

**T.C.  
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**RADYO VE TELEVİZYON ALANINDA DÜZENLEYİCİ VE  
DENETLEYİCİ KURULLARIN İNCELENMESİ: İNGİLTERE,  
FRANSA VE TÜRKİYE KARŞILAŞTIRMASI**

**Cemalettin DİLİK  
1030203302**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**DANIŞMAN  
Dr. Öğr. Üyesi Nedret ÇAĞLAR**

**ISPARTA – 2019**



SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



YÜKSEK LİSANS TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI

|                                                                |                                                                                                                                    |
|----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Öğrencinin Adı Soyadı                                          | CEMALETTİN DİLİK                                                                                                                   |
| Anabilim Dalı                                                  | KAMU YÖNETİMİ                                                                                                                      |
| Tez Başlığı                                                    | ABD ve Batı Avrupa'da Radyo ve Televizyon Alanının Düzenlenmesi ve Denetlenmesi: Türkiye Uygulamasından Kurumsal Bir Analiz (RTÜK) |
| Yeni Tez Başlığı <sup>1</sup><br>(Eğer değişmesi önerildi ise) | Radyo ve Televizyon Alanında Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların İncelenmesi: İngiltere, Fransa ve Türkiye Karşılaştırması       |

Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Lisansüstü Eğitim-Öğretim ve Sınav Yönetmeliği hükümleri uyarınca yapılan Yüksek Lisans Tez Savunma Sınavında Jürimiz 02/04/2019 tarihinde toplanmış ve yukarıda adı geçen öğrencinin Yüksek Lisans tezi için;

☒ OY BİRLİĞİ ☐ OY ÇOKLUĞU<sup>2</sup>

ile aşağıdaki kararı almıştır.

- ☒ Yapılan savunma sınavı sonucunda aday başarılı bulunmuş ve tez **KABUL** edilmiştir.  
☐ Yapılan savunma sınavı sonucunda tezin **DÜZELTİLMESİ**<sup>3</sup> kararlaştırılmıştır.  
☐ Yapılan savunma sınavı sonucunda aday başarısız bulunmuş ve tezinin **REDDEDİLMESİ**<sup>4</sup> kararlaştırılmıştır.

| TEZ SINAV JÜRİSİ | Adı Soyadı/Üniversitesi                           | İmza |
|------------------|---------------------------------------------------|------|
| Danışman         | Dr. Öğr. Üyesi Nedret ÇAGLAR                      |      |
| Jüri Üyesi       | Doç. Dr. Nilüfer MEGİZ<br>SÖC-1113A               |      |
| Jüri Üyesi       | Dr. Öğr. Üyesi Turan PENER<br>AKDENİZ UNIV. 1113A |      |
| Jüri Üyesi       |                                                   |      |
| Jüri Üyesi       |                                                   |      |

<sup>1</sup> Tez başlığının DEĞİŞTİRİLMESİ ÖNERİLDİ ise yeni tez başlığı ilgili alana yazılacaktır. Değişme yoksa çizgi (-) konacaktır.

<sup>2</sup> OY ÇOKLUĞU ile alınan karar için muhalefet gerekçesi raporu eklenmelidir.

<sup>3</sup> DÜZELTME kararı için gerekçeli jüri raporu eklenmeli ve raporu tüm üyeler imzalamalıdır.

LİSANSÜSTÜ EĞİTİM-ÖĞRETİM VE SINAV YÖNETMELİĞİ Madde 28-(4) Tezi hakkında DÜZELTME kararı verilen öğrenci sınav tarihinden itibaren en geç üç ay içinde gereğini yaparak tezini aynı jüri önünde yeniden savunur.

<sup>4</sup> Tezi REDDEDİLEN öğrenciler için gerekçeli jüri raporu eklenmeli ve raporu tüm üyeler imzalamalıdır. Tezi reddedilen öğrenci, yeni tez konusu belirler.



T.C.  
**SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ**  
**Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü**



**YEMİN METNİ**

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum “**RADYO VE TELEVİZYON ALANINDA DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURULLARIN İNCELENMESİ: İNGİLTERE, FRANSA VE TÜRKİYE KARŞILAŞTIRMASI**” adlı çalışmanın, tezin proje safhasından sonuçlanmasına kadar ki bütün süreçlerde bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin Bibliyografya’da gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve onurumla beyan ederim.

**Cemalettin DİLİK**

**02.04.2019**

(DİLİK, Cemalettin, *Radio ve Televizyon Alanında Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların İncelenmesi: İngiltere, Fransa ve Türkiye Karşılaştırması*, Yüksek Lisans, Isparta, 2019)

## ÖZET

Bireylerin dünyada gelişen olaylar hakkında bilgi aldığı kaynakların başında kitle iletişim araçları gelmektedir. Haberleşme, bilgi verme, eğitime, eğlendirme, siyasi katılım sağlama, kamuoyu oluşturma gibi olumlu işlevlere sahip olan bu araçların aynı zamanda kitleleri yönlendirme, sosyal hayattan koparma gibi olumsuz işlevleri de bulunmaktadır. Söz konusu bu etkiler kitle iletişim araçlarını dolayısıyla yayıncılık alanını düzenleme ve denetleme ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. ABD başta olmak üzere birçok Avrupa ülkesinde radyo ve televizyon alanını düzenlemek ve denetlemek amacıyla kurumlar oluşturulmuştur. İfade özgürlüğü ve kamunun bilgi edinme hakkını garanti eden bu kurumların kendilerinden beklenen görev ve sorumlulukları yerine getirebilmesi ancak bağımsız ve özerk olmaları ile mümkündür.

Bu çalışmanın amacı; radyo ve televizyon yayıncılığını düzenleyen ve denetleyen kamu otoritesi olarak Radyo Televizyon Üst Kurulu'nun (RTÜK) bağımsızlık ve özerkliğini mevcut yasal düzenlemeler çerçevesinde değerlendirmek, Avrupa Birliği üyesi ülkelerinden İngiltere ve Fransa'da yayıncılık alanını düzenleyen otoritelerle mukayese etmektir. Türkiye, İngiltere ve Fransa'da görsel ve işitsel yayın hizmetlerini denetleyen kuruluşların yasal dayanağını oluşturan mevzuat hükümleri başta olmak üzere bu kuruluşların resmi internet sitelerinden elde edilen bilgiler üzerinden değerlendirme yapılmıştır. Görsel-işitsel medya hizmetlerini düzenleyici otoritelerin bağımsızlığını belirlemeyi amaçlayan EPRA (European Platform of Regulatory Authorities) bünyesinde Avrupa Komisyonu adına yürütülen "INDIREG" adlı uluslararası çalışmadan yararlanılmıştır. F. Gilardi'nin bağımsızlık endeksi kullanılarak İngiltere'de İletişim Ofisi (OFCOM) ve Fransa'da Görsel-İşitsel Yüksek Konsey (CSA)'ın bağımsızlık endeksi ilk defa hesaplanmıştır. Ortaya çıkan sonuçlar RTÜK'ün endeks değeri ile mukayese edilerek değerlendirme yapılmıştır.

Tüm bu araştırmalar sonucunda, RTÜK'ün sahip olduğu güvenceler şekli olarak incelendiğinde OFCOM ve CSA arasında en bağımsız otorite olduğu tespit edilmiştir. Yasal ve yapısal düzenlemeler otoritenin gerçekten bağımsız olabilmesinin ön koşulu olmakla birlikte bu yasal göstergeler fiili durumu açıklamakta bazen yetersiz kalabilmektedir. RTÜK için bu durumu ancak Türkiye'nin siyasal kültür ve demokrasi anlayışı ile açıklayabilmek mümkündür.

**Anahtar Kelimeler:** Bağımsız İdari Otorite, bağımsızlık, RTÜK, OFCOM, CSA

(DİLİK, Cemalettin, *Review Of Regulatory and Supervisory Boards In The Field Of Radio and Television: Comparison Of England, France and Turkey*, Master's Thesis, Isparta, 2019)

## ABSTRACT

Mass media are one of the most important sources of information about the events in the world for individuals. Media, which has positive functions such as communication, informing, educating, entertaining, political participation, creating public opinion, also has negative functions such as directing the masses and distracting them from social life. These influences have revealed the need to regulate and control the mass media and therefore the broadcasting field. Institutions have been established in many European countries, and especially in the USA, in order to regulate and supervise the radio and television field. These institutions, which guarantee the right to freedom of speech and the public's right to information, can fulfill their duties and responsibilities only if they are independent and autonomous.

The aim of this study is; to evaluate the independence and autonomy of the Radio and Television High Council (RTUK) as a public authority regulating and supervising radio and television broadcasting in the framework of the current legal regulations, and to compare it with the authorities regulating the broadcasting field in the United Kingdom and France from European Union member countries. The evaluation was made using the information obtained especially from the provisions of the legislation forming the legal basis of the organizations that supervise visual and auditory broadcasting services in Turkey, the UK, and France, and from official websites of the organizations. An international study called "INDIREG", which was carried out on behalf of the European Commission, within EPRA (European Platform of Regulatory Authorities), which aims to determine the independence of regulatory authorities, has been used in this study. The independence index of the Communications Office in the United Kingdom (OFCOM), and the Audiovisual Supreme Council (CSA) in France were first calculated using F. Gilardi's independence index. The results were compared with the index value of RTUK and evaluated.

As a result of all this research, it is determined that RTUK is the most independent authority among OFCOM and CSA in terms of legal assurance. While legal and structural regulations are a precondition for the authority to be truly independent, these legal indicators may sometimes be inadequate to explain the actual situation. It is only possible to explain the situation of RTUK with Turkey's understanding of political culture and democracy.

**Keywords:** Independent Administrative Authority, independence, RTUK, OFCOM, CSA

## İÇİNDEKİLER

|                           |      |
|---------------------------|------|
| TEZ SAVUNMA TUTANAĞI..... | i    |
| YEMİN METNİ .....         | ii   |
| ÖZET.....                 | iii  |
| ABSTRACT .....            | iv   |
| İÇİNDEKİLER .....         | v    |
| KISALTMALAR .....         | viii |
| ŞEKİLLER .....            | x    |
| TABLolar .....            | xi   |
| ÖNSÖZ.....                | xii  |
| GİRİŞ .....               | 1    |

### BİRİNCİ BÖLÜM BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

|                                                                |    |
|----------------------------------------------------------------|----|
| 1.1. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE (BİO) KAVRAMI.....                 | 5  |
| 1.2. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN ORTAYA ÇIKIŞ NEDENLERİ.....   | 7  |
| 1.3. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN İDARİ TEŞKİLATTA Kİ YERİ..... | 11 |
| 1.4. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN GENEL ÖZELLİKLERİ.....        | 15 |
| 1.4.1. Regülasyon.....                                         | 15 |
| 1.4.2. Bağımsızlık .....                                       | 17 |
| 1.4.3. Özerklik .....                                          | 20 |
| 1.4.4. İdari Otorite.....                                      | 21 |
| 1.5. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN YETKİ VE İŞLEVLERİ.....       | 22 |
| 1.5.1. Düzenleme Yetkisi.....                                  | 23 |
| 1.5.2. İnceleme ve Denetleme Yetkisi .....                     | 23 |
| 1.5.3. Yaptırım Uygulama Yetkisi.....                          | 25 |
| 1.5.4. Görüş Bildirme ve Öneri Yetkisi .....                   | 26 |
| 1.5.5. Uyuşmazlıkları Çözme Yetkisi.....                       | 27 |
| 1.6. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN DENETLENMESİ.....             | 28 |
| 1.6.1. Yargı Denetimi .....                                    | 29 |
| 1.6.2. İdari Denetim .....                                     | 30 |
| 1.6.3. Mali Denetim .....                                      | 32 |

## **İKİNCİ BÖLÜM**

### **RADYO VE TELEVİZYON ALANININ DÜZENLENMESİ VE DENETLENMESİ**

|                                                                               |           |
|-------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>2.1. RADYO VE TELEVİZYON ALANINI DÜZENLENME VE DENETLEME.....</b>          | <b>34</b> |
| 2.1.1. Yayıncılıkta Yeni Düzenleme ve Denetleme Anlayışı .....                | 35        |
| 2.1.2. Yayıncılık Alanının Düzenlenme ve Denetlenme İhtiyacı .....            | 36        |
| 2.1.2.1. Kanal (Frekans) Kıtılığı.....                                        | 37        |
| 2.1.2.2. Kamu Yararı .....                                                    | 40        |
| 2.1.2.3. Endişe ve Korku .....                                                | 43        |
| 2.1.2.4. Yayınlarda Süreklilik ve Tutarlılık.....                             | 44        |
| 2.1.3. Yayıncılıkta Düzenleme ve Denetleme Yöntemleri .....                   | 45        |
| 2.1.3.1. Yargısal Denetim.....                                                | 46        |
| 2.1.3.2. Kurumsal Denetim .....                                               | 47        |
| 2.1.4. Yayıncılık Alanının Denetimine İlişkin Uluslararası Düzenlemeler ..... | 48        |
| 2.1.4.1. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi.....                              | 49        |
| 2.1.4.2. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi .....                                | 50        |
| 2.1.4.3. Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı .....                              | 51        |
| 2.1.4.4. Avrupa Sınırsız Televizyon Yönergesi .....                           | 52        |
| 2.1.4.5. Görsel-İşitsel Medya Hizmetleri Yönergesi.....                       | 54        |
| 2.1.4.6. Avrupa Sınırötesi Televizyon Sözleşmesi.....                         | 55        |
| <b>2.2. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE RTÜK.....</b>                     | <b>57</b> |

## **ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**

### **İNGİLTERE, FRANSA VE TÜRKİYE’DE RADYO VE TELEVİZYON ALANINDA DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLAR**

|                                                                                                                     |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>3.1. İNGİLTERE’DE RADYO VE TELEVİZYON ALANINDA DÜZENLEME VE DENETLEME .....</b>                                  | <b>61</b> |
| 3.1.1. Düzenleme ve Denetleme Olarak “OFCOM” (Office of Communication – İletişim Ofisi) .....                       | 62        |
| 3.1.1.1. OFCOM’un Teşkilat Yapısı .....                                                                             | 64        |
| 3.1.1.2. OFCOM’un Görev ve Yetkileri .....                                                                          | 66        |
| 3.1.1.3. OFCOM Üyelerinin Özellikleri.....                                                                          | 69        |
| <b>3.2. FRANSA’DA RADYO VE TELEVİZYON ALANINDA DÜZENLEME VE DENETLEME .....</b>                                     | <b>70</b> |
| 3.2.1. Düzenleme ve Denetleme Olarak “CSA” (Conseil Supérieur de L’audiovisuel - Görsel İşitsel Yüksek Konsey)..... | 72        |
| 3.2.1.1. CSA’nın Teşkilat Yapısı .....                                                                              | 73        |
| 3.2.1.2. CSA’nın Görev ve Yetkileri.....                                                                            | 74        |

|                                                                                  |           |
|----------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 3.2.1.3. CSA Üyelerinin Özellikleri .....                                        | 77        |
| <b>3.3. TÜRKİYE’DE RADYO VE TELEVİZYON ALANINDA DÜZENLEME VE DENETLEME .....</b> | <b>78</b> |
| 3.3.1. Türkiye’de Radyo ve Televizyon Yayıncılığı .....                          | 78        |
| 3.3.1.1. Radyo Yayıncılığının Gelişimi.....                                      | 79        |
| 3.3.1.2. Televizyon Yayıncılığının Gelişimi .....                                | 85        |
| 3.3.2. Düzenleme ve Denetleme Olarak RTÜK .....                                  | 88        |
| 3.3.2.1. RTÜK’ün Oluşumu ve Teşkilat Yapısı .....                                | 93        |
| 3.3.2.2. RTÜK’ün Görev ve Yetkileri.....                                         | 98        |
| 3.3.2.3. RTÜK Üyelerinin Özellikleri .....                                       | 103       |
| 3.3.2.4. RTÜK’ün Mali Kaynakları ve Bütçesi.....                                 | 105       |

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### İNGİLTERE, FRANSA VE TÜRKİYE’DE RADYO VE TELEVİZYON ALANINDA DÜZENLEME VE DENETLEME İLE GÖREVLİ OTORİTELERİN BAĞIMSIZLIK VE ÖZERKLİĞİ ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA

|                                                                                                                                   |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>4.1. YAYINCILIK ALANINI DÜZENLEYEN OTORİTELERİN BAĞIMSIZLIK ENDEKSİNİN TESPİT EDİLMESİ .....</b>                               | <b>107</b> |
| <b>4.2. ARAŞTIRMANIN AMAÇ VE YÖNTEMİ .....</b>                                                                                    | <b>107</b> |
| 4.2.1. Fabrizio Gilardi’nin Bağımsızlık Endeksi .....                                                                             | 109        |
| 4.2.2. Yayıncılık Alanını Düzenleyen Otoritelerin Bağımsızlığı ve Özerkliği .....                                                 | 110        |
| <b>4.3. F. GİLARDİ’NİN BAĞIMSIZLIK ENDEKSİNİ KULLANARAK OFCOM (İNGİLTERE) VE CSA (FRANSA)’NİN BAĞIMSIZLIĞININ ÖLÇÜLMESİ .....</b> | <b>113</b> |
| <b>4.4. F. GİLARDİ’NİN BAĞIMSIZLIK ENDEKSİNİ KULLANARAK RTÜK’ÜN BAĞIMSIZLIĞININ ÖLÇÜLMESİ .....</b>                               | <b>123</b> |
| 4.4.1. RTÜK’ün Bağımsızlığı ve Özerkliği .....                                                                                    | 123        |
| 4.4.1.1. RTÜK’ün Bağımsızlık Değerinin Tespitine İlişkin Yapılan Çalışmalar .....                                                 | 123        |
| 4.4.1.2. Bağımsızlık Endeksinde RTÜK’ün Yeri.....                                                                                 | 126        |
| 4.4.1.3. RTÜK Bağımsızlık Endeks Değerinin Önceki Tarihli Çalışmalarla Karşılaştırılması .....                                    | 136        |
| 4.4.2. Bağımsızlık Endeksinde OFCOM, CSA’ nın Yeri ve RTÜK ile Karşılaştırma...                                                   | 143        |
| <b>4.5. BULGULAR .....</b>                                                                                                        | <b>156</b> |
| <b>SONUÇ VE ÖNERİLER.....</b>                                                                                                     | <b>162</b> |
| <b>KAYNAKÇA .....</b>                                                                                                             | <b>166</b> |
| <b>EKLER.....</b>                                                                                                                 | <b>174</b> |
| <b>ÖZGEÇMİŞ.....</b>                                                                                                              | <b>177</b> |

## KISALTMALAR

|        |                                                                                                       |
|--------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| a.g.e. | : Adı geçen eser                                                                                      |
| a.g.m. | : Adı geçen makale                                                                                    |
| AAI    | : Autorites Administratives Independentes (Bağımsız İdari Otoriteler)                                 |
| AB     | : Avrupa Birliği                                                                                      |
| ABD    | : Amerika Birleşik Devletleri                                                                         |
| Akt.   | : Aktaran                                                                                             |
| BBC    | : British Broadcasting Company (Britanya Yayın Kuruluşu)                                              |
| BDDK   | : Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu                                                            |
| bkz.   | : Bakınız                                                                                             |
| BM     | : Birleşmiş Milletler                                                                                 |
| c.     | : Cilt                                                                                                |
| CNCL   | : Commission Nationale de La Communication et Des Libertes (İletişim ve Özgürlükler Ulusal Komisyonu) |
| CSA    | : Conseil Supérieur de L’audiovisuel (Görsel-İşitsel Yüksek Konsey)                                   |
| çev.   | : Çeviren                                                                                             |
| Ed.    | : Editör                                                                                              |
| FCC    | : Federal Communications Commission (Federal İletişim Komisyonu)                                      |
| GAO    | : Government Accountability Office (Devlet Muhasebe Ofisi)                                            |
| HACA   | : Haute Autorite de La Audiovisual (Görsel ve İşitsel İletişim Yüksek Otoritesi)                      |
| IBA    | : Independent Broadcasting Authority (Bağımsız Yayın Otoritesi)                                       |
| ICC    | : Interstate Commerce Commission (Eyaletler arası Ticaret Komisyonu)                                  |
| IMF    | : International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)                                                |
| IRA    | : Independent Regulatory Agencies (Bağımsız Düzenleyici Birimler)                                     |
| ITA    | : Independent Television Authority (Bağımsız Televizyon Otoritesi)                                    |
| ITC    | : Independent Television Authority (Bağımsız Televizyon Komisyonu)                                    |
| IYUK   | : İdari Yargılama Usul Kanunu                                                                         |
| KHK    | : Kanun Hükmünde Kararname                                                                            |

|         |                                                                                     |
|---------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| NAO     | : National Audit Office (Ulusal Denetim Ofisi)                                      |
| NDK     | : Nükleer Düzenleme Kurumu                                                          |
| OFCOM   | : Office of Communications (İletişim Ofisi)                                         |
| OFTEL   | : The Office of Telecommunications (Telekomünikasyon Ofisi)                         |
| OIG     | : Office of the Inspector General (Müfettişlik Bürosu )                             |
| ORTF    | : Office de Radiodiffusion Television Française                                     |
| PTT     | : Posta ve Telgraf Teşkilatı                                                        |
| QUANGOS | : Quasi Autonomous Non Governmental Organization (Yarı Özerk Hükümet Dışı Örgütler) |
| RTÜK    | : Radyo Televizyon Üst Kurulu                                                       |
| s.      | : Sayfa                                                                             |
| S.      | : Sayı                                                                              |
| s.s     | : Sayfa sayısı                                                                      |
| SPK     | : Sermaye Piyasası Kurulu                                                           |
| STEAM   | : Stratejik Teknik Ekonomik Araştırmalar Merkezi                                    |
| TBMM    | : Türkiye Büyük Millet Meclisi                                                      |
| TODAİE  | : Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü                                       |
| TRT     | : Türkiye Radyo Televizyon Kurumu                                                   |
| ts.     | : Tarihsiz                                                                          |
| TTTAŞ   | : Telsiz Telefon Türk Anonim Şirketi                                                |
| YPİS    | : Yıllık Program İzleme Sistemi                                                     |

## ŞEKİLLER

|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| Şekil 1: OFCOM Teşkilat Yapısı..... | 66 |
| Şekil 2: CSA Teşkilat Yapısı .....  | 74 |
| Şekil 3: RTÜK Teşkilat Yapısı ..... | 98 |

## TABLÖLAR

|                                                                                                                                                              |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tablo 1: OFCOM ve CSA'nın Başkan ve Üyelerinin Statüsü.....                                                                                                  | 114 |
| Tablo 2: OFCOM ve CSA'nın Başkan ve Üyelerinin Statüsüne İlişkin Bağımsızlık Endeksi .....                                                                   | 115 |
| Tablo 3: OFCOM ve CSA'nın Hükümet ve Parlamento ile İlişkisi .....                                                                                           | 116 |
| Tablo 4: OFCOM ve CSA'nın Hükümet ve Parlamento ile İlişkisi Açısından Bağımsızlık Endeksi .....                                                             | 117 |
| Tablo 5: OFCOM ve CSA'nın Finansal ve Organizasyonel Yapısı .....                                                                                            | 118 |
| Tablo 6: OFCOM ve CSA'nın Finansal ve Organizasyonel Yapısına İlişkin Bağımsızlık Endeksi .....                                                              | 119 |
| Tablo 7: OFCOM ve CSA'nın Düzenleyici Yetkilileri .....                                                                                                      | 120 |
| Tablo 8: OFCOM ve CSA'nın Düzenleyici Yetkililerine İlişkin Bağımsızlık Endeksi.....                                                                         | 120 |
| Tablo 9: OFCOM ve CSA Bağımsızlık Endeksinin Karşılaştırılması.....                                                                                          | 121 |
| Tablo 10: 2006 Yılı Türkiye'deki Bağımsız İdari Otoritelerin Bağımsızlık Endeksi .....                                                                       | 124 |
| Tablo 11: RTÜK'ün 2011 - 2006 Yılları Karşılaştırmalı Endeksi .....                                                                                          | 125 |
| Tablo 12: RTÜK Başkan ve Üyelerinin Statüsüne İlişkin Bağımsızlık Endeksi.....                                                                               | 128 |
| Tablo 13: RTÜK'ün Hükümet ve Parlamento İle İlişkisi Açısından Bağımsızlık Endeksi                                                                           | 133 |
| Tablo 14: RTÜK'ün Finansal ve Organizasyonel Yapısına İlişkin Bağımsızlık Endeksi..                                                                          | 135 |
| Tablo 15: RTÜK'ün Düzenleyici Yetkililerine İlişkin Bağımsızlık Endeksi.....                                                                                 | 136 |
| Tablo 16: RTÜK Bağımsızlık Endeksi .....                                                                                                                     | 136 |
| Tablo 17: RTÜK Bağımsızlık Endeksine İlişkin Karşılaştırma.....                                                                                              | 143 |
| Tablo 18: OFCOM, CSA ve RTÜK'ün Başkan ve Üyelerinin Statüsü .....                                                                                           | 145 |
| Tablo 19: OFCOM, CSA ve RTÜK'ün Başkan ve Üyelerinin Statüsüne İlişkin Bağımsızlık Endeksi .....                                                             | 146 |
| Tablo 20: OFCOM, CSA ve RTÜK'ün Hükümet ve Parlamento ile İlişkisi .....                                                                                     | 149 |
| Tablo 21: OFCOM, CSA ve RTÜK'ün Hükümet ve Parlamento ile İlişkisi Açısından Bağımsızlık Endeksi .....                                                       | 150 |
| Tablo 22: OFCOM, CSA ve RTÜK'ün Finansal ve Organizasyonel Yapısı .....                                                                                      | 152 |
| Tablo 23: OFCOM, CSA ve RTÜK'ün Finansal ve Organizasyonel Yapısına İlişkin Bağımsızlık Endeksi .....                                                        | 153 |
| Tablo 24: OFCOM, CSA ve RTÜK'ün Düzenleyici Yetkilileri .....                                                                                                | 154 |
| Tablo 25: OFCOM, CSA ve RTÜK'ün Düzenleyici Yetkililerine İlişkin Bağımsızlık Endeksi .....                                                                  | 154 |
| Tablo 26 : RTÜK Bağımsızlık Endeksini OFCOM, CSA ile Karşılaştırma.....                                                                                      | 155 |
| Tablo 27: İngiltere, Fransa ve Türkiye'de Radyo ve Televizyon Alanını Düzenleyen ve Denetleyen Kurullar Hakkında Genel Bilgiler.....                         | 157 |
| Tablo 28: İngiltere, Fransa ve Türkiye'de Radyo ve Televizyon Alanını Düzenleyen ve Denetleyen Kurulların Organizasyon Yapısı .....                          | 159 |
| Tablo 29: İngiltere, Fransa ve Türkiye'de Radyo ve Televizyon Alanını Düzenleyen ve Denetleyen Kurulların Finansal Yapısı, Kontrol ve Denge Mekanizması..... | 161 |

## ÖNSÖZ

Görsel ve işitsel alanda faaliyet gösteren düzenleyici ve denetleyici kurumlar haberleşme ve bilgi edinme hakkının güvencesini oluşturmaktadır. Bağımsız idari otorite olarak tanımlanan bu kurumların kendisinden beklenen işlevleri yerine getirmesi bu kurumların bağımsızlıkları ile doğru orantılıdır. Bu tez çalışmasında İngiltere (OFCOM) ve Fransa (CSA)'da yayıncılık alanında faaliyet gösteren düzenleyici kurumların bağımsızlıklarına ilişkin değerlendirme ve karşılaştırma yapılmıştır. Ayrıca Türkiye örneğinde RTÜK'ün ne derece bağımsız bir kurum olduğu mevcut yasal düzenlemeler ışığında tespit edilmeye çalışılmıştır.

Tez çalışma konusunun belirlenmesinden tezin tamamlaması aşamasına kadar süreçte bilgi, tecrübe ve kıymetli zamanını esirgemeyerek her daim yol gösterici ve destekleyici tavrı ile yanımda olan, görüş ve tavsiyeleriyle tez çalışmama önemli katkılar sağlayan değerli danışman hocam Sayın Dr. Öğr. Üyesi Nedret ÇAĞLAR'a sonsuz teşekkür ve saygılar sunarım.

Çalışmam sırasında vakit ayırmayı ihmal ettiğim, destekleriyle beni hiçbir zaman yalnız hissettirmeyen aileme, sevdiklerime teşekkür ederim.

.

## GİRİŞ

Yirminci yüzyılın başlarında ekonomik, siyasi ve toplumsal alanda yaşanan gelişmeler yayıncılık alanında da köklü değişmelere neden olmuştur. Teknoloji alanında yaşanan ilerlemeler sayesinde iletişim araçlarının sayıca artması ve çeşitlenmesi yayıncılığı devlet tekelinde bir yapı olmaktan çıkarıp özel yayıncılığın da faaliyet gösterdiği karma yapılı bir alan haline getirmiştir. Kitle iletişim araçlarından özellikle radyo ve televizyonun kamuoyu oluşturma, toplumu yönlendirme konusunda sahip olduğu güç, yadsınamaz bir gerçektir. Bu sebeple kitle iletişim araçları, iktidarların kontrol altına almak istedikleri kuvvet haline gelmiş ve yayıncılık alanı devlet tarafından doğrudan düzenlenen ve denetlenen bir alan olmuştur. Birey ve toplum üzerindeki etkisi sebebiyle kitle iletişim araçlarından özellikle radyo ve televizyon bugün hala önemini korumaktadır. Haberleşme ve ifade özgürlüğünün güvencesi olan kitle iletişim araçları, demokrasinin sağlıklı işleyebilmesi için özgür bir ortamda faaliyet göstermelidir. Ancak bu özgürlük, bireylerin anayasal hakkı olmakla birlikte sınırları yine anayasa ile belirtilmiş niteliktedir. Radyo ve televizyon yayınları; yayın hizmeti ilkelerine uygun olarak kamusal sorumluluk anlayışı çerçevesinde, başkalarının şöhret ve haklarının, toplum sağlığı ve ahlâkının, kamu düzeni ve güvenliğinin korunması, devlet sırlarının açıklanmasının veya suç işlenmesinin önlenmesi, maksadıyla yasal çerçevede denetlenmektedir.

1980 sonrası dönemde ortaya çıkan neoliberal ekonomik politikalar sonucu bu kontrol, devlet tarafından kurulan bağımsız ve özerk niteliğe sahip otoriteler tarafından yapılr hale gelmiştir. Belirtmek gerekir ki buradaki amaç, hak ve özgürlükleri kısıtlamak değil, aksine bu hak ve özgürlüklerin piyasa ekonomisi karşısında ezilmesini önleyerek kamu yararını hâkim kılmaktır. Dünyadaki örneklere bakıldığında, radyo ve televizyon yayıncılığında denetim, Amerika Birleşik Devletleri'nde "Federal İletişim Komisyonu" (Federal Communications Commission/FCC); İngiltere'de "İletişim Ofisi" (Office of Communications/OFCOM); Fransa'da "Görsel-İşitsel Yüksek Konsey" (Conseil Supérieur de l'audio-visuel/CSA) tarafından gerçekleştirilmektedir. Türkiye'de ise 1994 yılında

kurulan “Radyo Televizyon Üst Kurulu” (RTÜK) yayıncılık alanında bağımsız idari otorite olarak faaliyetini sürdürmektedir.

Bu tezde; radyo ve televizyon yayıncılığını düzenleyen ve denetleyen kamu otoritesi olarak Radyo Televizyon Üst Kurulu’nun (RTÜK) bağımsızlık ve özerkliği mevzuat çerçevesinde detaylı olarak ele alınmıştır. Tezin konusunu;

- Radyo ve televizyon yayıncılığının düzenlenmesi ve denetlenmesini gerektiren sebeplerin incelenmesi,
- Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde RTÜK’ün yerinin tespit edilmesi,
- Radyo ve Televizyon Üst Kurulu’nun teşkilat yapısı, görev ve yetkilerin incelenmesi, Türkiye’de 2016 yılında ilan edilen Olağanüstü hal kapsamında yapılan değişikliklerin yayıncılık alanına ve RTÜK’ün görevlerine etkisi,
- Bağımsız idari otoritelerin bağımsızlıklarını tespit amacıyla Fabrizio Gilardi tarafından geliştirilmiş bağımsızlık endeksi kullanılarak İngiltere (OFCOM) ve Fransa (CSA)’da yayıncılık alanını düzenleyen ve denetleyen otoritelerin bağımsızlık endeksinin hesaplanması,
- Mevcut yasal düzenlemeler çerçevesinde RTÜK’ün bağımsızlık endeksine ilişkin değerin tespit edilerek OFCOM ve CSA ile karşılaştırmalı olarak değerlendirme yapılması oluşturmaktadır.

Amaç, Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte radyo ve televizyon yayınlarını denetleyen RTÜK’ün bağımsız ve özerkliğine ilişkin herhangi bir geri gidişin yaşanıp yaşanmadığını incelemek ve yasal düzenlemeler dikkate alınarak RTÜK’ün ne derece bağımsız bir kurul olduğunu tespit etmektir. Ayrıca İngiltere (OFCOM) ve Fransa(CSA)’daki yayıncılık alanında görevli benzer otoritelerin bağımsızlık endeksini hesaplayarak RTÜK’ün bağımsızlık değerini İngiltere ve Fransa’daki benzer otoritelerle mukayese ederek farklılık ve benzerlikleri ortaya koymaktır.

Radyo ve televizyonun bireysel hak ve özgürlüklerle ilgili yayıncılık alanında etkili araçlardan olması, devletin kamu düzen ve güvenliğini sağlamak, kamuoyu oluşturmak amacıyla bu araçlar üzerinde etkili olma isteği yayıncılık alanını denetleyen ve düzenleyen

otoritelerin önemini ortaya koymaktadır. Böyle bir alanı denetleme ve düzenleme yetkisine sahip otoritelerin bağımsız ve özerk olması, denetim işlevinin kamu yararına uygun ve aynı zamanda kişi özgürlüğünü garanti edecek şekilde yerine getirilmesini sağlayacaktır.

Bu çalışma; Fabrizio Gilardi'nin bağımsız düzenleyici kurulların bağımsızlıklarını ölçmeyi hedefleyen bağımsızlık endeksi kullanılarak İngiltere (OFCOM) ve Fransa (CSA)'da radyo ve televizyon yayıncılığını denetleyen düzenleyici kurulların bağımsızlık endekslerinin hesaplandığı ve ortaya çıkan sonuçların RTÜK'ün endeks değeri ile mukayeseli olarak incelendiği ilk çalışma olması açısından önemlidir.

Çalışmada Türkiye, İngiltere ve Fransa'da görsel ve işitsel yayın hizmetlerini denetleyen kuruluşların yasal dayanağını oluşturan mevzuat hükümleri başta olmak üzere bu kuruluşların resmi internet siteleri üzerinden gerekli bilgilere ulaşılmıştır. Ayrıca Avrupa Düzenleyici Otoriteler Platformu (EPRA) önderliğinde yürütülen görsel ve işitsel medya hizmetleri düzenleyici kuruluşların bağımsızlığı ve etkin işleyişi hakkında bir rapor niteliği taşıyan "INDIREG" adlı çalışmadan yararlanılmıştır. Toplanan veriler ışığında F. Gilardi'nin bağımsızlık endeksi kullanılarak OFCOM ve CSA'nın endeks değeri ilk kez hesaplanmıştır. RTÜK'ü konu alan önceki tarihli çalışmalar dikkate alınarak Üst Kurulun bağımsızlığı ve özerkliği 6112 sayılı Kanun çerçevesinde incelenmiştir.

Çalışmanın birtakım sınırlılıkları mevcuttur. Bunlardan ilki; örnek ülke olarak İngiltere, Fransa ve Türkiye incelenmiştir. İngiltere; kamu hizmeti yayıncılığında diğer ülkelere örnek model olması sebebiyle, Fransa ise Türk idari yargı teşkilatının örnek aldığı idari rejim modelini benimsemiş olması sebebiyle çalışmaya dâhil edilmiştir. Sınırlamalardan ikincisi; görsel ve işitsel alanı düzenleyen ve denetleyen Üst Kurulların bağımsızlık ve özerkliğini mevcut yasal düzenlemeler çerçevesinde incelenmiştir. Kurulların bağımsız ve özerk olmalarını sağlayacak gerekliliklerin anayasa, kanun gibi düzenlemelerle teminat altına alınıp alınmadığı tespit edilmiştir. Dolayısıyla bağımsızlığa ilişkin yapılan incelenme sonucunda ulaştığımız endeks değeri fiili bağımsızlıktan ziyade yasal bağımsızlığı ortaya koymaktadır.

Çalışma beş bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümünde bağımsız idari otorite kavramı tanımlanarak, idari teşkilattaki yeri tespit edilmeye çalışılmıştır. Bağımsız idari otoriteleri diğer kamu kurumlarından ayırt edebilmemizi sağlayacak özellikler sırasıyla açıklanmış ve bağımsız idari otoritelerin sahip olduğu görev ve yetkiler örneklerle ifade edilmiştir. Bağımsız idari otorite olarak idari teşkilatta yer alan bu kurumlar üzerinde yapılan idari, mali ve yargısal denetimin kapsam ve şartları ifade edilmiştir.

İkinci bölümde; yayıncılık alanının düzenlenme ve denetlenmesine gerekçe oluşturacak durumlar sırasıyla açıklanmıştır. Radyo ve televizyon alanını düzenlenme ve denetleme yöntemleri, söz konusu denetimin kapsam ve sınırına ilişkin uluslararası sözleşme, direktiflere yer verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin kabul edilmesiyle birlikte yürürlüğe giren değişikliklerin RTÜK'e etkisi ve RTÜK'ün idari teşkilat içindeki yeri açıklanmıştır.

Üçüncü bölümde; İngiltere ve Fransa'da yayıncılık alanında düzenleyici ve denetleyici kurumlardan sırasıyla OFCOM ve CSA'nın teşkilat yapısı, görev ve yetkileri, üyelerin özelliklerine yer verilmiştir. Ayrıca Türkiye'de radyo ve televizyon yayıncılığın gelişimi ayrı ayrı incelenerek, RTÜK'ün teşkilat yapısı, görev ve yetkileri, üyelerin özellikleri ve mali kaynaklarına ilişkin bilgi verilmiştir.

Çalışmanın asıl amacını; dördüncü bölümde Fabrizio Gilardi'nin geliştirdiği endeks kullanılarak İngiltere ve Fransa'daki radyo ve televizyon alanında düzenleme ve denetleme ile görevli otoritelerin bağımsızlık değerlerinin ilk defa ortaya koyulması oluşturmaktadır. Ülkemiz örneğinde 2011 yılında Yalçın tarafından RTÜK için uygulanan bağımsızlık endeksi yeniden hesaplanmıştır. RTÜK'ün bağımsızlık endeksine ilişkin edilen güncel değer OFCOM ve CSA ile karşılaştırılarak üst kurulların bağımsızlığı konusunda kapsamlı bir inceleme yapılmıştır. Son olarak RTÜK'ün bu karşılaştırmadaki yeri değerlendirilerek bağımsızlık ve özerkliğin gerekleri konusunda birtakım öneriler sunulmuştur.

# BİRİNCİ BÖLÜM

## BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

### 1.1. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE (BİO) KAVRAMI

Dünya’da uygulanan liberal politikalar sonucunda devletin ekonomik alandan yavaş yavaş çekilmeye başlamasıyla birlikte “Bağımsız İdari Otorite” adı verilen kurumlar ortaya çıkmıştır. Klasik örgütlenme dışında kalan, belli bir hizmet alanı ile sınırlandırılmış düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama yetkisine sahip bu kuruluşların ilk örnekleri Anglo-Sakson ülkelerinde ortaya çıkmıştır. 1970’li yıllardan itibaren de Kıta Avrupasının bazı ülkelerinde idari teşkilatı içinde yerini almıştır.<sup>1</sup>

Bağımsız İdari Otoriteler, ülkeden ülkeye değişiklik gösterdiği için bütün ülkeleri kapsayan bir modelden söz etmek mümkün değildir. Ülkeler kendi demokrasi kültürleri, idari yapı ve yönetim anlayışlarına göre kendi modellerini oluşturmaktadır.<sup>2</sup> Amerikan Hukuku, bağımsız idari otoriteleri genel olarak “Bağımsız Düzenleyici Birimler” (IRA – Independent Regulatory Agencies) olarak adlandırırken, İngiliz Hukuku “Yarı Özerk Hükümet Dışı Örgütler” (QUANGOS – Quasi Autonomous Non Governmental Organization), Fransız Hukuku ise, “Bağımsız İdari Otoriteler” (AAI – Autorites Administratives Independentes) olarak adlandırmaktadır.<sup>3</sup> Bu kurumlar için ülkemizde genellikle “Bağımsız İdari Otorite” terimi kullanılsa da pozitif hukukta<sup>4</sup>, içtihat ve öğretide<sup>5</sup> her hangi bir terim birliği sağlanamadığı görülmektedir. Bu çalışmada tanımlama yapılırken bağımsız idari otorite terimi tercih edilerek “BİO” şeklinde kısaltma yapılmıştır. Görüldüğü

---

<sup>1</sup> Metin Günday, *İdare Hukuku*, 10. Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2015, s.568.

<sup>2</sup> Mehmet Karakaş, “Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, *Maliye Dergisi*, Ocak-Haziran 2008, s.108.

<sup>3</sup> Mehmet Savaş Özdağ, Özerk Kurullar, Avrasya–Bir Vakfı, Avrasya Stratejik Araştırmalar Merkezi Ankara Çalışmaları Dizisi, No:13, Ankara, Kasım 2002, s. 8., M. Zahid Sobacı, “Türk İdari Teşkilatındaki “Adalar”: Bağımsız İdari Otoriteler”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, c.55, S.2, 2006, s.160.

<sup>4</sup> Örnek olarak 4628 Sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun’da “kurum”, 6362 Sayılı Sermaye Piyasası Kanunu’nda “kurul”, 6112 Sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkındaki Kanun’da “üst kurul” olarak adlandırılmaktadır.

<sup>5</sup> Bkz. Kaynakça. “Bağımsız Düzenleyici Kurullar”, “Özerk Kurullar”, “Üst Kurullar” gibi ifadelerle anılmaktadır.

üzere bağımsız idari otorite olarak adlandıracağımız kurumlar üzerinde fikir birliğine varılmış ortak bir terim ve tanım bulunmamaktadır. Ancak özelliklerinden yola çıkarak bu kurumlar hakkında fikir sahibi olmak mümkündür.

*Bağımsız İdari Otoriteler*; toplumsal yaşam için duyarlılık arz eden sektörlerde düzenleme, denetleme ve yönlendirme faaliyetinde bulunan, kararları üzerinde hiçbir makam ve merciin etkisinin olmadığı mali ve idari özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir.<sup>6</sup> Bu kurumlar yetkilerini kendi sorumlulukları altında kullanmakta, yasalarda belirlenen ilkeler çerçevesinde hesap vermekle yükümlüdürler.<sup>7</sup>

Genel anlamda idare işlevine dönük faaliyet göstermeyen; gerek düzenleme, gerekse denetim yetkileri ile donatılmış, genel idari usullerin dışında, yarı yargısal nitelikli özel usuller izleyen, yasamaya değil ama özellikle yürütmeye karşı belli güvencelerle korunmuş yeni ve orijinal birimler<sup>8</sup> olarak da tanımlanabilir.

Başka bir tanımla; belirli bir alanda faaliyet gösteren, kendi görev alanına giren konulara ilişkin yargısal, yönetsel ve düzenleme yetkilerine sahip, üyelerin yargıç güvencesine benzer güvencesi olan hiyerarşik veya idari denetime tabi olmayan kuruluşlar<sup>9</sup> olarak ifade edilebilir. Sermaye piyasası, rekabet, radyo ve televizyon yayıncılığı, bankacılık gibi kamusal yaşamın hassas alanlarında düzenleme ve denetleme görevini yerine getiren bu kurumlar icrai karar alma yetkisine sahiptir.<sup>10</sup>

Bağımsız İdari Otoritelerin birbiriyle aynı niteliklere sahip olduğunu söylemek mümkün olmasa da bu kuruluşları iki ana grupta toplamak mümkündür. İlk gruba dâhil olanlar, kamusal yaşamın duyarlı sektörleri denilen alanlarda düzenleme ve denetim işlevi yerine getirmektedir ki; bunların tipik örnekleri Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Sermaye Piyasası Kurulu ve Rekabet Kurumudur. İkinci gruba girenler ise önceleri kamusal tekel biçiminde yürütülen kamu hizmetlerinin rekabete açılmasıyla birlikte, kamusal işleticilerle

---

<sup>6</sup> Ali Ulusoy, *Bağımsız İdari Otoriteler*, 1. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003, s. 2.

<sup>7</sup> Ali İhsan Karacan, *Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler*, Creative Yayıncılık, İstanbul, 2002, s. 29.

<sup>8</sup> Selçuk Soybay, “Bağımsız İdari Otoriteler Eliyle İdarenin Denetimi”, *İdare Hukuku ve İlimler Dergisi*, 16 Ocak 1995, s. 43.

<sup>9</sup> Ali Ulusoy, “Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri”, *Amme İdaresi Dergisi*, S.31/2, Haziran 1998, s. 33.

<sup>10</sup> Kemal Gözler – Gürsel Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Yayınları, 19. Baskı, Ağustos 2017, s. 244.

özel işleticilerin birlikte faaliyette bulundukları bu alanları düzenlemekle görevlendirilmiş otoritelerdir. Telekomünikasyon ve elektrik alanlarında oluşturulan düzenleyici otoriteler tipik örnekleridir.<sup>11</sup>

## 1.2. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN ORTAYA ÇIKIŞ NEDENLERİ

1980'lerden sonra küreselleşme sürecinin hızlanması, devlete yönelik bakış açısının değişmesine neden olmuştur. “Her şeyi bizzat üstlenen ve yapan” devlet anlayışı, yerini neoliberalizmin “her şeyi rasyonel ölçütlerde denetleyen ve bazı istisnai şeyleri bizzat üstlenen ve yapan” devlet anlayışına<sup>12</sup> bırakmıştır. Bir kısım hizmetler, devletin denetimi altında özel kişilerce görülmeye başlanmıştır. Bu sayede, sunulan hizmetin hem kalitesi artmış hem de maliyet açısından önemli avantajlar elde edilmiştir. Ancak bazı sektörlerde (elektrik, telekomünikasyon) özel girişim yanında devlet, kendisi de “işletici” olarak yer almaya devam etmiştir. Devletin işletici olarak faaliyet gösterdiği alanlarda dahi düzenleme yetkisine sahip olması, hizmet sunulan sektöre ilişkin alınacak kararların haklılığı ve tarafsızlığına gölge düşürmektedir. Bunun önüne geçilmesi amacıyla işletici ve düzenleyici ayrımı yapılarak sektörler için düzenleme, denetim ve gözetim faaliyetleri bağımsız kurumlar tarafından yerine getirilmeye çalışılmaktadır.<sup>13</sup> Bu durum ayrıca Avrupa Birliğinin kabul ettiği ve üye ülkelerde uygulanmasını istediği bir yükümlülüktür.<sup>14</sup>

Temel hak ve özgürlüklerle ilgili, toplum için önemli olan iletişim, enerji, ekonomik rekabet, bankacılık, finans gibi sektörleri politikacılarının etki ve baskılarından arındırma ihtiyacı<sup>15</sup> bağımsız idari otoritelerin varlık sebebini oluşturmaktadır. Demokratik sistemlerde siyasi aktörlerin karar alırken maliyet, verim gibi olgulardan çok siyasi mülkiyet haklarını garanti altına alma kaygısı<sup>16</sup> taşınması, söz konusu sektörleri düzenleme ve denetlemede devletin yetersiz kalmasına neden olmaktadır. Bu açıdan Bağımsız İdari

---

<sup>11</sup> Turgut Tan, *Bağımsız İdari Otoriteler*, Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları, Ocak, 2000, s. 4.

<sup>12</sup> Ali Ulusoy, “Bağımsız İdari Kurumlar”, *Danıştay Dergisi*, 1999, S.100, s.4.

<sup>13</sup> Turgut Tan, “Bağımsız İdari Otoriteler”, *Devletin Düzenleyici Rolü*, Tesev Yayınları 19, İstanbul, 2000, s. 116.

<sup>14</sup> Tan, “*Bağımsız İdari Otoriteler*”, s. 4.

<sup>15</sup> Ulusoy, “*Bağımsız İdari Otoriteler*”, s. 5.

<sup>16</sup> Önder Perçin, “Bağımsız İdari Otoriteler”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2011, c.2, S.1, s.334.

Otoriteler “depolitize devlet”<sup>17</sup> anlayışı bağlamında hassas sektörleri objektif ve yansız olarak yönetmenin güvencesi<sup>18</sup> olarak görülmektedir. Çünkü BİO’lar temel hak ve özgürlükleri, ekonomik düzeni korumak ve güvence altına almak amacıyla kamusal ve özel etkinlikleri düzenlemekte, bu düzenlemeleri izleyerek aykırı davranış ve durumları önlemek amacıyla yaptırım yetkisi kullanmaktadır.<sup>19</sup>

Yukarıda bahsedilen nedenlerin yanında, genelde bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkıp yaygınlaşmasında aşağıdaki nedenlerin etkili olduğu da söylenebilir:<sup>20</sup>

- Ekonomik alanlardaki karmaşık ve teknik sorunların giderilmesi uzmanlık gerektirdiğinden, klasik bakanlık yapısı buna uygun değildir.
- Devletin piyasada hem hakem hem de oyuncu olması durumunda alınacak kamusal kararların haklılığı ve tarafsızlığını sağlamak için, bu kararların bağımsız ve tarafsız kurumlarca alınmasında fayda vardır.
- Siyasi iktidarların siyasal nedenlerle alamayacakları veya almayı erteleyebilecekleri uzun dönemli kararların siyasal etkilerden arındırılmış kurumlar tarafından alınması kolaylaşacaktır.
- Kriz dönemlerinde krizin bedelinin kendilerine yüklenmesini istemeyen siyasilerin bu yapıdaki kurumları tercih etmektedirler.

Geleneksel yönetim örgütlenmelerinin dışında kalan bağımsız idari otoritelerin ilki 1887 yılında ABD’de Kongre tarafından Eyaletler arası Ticaret Komisyonu (Interstate Commerce Commission – ICC) adıyla kurulmuştur. Komisyon, özel şirketler tarafından yürütülen demiryolu, kamyon ve su taşımacılığı piyasasının şikâyetlerini karara bağlamak, üretici ve tüketici memnuniyetine yönelik olacak şekilde piyasayı düzenlemek ve böylece

---

<sup>17</sup> Türkçe’de depolitizasyon kavramını karşılayan bir belirteç bulunmadığı gibi, popüler kullanımda daha çok apolitik (siyasete ilgisizlik) yerine kullanılmaktadır. Depolitizasyon halkın siyaset dışına itilmesi için gerekli ideolojik, siyasal ve yasal ve kurumsal düzenlemeler olarak ifade edilir. Bkz. [http://politics.ankara.edu.tr/dergi/pdf/61/1/7\\_atilla\\_guney.pdf](http://politics.ankara.edu.tr/dergi/pdf/61/1/7_atilla_guney.pdf) , (E.t. 23.06.2018)

Atilla Güney, “ Postmodern İdeoloji, Siyasetten Arındırma Süreci ve Türkiye’de Siyaset”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, S. 61-1, ts., s.191.

