağımsızlık Özerklik, Düzenleme, Denetleme, RTÜK, CSA, OFCOM, FCC

## ABSTRACT

The development and expansion of mass media has created the audiovisual communication as a new kind of freedom. This freedom has three dimensions. The first dimension is the audio visual freedom of starting an enterprise; the second dimension is the freedom of creating the programme content; the third one is the freedom of benefitting from the audiovisual services. Because of its speciality, this freedom requires protection and limitation of use. After the changes happened in 1980 in the economic and political area, the states left the authority of inspection and regulation of the audiovisual communication to independent administrative authorities.

In the study first of all the subject of audiovisual freedom is touched on, and the appearing, characteristics and situation of situation of the independent administrative authorities in the country. Later on, some information is given about the charactestics and the independence of the institutions which regulate and inspect the radio and television area. The samples of France, England and the USA are given. And lastly, the independence and autonomy of RTUK that is responsible for the regulation and inspection of audiovisual communication is taken into consideration in terms of the Law Nr. 6112.



**Key Words:** Audio-Visual Communicaiton, independent administrative authorities, independent autonomy, regulation, inspection, RTUK; CSA, OFCOM, FCC.

## ÖZGEÇMİŞ

1981 Yılında Yozgat'ta doğdu. İlköğrenimini İltekin İlkokulu'nda tamamladı. 1993–1996 yılları arasında Rauf Denktaş Ortaokulu'nda okudu. 2000 yılında Rauf Denktaş Süper Lisesi'nden mezun oldu. 2004 yılında Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü'nden lisans diploması aldı. 2006 yılında Türkiye İş Kurumu'nda uzman yardımcısı olarak memuriyete başladı. 2007 yılı Ağustos ayından beri Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nda Üst Kurul Uzman Yardımcısı olarak çalışmaktadır. İngilizce bilmektedir. Evli ve iki çocuk sahibidir.