<sup>18</sup> Gökhan Günaydın, “Temsili Demokrasiye Elveda: Türkiye’de Üst Kurullar Gerçeği”, İkibinyirmiüç, S.16, Ağustos 2002, s. 24.

<sup>19</sup> Yıldırım, *a.g.m.*, s. 219.

<sup>20</sup> Turgut Tan, İdare Hukuku, Ankara, Turhan Kitabevi, 3. Baskı 2014, s. 194.

kamu yararını sağlamakla görevlendirilmiştir.<sup>21</sup> Bağımsız idari otoriteler, Kara Avrupası ülkelerinde ise görsel işitsel iletişim, sermaye piyasası ve rekabetin korunması gibi ekonominin ve genel olarak kamusal yaşamın hassas sektörleri denilen alanlarda 1970’li yıllarda ortaya çıkmaya başlamıştır.<sup>22</sup> Ülkeden ülkeye farklılık gösteren bağımsız idari otoriteler, Amerika Birleşik Devletlerinde; yasama, yürütme ve yargıdan hem organik hem de işlevsel olarak bağımsız bir biçimde düşünülmüşken; örneğin Fransa’da devlet tüzel kişiliği içinde bir idari otorite olarak benimsenmiş ve yürütmeye dâhil birimler olarak örgütlenmiştir.<sup>23</sup>

Türkiye’de 28/7/1981 tarih ve 2499 sayılı yasa ile Sermaye Piyasası Kurulu’nun kurulmasıyla başlayan süreç, liberalleşme politikalarıyla paralel olarak IMF, Dünya Bankası ve Avrupa Birliği’nin yönlendirmeleriyle birlikte hız kazanmış<sup>24</sup> ve böylelikle BİO’lar Türk idari teşkilatında yerini almıştır. 10 Aralık 2003 tarih 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanuna ekli III sayılı cetvele göre Türkiye’de şu an on adet Bağımsız İdari Otorite bulunmaktadır. Bunlar sırasıyla aşağıda açıklanmıştır.

**Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (1994):** Mülga 3984 Sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanunun 1994 yılında yürürlüğe girmesiyle kurulmuştur. Üst Kurul, radyo ve televizyon faaliyetlerini düzenlemek ve denetlemekle görevli, özerk ve tarafsız bir kamu tüzel kişiliğidir. Cumhurbaşkanlığı Genelgesiyle RTÜK, Kültür ve Turizm Bakanlığı ile ilgilendirilmiştir.

**Sermaye Piyasası Kurulu (1981):** Sermaye piyasasının güven, açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını, tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarının korunmasını düzenlemek ve denetlemek amacıyla 1981 yılında çıkarılan 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile kurulmuştur. 6/12/2012 tarihli ve 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile Kurulun görev, yetki ve sorumlulukları yeniden düzenlenmiştir. Kurul, idari ve mali özerkliğe sahip bir

---

<sup>21</sup> Ümit Sönmez, “Bağımsız Düzenleyici Kurumların Kuramsal Altyapısı ve Gelişimi”, Editörler: AKSOY, Ş. ve Y. Üstüner, Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar, Nobel Yayın Dağıtım, 2007, s.488.

<sup>22</sup> Turgut Tan, “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, *Amme İdaresi Dergisi*, c.35, S. 2, Haziran 2002, s. 13.

<sup>23</sup> Ulusoy, “Bağımsız İdari Otoriteler”, s. 6.

<sup>24</sup> Serriye Sezen, “Türk Kamu Yönetiminde Kurullar, Geleneksel Yapılanmadan Kopuş”, Ankara, TODAİE Yayınları Yayın No: 316, Mart 2003, s.118.

kamu tüzel kişisidir. İlgili olduğu bakanlık Hazine ve Maliye Bakanlığıdır. Kurulun merkezi İstanbul'dadır.<sup>25</sup>

**Rekabet Kurumu (1994):** Mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde gelişmesini sağlamak amacıyla 1994 yılında çıkarılan 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun ile kurulmuştur. Kurum, kamu tüzel kişiliğini haiz idari ve mali özerkliğe sahiptir. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı ile ilişkilidir.<sup>26</sup>

**Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (1999):** Finansal piyasalardaki denetim ve gözetimde etkinliğinin artırılması ve bağımsız karar mekanizmasının sağlanması amacıyla 23/06/1999 tarihli mülga 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip bir otorite olarak kurulmuştur. 01/11/2005 tarihli ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ile de bağımsızlık, etkinlik ve kapasite açısından güçlendirilmiştir.<sup>27</sup> Kurum, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile ilişkilidir.

**Enerji Piyasası Düzeleme Kurumu (2001):** 03/03/2001 tarihli ve 4628 sayılı eski “Elektrik Piyasası Kanunu” ile “Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu” adı altında kurulmuştur. 02/05/2001 tarihli ve 4646 sayılı “Doğal Gaz Piyasası Kanunu” ile “Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu” (EPDK) adını almıştır. Kurum, kamu tüzel kişiliğini haiz olup idari ve mali özerkliğe sahiptir. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile ilişkilidir.<sup>28</sup>

**Kamu İhale Kurumu (2002):** 2002 tarihli 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda belirtilen esas, usul ve işlemlerin doğru olarak uygulanması konusunda görevli ve yetkilidir. Kurum, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve malî özerkliğe sahiptir. Hazine ve Maliye Bakanlığı ile ilişkilidir. Kurumun merkezi Ankara'dadır.<sup>29</sup>

**Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (2008):** Telekomünikasyon Kurumu olarak 2001 yılında kurulmuş olan kurum, 5/11/2008 tarihli ve 5809 sayılı Kanununda yapılan değişiklik ile Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu olarak yeniden düzenlenmiştir. Kurum, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı ile ilişkilidir.

---

<sup>25</sup> <http://www.spk.gov.tr/Sayfa/Index/0/1/1>

<sup>26</sup> <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4054.pdf>

<sup>27</sup> <http://www.bddk.org.tr/Hakkimizda/Kurulus/9>

<sup>28</sup> <https://www.epdk.org.tr/Detay/Icerik/1-1167/tarihce>

<sup>29</sup> <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4734.pdf>

**Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu (2011):** 6/4/2011 tarihli ve 6223 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak, Bakanlar Kurulu'na 26/9/2011 tarihinde çıkarılan Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuştur. Kurum, kamu tüzel kişiliğini haiz ve idari özerkliğe sahiptir.<sup>30</sup> Hazine ve Maliye Bakanlığı ile ilişkilidir.

**Kişisel Verileri Koruma Kurumu (2016):** 6698 sayılı ve 2016 tarihli Kişisel Verilerin Korunması Kanununda verilen görevleri yerine getirmek üzere, idari ve mali özerkliğe sahip ve kamu tüzel kişiliğini haiz Kişisel Verileri Koruma Kurumu kurulmuştur. Kurum, Adalet Bakanlığı ile ilişkilidir.<sup>31</sup>

**Nükleer Düzenleme Kurumu (2018):** 2/7/2018 tarihli ve 702 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile verilen görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere kurulmuş olan Nükleer Düzenleme Kurumu, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile ilişkilidir. Kısa adı "NDK" olan kurum, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahiptir. Kurumun merkezi Ankara'dadır.<sup>32</sup>

### 1.3. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN İDARİ TEŞKİLATTA Kİ YERİ

1982 Anayasasının 123. maddesi<sup>33</sup> gereği kuruluş ve görevleri ile bir bütün olan idare, *merkezden ve yerinden yönetim* ilkesine göre örgütlenmiştir. Merkezden yönetim; *başkent teşkilatı* ve *taşra teşkilatı* olmak üzere iki bölümden oluşmaktadır. Ülke düzeyinde sunulacak hizmetlere ilişkin kararlar *başkent teşkilatı* tarafından alınmakta ve alınan kararlar *taşra teşkilatı* eliyle tüm ülkeye uygulanmaktadır. Yerinden yönetim ise, *yer yönünden* ve *hizmet yönünden* olmak üzere iki kısma ayrılır. Mahalli idareler (yerel yönetimler) olarak da adlandırılan *yer yönünden* yerinden yönetim kuruluşları, mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması amacıyla kurulmuş, organları o yerde yaşayan seçmenler

---

<sup>30</sup> <http://www.kgk.gov.tr/Portalv2Uploads/files/Duyurular/v2/Mevzuat/KHK/660%20say%C4%B1%C4%B1%20KHK.pdf>

<sup>31</sup> <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6698.pdf>

<sup>32</sup> <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.702.pdf>

<sup>33</sup> 1982 Anayasası madde 123: İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına dayanır. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>.

tarafından oluşturulmuş birer kamu tüzel kişileridir. *Hizmet yönünden* yerinden yönetim kuruluşları ise teknik ve uzmanlık gerektiren bir hizmeti ülke geneline sunmakla görevli kamu tüzel kişiliğe sahip birimlerdir. Belirtmek gerekir ki yerinden yönetim kuruluşlarının her biri, merkezden yönetim teşkilatı içerisinde yer alan birimlerden farklı olarak devletten ayrı birer kamu tüzel kişiliğine sahiptir. Ayrıca farklı tüzel kişilik olarak düzenlenen kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının da varlığı dikkate alındığında; idari teşkilatın oldukça parçalı bir yapı oluşturduğu gözlemlenmektedir.

BİO'ların Türk idari teşkilat yapısı içerisinde var olup olmadığı, bunların nerede yer aldıklarına ilişkin net bir düzenlenme bulunmamaktadır. Bu başlık altında BİO'ların birer merkezi yönetim kuruluşu mu yoksa yerinden yönetim kuruluşu mu olduğuna ilişkin görüşleri değerlendirmek suretiyle idari teşkilatımız içerisindeki yeri tespit edilmeye çalışılmıştır.

Bağımsız İdari Otoritelerin Türkiye uygulanmasındaki ilk örnekleri 1981 yılında Sermaye Piyasası Kurulunun kurulmasıyla başlamıştır. 2499 sayılı Kanun ile verilen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak üzere oluşturulan SPK'nin idari, mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olduğu aynı yasada açıkça belirtilmiştir. Böylelikle SPK, ilk Bağımsız İdari Otorite olarak idari teşkilat içerisinde yerini almıştır.

Fransa'daki uygulamaların aksine Türkiye'deki BİO'lar Devlet tüzel kişiliği ve merkezi idarenin hiyerarşik yapısı dışında ayrı birer kamu tüzel kişisi olarak oluşturulmuşlardır.<sup>34</sup> Anayasamıza göre bir kamu tüzel kişiliğinin kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulması ve idari teşkilat içerisinde yer alması mümkündür.<sup>35</sup> Bu sebeple Bağımsız İdari Otoritelerin kurulması için herhangi bir engel, zorluk bulunmamaktadır. Buna rağmen Bağımsız İdari Otoritelerin varlığından söz etmenin oldukça fantezist bir girişim olacağını ifade eden görüşler de bulunmaktadır. Bu görüşün ortaya çıkmasında, idari teşkilatımızın merkeziyetçi yapıda olması, özerk yapılı yerel yönetimler ve üniversitelerin dahi merkezi idarenin denetimine tabi olması gerekçe gösterilmiştir. Hal böyle iken BİO'ların varlığından söz etmenin çok da mümkün olmadığı

<sup>34</sup> Günday, *İdare Hukuku*, s.572.

<sup>35</sup> 9.11.1982 tarih ve 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası madde 123/3, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>.

ileri sürülmüştür.<sup>36</sup> Bu görüş, kamu tüzel kişiliğine sahip BİO'ların hukuki varlığından ziyade, özerk ve bağımsız yapılarının sadece kural üzerinde kalması, uygulamada tam anlamıyla bağımsız ve özerk bir otoriteden söz etmenin mümkün olmaması sebebiyle önemli bir tespit niteliğindedir.

Bağımsız İdari Otoritelerin idari teşkilat içerisindeki yerine ilişkin, merkezi idareye dâhil olmadıkları, yerinden yönetim kuruluşlarının tipik özelliklerini taşıdıkları görülmektedir.<sup>37</sup> Keza BİO'lar da devlet tüzel kişiliğinden ayrı kamu tüzel kişiliğe sahip oldukları için mahkemede davalı ve davacı olabilmekte, eylem ve işlemleriyle üçüncü kişilere vermiş oldukları zararlardan bizzat sorumlu tutulabilmektedir.

Anayasa madde 127 dikkate alındığında (yerel yönetimler tek tek sayıldığı için) Bağımsız İdari Otoritelerin yer yönünden yerinden yönetim kuruluşu kabul edilmeyeceği açıktır. Ancak bu noktada, Bağımsız İdari Otoritelerin birer hizmet yerinden yönetim kuruluşu olarak mı, yoksa yerinden yönetim kurumları içerisinde üçüncü bir kategori olarak mı ele alınacağı sorusu karşımıza çıkmakta, bu konuda farklı görüşler ileri sürülmektedir.

İlk görüş; idari teşkilat içinde mahalli idareler dışında kamu hizmetlerini yürütmek üzere kurulan kamu tüzel kişilerini “kamu kurumu” olarak adlandırmaktadır. Merkezi idareden bağımsız olmaları sebebiyle ayrı bir kategoriye dâhil edilmelerinin gereksiz olduğunu, bu nedenle Bağımsız İdari Otoritelerin hizmet yerinden yönetim kuruluşlarından sayılması gerektiğini<sup>38</sup> ifade etmektedir. Yani bu yönüyle BİO'lar merkezi yönetimin değil yerinden yönetimin içerisinde yer almaktadır. Yer (yerel yönetim- mahalli idareler) ve hizmet yönünden yerinden yönetim (kamu kurumları) ayrımı dikkate alındığında bu kurumlar birer kamu kurumu olarak karşımıza çıkmaktadır. BİO'ların yerine getirdikleri faaliyetlerin bir tür özel idari kolluk niteliğinde olmasından yola çıkarak, bu kuruluşların özel nitelikli kamu hizmeti yerine getirmeleri sebebiyle<sup>39</sup> hizmet yerinden yönetim kuruluşların içerisine dâhil edilmeleri bu görüşü destekler niteliktedir.

---

<sup>36</sup> Lütfi Duran, “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, *Amme İdaresi Dergisi*, 30/1, Mart 1997, s. 8.

<sup>37</sup> Gözler – Kaplan, *a.g.e.*, s. 244., Ulusoy, “*Bağımsız İdari Otoriteler*”, s. 90.

<sup>38</sup> Turan Yıldırım, “*Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi*”, 2000 yılında İdari Yargı Sempozyumunda sunulan tebliğ, Danıştay Yayın Bürosu Yayınları, Ankara, 11-12 Mayıs 2000, s. 204-206.

<sup>39</sup> Ali Ülkü Azrak, “Dünyada ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler ve İdarenin Yeniden Yapılanması Bağlamında Bunlara İlişkin Bazı Sorunlar” *Bağımsız İdari Otoriteler, Rekabet Kurumu Yayınları*, Ankara, 5 Kasım 2001, s. 23.

İlk görüşün aksine, BİO'ların hizmet yerinden yönetim kuruluşları yani kamu kurumlarıyla aynı sınıf içine dâhil edilemeyecekleri belirten görüşler<sup>40</sup> de bulunmaktadır. Bu görüşü savunanlar Bağımsız İdari Otoriteleri, mahalli idari otoriteler ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları yanında üçüncü bir yerinden yönetim kuruluşu olarak kabul etmektedir. Bağımsız İdari Otoriteler ile hizmet yerinden yönetim kurumlarının farklılıkları dikkate alındığında bu durum daha net ortaya çıkacaktır. İlk olarak hizmet yerinden yönetim kuruluşları belli uzmanlık gerektiren kamu hizmetlerini yerine getirmek üzere kamu idaresi tarafından kurulmuş kamu tüzel kişileridir.<sup>41</sup> Bağımsız İdari Otoriteler ise faaliyet alanına giren hizmetlerin düzenlenmesi, denetlenmesi görevini yerine getiren bağımsız nitelikteki kuruluşlardır.<sup>42</sup> Gerçekten de Bağımsız İdari Otoriteler bir kamu hizmetini doğrudan doğruya yerine getirmeyip hizmet alanlarının düzenleyen, denetleyen ve gerektiğinde yaptırım uygulayan kuruluşlardır. Ayrıca; hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının organlarının yürütme organı tarafından iş başına getirildiği gibi aynı yöntemle görevlerinden alınabilmeleri mümkündür. Buna karşılık Bağımsız İdari Otoritelerin organlarının genellikle görev süreleri dolmadan görevden alınmaları olanaksızdır.<sup>43</sup> Ancak üyeler, kanunda açıkça belirtilen görevle bağdaşmayan durumların varlığı, atamada aranan koşulların kaybedilmesi veya suç işlenmesi hallerinde görev süreleri dolmamış olsa bile görevden alınabilmektedirler.<sup>44</sup>

Görüldüğü üzere BİO'ların Türk idari teşkilatındaki konumuna ilişkin henüz fikir birliğine varılamamıştır. Ancak, işlevsel özellikleri ve üstün yetkilerinden dolayı bu kurumların, merkezi idarenin hâkimiyet alanına en uzak noktada bulunan *üçüncü bir yerinden yönetim kuruluşu*<sup>45</sup> olduğunu söyleyebiliriz. Anayasada mahalli idarelerin aksine hizmet yerinden yönetim kuruluşları hakkında bir sınırlama getirilmediği için böyle bir ayrımın yapılmasında anayasal açıdan herhangi bir engel de bulunmamaktadır.<sup>46</sup> Bazı istisnalar dışında, kurum şeklindeki bu yapılanmada, kararlar kurul tarafından alınmakta,

---

<sup>40</sup> Metin Günday, Bağımsız İdari Otoriteler, Rekabet Kurumu Yayınları, Ankara, 5 Kasım 2001, s. 76, Ulusoy, *Bağımsız İdari Kurumlar*, s. 11.

<sup>41</sup> Gözler – Kaplan, *a.g.e.*, s.222

<sup>42</sup> Gözler – Kaplan, *a.g.e.*, s.244

<sup>43</sup> Günday, *İdare Hukuku*, s.575.

<sup>44</sup> Duran, *a.g.m.*, s. 7

<sup>45</sup> Ulusoy, *"Bağımsız İdari Otoriteler"*, s. 92-93.

<sup>46</sup> Günday, *İdare Hukuku*, s.575.

kurul başkan ve personeli tarafından uygulanmaktadır.<sup>47</sup> Liberal piyasanın işleyişine yönelik düzenlemeler yapan bu birimler<sup>48</sup> yerine göre kamusal işlem ve eylemlerden kaynaklanan itiraz ve şikâyetlerin çözüme bağlanmasına katkı sağlamaktadır.<sup>49</sup> Bağımsız İdari Otoriteler devlet yönetimi içinde yer almakla beraber, herhangi bir siyasal ve yönetsel makama bağlanmamakta, genellikle bir bakanlıkla ilgilendirilmekte veya ilişkilendirilmektedir.<sup>50</sup>

#### 1.4. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN GENEL ÖZELLİKLERİ

Bağımsız İdari Otorite olarak adlandırılan kuruluşların temel işlevi, toplumsal ve ekonomik yaşamın temel hak ve özgürlükler ile yakından ilgili alanlarındaki kamusal ve özel kesim etkinliklerini, birtakım kurallar koyarak düzenlemek, koyulan kurallara uyulup uyulmadığını izlemek ve denetlemek ve bu kurallara uyulmaması halinde yaptırım uygulamaktır.<sup>51</sup> Bağımsız İdari Otoritelerin tabi olduğu tek bir hukuku rejim olmamasına karşılık hepsinde geçerli bazı ortak özellikler bulunmaktadır. BİO ları diğer kamu kurum ve kuruluşlardan ayıran en belirgin yönleri, regülasyon işlevi görmeleri, bağımsız ve özerk olmalarıdır. Bu özellikler sırasıyla incelenmeye çalışılmıştır.

##### 1.4.1. Regülasyon

Regülasyon sözcüğü büyük ölçüde hukuk bilimiyle ilgili görülmekte birlikte diğer bilim dallarıyla da ilişkilidir. Hukuk bilimi açısından, belli bir alan veya faaliyetle ilgili kuralların koyulması ve denetimini içerir. İktisat bilimi açısından finansal piyasalarda, altyapı hizmetlerinde, rekabet, ulaşım gibi alanlarda piyasaların etkin ve verimli şekilde çalışmalarını sağlayan ve devletin nereye, ne zaman ve ne şekilde müdahale edeceğini

---

<sup>47</sup> Ali Ulusoy, “*Türkiye İçin Nasıl Bir Bağımsız İdari Otorite Modeli*”, STEAM II. Özerk Kurullar ve Piyasa Ekonomisi Arenası, Ankara, 2002, s.1

<sup>48</sup> Nagehan Talat Aslan, Yönetimin Yeni Yapı Taşları Bağımsız İdari Otoriteler: “Yavru Leviathanlara Doğru”, *Sosyal Siyaset Konferansları*, S.59, 2010/2, s. 27.

<sup>49</sup> İbrahim Kaboğlu, *Özgürlükler Hukuku*, Afa Yayınları, 3. Baskı, Ankara, 1993, s.105

<sup>50</sup> Duran, *a.g.m.*, s. 6.

<sup>51</sup> Günday, *İdare Hukuku*, s.574.

ortaya koyan uygulamalar bütünüdür. İşletme bilimi açısından piyasalarda geniş şekilde uygulanan ve kabul gören bir olgudur. Ekonomik aktivitelerde gerek kamu sektörünün kontrol mekanizması gerekse devletin rolünü tartışması nedeniyle de Siyaset Bilimini ilgilendirmektedir.<sup>52</sup> Esas olarak devletin belli bir alanda ya da belli bir faaliyete yönelik olarak “oyunun kurallarının” belirlenmesi anlamında kullanılan regülasyon, o alanın organize edilmesi ve bunun kontrol edilmesini ifade etmektedir.<sup>53</sup> Bu noktada oyunun oynanması ise işleticilere bırakılmalıdır.<sup>54</sup>

Devlet tarafından uygulanan regülasyonların gerekçesi ekonomide var olan ya da olması muhtemel olan birtakım piyasa başarısızlıklarıdır. Bu bağlamda, regülasyon politikalarının piyasa başarısızlıklarıyla bir çeşit mücadele yöntemi olduğu söylenebilir.<sup>55</sup> 1930’lu yıllarda yaşanan ekonomik kriz ve ardından yürürlüğe konulan Keynesyen politikalar, piyasa başarısızlığını ortadan kaldırmak için devletin piyasalara müdahalesi gerekliliği ortaya koymuştur. Bu müdahale daha çok piyasalarda devletin tekel olarak faaliyet göstermesi şeklinde olmuştur. Ancak zamanla gelişen sosyal devlet anlayışı ve devlete biçilen rolün değişmesi, devletin girişimci olarak faaliyet gösterdiği alanlarda verimlilik ile ilgili sorunların yaşanması icraya dönük devlet müdahalesinden regülasyona dönük devlet müdahalesine doğru geçişe neden olmuştur.<sup>56</sup> Özellikle 1980’li yılların başına kadar egemen olan “hizmet sağlayan devlet” anlayışı yerini “hizmetin yürütülmesini sağlayan ve denetleyen devlet” anlayışına bırakmıştır. Devletin hala birçok ekonomik faaliyeti doğrudan üstleniyor olması durumu karşısında aynı anda hem hakem hem de oyuncu olamayacağı fikrinden hareketle, regülasyon faaliyetinin merkezi idareden bağımsız organlar tarafından üstlenilmesinin daha uygun olacağı sonucuna varılmıştır.<sup>57</sup>

Günümüzde regülasyon kavramı, devletten bağımsız ve tarafsız kurumlarca yapılan düzenleme, denetleme ve yönlendirme faaliyeti olarak algılanmaktadır. Bağımsız İdari Otoriteler de sahip oldukları regülasyon yetkileri sayesinde yasama, yürütme ve yargı

---

<sup>52</sup> Karakaş, *a.g.m.*, s. 102.

<sup>53</sup> Ulusoy, *Bağımsız İdari Kurumlar*, s.6

<sup>54</sup> Ulusoy, “Kamu Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri”, s. 32.

<sup>55</sup> Sinan Sarısoy, “Düzenleyici Devlet ve Regülasyon Uygulamalarının Etkinliği Üzerine Tartışmalar”, *Maliye Dergisi*, S.159, Temmuz – Aralık 2010, s. 281.

<sup>56</sup> Berna Tepe - Şahin Ardiyok, “Devlete Yeni Rol: Regülasyon”, *Amme İdaresi Dergisi*, c.37, S.1, 2004, s. 106.

<sup>57</sup> Ulusoy, *Bağımsız İdari Otoriteler*, s. 25.

fonksiyonuna benzer bir dizi faaliyette bulunmaktadır.<sup>58</sup> Aslında bu kuruluşları idari otorite haline getiren özellik de budur.<sup>59</sup> Yerine göre sektörlerinde faaliyette bulunacak kuruluş ve kişilere izin, lisans, onay vermekte; yönetmelik, tebliğ, genelge gibi düzenleyici işlemlerle sektörde faaliyet şartlarını içeren temel metinler hazırlamaktadır. Yerine göre bu şartlara aykırı davranan kişi veya kurumlara para cezası, faaliyetten men kararı verilmesi gibi birtakım yaptırımlar uygulamaktadır.<sup>60</sup> Tüm bu faaliyetler neticede belli hedeflere ulaşabilmek için yerine getirilmektedir. Bunlardan birincisi; söz konusu hizmetlerin tüketiciler arasında etkin dağılımını sağlamaktır. İkinci hedef; firmaların hizmetlerini en düşük maliyetle üretmelerini yani maliyet verimliliğini sağlamaktır. Üçüncü hedef; hizmeti, bu hizmetten yararlanacak gelir düzeyi olmayan bölgelere ve gelir gruplarına ulaşmasını sağlamaktır. Dördüncü hedef ise; hizmeti üreten firmaların hâkim konumlarından rant yaratmalarını önleyerek aşırı kar etmelerini engellemektir.<sup>61</sup> Regülasyonda asıl hedef, verimlilik ve etkinliğin sağlanması olduğundan<sup>62</sup> organize etme ve denetleme için hukuksal düzenleme yapmak ve yaptırım uygulamak amaç değil, araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle doğrudan yaptırım uygulamak yerine önce uyarı ve ikna yöntemine başvurulması ve gerektiğinde yaptırım uygulanması kabul edilmektedir.<sup>63</sup>

#### 1.4.2. Bağımsızlık

Bağımsız İdari Otoritelerin diğer kurumlardan ayırt edilmesini sağlayan en önemli özelliği idari bağımsızlığa sahip olmasıdır. Bağımsızlık; BİO'ların karar alma sürecinde serbestiye sahip olması ve siyaset, düzenleme alanına giren sektördeki firmalar ve tüketicilerin, alınacak kararlar üzerinde etkisinin bulunmamasını ifade eden bir özdenetimdir.<sup>64</sup> Başka bir deyişle BİO'ların organ ve işlevleri üzerinde siyasal iktidarın,

---

<sup>58</sup> Özdağ, *a.g.e.*, s. 15.

<sup>59</sup> Aslan, *a.g.m.*, s. 35.

<sup>60</sup> Özdağ, *a.g.e.*, s. 15.

<sup>61</sup> İzak Atiyas, "Doğal Tekellerin Regülasyonu ve Rekabet", Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları, S. 41, 1999, s. 52.

<sup>62</sup> Karakaş, *a.g.m.*, s. 102.

<sup>63</sup> Ulusoy, *Bağımsız İdari Otoriteler*, s.21-22.

<sup>64</sup> Uğur Emek – Muhittin Acar, "*Düzenleyici Reformlar ve Kurumlar*" Çağdaş Kamu Yönetimi II, (Ed. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür), Nobel Yayınları, Ankara, 2004, s. 107.

diğer yönetsel mercilerin denetiminin söz konusu olmaması ve yürütme karşısındaki konumunun daha güçlü olması<sup>65</sup> anlamına gelmektedir. Bu özellik sebebiyle BİO'lar, idari teşkilat içinde bir ada'ya<sup>66</sup> benzetilmektedir.

Bağımsızlık terimini hiç kimsenin ve hiçbir makamın denetimine tabi olmayıp “kendi başına buyruk” olma şeklinde değil, “idari özerkliğin” yeni, modern ve özel bir biçimi<sup>67</sup> olarak algılamak daha isabetlidir. Zira böyle bir bağımsızlık öncelikle Anayasanın 123. maddesindeki “idarenin bütünlüğü” ilkesini zedeleyeceğinden bu tür organlar üzerinde minimum seviyede de olsa bir idari denetim mekanizmasının bulunması kaçınılmazdır.<sup>68</sup> Belirtmek gerekir ki; bağımsızlık bu kurumlar için amaç değil kamusal faydanın oluşturulabilmesi amacıyla yetkinin daha iyi kullanılabilmesi için gereken araç olarak kabul edilmektedir.<sup>69</sup>

Bağımsız İdari Otoritelerin bağımsızlıkları açısından karar organı olan kurulları oluşturan üyelerin statüleri önem taşımaktadır. Zira bu tür kuruluşların bağımsızlığının temel güvencesi, karar organlarını oluşturan üyelerin siyasal etki ve çeşitli özel çıkar grupları karşısında bağımsız çalışmalarını sağlayacak bir statüye sahip olmalarıdır.<sup>70</sup> Kurul üyelerinin göreve gelmesinde ve bu kurumların görev alanının belirlenmesinde yetki ülkelerde genellikle siyasi otoritelere verilmiştir. Demokratik sistemlerde siyasi otoritenin her seçimde değişme ihtimali göz önüne alındığında bunların tercih ve kararı da kısa vadeli olmakta, büyük ölçüde bir seçim dönemi ile sınırlı kalmaktadır. Bu durum iktidardaki siyasi otoriteyi iktidardan düştükten sonra bile kendi tercih ve çıkarları yönünde hareket edecek bir yapı oluşturma gayreti içerisine sokmaktadır. Ayrıca her yeni gelen iktidar bir öncekinin oluşturduğu yapıyı kendi çıkarlarına daha fazla hizmet eder hale getirmek isteyecektir.<sup>71</sup> Siyasi iktidarların sahip olduğu yetkileri siyasi amaçlar doğrultusunda

---

<sup>65</sup> Vahdettin Aydın – Mehmet Aktel – Nilüfer Avşar, “Neo-Liberal Düşüncenin Türkiye Bağlamında Yeni Yönetmel Aktörleri: Bağımsız İdari Otoriteler-Üst Kurullar,” *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, c.1, S. 1, 2005, s.111, Ulusoy, *Bağımsız İdari Kurumlar*, s.5.

<sup>66</sup> Sobacı, “*Türk İdari Teşkilatındaki “Adalar”: Bağımsız İdari Otoriteler*”, s. 167.

<sup>67</sup> Ulusoy, *Bağımsız İdari Otoriteler*, s. 15.

<sup>68</sup> Ulusoy, *Bağımsız İdari Otoriteler*, s. 68.

<sup>69</sup> Karakaş, *a.g.m.*, s. 107.

<sup>70</sup> Tan, “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, s. 23.

<sup>71</sup> Ünal Zenginobuz, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği, Aralık 2002, (TÜSİAD-T/2002 – 12/349), s.137., <https://www.tusiad.org.tr/yayinlar/raporlar/item/1883-bagimsiz-duzenleyici-kurumlar-ve-turkiye-uygulamasi>, (23.08.2018)

kullanma arzusu, kurul üyelerinin bağımsızlığını sağlayacak bazı yasal güvenceleri zorunlu kılmıştır. Bu kapsamda üyelerin görev süresi uzun tutulmuş, üyelere yeniden seçilme imkânı tanınmamış, hatta görev süresi sona erse dahi üyelere bazı yasaklar getirilmiştir. Ayrıca, bu üyeler görev süreleri içinde görevlerinden alınamamaktadır.<sup>72</sup> Üyelerin verdikleri karar nedeniyle cezalandırılmasını engellemek amacıyla, görevi bitenlerin önceki görevlerine ya da denk bir göreve ataması yapılmakta, bu sayede üyelerin iş kaybı gibi bir riski taşımayarak karar vermeleri sağlanmaktadır.<sup>73</sup> Türkiye uygulamasına baktığımızda kurulların üyelerinin görev süresi uzun olmakla beraber yeniden seçilme olanağı açık tutulmaktadır.<sup>74</sup>

Çeşitli ülkelerde, atama konusunda farklı uygulamalar dikkat çekmektedir. Seçim ve atama yetkisinin hükümetlere bırakıldığı durumlarda görevlendirme siyasi olmayan makamların gösterecekleri adaylar arasından yapılmaktadır. Mesleki ve teknik deneyime ağırlık verilmesi amacıyla hâkim, öğretim üyesi gibi tarafsızlığı ön planda olan mesleklerden üye seçme yoluna gidilmektedir.<sup>75</sup> Örneğin Fransa'da bağımsız idari otoritelerin pek çoğunda üyelerin en azından bir bölümünün Danıştay (Conseil d'Etat), Yargıtay (Cour de Cassation) ve Sayıştay (Cour de Comptes) gibi yargı organlarından geldiği görülmektedir. Böyle bir seçim yönteminin üyelerin bağımsızlıklarının güvencesini oluşturacağı açıktır.<sup>76</sup> Türkiye uygulamasına baktığımızda bu görevler bürokratik ilerleme, emeklilikte iyi ücretli bir imkân olarak düşünüldüğü için genellikle politikacı veya politikacı yakınları atamada tercih edilmektedir.<sup>77</sup>

Bağımsızlığın diğer bir yönü ise, bu kurumların işlem ve eylemleri üzerinde, yürütme organına dâhil birimlerin “hiyerarşik yetki” kullanamıyor olmasıdır. Bu sayede merkezi idarenin, bu kurumlarda görev yapan üyelere emir ve talimat verme ya da kurumun aldığı kararlar üzerinde geçersizlik sonucunu doğuran bir yaptırım uygulama gibi imkânı da bulunmamaktadır.<sup>78</sup> Bahsedilen bağımsızlık sadece merkezi idare kurumlarına karşı değil,

---

<sup>72</sup> Günday, *İdare Hukuku*, s.569-570

<sup>73</sup> Karakaş, *a.g.m.*, s. 107., Aydın – Aktel – Avşar, *a.g.m.*, s.112.

<sup>74</sup> Tan, *İdare Hukuku*, s.202.

<sup>75</sup> Tan, “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, s. 23-24.

<sup>76</sup> A.Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, *İdare Hukuku, Genel Esaslar*, Turhan Kitabevi, Ankara, 1998, s. 294

<sup>77</sup> Karacan, *Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler*, s.20.

<sup>78</sup> Gözler – Kaplan, *a.g.e.*, s.248.

politik kurumlar, politikacılar, piyasa, medya, bürokratik kurumlar, uluslararası kurum ve örgütlerden de bağımsız olmasını gerektirmektedir.<sup>79</sup> Ancak, bu kurumlar alacakları kararlarda kalkınma planlarını, hükümet programlarını, ekonomi politikalarını dikkate almak zorunda olduklarından bu kavram mutlak bir bağımsızlıktan daha çok nispi bir bağımsızlık<sup>80</sup> olarak düşünülmelidir.

BİO'ların bağımsızlığı, hiçbir denetime tabi olmadıkları anlamına gelmemektedir. Bu kurumların işlem ve eylemleri üzerinde yargısal ve mali denetim bulunması sebebiyle<sup>81</sup> keyfi hareket etmeleri ve yetkilerini kötüye kullanmalarının önüne geçilmiştir. BİO'ların almış olduğu kararların hukuka uygunluk denetimi yargı organı tarafından yapılmakta, hukuka aykırılığı tespit edilen kararlar iptal edilmek suretiyle ortadan kaldırılmaktadır. Ülkemiz uygulamasında bu kurumlarda görevli personel, Türk Ceza Kanunu kapsamında kamu görevlisi kabul edilmesi sebebiyle işledikleri suçlardan dolayı devlet memuru gibi yargılanmaktadır. Ayrıca, bu kurumlar, Türkiye Büyük Millet Meclisinin çıkardığı yasa ile belirlenen sınırlar içerisinde faaliyette bulunmaktadır. Dolayısıyla yasama organı bu kurumların statüsünü, yetkilerini, görevlerini tamamen veya kısmen değiştirme veya yeniden düzenleme yetkisine sahip olduğundan bu yönüyle yasama denetimine tabi tutulmaktadır.<sup>82</sup>

#### 1.4.3. Özerklik

Özerklik; kuruluşların kendi organlarını oluşturma, belirli konularda serbestçe karar alma ve aldıkları kararları kendi başına, kendi organları eliyle uygulayabilme yetkisini ifade eden bir terimdir.<sup>83</sup> Bağımsız İdari Otoriteler açısından özerklik “yasama ve/veya yürütme erkinin kurucu işlemi dışında, örgütsel iç yapılanmaya, personel alımına, bütçe yapımı ve harcamaya ilişkin konularda kendilerinin karar vermesi” biçiminde yorumlanmaktadır.<sup>84</sup>

---

<sup>79</sup> A. İhsan Karacan, “Özerk Kurumların Özerkliği” *Rekabet Dergisi*, S.8, Ankara, 2002, s.11

<sup>80</sup> Karacan, “Özerk Kurumların Özerkliği”, s. 34.

<sup>81</sup> Nagehan Talat Aslan, *a.g.m.*, s. 29.

<sup>82</sup> Şahin Ardiyok, “Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2000, s. 93.

<sup>83</sup> Ulvi Saran, “Özerklik ve Mahalli İdareler Düzeyinde Denetim”, *Türk İdare Dergisi*, S. 408, Ankara, 1995 s. 21.

<sup>84</sup> Müslüm Akıncı, *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Beta Yayınları, 1999, İstanbul, s. 111.

Kamu yönetimindeki katı merkeziyetçi anlayışı yumuşatmak için geliştirilmiş bu kavram, bağımsızlıktan farklıdır. Yerel yönetimler örneğinde olduğu gibi, her özerk kurum bağımsız değildir.<sup>85</sup> Özerkliğin daha ileri bir uygulaması bağımsızlık şeklinde ortaya çıkmaktadır.<sup>86</sup>

Özerk yapılı olmanın iki boyutu bulunmaktadır. Bunlar idari ve mali özerkliktir. İdari özerklikten kasıt, kurumsal yapılanmada ve karar vermede bağımsız hareket edebilme yeteneğidir. Mali özerklikten anlaşılması gereken ise, kurumların, işlevlerini yerine getirmelerine olanak sağlayacak mali yapıya sahip olmaları, bütçe yapımı ve harcamaya ilişkin konularda kendilerinin karar vermeleri ve giderleri ile orantılı gelir sağlamalarıdır.<sup>87</sup> Bütçeleme ve mali konularda gerekli ve yeterli özerkliğe sahip olmayan bir kurumun özerk kararlar alabilmesi mümkün gözükmemektedir.<sup>88</sup> Kamu gücünü etkili şekilde kullanan BİÖ'ların özerk olmaması, görevlerini yerine getirememesi anlamına gelecektir. Bu kurumlar; sahip oldukları özerklikleri, sektörler üstü konumları, teknik bilgi ve tecrübeleri sayesinde etkin ve şeffaf devlet ilkelerinin hayata geçirilmesinde önemli rol üstlenmektedirler.<sup>89</sup> Bu açıdan özerklik BİÖ'ların yapıları gereği zorunlu bir koşuldur.

#### 1.4.4. İdari Otorite

BİÖ'lar yasama, yürütme ve yargı organının kimi özelliklerini bünyesinde barındırsa da netice itibarıyla idari niteliğe sahip kurumlardır. Sahip oldukları yaptırım uygulama yetkileri sebebiyle bunlar hakkında “yargısal”, “yarı yargısal”, “yargı benzeri” kuruluş ifadeleri kullanılmaktadır. Ancak bu otoriteler tarafından alınan kararlar icrai niteliğe sahip ve yargısal denetime tabi oldukları için, bu kurumların yargısal kurum; işlemlerinin yargısal işlem olarak nitelendirilmesi mümkün değildir.<sup>90</sup> Yasama yetkisinin genel ve asli olma özelliği dikkate alındığında yasama organı olarak da kabul edilmesi mümkün değildir. Çünkü, BİÖ'ların görev alanı kanun ile düzenlenmekte, eylem ve

---

<sup>85</sup> Selim Şanlısoy – Abdülvahap Özcan, “Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurumların Bağımsızlığı” Siyasa Dergisi, 2006, Yıl 2, S. 3–4, s.107

<sup>86</sup> Oğuz Sancakdar, İdare Hukuku Yönüyle Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun Kısa Bir Değerlendirmesi, Bankacılar Dergisi, 2001, S. 37, s. 45.

<sup>87</sup> Emek – Acar, *a.g.e.*, s. 108.

<sup>88</sup> Karacan, “Özerk Kurumların Özerkliği”, s. 25.

<sup>89</sup> Sobacı, “Türk İdari Teşkilatındaki “Adalar”: Bağımsız İdari Otoriteler”, s. 176.

<sup>90</sup> Duran, *a.g.m.*, s. 4.

işlemlerinde kanunun belirlediği sınırlar içerisinde hareket edebilmekte, dilediği her konuyu düzenlemek yerine sadece ilgili oldukları alanda genel düzenleyici işlem yapabilmektedir.

BİO'ların idari otorite olma özellikleri, işlevlerini yerine getirmek için hukuksal düzenlemeler yapma, gerektiğinde bireysel durumları değiştirme imkânı verecek icrai karar alma yetkisine sahip olmalarından kaynaklanmaktadır.<sup>91</sup> BİO'ların yürütme fonksiyonu içinde yer almalarına rağmen merkezi idarenin hiyerarşik denetiminde olmamaları, sahip oldukları işlevsel ve organik bağımsızlıkları, kamu otoritelerinin baskılarına direnme olanağı tanıyan bir statüye sahip olmaları, ileri özerk yapılı olmaları gibi ayrıcalıklı konumları bu türden kuruluşların yönetsel anlamda otorite olarak kabul edilmesini gerekli kılmaktadır.<sup>92</sup> Bununla birlikte kurul üyelerinin bağımsızlık, objektiflik, erdem ve teknik bilgi donanımı gibi özelliklere sahip olması, Bağımsız İdari Otoriteleri psikolojik açıdan otorite haline getirmektedir.<sup>93</sup>

### 1.5. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN YETKİ VE İŞLEVLERİ

Bağımsız İdari Otoriteler, bir yandan ilgili oldukları hassas sektörlerde düzenleme yetkisini kullanırken öte yandan bu düzenlemelere uygun hareket edilmesini denetlemekte ve gerektiğinde yaptırım uygulayabilmektedir. Yapısal özelliklerinin yanında ülkeden ülkeye değişiklik gösteren işlevsel özellikleri sayesinde geleneksel yapı karşısındaki özgünlüklerini korumaktadırlar.<sup>94</sup>

---

<sup>91</sup> Ender Ethem Atay, “Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler: Rekabet Konseyi”, *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları*, S. 6, Ankara, Mart 2000, s. 65.

<sup>92</sup> Jean MORANGE , Fransa’da Bağımsız İdari Otoriteler”, (Çev. Cevdet Atay), *Bağımsız İdari Otoriteler*, (Ed.İbrahim Kaboğlu), Alkım Yayınevi, İstanbul, 1998, s. 18-19.

<sup>93</sup> Akıncı, a.g.e., s. 114.

<sup>94</sup> Aydın – Aktel – Avşar, *a.g.m.*, s.117.

### 1.5.1. Düzenleme Yetkisi

Bağımsız İdari Otoritelerin düzenleyici işlem yapma yetkisi özünde genel, objektif, kişilik dışı kurallar koyabilme yetkisidir.<sup>95</sup> Bu yönüyle BİO'ların düzenleyici işlemleri her ne kadar “*kanun*” larla benzerlik gösterse de birer kanun değildir. Çünkü “*kanun*” adı altında herkesi kapsayan ve bağlayan düzenleyici işlem yapma yetkisi Türkiye’de millet adına TBMM’ye aittir. Bu yetki devredilemez niteliktedir. Yürütme organı içindeki idari makamların düzenleme yapma yetkisi kanuna dayanan ve kanuna aykırı olmayan bir yetkidir.<sup>96</sup> BİO'ların kuruluş, görev ve yetkilerini belirleyen yasalar, bu kurumlara görev alanlarına ilişkin geniş düzenleme yetkisi tanımıştır.<sup>97</sup> Örneğin, Rekabet Kurumunun, Rekabet Kanunu hükümlerinin uygulanması ile ilgili olarak ikincil mevzuatın hazırlanması, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun elektrik enerjisi ve doğalgaz fiyatlandırmasının esaslarını belirlemesi gibi birtakım düzenleme yetkisi mevcuttur.

Ayrıca, kamu tüzel kişilerinin, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere yönetmelik çıkarma yetkisine sahip olduğu 1982 Anayasamızda belirtilmiştir.<sup>98</sup> Bağımsız İdari Otoriteler de kamu tüzel kişiliğine sahip birer kuruluş olduklarına göre yasalara aykırı olmamak ve bu yasaların uygulanmasını sağlamak üzere yönetmelik çıkartabilmektedir. Bu otoritelerin adsız düzenleyici işlem olarak ifade edilen, karar, tebliğ, bildiri adı altında genel düzenleyici işlemler yapmaları da mümkündür.

### 1.5.2. 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

---

<sup>95</sup> Gündüz Alp Aslan, Türk Hukukunda Bağımsız İdari Otoritelerin Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Yetki Unsurundaki Sakatlığın Düzenleyici İşleme Etkisi, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 65 (3), 2006, s.601.

<sup>96</sup> Gözler – Kaplan, *a.g.e.*, s.250.

<sup>97</sup> Tan, “*Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar*”, s. 27.

<sup>98</sup> 1982 Anayasası 124. maddesi uyarınca “*Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler.*”

denetim altında tutmak durumundadır. Bu amaçla gerekli gördüğü bilgi ve belgeleri ilgililerden istemek, onların bilgilerine başvurmak, gerektiğinde yerinde inceleme yapmak ile yetkili kılınmışlardır.<sup>99</sup> Sektöre giriş için izin almak isteyen teşebbüslerin gerekli koşulları taşıyıp taşımadığı, üretilen mal ve hizmetin belirlenen kalitede olup olmadığı, piyasada faaliyet gösteren aktörlerin yapılan düzenlemelere uygun hareket edip etmediği BİO'ların denetim yetkisi kapsamına girmektedir. BİO'lara tanınan bu yetki, bireylerin yönetime karşı korunması, demokratik yönetim, hukuk devleti gibi esasları gerçekleştirmede elverişli şartları oluşturmaktadır. Ayrıca idarenin elindeki bilgi ve belgeleri “kamu düzeni ve devlet sırrı gibi” gerekçelerle vermekten kaçınmalarını önlemek suretiyle yönetimde açıklığı sağlamaktadır.<sup>100</sup>

İnceleme ve denetleme yetkisi kapsamında Bağımsız İdari Otoritelerce ilgili kurumlardan istenen bilgi ve belgelerin gereği gibi sunulmaması halinde uygulanacak yaptırımlar yasalarla hüküm altına alınmıştır. Örneğin; 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanunda, denetimle görevlendirilecek uzmanlara istedikleri evrak ve belgelerin verilmemesi ya da gösterilmemesi halinde idari para cezası uygulanacağı öngörülmektedir.<sup>101</sup> Benzer şekilde 2012 tarih ve 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu uyarınca, uzmanlarca istenen bilgi, kayıt, defter, evrak, dosya ve sair belgelerin ilgililer tarafından denetim ile görevlendirilenlere sunulması gerekmektedir. Ayrıca Kurul Başkanının talepte bulunması ve sulh ceza hâkiminin kararı üzerine gerekli yerlerde kolluk yardımı ile arama yapılabileceği öngörülmektedir.<sup>102</sup> 2011 tarih ve 6112 sayılı Kanun kapsamında medya hizmet sağlayıcıları ve ticari iletişim gelirin elde edilmesine aracılık edenler Üst kurul tarafından ya da Maliye Bakanlığına bağlı yetkili elemanlar tarafından incelenmeleri halinde, istenilen bilgileri vermeye ve bunlarla ilgili defter ve belgeleri ibraz etmeye mecbur tutulmuştur. Zor durumda kalınması halinde ibraz süresine ek süreler de verilebilmektedir. Bilgi verme ve ibraz yükümlülüklerini süresi içinde yerine getirmeyen

---

<sup>99</sup> Gözübüyük – Tan, İdare Hukuku, Cilt 1, Turhan Kitabevi, Ankara, 2010, s.394-395.

<sup>100</sup> Akıncı, a.g.e., s. 133.

<sup>101</sup> 1994 tarih ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun madde 14.

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4054.pdf>

<sup>102</sup> 2012 tarih ve 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu madde 89.

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6362.pdf>

veya eksik getiren medya hizmet sağlayıcı kuruluşlar ile ticari iletişim gelirininde elde edilmesine aracılık yapanlar hakkında, onbin Türk lirası tutarında idari para cezası kesileceği hüküm altına alınmıştır.<sup>103</sup>

Yasama organı bazı idari otoritelere, ilgilileri dinlemenin ötesinde inceleme konusu belgelere el koyma gibi zorlama yetkisi de tanımaktadır.<sup>104</sup> BİO' lar sahip oldukları bu yetki sayesinde, sektörler üzerinde daha etkili araştırma ve soruşturma imkânına sahip olmaktadır. Yasa ile tanınan bu denetleme yetkisi resen kullanılabileceği gibi şikâyet üzerine de kullanılabilir.<sup>105</sup>

### 1.5.3. Yaptırım Uygulama Yetkisi

BİO' lar görevli oldukları alanlarda idari ve parasal yaptırımlar uygulama konusunda geniş yetkilerle donatılmışlardır. BİO' ların bu yetkisi, yasaların açıkça izin verdiği hallerde herhangi bir yargısal karara ihtiyaç duyulmaksızın idarenin işlemi ile uygulanan cezai müeyyideler olarak tanımlanmaktadır.<sup>106</sup> Uygulanacak yaptırımlar BİO' nun niteliği ve görev alanının özelliğine göre değişiklik göstermekte; yaptırım uygulama yetkisi, faaliyette bulundukları alanda düzenleme ve denetleme yetkilerinin bir uzantısı olarak kabul edilmektedir.<sup>107</sup> Bu müeyyideler “idari müeyyide” niteliğindedir. Tür olarak para cezası, ruhsat iptali, ekran karartma, kapatma faaliyeti gibi çok değişik tedbirler içermektedir.<sup>108</sup> Örneğin, 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanununda idari para cezası gerektiren fiillere ilişkin genel esaslar belirtilmiştir. Bu kanuna dayanarak yapılan düzenlemelere, belirlenen standart ve formlara ve Kurulca alınan genel ve özel nitelikteki kararlara aykırı hareket eden kişilere Kurul tarafından idari para cezası uygulanacağı belirtilmiştir.<sup>109</sup> Piyasayı bozucu nitelikte eylemlerin yapılması halinde bu eylemleri gerçekleştiren kişilere yirmi bin

---

<sup>103</sup> 2011 tarih ve 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun, madde 42, fıkra 4-5, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6112.pdf>, (25.08.2018)

<sup>104</sup> Akıncı, a.g.e., s. 133.

<sup>105</sup> Şanlısoy – Özcan, a.g.m., s.109

<sup>106</sup> Melikşah Yasin, *Sermaye Piyasası Kurulu ve İşlemleri*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2002, s.207.

<sup>107</sup> Gözübüyük – Tan, 2010, s.398.

<sup>108</sup> Gözler – Kaplan, a.g.e., s.249.

<sup>109</sup> 2012 tarih ve 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu madde 103.

Türk Lirasından beş yüz bin Türk Lirasına kadar idari para cezası uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.<sup>110</sup> 2011 tarih ve 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanunda bahsedilen yayın hizmeti ilkelerine aykırı yayın yapan medya hizmet sağlayıcı kuruluşlara, ihlalin ağırlığı, yayının ortamı ve alanı göz önünde bulundurularak idari para cezası verilmektedir. Ayrıca, idari tedbir olarak, ihlale konu olan yayının beş keze kadar durdurulmasına, isteğe bağlı yayın hizmetlerinde ihlale konu programın katalogdan çıkarılmasına karar verilmektedir. İhlalin mahiyeti göz önünde bulundurularak sadece idari para cezası ya da tedbire karar verilebileceği gibi idari para cezası idari tedbir ile birlikte uygulanabilmektedir. Yayınları durdurulan medya hizmeti sağlayıcı kuruluşlara yaptırım kararının tebliğine rağmen kararın gereklerine aykırı olarak yayınlarına devam etmesi halinde yayın lisansının iptaline karar verilmektedir.<sup>111</sup>

Yaptırım uygulama yetkisinin kötüye kullanılmasını önlemek amacıyla, önce ilgilinin uyarılması, sözlü veya yazılı savunmasını yapma olanağı tanınması ve ardından uygulanacak yaptırımın fiil ile orantılı olması gerekmektedir. Ayrıca, alınacak kararın gerekçeli olarak duyurulması ve nihayet yaptırım yürütmenin durdurulması istemini de içeren bir tam yargı davası konusu yapabilmesi gibi öneriler getirilmektedir.<sup>112</sup> Yaptırım uygulama yetkileri sebebiyle BİO'lar yargı benzeri kuruluş olarak nitelendirilseler de kararları yargısal işlem niteliğinde olmadığı, kurulda görevli üyeler yargıç statüsünde bulunmadıkları için BİO'ların yargı organı sayılması da mümkün değildir.<sup>113</sup>

#### 1.5.4. Görüş Bildirme ve Öneri Yetkisi

BİO'lar teknik ve uzman bir personele, kapsamlı bilgi ve deneyime sahip olmaları sebebiyle faaliyet gösterdikleri alanda piyasaların gelişmesi için önemli bir işlev görmektedir. Bu açıdan kendi görev alanları ile ilgili konularda ilgili bakanlıklara ve benzer statüdeki diğer kuruluşlara görüş bildirmek suretiyle bir danışma hizmeti bulunmaktadır.<sup>114</sup>

---

<sup>110</sup> 2012 tarih ve 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu madde 104.

<sup>111</sup> 2011 tarih ve 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun madde 32.

<sup>112</sup> Tan, "Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar", s. 27-28.

<sup>113</sup> Şanlısoy – Özcan, a.g.m., s.109.

<sup>114</sup> Tan, "Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar", s.28.

Faaliyet gösterdikleri sektörlerde rekabeti sağlamakla görevli olmaları sebebiyle, birtakım kurumlarla kaçınılmaz olarak etkileşim içinde olmak, karşılıklı bilgilendirme mekanizması geliştirme yoluna gitmektedirler. Bu sayede muhtemel yetki çatışmasının ortaya çıkmasını engellemektedir.<sup>115</sup> Örneğin; 4389 sayılı Kanun ile BDDK gerektiğinde Hazine Müsteşarlığı, Merkez Bankasına para, kredi, bankacılık politikalarının yürütülmesi ile ilgili konularda mütalaa ve bilgi vermekle görevlendirilmiştir. Benzer biçimde BİO'ların öneri yetkileri de bulunmaktadır. Öneri, siyasi iktidara veya idareye yönelik, bir davranış biçiminin benimsenmesi, bir reformun gerçekleştirilmesi, bir yasal düzenlemenin değiştirilmesi için yapılabilmektedir.<sup>116</sup>

#### 1.5.5. Uyuşmazlıkları Çözme Yetkisi

BİO'ların özgün 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 getirmektedirler. BİO'ların faaliyette bulundukları alanların genellikle teknik ve karmaşık özellikte olması ve yargı yolunun uzun zaman alması gibi nedenler bu kurullara uyuşmazlık çözme yetkisi tanınmasında etkili olmuştur.<sup>117</sup> Bu sayede, taraflar arasında meydana gelen uyuşmazlığın yargı yoluna başvurmada önce kurum aracılığı ile idari yoldan çözümlenmesi mümkün hale gelmiştir.

Otoriteler, uyuşmazlık çözme yetkisi ile sistem içi ve sistemle yönetilenler arasındaki ilişkide dengeleyici, koruyucu ve onarıcı işlevler yerine getirmektedir. Bu sayede devlet-birey ilişkisinde ortaya çıkan hak ve özgürlük ihlallerinin azaltarak; yönetsel yargının da yükünü hafifletmektedirler. Bu kurumlar, yönetsel uyuşmazlıkların çözümünde adeta ön koruma görevi yapmakta ve artan iş yükü ile hantallaşmış yargı yerlerindeki tikanıkları gidererek tamamlayıcı bir koruma sağlamaktadırlar.<sup>118</sup>

---

<sup>115</sup> Tan, “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, s. 29.

<sup>116</sup> Akıncı, a.g.e., s.134.

<sup>117</sup> Gözübüyük – Tan, 2010, s.401

<sup>118</sup> Akıncı, a.g.e., s.143.

Ülkemiz uygulamasında örneğin, 2012 tarih ve 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu kapsamında yatırım kuruluşlarının kendi aralarında ve müşterileriyle 67 nci maddenin birinci fıkrasının (b) ve (c) bentlerinde yer alan borsa işlemlerinden doğan uyuşmazlığın çözümüne ilişkin usul ve esasların borsa yönetim kurulunca belirleneceği ifade edilmiştir. Anılan yönetim kurulu kararlarının ilişkin olduğu tutarın 84'üncü maddenin beşinci fıkrasında yer alan tutardan fazla olması halinde Sermaye Piyasası Kuruluna itirazda bulunulabilir.<sup>119</sup> Benzer şekilde, 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanununun 6. Maddesi d bendi kapsamında, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, gerektiğinde işletmeciler arasında uzlaştırma prosedürünü işletmek, uzlaşma sağlanamadığı takdirde ilgili taraflar arasında aksi kararlaştırılınca kadar geçerli olmak üzere gerekli tedbirleri almakla yetkilendirilmiştir.<sup>120</sup> BİO'ların görevli oldukları piyasada kendilerine verilmiş uyuşmazlık çözme yetkisini kullanırken vereceği kararlar, netice itibarıyla birer düzenleyici işlem olması sebebiyle alınan bu kararlar hakkında yargı yoluna başvurulması mümkündür.

## 1.6. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN DENETLENMESİ

Denetim genel anlamda hem devlet dairelerinin hem de özel hukuk hükümlerine göre kurulmuş kurumların kamu yararı bağlamında kanun, tüzük ve statülerine aykırı faaliyet ve işlemlerde bulunup bulunmadıklarının incelenmesidir.<sup>121</sup> Öncelikli olarak BİO'ların hangi tür faaliyetlerinin hangi tür denetime tabi olduğunu belirlemek gerekmektedir. Düzenledikleri sektöre ilişkin lisans verme, para cezası kesme, ihale iptali, özelleştirme yapma gibi işlemleri yargısal denetime tabi iken, bina alım-satımı, kiralınması, personel alımları gibi kendi iç işleri, yönetimlerine ilişkin işlem ve harcamaları hem mali hem de idari yönden denetime tabidir.<sup>122</sup> BİO'ların denetimi; yargısal, idari ve mali denetim olmak üzere üç açıdan incelenecektir.

---

<sup>119</sup> <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6362.pdf>

<sup>120</sup> <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5809.pdf>

<sup>121</sup> Sobacı, "Türk İdari Teşkilatındaki "Adalar": Bağımsız İdari Otoriteler", s. 172.

<sup>122</sup> Ulusoy, "Bağımsız İdari Otoriteler", s.68-69.

### 1.6.1. Yargı Denetimi

Yargı denetimini idari işlem ve eylemlerin bağımsız ve tarafsız mahkemeler tarafından denetlenmesi olarak tanımlamak mümkündür. Hukuk devleti ilkesinin bir sonucu olarak BİO'lar kendi görev alanlarıyla ilgili karar ve işlemlerinde hukuka bağlıdır ve yargısal denetime tabidir. Nitekim 1982 Anayasası'nın 125. maddesinde yargısal denetim genel olarak düzenlenmiş, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu kabul edilmiştir.

BİO'ların işlemlerinin çoğu danışma, öneri, tavsiye ve bilgilendirme niteliğindeki işlemler olduğundan bunların sadece icrai-idari karar karakteri taşıyan bölümleri iptal davasına konu olmaktadır. Diğer kararları ise ancak yetkili kurul ve makamlar tarafından benimsenip karara dönüştürüldüğünde yargısal denetime tabi tutulabilir. Böylece kararın etkin yargısal denetimi, BİO'ların uyguladıkları yaptırımlardan kaynaklanabilecek olumsuz durumların da önüne geçmesini sağlamaktadır.<sup>123</sup> İcrai nitelikli işlemlerine karşı iptal davası açılabilceği gibi, bir zararın ortaya çıkması halinde bu zararın tazmini için tam yargı davası da açılabilmektedir.

BİO'ların işlemlerine karşı açılacak davalar idari yargının görev alanına girmekte, görevli ve yetkili mahkeme, kanunda özel bir hüküm belirtilmediği sürece İdari Yargılama Usul Kanunu kapsamında görevli ve yetki kurallarına göre tayin edilmektedir. Örneğin; 5411 sayılı Bankacılık Kanununun 105' inci maddesinin eski şekline göre BDDK kararlarına karşı açılacak davalarda ilk derece olarak Danıştay görevliydi. Aynı şekilde 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanunun 55'inci maddesinin eski şekline göre Rekabet Kurulu kararlarına karşı açılacak davalar ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülmekteydi. Ancak, üçüncü yargı paketi çerçevesinde 02.07.2012 tarih ve 6532 sayılı kanunla yapılan değişiklikle bu davalarda idare mahkemesi görevli hale getirilmiştir.<sup>124</sup> İdare mahkemeleri içindeki yetkili mahkeme ise dava konusu işlemi yapan

---

<sup>123</sup> Duran, a.g.m., s. 7., Ulusoy, "Bağımsız İdari Otoriteler", s.46.

<sup>124</sup> <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/07/20120705.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/07/20120705.htm> (madde 63 ve madde 69)

makamın bulunduğu yerdeki idare mahkemesidir.<sup>125</sup> Buna göre, Rekabet Kurumunun idari yaptırım kararlarına karşı açılacak davada yetkili mahkeme, Kurumun merkezi Ankara’da olduğu için Ankara İdare Mahkemesidir. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunda ise merkezi İstanbul’da olduğu için İstanbul İdare Mahkemesidir.

6112 sayılı yasa ile olağanüstü dönemlerde de ifade özgürlüğü esas alınmış olup, yayın hizmetlerinin önceden denetlenemeyeceği ve yargı kararları saklı kalmak kaydıyla durdurulamayacağı belirtilmiştir. Ancak, milli güvenliğin açıkça gerekli kıldığı hallerde ya da kamu düzeninin ciddi şekilde bozulmasının kuvvetle muhtemel olduğu durumlarda Cumhurbaşkanı veya görevlendireceği Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan geçici yayın yasağı getirilebilmektedir. Bu kapsamda alınacak kararlar aleyhine açılacak iptal davaları doğrudan Danıştay’da açılmaktadır.<sup>126</sup> Bu özel hüküm dışında Üst Kurul aleyhine açılacak davalarda Ankara İdare Mahkemesi yetkilidir.<sup>127</sup>

Yargısal denetim için tartışmalı konulardan biri, Bağımsız İdari Otoritelere verilen görevlerin teknik bilgi ve uzmanlık gerektirmesi ve idari yargı mercilerinin bu alanda yeterli bilgi ve uzmanlığa sahip olmamasıdır. Bu sebeple yargı yerleri BİO’ların kararlarını idari işlemin yetki ve şekil unsuru açısından incelemekte, sadece bariz bir hatanın olduğu iddiası halinde sebep, konu, amaç unsurlarına yönelik bir denetim yapmaktadır.<sup>128</sup> Denetimin daha sağlıklı yapılabilmesi açısından kararları denetleyen yargı mercilerin de en az Bağımsız İdari Otoriteler kadar düzenleme politikaları veya ilgili sektör hakkında bilgi sahibi olması büyük önem arz etmektedir.<sup>129</sup>

### 1.6.2. İdari Denetim

Bağımsız İdari Otoriteler her ne kadar devlet tüzel kişiliği dışında ayrı bir tüzel kişiliğe ve özerk bir bütçeye sahip olsalar da kamu kaynaklarını kullanan, kamu adına karar

---

<sup>125</sup> 1982 tarih ve 2577 sayılı İYUK madde 32/1, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2577.pdf>.

<sup>126</sup> 2011 tarih ve 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun madde 7.

<sup>127</sup> 2011 tarih ve 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun madde 47.

<sup>128</sup> Tan, “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, s. 43.

<sup>129</sup> Günday, Bağımsız İdari Otoriteler, s. 79.

alma yetki ve sorumluluğu taşıyan bir yapıya sahip oldukları için idari açıdan tam bağımsız olamayacaktır. Zaten böyle bir “tam bağımsızlık” her şeyden önce Anayasanın 123. maddesine aykırılık teşkil edeceğinden, bu kurumlar üzerinde minimum bir idari denetim mekanizması kurulması zorunludur.<sup>130</sup>

Anayasamızın 123’üncü maddesinde “idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür.” denilmek suretiyle idarenin bütünlüğü ilkesini açıkça kabul ettiği görülmektedir. Parçalı bir yapıya sahip olan idari teşkilattaki bütünlüğü sağlamaya yönelik biri hiyerarşi diğeri idari vesayet olmak üzere iki önemli araç bulunmaktadır.

*Hiyerarşi*, biri dışında her görevlinin diğeri bir görevliye tabi olduğu bir personel düzenidir.<sup>131</sup> Aynı kamu tüzel kişiliği içindeki üst bir makam veya kişinin, alt bir makam veya kişi üzerinde uyguladığı idari denetim türü olarak karşımıza çıkar.

*İdari vesayet*, merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde, yerinden yönetim hizmetlerinin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması toplum yararının korunması ve adem-i merkezi ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen usul ve esaslar dairesinde sahip olduğu yetkililerdir.<sup>132</sup> Bir kamu tüzel kişisinin ve genellikle de devlet tüzel kişiliğinin diğeri bir kamu tüzel kişisi üzerinde icra ettiği idari denetim türü olarak karşımıza çıkar.

Türkiye’de Bağımsız İdari Otoritelerin merkezi idareden ayrı birer kamu tüzel kişiliğine sahip kurumlar olduğu dikkate alındığında, zaten merkezi idarenin bunlar üzerinde hiyerarşik denetim uygulaması mümkün değildir. Ancak, kurula ve kuruma başkanlık eden ve kurum teşkilatının en üst hiyerarşik amiri olan başkanın, gerekli durumlarda kurum personeli hakkında hiyerarşi yetkisini kullanması mümkündür. Dikkat edilirse söz konusu denetim, merkezi idare tarafından değil, kurumun kendi içindeki en üst amir tarafından yapılmaktadır.

---

<sup>130</sup> Ulusoy, “Bağımsız İdari Otoriteler”, s. 68

<sup>131</sup> Gözler – Kaplan, a.g.e., s.107.

<sup>132</sup> Gözler – Kaplan, a.g.e., s.115.

Bu kurumların “vesayet denetimi” ne tabi olmadığına ilişkin görüşler<sup>133</sup> ileri sürülmüş olsa da 8.8.2011 tarih ve 649 sayılı KHK, bu konudaki görüş ayrılıklarına son vermiştir. Söz konusu KHK ile 3046 sayılı Kanunun 19/A maddesinin birinci fıkrasına “Bakan; bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir.”<sup>134</sup> Cümlesi eklenmiştir. Bu sayede, asgari düzey de olsa idari denetime tabi olduğu belirtilmiştir.

Farklı bir denetim türü olarak Anayasamızın 108. maddesi dikkat çekmektedir. Bu madde kapsamında “idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ... her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar.” hükmü yer almaktadır. Yasada açıkça belirtildiği üzere DDK, Bağımsız İdari Otoriteleri de kapsayacak şekilde tüm kamu kurum ve kuruluşlarında, Cumhurbaşkanının isteği üzere idari soruşturma, inceleme, denetleme ve araştırma yapabilecektir. Bu denetim hiyerarşi ve idari vesayet denetimi kapsamında olmayıp daha çok Cumhurbaşkanının talimatı ile gerçekleştirilen ve sonucu bağlayıcı nitelik taşımayan ihbar niteliğinde bir denetim türüdür. Bu denetim sonucunda elde edilen bilgiler ve belgeler ışığında yargıya intikal ettirilmek suretiyle dolaylı bir denetim sağlanmaktadır.<sup>135</sup>

### 1.6.3. Mali Denetim

Mali denetim; kamu kurumlarının harcama ve hesaplarının denetimidir. Kamu kurum ve kuruluşlarının gelir, gider ve hazırladıkları bütçeleri her ülkede farklı şekilde de olsa denetlenmektedir. Mali denetimde amaç, yasama organı tarafından yürütme organına verilen harcama ve gelir toplama yetkisinin hukuka uygun olarak kullanılıp

---

<sup>133</sup> Günday, İdare Hukuku, s. 570 – 571.

<sup>134</sup> Kanun hükmünün içeriğinde geçen “her türlü faaliyet ve işlemleri denetlemeye yetkilidir” ifadesi sanki bu kurumlar üzerinde ilgili bakanın çok geniş bir denetleme yetkisine sahip olduğu izlenimi verse de bu denetimi idari vesayet olarak ifade etmek daha isabetli olacaktır. Zira, idari teşkilat içerisinde kamu tüzel kişiliği haiz, ilişkili kurum olarak yerini almış olan bağımsız idari otoritelerin üzerinde bakanların (bakanlıkların) hiyerarşi yetkisi bulunmamaktadır. Aksi görüşün kabul edilmesi Anayasamızın 127. Maddesine aykırılık oluşturur. Bkz. Gözler – Kaplan, *a.g.e.*

<sup>135</sup> Aydın – Aktel – Avşar, *a.g.m.*, s.115 – 116.

kullanılmadığının saptanmasıdır. Diğer kamu kurumlarında olduğu gibi Bağımsız İdari Otoriteler de kullandıkları kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlamaktan sorumludur. Bu nedenle kamu kaynağını kullanan bir kurumun özerk ya da genel bütçe içerisinde olduğuna bakılmaksızın mutlaka denetlenmesi ve bu denetimin de her yıl düzenli olarak yapılması gerekmektedir.<sup>136</sup>

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli III sayılı cetvelde sayılan düzenleyici ve denetleyici kurumlar, aynı kanunun 3. maddesinde belirtilen “merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri” içerisinde yer almaktadır. Anayasamızın 160. maddesi hükmü dikkate alındığında merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idarelerinin bütün gelir ve gider ile malları Sayıştay tarafından denetlenmektedir.<sup>137</sup> 5018 sayılı Kanun’un 68’inci maddesinde Sayıştay tarafından yapılacak denetimin amacı da belirtilmiştir. Buna göre Sayıştay, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali faaliyet, karar ve işlemlerini; kanunlara, kurumsal hedef, amaç ve planlara uygunluk yönünden incelemekte ve sonuçlarını TBMM’ye raporlanmaktadır. Bu denetim genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak gerçekleştirilmektedir. Denetim sayesinde kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin mali işlemlerinin mevzuata uygun olup olmadığının tespiti edilerek, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmektedir. Faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle performans bakımından bir değerlendirme de yapılmaktadır.

---

<sup>136</sup> Deveci, *a.g.m.*, s.49.

<sup>137</sup> Gözler – Kaplan, *a.g.e.*, s.250.

## İKİNCİ BÖLÜM

### RADYO VE TELEVİZYON ALANININ DÜZENLENMESİ VE DENETLENMESİ

#### 2.1. RADYO VE TELEVİZYON ALANINI DÜZENLENME VE DENETLEME

Kitle iletişim araçları denildiğinde gazete, dergi gibi basılı yayınlar, radyo ve televizyon gibi elektronik yayın araçları akla gelmektedir. Toplumdaki kalkınmayı sağlama, hızlandırma ve sürdürmede önemli rolü olan kitle iletişim araçları, bireylerin hayatında ciddi bir biçimde yer almaktadır. Siyasal, ekonomik ve toplumsal alanlarda yaşanan birtakım değişimler iletişim araçlarına, haber ve bilgi verme, eğitime ve eğlendirme, denetim ve eleştiri, kamuoyu oluşumuna katkı sağlama gibi işlevler yüklemektedir.<sup>138</sup> Özellikle radyo ve televizyon yayınları, fikir ve bilgilerin benimsenmesi sürecini büyük ölçüde hızlandırdıkları, seslenilen kitlelerin sınırlarını artırdığı için, halkın görüşlerinin oluşmasında ve düzenlenmesinde daha önemli ve etkin duruma sahiptir.<sup>139</sup> Televizyon sayesinde bireyler ulusal ve uluslararası bir olay, sorun veya eğitsel, kültürel, sosyal her türlü faaliyet hakkında aynı anda bilgi sahibi olabilmekte, ister istemez olayların akışına göre etkilenmektedir. Ülke ve dünya olaylarını gözlerimizin önüne sergileyen televizyon, kamuoyu oluşturma ve etkileme yönüyle en önemli araç konumundadır.

İletişim araçlarının gelişimi incelendiğinde teknik, ekonomik ve siyasal alanda yaşanan gelişmelerin sonucu olarak, söz konusu araçların rol ve öneminin giderek arttığı görülmektedir. Ayrıca iletişim alanının, alanda çalışanların inisiyatifine bırakılamayacak kadar hayati önem taşıyan bir konu olması, kitle iletişim araçlarının ilk ortaya çıktığı dönemden bu yana siyasi iktidarların konuya ilgi duymasına yol açmıştır.<sup>140</sup> Dahası, siyasi

---

<sup>138</sup> Metin Işık, Görsel- İşitsel İletişim Alanının Düzenlenmesinde Yeni Eğilimler ve RTÜK, Selçuk İletişim, 2008, c.5, S.2, s.199.

<sup>139</sup> Kayıhan İçel, Kitle İletişim Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul, 2015, s.46.

<sup>140</sup> Metin Işık, *Dünya ve Türkiye Bağlamında Kitle İletişim Sistemleri*, Eğitim Yayınları, Konya, 2012, s. 1.

iktidarlar bu güçlü aracı kendi politik çıkarları için kontrol altında tutmaya çalışmaktadır.<sup>141</sup> Bu ve benzer nedenler yayıncılık faaliyetlerini düzenleme ve denetleme ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır. Devlet bu görevi, kimi zaman radyo ve televizyon yayıncılığını bizzat üstlenmek şeklinde, kimi zaman ise ticari yayın kuruluşlarına doğrudan ya da dolaylı müdahale ederek gerçekleştirmektedir.<sup>142</sup> Bu sayede devlet, halkın haber alma ve bilgi edinme özgürlüğünü fırsat eşitliği gözeterek sağlama amacını da yerine getirmiş olmaktadır.

### 2.1.1. Yayıncılıkta Yeni Düzenleme ve Denetleme Anlayışı

Tarihsel olarak bakıldığında, tüm dünyanın 1970’lerde yaşadığı ekonomik sıkıntılar; devletçi ekonomik uygulamaların sonunu getirmiş ve özellikle ABD ile İngiltere’de neo-liberal politikaların başlamasına neden olmuştur. Ekonomik alanlardan devletin yavaş yavaş çekilmesiyle birlikte; müdahaleci devlet anlayışı yerini, düzenleyici devlet anlayışına bırakmıştır.<sup>143</sup> Devletin tanımı ve yetki sınırlarında büyük dönüşüm yaratan bu süreç, ekonominin tüm alanlarında olduğu gibi iletişim alanında da kendini göstermiş, özellikle de radyo-televizyon alanında devletin yetki ve sorumlulukları büyük ölçüde değişmiştir.

ABD, Fransa ve İngiltere gibi toplumlardaki medya iletişim sistemleri incelendiğinde yazılı basın ile radyo ve televizyon alanlarının ayrı düzenlemelere tabi olduğu görülmektedir. Yazılı basın alanında düzenleyici bir kurul oluşturulması öngörülmemiştir. Bunun yerine Basın kanunu gibi birtakım yasal düzenlemeler yapılmak suretiyle hak ve ödevler tespit edilirken bir yandan Ombudsmanlık, basın konseyi gibi oluşumlarla basının kendi kendini denetlemesi yolu tercih edilmiştir. Görsel-işitsel alanda ise Federal İletişim Komisyonu (Federal Communication Commissions/FCC), Yayıncılık

---

<sup>141</sup> Jale Sarmaşık, *Radyo ve Televizyon Yayınlarını Denetim Yöntemleri*, Marmara Üniversitesi, İletişim Fakültesi, İstanbul, 1993, s. 18.

<sup>142</sup> Hülya Öztekin, Neo-Liberal Toplumlarda Düzenleyici Devlet Anlayışı ve Görsel- İşitsel İletişim Alanında Bağımsız Düzenleyici Üst Kurullar: RTÜK Örneği, *Selçuk İletişim Dergisi*, 2007, c.5, S.1, s. 55.

<sup>143</sup> K. Kaya Paçacı - Atıla Seçki – Şefik Y. Pencereci, *Düzenleyici Kurumların Sayısal Yayıncılıkta Rolü, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Sektörel Araştırma ve Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı*, Ankara, 2011, s.22.

Yüksek Konseyi (Conseil Superieur de L'audiovisuel-CSA), İletişim Ofisi (Office Of Communication/OFCOM) gibi özerk kurum ve kurullar oluşturulması yoluna gidilmiştir.<sup>144</sup>

Türkiye uygulamasına baktığımızda 1980'lere kadar özellikle telekomünikasyon hizmetleri ve radyo-televizyon yayıncılığı bizzat devlet eliyle gerçekleştirilirken, bu tarihten sonra devlet, yayıncılık alanını özerk ve bağımsız üst kurullar aracılığıyla düzenlemeyi ve denetlemeyi tercih etmiştir. Böylece en pahalı sektörlerinden biri olan telekomünikasyon hizmetleri özel kişilerce sunulmaya başlamış ve devletler bu alana yatırım yapmaktan kurtulmuştur. Kanal ve frekansların ticari yayın kuruluşlarına lisans ücretleri karşılığında tahsis edilmesi devlet için yeni finans kaynağı ortaya çıkarmıştır. Ayrıca toplumdan gelen çoğulculuk ve çok seslilik talepleri de karşılık bulmuştur.<sup>145</sup> Son zamanlarda gelişen yayın teknolojisi sayesinde internet yolu ile radyo ve televizyon yayınlarının yapılması, yayıncılık alanındaki düzenlemeleri farklılaştırmış, yayınların denetimi işini de uluslararası alana taşımıştır.<sup>146</sup>

### 2.1.2. Yayıncılık Alanının Düzenlenme ve Denetlenme İhtiyacı

Çağdaş toplumlarda kitle iletişim araçları; haberleşme ve bilgi alma hakkının güvencesi olmaları, kamuoyu oluşturma güçleri ve bu sayede siyasal iktidarlar üzerinde etki kurmaları sebebiyle topluma karşı önemli görev üstlenmiştir. Bu araçların topluma karşı sorumluluklarını en iyi şekilde yerine getirebilmesi için özgür bir ortamda faaliyet göstermesi ciddi öneme sahiptir. Kitle iletişim araçları faydalı amaçlar için kullanıldığında; haber ve bilgi verme, eğitme, eğlendirme, siyasi katılım sağlama, kamuoyu oluşturma gibi olumlu işlevleri yerine getirmektedir. Ancak zararlı amaçlar için kullanıldıklarında; kitleleri yanlış yönlendirme, sosyal hayattan koparma, ulusal ve manevi değerlerin dejenere etme, şiddete yöneltme, tüketim kültürü oluşturma gibi sayısız olumsuz işlevleri de mevcuttur.<sup>147</sup> Toplumun her kesimine kolaylıkla hitap edebilmesi sebebiyle çok geniş etkinlik alanına

---

<sup>144</sup> Işık, Görsel- İşitsel İletişim Alanının Düzenlenmesinde Yeni Eğilimler ve RTÜK, s. 200.

<sup>145</sup> Öztekin, Neo-Liberal Topumlarda Düzenleyici Devlet Anlayışı ve Görsel- İşitsel İletişim Alanında Bağımsız Düzenleyici Üst Kurullar: RTÜK Örneği, s. 56.

<sup>146</sup> Aysel Aziz, *Televizyon ve Radyo Yayıncılığı*, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2006, s. 169.

<sup>147</sup> Paçacı – Seçki – Pencereci, *a.g.e.*, s.24.

sahip bu araçların bireyler üzerindeki bu türden olumsuz etkilerini en aza indirmek, temel hak ve özgürlükleri güvence altına almak için radyo ve televizyon yayınlarının belli sınırlar çerçevesinde düzenlenip denetlenmesi gerekmektedir.

Düzenleme ve denetleme yöntemleri ülkeden ülkeye farklılık arz etse de düzenleme ve denetleme nedenleri genel olarak benzer niteliktedir. Don R. Pember'e göre; kanal (frekans) kısıtlılığı, kamu yararının sağlanması, endişe ve korkunun önlenmesi, yayınlarda bütünlük ve tutarlılığın sağlanması gibi nedenlerle radyo ve televizyon yayınları düzenlemeye tabi tutulmaktadır.<sup>148</sup> Teknoloji ve bilişim alanında yaşanan gelişmelerin sağladığı imkânlar dolayısı ile yayıncılık faaliyetlerinin internet ortamında sunulabilir hale gelmesi, bu alana kolaylıkla ulaşılma imkânının olması yayıncılık faaliyetlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesine yeni bir gerekçe oluşturmaktadır. Tüm bu sebepler aşağıda sırasıyla incelenecektir.

#### **2.1.2.1. Kanal (Frekans) Kısıtlılığı**

Radyo ve televizyon yayıncılığı alanında altyapıyı oluşturan kaynakların kıt olması, teknik yönden bazı kısıtlılık ve sınırlılık ortaya çıkarmaktadır. Başka bir deyişle yayın sinyallerinin üzerinde dolaştığı atmosferdeki dalgaların sınırlı olması, bir yayıncıya bir sinyal ayrılmasını ve yayıncının da kendisine ayrılan sinyali kullanmasını gerektirmektedir.<sup>149</sup> Dolayısıyla devlet veya düzenleyici kurullar mevcut yasalar ve yönetmelikler doğrultusunda sınırlı sayıda frekansın en verimli biçimde, kimler ya da hangi kurumlar tarafından kullanılacağını belirlemek üzere frekans planlaması yaparak bu alanı düzenlemektedir. Böylelikle yayınların sağlıklı bir şekilde hazırlanıp kitlelere ulaştırılması sağlanmaktadır.

---

<sup>148</sup> Don R. Pember, (1987), Mass Media Law'dan aktaran Ahmet Çiftçi, *Uluslararası Hukuk Açısından Radyo ve Televizyon Hukuku*, Gazi Üniversitesi İletişim Fakültesi Basımevi, Ankara, 1999, s. 38.

<sup>149</sup> Çiftçi, *Uluslararası Hukuk Açısından Radyo ve Televizyon Hukuku*, s. 38.

Radyo ve televizyon yayıncılığının düzenlenmesi ve frekans tahsisi yapılması hususunda ilk yasal düzenlemeler 1934 yılında ABD’de yapılmıştır.<sup>150</sup> ABD’de 1934 tarihli İletişim Kanunu’nun 301. maddesinde yayıncılık için kullanılan malların kamu malı olması sebebi ile bunların üzerinde mülkiyet tahsisi söz konusu olamayacağı ancak kişilerin bu kanallardan yararlanma hakkı olduğu, bu hakkın da Federal İletişim Komisyonu (FCC) tarafından verilecek lisanslarla sağlanacağı belirtilmiştir.<sup>151</sup> İlerleyen yıllarda yayıncılığın tüm dünyada yaygınlaşması ile birlikte benzer uygulama ve yapılanmalar diğer ülkelerde de görülmüştür. Bu bağlamda kıt olan frekansların nasıl tahsis edileceği hususunda ABD’de kurulan FCC benzeri düzenleyici kuruluşlar İngiltere, Fransa ve Almanya gibi ülkelerde de oluşturulmuştur.<sup>152</sup>

Radyo ve televizyon yayınlarının eğitici ve öğretici niteliğinin ağır bastığı ülkelerde, yayın hizmeti bir kamu kuruluşu tarafından kamu yararı gözetilerek yansız bir şekilde sunulmaktadır. Bu kuruluşların gelirleri Devlet tarafından karşılanmaktadır. Radyo ve televizyon kuruluşlarının bir ticari girişim niteliği taşıdığı ülkelerde ise devlet sadece teknik ve hukuki yayın kurallarını koymakta, ekonomik gücü olan herkes radyo ve televizyon istasyonu kurabilmektedir. Bu kuruluşlar aynı zamanda kendi finansmanını sağlamak için yayınlarında reklamlara yer vermektedir. Bir kısım ülkelerde ise televizyon bir kamu kurumu olarak örgütlenmekte ve aynı zamanda kendi finansmanını sağlamak için yayınlarında reklama yer vermektedir. Bugün için birçok ülkede bunların karması uygulanabilmektedir. Radyo ve televizyonun eğitici ve öğretici niteliğinin ağır bastığı ülkemizde radyo ve televizyon hizmetleri öteden beri kamu hizmeti olarak nitelendirilmekte ve kamu kurumu tarafından yerine getirilmektedir.<sup>153</sup> Ancak 1980 sonrasında iletişim teknolojisinde yaşanan gelişmelerle birlikte kamu yayıncılığı yapan kurumların yanında özel radyo ve televizyon yayınların faaliyete başladığı bilinmektedir. İlk özel televizyon yayını ‘Star 1’ kanalı tarafından 1990 yılında (önce uydudan sonra da karasal yayın olarak) başlamış, bunu diğer özel televizyon kanalları takip etmiştir. Özel

---

<sup>150</sup> Işık, *Dünya ve Türkiye Bağlamında Kitle İletişim Sistemleri*, s. 52.

<sup>151</sup> Sarmaşık, *a.g.e.* s. 52.

<sup>152</sup> Işık, *Dünya ve Türkiye Bağlamında Kitle İletişim Sistemleri*, s. 52.

<sup>153</sup> Sarmaşık, *a.g.e.*, s. 18-19.

radio yayıncılığı ise önce 1990 yılında yurtdışından 1992 yılında da yurtiçinden yapılmaya başlamıştır. Söz konusu uygulamalar Türkiye Radyo Televizyon Kurumunun elinde olan kamu yayıncılığı tekelini kırmış ve yayın alanında çok seslilik imkânı sağlamıştır.<sup>154</sup> Ancak frekans planlaması ile ilgili gerekli düzenlemeler mevcut olmadığı için yayın kuruluşlarının kalitesi düşük, standartlara uygun olmayan cihazlarla, rastgele seçilen frekanslardan yayın yapmaya başlaması bir frekans karmaşasına neden olmuştur. Bu karmaşa halinde faaliyet gösteren yayınların resmi ve askeri haberleşme sistemi ve uçak seferleri üzerindeki olumsuz etkisi, izinsiz ve rastgele yapılan yayınlara müdahale edilmesi zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Tüm bu yaşanan olumsuzlukları gidermek amacı ile 20 Nisan 1994 tarihinde yayımlanan 3984 sayılı Radyo ve Televizyon Kuruluş ve Yayınları Hakkındaki Kanun ile Radyo ve Televizyon Üst Kurulu kurulmuştur. RTÜK tarafından hazırlanan ulusal frekans planları sayesinde yayıncı kuruluşların belli koordinatlar içerisindeki frekanslarda yayın yapmaları sağlanmış, kullanılacak yayın cihazlarının uluslararası standartlara uygun olma zorunluluğu getirilmiştir.<sup>155</sup> Böylece kamu niteliği olan frekansların etkin ve verimli kullanılmasını sağlayacak yasal eksiklik giderilmiştir. Ancak bugünkü duruma baktığımızda gerek Türkiye’de gerekse diğer ülkelerde yayıncılık alanında yaşanan gelişmeler, aynı frekans aralığında mümkün olduğundan daha fazla yayına olanak tanır hale gelmiştir. Ayrıca kablolu TV, uydu ve internet yayıncılığının gelişme göstermesiyle birlikte kanal kıtlığı gerekçesi giderek geçerliliğini kaybetmiştir. İletişim teknolojisinde yaşanan gelişmeler sayesinde bireyler, internet aracılığı her türlü bilgiye sınırsız ulaşma imkânı elde etmiştir. Bilgi edinme ve haber alma özgürlüğünü elde edilmesini kolaylaştıran bu gelişmeler aynı zamanda bu özgürlüğün sınırlandırılmasının nedeni olabilmektedir. Kanal sayılarının artması, yayın hizmetlerinin internet aracılığıyla sunulabiliyor olması ve bu durumun medya hizmeti sağlayıcılarının faaliyet gösterdiği alanı karmaşık hale getirmesi yayın alanının denetimini gerekli kılan yeni bir neden olarak karşımıza çıkmaktadır.

---

<sup>154</sup> Mihalis KUYUCU, Türkiye’de Özelleşen Radyo Yayıncılığının 25. Yılında Sorunlar ve Çözüm Önerileri, *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, c.8, S.37, s. 915.

[http://www.sosyalarastirmalar.com/cilt8/sayi37\\_pdf/6isletme\\_iktisat\\_kamu\\_iletisim/kuyucu\\_Mihalis.pdf](http://www.sosyalarastirmalar.com/cilt8/sayi37_pdf/6isletme_iktisat_kamu_iletisim/kuyucu_Mihalis.pdf).

<sup>155</sup> Sami Şener, “Radyo ve Televizyon Ulusal Frekans Planları 1”, *RTÜK İletişim Dergisi*, , Ankara, 1997, S. 1, s. 10.

### 2.1.2.2. Kamu Yararı

Kamu yararı, kamu hizmeti kavramı ile doğrudan ilişkili olup bu hizmetlerin belirlenmesinde önemli bir unsurdur. Kamu hizmeti dediğimiz faaliyetler; devletin denetimi ve sorumluluğu altında bizzat devlet, kamu tüzel kişileri veya özel kişiler tarafından yürütülmektedir. Devlet, bu faaliyetlerle toplumsal ihtiyaçları karşılayarak, kamu yararı amacını gerçekleştirmektedir.<sup>156</sup> Kamu yararı kimi zaman doğruluk ve dürüstlük ilkelerine dikkat ederek kamuyu doğru bilgilendirmek şeklinde tanımlanırken; kimi zaman devletin varlık ve bağımsızlığına, ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne aykırı yayın yapmamak şeklinde tanımlanmaktadır. Kimi zaman da insanları dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din, mezhep ve benzeri nedenlerle hiçbir şekilde kınamamak ve aşağılamamak şeklinde ifade edilmektedir.<sup>157</sup> Yayıncılık alanında, kamu yararı kavramının mahiyet, kapsam ve boyutları üzerinde görüş ayrılıkları ve tartışmalar ortaya çıksa da genel olarak, kamu yararı kavramı ile demokratik bir toplumda yayıncı kuruluşun halkın özgür iradesini kullanmasına yardımcı olacak nitelik ve içerikte yayın yapmasının sağlanması kastedilmektedir.<sup>158</sup>

ABD’de FCC, kamu yararının nüfusun tüm katmanlarına en iyi yayınların ulaştırılmasıyla gözetilebileceğini ilke olarak kabul etmiştir. Bunun için yayına talip olan firmaların program içerikleri konusunda birtakım ilkeleri peşinen kabul etmeleri istenmiştir. Yayın izni alan kuruluşların kamu yararı yükümlülüklerini yerine getirmiş olmaları şartıyla yayın lisanslarının altı yılda bir yenilenmesi zorunluluğu getirilerek kamu yararına hizmet etmeleri güvence altına alınmıştır. Yayıncı kuruluşlar söz konusu uygulamayı her ne kadar basın özgürlüğünü kısıtlama girişimi olarak algılayıp şiddetle karşı çıkmışlarsa da sonuçta FCC’nin ilkelerini kabul etmek zorunda kalmışlardır. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 10. Maddesinde belirtildiği gibi ifade özgürlüğü “ancak önemli bir başka amacın gerçekleştirilmesi yönünde toplumsal bir gereksinim baskısı varsa” sınırlandırabilmektedir. FCC’nin kurulduğu yıldan bu yana tartışıla gelen kamu yararı

<sup>156</sup> Sarmaşık, *a.g.e.*, s. 20.

<sup>157</sup> Hülya Öztekin, “Radyo ve Televizyon Alanının Düzenlenmesi ve Denetlenmesinde Yeni Eğilimler ve Yönelimler”, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Kayseri, 2007, s. 41.

<sup>158</sup> Sacide Vural, *Kitle İletişiminde Denetim Stratejileri*, Özışık Matbaacılık, Ankara 1994. s.65.

kavramı zamanla diğer ülkelerin de yayıncılık ilkeleri arasında yer almaya başlamıştır. Hükümetler iletişim alanıyla ilgili yasal düzenlemeler yaparken bu ilkeyi dikkate almışlardır.<sup>159</sup> Türkiye uygulamasına baktığımızda radyo ve televizyon yayıncılarının kamu yararı adına dikkat etmeleri gereken hususlar 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanununda yayın ilkeleri kapsamında belirtilmiştir. Buna göre yayın hizmetleri,<sup>160</sup>

- a) Türkiye Cumhuriyeti Devletin varlık ve bağımsızlığına, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne, Atatürk ilke ve inkılaplarına aykırı olamaz.
- b) Irk, dil, din, cinsiyet, sınıf, bölge ve mezhep farkı gözeterek toplumu kin ve düşmanlığa tahrik edemez veya toplumda nefret duyguları oluşturmaz.
- c) Hukukun üstünlüğü, adalet ve tarafsızlık esasına aykırı olamaz.
- ç) İnsan onuruna ve özel hayatın gizliliğine saygılı olma ilkesine aykırı olamaz, kişi ya da kuruluşları eleştiri sınırları ötesinde küçük düşürücü, aşağılayıcı veya iftira niteliğinde ifadeler içeremez.
- d) Terörü övemez ve teşvik edemez, terör örgütlerini güçlü veya haklı gösteremez, terör örgütlerinin korkutucu ve yıldırıcı özelliklerini yansıtıcı nitelikte olamaz.
- e) Irk, renk, dil, din, tabiiyet, cinsiyet, engellilik, siyasî ve felsefî düşünce, mezhep ve benzeri nedenlerle ayrımcılık yapan ve bireyleri aşağılayan yayınları içeremez ve teşvik edemez.
- f) Toplumun millî ve manevî değerlerine, genel ahlaka ve ailenin korunması ilkesine aykırı olamaz.
- g) Suç işlemeyi, suçluyu ve suç örgütlerini övücü, suç tekniklerini öğretici nitelikte olamaz.
- ğ) Çocuklara, güçsüzlere ve engellilere karşı istismar içeremez ve şiddeti teşvik edemez.
- h) Alkol, tütün ürünleri ve uyuşturucu gibi bağımlılık yapıcı madde kullanımı ile kumar oynamayı özendirici nitelikte olamaz.

<sup>159</sup> Işık, *Dünya ve Türkiye Bağlamında Kitle İletişim Sistemleri*, s. 54.

<sup>160</sup> <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6112.pdf>. Benzer yayın ilkeleri ayrıca 1983 tarihli ve 2954 sayılı Türkiye radyo ve Televizyon Kanunu ( yürürlükten kalkmış metin) 5. maddesinde hüküm altında alınmıştır. Bkz. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2954.pdf>

- 1) Tarafsızlık, gerçeklik ve doğruluk ilkelerini esas almak ve toplumda özgürce kanaat oluşumuna engel olmamak zorundadır; soruşturulması basın meslek ilkeleri çerçevesinde mümkün olan haberler, soruşturulmaksızın veya doğruluğundan emin olunmaksızın yayınlanamaz; haberin verilişinde abartılı ses ve görüntüye, doğal sesin dışında efekt ve müziğe yer verilemez; görüntülerin arşiv veya canlandırma niteliği ile ajanslardan veya başka bir medya kaynağından alınan haberlerin kaynağının belirtilmesi zorunludur.
- i) Suçlu olduğu yargı kararı ile kesinleşmedikçe hiç kimse suçlu ilân edilemez veya suçluymuş gibi gösterilemez; yargıya intikal eden konularda yargılama süresince, haber niteliği dışında yargılama sürecini ve tarafsızlığını etkiler nitelikte olamaz.
- j) Haksız çıkarlara hizmet eden ve haksız rekabete yol açan unsurlar içeremez.
- k) Siyasî partiler ve demokratik gruplar ile ilgili tek yönlü veya taraf tutar nitelikte olamaz.
- l) Genel sağlığa, çevrenin ve hayvanların korunmasına zarar verecek davranışları teşvik edemez.
- m) Türkçenin, özellikleri ve kuralları bozulmadan doğru, güzel ve anlaşılır şekilde kullanılmasını sağlamak zorundadır; dilin düzeysiz, kaba ve argo kullanımına yer verilemez.
- n) Müstehcen olamaz.
- o) Kişi veya kuruluşların cevap ve düzeltme hakkına saygılı olmak zorundadır.
- ö) Bilgi iletişim araçları yoluyla yarışma veya lotarya içeremez, dinleyici ve seyircilere ikramiye verilemez veya ikramiye verilmesine aracılık edemez.
- p) Medya hizmet sağlayıcı tarafından yapılan veya yaptırılan anket ve kamuoyu yoklamalarının, hazırlık aşamasından sonuçların ilânına kadar noter nezaretinde gerçekleştirilmesi zorunludur.
- r) Kişileri fal veya batıl inançlar yoluyla istismar edemez.
- s) Toplumsal cinsiyet eşitliğine ters düşen, kadınlara yönelik baskıları teşvik eden ve kadını istismar eden programlar içeremez.
- ş) Şiddeti özendirici veya kanıksatıcı olamaz.

t) Terör eylemini, faillerini ve mağdurlarını terörün amaçlarına hizmet edecek sonuçlar doğuracak şekilde sunamaz.<sup>161</sup>

Radyo ve televizyon kuruluşlarının yayıncılık işlevini yerine getirirken halka karşı da sorumlu olduklarını ve yayıncılığın aslında bir kamu hizmeti sayıldığını unutmamaları gerekmektedir.<sup>162</sup>

### 2.1.2.3. Endişe ve Korku

Toplumsal hayat sürekli değişim yoluyla karmaşık bir hal aldıkça, bireyler de olan bitenleri anlayabilmek ve değişime ayak uydurabilmek için iletişim araçlarına yönelmektedir. Böylece zihinsel, duygusal ve davranışsal etkiler ortaya çıkmaktadır. Zihinsel etkiler arasında, belirsizliği ortaya çıkarma, gündem kurma, halkın inanç sistemlerini geliştirme ve yayma ile değerleri açıklama sayılabilir. Duygusal etkiler korku veya sevinç oluşturma, moral verme veya bozma olarak sıralanırken; davranışsal etkiler olarak bireyi aktif ya da pasif hale getirme, yardımlaşmaya itme ve politik gösteri yaptırma gibi olgular ön plana çıkmaktadır.<sup>163</sup> Tarihi süreç içinde radyo ve televizyon için; evrensel bilgiyi topluma sunan, toplumda bütünlüğü sağlayan kurtarıcı araçlar olduğu düşünülen dönemlerin yanında, şiddet ve zorbalığı yaygınlaştıran, demokratik toplumu tahrip etmeye çalışan bir ajan olduğu düşünülen dönemler de olmuştur.<sup>164</sup> Her iki durum radyo ve televizyonun, bireyler ve toplum üzerinde güçlü bir etkiye sahip olduğunu ortaya koymaktadır. Kitle iletişim araçlarının neden olabileceği muhtemel etki, toplumun yapısal şartlarına bağlı olarak kişiden kişiye değişmekle birlikte bireylerin kitle iletişim araçlarına bağımlılığı yadsınamaz bir gerçektir.<sup>165</sup> Üzerinde araştırma ve tartışmaların yapıldığı esas konu, kitle iletişim araçlarının olumsuz etkisi sebebiyle birey ve toplum üzerinde oluşturduğu potansiyel tehliktir.

---

<sup>161</sup> Bu fıkra 2.1.2017 tarih ve 680 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (18.madde) ile metne eklenmiştir.

<sup>162</sup> Işık, *Dünya ve Türkiye Bağlamında Kitle İletişim Sistemleri*, s. 54-55., Çiftçi, *Uluslararası Hukuk Açısından Radyo ve Televizyon Hukuku*, s. 39.

<sup>163</sup> Işık, *Dünya ve Türkiye Bağlamında Kitle İletişim Sistemleri*, s. 56.

<sup>164</sup> Korkmaz Alemdar – Raşit Kaya, *Kitle İletişimde Temel Yaklaşımlar*, Savaş Yayınları, Ankara, 1983, s. 58.

<sup>165</sup> Işık, *Dünya ve Türkiye Bağlamında Kitle İletişim Sistemleri*, s. 56.

Kitle iletişim araçlarının toplumu belli çıkar ilişkileri ve amaçlar doğrultusunda manipüle etme ve zihin denetimi, dezenformasyon, yanlış yönlendirme, siyasete yön verme, depolitizasyon, bireyi şiddete yöneltme, yalnızlaştırma ve sosyal hayattan koparma, çocukların ve gençlerin istismar edilmesi, tüketim kültürü oluşturma, kültürel emperyalizm, ulusal ve manevi değerlerin dejenere olması gibi olumsuz etkileri söz konusudur. Bu etkiler okuryazarlık oranının düşük olduğu az gelişmiş ülkelerde daha belirgindir.<sup>166</sup> Kitle iletişim araçları özellikle de televizyon, çocuklar üzerinde etkilidir. Yetişkinlerin çoğu televizyonu eğlenmek amacıyla izlemekteyken, çocuklar dünyayı tanımak ve anlamak için izlemektedir.<sup>167</sup> Televizyonun çocuklar ve gençler üzerindeki etkileri konu alan bir araştırma sonucunda, fazla televizyon izleyenlerin, az izleyenlere oranla, yayınlanan pek çok şiddet eylemi sahnesine maruz kalmalarının etkisiyle dünyayı daha güvensiz ve acımasız görme eğiliminde oldukları tespit edilmiştir.<sup>168</sup> Çocukları ve gençleri istismar edici yayınların, aşırı şiddet ve pornografik unsurlar içeren haber ve programların önüne geçilerek yayınların bir düzene oturtulması sağlıklı bir toplumun varlığını sürdürebilmesi için önem taşımaktadır.

Radyo ve televizyonun birey ve toplum üzerinde meydana getirebileceği olumsuz etkilerin önüne geçilebilmek amacıyla birçok ülkede yayın içerikleri hakkında yasal düzenlemeler yapılarak yayın standartları belirlenmiş, bu ilkelere uyulup uyulmadığının denetimi ise düzenleyici ve denetleyici kurullara verilmiştir.<sup>169</sup>

#### **2.1.2.4. Yayınlarda Süreklilik ve Tutarlılık**

Kamuya ait bir kaynağı kullanan yayın organlarının söz konusu hizmeti sürekli ve tutarlı bir şekilde aksatmadan ve kesintisiz olarak sunmaları gerekmektedir. Aksi halde yayın hizmetinde meydana gelecek bir aksama veya kesinti, frekansların verimli kullanılmasını engellemekte ve halkın yayınlar arasında seçim yapma özgürlüğünü

---

<sup>166</sup> Öztekın, “Radyo ve Televizyon Alanının Düzenlenmesi ve Denetlenmesinde Yeni Eğilimler ve Yönelimler”, s. 43.

<sup>167</sup> Bülent Çaplı, *Medya ve Etik*, İmge Kitabevi, Ankara, 2002, s.186

<sup>168</sup> Erol Mutlu, *Televizyonu Anlamak*, Gündoğan Yayınları, Ankara, 1994, s. 147.

<sup>169</sup> Öztekın, “Radyo ve Televizyon Alanının Düzenlenmesi ve Denetlenmesinde Yeni Eğilimler ve Yönelimler”, s.43.

kısıtlamaktadır. Yayın hizmetlerinin sürekli ve tutarlı olması; kamunun gelişmeler hakkında doğru ve tarafsız bir şekilde bilgi almasını, kamuoyunun bilinçlenmesi ve serbestçe oluşmasını sağlayacaktır. Ayrıca halk adına seçilmişlerin ve toplumdaki diğer kesimlerin denetlenebilmesine, aksaklık ve noksanlıkların yapıcı bir üslupla eleştirilmesine imkân tanıyacaktır. Bunun yanında halkın boş zamanlarını en iyi şekilde değerlendirebilmesi için alternatifler sunarak, halkın müzik ve eğlence programları yoluyla hoşça vakit geçirmesini sağlamayı amaçlamaktadır. İletişim araçlarının bu işlevlerini yerine getirebilmesi için yayınlarda bir şekilde sürekliliğinin sağlanması ve bunun kural ve ilkelerinin tespit edilmesi gerekmektedir.<sup>170</sup> Bu ilkenin yayın hayatında uygulanmasını sağlamak amacıyla Bağımsız İdari Otoritelere önemli görev düşmektedir. Nitekim ABD’de FCC, İngiltere’de OFCOM, Fransa’da CSA, Türkiye’de RTÜK gibi görsel ve işitsel alanda faaliyet gösteren özerk kurumlar, genel yayın esas ve ilkelerini belirleyerek yayıncı kuruluşların bunlara uyup uymadığını denetlemekte, gerektiğinde yasal müeyyideler uygulamaktadır.

### 2.1.3. Yayıncılıkta Düzenleme ve Denetleme Yöntemleri

Bireylerin çevresinde ve dünyada gelişen olay ve olgularla ilgili bilgi aldığı kaynakların başında kitle iletişim araçları gelmektedir. İletişim araçlarının birey ve toplum üzerindeki yadsınamaz nitelikteki etkileri, alanın düzenlenmesi ve denetlenmesi gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır. Gelişmiş liberal demokrat ülkelerde iletişim düzeni incelendiğinde yazılı basın alanında Basın Kanunu gibi birtakım yasal düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir. Radyo ve televizyon alanlarından ise yasal düzenlemelerin yanı sıra yayınların denetim ve gözetimini yapan özerk kurum veya kurumlar oluşturulmuştur.<sup>171</sup>

Denetim kavramı, yetki ve güç kullanan, eylem ve tasarruflarda bulunan, kamu görevi yapan veya kamu hizmeti sunan kurum ve kişilerin yine bir güç tarafından üst irade ile sınırlandırılabilmesi ya da onaylanabilmesini ifade etmektedir.<sup>172</sup> Bir kamu hizmeti

---

<sup>170</sup> Işık, *Dünya ve Türkiye Bağlamında Kitle İletişim Sistemleri*, s. 58.

<sup>171</sup> Işık, *Dünya ve Türkiye Bağlamında Kitle İletişim Sistemleri*, s. 62.

<sup>172</sup> Zakir Avşar – Vedat Demir, *Düzenleme ve Uygulamalarla Medyada Denetim*, Piramit Yayıncılık, Ankara, 2005, s. 25.

sayılan yayıncılığın düzenlenme ve denetlenmesi ülkedeki yayıncılık sistemine göre belirlenmektedir. Bu konuda kabul gören iki tür denetimden söz edilebilir. Bunlardan ilki *yargısal denetim*dir. Devletin yayıncılık alanında doğrudan girişimci olarak faaliyet gösterdiği kamu yayıncılık sisteminde karşımıza çıkmaktadır. İkincisi ise *kurumsal denetim*dir. Bu tür denetimde kamu yayıncılığının yanında ticari yayıncılık sisteminin hâkim olduğu ülkelerde devletin yayıncılık üzerinde doğrudan etkisi azalmakta ve denetim, oluşturulan özerk düzenleyici kurullar tarafından yapılmaktadır.<sup>173</sup> Ayrıca yayıncının kendi meslek ve yayın ilkeleri ile kendi kendine uyguladığı iç denetim ile izleyicilerin istek ve şikâyetleri yoluyla *kamuoyu denetimi* de bulunmaktadır.

### 2.1.3.1. Yargısal Denetim

Demokratik toplumlarda, denetimin en etkili yollarından birisi olan yargı denetimi, hukuk devleti anlayışının zorunlu bir ögesi ve aynı zamanda doğal bir sonucudur.<sup>174</sup> Radyo ve televizyon alanına uygulanan yargı denetiminin iki farklı boyutu vardır. İlki, bu alanın başta anayasa olmak üzere ilgili diğer mevzuatlarla denetlenmesidir. Ülkemizde 2011 yılında yürürlüğe giren 6112 sayılı “Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun”, radyo ve televizyon yayınlarını düzenleme ve denetleme noktasında temel başvuru kaynağıdır. Söz konusu yasa düzenleyici üst kurul tarafından uygulanmakta olup üst kurulun görev ve yetkilerinden yayın ilkelerine, lisans koşullarından medyada sahiplik konusuna kadar radyo ve televizyon yayıncılığı ile ilgili her türlü düzenlemeyi ayrıntılı bir biçimde içermektedir. Radyo ve televizyon alanına yönelik yargı denetiminin ikinci boyutu, medyanın yayın yoluyla işlediği ve suç teşkil eden eylem ve fiillerden ötürü yargı denetiminin uygulanmasıdır. Özellikle kişilik haklarına saldırı, sövme ve hakaret, iftira suçları açısından adli yargıda hak aramaya imkân tanımaktadır. Diğer yandan yayının kendisinin suç teşkil etmesi halinde de yargılama gündeme gelmektedir.<sup>175</sup>

---

<sup>173</sup> Paçacı – Seçki – Pencereci, *a.g.e.*, s. 25.

<sup>174</sup> A. Şeref Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi, 13. Baskı, Ankara, 1999, s. 313

<sup>175</sup> Avşar – Demir, *a.g.e.*, s. 27.

### 2.1.3.2. Kurumsal Denetim

Kurumsal denetim, başta ABD ve Avrupa’da olmak üzere, radyo ve televizyon yayıncılığı düzenlemelerinin tek bir elden takip edilmesi amacıyla oluşturulan düzenleyici kurumlar tarafından gerçekleştirilen denetimdir.<sup>176</sup> Ülkelerdeki denetim uygulamalarına bakıldığında, Bağımsız İdari Otoritelerin denetim alanındaki ana fonksiyonu yerine getirdikleri görülmektedir.

Radyo ve televizyon yayıncılığında Bağımsız İdari Otorite tarafından gerçekleştirilen denetim, önceden belirlenmiş düzenleme ve kurallara uymayı sağlamak amacıyla yapılan kontrolü ve gerektiğinde yaptırım uygulanmasını ifade etmektedir. Genel yayın esas ve ilkelerini, içeriklerini belirlemekle görevli Bağımsız İdari Otoriteler, bu ilkelere uyulup uyulmadığını, yayınlar sırasında kamu yararı gözetilip gözetlenmediğini denetlemekte, gereken durumlarda yayıncı kuruluşlara yasal müeyyideler uygulamaktadır.<sup>177</sup> BİO’lar denetleme görevini, kanunlara ve kendi koyduğu kurallara göre gerçekleştirmektedir. Denetleme sonucu yaptırım uygulanabilme gücü ise ilgili ülkenin iç hukukunun düzenleyici kurumuna verdiği yetki ile sınırlıdır.<sup>178</sup>

Radyo ve televizyon yayıncılığı alanında ilk Bağımsız İdari Otorite ABD’de kurulan Federal Radyo Komisyonu ve Federal İletişim Komisyonu’dur. 1934 yılında kurulan Federal İletişim Komisyonu’nun (Federal Communications Commission-FCC) emredici düzenlemeler yapma, ruhsat verme ve lisans yenileme gibi yetkileri bulunmaktadır. FCC sadece iletişim alanında lider bir otorite değil, aynı zamanda 1980’lerde dünya geneli iletişim sistemlerinde yaşanan önemli aktörlerden biri konumundadır.<sup>179</sup>

Avrupa’da yayıncılık alanında faaliyet gösteren otoriteler 1980’li yıllardan itibaren ortaya çıkmıştır. Fransa’da Yayıncılık Yüksek Konseyi (*Counseil Supérieur de*

---

<sup>176</sup> Işık, *Dünya ve Türkiye Bağlamında Kitle İletişim Sistemleri*, s. 63.

<sup>177</sup> Çiftçi, *Uluslararası Hukuk Açısından Radyo ve Televizyon Hukuku*, s. 39.

<sup>178</sup> Hamza Çakır, *Düzenleyici Kurullar Olarak RTÜK ve CSA, Kocaeli Üniversitesi İletişim Fakültesi Araştırma Dergisi*, S. 8, 2006, s. 38.

<sup>179</sup> Erol Mutlu vd., *Medya Politikaları*, İmge Kitapevi, Ankara, 2001, s. 94.

*L'audiovisuel* – CSA), İngiltere’de Bağımsız Televizyon Komisyonu (*Independent Television Commission* – ITC), İtalya’da Parlamento Yayıncılık Gözlem Komitesi (*Commissione Parlamentare per l’indirizzo Generale e la Vigilanza dei Servizi Radiotelevisivi*), Almanya’da Eyalet Yayıncılık Kurulları (*Landesmedien-anstalten*), Hollanda’da Medya Otoritesi (*Commissariaat Voor de Media*), Yunanistan’da ise Yayıncılık Konseyi (*Ethniko Symboulío Radioteleoraseos*) kurulan bu kurumlardan bazılarıdır.<sup>180</sup> Türkiye’de ise bu alandaki yetkili Bağımsız İdari Otorite olan RTÜK 1994 yılında kurulmuştur. RTÜK’ün kuruluşu, teşkilatı, görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin usul ve esaslar 12/2/2011 tarih ve 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkındaki Kanunda hüküm altına alınmıştır.

#### **2.1.4. Yayıncılık Alanının Denetimine İlişkin Uluslararası Düzenlemeler**

1980’li yıllarda medya piyasalarında başlayan liberalizasyon hareketi ve yeni teknolojilerin ortaya çıkması Avrupa medya endüstrisinin yapısında radikal değişimlere yol açmıştır. Özelleştirme uygulamaları ile birçok özel medya kuruluşunu ortaya çıkarmıştır. Bununla birlikte özellikle yayıncılık alanında kullanılan yeni teknolojilerin çok büyük finansal yatırımlar gerektirmesi medya firmaları arasında gerek ulusal gerekse uluslararası seviyede birleşme ve devralmaların yaşanmasını da beraberinde getirmiştir.<sup>181</sup> Bu geçiş sürecinde, uluslararası iletişim ve etkileşim artmış, bir toplumda meydana gelen gelişme veya sorunlar diğer toplumları etkiler hale gelmiş, uluslararası toplum, küreselleşme kavramıyla tanışmıştır. Dünyanın neredeyse tek toplumlu ve çok katmanlı bir yapıya dönüşmesini ifade eden küreselleşmeyle birlikte, toplumlararası ilişkiler ilerlemiş, etkileşim en üst seviyeye ulaşmış ve toplumların yaşadıkları gelişmeler, değişimler ve sorunlar, diğer toplumlar tarafından da yakından takip edilir hale gelmiştir<sup>182</sup>. Bu durum kitle iletişim faaliyetlerinin uluslararası hukuk kurallarına bağlanmasını bir zorunluluk haline getirmiştir.

---

<sup>180</sup> Bülent Çaplı, *Televizyon ve Siyasal Sistem*, İmge Kitabevi, Ankara, 1995, s. 129.

<sup>181</sup> Bayram Ali Geçgil, *Medya Piyasalarında Hukuki Düzenlemeler ve Rekabet Hukuku Uygulamaları*, Rekabet Kurumu, Ankara, 2005, s. 24.

<sup>182</sup> Nusret İlker Çolak, *Kitle İletişim Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007, s. 37.

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı, Avrupa Sınır Ötesi Televizyon Sözleşmesi, Görsel-İşitsel Medya Hizmetleri Yönergesi radyo ve televizyon yayıncılığı için birtakım yayın ilke ve esasları ortaya koyarak yayıncılığı düzenleyen ve bu alanda bağlayıcılığı olan başlıca uluslararası metinler olarak karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu düzenlemelerle ulaşılmak istenen sonuçlar şunlardır:<sup>183</sup>

- Çoğulculuğu sağlamak,
- İnsanların yeni ürün ve hizmetlere ulaşmalarını ve pazarların girişlere açık tutulmasını sağlamak,
- Kültürel çeşitliliği sağlamaktır.

#### **2.1.4.1. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi**

Birleşmiş Milletler Örgütünün varlığı, etkinliği her ne kadar tartışılmaktaysa da gerçekleştirilen insan hakları ihlallerinin dünya kamuoyuna duyurulması ve bu konuda aktif rol oynayan kitle iletişim araçlarının korunması için üye ülkelerin belli taahhütler altına girmesini sağlayan çalışmalar yürütmüştür.<sup>184</sup> İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, birey hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınması amacı etrafında birleşen devletlerin bu iradesi Beyanname'nin imzalanmasında etkili olmuştur. Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Komisyonu tarafından hazırlanan İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi 10 Aralık 1948'de BM Genel Kurulu'nda kabul edilerek uluslararası düzeyde yürürlüğe konulmuştur. İfade özgürlüğü ile ilgili olarak İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin 19'uncu maddesinde şu hükümlere yer verilmiştir.

“Herkesin düşünce ve anlatım özgürlüğüne hakkı vardır. Bu hak, düşüncelerinden dolayı rahatsız edilmemek, ülke sınırları söz konusu

---

<sup>183</sup> Geçgil, *a.g.e.*, s. 25.

<sup>184</sup> Çolak, *a.g.e.*, s. 37.

olmaksızın, bilgi ve düşünceleri her yoldan araştırmak, elde etmek ve yaymak hakkını gerekli kılar”<sup>185</sup>

Madde metninde ifade özgürlüğünün yanı sıra haberleşme özgürlüğün de teminat altına alındığı görülmektedir. Bireyler kitle iletişim araçları sayesinde ihtiyaç duydukları bilgileri elde etme imkânına sahiptirler.

#### **2.1.4.2. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi**

Tam adı “İnsan Haklarını ve Temel Özgürlükleri Koruma Sözleşmesi” olan bu metin Avrupa Konseyi tarafından 4 Kasım 1950 tarihinde düzenlenmiş ve Konsey üyesi devletler tarafından imza edilmiştir. Bu sözleşme üye devletler açısından neredeyse anayasa düzeyinde bir bağlayıcılığa sahiptir. Konsey üyeleri arasında daha sıkı bir birlik oluşturmak amacıyla hazırlanan sözleşmede, üye devletler; insan hakları ve temel özgürlüklerin korunması, geliştirilmesi, güvence altına alınması konularında anlaşmaya varmıştır. 59 maddeden oluşan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 10 maddesi ifade özgürlüğünü şu şekilde düzenlemektedir:<sup>186</sup>

1- Herkes ifade özgürlüğü hakkına sahiptir. Bu hak, kamu makamlarının müdahalesi olmaksızın ve ülke sınırları gözetilmeksizin, kanaat özgürlüğünü, haber alma ve verme özgürlüğünü de kapsar. Bu madde, devletlerin radyo, televizyon ve sinema işletmelerini bir izin rejimine tabi tutmalarına engel değildir.

2- Görev ve sorumluluklar da yükleyen bu özgürlüklerin kullanılması, yasayla öngörülen ve demokratik bir toplumda ulusal güvenliğin, toprak bütünlüğünün veya kamu güvenliğinin korunması, kamu düzeninin sağlanması ve suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlakın, başkalarının şöhret ve haklarının korunması, gizli bilgilerin yayılmasının önlenmesi veya yargı erkinin yetki ve tarafsızlığının güvence altına alınması için gerekli olan bazı formaliteler, koşullar, sınırlamalar veya yaptırımlara tabi tutulabilir.

Sözleşmenin 10. maddesinin birinci fıkrasında ifade hürriyetinin en önemli unsurları olan “kanaat sahibi olma,” “bilgi ve kanaatlere ulaşma ve açıklama hürriyeti” teminat altına

---

<sup>185</sup> <http://www.danistay.gov.tr/upload/insanhaklarievrenselbeyannamesi.pdf>, (25.08.2018)

<sup>186</sup> <http://www.danistay.gov.tr/upload/avrupainsanhaklarisozlesmesi.pdf> (20.08.2018)

alınmıştır. Bunun yanında “radyo televizyon yayıncılığı hürriyeti” nden de söz edilmiştir.<sup>187</sup> İkinci fıkrada ise yayıncılığın düzenlenebilmesi için üç aşamalı bir sınırlılık getirildiği söylenebilir. Buna göre herhangi bir kısıtlama;<sup>188</sup>

- Yasa tarafından öngörülmüş olmalı,
- Meşru bir amaç için olmalı,
- Demokratik toplumun gereklerine uygun nitelikte olmalıdır.

6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun, Sözleşmenin 10. Maddesi hükümlerine uygun olarak hazırlanmıştır. İfade ve haber alma özgürlüğü Kanunun, 1’ inci maddesinin birinci fıkrasında “Bu Kanunun amacı; radyo, televizyon ve isteğe bağlı yayın hizmetlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesi, ifade ve haber alma özgürlüğünün sağlanması...” şeklinde düzenlenmiştir.

#### **2.1.4.3. Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı**

Avrupa Birliği için ortak değerler çerçevesinde vazgeçilmez olarak kabul edilen temel hak ve özgürlüklerin korunmasını sağlamaya yönelik yapılan çalışmalar neticesinde 7 Aralık 2000 tarihindeki Avrupa Birliği Nice Toplantısı’nda “Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı” ilan edilmiştir. Böylece topluluğun meydana getireceği hukuki tasarrufların, ortaya çıkabilecek temel hak ihlalleri nedeniyle iptal davasına konu olabilmesinin önü açılmıştır. Bu sayede, AB yurttaşları özgürlük alanının genişletilmesi ve birliğin meşruiyetinin artırılması amaçlanmıştır.<sup>189</sup> Şart kapsamındaki hükümler dikkate alındığında yayıncılığa ilişkin en dikkat çekici hükümler, Özgürlük Hakları başlığı altında, İfade ve Haber Alma Özgürlüğü başlıklı 11’inci maddede yer alan şu hükümlerdir:<sup>190</sup>

---

<sup>187</sup> Ali Okumuş, “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarında İfade Hürriyeti: Türkiye”, Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Tokat, 2006, s.55.

<sup>188</sup> Open Society Institute, *Avrupa’da Televizyon: Düzenleme, Politikalar ve Bağımsızlık*, İzleme Raporu, Desen Matbaacılık, 2005, Ankara, s. 106.

<sup>189</sup> A. Fusun Arsava, “Avrupa Temel Haklar Şartı”, *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, c.5, No:1, Ankara, 2003, s. 1.

<sup>190</sup> <https://www.avrupa.info.tr/tr/avrupa-birligi-temel-haklar-bildirgesi-708>

- 1- Herkes, ifade özgürlüğüne sahiptir. Bu hak, kamu makamlarının müdahalesi olmaksızın ve ülke sınırları dikkate alınmaksızın, görüş sahibi olma ve fikir ve bilgilere erişim ve yayma serbestisini içerir.
- 2- Medyanın özgürlüğü ve çoğulculuğuna saygı gösterilmelidir.

#### **2.1.4.4. Avrupa Sınırsız Televizyon Yönergesi**

1980'lerin başından itibaren sayısal teknolojinin gelişmesiyle birlikte Avrupa'da televizyon yayıncılığı alanında büyük değişme ve gelişmeler meydana gelmiştir. AB, üye devletlerde televizyon yayınları ile ilgili düzenlemelerin koordinasyonunu sağlamak, görsel-ışitsel alanda iş birliğini teşvik etmek amacıyla birtakım politikalar üretmiş, sektörel programlar yürütmüştür.<sup>191</sup> Bu çalışmalar kapsamında Avrupa Sınırsız Televizyon Yönergesi<sup>192</sup>, AB tarafından hazırlanmış olup 3 Ekim 1989 tarihinde kabul edilmiştir.

Yönerge, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin ifade özgürlüğünü düzenleyen 10'uncu maddesi kapsamında Avrupa kaynaklı yayınların Birlik içerisinde serbest dolaşımı için gerekli alt yapıyı sağlayan, uluslar üstü yasal bir düzenlemedir. Aynı zamanda Avrupa görsel işitsel politikasının temeli niteliğindedir.<sup>193</sup>

Direktif, zamanla görsel ve işitsel sektörde yaşanan hızlı değişimin gerisinde kalması sebebiyle 1997 tarihinde Avrupa Parlamentosu ve Konseyin 97/36 EC sayılı kararı<sup>194</sup> ile değişikliğe uğramıştır. Bu değişikliğin gerekçeleri genel olarak;<sup>195</sup>

- Potansiyel yasal belirsizlikleri ve pazarda oluşabilecek çarpıklıkları gidermek,
- Toplum için önemli olaylar ve serbest televizyon gibi kavramların uygulanmasından doğan farklılıkları ortadan kaldırmak,

---

<sup>191</sup> Vedat Çakır, Birol Gülnar, "Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türkiye'de TV Yayıncılığına Yönelik Düzenlemeler", Selçuk Üniversitesi İletişim Fakültesi, 2006, s. 220

<sup>192</sup> 3 Ekim 1989 tarihli ve 89/552/AET sayılı Konsey Direktifi [http://eur-lex.europa.eu/legal\\_content/EN/TXT/?qid=1503163920153&uri=CELEX:31989L0552](http://eur-lex.europa.eu/legal_content/EN/TXT/?qid=1503163920153&uri=CELEX:31989L0552) (28.08.2018)

<sup>193</sup> Emel Sapmaz, "Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Türkiye'de Görsel İşitsel Medya Mevzuatı ve Karşılaşılan Sorunlar", Uzmanlık Tezi, Ankara, RTÜK, 2011. s. 27.

<sup>194</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997L0036:EN:HTML> (28.08.2018)

<sup>195</sup> Sapmaz, a.g.t., s. 30.

- Avrupa eserlerinin desteklenmesi için ulusal mevzuatlardaki farklılıklardan kaynaklanan engelleri bertaraf etmek,
- Yayının tamamını üye devletlerde konuşulan dillerin dışında bir dille yayın yapan kanallar ile ilgili uygulamaları düzenlemek,
- Çocukların fiziksel, ruhsal ve ahlaki gelişmelerinin korunmasına ilişkin kuralları netleştirmek, şeklinde sıralanmıştır.

Direktif; Avrupa Topluluğuna üye devletlerarası ilişkileri güçlendirmek, halklar arasında daha yakın birlik kurmak, ortak pazarın oluşumuna katkıda bulunmak, televizyon yayınları yoluyla iletişim özgürlüğünü garanti altına almak amacıyla oluşturulmuştur. Ayrıca ortak bir kültür mirası oluşturmak ve bunu yaşatmak için Avrupa eseri televizyon programlarının üretimini teşvik etmek, yayın ilkelerini belirlemek, televizyon yayıncılığında şahıs, mal, hizmet ve sermayenin serbest dolaşımını kolaylaştırmak amacıyla hazırlanmıştır.<sup>196</sup>

Direktif, AB görsel işitsel sektörün gelişmesini sağlamaya yönelik televizyon reklamları, sponsorluk ve tele-alışverişle ilgili yasal çerçeveyi da belirlemektir. Küçüklerin korunması, ayrımcılığın yasaklanması, ilaç ve alkol reklamlarına yönelik sınırlamalar gibi niteliksel düzenlemelerin yanında reklamların nasıl yerleştirileceği ile süresiyle ilgili niceliksel düzenlemeleri içermektedir.<sup>197</sup> Ayrıca bu direktifte Avrupalı TV yayıncılarının yaptıkları TV yayınlarının en az %50 sinin Avrupa orijinli olması zorunluluğu getirilmiştir. Böylece TV yayınlarının üye ülkeler arasında serbestçe dolaşabilmesi ve yayın sağlayıcıların tek pazarın getirdiği avantajdan yararlanabilmesine olanak tanınmıştır.<sup>198</sup>

---

<sup>196</sup> Ahmet Çiftçi, “Türk Medya Mevzuatının Avrupa Birliği Medya Mevzuatına Uyumlaştırılması ve Karşılaşılan Meseleler”, (Ed.) Vahit Doğan, Banu Şit, *Müzakere Sürecinde Avrupa Birliği ve Türkiye*, Gazi Üniversitesi Avrupa Birliği Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, Ankara, 2005, s.149.

<sup>197</sup> Vedat Çakır, “Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Türkiye’de Televizyon Reklamlarına Yönelik Düzenlemeler”, *Selçuk Üniversitesi İletişim Fakültesi Akademik Dergisi*, c.5, S.1, 2007, s.199-200.

<sup>198</sup> Geçgil, *a.g.e.*, s.24.

#### 2.1.4.5. Görsel-İşitsel Medya Hizmetleri Yönergesi

Avrupa komisyonu 2003 ila 2005 yılları arasında yayıncılık alanında gelişen teknolojileri ve piyasada oluşan yeni ihtiyaçları tespit etmek amacıyla üye devletlerin ilgili birimleriyle görüş alışverişi yapmak üzere bir platform oluşturmuştur. Platformda “Avrupa Sınırsız Televizyon Yönergesi”nin yeni gelişmelere uyarlanması amaçlanmıştır. Yapılan çalışmalar sonucunda Yönerge 2007 yılında Avrupa Parlamentosu ve Konseyin 2007/65 EC sayılı kararı<sup>199</sup> ile ikinci kez değişikliğe uğramış, 18 Aralık 2007 tarihli Avrupa Birliği Resmi Gazetesi’nde yayımlanarak 19 Aralık 2007 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Yönergenin düzenlenmiş şekli 15 Nisan 2010 tarihli Avrupa Birliği Resmî Gazetesi’nde<sup>200</sup> yayımlanmıştır.

Yönergede değişiklik yapılmasına gerekçe olarak;<sup>201</sup>

- Teknoloji ve hizmetlerin yakınsaması (convergence): geleneksel (doğrusal) TV, internet TV, taşınabilir telefonlardaki TV ve diğer taşınabilir aygıtlar vs.,
- Sabit geniş bandın büyümesi, sayısal TV ve 3G (Üçüncü Kuşak) şebekeleri,
- İzle ve öde sistemindeki artış,
- Doğrusal olmayan hizmet dağıtımındaki yenilikler,
- Doğrusal (linear) ve doğrusal olmayan (non-linear) görsel-ışitsel hizmetlerin iç içe geçmesi,
- İzleyici alışkanlıklarındaki değişiklikler,
- Yeni reklam tekniklerinin gelişimi; televizyonda etkileşimli reklam, sanal reklam, bölünmüş ekran gibi gelişmeler, arama bazlı internet reklamları ya da taşınabilir telefonlardaki SMS ilanları, gibi nedenler ileri sürülmüştür.

Görsel İşitsel Medya Hizmetleri Yönergesi<sup>202</sup>,nin gerekliliği ise önsözde şöyle izah edilmiştir:

---

<sup>199</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007L0065&rid=1> 1989 tarihinde yürürlüğe giren ve 1997 tarihinde değişikliğe uğrayan Avrupa Sınırsız Televizyon Yönergesi, 2007 yılında yapılan değişiklikle Görsel-İşitsel Medya Hizmetleri Yönergesi ismini almıştır.

<sup>200</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32010L0013:EN:NOT>

<sup>201</sup> Çakır, “Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Türkiye’de Televizyon Reklamlarına Yönelik Düzenlemeler”, s. 198-199.

"89/552/EEC sayılı Konsey Yönergesi televizyon yayıncılığı faaliyetleriyle ilgili Üye Devletlerdeki Kanun, yönetmelik veya idarî kurallarda yer alan belirli hükümlerin eşgüdümünü yapmaktadır. Ancak, görsel-ışitsel medya hizmetleri iletimindeki yeni teknolojiler, yapısal değişimin etkisi, bilgi ve iletişim teknolojilerinin yaygınlaştırılması ve iş modellerindeki teknolojik gelişmeler, özellikle ticarî yayıncılığın finansmanı ve Avrupa bilgi teknolojilerindeki ve medya endüstrileri ile hizmetlerindeki rekabet ve hukukî yeterlilik için en uygun koşulları, kültürel ve dilsel çeşitliliğe saygıyı da dikkate alarak düzenleyici çerçevenin uyumlaştırılmasını gerekli kılmaktadır."

Görsel İşitsel Medya Hizmetleri Direktifi bir önceki direktifin düzenlemelerini korumakla beraber Avrupa çapındaki görsel ve işitsel hizmetlerin düzenlenmesi ile ilgili önemli değişiklikleri de beraberinde getirmektedir. Bu değişikliklerin en önemlisi sadece televizyon hizmetlerini değil teknolojik gelişmeyle değişme sağlayan görsel ve işitsel tüm içeriklerin düzenleme kapsamına alınmasıdır. Bunun yanında görsel işitsel hizmetler arasında ilk defa “doğrusal olan”<sup>203</sup> ve ”doğrusal olmayan”<sup>204</sup> ayrımı yapılarak “aşamalı regülasyon” kavramı ortaya atılmıştır. Buna göre, geleneksel televizyon yayıncılığı doğrusal bir hizmet olarak tanımlanırken; örneğin internet üzerinden gerçekleştirilen yayınlar, mobil TV gibi izleyici kontrolünü daha çok elinde tuttuğu teknolojiler yoluyla dağıtılan içerikler doğrudan olmayan hizmet olarak tanımlanmıştır. Bu iki düzenleme arasındaki ayrımın temeline baktığımızda medya içeriğinin dağıtımı ve kontrolü, hizmet sağlayıcısından izleyiciye doğru kaydıkça söz konusu içeriğin daha esnek kurallara göre düzenlenmesi belirtilmektedir.<sup>205</sup>

#### **2.1.4.6. Avrupa Sınırötesi Televizyon Sözleşmesi**

Avrupa Sınırötesi Televizyon Sözleşmesi (European Convention on Transfrontier Television) Avrupa Konseyi'ne üye devletler ile Avrupa Kültür Sözleşmesi'ne taraf olan

---

<sup>202</sup> <https://kms.kayis.gov.tr/Home/Goster/74780> (09.09.2018)

<sup>203</sup> Doğrusal (linear) görsel-ışitsel hizmetler, geleneksel yayıncılık hizmetlerinde olduğu gibi yayın akışında yer alan programların yayın zamanının yayıncı kuruluş tarafından belirlendiği ve izleyicinin yayıncı kuruluş tarafından belirlenen zamana göre dilediği programı izleyebildiği yayıncılık türüdür.

<sup>204</sup> Doğrusal olmayan (non-linear) görsel-ışitsel hizmetler, isteğe bağlı video (VOD) hizmetlerinde görüldüğü gibi izleyicinin istediği programı dilediği zamanda izleyebildiği yayıncılık türüdür.

<sup>205</sup> Burcu Sümer – Gülseren Adaklı, 6112 Sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkındaki Kanun’a İlişkin Değerlendirme Raporu, İletişim Araştırmaları Dergisi, 2007, s. 142.

diğer devletlere açık uluslararası bir sözleşmedir. Sözleşmenin ana amacı, Avrupa ülkeleri televizyon yayınları ile ilgili olarak, özgür bilgi ve düşünce akışı, yayıncı bağımsızlığı ilkelerine bağlı kalarak haber, program ve reklamlarla ilgili düzenlemeler getirmektedir. Bu Sözleşme, şimdiye değin Avrupa Konseyi'nin elektronik yayıncılık konusunda almış olduğu çeşitli karar ve direktifleri de kapsayan, geniş çaplı ve tarafları bağlayıcı önemli bir belge niteliğindedir. Sözleşme, 5 Mayıs 1989 tarihinde Avrupa Konseyi'nde kabul edilerek imzaya açılmış, 1 Mayıs 1993 tarihinde ise yürürlüğe girmiştir. Sözleşmeyi ilk imzalayıp onaylayan 7 ülke; İngiltere, Kıbrıs Rum Kesimi, Polonya, İtalya, San Marino, İsviçre ve Malta'dır. Türkiye, Avrupa Sınırötesi Televizyon Sözleşmesi'ni 7 Ekim 1992 tarihinde yani sözleşmenin üyelere imzaya açılmasından (5 Mayıs 1989) 2,5 yıl sonra imzalamış, 4 Kasım 1993 tarihinde TBMM tarafından 3915 sayılı Kanun ile onaylamıştır. Sözleşme'nin şu anda mevcut radyo ve televizyon yasal düzenlemelerinin içerisinde uyulması gereken Uluslararası bir hukuk düzenlemesi olması sebebiyle Türkiye açısından önemi büyüktür.<sup>206</sup>

Avrupa Birliği Sınırötesi Televizyon Sözleşmesi'nin önsözünde ifade hürriyetine şu ifadelerle yer verilmiştir:<sup>207</sup>

“İfade ve haberleşme özgürlüğünün, İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına Dair Sözleşmenin 10. maddesinde belirtildiği gibi, demokratik toplumun temel ilkelerinden birini ve toplumun ilerlemesi, kişinin gelişmesi için temel koşullardan birini oluşturduğunu dikkate alarak, yayıncılık politikası için vazgeçilmez bir temel oluşturan, özgür bilgi ve düşünce akışı ile yayıncıların bağımsızlığı ilkelerine bağlılıklarını teyit ederek, tüm demokratik gruplar ve siyasi partiler arasında çoğulculuğun ve fırsat eşitliğinin korunması koşuluyla, kültürün gelişmesi ve özgürce kanaat oluşumunda yayıncılığın önemini vurgulayarak, bilgi ve iletişim teknolojisindeki sürekli gelişimin, ülke sınırlarına bakılmaksızın, ifade özgürlüğünün ve kaynağı ne olursa olsun ilgi ve düşünceleri ifade etmek, aramak, almak ve paylaşmak hakkının daha ileri götürülmesine hizmet etmesi gereğine inanarak...”

Sözleşmede yer alan ve “demokratik toplumun gerekleri veya meşru bir amaç doğrultusunda” kısıtlanabileceği belirtilen “ifade özgürlüğü” göz önüne alındığında,

---

<sup>206</sup> Aysel Aziz, “Radyo ve Televizyon Yasal Düzenlemeler”, Ankara Üniversitesi İletişim Fakültesi Basımevi, Ankara, 1995, s. 33-34.

<sup>207</sup> [https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR\\_KARARLAR/kanuntbmmc077/kanuntbmmc077/kanuntbmmc07703915.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc077/kanuntbmmc077/kanuntbmmc07703915.pdf) (09.09.2018)

sözleşmenin yayın ilkelerini düzenlediği görülebilir. Bu kapsamda, yayıncılıkla ilgili düzenlemelerin Sınırsız Televizyon Yönergesinde olduğu gibi bireyin korunması, toplumun korunması, çocukların ve gençlerin korunması ile Yönerge’den farklı olarak, demokrasiye katkı amaçlarıyla yapıldığını söylemek mümkündür.<sup>208</sup>

Avrupa Birliği Sınırötesi Televizyon Sözleşmesi’nin “Yayın İzleme ve Yeniden İletim Özgürlüğü” başlıklı 4. maddesinde de sözleşmeye taraf ülkelerin ifade hürriyetini güvence altına alması gerektiği Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 10. maddesine atıfta bulunularak şu şekilde vurgulanmıştır:<sup>209</sup>

“Taraflar, İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerinin Korunması Sözleşmesi’nin 10. maddesine uygun olarak, ifade ve haber alma özgürlüğünü güvence altına alacak ve bu sözleşme hükümlerine uygun bulunan program hizmetlerinin kendi toprakları üzerinde yeniden iletimini kısıtlamayacaktır.”

## 2.2. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE RTÜK

15 Temmuz 2016 tarihinde yaşanan darbe girişiminin ardından 20 Temmuzda, 1982 Anayasası’nın 121. maddesi uyarınca Olağanüstü hal ilan edilmiştir. Bu süreçte Türkiye Cumhuriyeti tarihinin en büyük Anayasa değişikliği niteliğini taşıyan 6771 sayılı Kanun, 21 Ocak 2017’de 339 kabul oyu alarak meclisten geçmiştir. Olağanüstü hal devam ederken 16 Nisan 2017’de Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan’ın Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişe yönelik Anayasa değişikliği paketinin halkoyuna sunulması kararını almasıyla referanduma gidilmiştir. Söz konusu değişiklik, %51,18<sup>210</sup> ile kabul edilmiştir.

Türkiye’de Olağanüstü hal döneminde yapılan özellikle ifade özgürlüğü kapsamında yayıncılık faaliyetini konu alan düzenlemeler ve kabul edilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, RTÜK gibi bağımsız idari kuruluşların bağımsızlık ve

<sup>208</sup> Kemal Cem Baykal, “Radyo Televizyon Yayıncılığında Yayın İlkelerinin İhlali ile Yaptırım Uygulamasında Ortaya Çıkan Sorunlar”, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2008, s. 45.

<sup>209</sup> Fikret Yazıcı, “İfade Özgürlüğü ve Avrupa Birliği Medya Politikasına Uyum Çerçevesinde Televizyon Programlarının Sınırlandırılması Sorunu”, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Radyo-Televizyon Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2008, s. 43.

<sup>210</sup> <http://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/2017Referandum/2017HO-Ornek136.pdf> (30.12.2018)

özerkliği üzerinde herhangi bir etki, katkı ya da tepkiye neden olup olmadığı sorusunu akla getirmektedir. Bu durum RTÜK'ün Cumhurbaşkanlığı Sitemindeki yerini tespit etme ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Bağımsız İdari Otorite olarak faaliyet gösteren RTÜK, yayıncılık alanında düzenleme yapma, icrai karar alma, teftiş ve denetim işlevini yerine getirme gibi geniş bir yasal yetkiye sahiptir. Bu önemli sorumluluklar göz önüne alındığında RTÜK açısından hesap verilebilirlik ve bağımsızlık konularını ön plana çıkarmakta ve öncelikli hale getirmektedir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin yürürlüğe girmesi ile birlikte yürütme yetkisi sadece Cumhurbaşkanı tarafından kullanılabilir hale gelmiş, Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık teşkilatı ortadan kaldırılmıştır. 1982 Anayasamızın 104. maddesi gereği; Cumhurbaşkanı Devletin başıdır ve yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. Cumhurbaşkanı, Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil etmekte ve Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin etmektedir. Cumhurbaşkanının yetkileri arasında üst düzey kamu görevlilerinin atanması ve görevlerine son verilmesi yetkisi de bulunmaktadır. Bunların atanmalarına ilişkin usul ve esaslar Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenmektedir.

Üst kademe kamu yöneticileri ve kamu kurum ve kuruluşlarında atama usul ve esaslarını belirlemek amacıyla 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılmıştır.<sup>211</sup> Bu kararnameye ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı kararıyla, (II) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı onayı ile atama yapılmaktadır. Bu cetvellerde sayılmayan kadro, pozisyon ve görevlere, ilgili Cumhurbaşkanı yardımcısı, bakan veya atamaya yetkili amirler tarafından atama yapılmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (I) sayılı cetvelde yer alanların görev süresi, atandıkları tarihte görevde bulunan Cumhurbaşkanının görev süresini geçemez. Cumhurbaşkanının görevi sona erdiğinde, bunların görevi de sona ermektedir. Ancak bunlar, yerlerine atama yapılıncaya kadar görevlerine devam etmektedir. Görev süreleri

---

<sup>211</sup> <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.3.pdf> (30.12.2018)

sona erenler, yeniden atanabilir. Bunlar, görev süreleri sona ermeden de Cumhurbaşkanınca görevden alınabilmektedir.

Söz konusu Kararnamede, Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Başkan ve üyeleri, (I) sayılı cetvelde yer alan kadro olarak ifade edilmiştir. Önemli olan nokta şudur: RTÜK ile Kişisel Verileri Koruma Kurulunun TBMM’ce seçilen üyeleri bu kadro kapsamı dışında tutulmuştur. Bu değişikliğin daha rahat anlaşılabilmesi için Bağımsız İdari Otorite başkan ve üyelerinin göreve gelme usullerini üçlü bir ayırım yaparak ele almamızda fayda vardır. Bu ayırım RTÜK’ün düzenleyici ve denetleyici kurum olmasına rağmen diğer düzenleyici ve denetleyici kurumlardan önemli farkını da ortaya koyacaktır. Bu ayırımın birincisi; RTÜK’ü içine almaktadır. RTÜK, dokuz üyeden oluşmakta ve üyelerin tamamı TBMM tarafından seçilmektedir. Yani Cumhurbaşkanının RTÜK’e üye seçme konusunda herhangi bir işlevi bulunmamaktadır. Bu nedenle RTÜK başkan ve üyelerin atanması usulü 3 sayılı kararname kapsamı dışında tutulmuştur. İkincisi, Kişisel Verileri Koruma Kurulunu içine almaktadır. Kurul, dokuz üyeden oluşmakta, üyelerden beşi TBMM tarafından, dördü Cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir. Kurulun TBMM’ce seçilen üyeleri dışındaki üyelerin atanmasına ilişkin usul ve esaslar 3 sayılı Kararname kapsamına girmektedir. Kişisel Verileri Koruma Kurulu, Kararnamede (I) sayılı cetvelde yer alan kadro olması sebebiyle Kurul üyeleri (dokuz üyeden sadece dördü) Cumhurbaşkanı kararı ile atanmakta ve 4 yıl süre ile görev yapmaktadır. Üçüncüsü ise RTÜK ve Kişisel Verileri Koruma Kurulu dışındaki sekiz bağımsız idari otoriteyi içine almaktadır. Bunlar: SPK, Rekabet Kurumu, BDDK, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Kamu Gözetimi Kurumu, Kamu İhale Kurumu, Bilgi Teknolojileri İletişim Kurumu, Nükleer Düzenleme Kurumudur. Bu son ayırım içinde yer alan düzenleyici ve denetleyici kurumların başkan ve üyelerinin göreve gelme usul ve esasları 3 sayılı Kararname kapsamına dâhildir. Kurul başkan ve üyeleri Cumhurbaşkanı kararı ile atanmakta ve 4 yıl süre ile görev yapmaktadır.

Görüldüğü üzere RTÜK üyeleri TBMM tarafından, Başkanı ise Üst Kurul’un kendi üyeleri arasından yine Üst Kurul tarafından seçilmektedir. Yani, RTÜK kendi başkanını kendisi seçmektedir. RTÜK Başkan ve üyelerinin göreve gelmesinde Cumhurbaşkanının herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır. Bu durum RTÜK’ün diğer düzenleyici otoritelere

kıyasla bağımsızlığını ortaya koyan önemli bir tespittir. RTÜK hükümet ile olan ilişkilerini, anayasa değişikliği öncesinde “Başbakan veya görevlendireceği bir bakan” aracılığı ile yerine getirmekteydi. Ancak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte Üst Kurul, Hükümet ile ilişkilerini “Cumhurbaşkanı veya görevlendireceği bir Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan aracılığıyla yürütür” hale gelmiştir.<sup>212</sup> 2018 tarihli Cumhurbaşkanlığı Genelgesiyle RTÜK, Kültür ve Turizm Bakanlığı ile ilgilendirilmiştir.<sup>213</sup>

---

<sup>212</sup> <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6112.pdf> (6112 sayılı Kanun Madde 34/4)

<sup>213</sup> 24 Temmuz 2018 tarih ve 30488 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Bakanlıklara Bağlı, İlgili ve İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile İlgili 2018/2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180724.htm> , (30.12.2018)

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### İNGİLTERE, FRANSA VE TÜRKİYE’DE RADYO VE TELEVİZYON ALANINDA DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLAR

#### 3.1. İNGİLTERE’DE RADYO VE TELEVİZYON ALANINDA DÜZENLEME VE DENETLEME

İngiltere’de radyo ve televizyon yayıncılığı siyasi ve sosyal yapının karakteristik niteliğine bağlı olarak diğer ülkelerden farklı bir seyir izlemiştir. Düşünce ve basın özgürlüğü yasal ve anayasal metinler yerine, en az bunlar kadar güçlü ancak yazılı olmayan kurallara dayanmaktadır. İngiltere’de basın, her bir İngiliz vatandaşının sahip olduğu özgürlüklerden herhangi bir sansür ya da kısıtlama olmadan yararlanmaktadır. Fakat bu yararlanış hiçbir zaman ayrıcalıklı bir yararlanış değildir. İngiliz Basın Özgürlüğü, esas itibarıyla “Devleti tehlikeye sokma, genel ahlaka aykırı davranma ve hukuki bir neden olmaksızın kişilerin zararına hareket etme” durumları ile sınırlandırılmıştır.<sup>214</sup>

Yarı rekabetçi bir yayıncılık modelinin benimsendiği İngiltere’de ilk radyo yayını 14 Kasım 1922’de BBC (British Broadcasting Company) tarafından gerçekleştirilirken; ilk ticari düzenli televizyon yayınları yine BBC tarafından Kasım 1936’da gerçekleştirilmiştir.<sup>215</sup> Kamu hizmeti yayıncılığı sisteminin dünyadaki en iyi bilinen versiyonu olan BBC birçok ülkedeki yayıncılık düzenlemelerine model teşkil etmektedir. BBC’nin kanunla değil de bir Kraliyet Fermanı ile kurulması onu belli bir süre siyasi iktidarın baskısından uzak tutmuştur.<sup>216</sup> Ulusal gelişmenin, kültürel bütünlüğün ve eğitimin kitle iletişim araçlarıyla sağlanabileceğini savunan ülkelerin başına gelen İngiltere, iletişim sektöründe sınırsız ticari özgürlüğe pek sıcak bakmamıştır.<sup>217</sup> 1922 yılında yayıma

---

<sup>214</sup> İçel, a.g.e., s.64

<sup>215</sup> Engin Saygın, Türkiye ve İngiltere’de Radyo ve Televizyon Yayıncılığı Alanındaki Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar ve Bu Kurumlara Verilen Yeni Bir Görev: Medya Okuryazarlığının Geliştirilmesi, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Temmuz 2016, S.27, s. 421.

<sup>216</sup> Işık, *Dünya ve Türkiye Bağlamında Kitle İletişim Sistemleri*, s.114.

<sup>217</sup> Öğütçü, a.g.t., s. 8.

başladığında hükümet tarafından kendisine lisans verilmiş bir özel şirket olan BBC, Kraliyet Beratı ile statüsü değiştirilerek bir kamu kuruluşuna dönüştürülmüştür.<sup>218</sup>

1954 yılında çıkarılan yasa (Television Act) ile BBC'nin televizyon yayınlarındaki tekeli ortadan kaldırılmış ve BBC'yi denetleyen Yöneticiler Kurulu'ndan ayrı olarak “Bağımsız Televizyon Otoritesi” (Independent Television Authority/ITA) oluşturulmuştur. Özel televizyonların kurulmasına izin veren bu yasa uyarınca, kurulacak televizyon şirketlerinin kamu hizmeti görmesi sebebiyle Bağımsız Televizyon Otoritesinin aracılığıyla ve denetiminde faaliyete geçmesine izin verilmiştir.<sup>219</sup> 1973 yılında çıkarılan yasa (Broadcasting Act) ile ITA'nın adı Bağımsız Yayın Otoritesi (Independent Broadcasting Authority/IBA) olarak değiştirilmiş ve bu kurula ticari radyo yayınları yapma olanağı da tanınmıştır. IBA'nın yerine 1990 yılında, etkinliği daha az fakat yaptırım gücü daha fazla ve düzenleyici bir kurum olan Bağımsız Televizyon Komisyonu (Independent Television Authority / ITC) kurulmuştur. İngiltere’de kablolu ve uydu yayınları dâhil tüm özel televizyon yayınlarının düzenlenmesi denetiminden sorumlu olan ITC, gerekli görüldüğünde yayıncı kuruluştan cevap ya da özür yayını isteme, uyarı, para cezası, yayın durdurma, yayın izninin iptali veya kısaltılması gibi yaptırım yetkileri de bulunmaktadır.<sup>220</sup>

### **3.1.1. Düzenleme ve Denetleme Olarak “OFCOM” (Office of Communication – İletişim Ofisi)**

Office of Communication (İletişim Ofisi), İngiltere’deki televizyon, radyo, telekomünikasyon ve telsiz iletişim hizmetlerini düzenleyen bir üst kuruldur. 2002 tarihli İletişim Yasası’yla kurulmuş olup, 19 Aralık 2003 tarihinde faaliyetlerine başlamıştır.<sup>221</sup> OFCOM’un kurulmasıyla birlikte daha önce iletişim ve telekomünikasyon alanını düzenleyen 5 düzenleyici kurulun faaliyeti sona ermiş ve bu kurulların görev ve yetkileri

---

<sup>218</sup> Gamzehan Öztürk, “Radyo ve Televizyon Alanında Düzenleme Denetleme ve Kontrol, RTÜK ve Dünyada RTÜK Benzeri Kuruluşlar”, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, SBE, Radyo Televizyon ve Sinema Anabilim Dalı, Erzurum, 2008, s. 9.

<sup>219</sup> Ögütçü, *a.g.t.*, s. 11.

<sup>220</sup> Çaplı, *Televizyon ve Siyasal Sistem*, s.137-139., Işık, *Dünya ve Türkiye Bağlamında Kitle İletişim Sistemleri*, s.119

<sup>221</sup> <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/what-is-ofcom> (10.09.2018)

OFCOM'a devredilmiştir. Bunlar; Yayın İlkeleri Komisyonu (The Broadcasting Standards Commission), Bağımsız Televizyon Komisyonu (The Independent Television Commission), Telekomünikasyon Ofisi (The Office of Telecommunications/OFTTEL), Radyo Otoritesi (The Radio Authority) ve Telsiz Bürosu'dur (The Radiocommunications Agency).<sup>222</sup>

OFCOM'un yerel, bölgesel ve ulusal bazda yayın yapan ticari-özel radyo ve televizyon kuruluşlarının yanı sıra, telekomünikasyon hizmetlerini de düzenleme ve denetleme yetkisi bulunmaktadır. OFCOM, tıpkı ITC gibi sorumluluk, görev ve ilkelere uygun davranmayan yayın kuruluşlarına uyarı, para cezası verme, düzeltme yapma gibi cezaların yanı sıra; yayın durdurma, yayın akışını değiştirme ve yayın süresini azaltma gibi yaptırımlar uygulayabilmektedir.<sup>223</sup>

OFCOM yapısal olarak incelendiğinde, ABD'deki FCC'ye benzer bir görünüm sergilemektedir. OFCOM da FCC gibi hem yayıncılık hem de telekomünikasyon alanlarını düzenlemekten sorumlu tutulmuştur. Her iki ülke Anglo-Sakson kültürden gelmesine karşın, İngiltere bu süreci deneyerek, her aşamasını tartışmalarla geçirerek ve bünyesine uydurarak, ABD'den tam 67 yıl sonra aynı sisteme geçmiştir.<sup>224</sup> Yayıncılık alanını düzenlemek ve denetleme görevli OFCOM faaliyetlerini bazı amaçlar doğrultusunda gerçekleştirmektedir. Bu amaçlar aşağıda belirtilmiştir;<sup>225</sup>

- Çoğulculuğu desteklemek, toplumu bilgilendirmek, izleyici, dinleyici ve tüketicileri korumak ve kültürel zenginliği geliştirmek misyonuyla çeşitlilik ve rekabet arasında denge sağlamak.
- İletişim sektörü sayısal çağa girerken, vatandaş-müşteri çıkarlarına hizmet etmek.
- Yatırımcı, mucit ve buluş sahiplerinin; tam ve adil bir rekabetin yaşandığı ve bu koşullarla şekillenen pazarlara yayılmaları için ihtiyaç duydukları desteği vermek.
- Elektronik medya ve iletişim ağlarındaki evrimin, Birleşik Krallık'ta yaşayan herkesin yararına gelişmesini desteklemek.

---

<sup>222</sup> Işık, Görsel- İşitsel İletişim Alanının Düzenlenmesinde Yeni Eğilimler ve RTÜK, s. 201.

<sup>223</sup> Işık, *Dünya ve Türkiye Bağlamında Kitle İletişim Sistemleri*, s.120.

<sup>224</sup> Öztürk, a.g.t., s.130-131.

<sup>225</sup> Avşar – Demir, a.g.e., s.67

### 3.1.1.1. OFCOM'un Teşkilat Yapısı

OFCOM'un organizasyon biçimine baktığımızda diğer ülkelerde görülen alışılmış üst kurul modelinden farklı bir yapı karşımıza çıkmaktadır. İdari ve part-time üyelerden oluşan karma bir yönetim kuruluna sahip olan OFCOM'un çok sayıda idari birimi ve alt komisyonu bulunmaktadır.<sup>226</sup> 9 üyeden oluşan OFCOM yönetiminde 6 üye 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 belirlenir.<sup>227</sup>

Yönetim Kurulu, OFCOM'un en üst karar mercii olarak kurumun tüm işlemlerinden sorumlu iken OFCOM Genel Müdürü kurumun günlük işlemlerinin yürütülmesinden Yönetim Kuruluna karşı sorumlu tutulmuştur.<sup>228</sup> OFCOM yönetiminin esas görevi OFCOM'un yasal sorumluluklarının yerine getirip getirmediğini, genel fon ve harcamalarını denetlemektir. OFCOM; 9 üyeli yönetim kurulu dışında, Politika ve Yönetim Kurulu, İçerik Kurulu ve Komiteler olmak üzere farklı görev ve yetkilere sahip birimlerden oluşmaktadır.<sup>229</sup> Aşağıda bu birimlerin görevi kısaca bahsedilmiştir. Ayrıca OFCOM'un İngiltere, Kuzey İrlanda, İskoçya, Galler'de ulusal büroları bulunmaktadır.

**Politika ve Yönetim Kurulu:** Ağustos hariç iki haftada bir toplanır. OFCOM'un yönetimini ve düzenleyici görevlerini denetler.

**OFCOM İçerik Kurulu:** Radyo televizyon için kalite standardı belirler.

**İletişim Tüketici Paneli:** Tüketicilerin çıkarlarını korumak ve geliştirmek için uzmanlardan oluşan danışma kuruludur.

**Yaşlı ve Engelliler Danışma Komitesi:** Radyo, televizyon ve diğer içeriklerle ilgili konularda yaşlı ve engellilere ilişkin OFCOM'a tavsiyeler sunar.

---

<sup>226</sup> Öztekin, "Radyo ve Televizyon Alanının Düzenlenmesi ve Denetlenmesinde Yeni Eğilimler ve Yönelimler", s. 82.

<sup>227</sup> <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/how-ofcom-is-run/ofcom-board> (10.09.2018)

<sup>228</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/public-consultation-independence-audiovisual-regulatory-bodies-read-contributions> ( s.7) (10.09.2018)

<sup>229</sup> <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/how-ofcom-is-run/committees> (10.09.2017)

**Risk ve Denetim Komitesi:** İ ve dış denetim programının ynetilmesini sağlamakla sorumludur.

**Adaylıklar Komitesi:** Yönetim kurulunun icracı olmayan üyelerinden oluşur. OFCOM Yönetim Kurulu yapısını, kompozisyonunu, büyüklüğünü gözden geçirmekle görevlidir.

**cret Komitesi:** Yürütme Kurulu yelerinin ücretleri, çalışma koşulları, çalışma srelerinden sorumlu bir alt komisyondur.

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

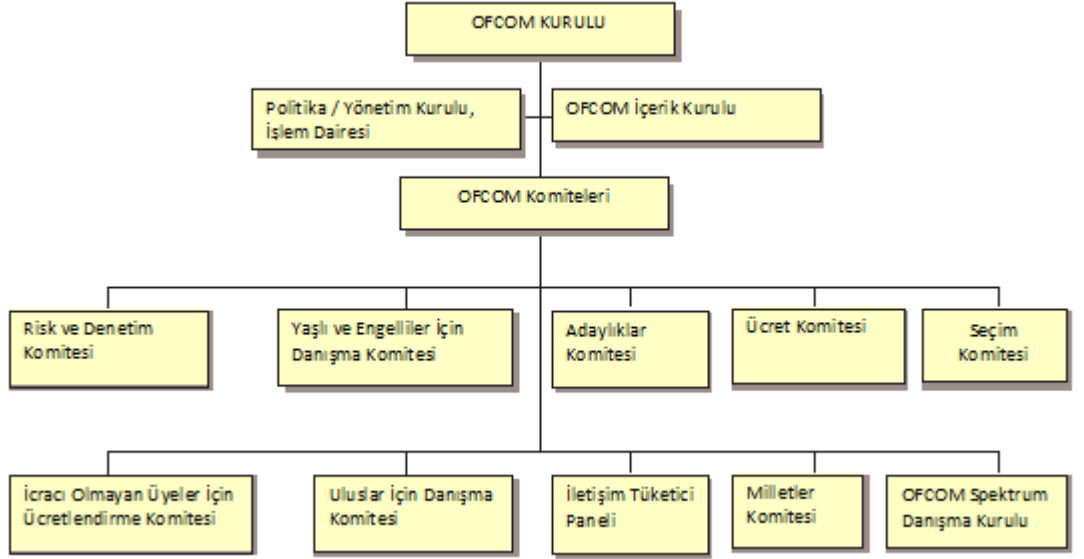
**İcracı Olmayan yeler İçin cretlendirme Komitesi:** OFCOM Yönetim Kurulu'nun idari olmayan üyelerinin ücretlerinden sorumlu bir alt komisyondur.

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

**Uluslar İçin Danışma Komitesi:** Birleşik Krallıkta yaşayan insanların iletişim ve posta ilgili menfaatleri konusunda kurula tavsiyeler sunmaktır.

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

### Şekil 1: OFCOM Teşkilat Yapısı



Kaynak: OFCOM Web Sitesi<sup>230</sup>

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

OFCOM, özellikle 2003 tarihli İletişim Yasası dâhil olmak üzere mevzuatta belirtilen görev ve yetkiler dâhilinde hareket etmektedir. Radyo, televizyon, posta, kablosuz iletişim hizmetleri gibi iletişim endüstrileri için düzenleyici otorite olarak kurallar koyup uygulamaktadır.<sup>231</sup> İngiltere’de 2003 yılında çıkarılan İletişim Kanunu’nun 3 üncü maddesinin ikinci fıkrasında OFCOM un genel görevleri düzenlenmiştir. Buna göre OFCOM’un İngiliz radyo ve televizyon yayıncılığı alanındaki görevleri şöyledir;<sup>232</sup>

- Telsiz telgrafın elektro manyetik spektrumunun maksimum kullanımının sağlanmak
- Birleşik krallık içerisindeki bölgelerde elektronik iletişim hizmetlerine ulaşımını sağlamak

<sup>230</sup> <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/how-ofcom-is-run>, (23.08.2018)

<sup>231</sup> OFCOM’un görev alanı dışında kalan konular şunlardır; telekomünikasyon hizmeti sağlayıcıları ile kişiler arasındaki anlaşmazlıklar, radyo ve televizyon reklam içeriği, gazete ve dergiler, BBC TV lisans ücreti. Daha fazla bilgi için Bkz. <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/what-is-ofcom> (10.09.2018)

<sup>232</sup> [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/pdfs/ukpga\\_20030021\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/pdfs/ukpga_20030021_en.pdf) (15.09.2018)

- Yüksek kalitede ilgi gören ve farklı türde çeşitli radyo ve televizyon hizmetlerinin erişilebilirliği sağlamak
- Farklı televizyon ve radyo yayım hizmetlerini sunanlar arasında çoğulculuğun yeterli ölçüde kurulmasını sağlamak ve bunu devam ettirmek
- Saldırgan ve zararlı yayınlara karşı izleyici ve dinleyicileri korumak amacıyla gerekli önlemleri almak
- Saldırırlara ve haksızlıklara karşı izleyici ve dinleyicileri korumak amacıyla gerekli önlemleri almak

2003 tarihli İletişim Kanunu'nun yanına sonra Girişimcilik Kanunu (Enterprise Act), 1990 ve 1996 Yayıncılık Kanunu (Broadcasting Act), 2006 Kablosuz Telgraf Kanunu (Wireless Telegraph Act), 2011 Posta Hizmetleri Kanunu (Postal Services Act) ve 2010 ve 2017 Dijital Ekonomi Kanunu (Digital Economy Act) gibi çok çeşitli kanunlar da OFCOM'a görevler vermektedir.<sup>233</sup>

OFCOM görev ve yetkilerini yerine getirirken açıklık, sorumluluk, ölçülülük, amaca uygunluk ve tutarlılık ilkelerine riayet etmek zorundadır.<sup>234</sup> Ayrıca, kamu hizmetinin gerçekleştirilmesi, rekabetin geliştirilmesi, yatırım ve yeniliklerin geliştirilmesi, öz denetimin geliştirilmesi, yüksek hızlı veri transfer olanaklarının teşvik edilmesi, tüketici tercihleri gibi belli konular yasa gereği göz önünde bulundurulmalıdır.<sup>235</sup> OFCOM'un düzenleme ilkelerini şöyle sıralamak mümkündür.<sup>236</sup>

- Düzenleme faaliyetleri bir yıllık planlar kapsamında yerine getirilmektedir.
- Planlar amaçları net bir şekilde ortaya konan ve halk tarafından incelenmiş şeffaf planlar olmalıdır.
- OFCOM'un görev alanı kapsamında, politika hedeflerinin sağlanmasına engel teşkil eden durumlarda müdahale söz konusu olmalıdır.

---

<sup>233</sup> <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/what-is-ofcom> (10.09.2018)

<sup>234</sup> Communications Act 2003, sec 3 (3)

<sup>235</sup> Communications Act 2003, sec 3 (4)

<sup>236</sup> <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/what-is-ofcom> (10.09.2018)

- Müdahale söz konusu olduğunda bir delile dayanmalı, orantılı, hızlı, etkili ve hesap verilebilir olmalıdır.
- Müdahale süreci ve sonuç şeffaf olmalıdır.
- Teknolojik yenilikler ve piyasalar devamlı bir şekilde takip edilmelidir.
- Piyasa ile ilgili bir düzenleme söz konusu olduğu zaman tüm faydalanıcılara danışılmalı ve uygulamaya geçilmeden önce etki ve piyasanın tepkisi en iyi şekilde ölçülmelidir.

İngiltere'deki tüm ticari televizyon ve radyolara lisans verme yetkisine sahip olan OFCOM, radyo ve televizyonlarının içeriklerine ilişkin standart oluşturma ve gerektiğinde bunları gözden geçirme, değiştirme yetkisine de sahiptir.<sup>237</sup> Bu kapsamda yayıncılık kodları (OFCOM Broadcasting Code) düzenleyerek, denetimi sağlamaktadır. 10 başlık altında düzenlenmiş olan yayıncılık kodlarının en son değişikliğe uğramış hali, 3 Nisan 2017 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Yayıncılık kodlarının başlıkları ise şu şekilde sıralanmaktadır:<sup>238</sup>

- 18 yaş altının korunması,
- Zararlı içerik ve materyallerden izleyicilerin korunması,
- Suça teşvik edici yayınlara yer verilmemesi,
- Yayıncıların, dinî programların içeriği ile ilgili olarak gereken sorumluluğu göstermelerini sağlamaları, belirli bir din veya mezhebe ait inançların yayınlarda olumsuz davranışlar şeklinde gösterilmemesi,
- Doğruluk ve tarafsızlık ilkelerine uyulmasını sağlamak
- Seçimler ve referandum yayınlarında tarafsızlığı sağlamaya ilişkin düzenlemelerin uygulanması,
- Yayıncıların, programlarda bireylere ve kurumlara hakkaniyetli davranması,
- Yayıncıların, programlarda mahremiyetin haksız yere ihlâlinden kaçınmaları,

<sup>237</sup> <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/section/319> (15.09.2018)

<sup>238</sup> <https://www.ofcom.org.uk/tv-radio-and-on-demand/broadcast-codes/broadcast-code> (10.09.2018)

- Televizyon programları içeriği üzerindeki editoryal bağımsızlığın sürdürülmesi, reklâmlar ile editoryal içeriğin birbirinden ayrılması suretiyle ticarî amaçlar için programların içeriğine müdahale edilmesinin engellenmesi,
- Sadece radyo yayınları için geçerli olan bu kısımda tüketiciyi koruma amacıyla ticarî iletişimde şeffaflığının sağlanması,

OFCOM ayrıca Kültür Medya Spor Bakanlığı ile BBC arasında yapılan BBC Şart ve Sözleşmesi<sup>239</sup> gereği özel yaşamın ihlaline yönelik getirdiği hükümler çerçevesinde BBC'nin hizmetlerini denetlemekle görevlendirilmiştir.<sup>240</sup> OFCOM'un getirmiş olduğu standartlara herhangi bir aykırılık tespit edilmesi halinde, çeşitli yaptırımların uygulaması gündeme gelmektedir. Bunlar;<sup>241</sup>

- Programın ya da reklamın tekrarının yasaklanmasına karar vermek;
- OFCOM'un belirleyeceği saatte ve programda bir düzeltmenin veya bir bildirinin yayınlanmasına karar vermek;
- Para cezasına karar vermek;
- Verilmiş olan lisans süresini kısaltmak veya (belli bazı durumlarda) lisansı askıya almak;
- Lisansı iptal etmek<sup>242</sup> şeklinde karşımıza çıkmaktadır.

### 3.1.1.3. OFCOM Üyelerinin Özellikleri

OFCOM un en yüksek karar organı olan Kurul; 5 yıl için görevlendirilen 9 üyeden oluşmaktadır. 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

<sup>239</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/bbc-charter-and-framework-agreement> (15.09.2018)

<sup>240</sup> Yeni Şart ve Çerçeve Sözleşmesi kapsamında OFCOM, 3 Nisan 2017 de BBC'nin bağımsız dış düzenleyicisi haline gelmiştir. OFCOM'un yeni BBC Şartı uyarınca sorumlulukları 3 alanı kapsamaktadır.

1. Kapsamlı içerik standartları (doğruluk ve tarafsızlık şikâyetleri dâhil) şikâyetlerini araştırmak,

2. BBC'nin misyon ve kamusal amaçlarına karşı performansını değerlendirmek,

3. BBC'nin piyasadaki rekabet üzerindeki etkisini denetlemek,

<sup>241</sup> [https://www.ofcom.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0030/71967/Procedures\\_for\\_consideration.pdf](https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0030/71967/Procedures_for_consideration.pdf) (10.09.2018)

<sup>242</sup> Bu yaptırım şu kanallara uygulanmamaktadır: BBC, S4C ve Channel 4

1'si idarecidir, diğ er 2'si ise OFCOM ç alış anları arasından seç ilmektedir.<sup>243</sup> Yönetim Kurulu, OFCOM'un en ü st karar merciidir ve kurumun tüm iş lemlerinden sorumluluk ona ait iken OFCOM Genel Müdürü Yönetim Kuruluna karşı sorumludur.<sup>244</sup>

OFCOM kurul ü yeliğ ine gelebilmek için herhangi bir yasal gereklilik ya da uzmanlık şartı bulunmamaktadır. Ancak hükümet, siyasi parti ve endüstri ile olası ç ıkar çatış malarını önlemek amacıyla üyeler hakkında getirilen kurallar bulunur. Bu kapsamda bir kurul üyesinin görevi sonra ermesinden itibaren belli süre için otorite tarafından düzenlenen kuruluş larca istihdam edilmesi yasaktır. Kıdemli personel için böyle bir kural bulunmamaktadır. Ancak, bildirim süresi, ç alış anların devam eden gizlilik yükümlölüğ üne sahip olduklarını göstermektedir.<sup>245</sup>

### **3.2. FRANSA'DA RADYO VE TELEVİZYON ALANINDA DÜZENLEME VE DENETLEME**

Fransa'da radyo ve televizyon yayınları 1964 yılında ç ıkarılan Kanunla “Office de Radiodiffusion Television Francaise / ORTF) adında bir kamu kurumunun tekeline bırakılmış tı. Enformasyon Bakanlığ ının denetimi altında bulunan bu kurum, radyo ve televizyon yayınlarıyla halkın bilgi, eğitim, eğ lence ihtiyacını karşılamakla kalmayıp hükümetin bildirilerini ve gerekli gördüğü haberleri de yayınlamakla görevlendirilmiş ti.<sup>246</sup> Yayın sektöründeki merkeziyetçi devlet tekelinin varlığ ı sebebiyle İkinci Dünya Savaşı sonrası iktidara gelen hükümetler, özellikle Beş inci Cumhuriyetin hükümetleri yayın alanındaki devlet tekeliini “çok açık ve gösteriş li” bir biçimde siyasal amaçları doğrultusunda kullanmış lardır. Dengeli ve tarafsızlık gibi kavramların yasada açıkça belirtilmesine karşı n, Enformasyon Bakanlığ ı açık bir biçimde radyo ve televizyon yayınlarının gündemini belirlenmiş ve bazı yayınlar üzerinde sansür uygulamış tır.<sup>247</sup>

---

<sup>243</sup> Sena Coş kun, “Avrupa Birliğ i'nin Görsel-İş itsel Politikası Bağ lamında Almanya, Fransa, İngiltere ve İtalya'daki Radyo ve Televizyon Yayın Hizmetlerinin Denetimi”, S.13, Yaz/2017, s. 213., [www.insanveinsan.org](http://www.insanveinsan.org), (20.09.2018)

<sup>244</sup> Saygın, *a.g.m.*, s. 422-423.

<sup>245</sup> <https://www.epra.org/> (15.09.2018)

<sup>246</sup> İç el, *a.g.e.*, s.356.

<sup>247</sup> Ç aplı, *Televizyon ve Siyasal Sistem*, s. 30-31

Fransa’da kamu hizmeti kabul edilen radyo ve televizyon hizmetlerinin tek bir kuruma bağılı olması tartışmalara sebep olmuş ve 1974 yılında kurumun örgütsel yapısı değiştirilmiştir. Bununla birlikte yayıncılık faaliyeti birbirinden farklı statüye sahip, bağımsız 7 kuruluş arasında rekabet ortamı içinde sunulmaya başlamıştır. TF1, Antenne 2 ve FR3 televizyon yayınlarını, Radyo France radyo yayınlarını yapmakla, diğer 3 kuruluş ise program yapımı, iletim ve personel, arşiv gibi konularda çalışmakla görevlendirilmiştir.<sup>248</sup>

29 Temmuz 1982’de çıkartılan kanun, Fransa’da ilk kez televizyon yayıncılığında devlet tekeline son verip özel televizyonların önü açılmıştır. Yasa ile ayrıca yayıncılık alanının siyasi baskılardan arındırılması, siyasi propaganda aracı olmaktan çıkarılması ve bu yolla bağımsızlık ve tarafsızlığının sağlanması amaçlanmıştır. Basın hürriyeti ve yayıncılık faaliyetinin bağımsız olarak yürütülmesi “Görsel ve İşitsel İletişim Yüksek Otoritesi” (Haute Autorite de la Communication Audiovisual / HACA) nin sorumluluğuna bırakılmıştır.<sup>249</sup> 30 Eylül 1986 tarihli İletişim Özgürlüğü Kanunu ile “Görsel ve İşitsel İletişim Yüksek Otoritesi” nin yerine “İletişim ve Özgürlükler Ulusal Komisyonu (Commission Nationale de la Communication et des Libertés / CNCL) oluşturulmuş ve kamuya yönelik her türlü görsel ve işitsel yayına izin verme yetkisi tamamen bu komisyona devredilmiştir. Ancak 1986 İletişim Kanunu’nun 1989 yılı değişikliği ile tüm kamusal ve özel televizyonların denetimini yapmak üzere Yayıncılık Yüksek Konseyi (Conseil Supérieur de la Communication Audiovisuelle / CSA) kurulmuştur.<sup>250</sup> Böylece, Fransa’da bir kamu kuruluşunun tekelinde bulunan radyo-televizyon yayıncılığından vazgeçilmişse de yayınların denetimi ve gözetim yetkisi son derece geniş yetkilere sahip yine kamusal nitelikte bir Konseye bırakılmıştır.<sup>251</sup>

---

<sup>248</sup> Coşkun, *a.g.m.*, s. 207.

<sup>249</sup> Sarmaşık, *a.g.e.*, s. 73., Aksoy age s. 156.

<sup>250</sup> Öztekin, “Radyo ve Televizyon Alanının Düzenlenmesi ve Denetlenmesinde Yeni Eğilimler ve Yönelimler”, s. 88.

<sup>251</sup> İçel, *a.g.e.*, s.357

### 3.2.1. Düzenleme ve Denetleme Olarak “CSA” (Conseil Supérieur de L’audiovisuel - Görsel İşitsel Yüksek Konsey)

Fransa’da televizyon yayıncılığı diğer Avrupa ülkelerine kıyasla daha yavaş gelişmesi, halkın televizyona fazla rağbet etmemesinden dolayı devlet, televizyon yayıncılığı üzerine çok sıkı bir denetim kurmamıştır. Buna karşın, radyodan okunan haberlerin daha geniş kitlelere ulaştığı inancından dolayı radyo haberleri yayınlanmadan önce Enformasyon Bakanlığı’nın denetimine tabi tutulmuştur. Ancak zamanla televizyon haberleri de Enformasyon Bakanlığının denetimine sokulmuştur.<sup>252</sup>

Radyo ve televizyon yayıncılığının bir kamu hizmeti olarak kabul edildiği Fransa’da yayın sektöründeki hâkimiyet ilk dönemlerinden bu yana devlet eliyle yürütülmüştür. Hükümetlerin siyasi amaçlı olarak yayıncılık alanına yaptığı müdahaleler yayıncılık sisteminin geleneksel devletçi anlayışla şekillenmesine müdahaleci yapının doğal bir özellik kazanmasına neden olmuştur.<sup>253</sup> Zira Fransız elektronik iletişim alanını düzenleyen yasaların yürürlüğe giriş tarihlerine baktığımızda, 1959, 1964, 1972, 1974, 1982, 1986 tarihlerinin aynı zamanda seçim tarihlerine rastladığı görülmektedir. Bu durum her seçim döneminde değişen iktidarın iletişim sektörü üzerindeki etkisini açıkça göstermektedir.<sup>254</sup>

Kitle iletişim araçları üzerinde siyasetin etkisini en aza indirmek amacıyla hükümet ile yayın kurumları arasında tampon görevi yapacak bir örgüte ihtiyaç duyulmuştur. Bu amaçla Fransa’da radyo ve televizyon yayıncılığını düzenlemek ve denetlemek üzere Conseil Supérieur de la Audiovisuel (Görsel-İşitsel Yüksek Konseyi) adıyla bir kurum oluşturulmuştur.<sup>255</sup> 1989 tarihli İletişim Yasasının 1. maddesinde, CSA, rekabetin özgürce yapılmasını, programlarda çeşitliliğin ve kalitenin artırılmasını, ulusal görsel-ışitsel sektörün gelişmesini, ulusal kültür ve dilin korunmasını sağlamakla görevlendirilmiştir.<sup>256</sup> Kurumun 1996 yılında uygulamaya koyduğu bir dizi kararla anayasal düzen aleyhine yayın

---

<sup>252</sup> Ayşen Akkor Gül, “Fransız Kamu Hizmeti Televizyon Yayınlarının Dünü ve Bugünü”, İstanbul Üniversitesi, İletişim Fakültesi Dergisi, S.10, 2000, s. 590.

<sup>253</sup> Çaplı, *Televizyon ve Siyasal Sistem*, s. 30.

<sup>254</sup> Işık, *Dünya ve Türkiye Bağlamında Kitle İletişim Sistemleri*, s. 109

<sup>255</sup> Çaplı, *Televizyon ve Siyasal Sistem*, s. 33.

<sup>256</sup> Çaplı, *Televizyon ve Siyasal Sistem*, s. 133.

yapılamayacağı, programların demokratik ve sosyal hukuk devletine ve uluslararası anlaşmalara aykırı olamayacağı, insan haysiyetine, inanç ve ahlaki değerlere de saygılı olunması gerektiği hükmüne bağlanmıştır. Bunun yanı sıra genel ahlaka aykırı, şiddeti özendirici, pornografik içerikli, çocukların ve gençlerin bedensel gelişimin olumsuz tarzda yayın yapılamayacağı karara bağlanmıştır.<sup>257</sup>

### 3.2.1.1. CSA'nın Teşkilat Yapısı

CSA; 22 Ocak 2017 tarihinde, 1986 tarihli İletişim Özgürlüğü Hakkında Yasa'nın 4. maddesinde yapılan değişikliklerle, Kurulun üç üyesi Meclis Başkanı, üç üyesi de Senato Başkanı tarafından atanmaktadır. Kurul üyeleri 6 yıl için seçilmekte, kurulun üçte biri her iki yılda bir yenilenmektedir. CSA Başkanı ise Cumhurbaşkanı tarafından görevlendirilmektedir. Kurula atama yapılırken üyelerin ekonomik, hukuki teknik uzmanlıkları, iletişim sektöründe özellikle görsel ve işitsel alandaki mesleki deneyimleri dikkate alınır.<sup>258</sup> Üyeler hiçbir siyasi partiye üye olmamakta, herhangi bir kamu görevi ve profesyonel faaliyette bulunmamakla birlikte 65 yaşını geçenlerin üyeliği sona ermektedir. CSA toplantılarında kararlar oy çokluğu ile almaktadır.<sup>259</sup>

CSA'nın organizasyonu ve çalışma şekli Ulaştırma Bakanlığının 26 Temmuz 1989 tarihli kararnamesine dayanarak çıkarılan “Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin İç Yönetmelik” ile belirlenmiştir. Buna göre CSA, Başkan tarafından oluşturulan servisler Başkanın emri altında, bir genel sekreter tarafından yönetilir. Genel sekreter CSA başkanının teklifi üzerine Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile tayin edilir. Genel sekreter, CSA toplantılarında hazır bulunur, tutanak düzenler ve kararların uygulanmasını sağlar.<sup>260</sup> CSA, kendisine verilen görevleri etkili bir şekilde yerine getirebilmek için kendi iç organizasyonunu 2015 yılında değiştirmiştir. Kurul başkanı ve genel sekretere ilave olarak, CSA aşağıdaki birimlerden oluşmaktadır:

---

<sup>257</sup> Işık, *Dünya ve Türkiye Bağlamında Kitle İletişim Sistemleri*, s. 109.

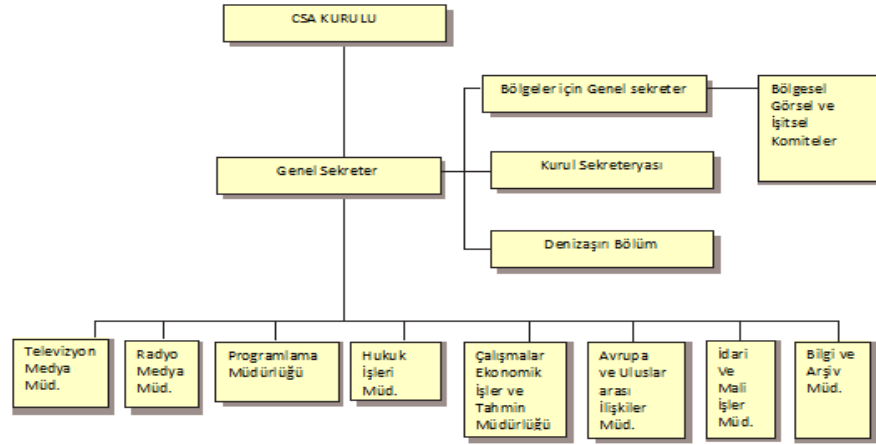
<sup>258</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068930> (15.09.2018)

<sup>259</sup> <http://www.csa.fr/Le-CSA/Presentation-du-Conseil/Le-College> (20.09.2018)

<sup>260</sup> 30 Eylül 1986 tarih ve 86-1067 sayılı iletişim yasası madde 5 ve madde 6.

<sup>260</sup> Nilgün Yalçın, Radyo ve Televizyon Alanının Düzenlenmesi ve Denetlenmesinden Sorumlu Kurulların Özerkliği ve Bağımsızlığı, Uzmanlık Tezi, RTÜK, Ankara, Ekim 2011, s. 62.

**Şekil 2: CSA Teşkilat Yapısı**



Kaynak: CSA Web Sitesi<sup>261</sup>

### 3.2.1.2. CSA'nın Görev ve Yetkileri

CSA'nın görev ve yetkileri maddeler halinde şu şekilde sıralanabilir;<sup>262</sup>

- Frekans planlaması yaparak ulusal, yerel, bölgesel radyo ve televizyon kuruluşlarıyla kablolu TV kuruluşlarına frekans tahsis eder. Yayın alanı içerisinde, denetimi kendisine verilmiş olan frekans bantlarının kullanılmasını denetleyip kontrol eder.
- Yayınlarda dürüstlüğü ve çoğulculuğun sağlanmasına özen gösterir.
- Serbest rekabete yardımcı olur. Görsel ve iletişim faaliyetlerinde rekabetin gelişmesi için hükümete önerilerde bulunur.
- Yayın izleme yöntemiyle radyo ve televizyonların yayınlarını takip eder, yayınların yasalara uygunluğu, insan onuru, kamu düzenine saygı, çocukların ve gençlerin korunması gibi program içeriğine ilişkin yükümlülüklerin yerine getirilmesini denetler.
- Yayıncılıkla ilgili yasa tasarılarında Meclis, Hükümet, Senato'ya görüş bildirir.

<sup>261</sup> <https://www.csa.fr/Informer/Qu-est-ce-que-le-CSA/Le-fonctionnement-du-CSA>, (23.08.2018)

<sup>262</sup> Öztürk, a.g.t., s. 112-120, Öztekin, "Radyo ve Televizyon Alanının Düzenlenmesi ve Denetlenmesinde Yeni Eğilimler ve Yönelimler", s.91-92, Koç, a.g.t., s. 94-95, Burcu Ünlü, "Radyo ve Televizyon Kurulu", Mersin Üniversitesi, Sosyal Bilimler Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi, Mersin 2004, s.128.

CSA'nın kamu sektörü üzerindeki yetkileri;

- Radyo France, Societe Nationale de Radio-television Française d'Autremer (RFO), France 2, France 3 kurumlarının başkanını seçer.
- Görsel İşitsel Ulusal Enstitü'nün (Institut National de L'audiovisuel-INA) yönetim kuruluna üye atar.
- Ulusal yayın kanallarının yapmak ve programlamakla yükümlü oldukları seçim kampanyaları ile ilgili yayınların şartlarına ilişkin kuralları tespit eder.
- Parlamento yayınları dahil olmak üzere canlı yayınlarla ilgili olarak uygulanacak kod, usul ve ilkeleri belirler.
- Ulusal program kanallarının, kararname ile belirlenen kurallara uyup uymadığına ilişkin bilanço düzenler.
- Ulusal yayın kanallarına ve diğer yayıncılara şartnamelerinde (yükümlülükler belgesi) ve 1986 tarihli İletişim Kanunu'nun 27. Maddesindeki yükümlülüklerle uymak konusunda ihtar gönderir, ihtarnameye uyulmaması halinde yaptırım uygular.

Fransa'da kamusal radyo ve televizyon yayınları için reklamcılık kuralları, film yayınları ve sinemanın gelişimine katkı, program üretimi ve dağıtımı ile ilgili ayrı ayrı ele alınması gerekmektedir. Özel radyo ve televizyon içinse çoğulculuk, dürüstlük, eğitime ve kültüre yönelik katkı gibi bazı genel kurallar dışındaki düzenlemeler CSA'ya bırakılmıştır.<sup>263</sup>

Bağımsız İdari Otorite olarak CSA'nın hem kamu yayıncılığı hem de özel yayıncılar üzerinde yetkileri bulunmakla birlikte özel yayıncılık alanındaki yetkileri, yayıncılara izin verme yetkisi elinde bulundurmak bakımından daha geniştir. Şöyle ki; yeni bir istasyon kurulacağı zaman CSA eğitim ve kültür, programlarına ayıracak zaman, reklam süreleri,

---

<sup>263</sup> Sarmaşık, *a.g.e.*, s. 73-74.

yerli film ve Fransız müziği yayınları için yeni istasyonların uyması gereken kuralları içeren “yükümlülükler belgesi” adı altında bir belge hazırlamaktadır.<sup>264</sup> Yayıncılar ile CSA arasında imzalanan bu sözleşmede yer alması gereken konular İletişim Özgürlüğü Yasasının 28. maddesinde şu şekilde belirtilmiştir.<sup>265</sup>

- Programların süresi ve niteliği,
- Orijinalinde Fransızca olan ve ilk defa yayımlanacak görsel işitsel yapımların yayınlar içindeki oranı ile yayımcının ayıracağı gelir payı,
- Fransızca ve yerel dillerdeki müzik yayınlarının yayın akısı içindeki oranı,
- Fransız dilinin korunması, bilimsel, teknik ve endüstriyel kültürün gelişimini sağlayacak yayınlar,
- Tüketicinin korunmasına yönelik eylemlere katkıda bulunma,
- İşitsel engellilerin yayınlara erişimini kolaylaştıracak yayın teknikleri geliştirme,
- Yapımcıların bağımsızlığının yayıncıya karşı korunması,
- Yayınların yurt dışından da alınmasının sağlanması vs. gibi konulara yer verilmiştir.

CSA, yeni kanalı işletmeye hazır olan, ileri sürülen şartları kabul eden adaylar arasından iletişim alanındaki tecrübeleri, insan haklarına saygılı olup olmadıkları, radyo ve televizyon yayıncılığı alanına ne ölçüde yararlı olacakları dikkate alınarak bir seçim yapılmaktadır.<sup>266</sup>

Yayın hakkı kazanan kanal, yayın izleme sistemi sayesinde sürekli olarak izlenmekte, yayınların içerikleri açısından söz konusu yükümlülük belgesindeki hükümlere bağlı kalması sağlanmaktadır.

Yayıncıların; çoğulculuk, televizyon programlarının yayınlanma koşulları, çocukların ve gençlerin korunması, Fransız dili ve kültürünün korunması ve tanıtımı, reklam, sponsorluk ve tele-alışveriş gibi<sup>267</sup> konularda yükümlülüklerini yerine getirmemesi halinde CSA, kanalı öncelikle uyarmaktadır. Resmi uyarılardan sonra, aykırılık devam ederse yayıncının lisansı, işletmesini, program hizmetinin bir bölümünü asgari bir ay

---

<sup>264</sup> Sarmaşık, *a.g.e.*, s. 74.

<sup>265</sup> Öztürk, *a.g.t.*, s. 121- 122.

<sup>266</sup> Öksüz, *a.g.e.*, s. 56.

<sup>267</sup> [www.csa.fr](http://www.csa.fr) (20.09.2018)

süreliğine durdurabilir. Lisans verilme süresini bir yıldan daha az bir süreye indirebilir. Kuralların ihlal edilmesi, ceza gerektiren bir suç oluşturmuyorsa, lisansın durdurulmasının yanında gerekli ise para cezası da verebilir. Lisansı geri çekebilir.<sup>268</sup> CSA, lisansı askıya alma dışındaki bütün durumlarda tarafların görüşlerini dinledikten sonra yaptırım uygular. Ayrıca korsan yayıncılık ya da lisans sözleşmesine uymama gibi ağır durumlarda, yayıncılara hapis cezası da verilebilir.<sup>269</sup>

### 3.2.1.3. CSA Üyelerinin Özellikleri

6 yıl için atanan konsey üyelerinin yeniden seçilme hakları bulunmamaktadır. Üyeler görevle bağdaşmayan bir iş ya da eylem yaptıkları takdirde Konsey üyelerinin üçte iki çoğunluğu ile görevden uzaklaştırılabilmektedir. CSA üyeleri görev süreleri boyunca, görev konuları ve karşılaştıkları sorunlarla ilgili olarak kamuoyuna açıklama yapmaktan kaçınmak zorundadır. Konsey üyelerinin çoğunluğunun medya, kültür ve eğitim alanlarında bilgi sahibi olmasına özen gösterilmelidir.<sup>270</sup>

Yasa koyucu CSA üyelerinden kendi görevleri gereğince elde etmiş oldukları bilgi ile ilgili mesleki gizlilik kurallarına uymalarını istemiştir. Üyelerin, yalnızca görev süresince değil aynı zamanda görev sürelerinin bitiminden itibaren belli süre için de “CSA’nın incelediği veya incelemekte olduğu veya sorumlulukları devam ettiği sürece incelemesi ihtimali olan konularla ilgili herhangi bir kamu görevi üstlenmekten kaçınmaları” gereklidir.<sup>271</sup> Bu nedenle üyelerin, görsel işitsel iletişim sektörünün tüm birimlerinde yani, film, basın yayın, reklam ve telekomünikasyon alanında faaliyet gösteren herhangi bir kuruluşun çalışanı ya da hissedarı olması yasaklanmıştır. Bu yükümlülüklerle

---

<sup>268</sup> Yalçın, *a.g.t.*, s. 72., Işık, Görsel- İşitsel İletişim Alanının Düzenlenmesinde Yeni Eğilimler ve RTÜK, s.202.

<sup>269</sup> Dilek Beybin Kejanlıoğlu, “Türkiye’de Yayıncılık Politikası: Ekonomik ve Sosyal Boyutlarıyla Türkiye’de Radyo ve Televizyon Yayıncılığı”, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Radyo Televizyon Sinema Anabilim Dalı, Doktora Tezi, 1998, s. 23.

<sup>270</sup> <http://www.csa.fr/es/El-CSA/El-Conseil-superieur-de-l-audiovisuel-CSA/El-Colegio> (20.09.2018)

<sup>271</sup> Şükrü Sim, “Avrupa Birliği Uyum Süresinde Türkiye’de Özel Televizyon Yayıncılığı ve RTÜK Olgusu”, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Radyo Televizyon Sinema Ana Bilim Dalı, Doktora Tezi, İstanbul, 2006, s. 42.

riayet etmeyen kurul üyesinin, üyelerin üçte iki çoğunluğunun kararıyla görevden alınması mümkündür.<sup>272</sup>

### **3.3. TÜRKİYE’DE RADYO VE TELEVİZYON ALANINDA DÜZENLEME VE DENETLEME**

Türkiye’de radyo ve televizyon alanında görevli Bağımsız İdari Otorite olan RTÜK’ün oluşum süreci ve teşkilat yapısına geçmeden önce, Türkiye’de radyo ve televizyon yayıncılık faaliyetinin gelişimi sürecini açıklamakta fayda vardır.

#### **3.3.1. Türkiye’de Radyo ve Televizyon Yayıncılığı**

Radyo ve televizyon birlikte ele alınmasına karşılık, doğuşları açısından aralarında 10-15 yıllık bir fark vardır. Radyonun sadece sese dayanan bir araç oluşu teknik buluş olarak daha erken bulunmasını sağlanmış; televizyon ise, radyonun ses unsurlarına görüntünün dâhil edilmesiyle daha sonra kamu yararına sunulan bir kitle iletişim aracı haline gelmiştir.<sup>273</sup> Yayın tarihleri bakımından aralarında var olan farklılıktan dolayı radyo ve televizyonun Türkiye’deki gelişimini ayrı ayrı incelemek gerekir.

Günümüz Türkiye’sindeki radyo ve televizyon yayıncılığının yapısına bakıldığında ikili bir sistemin varlığı görülmektedir. İlki, yayın tekelinin devlet elinde olduğu dönemde görülen ve halen varlığını sürdüren merkezi otoriteye bağımlı devlet yayıncılığı; ikincisi kapitalist toplumların radyo-televizyon sistemleriyle büyük benzerlikler gösteren ve oldukça kısa bir geçmişe sahip olan tecimsel radyo-televizyon yayıncılığıdır.<sup>274</sup> Bu bölümde radyo ve televizyon yayıncılığın gelişim süreci üzerinde durulmuş, yayıncılık alanında görevli otorite olan RTÜK’ün örgütsel yapısı açıklanmaya çalışılmıştır.

---

<sup>272</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068930>, (30 Eylül 1986 tarih ve 86-1067 numaralı İletişim Yasası, madde 4), (20.09.2018)

<sup>273</sup> Aysel Aziz, Radyo ve Televizyona Giriş, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No.460, s. 7. <http://kitaplar.ankara.edu.tr/dosyalar/pdf/108.pdf> (10.09.2018)

<sup>274</sup> Ayhan Oğuz Ünlüer, “3984 Sayılı Radyo Televizyon Yasası Üzerine Bir Değerlendirme ve Bazı Öneriler”, Selçuk İletişim Dergisi, c.1, S.3, Konya 2000, s.18

### 3.3.1.1. Radyo Yayıncılığının Gelişimi

Radyonun ilk kez iletişim aracı olarak kullanılması önce gemiden gemiye, sonraları ise gemiden karaya olmuştur. Daha sonraları bu teknik buluş çeşitli haberleşmelerde kullanılmaya başlanmıştır. Dünyada devamlı yayın yapan ilk radyo vericisi 2 Kasım 1920’de Amerika Birleşik Devletleri’nde çalışmaya başlamıştır. Yayınlarını akşam saatlerinde yapan bu ilk radyo istasyonu 2 yıldan fazla bir süre haber, müzik, spora yer veren programlar yayınlamıştır. 1921’de ABD’de düzenli yayın yapan istasyonların sayısı 4’e 1922 Mayıs’ında hızla artarak 29’a yükselmiş, aynı yıl aralık ayında ise bu sayı 392’ye ulaşmıştır. Diğer ülkelerde de düzenli yayınlar gecikmemiş, 1922 yılında İngiltere’de, Fransa’da Sovyetler Birliği’nde, 1923 yılında ise Almanya’da radyo yayınları başlamıştır.<sup>275</sup>

Türkiye’de ise 1927 yılında Ankara ve İstanbul’da kurulan beşer kilowattlık iki istasyonla bu alanla ilk adım atılmıştır.<sup>276</sup> Söz konusu verici istasyonlar henüz tamamlanmadan yayın yapacak şirketin belirlenmesi için de çalışmalar başlatılmıştır. Bu amaçla İş Bankası, Anadolu Ajansı ve bazı girişimcilerin katılımıyla kurulan, tamamı ulusal bir girişim olan “Telsiz Telefon Türk Anonim Şirketi” (TTTAŞ) adlı şirkete, imzalanan sözleşme kapsamında 10 yıllık yayın hakkı verilmiştir.<sup>277</sup> TTTAŞ’ın çalışması sonucu ilk radyo yayını İstanbul’da 6 Mayıs 1927’de, Ankara’da Kasım 1927’de faaliyete geçmiştir. Böylece Türkiye’de ilk radyo yayıncılığı birçok ülkede olduğu gibi özel girişim elinde başlamıştır.

1930’lu yılların ekonomi politikası gereği, özel sektör devlet tarafından teşvik edilmiş, çeşitli alanlarda devlet eliyle kurulan tekeller özel sektöre devredilmek suretiyle yatırımlar için gerekli alt yapı devlet eliyle sağlamıştır. Bu sebeple görünürde özel bir

---

<sup>275</sup> Aziz, Radyo ve Televizyona Giriş, s.9-10.

<sup>276</sup> Oya Tokgöz, *Türkiye ve Ortadoğu Ülkelerinde Radyo-Televizyon Sistemleri*, Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1972, s. 61.

<sup>277</sup> Uygur Kocabaşoğlu, *Şirket Telsizinden Devlet Radyosuna*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1980 s. 9-12

teşebbüs olan Telsiz telefon Türk Anonim Şirketi, kuruluşundan 1936 yılına kadar devletin güdümünde faaliyet göstermiştir.<sup>278</sup>

Radyo yayınlarının TTTAŞ tarafından gerçekleştirildiği 10 yıllık süre içinde, Atatürk devrimlerin halka benimsetilmesi açısından “Milli İktisat ve Tasarruf” ve “Türk Dili” alanında önemli işlevler yerine getirilmiştir. Radyo yayıncılığının ilk yıllarında gerek Ankara gerekse İstanbul radyolarında ağırlıklı olarak müzik yayınlarına yer verilmiştir. Söz yayınları doğaçlama gerçekleştiği için içerikleri hakkında yeterli bilgi bulunmamaktadır. İlk naklen radyo yayını da Atatürk’ün isteği ile, 1932 yılında Ayasofya Camii’nde okunan mevlidi yayınlanması ile gerçekleştirilmiş, bu yayın sebebi ile Bağdat, Şam, Tunus ve İskeçe’den tebrik telgrafları gelmiştir.<sup>279</sup>

Radyonun Türkiye’de yeni gelişiyor olması, radyo alıcılarının pahalılığı nedeniyle abone sayısının son derece az olması şirketin mali bunalımlar yaşamasına neden olmuştur. Devletin tüm desteğine rağmen şirket, gelirlerini arttıramamıştır. Mali sorunlar, radyo yayınlarının içerik ve kalitesine yansıdığı için söz konusu yayın programları beklentileri karşılamada yetersiz kalmıştır.<sup>280</sup> 1933 yılında bu araçların yönetimlerinin devletleştirilmesi için çalışmalar başlatılmıştır. 1936 yılında radyo yayınların yönetiminin bir devlet kuruluşu olan PTT’ye devredilmiştir.<sup>281</sup>

Radyo örgütünü yönetme ve yayın yapma görevi verilen PTT, ilk radyo yayını 1936 yılının eylül ayında yapmıştır. Bu dönemde sosyal ve siyasi hedeflerine paralel olarak eğitici programlara ağırlık verilmiştir. Programların düzenlenmesi sorumluluğu ise Milli Eğitim ve İşleri Bakanlığı’na bırakılmıştır. 1940’lı yıllarda radyolarda ilk defa “Milli kahramanlık Menkıbeleri”, “Yurt Bilgisi ve Sevgisi” gibi programlar yapılarak özellikle II. Dünya savaşının yaklaştığı günlerde toplumda birlik, bütünlük, ulus bilinci kavramları aşılarmaya çalışılmıştır.<sup>282</sup> PTT, İşleri Bakanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığı gibi üç ayrı otoritenin eline gelişmeyen radyonun, tek elden ve daha sıkı bir denetim altında tutulması,

<sup>278</sup> Öztekin, “Radyo ve Televizyon Alanının Düzenlenmesi ve Denetlenmesinde Yeni Eğilimler ve Yönelimler”, s. 97.

<sup>279</sup> Ahmet Akalın, “Radyo ve Televizyon Teknolojilerindeki Gelişmelerin Hukuki Düzenlemelere Etkisi, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu”, Uzmanlık Tezi, Ankara, Ekim/2011, s.15-16.

<sup>280</sup> Öztekin, “Radyo ve Televizyon Alanının Düzenlenmesi ve Denetlenmesinde Yeni Eğilimler ve Yönelimler”, s. 98.

<sup>281</sup> Aysel Aziz, *Radyo ve Televizyonla Eğitim*, Ankara Üniversitesi Eğitim Fakültesi Yayını, Ankara, 1982, s. 80

<sup>282</sup> Özden Cankaya, *Dünden Bugüne Radyo Televizyon*, Beta Yayın Dağıtım, İstanbul 1997, s.6-7

radio yayın hizmetlerinin uyum içinde yürütülmesi amacıyla yeni bir yapılanmaya gidilmiştir. 1940 yılında çıkarılan 3837 sayılı kanunla, radio yayıncılığı yapma görevi bir devlet hizmeti olarak Matbuat Umum Müdürlüğü'ne verilmiştir.<sup>283</sup> II. Dünya Savaşı döneminde radyoyu daha etkin hale getirmek ve çalışma alanlarını genişletmek için 1943 yılında 4475 sayılı kanunla Matbuat Umum Müdürlüğü, Basın ve Yayın Umum Müdürlüğü olarak yeniden yapılandırılmıştır.<sup>284</sup> 1949 yılında çıkarılan 5392 sayılı Basın-Yayın ve Turizm Genel Müdürlüğü Kanunu ile Basın ve Yayın Umum Müdürlüğü bir kez daha isim değiştirerek Basın-Yayın ve Turizm Genel Müdürlüğü ismiyle yeniden örgütlenmiştir.<sup>285</sup>

Türk Radyo ve Yayıncılığı gerek ticari girişim elindeyken gerekse devlet tekelindeyken tek parti iktidarının müdahale ve yönlendirmelerinden kurtulamamış, iktidarın sesi olarak faaliyet göstermiştir. Muhalefetteyken radyonun tarafsız yayın yapması gerektiğini savunan Demokrat Parti, iktidara geldikten sonra radyoyu propaganda aracı olarak kullanmaya devam etmiştir. Yaşanan siyasi çekişmelerin yanında savaş döneminin toplum üzerindeki baskısı, ülkedeki bazı etnik grupların merkezi otoriteye başkaldırışı, yaşanan, ekonomik sıkıntılar gibi bir takım olaylar radyoculuğun gelişmesini büyük ölçüde engellemiştir. Bu yönüyle 1960'lara kadar Türk radyoculuğu verimsiz, çoğu tutarsız işlerin yer aldığı bir dönem olarak anılmaktadır.<sup>286</sup>

27 Mayıs 1960 tarihinde Türk siyasi tarihinin en önemli olaylarından biri olan askeri bir darbe gerçekleşmiştir. Askeri darbenin hemen ardından yeni bir anayasa hazırlıkları başlamıştır. 1961 yılında yürürlüğe giren yeni Anayasa, radio yayıncılığının yeniden düzenlenmesi açısından bir dönüm noktasıdır. Radyoların partizan tutumu ve partizan yayın vasıtası haline getirilmesini önlemek amacıyla radio ve televizyon yayıncılığı ilk kez Anayasa'da yer almış ve anayasal güvence altına alınmıştır. Anayasanın 121. maddesine göre radio ve televizyon yayın idaresinin, özerk kamu tüzel kişiliği halinde, kanunla düzenleneceği belirtilmiştir.

---

<sup>283</sup> Hamza Çakır, *Tüm Yönleriyle Radyo*, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2005, s.28

<sup>284</sup> Çakır, *Tüm Yönleriyle Radyo*, s.30

<sup>285</sup> Ali Nihat Yazıcı, *Kamu Yayın Kurumları ve Yeniden Yapılanma*, TRT Eğitim Dairesi Başkanlığı, Ankara 1999, s.34

<sup>286</sup> Çakır, *Tüm Yönleriyle Radyo*, s.35

**Madde 121:** Radyo ve televizyon istasyonlarının idaresi, özerk kamu tüzel kişiliği halinde, kanunla düzenlenir.

Her türlü radyo ve televizyon yayımları tarafsızlık esasına göre yapılır.

Radyo ve televizyon idaresi, kültür ve eğitime yardımcılık görevinin gerektirdiği yetkilere sahip kılınır.

Devlet tarafından kurulan veya Devletten yardım alan haber ajanslarının tarafsızlığı esastır.

Söz konusu maddeye dayanılarak radyo ve televizyon yayınlarını yasal bir zemine oturtmak amacıyla 1963 tarih ve 359 sayılı TRT Kanunu ile radyo ve televizyon yayınlarından sorumlu TRT (Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu) kurulmuştur. Böylece radyo ve televizyon yayıncılığında özerklik dönemi başlamıştır.

Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu'nun kuruluşundan daha önce, ilk kez Türk Telsiz Telefon A.Ş.'ye bağlı olarak gerçekleştirilen radyo yayınları 1964 tarihinde TRT çatısı altında toplanmıştır. TRT bünyesinde devam eden radyo yayınları, vericilerin güçlendirilmesi ile daha geniş kitlelere ve alana ulaşmıştır. 1974 yılında, TRT'nin merkez ve bölge radyolarının birleştirilmesiyle TRT-1, TRT-2 ve TRT-3 radyo yayınları oluşturulmuştur.<sup>287</sup>

TRT, elindeki sınırlı olanaklara rağmen, radyo yayın saatlerini arttırmaya çalışmış, 1964'te 128 saat olan radyo yayın süresi, 1969'da 226 saate yükseltilmiştir. Ayrıca 1967'de bütün Doğu Anadolu'yu kapsayan Erzurum Radyosunun yayına başlamasıyla birlikte ülkenin alan olarak yüzde 62'si radyo dinleyebilme imkânına kavuşmuştur. Ancak 1968'de televizyonun deneme yayınlarına başlamasıyla, radyo ikinci planda gelişme göstermiştir.<sup>288</sup> Ülkede yaşanan ideolojik farklılıkların toplumsal açıdan gerginlik yaratmaya başlaması, siyasi ve toplumsal olayların TRT ekranlarına yansması, TRT'ye verilen özerkliğin sorgulanmasına neden olmuştur. İkinci kez 12 Mart 1971 tarihinde yaşanan askeri

---

<sup>287</sup> <http://www.trt.net.tr/kurumsal/Tarihce.aspx> (10.09.2018)

<sup>288</sup> Ayhan Dinç – Özden Cankaya – Nail Ekinci, *İstanbul Radyosu - Anılar, Yaşantılar*, Yapı ve Kredi Yayıncılık, İstanbul, 2000, s. 26.

müdahale sonrasında anayasa değişikliği gerçekleşmiştir.<sup>289</sup> 20.9.1971 tarih ve 1488 sayılı Kanunla aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.<sup>290</sup>

MADDE 121.- Radyo ve televizyon istasyonları, ancak Devlet eliyle kurulur ve idareleri tarafsız bir kamu tüzel kişiliği halinde kanunla düzenlenir. Kanun, yönetim ve denetimde ve yönetim organlarının kuruluşundan tarafsızlık ilkesini bozacak hükümler koyamaz.

Her türlü radyo ve televizyon yayımları, tarafsızlık esaslarına göre yapılır.

Haber ve programların seçilmesinde, işlenmesinde ve sunulmasında ve kültür ve eğitime yardımcılık görevinin yerine getirilmesinde Devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğünün, insan haklarına dayanan millî, demokratik, lâik ve sosyal Cumhuriyetin, millî güvenliğin ve genel ahlâkın gereklerine uyulması, haberlerin doğruluğunun sağlanması esasları ile organların seçimi, yetki, görev ve sorumlulukları kanunla düzenlenir.  
Devlet tarafından kurulan veya Devletten malî yardım alan haber ajanslarının tarafsızlığı esastır.

Yapılan bu değişiklik TRT'yi düzenleyen 359 sayılı yasada da değişikliği zorunlu hale getirmiştir. Bu kapsamda TRT'nin görev, yetki ve yayın esaslarını, örgütsel yapısını belirleyen maddeler değiştirilmiştir. 12 Eylül 1980 tarihinde Türkiye üçüncü bir askeri darbe yaşamıştır. 1960 müdahalesinde olduğu gibi anayasa değişikliği tekrar gündeme gelmiştir. 1982'de yapılan halk oylamasıyla kabul edilen yeni Anayasa'da yayıncılıkla ilgili 133. madde, bir önceki anayasadaki 121. maddenin yerini almıştır.

MADDE 133. — Radyo ve televizyon istasyonları, ancak Devlet eli ile kurulur ve idareleri tarafsız bir kamu tüzel kişiliği halinde düzenlenir.

Kanun; Türk Devletinin varlık ve bağımsızlığını, ülkenin ve milletin bölünmez bütünlüğünü, toplumun huzurunu, genel ahlakı ve Anayasanın 2'nci maddesinde belirtilen Cumhuriyetin temel niteliklerini koruyacak tarzda yayın yapmasını düzenler ve kurumun yönetim ve denetiminde, yönetim organlarının oluşturulmasında ve her türlü radyo ve televizyon yayınlarında tarafsızlık ilkesini gözetir.

---

<sup>289</sup> Dinç – Cankaya – Ekinci, *a.g.e.*, s. 28.

<sup>290</sup> <http://www.anayasa.gen.tr/1961ay.htm> (10.09.2018)

Haber ve programların seçilmesi, işlenmesi, sunulması ve millî kültür ve eğitime yardımcılık görevinin yerine getirilmesi, haberlerin doğruluğunun sağlanması esasları, organların seçimi, görev, yetki ve sorumlulukları kanunla düzenlenir.

Yukarıdaki ikinci fıkra hükümleri, kamu iktisadî teşebbüsü niteliği taşıyan veya Devlet yahut diğer kamu tüzelkişilerinden malî yardım gören haber ajansları hakkında da uygulanır.

Anayasa'nın 133. maddesine dayanılarak, 2954 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon Kanunu kabul edilmiştir. 359 sayılı yasanın yerine hazırlanan bu kanun ile ilk defa Radyo ve Televizyon Yüksek Kurulu oluşturulmuştur. O dönemde TRT'den başka yayın kurumu olmamasına karşın yurt içinden yapılacak tüm radyo ve televizyon yayınları ile diğer tüm elektronik yayınların gözetim, denetim ve değerlendirmesi bu kurula verilmiştir.<sup>291</sup> TRT tekelinin halkın haber alma özgürlüğünü sınırladığını düşünen çevrelerin artan baskısı bu konuda yasal düzenlemenin yapılması kaçınılmaz hale gelmiştir. Nihayet 1993 yılında 3913 sayılı kanun ile Anayasa'nın 133. maddesi değiştirilmiştir. Söz konusu değişiklikle “radyo istasyonu kurmak ve işletmek kanunla düzenlenecek şartlar çerçevesinde serbesttir” denilerek yayıncılıkta devlet tekeli ortadan kaldırılmış ve devlet elindeki radyo ve televizyon kurumuna gibi yeniden “özerklik” verilmiştir. Anayasaya aykırı yayıncılık yapan özel radyo ve televizyonlar bu değişiklikle birlikte anayasal geçerlilik kazanabilmiştir. İzleyen dönemlerde yeni radyo ve televizyon alanını düzenlemek amacıyla “3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun” hazırlanmış ve 20 Nisan 1994'te yürürlüğe girmiştir. Yasa büyük oranda Türkiye'nin 1992 yılında imzaladığı ve 1993 yılında da onayladığı Avrupa Sınırötesi Televizyon Sözleşmesi model alınarak hazırlanmıştır. Özel radyo ve televizyonların uyması gereken idari, mali ve teknik esasları belirleyen yasa, aynı zamanda RTYK'nın görevine son vererek, radyo ve televizyon alanını düzenlemek ve denetlemek üzere yeni bir kurum olan Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun oluşturulmasını öngörmüştür.<sup>292</sup>

---

<sup>291</sup> Aysel Aziz, Elektronik Yayıncılıkta Temel Bilgiler, Ankara Üniversitesi İletişim Fakültesi Yayınları, Ankara, 1996, s.153

<sup>292</sup> Aziz, “3984 Sayılı Radyo ve Televizyon Yasası”, Ankara Üniversitesi İletişim Fakültesi, Ankara, 1994, s.30-31

### 3.3.1.2. Televizyon Yayıncılığının Gelişimi

Televizyonun kitle iletişim aracı olarak kullanılmaya başlaması her ne kadar radyodan 15-20 yıl kadar sonra olmuşsa da bu konuda yapılmış olan çalışmalar daha eski tarihe dayanmaktadır. Televizyonun görüntüsel niteliğinden dolayı daha karmaşık bir tekniğe sahip oluşu, buluşların radyoya göre daha yavaş gelişmesine neden olmuştur. Elektronik tarama tekniğini kullanarak yapılan ilk düzenli televizyon yayını İngiltere’de başlamıştır. II. Dünya savaşı sebebiyle ara verilen yayınlar daha sonraları gerek kapsama alanı, gerek izleyici sayısı ve programların niteliği bakımından büyük gelişme göstererek yeniden başlamıştır. İngiltere’den sonra sırasıyla ABD ve Sovyetler Birliği, düzenli televizyon yayınlarını başlatan ülkeler olmuştur. Almanya ve Fransa da televizyon yayınının öncüleri arasındadır. 1938 de her iki ülke deneme yayınlarına başlamıştır.<sup>293</sup> Türkiye’de ise ilk televizyon yayın çalışmaları, İstanbul Teknik Üniversitesi bünyesinde Yüksek Frekans Teknik Bilim dalı öğrencilerine uygulamalı eğitim vermek amacıyla başlatılmıştır. Bu girişimle düzenli yayın düşüncesi değil, sadece sistemin kurulması hedeflenmiştir.<sup>294</sup> 1968 yılında yaşanan öğrenci olaylarının yapılan yayınlara engel olması sebebiyle İTÜ, yayınlarını, TRT yayınlarının başladığı 1968 yılından iki yıl sonraya kadar sürebilmiştir. Sonrasında ise sahip olduğu teknik donanım ve alt yapıyı TRT’ye devretmiştir.<sup>295</sup> Televizyon yayıncılığının tarihi her ne kadar 1954 yılında İTÜ’nün eğitim amaçlı yayınlarına kadar dayandırılrsa da gerçek anlamda televizyon yayını 1968 yılında TRT tarafından Ankara’da yapılmıştır.<sup>296</sup>

1968–1969 yılları, TRT’nin televizyon yayınları açısından deneme yayınları olarak kabul edilmektedir. Altyapı yetersizliği, teknik imkânsızlıklar ve uzman kadroların sınırlı olması gibi sebepler TRT’yi zor koşullarda yayın yapmaya mahkûm bırakmıştır. Buna rağmen 1968 yayın yılında Ankara Televizyonu toplam 453 saat 56 dakika yayın yapabilmektedir. Günlük yayın program akışı incelendiğinde yerli yapımların ağırlıkta olduğu,

<sup>293</sup> Aziz, Radyo ve Televizyona Giriş, s.11-15. <http://kitaplar.ankara.edu.tr/dosyalar/pdf/108.pdf> (10.09.2018)

<sup>294</sup> Hülya Yengin, Ekranın Büyüsü, Batıda Değişen Televizyon Yayıncılığının Boyutları ve Türkiye’de Özel Televizyonları, Der Yayınları, İstanbul, 1994, s. 67.

<sup>295</sup> Şermin Tekinalp, “Camera Obscura’dan Synopticon’a Radyo ve Televizyon”, Der Yayınları, İstanbul, 2003, s. 240.

<sup>296</sup> Beybin Kejanlıoğlu, “Türkiye’de Radyo ve Televizyon Yayıncılığı Siyasası”, Habercinin El Kitabı Dizisi: Radyo ve Radyoculuk (Der.: Sevdâ Alankuş), IPS İletişim Vakfı Yayınları, İstanbul 2003, s.151

programların amatör bir ruhla hazırladığı bir dönem olarak göze çarpmaktadır. Bu iki yıllık deneme yayınları, daha sonraki yıllarda TRT'nin teknik ve içerik açısından gelişmesini sağlamıştır.<sup>297</sup> Yayınların içerikleri incelendiğinde, televizyon yayınlarının başladığı ilk dönemlerde bir kültür ve eğitim aracı olarak değerlendirildiği ve içeriğinin bu mantıkla hazırlandığı görülmektedir. Bu anlayışın temelinde kitle iletişim aracı olarak televizyonun gelişmekte olan Türkiye'de gerek halk gerekse yayıncılar tarafından gelişme aracı olarak kabul edilmesi yatmaktadır.<sup>298</sup>

13 Mart 1970 tarihinde TRT Yönetim Kurulu televizyon şebekesinin yaygınlaştırılması için ülke çapında fizibilite çalışmalarının başlatılmasını kararlaştırmıştır. Bu arada İTÜ ile işbirliği yapılarak 30 Ağustos 1971 İstanbul'dan Ankara bağlantılı yayına başlanmıştır. Daha sonra bu yayın şebekesine İzmir de dâhil edilmiştir.<sup>299</sup>

Televizyon yayıncılığının başladığı tarihte dünyanın birçok ülkesinde renkli televizyon yayıncılığı bulunmasına rağmen Türkiye, renkli yayına ancak 1984 yılında geçebilmiştir. Bu dönem Avrupa Televizyon şirketleri, ucuz imal ettikleri ve artık kullanılmayan siyah-beyaz televizyon teknolojisini uzunca bir süre Türkiye'ye pahalı satmalarını sağlayacak ortam elde etmiştir. Televizyonun ülkemize siyah-beyaz teknoloji ile girmesi, gelişmiş batı ülkelerinin stoklarını eritmeye ve onları kazandırmaya yaramıştır. İlerleyen yıllarda renkli teknolojiye geçilmesinin kaçınılmaz olması ülke ekonomisi açısından boşa harcanan pahalı bir yatırım olmuştur.<sup>300</sup> Hızla gelişen uydu teknolojisinin dünyada iletişim alanına getirdiği yenilikler Türkiye'yi de etkisi altına alarak bazı çalışmaların yapılmasına ve neticesinde önemli ve köklü bir değişimlere sebep olmuştur. İlk olarak yayıncılıkta uydu teknolojisinden yararlanılması beşinci 5 yıllık kalkınma planında hedef olarak belirlenmiştir. Türkiye bu çalışmalar kapsamında uluslararası uydu işletme kuruluşları olan İntelsat ve Eutelsat'a üye olmuş, PTT'nin sorumluluğunda Ankara Gölbaşı yer istasyonu vasıtasıyla uydu yayıncılığına ilk adım atılmıştır. 21 Mart 1984

---

<sup>297</sup> Sim, *a.g.t.*, s. 71.

<sup>298</sup> Tekinalp, *a.g.e.*, s. 242

<sup>299</sup> Akalın, *a.g.t.*, s.17-18.

<sup>300</sup> Cankaya, *a.g.e.*,s. 34.

tarikhinde Ankara Gölbaşı Yer İstasyonundan Atlantik üzerinde bulunan İntelsat uydusu ile yurt dışına ilk televizyon yayını yapılmıştır.<sup>301</sup>

Uydu teknolojisi alanında ilk türk uydusu TÜRKSAT ile ilgili PTT Genel Müdürlüğü bünyesinde yürütülen çalışmalar neticesinde TÜRKSAT 1A uydusu 1994 yılında fırlatılmaya hazır hale getirilmiş, fakat rokette meydana gelen teknik sebepten dolayı düşmüştür. Aynı yıl TÜRKSAT 1B uydusu uzaya fırlatılmıştır. Bu uydu sayesinde TRT televizyon kanallarının hem Türkiye’de yaygınlaşması hem de Asya ve Avrupa ülkelerine ulaştırılması sağlanmıştır. 1996 yılında ise TÜRKSAT 1C fırlatılmıştır. Daha geniş kapsama alanına sahip olması gerekçesiyle TRT ve özel kanallara ait televizyon yayınları bu uyduya aktarılmıştır.

1980’lerde pek çok verici ve aktarıcının hizmete girmesi ile televizyon yayınları ülke çapında izlenir hale gelmiştir. 6 Ekim 1986 da ikinci kanal (TV-2) yayına başlamıştır. 28 Şubat 1990 tarihinden itibaren ilk kez uydu teknolojisi kullanılarak TV-INT kanalı, 2 Ekim 1990 tarihinde TRT-3 televizyonu, aynı tarihte 22 ili kapsayan GAP-TV yayına başlamıştır. 30 Temmuz 1990 tarihinde eğitim kanalı olarak TRT-4 yayına geçmiştir. Bu dönemde TRT’nin televizyon yayını, 5’i yurt içi ve 1’i yurt dışı olmak üzere 6 kanala ulaşmıştır.<sup>302</sup>

TRT tekelinin anayasal olarak devam ettiği bu dönemde yabancı televizyon yayınlarının kablolu tv vasıtasıyla evlere ulaştırılması hatta bazı belediyelerin çanak antenler yoluyla yabancı yayınların bizzat halka ulaştırma girişimi TRT’nin yayın tekeli tehlikeye sokmuştur.<sup>303</sup> Dönemin Cumhurbaşkanı Turgut Özal’ın 1990 yılında ABD gezisi sırasında yaptığı bir açıklamada, yurt dışından Türkiye’ye yapılacak Türkçe televizyon yayınlarının yasal bir sakıncası olmadığını düşündüğünü, dış ülkelere kanal kiralayanların Türkiye’ye yayın yapabileceği ifade etmiştir.<sup>304</sup> Bu açıklamanın ardından aralarında Cumhurbaşkanı Turgut Özal’ın oğlu Ahmet Özal’ın ortağı olduğu “Magic Box

---

<sup>301</sup> Nurdoğan Rigel, Elektronik Rönesans, Der Yayınları, İstanbul: 1991, s. 156

<sup>302</sup> Akalın, *a.g.t.*, s.18.

<sup>303</sup> Aysel Aziz, Türkiye’de Televizyon Yayıncılığının 30 Yılı, TRT Yayınları, Ankara, 1999, s.100-102.

<sup>304</sup> Yengin, *a.g.e.* s. 116.

Incorporated” şirketi Türkiye’ye yönelik televizyon yayını yapmak için Eutelsat’tan 2 kanal kiralamıştır.<sup>305</sup> 1 Mart 1990 tarihinden itibaren Eutelsat F5 uydusundan test sinyalleri yayınlamaya başlayan “Magic Box Star 1” televizyonunun 7 Mayıs 1990 tarihinde 5 saat yayın yapmaya başlamasıyla<sup>306</sup> fiili olarak TRT’nin ülkemizdeki yayıncılık tekeline son verilmiştir. Böylece, anayasadaki boşluktan yararlanmak suretiyle kurulan, inşaat ve bankacılık sektöründen finanse edilen ve en önemlisi Cumhurbaşkanı’nın oğlunun da ortak olduğu Türkiye’nin ilk özel televizyonu yayın hayatına başlamıştır.<sup>307</sup>

Star 1 kanalının uydu kanalıyla Türkiye’ye yönelik bu yayını, Anayasa’nın 133. maddesine ve 2954 sayılı TRT Kanunu’na aykırı olduğu gerekçesiyle Türkiye’de dar bir çevrede tepki ile karşılanırken, devletin başından başlayarak siyasal iktidar ve diğer siyasal partiler, çeşitli kurum ve kuruluşlar ile halk tarafından olumlu karşılanmıştır. Hatta bu girişim, Anayasa’ya aykırı olmadığı, tıpkı CNN gibi uydu aracılığıyla yapılan bir yayın olduğu şeklinde açıklamalarla teşvik bile edilmiştir.<sup>308</sup> Toplumun özel yayıncılığa duyduğu bu ilgi, başka girişimcileri de harekete geçirmiştir. Türkiye’de birbiri ardına özel televizyon kuruluşları kurulmaya başlanmıştır. Star 1’i, Teleon, Show, Cine 5, ATV, Kanal D, Kanal 6, HBB, TGRT, Kanal 7, NTV, CNN takip etmiştir.

### 3.3.2. Düzenleme ve Denetleme Olarak RTÜK

Radyo ve televizyon yayıncılığı, ülkemizde uzunca bir süre devlet tekeline faaliyet göstermiştir. Bu durum 1982 Anayasası 133’üncü maddesinde “*Radyo ve televizyon idareleri ancak devlet eliyle kurulur ve idareleri tarafsız bir kamu tüzel kişiliği halinde düzenlenir*” ifadesiyle hüküm altına alınmıştır. Ancak, gelişen teknolojinin sunduğu imkânlar sayesinde çok sayıda radyo ve televizyon, yayın faaliyetinde bulunmaya başlamıştır. Gerekli yasal düzenlemelerin, radyo ve televizyon yayıncılığında yaşanan gelişmelerin gerisinde kalması sebebi ile radyo ve televizyonlar belli bir dönem korsan

---

<sup>305</sup> Sim, *a.g.t.*, s. 94.

<sup>306</sup> İlk Hedef 5 Milyon İzleyici, Cumhuriyet Gazetesi, 10 Mayıs 1990, s. 5

<sup>307</sup> Yengin, *a.g.e.* s. 117.

<sup>308</sup> Aziz, Elektronik Yayıncılıkta Temel Bilgiler, s.156.

olarak yayın yapmak zorunda kalmıştır. Yasama organı bu fiili durumu hukuki bir zemine dayandırmak amacıyla 1993 yılında, 1982 Anayasası'nın 133'üncü maddesinde değişikliğe giderek radyo ve televizyon yayınlarını kanunla düzenlenecek şartlar çerçevesinde serbest bırakmıştır. Söz konusu değişiklikten belli süre önce faaliyetlerine son verilen radyo ve televizyon kanalları bu değişiklikle birlikte tekrar yayın faaliyetlerine devam edebilmişlerdir. Yayıncılık alanında tekel olma özelliğini kaybeden devlet, radyo ve televizyon yayınlarının denetimsiz olduğu dönemde yaşanan sorunların tekrar yaşanmaması amacıyla gerekli tedbirleri almıştır. Radyo ve televizyon yayınlarını düzenlemek amacıyla 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun, TBMM tarafından 13.04.1994 tarihinde kabul edilmiş ve 20.04.1994 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu yasa ile aynı zamanda yayınların denetimini sağlamak amacıyla Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) oluşturulmuştur.

RTÜK'e üye seçimi şu ifadelerle hüküm altına alınmıştır.<sup>309</sup>

Madde 6 – Üst Kurul, basın, yayın, iletişim ve teknolojisi, kültür, din, eğitim, hukuk alanlarında birikimi olanlardan ve yükseköğretim görmüş, Devlet memuru olma niteliğine sahip, beşi iktidar partisi veya partilerinin, dördü muhalefet partilerinin göstereceği adaylar arasından Türkiye Büyük Millet Meclisince seçilen dokuz üyeden oluşur.

Seçim için, iktidar partisi veya partileri on, muhalefet partileri sekiz aday gösterirler. Adayların belirlenmesinde, siyasi partilerin Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanındaki temsil oranları esas alınır. Ancak, Türkiye Büyük Millet Meclisinde yapılacak seçimlerde kime oy kullanılacağına dair görüşme yapılamaz ve karar alınmaz.

Adaylar, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığınca Resmî Gazetede itan edilir. İlandan en geç on gün sonra gizli oyla seçim yapılır. İktidar ve muhalefet partileri tarafından gösterilen adaylar için ayrı ayrı listeler halinde, birleşik oy pusulası düzenlenir. Adayların adlarının karşısındaki özel yer işaretlenmek suretiyle oy kullanılır.

İktidar ve muhalefet kontenjanlarından Üst Kurula seçilecek üyelerin tamsayısından az veya fazla verilen oylar geçersiz sayılır. Seçimde, iktidar partisi veya partileri kontenjanından en çok oyu alan beş aday ile muhalefet partileri kontenjanından en çok oyu alan dört aday seçilmiş olur. Seçim sonucu Resmî Gazetede yayımlanır.

---

<sup>309</sup><http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21911.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21911.pdf>, (10.11.2018)

3984 sayılı Kanunun 6 ncı maddesi 15.5.2002 tarihli ve 4756 sayılı Kanunun 3 üncü maddesiyle değiştirilerek, Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun oluşumu, üyelerin seçimi ve görev süreleri yeniden belirlenmiştir.<sup>310</sup>

**MADDE 3.** – 3984 sayılı Kanunun 6 ncı maddesi başlığı ile birlikte aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Üst Kurulun seçimi ve görev süresi

Madde 6. – Üst Kurul, en az dört yıllık yükseköğrenim görmüş, meslekleriyle ilgili konularda kamu veya özel kuruluşlarda en az on yıl görev yapmış, meslekî açıdan yeterli bilgiye, deneyime ve Devlet memuru olma niteliğine sahip, otuz yaşını doldurmuş kişiler arasından;

a) Siyasî parti gruplarınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı oluşum formülüne göre belirlenecek kontenjan doğrultusunda gösterilecek ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunca seçilecek beş,

b) Yükseköğretim Kurumu Genel Kurulunun, Kurul üyesi olmayan elektrik-elektronik, iletişim, kültür-sanat ve basın-yayın dallarından göstereceği dört aday arasından Bakanlar Kurulunca seçilecek iki,

c) En çok sarı basın kartı sahibi üyesi bulunan iki gazeteciler cemiyeti ile Basın Konseyinin ortaklaşa göstereceği iki aday arasından Bakanlar Kurulunca seçilecek bir,

d) Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin kamu görevlileri arasından göstereceği iki aday arasından Bakanlar Kurulunca seçilecek bir,

Kişiden olmak üzere 9 üyeden oluşur.

Üst Kurulun üyelerinin seçimine ilişkin Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu kararı ile Bakanlar Kurulu kararı Resmî Gazetede yayımlanır.

Ancak, Anayasa Mahkemesi, 3984 sayılı Kanunun 6 ncı maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi 21.9.2004 tarihli ve E.2002/100, K.2004/109 sayılı Kararla iptal etmiştir. Bu nedenle Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun yeniden oluşturulması imkânsız hale gelmiştir.<sup>311</sup> İptal kararının ardından TBMM, 3984 sayılı yasanın üye seçimini belirleyen 6 maddesini değiştirmek üzere yeni bir yasa hazırlamış ve 5373 sayılı yeni yasa 24.06.2005 tarihinde kabul edilmiş, 05.07.2005 tarihinde resmi gazetede yayınlanmıştır. Söz konusu yasanın 1. maddesi şu şekildedir.

<sup>310</sup> <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4676.html> (10.11.2018)

<sup>311</sup> Anayasa Mahkemesi kararı için bkz. <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/c530662f-d0ce-40b3-b7ba-258cddb3076d?excludeGerekce=True&wordsOnly=False>, (10.11.2018)

**MADDE 1.** — 13.4.1994 tarihli ve 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanunun 6 ncı maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Madde 6. – Üst Kurul, en az dört yıllık yükseköğrenim görmüş, meslekleriyle ilgili konularda kamu veya özel kuruluşlarda en az on yıl görev yapmış, meslekî açıdan yeterli bilgiye, deneyime ve Devlet memuru olma niteliğine sahip, otuz yaşını doldurmuş kişiler arasından Türkiye Büyük Millet Meclisince seçilen dokuz üyeden oluşur.

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

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

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

Üst Kurul üyelerinin görev süresi altı yıldır. Üyelerin üçte biri iki yılda bir yenilenir. Üyelerin görev süresinin bitiminden iki ay önce; üyeliklerde herhangi bir sebeple boşalma olması halinde ise, boşalma tarihinden veya boşalma tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde ise tatilin bitiminden itibaren bir ay içinde aynı usulle seçim yapılır. Bu seçimlerde, boşalan üyeliklerin siyasî parti gruplarına dağılımı, ilk seçimde siyasî parti grupları kontenjanından seçilen üye sayısı ve siyasî parti gruplarının halihazırdaki oranı dikkate alınmak suretiyle yapılır. Üyeliklerdeki boşalma sebebiyle yapılan seçimlerde seçilen üyeler, yerine seçildikleri üyelerin görev süresini tamamlar.

Yasa değişikliğinin ardından 13 Temmuz 2005 tarihinde TBMM tarafından RTÜK üyelerinin seçimi yapılmış, iktidar partisi kontenjanından 6, muhalefet partisi kontenjanından ise 3 kişi kurul üyeliğine seçilmiştir. Siyasetle olan bu ilişki RTÜK ün tarafsızlığı ve özerkliği tartışmalarını yeniden gündeme getirmiştir.<sup>312</sup>

---

<sup>312</sup> Öztekin, “Radyo ve Televizyon Alanının Düzenlenmesi ve Denetlenmesinde Yeni Eğilimler ve Yönelimler”, s. 118.

RTÜK'ün kuruluşu, görev ve yetkileri ile üyelerinin nitelikleri, seçim usulleri ve görev süreleri ilk defa 3984 sayılı kanunla düzenlenmiştir. RTÜK hakkındaki son düzenleme Avrupa Birliği Görsel-İşitsel Medya Hizmetleri Yönergesi hükümleri esas alınarak hazırlanan 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluşu ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun'dur. Kanun, 15.02.2011 tarihinde TBMM'de kabul edilmiş, 03.03.2011 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Böylece ülkemizde radyo ve televizyon yayınlarının hukuki statüsü 2011 yılında çıkarılan 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun çerçevesinde şekillenmiştir.

Nisan 2017'de Türkiye'de, parlamenter hükümet sistemini değiştiren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini getiren Anayasa değişikliklerinin kabul edildiği bir referandum düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemine geçiş için Anayasa değişikliği ve referandumu ile başlayan süreç, 24 Haziran Cumhurbaşkanlığı ve milletvekili seçim sonuçlarının açıklanmasıyla birlikte Türkiye'de yeni sisteme dayalı döneme geçiş ile tamamlanmıştır. 20 Temmuz 2016 ila 18 Temmuz 2018 tarihleri arasında uygulanan olağanüstü hal döneminde yapılan değişikliklerin bir kısmı RTÜK'ün görev alanına ilişkin olup görev ve yetkisini genişletici niteliktedir. Söz konusu düzenlemeler aşağıda örnek olarak verilmiştir.

680 sayılı KHK'nın 58. Maddesinde getirilen düzenleme ile Türkiye'ye ait uydular üzerinden Türkiye'ye yönelik yayın yapan veya Türkiye'ye yönelik ticari iletişim yayınlarına yer veren yayın kuruluşları, Türkiye Cumhuriyeti Devletinin yargı yetkisi altında kabul edilmiştir. Bu kuruluşların Üst Kuruldan yayın lisansı alması zorunlu hale getirilmiştir.<sup>313</sup>

680 sayılı KHK'nın 19. Maddesinde getirilen düzenleme ile RTÜK, lisans başvurularına ilişkin olarak ilgili kurumların görüşü de alınmak suretiyle milli güvenlik, kamu düzeninin korunması ve kamu yararı gereklerinden kaynaklanan sebeplerle lisans taleplerini reddetme imkânına sahiptir. Ortakları ile yönetim kurulu başkan ve üyelerinin terör örgütleriyle irtibatı olduğu Millî İstihbarat Teşkilatı veya Emniyet Genel Müdürlüğü

---

<sup>313</sup> <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6112.pdf> (madde 7/4)

tarafından bildirilen medya hizmet sağlayıcı kuruluşların lisans başvuruları reddedilmektedir.<sup>314</sup>

690 sayılı KHK'nın 61. Maddesinde, RTÜK; yasaklara aykırı yayın yapan veya belirlenen yükümlülükleri yerine getirmeyen medya hizmet sağlayıcılarına ihlalin ağırlığı, yayının ortamı ve alanı göz önünde bulundurularak, idari para cezası uygulayabilmektedir.<sup>315</sup>

RTÜK'ün görev ve yetki alanını genişleten düzenlemelere bakıldığında "hakkaniyet ve değer yargıları ölçüsünde" yayın yapanların engellenmediğini ifade etmek mümkündür. Anayasanın 31. maddesi gereği; kişiler ve siyasi partiler, kamu tüzel kişilerinin elindeki basın dışı kitle haberleşme ve yayım araçlarından yararlanma hakkına sahiptir. Bu yararlanmanın şartları ve usulleri kanunla düzenlenmektedir. Kanun; millî güvenlik, kamu düzeni, genel ahlâk ve sağlığın korunması sebepleri dışında hiçbir sebeple halkın bu araçlarla haber almasını, düşünce ve kanaatlere ulaşmasını ve kamuoyunun serbestçe oluşmasını engelleyici kayıtlar koyamaz.

Olağanüstü hal döneminde yapılan düzenlemeler; RTÜK üye sayısı, üyelerinin göreve gelme usulüne ilişkin herhangi bir değişiklik getirmemiştir. Dokuz üyeden oluşan RTÜK üyelerin tamamı TBMM tarafından seçilmektedir. Başkanı ise Üst Kurul'un kendi üyeleri arasından yine Üst Kurul tarafından seçilmektedir. Yani Cumhurbaşkanının RTÜK'e üye seçme konusunda herhangi bir işlevi bulunmamaktadır. RTÜK, Hükümet ile olan ilişkilerini Cumhurbaşkanı veya görevlendireceği bir Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan aracılığıyla yürütmektedir.<sup>316</sup>

### 3.3.2.1. RTÜK'ün Oluşumu ve Teşkilat Yapısı

Ülkemizde özel radyo ve televizyon yayınları 1990 yılından itibaren herhangi bir yasal düzenlemeye tabi olmaksızın başlamıştır. 1993 yılında Anayasa değişikliği yapılarak radyo ve televizyon yayınları üzerindeki kamu tekeli ortadan kaldırılmış, özel radyo ve

<sup>314</sup> <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6112.pdf> (madde 19/2 ve 19/3)

<sup>315</sup> <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6112.pdf> (madde 32/2)

<sup>316</sup> <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6112.pdf> (6112 sayılı Kanun Madde 34/4)

televizyon yayınlarının yapılmasına olanak sağlanmıştır. Özel radyo ve televizyon yayınlarını düzenleyen Mülga 3984 Sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanunun 1994 yılında yürürlüğe girmesiyle, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu kurulmuştur.<sup>317</sup>

Mülga 3984 sayılı Kanun, özel yayıncılığın devlet tekeline rağmen fiilen başladığı ve yayıncılık deneyiminin henüz çok yeni olduğu 1994 yılında, Avrupa'daki mevzuat tercüme edilerek hazırlanmıştır. Düzenlemeden çok denetlemeye ağırlık veren bu kanun, on yedi yılda yaklaşık yirmi değişiklikle günün şartlarına uyarlanmaya çalışılmıştır. Ancak yayın teknolojisindeki hızlı değişim, Anayasa Mahkemesi iptalleri gibi temel nedenlerle yasal çerçevenin yeniden düzenlenmesine gerek duyulmuş, dört yıl süren çalışmalar sonucunda yeni bir kanun tasarısı hazırlanmıştır. Kanun tasarısı 15 Şubat 2011 tarihinde TBMM Genel Kurulunda kabul edilmiş ve 3 Mart 2011 tarihinde 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun yürürlüğe girmiştir.<sup>318</sup>

Bu Kanunun amacı; radyo, televizyon ve isteğe bağlı yayın hizmetlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesi, ifade ve haber alma özgürlüğünün sağlanması, medya hizmet sağlayıcılarının idari, mali ve teknik yapıları ve yükümlülükleri ile Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun kuruluşu, teşkilatı, görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin usul ve esasları belirlemektir.

RTÜK'ün oluşumu 6112 sayılı Kanun'da belirtilmiştir. Üst kurul, en az dört yıllık yükseköğrenim görmüş, meslekleriyle ilgili konularda kamu kurum ve kuruluşları veya özel kuruluşlarda en az on yıl süreyle görev yapmış, mesleki açıdan yeterli bilgiye, deneyime ve Devlet memuru olma niteliğine sahip, otuz yaşını doldurmuş kişiler arasından Türkiye Büyük Millet Meclisince seçilen dokuz üyeden oluşur. Seçim için, siyasî parti gruplarının üye sayısı oranında belirlenecek üye sayısının ikişer katı aday gösterilir ve Üst Kurul üyeleri bu adaylar arasından her siyasi parti grubuna düşen üye sayısı esas alınmak

---

<sup>317</sup> <https://www.rtuk.gov.tr/hakimizda/3803/878/hakimizda.html> (10.11.2018)

<sup>318</sup> Bkz. 2016 Yılı Faaliyet Raporu s. 1, <https://www.rtuk.gov.tr/faaliyet-raporlari/3696/890/yillik-faaliyet-raporlari.html> (10.11.2018)

suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunca seçilir.<sup>319</sup> Üst Kurul üyeleri, seçim sonuçlarının Resmî Gazetede yayımlandığı tarihten itibaren on beş gün içinde toplanarak kendi aralarından iki yıl için bir Başkan ve bir Başkan Vekili seçer.<sup>320</sup> Ayrıca, Başkana görevlerinde yardımcı olmak üzere iki başkan yardımcısı atanır. Başkan yardımcılarının en az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmaları, Devlet memuriyetinde on iki yıllık meslekî tecrübeye ve Devlet memuriyeti için aranan koşullara sahip olmaları şarttır.

Üst Kurul, Kanunla belirlenmiş görevlerini yerine getirmek maksadıyla ana hizmet, destek hizmet ve danışma hizmet biriminden oluşan Ankara merkez teşkilatı ile İstanbul, İzmir ve Diyarbakır bölge temsilciliklerinden oluşmaktadır.

Ana hizmet birimleri; İzleme ve Değerlendirme Dairesi Başkanlığı, İzin ve Tahsisler Dairesi Başkanlığı, Uluslararası İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Kamuoyu, Yayın Araştırmaları ve Ölçme Dairesi Başkanlığı, Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığıdır. Destek hizmet birimleri; İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı, Bilgi Teknolojileri Dairesi Başkanlığı ile İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığıdır. Danışma hizmet birimi Hukuk Müşavirliğidir. Başkana bağlı olarak Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği kurulur. İhtiyaç duyulması halinde sayısı beşi geçmemek üzere yayıncılık faaliyetlerinin yoğun olduğu bölge merkezlerinde Üst Kurul kararıyla temsilcilik açılabilir.<sup>321</sup> RTÜK teşkilatına bağlı birimler şunlardır;

**İzleme ve Değerlendirme Dairesi Başkanlığı:** Yayın hizmetlerini izleme ve değerlendirme görevini yerine getirmektedir. İzleme ve Değerlendirme Dairesinde görevli uzmanlar takip etmekle görevlendirildikleri medya hizmet sağlayıcıların yayın hizmetlerini Türkiye Cumhuriyeti'nin taraf olduğu uluslararası anlaşmalara, 6112 sayılı Kanunun başta yayın hizmeti ilkeleri olmak üzere aynı Kanunda yer alan ilgili hükümlere ve bu Kanuna dayanılarak çıkarılan yönetmelikler ile diğer kanunlara uygunluğu açısından

---

<sup>319</sup> <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6112.pdf> ( madde 35)

<sup>320</sup> <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6112.pdf> (madde 36)

<sup>321</sup> Bkz. 2016 Yılı Faaliyet Raporu s. 6-7., <https://www.rtuk.gov.tr/faaliyet-raporlari/3696/890/yillik-faaliyet-raporlari.html> (12.11.2018)

denetlemektedirler. Görevli uzmanların yayın ihlalleriyle ilgili düzenledikleri raporlar her hafta düzenli olarak toplanan Üst Kurulun gündemine alınmakta ve değerlendirilmektedir.

**İzin ve Tahsisler Dairesi Başkanlığı:** <sup>322</sup> Yayın lisansına sahip kuruluşları, idari, mali ve teknik şartlar yönünden denetlemek, sonuçlarını Üst Kurula sunmaktadır.

**Uluslararası İlişkiler Dairesi Başkanlığı:** Görsel-işitsel medya hizmetlerinin Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası anlaşmalara uygunluğunu gözetir, Avrupa Konseyi bünyesinde görsel-işitsel medya hizmetleri alanında çalışmalar yürüten “Medya ve Bilgi Toplumu Yürütme Komitesi (CDMSI)” çalışmalarına katılır. Üst Kurulumuzun da üyesi olduğu Avrupa Düzenleyici Otoriteler Platformu (EPRA) gibi uluslararası platformların çalışmalarını Üst Kurul adına takip eder.

**Kamuoyu, Yayın Araştırmaları ve Ölçme Dairesi Başkanlığı:** Radyo, televizyon ve isteğe bağlı yayın hizmetleri ile ilgili olarak kamuoyundan doğan tepki, beğeni ve hassasiyetleri sürekli olarak izlemek, kamuoyu eğilimlerini değerlendirmektedir. Üst Kurula yapılan dinleyici/izleyici bildirimlerini tespit etmek ve gerekli stratejileri belirlemek amacıyla teknolojik sistemden yararlanarak, kamuoyundan gelecek şikâyet, beğeni ve öneriler ile kamuoyuna duyurulacak bilgilerin iletilmesini teminen gerekli sistemleri planlamak, işletmek ve sonuçlarını düzenli olarak Üst Kurula sunmaktadır.

**Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı Destek Hizmet Birimleri:** 6112 Sayılı Kanunun Üst Kurulun görev ve yetkilerini belirleyen 37. maddesinin o bendi gereğince Stratejik Plan hazırlama yükümlülüğü kapsamında bu görev ilgili yönetmelik ile Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığına verilmiştir.

**İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı:** Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun iş ve insan gücü planlaması ve personel politikasıyla ilgili çalışmalarını yürütür. Atama, nakil, özlük, emeklilik, disiplin, kadroların dağıtımı ve tahsisi işlemlerini yapar. Kurum çalışanlarının mali ve sosyal haklarıyla ilgili gerekli inceleme ve düzenlemeleri gerçekleştirir. Performans değerlendirme ölçütlerinin ve meslek ilkelerinin belirlenmesine yönelik düzenleme çalışmaları yapar.

---

<sup>322</sup> <https://www.rtuk.gov.tr/birim/gorev-yetki-ve-sorumluluklar/4990/3948/izin-ve-tahsisler-dairesi-gorev-yetki-ve-sorumluluklari.html>, (10.11.2018)

**Bilgi Teknolojileri Dairesi Başkanlığı:** Üst Kurulda bilgi işlem hizmetleri başta olmak üzere, bilgi ve iletişim sistemlerinin temin edilmesi, bunlarla ilgili stratejilerin oluşturulması, kurumun bilgi güvenliğinin sağlanması, kurumun ihtiyacı olan bilişim proje çalışmalarının yürütmesi, izlenmesi ve sonuçlandırılması çalışmalarını yürütmektedir.

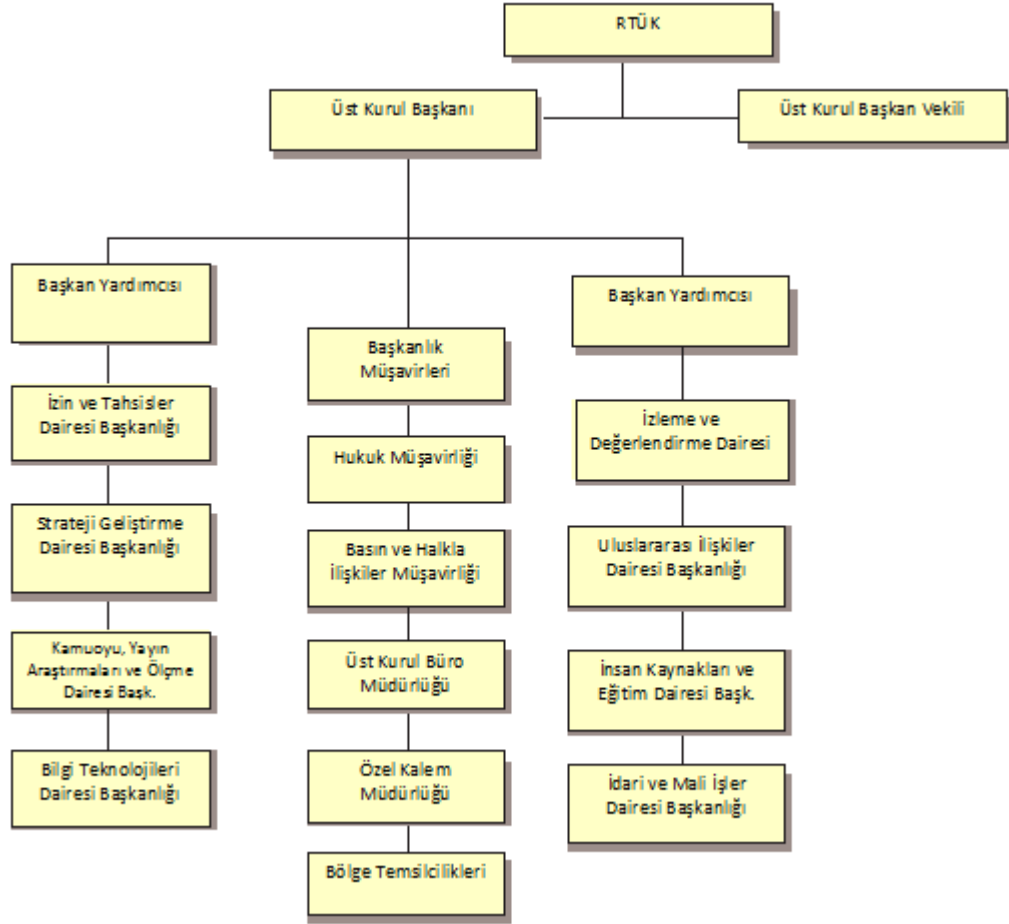
**İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı:** Üst Kurul bütçesinin hazırlanarak TBMM'ye sunulması, Üst Kurul gelirlerinin toplanması, verilen idari para cezalarının Maliye Bakanlığı adına takip ve tahsilât işlemlerinin yapılması, mal ve hizmet alımları ihalelerini yapılması gibi görevleri yerine getirmektedir.

**Hukuk Müşavirliği:** Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Teşkilatı İle Hizmet Birimlerinin Görev, Yetki ve Sorumluluklarına Dair Yönetmeliğin 13 üncü maddesinde yer alan görevleri ifa eden danışma hizmet birimidir.

**Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği:**

**Bölge Temsilcilikleri:** İstanbul Bölge Temsilciliği, İzmir Bölge Temsilciliği, Diyarbakır Bölge Temsilciliği

**Şekil 3: RTÜK Teşkilat Yapısı**



Kaynak: RTÜK Faaliyet Raporu<sup>323</sup>

### 3.3.2.2. RTÜK’ün Görev ve Yetkileri

6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun’da Üst Kurulun görev ve yetkileri şöyle düzenlenmiştir:<sup>324</sup>

- Yayın hizmetleri alanında ifade ve haber alma özgürlüğünün, düşünce çeşitliliğinin, Rekabet Kurumunun görev ve yetkileri saklı kalmak kaydıyla

<sup>323</sup> RTÜK 2017 Faaliyet Raporu s.8

<sup>324</sup> <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6112.pdf> (madde 37)

rekabet ortamının ve çoğulculuğun güvence altına alınması, yoğunlaşmanın önlenmesi ve kamu menfaatinin korunması amacıyla gerekli tedbirleri almak

- 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
- 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
- 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
- Radyo, televizyon ve isteğe bağlı yayın hizmeti sağlayıcı kuruluşlardan alınacak yayın lisans ücretleri, karasal ortamdan sunulacak yayın hizmetleri için yıllık televizyon kanal, 2 multipleks kapasitesi ve radyo frekansı kullanım ücretleri ile platform, multipleks, altyapı işletmecileri ve verici tesis ve işletim şirketinden alınacak yayın iletim yetkilendirme ücretini belirlemek
- Türkiye Cumhuriyeti topraklarında yerleşik medya hizmet sağlayıcılarının yayın hizmetlerini, bu Kanun hükümlerine ve Türkiye Cumhuriyetinin taraf olduğu uluslararası andlaşmalara 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 andlaşmalara uygunluğunu gözetmek, gerekli hâllerde diğer devletlerin yetkili kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği yapmak

- Yayın hizmetlerinin izlenmesi ve denetlenmesi için gerekli izleme ve kayıt sistemlerini, gerekli hâllerde yayıncı kuruluş stüdyolarına da cihaz yerleştirerek kurmak
- Medya hizmet sağlayıcılarının yayın hizmetlerinde yer verecekleri koruyucu sembol sistemi ile ilgili usul ve esasları belirlemek
- 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
- Yayın hizmetlerine ilişkin kamuoyu araştırmaları yapmak veya yaptırmak ve bu araştırmaların sonuçlarını ilgili taraflar ve kamuoyuyla paylaşmak
- 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
- 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
- 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
- Yayın hizmetleri alanında hazırlanan mevzuat taslakları hakkında görüş bildirmek
- Görev alanına giren konularla ilgili ikincil düzenlemeleri yapmak

- Dışışleri 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 etmektedir. Medya hizmet sağlayıcılarının  ye 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.
- Üst Kurulun stratejik planını hazırlamak, performans ölçütlerini, amaç ve hedeflerini, hizmet kalite standartlarını belirlemek, insan kaynakları ve çalışma politikalarını oluşturmak.
- Engellilerin ve yaşlıların yayın hizmetlerine ve yeni teknolojilere erişimini kolaylaştırmak amacıyla gerekli tedbirlerin alınmasını teşvik etmek.
- Taşınmaz alımı, satımı, kiralanması ve tahsisi konularını karara bağlamak.
- Medya okuryazarlığının toplumun tüm kesimlerini içerecek şekilde yaygınlaştırılması amacıyla, başta Millî Eğitim Bakanlığı olmak üzere diğer kamu kurumları ile işbirliği yapmak.
- Medya hizmet sağlayıcılardan görevleri kapsamında her türlü bilgi, belge ve kayıtları almak, medya hizmet sağlayıcıları yerinde denetlemek ve lisans şartlarına uymayan cihazları mühürleyerek kapatmak
- Gerekli hâllerde geçici veya belli bir ihtisas gerektiren nitelikteki işler için hizmet satın almak
- Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü ve Yönetim Kurulu  yeliği için adayları belirlemek
- Kurul  yeleri ile Kurum personelinin uyacakları meslekî ve etik ilkeleri belirlemek
- Üst Kurulun ana stratejisi ile amaç ve hedeflerine uygun olarak hazırlanan bütçesini görüşmek ve karara bağlamak

- 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
- Mevzuatla verilen diğer görevleri yapmak

27.03.2018 tarih ve 7103 sayılı “Vergi Kanunları ile Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Hakkında Kanun” un 82. maddesi ile 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun’a 29 uncu maddesinden sonra gelmek üzere 29/A maddesi eklenmiştir.<sup>325</sup>

Bu düzenleme ile birlikte radyo, televizyon ve isteğe bağlı yayın hizmetlerini sadece internet ortamında sunmak isteyen medya hizmet sağlayıcıların Üst Kuruldan yayın lisansı, bu yayınları internet ortamında iletmek isteyen platform işletmecileri de Üst Kuruldan yayın iletim yetkisi almaları zorunlu hale getirilmiştir. Yayın lisansı bulunmayan ya da iptal edilen kişilerin yayın hizmetlerinin internet ortamında iletildiğinin Üst Kurul tarafından tespiti halinde Üst Kurulun talebi üzerine Sulh Ceza Hâkimi tarafından söz konusu yayınla ilgili içeriğin çıkarılması ya da erişimin engellenmesi kararı verileceği belirtilmiştir. Yayın hizmetlerinin internet ortamında sunulması ile ilgili gerekli yetkilerin verilmesine ilişkin usul ve esasların Üst Kurul ile Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu tarafından müştereken çıkartılacak yönetmelikle düzenleneceği belirtilmiştir.<sup>326</sup>

Görüleceği üzere üst kurula verilen yetkiler oldukça fazladır. RTÜK’ün bunların dışında 6112 sayılı Kanun’da belirtilen yayın hizmet ilkelerine<sup>327</sup> uymayan, medya hizmet sağlayıcılara duruma göre idari para cezası, yayın durdurma tedbiri ve lisans iptali uygulama yetkisi de bulunmaktadır.<sup>328</sup>

---

<sup>325</sup> <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/03/20180327m2.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/03/20180327m2.htm> (15.11.2018)

<sup>326</sup> <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6112.pdf> (madde 29)

<sup>327</sup> <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6112.pdf> (madde 8)

<sup>328</sup> <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6112.pdf> (madde 32)

Söz konusu görevleri ile karar almak için Üst kurul, haftada birden az olmamak üzere en az 5 üye ile toplanmakta ve en az 5 üyenin aynı yönde oyu ile karar almaktadır. Kurul toplantılarındaki müzakereler gizlidir ve açıklık kararları alınmadıkça müzakereler açıklanamaz. Ancak, gerekli görülmesi halinde toplantılarda görüşülen konular ve alınan kararlar hakkında basın ve yayın organlarına Kurul Başkanı ya da Başkanın yetkili kıldığı üye tarafından açıklama yapılabilir. Ayrıca Üst Kurulun gizliliği bulunmayan düzenleyici ve denetleyici nitelikteki kararları uygun vasıtalarla kamuoyuna duyurulmaktadır.<sup>329</sup>

### 3.3.2.3. RTÜK Üyelerinin Özellikleri

Kanun koyucu, RTÜK'ün sahip olduğu teknik ve sosyal içerikli görev ve yetkileri dikkate alarak Kurul üyelerinde bazı kriterlerin bulunması şartını aramıştır. 6112 sayılı Kanun'un 35. maddesinde, Üst Kurulun "...en az dört yıllık yükseköğrenim görmüş, meslekleriyle ilgili konularda kamu kurum ve kuruluşları veya özel kuruluşlarda en az on yıl süreyle görev yapmış, meslekî açıdan yeterli bilgiye, deneyime ve Devlet memuru olma niteliğine sahip..." kişilerden oluşacağını öngörmüştür. Seçim için öncelikle, siyasi parti gruplarının üye sayısının ikişer katı kadar aday gösterilmekte ve Üst Kurul üyeleri bu adaylar arasından Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunca seçilmekte ve seçim sonucu Resmi Gazetede yayımlanmaktadır.

Üst Kurul üyelerinin görev süresi altı yıldır. Üyelerin üçte biri iki yılda bir yenilenmektedir. Üyelerin görev sürelerinin bitiminden iki ay önce; üyeliklerde herhangi bir sebeple boşalma olması halinde, boşalma tarihinden veya boşalma tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde ise tatilin bitiminden itibaren bir ay içinde aynı usulle seçim yapılması gerekir. Üyeliklerdeki boşalma sebebiyle yapılan seçimlerde göreve gelen üyeler, yerlerine seçildikleri üyelerin görev süresini tamamlamaktadır.

---

<sup>329</sup> Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik Bkz.<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.15587&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=radyo%20ve%20televizyon%20%C3%BCst%20kurulunun%20%C3%A7al%C4%B1%C5%9Fma> (10.11.2018)

6112 sayılı Kanun, RTÜK üyelerinin yükümlülüklerini “Yasaklar ve denetim” başlıklı 38. maddesinde düzenlemiş ve bu yükümlülüklerle aykırı davranışları yaptırıma bağlamıştır. Buna göre;

(1) 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.

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

(3) Üst Kurul üyeleri, göreve başlamadan önce sahibi oldukları yayın hizmeti yapan veya sağlayan tüzel kişilere ait her türlü hisselerini üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar kayın hısımları dışındakilere devretmek zorundadır. Bu devir, üyenin göreve başlamasından itibaren 30 gün içinde yapılmalıdır. Hazine Müsteşarlığı tarafından çıkarılan borçlanmaya ilişkin menkul kıymetler devir kapsamı dışında tutulmuştur.

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

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

Belirtilen esaslara aykırı davranan Üst Kurul üyeleri görevlerinden çekilmiş sayılır. Söz konusu madde ile üyelerin bağımsızlık ve tarafsızlık ilkelerine uygun karar almaları sağlanmaya çalışılmaktadır. Ayrıca, kurul üyelerinin ödeneklerinden yoksun kalma ve görevden alınma endişesi taşımamalarını sağlayacak teminatlar, mali ve sosyal haklar 6112 sayılı Kanun'un 39. maddesi ile güvence altına alınmıştır. Buna göre, Üst Kurul üyelerine en yüksek Devlet memuru için belirlenen her türlü ödemeler dâhil malî haklar tutarında aylık ücret ödenmekte ve sosyal hak ve yardımlardan yararlanma imkânı sunulmaktadır. Ayrıca kamu görevlileri, Üst Kurul üyeliğinde bulundukları görev süresince kurumlarından ücretsiz izinli sayılmakta ve bu görevde geçirdikleri süreler mesleklerinde geçmiş gibi değerlendirilerek mümtazen terfi etmiş kabul edilmektedir. Üyelerin, üyelikleri süresince Kuruldaki görevlerinden ve seçilerek geldikleri görevlerinden alınamaması da söz konusu değildir. Bu düzenleme ile RTÜK üyelerine önemli bir güvence sağlanmış ve özellikle üyeliğe seçilmeden önce zaten kamu görevlisi olan kişinin eski görevine dönmesi sağlanmaktadır. Ancak, daha önceki geldikleri görevlerinden alınamamaları o kadronun dolu gibi görünmesine ancak fiili olarak boş olmasına sebebiyet verebilmektedir.

Üst Kurul üyelerinin görevleriyle bağlantılı olarak işledikleri iddia edilen suçlara ilişkin soruşturmalar 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna göre yapılır ve bunlar hakkında soruşturma izni Cumhurbaşkanı veya görevlendireceği Cumhurbaşkanı yardımcısı ya da bakan tarafından verilir. Üst Kurul üyeleri, her yıl ocak ayında Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına mal bildiriminde bulunurlar.<sup>330</sup>

#### **3.3.2.4. RTÜK'ün Mali Kaynakları ve Bütçesi**

6112 sayılı Kanun incelendiğinde kurumun mali açıdan özerkliğini sağlayacak gelir kaynakları şunlardır.<sup>331</sup>

a) Medya hizmet sağlayıcı kuruluşlardan alınacak yayın lisansı ücretleri.

---

<sup>330</sup> 6112 sayılı Yasa madde 39/6-7 <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6112.pdf>

<sup>331</sup> <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6112.pdf> (madde 41)

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 birbuçuk paylar.

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

e) Sair gelirler.

İlgili maddede; Üst Kurul'un, gerektiği takdirde her yıl için yapacağı işlerin programını hazırlayarak Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı bütçesinden bu işler için ayrılmasını talep ettikleri ödenek tutarını Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunacağı belirtilmektedir.

## **DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**

### **İNGİLTERE, FRANSA VE TÜRKİYE’DE RADYO VE TELEVİZYON ALANINDA DÜZENLEME VE DENETLEME İLE GÖREVLİ OTORİTELERİN BAĞIMSIZLIK VE ÖZERKLİĞİ ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA**

#### **4.1. YAYINCILIK ALANINI DÜZENLEYEN OTORİTELERİN BAĞIMSIZLIK ENDEKSİNİN TESPİT EDİLMESİ**

Bu bölümde İngiltere ve Fransa’da radyo ve televizyon alanını düzenleyen ve denetleyen otoritelerin bağımsızlığı F. Gilardi’nin geliştirdiği endeks kullanılarak incelenecektir. Öncelikle üst kurulların bağımsız ve özerk olmalarını sağlayacak gereklilikler açıklanacaktır. Sonrasında İngiltere, Fransa ve Türkiye’de yayıncılık alanını denetleyen üst kurulların bağımsızlık endeksleri hesaplanıp karşılaştırmalı bir değerlendirme yapılacaktır.

#### **4.2. ARAŞTIRMANIN AMAÇ VE YÖNTEMİ**

Düzenleyici ve denetleyici kurumların ayırt edici en önemli özelliği bağımsız olmalarıdır. Bu kurumlar ne derece bağımsız olursa kendilerinden beklenen işlevi o derece yerine getirebilmektedir.<sup>332</sup> Gilardi, bağımsız düzenleyici kurumların bağımsızlığını ölçmek

---

<sup>332</sup> Bağımsız düzenleyici kurumların bağımsızlık endeksinin oluşturulması yönündeki çalışmalar başlangıçta merkez bankalarının bağımsızlığını hesaplamak amacıyla Cukierman vd. tarafından (1992)’de yapılan çalışmaya dayanmaktadır. Çalışmada Merkez Bankasının bağımsızlığı politik ve ekonomik bağımsızlık olarak iki unsura bağlanmıştır. Politik bağımsızlık, hükümetten etkilenmeden politika hedeflerini seçme yeteneğini ifade ederken ekonomik bağımsızlık; para politikası araçlarını kısıtlama olmaksızın kullanma yeteneği olarak tanımlanmaktadır. Merkez Bankası bağımsızlığını tespit etmek için belirlenen endeksler; Yönetim Kurulu üyelerinin atanması prosedürü, para politikası kararları için onay şartları, parasal hedeflerin önceden kesinleştirilmesi ve bütçe düzenlemeleri gibi yasal reçetelere dayandırılmıştır.

Daha fazla bilgi için bkz.

[http://www.maggetti.org/Sito/Publications\\_files/gilardi\\_maggetti\\_handbook.pdf](http://www.maggetti.org/Sito/Publications_files/gilardi_maggetti_handbook.pdf)(10.12.2018)

amacıyla (2002)<sup>333</sup> ve (2005)<sup>334</sup>’te bir endeks oluşturup 17 Avrupa ülkesindeki 7 sektördeki bağımsız idari otoritelerin bağımsızlıklarını ölçmüştür.<sup>335</sup> Gilardi’nin bağımsızlık endeksini kullanılarak Türkiye’de yayıncılık alanında görevli Üst Kurulun (RTÜK) bağımsızlığını tespit etmek amacıyla yapılmış bazı çalışmalar bulunmaktadır. Bunlardan ilki, mülga 3984 sayılı Kanunun yürürlükte olduğu dönemde Selim Şanlısoy ve Abdülvahap Özcan tarafından hazırlanan “Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurumların Bağımsızlığı” adlı çalışmadır. Söz konusu çalışmada bütün bağımsız idari otoriteler analize dâhil edilmiştir. Hesaplanan bağımsızlık endeksi Avrupa’daki bağımsız idari otoritelerin bağımsızlık endeksi ile karşılaştırılarak analiz yapılmıştır.

RTÜK’ün bağımsızlığının tespitine ilişkin yapılan bir diğer çalışma 6112 sayılı Kanunun yürürlükte olduğu dönemde RTÜK Uzmanı Nilgün Yalçın tarafından hazırlanan “Radyo ve Televizyon Alanının Düzenlenmesi ve Denetlenmesinden Sorumlu Kurulların Özerkliği ve Bağımsızlığı” başlıklı uzmanlık tezidir. Çalışmada ABD, İngiltere ve Fransa’da yayıncılık alanını düzenleyen ve denetleyen otoritelerden FCC, OFCOM ve CSA’nın bağımsızlık ve özerkliği incelenmiştir. Ancak bu kurumların bağımsızlık endeksine ilişkin herhangi bir hesaplama işlemi yapılmamıştır. Şanlısoy ve Özcan tarafından Türkiye’deki bütün bağımsız idari otoriter için tek tek hesaplanmış olan bağımsızlık endeksi Nilgün Yalçın’ın çalışmasında yalnızca RTÜK için 6112 sayılı Kanunun getirdiği değişiklikler kapsamında yeniden yorumlanmıştır.

Tez çalışmasının amacını oluşturan bu bölümde, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde RTÜK’ün bağımsızlığı incelenmiş ve yeni hükümet sisteminde RTÜK’ün yeri tespit edilmeye çalışılmıştır. RTÜK’ün bağımsızlığına ilişkin önceki tarihli çalışmalar dikkate alınarak Gilardi’nin geliştirdiği endeks kapsamında RTÜK’ün bağımsızlık değeri yeniden hesaplanmıştır. Ayrıca İngiltere (OFCOM) ve Fransa (CSA)’da radyo ve televizyon alanında düzenleyici ve denetleyici kurulların bağımsızlık değeri hesaplanmıştır.

---

<sup>333</sup> [https://www.researchgate.net/profile/Yannis\\_Papadopoulos3/publication/228773015\\_Policy\\_credibility\\_and\\_delegation\\_of\\_regulatory\\_competencies\\_to\\_independent\\_agencies\\_a\\_comparative\\_empirical\\_consideration/links/00b7d52f1f4135d177000000.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Yannis_Papadopoulos3/publication/228773015_Policy_credibility_and_delegation_of_regulatory_competencies_to_independent_agencies_a_comparative_empirical_consideration/links/00b7d52f1f4135d177000000.pdf) , (10.12.2018)

<sup>334</sup> <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1002/j.1662-6370.2005.tb00374.x>, (10.12.2018)

<sup>335</sup> Gilardi, F., (2005)“The Formal Independence of Regulators: A Comparison of 17 Countries and 7 Sectors”, Swiss Political Science Review, 11 (4): 147-149, <https://www.fabriziogilardi.org/publications/>, (10.12.2018)

OFCOM (İngiltere) ve CSA (Fransa), Gilardi'nin endeksinde yer alan 5 temel başlık altında karşılaştırmalı olarak incelenmiştir. Ortaya çıkan sonuç değerler RTÜK'ün bağımsızlık endeksi ile mukayese edilerek inceleme yapılmıştır. Kurumların bağımsızlığına ilişkin ulaştığımız endeks değerleri resmi bağımsızlığı ortaya koymaktadır. Yani anayasa, kanun gibi mevzuatlarda yer alan hükümlere bakarak elde ettiğimiz bilgilerdir. Resmi bağımsızlık, düzenleyici ve denetleyici otoriteler için gerekli olmakla birlikte fiili bağımsızlık da dikkate alınmalıdır.

#### **4.2.1. Fabrizio Gilardi'nin Bağımsızlık Endeksi**

F. Gilardi, Avrupa ülkeleri için bağımsız idari otoritelerin bağımsızlıklarını ölçmeye hedefleyen bir endeks yöntemi geliştirmiştir. Gilardi'nin endeksi 5 temel alandan oluşmakta ve her bir alan endeks içinde %20'lik ağırlık derecesine karşılık gelmektedir. Bu alanlar;

1. Kurum başkanının statüsü
2. Yönetim kurulu üyelerinin statüsü
3. Hükümet ve parlamento ile ilişkiler
4. Finansal ve organizasyonel yapı
5. Düzenleyici yetkililer

Söz konusu bu 5 alan kendi içerisinde alt sınıflara ayrılmaktadır. Her bir kriter 0 ile 1 arasında bir değer almaktadır. Kriterin değer olarak 0'a doğru yaklaşması bağımsızlıktan uzaklaştığına, 1'e doğru yaklaşması bağımsızlığın arttığına dair bilgi vermektedir.<sup>336</sup> İlk iki alan kurum başkanı /yönetim kurulunun durumunu ifade eder. Buradaki önemli bilgiler, ajans başkan ve üyelerinin görev süresi ve yeniden göreve gelme durumları, bir bakan gibi tek bir aktör tarafından atanıp atanmadığı, görevden alınıp alınamayacağı, atama için bağımsızlığın gerekli olup olmadığı konularıdır. Üçüncü alan, Ajans ile seçilmiş

---

<sup>336</sup> Şanlısoy - Özcan, 2006, s.118

politikacılar arasındaki ilişkidir. Yani otoritenin hükümete ve parlamentoya karşı resmi yükümlülüğünün ne olduğu, ajans kararlarının hangi koşullar altında bozulabileceği, ajansın bağımsızlığının yasal olarak ifade edilip edilmediği konularıdır. Dördüncü alan, bütçenin hükümetten ya da diğer kaynaklardan gelip gelmediğine, ajansın organizasyonel yapı ve personel politikasını belirlemekte özgür olup olmadığına bağlı olarak ajansın mali ve örgütsel bağımsızlığını dikkate alır. Son alan ise otoritenin sektörle ilgili konularda düzenleme yetkisini hükümet, parlamento ya da başka bir bağımsız idari otorite ile paylaşıp paylaşmadığına ilişkin bir değerlendirme içermektedir.<sup>337</sup>

Endeks değerinin hesaplanması için öncelikle her bir alanda yer alan alt sınıf değerleri saptanmalıdır. Ardından toplamı ve ortalaması alınır. Ortaya çıkan değer 5 ana bileşen bulunduğu için %20 ile çarpılarak bir alanın endeks değerine ulaşılır. Bu yöntem diğer bütün alan ve alt bileşenler için uygulanmalıdır.

#### **4.2.2. Yayıncılık Alanını Düzenleyen Otoritelerin Bağımsızlığı ve Özerkliği**

Görsel ve işitsel alanda önemli yeri olan bağımsız idari otoritelerin demokratik toplumlarda, çoğulculuğu ve çok sesliliği sağlamak, ifade özgürlüğünü ve kamunun bilgi edinme hakkını garanti altına alabilme gibi önemli görev ve yükümlülüğü bulunmaktadır. Temel hak ve hürriyetlerle ilgili olan bu görev ve sorumlulukların etkin bir şekilde yerine getirilmesi ancak bu alanın devlet etkisinden ve siyasal baskılardan uzak olması ile mümkündür.<sup>338</sup> Zira yayıncılık alanında bağımsız idari otorite oluşturmakta amaç, kararların politik düşüncelerden ve siyasi baskıdan uzak bir şekilde alınabilmesini sağlamaktır.

Otoritelerin teorik açıdan ne derece bağımsız olduğunu anlayabilmek için,

*(1)kurum başkan ve üyelerin statüsü,*

*(2)kurumun hükümet ve parlamento ile ilişkisi,*

---

<sup>337</sup> [https://www.fabriziogilardi.org/resources/papers/gilardi\\_maggetti\\_handbook.pdf](https://www.fabriziogilardi.org/resources/papers/gilardi_maggetti_handbook.pdf) (s.4) (10.12.2018)

<sup>338</sup> Halit Yılmaz, *İdarenin Görsel-İşitsel İletişim Alanındaki İşlevi*, İmaj Yayınevi, Ankara, 2006, s.236.

(3)*kurumun finansal ve organizasyonel yapısı,*

(4)*düzenleyici yetkililer* gibi konuların mevzuatta nasıl düzenlendiğine bakmak gerekecektir. Kısaca bahsedecek olursak;

(1)*Kurum başkan ve üyelerin statüsüne ilişkin:* Kurul başkan ve üyelerinin göreve gelme usulü, görevde kalma süreleri ve görevden ayrılımlarında güvenceye sahip olmaları gereklidir. Kurumun karar organını oluşturan üyelerin belirlenmesinde izlenecek yöntemin mümkün olduğunca siyasi etkiye kapalı olması gerekir. Bunu sağlamak için üyelerin görev süresi genel seçimlerle çakışmayacak şekilde belirlenmeli, üyelerin göreve gelmesinde mesleki standartlar öngörülmesi, üyelere yeniden seçilme imkânı tanınmamalı, görevle bağdaşmayan bir işi üstlenmeleri durumu dışında görevden alınmalarına engel hükümler yasa ile teminat altına alınmalıdır. Ayrıca, üyelikle çıkar çatışmasına neden olabilecek bir şekilde, düzenleyici kurul üyelerinin medya ile ilgili sektörlerdeki firma veya diğer kuruluşlarda görev almalarının veya hissedar sahibi olmalarının önüne geçilmelidir. Üyeler, görev süresi boyunca meslekle ilgili edindiği bilgiler dolayısıyla bilgi vermeme yükümlülüğünün bilincinde olmalıdır.

Birçok ülkede denetleme mekanizmalarının kapsamı oldukça benzer olmakla birlikte Kurul üyelerinin ataması bazı ülkelerde meclis tarafından yapılırken, bazı ülkelerde doğrudan cumhurbaşkanı tarafından yapılmaktadır. Bazılarında ise çeşitli kuruluşlar ve bakanlıklar tarafından önerilen adaylar Cumhurbaşkanı'nın ya da Kültür Bakanlığı'nın onayına sunulmaktadır. Ayrıca kurulların tarafsızlığını sağlamak için birçok ülkede kurul üyelerinin ve yakınlarının iletişim sektöründe gelir getirici faaliyet göstermemesi, herhangi bir yayın kuruluşunda hisse sahibi olamaması kuralı getirilmiştir.<sup>339</sup> Üyelerin medya ile “çıkar ilişkisi” ne sahip olmaları görevden alınma sebebi sayılmaktadır.<sup>340</sup> Bu tür düzenlemeler bağımsız idari otoritenin faaliyette bulunduğu sektöre karşı bağımsızlığını sağlamaya yöneliktir.

---

<sup>339</sup> Öztekin, Neo-Liberal Toplumlarda Düzenleyici Devlet Anlayışı ve Görsel- İşitsel İletişim Alanında Bağımsız Düzenleyici Üst Kurullar: RTÜK Örneği, s.59-60.

<sup>340</sup> Hakan Temiztürk, Batılı Ülkelerde Radyo ve Televizyon Yayınlarının Denetimi ve Düzenleyici Kurullar, İletişim Fakültesi Dergisi, 2003, s.269, <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/212789> , (10.12.2018)

(2)*Kurumun hükümet ve parlamento ile ilişkisi:* Kurumun hükümet ve parlamento ile ilişkisi daha çok mali sorumluluk kapsamında karşımıza çıkmaktadır. Düzenleyici kurumlar her ne kadar yasa ile bağımsız bir otorite olarak tanımlansa da, hesap verilebilirlik ve şeffaflığı sağlamak açısından hükümet ve parlamento karşısında tamamen sorumsuz değildir. Hazırladıkları yıllık faaliyet raporları bilgilendirme amacı ile hükümet veya parlamentoya sunulmakta, sektöre ilişkin kurumun almış olduğu kararlar yayımlanmak suretiyle biçimsel yükümlülük yerine getirilmektedir. Bunun dışında örneğin kurumun sektöre ilişkin aldığı kararlarda hükümetin ya da parlamentonun bu kararların geçersizliği sonucunu doğuracak bir denetime sahip olması bağımsızlığa gölge düşürecek bir durumdur.

Otoritelerin bağımsızlığı hiçbir denetime tabi olmadıkları anlamına gelmemektedir. Yasama ve yargı organı tarafından denetime tabi oldukları gibi asgari düzeyde idari denetime de tabi tutulabilir. Otoritenin sektöre ilişkin almış olduğu kararlar yargısal denetim kapsamında mahkeme tarafından iptal edilebilmektedir. Burada önemli olan husus, mahkeme dışında bir organının otorite kararları üzerinde bunların geçersizliği sonucunu doğuracak bir yetkisinin olup olmadığıdır. Ayrıca anayasal güvenceleri söz konusu olmaması sebebi ile bu kurumların statüleri yasama organı tarafından değiştirilebilmekte, görev ve yetkileri sınırlandırılabilir. Yani bir tür yasama denetimine tabi tutulmaktadır. Bu açıklamalar ışığında bağımsızlıktan anlaşılması gereken, devletin her türlü müdahalesinden uzak kalmak değil, özellikle karar organlarını siyasi etki ve baskıdan uzak tutarak sektörü verimli ve etkin şekilde düzenleyebilmektir.

(3)*Kurumun finansal ve organizasyonel yapısı:* Kurumun kendine özgü gelir kaynağı ve bütçeye sahip olması, bağımsızlığı sağlayan bir diğer faktördür.<sup>341</sup> Bunun için kurumun bütçesi, açıkça belirlenmiş bir plan dâhilinde tahmini giderler dikkate alınarak, görevlerini gereği gibi ve bağımsız bir şekilde yapmalarına imkân tanıyacak şekilde kanunla düzenlenmelidir. Lisans ücretleri, reklam gelirleri, ruhsat ücretleri, ceza gelirleri gibi bütçe dışı kaynaklarla finanse edilen bir kurumun mali açıdan bağımsız olduğunu söylemek mümkündür. Ancak, kurum bütçesinin devlet hazinesinden aldığı payın artması,

---

<sup>341</sup> Bekir Parlak - Zahit Sobacı, Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi Ulusal ve Global Perspektifler, Alfa Akademi Yayınları, İstanbul, 2005, s. 252.

kurumun mali açıdan bağımsızlığını olumsuz etkilemektedir. Zira finansal açıdan gerekli özerkliğe sahip olmayan bir kurumun özerk kararlar alabilmesi de mümkün değildir.

Organizasyonel yapıya ilişkin olarak gerekli komisyonların oluşturulması, yetki ve sorumlulukların devir yolu ile komisyonlar arası paylaşılması, görevli personelle ilgili düzenleme yetkisi bağımsız idari otoriteye tanınmış olmalıdır.

(4) *Düzenleyici Yetkililer:* Kurumun, faaliyette bulunduğu sektöre ilişkin gerekli düzenlemeleri yapabilme yetkisinin bulunması, kararlarının danışma niteliğinden çok icrai nitelik taşıması kurumun bağımsız olabilmesini sağlayan bir diğer husustur.

#### **4.3. F. GİLARDİ’NİN BAĞIMSIZLIK ENDEKSİNİ KULLANARAK OFCOM (İNGİLTERE) VE CSA (FRANSA)’NIN BAĞIMSIZLIĞININ ÖLÇÜLMESİ**

İngiltere (OFCOM) ve Fransa (CSA)’da yayıncılık alanını düzenleyen ve denetleyen kurulların bağımsızlığı Gilardi’nin bağımsızlık endeksi yöntemi ile hesaplanmıştır. Mevcut yasal düzenlemeler dikkate alınarak yapılan çalışmada Gilardi’nin endeksine yer alan 5 temel başlık OFCOM (İngiltere) ve CSA (Fransa) için ayrı ayrı incelenmiş ve aşağıda iki kurumun karşılaştırması yapılmıştır.

**Tablo 1: OFCOM ve CSA'nın Başkan ve Üyelerinin Statüsü**

| <b>İNGİLTERE (OFCOM)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <b>FRANSA (CSA)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>OFCOM yönetimi 9 üyeden oluşmaktadır. Üyelerin 6'sı Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Kültür, Medya ve Spor Bakanlığı tarafından atanırken, 3'ü, bu altı üye tarafından seçilmektedir. Bu üç üyeden biri idarecidir diğer iki üye OFCOM çalışanları arasından seçilmektedir. OFCOM üyesi olabilmek için yasada herhangi bir mesleki yeterlilik şartı aranmamıştır. Ancak OFCOM'un yetkilendirdiği komiteler uygulamada uzmanlığa sahip kişilerden oluşmaktadır. 5 yıl için atanan Yönetim Kurulu başkanı ve yönetici olmayan üyelerin ikinci kez göreve gelmesinde yasal bir engel yoktur.<sup>342</sup> Devlet Sekreteryasının OFCOM'a yön verme gücüne sahip olduğu 2003 tarihli (Communications Act 2003) İletişim Yasası'nda belirtilen özel durumlar dışında, OFCOM hükümetten bağımsız bir kurumdur.<sup>343</sup> OFCOM üyelerin otorite tarafından düzenlenen kuruluşlarca istihdam edilmesi yasaktır. Bu yasak üyenin sadece görevde olduğu süre için değil görev süresinin sona ermesinden itibaren belli süre sonra da devam etmektedir. Ayrıca üyeler yasada açıkça belirtilen sebeplerin (çıkar çatışması, kötü yönetim, yetersizlik gibi görevle bağdaşmayan işlerin üstlenilmesi) varlığı halinde Devlet Sekreterliği tarafından görevden alınabilmektedir.<sup>344</sup></p> | <p>CSA Kurulu 7 üyeden oluşmaktadır. Üyelerin 3'ü Millet Meclisi Başkanı, 3'ü Senato Başkanı, 1'i (Kurul Başkanı) Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Üyeler özellikle görsel-ışitsel iletişim sektörlerinde teknik uzmanlığa, mesleki deneyime sahip kişiler arasından seçilmektedir. 6 yıl için atanan üyelerinin yeniden seçilme hakkı bulunmamaktadır. CSA üyelerinin, ulusal meclis üyesi, kamu çalışanı olması yasaktır. Üyeler ayrıca, görev süresi içerisinde ve görevin bitmesinden belli süre sonrası için görsel ışıtsel iletişim sektörü ile ilgili; film, yayın, reklam, iletişim şirketi alanlarında faaliyet gösteremezler, bu kuruluşların çalışanı ya da hissedarı olamazlar. Üyelikle bağdaşmayan bir iş ya da eylemde bulunan üyenin ancak Konsey üyelerinin üçte iki çoğunluğuyla görevden alınması mümkündür.<sup>345</sup> Ayrıca, İletişim Özgürlüğü Yasa'nın 5. Maddesi ile üyelere, bağımsız hareket edebilmeleri için bir takım mali haklar tanınmıştır. Buna göre; Kurul üyeleri, görev süreleri bitse dahi, maksimum bir yıllık bir süre boyunca maaşlarını almaya devam etmektedir. Bu süre içerisinde ücretli bir iş görmeleri halinde söz konusu maaş ödemeleri de son bulmaktadır.<sup>346</sup></p> |

<sup>342</sup> Coşkun, *a.g.m.*, s. 213. Daha fazla bilgi için Office Of Communications Act 2002. Bkz. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/11>, (15.12.2018)

<sup>343</sup> [https://www.indireg.eu/files/Annex\\_II- CountryTables\\_UK.pdf](https://www.indireg.eu/files/Annex_II- CountryTables_UK.pdf) (table 8.), (15.12.2018)

<sup>344</sup> [https://www.indireg.eu/ \(Final Report s.166.\)](https://www.indireg.eu/ (Final Report s.166.)), [https://www.indireg.eu/files/Annex\\_II- CountryTables\\_UK.pdf](https://www.indireg.eu/files/Annex_II- CountryTables_UK.pdf) (table 21-22-23), (15.12.2018). Daha fazla bilgi için bkz. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/11> (Office Of Communications Act 2002), (15.12.2018)

<sup>345</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068930>, (30 Eylül 1986 tarih ve 86-1067 numaralı İletişim Yasası, Madde 4), (28.12.2018)

**Tablo 2: OFCOM ve CSA'nın Başkan ve Üyelerinin Statüsüne İlişkin Bağımsızlık Endeksi**

|                                                                            | İNGİLTERE (OFCOM)                                            | Ağırlığı | Değeri       | FRANSA (CSA)                                                 | Ağırlığı | Değeri           |
|----------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|----------|--------------|--------------------------------------------------------------|----------|------------------|
| <b>A) AJANS BAŞKANLIK STATÜSÜ</b>                                          |                                                              | 0.20     |              |                                                              | 0.20     |                  |
| 1) Görev süresi                                                            | 5 yıl                                                        |          | 0.60         | 6 – 8 yıl arası                                              |          | 0.80             |
| 2) Ajans başkanını kim atar?                                               | Bir ya da iki bakan                                          |          | 0.00         | Toplu olarak hükümet                                         |          | 0.25             |
| 3) Görevden alma                                                           | Görevden alma sadece politika dışı nedenlerden dolayı mümkün |          | 0.67         | Görevden alma sadece politika dışı nedenlerden dolayı mümkün |          | 0.67             |
| 4) Ajans başkanının hükümetteki diğer memuriyet(ler)i devam edebilir mi?   | Hayır                                                        |          | 1.00         | Hayır                                                        |          | 1.00             |
| 5) Atama yenilenebilir mi?                                                 | Evet, birden fazla                                           |          | 0.00         | Hayır                                                        |          | 1.00             |
| 6) Bağımsızlık atama için biçimsel bir gereklilik mi?                      | Evet                                                         |          | 1.00         | Evet                                                         |          | 1.00             |
|                                                                            |                                                              |          | <b>0.109</b> |                                                              |          | <b>0.1573333</b> |
| <b>B) YÖNETİM KURULU ÜYELERİNİN STATÜSÜ</b>                                |                                                              | 0.20     |              |                                                              | 0.20     |                  |
| 7) Görev süresi                                                            | 5 yıl                                                        |          | 0.60         | 6 – 8 yıl arası                                              |          | 0.80             |
| 8) Yönetim Kurulu üyelerini kim atar?                                      | Bir ya da iki bakan                                          |          | 0.00         | Parlamento                                                   |          | 0.50             |
| 9) Görevden alma                                                           | Görevden alma sadece politika dışı nedenlerden dolayı mümkün |          | 0.67         | Görevden alma sadece politika dışı nedenlerden dolayı mümkün |          | 0.67             |
| 10) Yönetim Kurulunun hükümetteki diğer memuriyet(ler)i devam edebilir mi? | Hayır                                                        |          | 1.00         | Hayır                                                        |          | 1.00             |
| 11) Atama yenilenebilir mi?                                                | Evet, birden fazla                                           |          | 0.00         | Hayır                                                        |          | 1.00             |
| 12) Bağımsızlık atama için biçimsel bir gereklilik mi?                     | Evet                                                         |          | 1.00         | Evet                                                         |          | 1.00             |
|                                                                            |                                                              |          | <b>0.109</b> |                                                              |          | <b>0.1656666</b> |

<sup>346</sup> Yalçın, a.g.t., s. 64.

**Tablo 3: OFCOM ve CSA'nın Hükümet ve Parlamento ile İlişkisi**

| (İNGİLTERE) OFCOM                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | FRANSA (CSA)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Devlet Sekreterliğinin OFCOM'a yön vermesi yetkisine sahip olduğu, kanunda belirtilen özel durumlar dışında, OFCOM bağımsız bir otoritedir. Ofisin performansı açısından Parlamente'ye karşı sorumluluk Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Kültür, Medya ve Spor Bakanlığına aittir.<sup>347</sup> OFCOM her yıl hazırlamış olduğu yıllık faaliyet raporlarını ilgili bakanlık aracılığıyla parlamente'ye sunmakta,<sup>348</sup> parlamentodaki komisyonlarda zaman zaman hazır bulunmak suretiyle parlamenterlerden gelecek sorulara da cevap vermektedir.<sup>349</sup> Otorite böylece parlamento ve hükümete karşı biçimsel yükümlülüklerini yerine getirmiş olmaktadır.</p> <p>OFCOM'un almış olduğu kararlar usul ve içerik açısından yargı denetimine tabidir. Alınan kararın herhangi bir usul sakatlığı içermesi halinde Yüksek Mahkemenin yargısal incelemesine konu olur. Ayrıca OFCOM'un kendi içerisinde, yayın kararlarının denetlenmesine ilişkin itiraz yolu da bulunmaktadır. Tarafların yapmış olduğu başvuru üzerine Yayın İnceleme Komitesi, kararı kısmen veya tamamen iptal etme, tekrar görüşülmek üzere geri gönderme veya değiştirme yetkisine sahiptir.<sup>350</sup></p> | <p>CSA özellikle hükümet veya parlamentonun talebi üzerine düzenli olarak takip ettiği çeşitli konular hakkında rapor yayımlamaktadır.<sup>351</sup> CSA, her yıl kendi faaliyetleri ile ilgili raporu Devlet Başkanı, hükümet ve parlamente'ye sunarak hesap verme yükümlülüğünü kamuya açık bir şekilde yerine getirmektedir.<sup>352</sup></p> <p>86-1067 sayılı İletişim Özgürlüğü Hakkında Kanun kapsamında CSA'ya karşı açılacak olan davalarda Conseil d'État (Danıştay) görevli ve yetkilidir. CSA'nın kararları yargı organı dışında geçersiz hale getirebilecek bir mercii yoktur.<sup>353</sup> Anayasa Konseyi'nin bağımsız idari otoritelerle ilgili olarak verdiği kararlarda etkin yargısal denetim her zaman vurgu yapılan temel konulardan biri olmuştur. CSA'nın yargıyla olan ilişkisi sadece onun denetimine tabi olmakla sınırlı tutulmamıştır. Aynı yasanın 42-10. maddesine göre, CSA Başkanı, Yasanın hükümlerinin öngördüğü yükümlülüklerin ihlalinin sona erdirilmesi için yargıdan gerekli önlemlerin alınmasını talep edebilmektedir. Yargıcın aldığı kararlar derhal yerine getirilmektedir.<sup>354</sup></p> |

<sup>347</sup> Ofcom Response to European Commission Consultation On The Independence Of Audiovisual Regulatory Bodies [https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf\\_file/0023/23864/june2013.pdf](https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0023/23864/june2013.pdf), (15.12.2018)

<sup>348</sup> Koray Karasu, İngiltere, "Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, Ankara Üniversitesi KAYAUM Yayınları, Ankara, 2004, s.149

**Tablo 4: OFCOM ve CSA'nın Hükümet ve Parlamento ile İlişkisi Açısından Bağımsızlık Endeksi**

|                                                                                           | İNGİLTERE<br>(OFCOM)                                 | Ağırlığı | Değeri       | FRANSA (CSA)                                         | Ağırlığı | Değeri       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|----------|--------------|------------------------------------------------------|----------|--------------|
|                                                                                           |                                                      | 0.20     |              |                                                      | 0.20     |              |
| <b>13) Ajansın bağımsızlığı biçimsel olarak ifade edilmiş mi?</b>                         | Evet                                                 |          | 1.00         | Evet                                                 |          | 1.00         |
| <b>14) Ajansın hükümete karşı hangi biçimsel yükümlülükleri var ?</b>                     | Sadece bilgi için yıllık rapor sunumu <sup>355</sup> |          | 0.67         | Sadece bilgi için yıllık rapor sunumu <sup>356</sup> |          | 0.67         |
| <b>15) Ajansın parlamentoya karşı hangi biçimsel yükümlülükleri var?</b>                  | Sadece bilgi için yıllık rapor sunumu <sup>357</sup> |          | 0.67         | Sadece bilgi için yıllık rapor sunumu <sup>358</sup> |          | 0.67         |
| <b>16) Özel yetkinin gerektiği yerde ajansın kararını mahkemeden başka kim bozabilir?</b> | Hiç kimse                                            |          | 1.00         | Hiç kimse                                            |          | 1.00         |
|                                                                                           |                                                      |          | <b>0.167</b> |                                                      |          | <b>0.167</b> |

<sup>349</sup> Ofcom Response to European Commission Consultation On The Independence Of Audiovisual Regulatory Bodies [https://www.ofcom.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0023/23864/june2013.pdf](https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0023/23864/june2013.pdf), (15.12.2018)

<sup>350</sup> Daha fazla bilgi için Bkz <https://www.indireg.eu/> (Final Report s.166), (15.12.2018)

<sup>351</sup> <https://www.csa.fr/Informer/Informations-publiques-et-ressources-humaines/Les-rapports-annuels-et-bilans-du-CSA/Le-rapport-annuel-2017-du-CSA> (CSA Yıllık Raporu 2017, s.156), (25.12.2018)

<sup>352</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068930> (30 Eylül 1986 tarih ve 86–1067 numaralı İletişim Yasası, Madde 18), <https://www.indireg.eu/> (Final Report s.100.), (25.12.2018)

<sup>353</sup> <https://www.indireg.eu/> (Final Report s.116.) (25.12.2018)

<sup>354</sup> Yılmaz, *a.g.e.*, s. 261-262.

<sup>355</sup> Daha fazla bilgi için bkz [https://www.indireg.eu/files/Annex\\_II- CountryTables\\_UK.pdf](https://www.indireg.eu/files/Annex_II- CountryTables_UK.pdf) (table 28), (15.12.2018)

<sup>356</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/news/study-audiovisual-media-services> (Annex Country Tables, France, Table 28-29), <https://www.indireg.eu/> (Final Report s.100.), (25.12.2018)

<sup>357</sup> Daha fazla bilgi için bkz [https://www.indireg.eu/files/Annex\\_II- CountryTables\\_UK.pdf](https://www.indireg.eu/files/Annex_II- CountryTables_UK.pdf) (table 28), (15.12.2018)

<sup>358</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/news/study-audiovisual-media-services> (Annex Country Tables, France, Table 28-29), <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068930> (30 Eylül 1986 tarih ve 86–1067 numaralı İletişim Yasası, Madde 18), <https://www.indireg.eu/> (Final Report s.100.), (25.12.2018)

**Tablo 5: OFCOM ve CSA'nın Finansal ve Organizasyonel Yapısı**

| (İNGİLTERE) OFCOM                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | FRANSA (CSA)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>OFCOM, yıllık faaliyet planlarını dikkate alarak Hazine ve Maliye Bakanlığının (HM Treasury) koyduğu üst sınır çerçevesinde kendi bütçesini belirlemektedir. Radyo frekanslarının düzenlenmesi ile ilgili görevlerin yerine getirilmesinde ihtiyaç duyulan para devletten aldığı yardım ile karşılanmakta, yayıncılık görevlerinin yerine getirilmesinde ortaya çıkan idari masraflar ise, yayıncılık lisans ücretleri ile finanse edilmektedir.<sup>359</sup> Çeşitli ihlal durumlarında gündeme gelen tüm finansal cezalar doğrudan Maliye Bakanlığına ödendiği için OFCOM finansmanının herhangi bir parçasını oluşturmamaktadır.<sup>360</sup></p> <p>OFCOM'un yıllık hesapları Ulusal Denetim Ofisi (National Audit Office) tarafından yılda iki defa denetlenmektedir.<sup>361</sup> İncelemeyi yapan denetçi ve Ulusal Denetim Ofisi personeli hükümetten bağımsızdır ve herhangi bir bakana rapor verme yükümlülüğü bulunmamaktadır. NAO'nun rolü, OFCOM'un kamusal harcamalarını Parlamento adına incelemek ve denetim sonuçlarını parlamentoya rapor etmektir.<sup>362</sup> Söz konusu raporlarla OFCOM'un kamusal kaynakları nasıl kullandığı açıklanmak suretiyle vergi mükelleflerinin çıkarı da güvence altına alınmaktadır.</p> | <p>CSA harcamaları sadece devlet bütçesi ile finanse edilmektedir. Bütçe taslağı hükümet tarafından hazırlanırken CSA, ihtiyaç duyduğu krediyi yıllık olarak sunar. Taslak yasa parlamento tarafından onaylanır. CSA'nın hesapları "Cour Des Comptes" tarafından kontrol edilir. Bütçenin uygulanması doğrudan başkanın sorumluluğu altındadır ve üyeler istedikleri zaman yıllık giderlerin durumu hakkında bilgi alma imkânına sahiptir.<sup>363</sup></p> <p>CSA, kendi yönetimi ile ilgili kararları kendisi alabilmektedir. CSA'nın kararları hükümet kontrolünde değildir.<sup>364</sup> CSA, tüzel kişiliğe sahip olmamasına rağmen genel kamu idari yapısının dışında ve hükümetten bağımsız bir kurumdur.<sup>365</sup> CSA'nın organizasyonu ve çalışma şekli Ulaştırma Bakanlığının 26 Temmuz 1989 tarihli kararnamesine dayanarak çıkarılan "Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin İç Yönetmelik" ile belirlenmiştir. Buna göre Başkan tarafından oluşturulan servisler Başkanın emri altında, bir genel sekreter tarafından yönetilmektedir. Genel sekreter CSA Başkanının teklifi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından tayin edilir.<sup>366</sup></p> |

<sup>359</sup> [https://www.ofcom.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0023/23864/june2013.pdf](https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0023/23864/june2013.pdf), (20.12.2018)

<sup>360</sup> Daha fazla bilgi için bkz <https://www.indireg.eu/> (Final Report s.166), (20.12.2018)

<sup>361</sup> Daha fazla bilgi için bkz [https://www.indireg.eu/files/Annex\\_II- CountryTables\\_UK.pdf](https://www.indireg.eu/files/Annex_II- CountryTables_UK.pdf) (table 30), (20.12.2018)

<sup>362</sup> [https://www.ofcom.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0023/23864/june2013.pdf](https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0023/23864/june2013.pdf), <http://www.nao.org.uk/about-us/>, (20.12.2018)

**Tablo 6: OFCOM ve CSA'nın Finansal ve Organizasyonel Yapısına İlişkin Bağımsızlık Endeksi**

|                                                                      | İNGİLTERE (OFCOM)                                         | Ağırlığı | Değeri        | FRANSA (CSA)                                              | Ağırlığı | Değeri        |
|----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|----------|---------------|-----------------------------------------------------------|----------|---------------|
|                                                                      |                                                           | 0.20     |               |                                                           | 0.20     |               |
| <b>17) Ajans bütçesinin kaynağı nedir?</b>                           | Hükümet ve bütçe dışı fon <sup>367</sup>                  |          | 0.50          | Hükümet <sup>368</sup>                                    |          | 0.00          |
| <b>18) Bütçe nasıl kontrol edilir?</b>                               | Muhasebe memurları veya mahkeme tarafından <sup>369</sup> |          | 0.67          | Muhasebe memurları veya mahkeme tarafından <sup>370</sup> |          | 0.67          |
| <b>19) Ajansın iç organizasyonuna kim karar verir?</b>               | Ajans                                                     |          | 1.00          | Ajans                                                     |          | 1.00          |
| <b>20) Ajansın personel politikası kimin sorumluluğu altındadır?</b> | Ajans                                                     |          | 1.00          | Ajans                                                     |          | 1.00          |
|                                                                      |                                                           |          | <b>0.1585</b> |                                                           |          | <b>0.1335</b> |

<sup>363</sup> <https://www.indireg.eu/> (Final Report s.116.), (25.12.2018)

<sup>364</sup> Işık, *Dünya ve Türkiye Bağlamında Kitle İletişim Sistemleri*, s. 105.

<sup>365</sup> Ayberk Nuri Berkman, *Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların İktisadi Etkileri*, Adana: Nobel Kitabevi, 2011, s.56. Akt. Coşkun, *a.g.m.*, s. 209.

<sup>366</sup> Yalçın, *a.g.t.*, s. 62.

<sup>367</sup> Daha fazla bilgi için bkz [https://www.indireg.eu/files/Annex\\_II- CountryTables\\_UK.pdf](https://www.indireg.eu/files/Annex_II- CountryTables_UK.pdf) (table 25), (20.12.2018)

<sup>368</sup> Hükümet tarafından önerilen bütçe parlamento tarafından onaylanmaktadır. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/news/study-audiovisual-media-services> (Annex Country Tables, France, Table 25), (25.12.2018)

<sup>369</sup> [https://www.indireg.eu/files/Annex\\_II- CountryTables\\_UK.pdf](https://www.indireg.eu/files/Annex_II- CountryTables_UK.pdf) (table 27), (20.12.2018)

<sup>370</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/news/study-audiovisual-media-services> (Annex Country Tables, France, Table 27)

**Tablo 7: OFCOM ve CSA'nın Düzenleyici Yetkilileri**

| (İNGİLTERE) OFCOM                                                                                                                                                                                                                         | FRANSA (CSA)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| OFCOM hem görsel işitsel yayınları hem de telekomünikasyon alanını denetleyen ve düzenleyen bir kurul olarak iletişim alanında faaliyet gösteren bütün düzenleyici kurulların görev ve yetkilerini bünyesinde toplamıştır. <sup>371</sup> | 30 Eylül 1986 tarih ve 86-1067 sayılı İletişim Yasası'nın 3. maddesine göre CSA, kamusal radyo ve televizyon yayıncılığının garanti altına alınmasını, rekabetin serbestçe yapılmasını, yayıncılar ile medya hizmet sağlayıcıları arasında ayrımcı olmayan ilişkilerin kurulmasını teşvik eder. Programların nitelik ve çeşitliliğini, ulusal kültür ve dilin korunmasını denetleyerek programların kalitesini iyileştirmek için önerilerde bulunur. <sup>372</sup> Yayıncılık alanını düzenleme yetkisi değerlendirildiğinde CSA'nın geniş bir yetkiye sahip olduğu görülmektedir. |

**Tablo 8: OFCOM ve CSA'nın Düzenleyici Yetkililerine İlişkin Bağımsızlık Endeksi**

|                                                                 | (İNGİLTERE) OFCOM | Ağırlığı | Değeri     | FRANSA (CSA) | Ağırlığı | Değeri     |
|-----------------------------------------------------------------|-------------------|----------|------------|--------------|----------|------------|
|                                                                 |                   | 0.20     |            |              | 0.20     |            |
| <b>21) Sektörde regülasyon için (düzenlemeden) kim yetkili?</b> | Sadece ajans      |          | 1.00       | Sadece ajans |          | 1.00       |
|                                                                 |                   |          | <b>0.2</b> |              |          | <b>0.2</b> |

<sup>371</sup> Şükrü Sim, “Avrupa Birliği Uyum Süresinde Türkiye’de Özel Televizyon Yayıncılığı ve RTÜK Olgusu”, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Radyo Televizyon Sinema Ana Bilim Dalı, Doktora Tezi, İstanbul, 2006, s. 24

<sup>372</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068930> (30 Eylül 1986 tarih ve 86–1067 numaralı İletişim Yasası, Madde 3-1),

Bağımsızlık endeksini OFCOM (İngiltere) ve CSA (Fransa) için uyguladığımızda elde ettiğimiz değerler aşağıda topluca gösterilmiştir.

**Tablo 9: OFCOM ve CSA Bağımsızlık Endeksinin Karşılaştırılması**

|                                       | (İngiltere) OFCOM | (Fransa) CSA    |
|---------------------------------------|-------------------|-----------------|
| A) AJANS BAŞKANLIK STATÜSÜ            | 0.109             | 0.157333        |
| B) YÖNETİM KURULU ÜYELERİNİN STATÜSÜ  | 0.109             | 0.165666        |
| C) HÜKÜMET VE PARLAMENTO İLE İLİŞKİSİ | 0.167             | 0.167           |
| D) FİNANSAL VE ORGANİZASYONEL YAPI    | 0.1585            | 0.1335          |
| E) DÜZENLEYİCİ YETKİLİLER             | 0.2               | 0.2             |
| <b>BAĞIMSIZLIK ENDEKSİ</b>            | <b>0.7435</b>     | <b>0.823499</b> |

İngiltere’de bağımsız idari otoritelerin büyük bir kısmı yürütmeye bağlıdır. Bakanlar farklı ölçülerde de olsa bu kuruluşlar üzerinde belli yetkiler kullanmaktadır. Ancak, bir bakan, kendi bakanlığındaki her türlü faaliyet ve işlemin ayrıntılarına müdahale edebilmekten bağımsız idari otoriteler söz konusu olduğunda, bunlara, ulaşılması istenen amaçlar için gerekli olan genel ilkeleri vermekle yetinmek zorundadır.<sup>373</sup>

Fransa’da ise Ocak 1989 Kanunuyla oluşturulmuş olan CSA her ne kadar sadece devlet bütçesi ile finanse ediliyor olsa da kararları hükümet kontrolünde olmayan, bağımsız yönetime sahip düzenleyici bir kurumdur. Konsey kendi yönetimi ile ilgili kararları kendisi alabilmektedir. CSA’nın bağımsızlığını sağlayacak hükümler hem yasalarla, hem de kendi iç düzenlemeleriyle garanti altına alınmıştır.<sup>374</sup> 1986 tarihli (86-1067 sayılı) İletişim Özgürlüğü Hakkında Yasa’nın 3. Maddesinin ilk fıkrasında CSA “bağımsız otorite” olarak nitelendirilmiştir.

<sup>373</sup> HOFFMANN-RIEM, W., (1996)( HOFFMANN-RIEM, W., Regulating Media (Licensing and Supervision of Broadcasting in Six Countries), The Guildford Press , 1996.) , s. 288; ROBBILLARD, S., (1995) (ROBILLARD, S., Television in Europe: Regulatory Bodies, John Libbey Pub.&EIM, 1995.), s. 271. Aktaran Yılmaz, *a.g.e.*, s. 205.

<sup>374</sup> Seda Durmuş, Türkiye’de ve Bazı Avrupa Ülkelerinde Ortak Denetim ve Öz Denetim Uygulamaları, Uzmanlık Tezi, RTÜK, Ankara, Ekim 2011, s. 72.

Her iki otoritenin, endekste yer alan 5 temel başlık altında karşılaştırması yapıldığında (bkz. Tablo 9) CSA'nın (0.823499) OFCOM (0.7435)'a kıyasla daha yüksek bir bağımsızlık değerine sahip olduğu görülmektedir. Bu değer in yüksek çıkmasına ilişkin tespitlerimiz şöyledir. (bkz. Tablo1, Tablo 5)

- CSA Başkan ve üyelerinin görev süresi OFCOM'a göre bir miktar daha uzundur. CSA üyeleri 6 yıl için görev yaparken OFCOM üyeleri 5 yıl süre için göreve gelmektedir.
- CSA Başkan ve üyelerine yeniden seçilme hakkı tanınmamışken OFCOM Başkan ve üyelerinin ikinci kez göreve gelmesinde yasal bir engel yoktur.
- CSA Başkanı, Cumhurbaşkanı tarafından atanırken CSA Başkanı; Kültür, Medya ve Spor Bakanlığı ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından ortaklaşa atanmaktadır.
- CSA Üyeleri; Millet Meclisi Başkanı ve Senato Başkanı tarafından atanırken, OFCOM üyeleri Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Kültür medya ve Spor Bakanlığı tarafından atanmaktadır.
- CSA ve OFCOM üyeleri, yasada açıkça belirtilen sebeplerin (çıkar çatışması, kötü yönetim, görevle bağdaşmayan işlerin üstlenilmesi gibi) varlığı halinde görevden alınabilmektedir. OFCOM üyeleri görevden alma yetkisi, kendilerini atayan Bakanlığa (Kültür, Medya ve Spor Bakanlığı ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığı) verilmişken CSA üyeleri, Görsel ve İşitsel Yüksek Konsey (CSA) üyelerinin üçte iki çoğunluğuyla görevden alınabilmektedir.
- CSA harcamaları sadece devlet bütçesi ile finanse edilmekte ve Cour Des Comptes (Hesap Yargısı) tarafından kontrol edilmektedir. OFCOM'un bütçesi devletten aldığı yardım ile yayıncılık ve iletişim ağlarının düzenlenmesinde firmalardan almış olduğu ücretlerden oluşmaktadır. Ofcom'un yıllık hesapları Ulusal Denetim Ofisi (National Audit Office) tarafından denetlenmektedir.

#### **4.4. F. GİLARDİ’NİN BAĞIMSIZLIK ENDEKSİNİ KULLANARAK RTÜK’ÜN BAĞIMSIZLIĞININ ÖLÇÜLMESİ**

Türkiye’de yayıncılık alanını düzenleme ve denetleme görevine sahip RTÜK’ün bağımsızlık ve özerkliği, Gilardi’nin endeksinde yer alan 5 temel başlık altında mevcut yasal düzenlemeler dikkate alınarak açıklanmıştır.

##### **4.4.1. RTÜK’ün Bağımsızlığı ve Özerkliği**

RTÜK’ün bağımsız bir kurum olduğu, 6112 sayılı Yasa’nın 34. maddesinin 2’nci fıkrasında “Üst Kurul, bu Kanun ve mevzuatta kendisine verilen görev ve yetkileri kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirir ve kullanır.” ifadesiyle vurgulanmıştır. Kurulları oluşturan üyelerin göreve gelme usulü, görevde kalma süreleri ve görevden ayrılmalarında tanınan güvenceler kurumun organik bağımsızlığı hakkında bilgi veren göstergelerdir. Zira bu kurumların bağımsızlığının temel güvencesi, üyelerin siyasal etkiler ve çeşitli özel çıkar grupları karşısında bağımsız çalışmalarını sağlayacak bir statüye sahip olmalarıdır.

##### **4.4.1.1. RTÜK’ün Bağımsızlık Değerinin Tespitine İlişkin Yapılan Çalışmalar**

Türkiye’deki bağımsız idari otoritelerin bağımsızlık endeksi ilk defa Şanlısoy ve Özcan tarafından “Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurumların Bağımsızlığı” adlı çalışma ile hesaplanmıştır. Uluslararası Ekonomi Konferansında (2006) bildiri olarak sunulan çalışmada F. Gilardi’nin geliştirdiği endeks kullanılarak Türkiye’deki bütün bağımsız düzenleyici kurumların bağımsızlık değerleri ayrı ayrı tespit edilmiştir. Oluşturulan endeks değeri Avrupa’daki bağımsız düzenleyici kuruluşların bağımsızlık endeksi ile karşılaştırılarak bir analiz yapılmıştır. Çalışmada, RTÜK’ün Türkiye’deki bağımsız düzenleyici kurumlar içerisinde en bağımsız kurum olduğu tespit edilmiştir. Ayrıca, Avrupa ülkelerindeki telekomünikasyon alanındaki düzenleyici kurumlar ile

kıyaslandığında RTÜK'ün bağımsızlık açısından birçok ülkeyi geride bıraktığı ifade edilmiştir.

Şanlısoy ve Özcan'a göre Türkiye' bağımsız idari otoritelerin bağımsızlığına ilişkin endeks değerleri şu şekildedir.

**Tablo 10: 2006 Yılı Türkiye'deki Bağımsız İdari Otoritelerin Bağımsızlık Endeksi**

|                                              | RTÜK   | KİK  | RK     | TK      | TAPDK  | BDDK   | SPK    | ŞK      | EPDK   |
|----------------------------------------------|--------|------|--------|---------|--------|--------|--------|---------|--------|
| Ajans Başkanlık Statüsü                      | 0,1316 | 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    | 0,20 | 0,20   | 0,20    | 0,20   | 0,20   | 0,20   | 0,20    | 0,20   |
| Bağımsızlık Endeksi                          | 0,8499 | 0,84 | 0,7616 | 0,7482  | 0,7482 | 0,7451 | 0,7286 | 0,7232  | 0,6951 |

Kaynak: Şanlısoy, Selim ve Özcan, Abdülvahap (2006), "Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurumların Bağımsızlığı" Siyasa Dergisi, Yıl 2, Sayı 3-4, s. 123

3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun göz önüne alınarak hazırlanan bu tablo incelendiğinde; RTÜK, sahip olduğu bağımsızlık endeksi (0.8499) ile Türkiye'deki bağımsız idari otoriteler içerisinde bağımsızlığı en yüksek kurum olarak karşımıza çıkmaktadır. İkinci sırayı 0.84 ile Kamu İhale Kurumu, üçüncü sırayı 0.7616 ile Rekabet Kurumu alırken son sırayı 0.6951 ile Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu almaktadır. Tabloda dikkat çeken nokta, endeks değerleri açısından düzenleyici yetkiler alt başlığında Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurumların tam bağımsızlığa sahip olduğudur.<sup>375</sup>

<sup>375</sup> Şanlısoy – Özcan, *a.g.m.*, s. 124.

2011 yılında 6112 Sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkındaki Kanun'un yürürlüğe girmesiyle birlikte bağımsızlık endeksi, Nilgün Yalçın tarafından RTÜK için yeniden hesaplanmıştır. Çıkan sonuçlar 2006 yılı sonuçlarıyla karşılaştırıldığında elde edilen veriler aşağıdaki tabloda belirtilmiştir.

**Tablo 11: RTÜK'ün 2011 - 2006 Yılları Karşılaştırmalı Endeksi**

|                                                            | 2011           | 2006          |
|------------------------------------------------------------|----------------|---------------|
| <i><b>RTÜK Başkanının Statüsü</b></i>                      | <i>0.129</i>   | <i>0.131</i>  |
| <i><b>RTÜK Üyelerinin Statüsü</b></i>                      | <i>0.13233</i> | <i>0.1433</i> |
| <i><b>RTÜK'ün Hükümet ve Parlamento İle İlişkileri</b></i> | <i>0.2</i>     | <i>0.2</i>    |
| <i><b>Finansal ve Organizasyonel Otonomi</b></i>           | <i>0.1835</i>  | <i>0.175</i>  |
| <i><b>Düzenleyici Yetkiler</b></i>                         | <i>0.2</i>     | <i>0.2</i>    |
| <i><b>Bağımsızlık Endeksi</b></i>                          | <i>0.84483</i> | <i>0.8499</i> |

Kaynak: Nilgün Yalçın, Radyo ve Televizyon Alanının Düzenlenmesi ve Denetlenmesinden Sorumlu Kurulların Özerkliği ve Bağımsızlığı, Uzmanlık Tezi, RTÜK, Ankara, Ekim 2011, s. 124

3984 sayılı Kanun ile 6112 sayılı Kanun karşılaştırıldığında üyelerin ve başkanın statüsü açısından herhangi bir geri gidişin olmadığı görülmektedir. Buradaki farklı değerlendirmenin bu başlıklar altındaki herhangi bir soruya verilen farklı cevaptan kaynaklandığı düşünülmektedir. “Finansal ve Organizasyonel Otonomi” başlığında RTÜK’ün puanı bir miktar artmıştır. Daha önce TRT mevzuatına tabi olan RTÜK personel rejiminin büyük oranda Üst Kurul’a bırakılmış olmasının puan artışına 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 faktör olmuştur. 6112 sayılı Kanun ile RTÜK’ün hükümet ve parlamento ile ilişkilerinde bir değişiklik, Kurulun yetkilerinde bir geriye gidiş olmadığından diğer bölümlerde farklılık olmamıştır. Sonuç olarak bu endeks açısından

Türkiye’de bağımsız idari otoriteler arasında RTÜK’ün en bağımsız kurum olduğunu söylemek mümkündür.<sup>376</sup>

#### 4.4.1.2. Bağımsızlık Endeksinde RTÜK’ün Yeri

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde RTÜK’ün bağımsızlık ve özerkliği yasal düzenlemeler ışığında F. Gilardi’nin bağımsızlık endeksi uygulanarak tespit edilmiştir. RTÜK için bağımsızlık değeri, çalışmada yeniden hesaplanmıştır. Bu bağlamda;

##### (a) Kurum Başkan ve Üyelerin Statüsüne İlişkin;

6112 sayılı Kanun’un 35. maddesinde üyelerin göreve gelme usulü açıklanmıştır. Bu maddeye göre Üst kurul, Türkiye Büyük Millet Meclisince seçilen dokuz üyeden oluşmaktadır. Seçim için, siyasi parti gruplarının üye sayısı oranında belirlenecek üye sayısının ikişer katı aday gösterilir ve Üst Kurul üyeleri bu adaylar arasından her siyasi parti grubuna düşen üye sayısı esas alınmak suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunca seçilmektedir.<sup>377</sup>

Demokratik yollarla seçilmiş, halkı temsil eden meclisin RTÜK üyelerini seçme yetkisi demokratik bir yöntemdir. Bunun yanında halkın desteğini almış en büyük sivil toplum örgütü olan siyasi partilerin üyelik için aday göstermeleri Üst Kurul’da çok sesliliği de sağlamaktadır.<sup>378</sup> Ancak, salt siyasi partilerin gösterdiği adaylardan oluşan kurulun farklı kesim ve görüşleri temsil edemeyeceği ve kurulun siyasallaşacağı endişesini taşımaktadır.<sup>379</sup> Seçim yöntemi ve üyeleri görevlendiren merci önemli olmakla birlikte asıl olan üyelerin kendini atayan makamdan bağımsız bir şekilde görevlerini yerine getirip getirmediğidir.

Üst Kurul üyeleri altı yıl için seçilmekte, üyelerin üçte biri iki yılda bir yenilenmektedir. Kanunda, RTÜK üyeliğine seçilen üyenin, tekrar seçilip seçilemeyeceğine

---

<sup>376</sup> Yalçın, *a.g.t.*, s. 127.

<sup>377</sup> 6112 sayılı Kanun, madde 35

<sup>378</sup> Cengiz Özdiker, “RTUK’un Özerkliği”, RTÜK İletişim Dergisi, Ankara, 2000, S.18, s.29.

<sup>379</sup> Yalçın, *a.g.t.*, s. 97.

yönelik herhangi bir düzenleme bulunmadığı için görev süresi biten üyenin tekrar seçilmesi mümkündür. Uygulamada bu durum, üyelerin aynı göreve tekrar seçilebilmek için siyasi etki altında kalabilme ihtimalini beraberinde getirmekte ve bağımsızlık açısından eleştiriye sebep olmaktadır.

RTÜK'ün düzenleme yaptığı sektöre ve siyaset kurumuna karşı bağımsızlığını sağlamak amacıyla birtakım düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre Üst Kurul üyelerinin, resmi veya özel nitelikte görev almaları, maddi menfaat sağlamaları, siyasi partiye üye olmaları yasaklanmıştır. 6112 sayılı Kanun'un 38. maddesinin ilk fıkrasına göre; Üst Kurul üyelerinin, kurulun görev ve yetki alanına giren konularda herhangi bir taahhüt işine girmesi, medya hizmet sağlayıcı kuruluşlarda doğrudan ya da dolaylı ortak veya yönetici olması yasaklanmıştır. Üyelerin, göreve başlamadan önce sahibi oldukları, medya hizmet sağlayıcı kuruluşlara ait her türlü hisselerini üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar kayın hısımları dışındakilere devretmesi zorunlu kılınmıştır. Kurul üyeleri ve personelinin, kurumla ilgili gizlilik taşıyan bilgileri ve medya hizmet sağlayıcı kuruluşlara ait her türlü sırları, görevden ayrılmış olsalar bile açıklamaları yasaklanmıştır. Maddede belirtilen esaslara aykırı davranışları halinde Üst Kurul üyelerinin görevden çekilmiş sayılacağı kabul edilmiştir. Bu kişilerin üyelikle bağdaşmayan, yasada açıkça belirtilen hallerin tespiti dışında, görev süresi boyunca görevlerinden alınamamakta ve en yüksek devlet memurunun yararlanmış olduğu sosyal hak ve yardımlardan yararlanmaktadır. Böylece yasal düzenleme ile kurul üyelerine tarafsız ve yürütme organından bağımsız hareket edebilme imkânı tanınmaktadır. RTÜK Başkanı ve üyelerinin statüsüne ilişkin endeks değerleri aşağıdaki tabloda belirtilmiştir.

**Tablo 12: RTÜK Başkan ve Üyelerinin Statüsüne İlişkin Bağımsızlık Endeksi**

|                                                                                   | Ağırlığı | Değeri          |
|-----------------------------------------------------------------------------------|----------|-----------------|
| <b>A) AJANS BAŞKANLIK STATÜSÜ</b>                                                 | 0.20     |                 |
| <b>1) Görev süresi</b>                                                            |          |                 |
| • 4 yıldan az sabit bir süre ya da yetkili kişinin takdirine bağlı düzenleme      |          | 0.20            |
| <b>2) Ajans başkanını kim atar?</b>                                               |          |                 |
| • Yönetim kurulu üyeleri                                                          |          | 1.00            |
| <b>3) Görevden alma</b>                                                           |          |                 |
| • Görevden alma imkansız                                                          |          | 1.00            |
| <b>4) Ajans başkanının hükümetteki diğer memuriyet(ler)i devam edebilir mi?</b>   |          |                 |
| • Hayır                                                                           |          | 1.00            |
| <b>5) Atama yenilenebilir mi?</b>                                                 |          |                 |
| • Evet, birden fazla                                                              |          | 0.00            |
| <b>6) Bağımsızlık atama için biçimsel bir gereklilik mi?</b>                      |          |                 |
| • Evet                                                                            |          | 1.00            |
|                                                                                   |          | <b>0.14</b>     |
| <b>B) YÖNETİM KURULU ÜYELERİNİN STATÜSÜ</b>                                       | 0.20     |                 |
| <b>7) Görev süresi</b>                                                            |          |                 |
| • 6 – 8 yıl arası                                                                 |          | 0.80            |
| <b>8) Yönetim Kurulu üyelerini kim atar?</b>                                      |          |                 |
| • Parlamento                                                                      |          | 0.50            |
| <b>9) Görevden alma</b>                                                           |          |                 |
| • Görevden alma imkansız                                                          |          | 1.00            |
| <b>10) Yönetim Kurulunun hükümetteki diğer memuriyet(ler)i devam edebilir mi?</b> |          |                 |
| • Hayır                                                                           |          | 1.00            |
| <b>11) Atama yenilenebilir mi?</b>                                                |          |                 |
| • Evet, birden fazla                                                              |          | 0.00            |
| <b>12) Bağımsızlık atama için biçimsel bir gereklilik mi?</b>                     |          |                 |
| • Evet                                                                            |          | 1.00            |
|                                                                                   |          | <b>0.143333</b> |

(b) *Kurumun Hükümet ve Parlamento ile İlişkisi;*

15.02.2011 tarih ve 6112 sayılı Kanun'un 34. maddesinde "...idari ve mali özerkliğe sahip, tarafsız bir kamu tüzel kişiliği niteliğinde Radyo ve Televizyon Üst Kurulu kurulmuştur" denilmek suretiyle RTÜK'ün idari ve mali özerkliği ön plana çıkarılmış, bunun yanında tarafsız bir kamu tüzel kişiliği olduğu belirtilmiştir.<sup>380</sup> Özerklik kavramı ile kamu tüzel kişiliği arasında yakın bir ilişki bulunsa da özerkliği sadece kamu tüzel kişiliğine özgülemek doğru değildir.<sup>381</sup> Siyasi iktidar ve sermaye gruplarının çıkarları karşısında bu kurumların bağımsızlığını koruyacak hükümlerin yasa ile güvence altına alınmış olması gereklidir.

Bir kurumun idari teşkilat içerisindeki yeri, kurul üyelerinin sahip oldukları güvenceler, kurul üzerinde merkezi idarenin hiyerarşi denetiminin bulunmaması, o kurumun özerkliğini tespit etmemize kolaylık sağlamaktadır. RTÜK'ün kuruluş kanunu, olan 6112 sayılı Yasa'nın 34. maddesinin 4. fıkrasına baktığımızda "Üst Kurul, Hükümet ile olan ilişkilerini Cumhurbaşkanı veya görevlendireceği bir Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan aracılığıyla yürütülür." hükmü yer almaktadır. Bu sayede RTÜK ile merkezi idare arasında bir bağ kurulmaya çalışılmıştır. Ancak 17 Ağustos 2011 tarihli ve 649 sayılı KHK ile yapılan değişiklik, üst kurulların bağımsızlık ve özerkliklerinin azaltıldığı yönünde eleştirileri beraberinde getirmiştir.<sup>382</sup> KHK ile 3046 sayılı Kanunun 19/A maddesinin birinci fıkrasına "Bakan; bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir." cümlesi eklenmiştir. "5018 sayılı Kanun'a ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dâhil" demek suretiyle kapsama Üst Kurulların da dâhil olduğu açıkça belirtilmiştir.

Bu kanun hükmünün içeriğinde geçen "her türlü faaliyet ve işlemleri denetleme " derken neyin kastedildiği açık değildir. Haklı olarak şu soruyu akla getirmektedir. Acaba bakan bu "denetleme" yetkisini kullanarak RTÜK'ün almış olduğu kararları onaylama, iptal etme veya erteleme yetkisine de sahip olacak mıdır? Ayrıca "her türlü faaliyet ve işlemleri denetleme" ifadesi, hiyerarşi yetkisini anımsatan bir denetimi akla getirmesi

<sup>380</sup> 6112 sayılı Kanun, madde 34/1

<sup>381</sup> İlhan Özay, *Günışığında Yönetim*, Alfa Yayınları, İstanbul, 2004, s. 181.

<sup>382</sup> <http://www.dunya.com/ozerk-kurullara-bakan-denetimi-130881h.htm> , (30.12.2018)

sebebi ile isabetli olmamıştır.<sup>383</sup> Zira, RTÜK'ün ayrı bir kamu tüzel kişiliği göz önüne alındığında Cumhurbaşkanının veya görevlendireceği bakanın, RTÜK üzerinde hiyerarşi gibi bir denetim yetkisi bulunmamaktadır.

BİO'ların vesayet denetimine tabi olmadığına ilişkin görüşler<sup>384</sup> bulunsa da bu görüşler, vesayet denetiminin şu ana kadar bağımsız idari otoriteler üzerinde kullanılmamış olmasından ileri gelmektedir. Gerçekten de merkezi idare, bağımsız idari otoritelerin hassas sektörlerde düzenleme ve denetleme görevini hakkıyla yerine getirilmesini sağlamak amacıyla böyle bir yetkiyi kullanmamıştır. Ancak bu durum hiçbir zaman böyle bir ilişki kurulamayacak anlamına gelmemektedir. Bağımsız idari otoriteler doğrudan doğruya devlet tarafından kurulduğuna göre, devletin vesayet denetimine tabi tutulabilirler.<sup>385</sup> Zira, idarenin bütünlüğü ilkesi gereği asgari bir denetimin bulunması kaçınılmazdır. RTÜK'ün, mevzuatta bağımsız idari otorite olarak nitelendirilmiş olması, bu kurumun hiçbir denetime tabi olmadığı anlamına gelmemektedir. Sınırlı da olsa asgari bir denetimin bulunması, idarenin bütünlüğü ilkesini sağlamak açısından gereklidir.

6112 sayılı yasada RTÜK'ün hükümete karşı yükümlülüğü açık bir şekilde ifade edilmemekle birlikte Üst Kurul'un Hükümet ile olan ilişkilerini Cumhurbaşkanı veya görevlendireceği bir Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan aracılığıyla yürütüleceği belirtilmiştir.<sup>386</sup> Bu kapsamda çıkarılan 2018 tarihli Cumhurbaşkanlığı Genelgesiyle RTÜK, Kültür ve Turizm Bakanlığı ile ilgilendirilmiştir.<sup>387</sup> 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda RTÜK'ün ilgilendirilmiş olan bakanlık aracılığı ile Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olduğu ifade edilmektedir.<sup>388</sup>

Madde 10- Bakanlar, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikaların uygulanması ile bakanlıkların ve bakanlıklara bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin

---

<sup>383</sup> Gözler – Kaplan, *a.g.e.*, s.249.

<sup>384</sup> Günday, *İdare Hukuku*, s.571-572.

<sup>385</sup> Gözler – Kaplan, *a.g.e.*, s.249.

<sup>386</sup> 6112 sayılı Kanun, madde 34/4

<sup>387</sup> 24 Temmuz 2018 tarih ve 30488 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Bakanlıklara Bağlı, İlgili ve İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile İlgili 2018/2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi  
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180724.htm> , (30.12.2018)

<sup>388</sup> 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu madde 10/1  
<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf> , (30.12.2018)

kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, bu çerçevede diğer bakanlıklarla koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktan sorumludur.

Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukuki ve mali konularda Cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar.

Bu madde kapsamında bakanlar, daha önce Başbakana ve Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı sorumlu iken 2.7.2018 tarih ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanına karşı sorumlu hale gelmiştir.<sup>389</sup>

6112 sayılı Yasa kapsamında Kurul başkanı tarafından hazırlanan yıllık faaliyet raporları önce Üst Kurula, ardından RTÜK'ün internet sitesinde yayımlanarak kamuoyunun bilgisine sunulmaktadır. 2017 yılına ait yıllık faaliyet raporu incelendiğinde “Başbakanlık tarafından istenen 180 günlük faaliyetler kapsamında Üst Kurulun faaliyetlerine ilişkin rapor Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı tarafından hazırlanarak Başbakanlığa sunulmuştur.<sup>390</sup>” şeklinde ifade yer almaktadır. Bu durum RTÜK'ün hükümetle ilişkisi açısından hükümete bilgi amaçlı rapor sunma yükümlülüğünü ortaya koymaktadır. Söz konusu yükümlülüğün şuan Cumhurbaşkanı veya görevlendireceği bir Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan aracılığı ile yerine getirilmesi beklenir.

RTÜK'ün kararlarına karşı ilgililer, yapacakları başvuru üzerine idari yargıda dava açabilmektedir. Yalnız, mahkemenin denetim yetkisi hukuka aykırı olan kararların ortadan kaldırılması ile sınırlı tutulmuştur. Mahkemenin idare yerine geçip idare adına işlem yapma yetkisi bulunmamaktadır. Mahkeme dışında hiçbir organ RTÜK kararlarını ortadan kaldırma yetkisine sahip değildir.<sup>391</sup>

Üst Kurul, 6112 sayılı Kanun ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde kendisine tahsis edilen malî kaynakları görev ve yetkilerinin gerektirdiği ölçüde, kendi bütçesinde belirlenen usul ve esaslar

---

<sup>389</sup> 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu madde 10/2. 2.7.2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 213 üncü maddesiyle bu maddenin ikinci fıkrasında yer alan “Başbakana ve Türkiye Büyük Millet Meclisine” ibaresi “Cumhurbaşkanına” şeklinde değiştirilmiştir.

<sup>390</sup> <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>  
<sup>391</sup> <https://www.rtuk.gov.tr/faaliyet-raporlari/3696/890/yillik-faaliyet-raporlari.html>, (30.12.2018)

<sup>391</sup> <https://www.indireg.eu/> (Final Report s.173.), (28.12.2018)

dâhilinde serbestçe kullanır. Üst Kurulun malları Devlet malı hükmündedir, haczedilemez. RTÜK'ün harcamaları Sayıştay denetimine tabidir.<sup>392</sup> Sayıştay, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir.<sup>393</sup> RTÜK'ün mali yönden denetimini yapan Sayıştay, bu denetimi TBMM adına yapıyor olsa da yasada RTÜK'ün TBMM'ye, onaylanması gereken ya da bilgi amaçlı yıllık rapor sunmasına ilişkin ya da TBMM'ye karşı tamamen sorumlu olmasını gerektirecek resmi yükümlülüğü bulunmamaktadır. Buna rağmen RTÜK'ün TBMM ile ilişkisini ortaya koyan birtakım hükümler mevcuttur. İlk olarak Üst Kurul üyeleri, üyelikleri süresince Kuruldaki görevlerinden ve seçilerek geldikleri görevlerinden alınamazlar.<sup>394</sup> Ancak 6112 sayılı yasanın 38. maddesinde belirtilen esaslara aykırı davranan Üst Kurul üyeleri görevlerinden çekilmiş sayılır. Bu husus Üst Kurul tarafından resen veya yapılacak müracaatın değerlendirilmesi sonucunda karara bağlanır ve gereği için Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bildirilir. İkincisi; geçerli mazereti olmaksızın üst üste iki, bir ay içerisinde üç defa toplantıya katılmayan Üst Kurul üyeleri üyelikten çekilmiş sayılır. Bu durum, Üst Kurul kararı ile tespit edilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bildirilir.<sup>395</sup> Üçüncüsü; Üst kurul üyeleri, her yıl ocak ayında Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına mal bildiriminde bulunurlar.<sup>396</sup> Dördüncüsü; Üst Kurul, gerektiği takdirde her yıl için yapacağı işlerin programını hazırlayarak Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı bütçesinden bu işler için ayrılmasını talep ettikleri ödenek tutarını TBMM Başkanlığına sunar.<sup>397</sup>

1982 Anayasası kapsamında TBMM, bilgi edinme ve denetim yetkisini; Meclis araştırması, genel görüşme, Meclis soruşturması ve yazılı soru yollarıyla kullanır. Yazılı soru, yazılı olarak en geç 15 gün içinde cevaplanmak üzere milletvekillerinin,

---

<sup>392</sup> 6112 sayılı Kanun, madde 34/3, 34/5

<sup>393</sup> 1982 Anayasası madde 160. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>

<sup>394</sup> 6112 sayılı Kanun, madde 39/3

<sup>395</sup> 6112 sayılı Kanun madde 40/4

<sup>396</sup> 6112 sayılı Kanun madde 39/7

<sup>397</sup> 6112 sayılı Kanun madde 41/2

Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara yazılı olarak soru sormalarından ibarettir.<sup>398</sup> RTÜK ile ilgili konularda verilen yazılı soru önergeleri<sup>399</sup> milletvekili tarafından imzalanıp Başkanlığa verilir. Başkan, İçtüzük şartlarına uygun gördüğü önergeleri ilgili bakana gönderir. Yazılı soruların cevabı ilgili bakanlık eliyle Başkanlığa sunulur. Başkan bu cevabı derhal soru sahibine iletir.<sup>400</sup> Tüm bu bilgiler ışığında RTÜK'ün hükümet ve parlamento ile ilişki açısından bağımsızlık endeksi aşağıdaki tabloda belirtilmiştir.

**Tablo 13: RTÜK'ün Hükümet ve Parlamento İle İlişkisi Açısından Bağımsızlık Endeksi**

|                                                                                           | Ağırlığı | Değeri        |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|----------|---------------|
| <b>C) HÜKÜMET VE PARLAMENTO İLE İLİŞKİSİ</b>                                              | 0.20     |               |
| <b>13) Ajansın bağımsızlığı biçimsel olarak ifade edilmiş mi?</b>                         |          |               |
| • Evet                                                                                    |          | 1.00          |
| <b>14) Ajansın hükümete karşı hangi biçimsel yükümlülükleri var ?</b>                     |          |               |
| • Sadece bilgi için yıllık rapor sunumu <sup>401</sup>                                    |          | 0.67          |
| <b>15) Ajansın parlamentoya karşı hangi biçimsel yükümlülükleri var?</b>                  |          |               |
| • Resmi yükümlülüğü yoktur                                                                |          | 1.00          |
| <b>16) Özel yetkinin gerektiği yerde ajansın kararını mahkemeden başka kim bozabilir?</b> |          |               |
| • Hiç kimse                                                                               |          | 1.00          |
|                                                                                           |          | <b>0.1835</b> |

*(c) Kurumun Finansal ve Organizasyonel Yapısı;*

Özerklik açısından değerlendirilmesi gereken konulardan bir diğeri kurumun mali açıdan özerk olmasıdır. Mali özerklik, kurumların, işlevlerini yerine getirmelerine olanak sağlayacak mali yapıya sahip olmalarını, bütçe yapımı ve harcamaya ilişkin konularda kendilerinin karar vermelerini ifade eder.<sup>402</sup> RTÜK, kendisine tahsis edilen mali kaynakları görev ve yetkilerinin gerektirdiği ölçüde, kendi bütçesinde belirlenen usul ve esaslar dâhilinde serbestçe kullanmaktadır. Kurul başkanı tarafından hazırlanan bütçe Üst Kurul

<sup>398</sup> 1982 Anayasası madde 98

<sup>399</sup> RTÜK ile ilgili verilen soru önergesi örneği için Bkz. <https://www2.tbmm.gov.tr/d27/7/7-4255s.pdf> , (30.12.2018)

<sup>400</sup> Yazılı soru ile ilgili ayrıntılı bilgi için Bkz. TBMM içtüzüğü madde 96 (<https://www.tbmm.gov.tr/docs/ictuzuk.pdf>), (30.12.2018)

<sup>401</sup> 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu madde 10

<sup>402</sup> Emek – Acar, *a.g.e.*, s. 108.

tarafından karara bağlanır. Söz konusu bütçe 5018 sayılı Kanun kapsamında Merkezi Yönetim Bütçesi içerisinde TBMM Genel Kurulu tarafından kabul edilerek uygulanır. Üst Kurul'un gelirleri; yayın lisans ücretleri, frekans yıllık kullanım ücretleri, yayın iletim yetkilendirme ücretleri ve sair gelirlerden oluşur. Üst Kurul, gerektiği takdirde her yıl için yapacağı işlerin programını hazırlayarak Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı bütçesinden Hazine yardımı almaktadır. Ayrıca, 6112 sayılı Kanun'un 43. maddesinin 6. fıkrası dikkate alındığında Üst Kurul personelinin ücret ve diğer mali hakları, Cumhurbaşkanınca belirlenen esaslar çerçevesinde Üst Kurul tarafından tespit edilmektedir.

RTÜK tarafından alınan mali kararların kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluğu hesap verme sorumluluğu çerçevesinde Sayıştay'ın denetimine tabi olduğu yasalarda açıkça belirtilmiştir.<sup>403</sup> Genel kabul görmüş uluslararası standartlar dikkate alınarak gerçekleştirilen bu denetim ile kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmektedir.

Üst Kurula verilen görevlerin gerektirdiği aslî ve sürekli görev ve hizmetler, Üst Kurul uzmanları ile Üst Kurul uzman yardımcılarında oluşan meslek personeli ve idarî personel eliyle yürütülür. Üst Kurul kadrolarına atanacakların, 657 sayılı Kanunun 48 inci maddesinde belirtilen şartları taşımaları gerekir. Söz konusu kadrolara yapılacak atamalara ilişkin diğer hususlar Üst Kurul tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenmektedir.<sup>404</sup> RTÜK'ün finansal ve organizasyonel yapısına ilişkin endeks değeri aşağıdaki tabloda belirtilmiştir.

---

<sup>403</sup> 5018 sayılı Kanun madde 68 Bkz. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>,  
6112 sayılı Kanun madde 34/5 Bkz. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6112.pdf>

<sup>404</sup> 6112 sayılı Kanun madde 43/5

**Tablo 14: RTÜK'ün Finansal ve Organizasyonel Yapısına İlişkin Bağımsızlık Endeksi**

|                                                                      | Ağırlığı | Değeri        |
|----------------------------------------------------------------------|----------|---------------|
| <b>D) FİNANSAL VE ORGANİZASYONEL YAPI</b>                            | 0.20     |               |
| <b>17) Ajans bütçesinin kaynağı nedir?</b>                           |          |               |
| • Hükümet ve bütçe dışı fon <sup>405</sup>                           |          | 0.50          |
| <b>18) Bütçe nasıl kontrol edilir?</b>                               |          |               |
| • Muhasebe memurları veya mahkeme tarafından                         |          | 0.67          |
| <b>19) Ajansın iç organizasyonuna kim karar verir?</b>               |          |               |
| • Ajans                                                              |          | 1.00          |
| <b>20) Ajansın personel politikası kimin sorumluluğu altındadır?</b> |          |               |
| • Ajans                                                              |          | 1.00          |
|                                                                      |          | <b>0.1585</b> |

(d) Kurumun Düzenleyici Yetkilileri;

Üst Kurul, yayın hizmetleri alanında ifade ve haber alma özgürlüğünün, düşünce çeşitliliğinin güvence altına alınması, yoğunlaşmanın önlenmesi ve kamu menfaatlerinin korunması için gerekli tedbirleri almaktadır. Bu kapsamda yayın lisansı, yayın iletim yetkisi vermek, gerektiğinde iptal etmek ve görev alanına giren konularla ilgili ikincil düzenlemeleri yapmak gibi görevleri yerine getirmektedir.

Seçimlerle ilgili olarak seçim dönemlerinde yapılan yayınlara ilişkin usul ve esaslar Yüksek Seçim Kurulu tarafından düzenlenmektedir. Üst Kurul, medya hizmet sağlayıcılarının seçim dönemlerindeki yayınlarını Yüksek Seçim Kurulunun kararları doğrultusunda izlemekte, denetlemekte ve değerlendirmektedir. 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 denetlemektedir.

Üst Kurul, yayın hizmetlerinde ailenin ve çocukların korunması ilkesini gözeterek, ailenin bütünlüğü ve sürekliliği ile çocuk ve gençlerin fiziksel, zihinsel ve ahlaki gelişimlerini destekleyecek nitelikteki aile ve çocuk dostu yapım ve dizileri Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile birlikte belirlenecek usul ve esaslara göre teşvik etmektedir.

<sup>405</sup> 6112 sayılı Kanun madde 41

Yayıncılık alanını düzenleme yetkisi değerlendirildiğinde RTÜK’ün geniş bir yetkiye sahip olduğu görülmektedir.

**Tablo 15: RTÜK’ün Düzenleyici Yetkililerine İlişkin Bağımsızlık Endeksi**

|                                                                 | <i>Ağırlığı</i> | <i>Değeri</i> |
|-----------------------------------------------------------------|-----------------|---------------|
| <b>E) DÜZENLEYİCİ YETKİLİLER</b>                                | 0.20            |               |
| <b>21)Sektörde regülasyon için ( düzenlemeden) kim yetkili?</b> |                 |               |
| • Sadece ajans                                                  |                 | 1.00          |
|                                                                 |                 | <b>0.2</b>    |

Bağımsızlık endeksini RTÜK için uyguladığımızda elde ettiğimiz değerler aşağıda topluca gösterilmiştir.

**Tablo 16: RTÜK Bağımsızlık Endeksi**

|                                              | <b>RTÜK</b>     |
|----------------------------------------------|-----------------|
| <b>A) AJANS BAŞKANLIK STATÜSÜ</b>            | 0.14            |
| <b>B) YÖNETİM KURULU ÜYELERİNİN STATÜSÜ</b>  | 0.143333        |
| <b>C) HÜKÜMET VE PARLAMENTO İLE İLİŞKİSİ</b> | 0.1835          |
| <b>D) FİNANSAL VE ORGANİZASYONEL YAPI</b>    | 0.1585          |
| <b>E) DÜZENLEYİCİ YETKİLİLER</b>             | 0.2             |
| <b>BAĞIMSIZLIK ENDEKSİ</b>                   | <b>0.825333</b> |

6112 sayılı yasa göz önüne alındığında RTÜK’ün özerklik ve bağımsızlığa sahip olduğunu rahatlıkla söyleyebiliriz. Ancak, yasal göstergeler kurumun bağımsız olduğuna ilişkin kesin sonuca ulaşmamızda tek başına yeterli değildir. Asıl olan bağımsızlığın uygulamada ne ölçüde işlediği ve bu bağımsızlığa ne ölçüde saygı gösterildiğidir.

#### **4.4.1.3. RTÜK Bağımsızlık Endeks Değerinin Önceki Tarihli Çalışmalarla Karşılaştırılması**

6112 sayılı yasa kapsamında değerlendirme yaptığımızda endeks değerlerinde bazı farklılıklar olduğu gözlemlenmektedir.

*(a) Kurum başkan ve üyelerin statüsüne ilişkin;*

Yalçın tarafından yapılan 2011 tarihli çalışmada RTÜK Başkanının statüsüne ilişkin değer 0.129; RTÜK üyelerinin statüsüne ilişkin değer ise 0.13233 olarak verilmiştir. Ancak, 2019 yılı için yaptığımız hesaplamada RTÜK başkanının statüsüne ilişkin değer 0.14, RTÜK üyelerinin statüsüne ilişkin değer ise 0.1433 olarak tespit edilmiştir. Bu değer ortaya çıkmasında Üst Kurul üyelerinin, üyelikleri süresince Kuruldaki görevlerinden ve seçilerek geldikleri görevlerinden alınamayacağını belirten kanun hükmü etkili olmuştur. Endeks değerini hesaplanırken “görevden alma” ile ilgili alana “görevden alma imkânsız” seçeneği tercih edilerek 1.00 değerini vermek isabetli görülmüştür. RTÜK başkanı ve üyelerinin statüsüne ilişkin önemli tespitlerimiz kısaca şunlardır;

- Üyeler TBMM Genel Kurulu tarafından 6 yıl için görev yapmak üzere seçilmektedir.
- Başkan, RTÜK üyeleri tarafından yine RTÜK üyeleri arasından 2 yıl için görev yapmak üzere seçilmektedir.
- Başkan ve üyelerin tekrar seçilmesi yasağı bulunmadığı için uygulamada ikinci kez göreve geldikleri görülmektedir.
- Başkan ve üyeler resmi veya özel nitelikte herhangi bir görev alamaz, özel veya kamu medya hizmet sağlayıcılarının görev ve yetki alanına giren konularda doğrudan ve dolaylı olarak taraf olamaz, siyasi partiye üye olamaz. Ancak Başkan ve üyelerin asli görevlerini aksatmadan bilimsel amaçlı eser hazırlama, ders ve konferans verme, jüri ve komisyon üyeliği yapabilme imkânı bulunmaktadır.
- Üst kurul üyeleri, üyelikleri süresince Kuruldaki görevlerinden ve seçilerek geldikleri görevlerinden alınamazlar. Ancak yasada belirtilen yasaklara aykırı davranan Üst Kurul üyeleri görevlerinden çekilmiş sayılır. Bu husus Üst Kurul

tarafından karara bağlanır ve gereği için Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bildirilir.<sup>406</sup>

*(b) Kurumun Hükümet ve Parlamento ile İlişkisi;*

2011 tarihli çalışmada RTÜK’ün hükümet ve parlamento ile ilişkisi açısından endeks değeri 0.2 olarak verilmiştir. 2019 yılı için yaptığımız hesaplamada RTÜK’ün hükümet ve parlamento ilişkisine ilişkin endeks değeri 0.1835 olarak hesaplanmıştır. 2011 yılı ile karşılaştırıldığında bu değerin bir miktar düştüğü görülmektedir. Ortaya çıkan farklılık “Ajansın hükümete ve parlamentoya karşı hangi biçimsel yükümlülükleri var?” sorusuna verilen farklı cevaplardan kaynaklanmaktadır.

RTÜK’ün sahip olduğu biçimsel yükümlülüklerle bakacak olursak Üst Kurul, yıllık faaliyet raporlarını dikkate alınarak gerektiğinde hükümete bilgi amaçlı rapor sunmaktadır. Ayrıca RTÜK, ilgilendirilmiş olduğu Kültür ve Turizm Bakanlığı (dolayısıyla bakan) aracılığı ile kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması konularında dolaylı olarak Cumhurbaşkanına karşı sorumlu tutulmuştur. Bu bilgiler ışığında “Ajansın hükümete karşı hangi biçimsel yükümlülükleri var?” sorusuna “sadece bilgi için yıllık rapor sunumu” seçeneği tercih edilerek 0.67 değerini vermek isabetli görülmüştür.

Üst Kurul’un parlamento ile ilişkisi bulunmasına rağmen doğrudan doğruya parlamentoya karşı sorumluluğunu ortaya koyan resmi bir yükümlülüğü yoktur. Gerekli hallerde bir milletvekili tarafından verilen yazılı soru önergesi ile Üst Kurul’un ilgili olduğu Kültür ve Turizm Bakanı tarafından yazılı yanıtlanmak üzere bilgi edinme yoluna başvurulmaktadır. Bu nedenle “Ajansın parlamentoya karşı hangi biçimsel yükümlülükleri var?” sorusuna “resmi yükümlülüğü yoktur” seçeneği tercih edilerek 1.00 değerini vermek isabetli görülmüştür.

---

<sup>406</sup> Ayrıntılı bilgi için Bkz. 6112 sayılı yasa madde 38/6, 39/3, 40/4. Madde metinlerinde belirtildiği üzere Üst Kurula verilen yetki, üyeleri görevden almak değil yasada açıkça belirtilen yasakları ihlal etmeleri ile birlikte görevden çekilmiş sayılan üyelerin bu durumlarını tespit etmektir. Üst kurulun bu konuda alacağı karar kurucu nitelikte olmayıp daha çok tespit edici nitelikte olan bir işlem denilebilir. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6112.pdf>

6112 sayılı Kanun ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında yapılan değişiklikler dikkate alındığında bu değerin ortaya çıkmasındaki önemli tespitlerimiz kısaca şunlardır;

- Üst Kurul, idari ve mali özerkliğe sahip tarafsız bir kamu tüzel kişisidir.<sup>407</sup>
- Üst Kurul, Hükümet ile olan ilişkilerini Cumhurbaşkanı veya görevlendireceği bir Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan aracılığıyla yürütmektedir.<sup>408</sup> Bakanlıklara Bağlı, İlgili ve İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile İlgili 2018/2 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesiyle RTÜK, Kültür ve Turizm Bakanlığı ile ilgilendirilmiştir.<sup>409</sup>
- Bakanlar, bakanlıkların ve bakanlıklara bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlarına uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından sorumludur.<sup>410</sup> Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukuki ve mali konularda Cumhurbaşkanına karşı sorumludur.<sup>411</sup> Böylece RTÜK dolaylı olarak ilgilendirilmiş olduğu bakanlık (dolayısıyla bakan) aracılığı ile Cumhurbaşkanına karşı sorumlu tutulmuştur.

6112 sayılı yasa kapsamında hükümete karşı yükümlülüğü dolaylı olarak ifade edilmişken parlamentoya karşı herhangi bir biçimsel yükümlülüğü ifade edilmemiştir. Yasa kapsamında RTÜK'ün yıllık faaliyet raporlarını hazırlama, amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine göre faaliyetlerin değerlendirilmesini yaptırma ve bunları Üst Kurula sunma

---

<sup>407</sup> 6112 sayılı yasa madde 34. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6112.pdf> , (03.01.2019)

<sup>408</sup> 6112 sayılı kanun madde 34/4. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6112.pdf> 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nin 164 üncü maddesiyle, bu fıkra da yer alan “Başbakan veya görevlendireceği bir bakan” ibaresi “Cumhurbaşkanı veya görevlendireceği bir Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan” şeklinde değiştirilmiştir.

<sup>409</sup> 24 Temmuz 2018 tarih ve 30488 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Bakanlıklara Bağlı, İlgili ve İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile İlgili 2018/2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180724.htm> , (03.01.2019)

<sup>410</sup> 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu madde 10/1 <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf> , (03.01.2019)

<sup>411</sup> 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu madde 10/2. 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 213 üncü maddesiyle bu maddenin ikinci fıkrasında yer alan “Başbakana ve Türkiye Büyük Millet Meclisine” ibaresi “Cumhurbaşkanına” şeklinde değiştirilmiştir. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf> , (03.01.2019)

görevi Kurul başkanına verilmiştir.<sup>412</sup> Ayrıca her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılması amacıyla kamuoyuna zamanında bilgilendirilmesi gerekliliği 5018 sayılı yasada açıkça belirtilmiştir.<sup>413</sup> Bu kapsamda RTÜK hazırlamış olduğu yıllık faaliyet raporlarını internet sitesinde yayımlayarak kamuoyunun bilgisine sunmaktadır. 2017 yılına ait yıllık faaliyet raporu incelendiğinde RTÜK’ün diğer birim ve kurumlarla ilişkisi açısından şu bilgilere yer verilmiştir.<sup>414</sup>

1. “Başbakanlık tarafından istenen 180 günlük faaliyetler kapsamında Üst Kurulun faaliyetlerine ilişkin rapor Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı tarafından hazırlanarak Başbakanlığa sunulmuştur.” Şeklinde ifade yer almaktadır. Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmeden önceki dönemde RTÜK’ün Başbakanlıkla ilişkili bir otorite olduğu dikkate alındığında RTÜK’ün hükümete bilgi amaçlı olarak rapor sunduğunu ortaya koyar nitelikte bir yükümlülüğü bulunmaktaydı. Ancak Başbakanlık teşkilatının lağvedilmesi sebebi ile söz konusu yükümlülük şuan Cumhurbaşkanı veya görevlendireceği bir Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan aracılığı ile yerine getirilmesi beklenir.
2. 30.10.2016 tarihli ve 29873 sayılı Resmi Gazete’de (Mükerrer) yayımlanan “2017 Yılı Programı” kapsamında; Bakanlar Kurulu Kararının 25. maddesi gereğince kuruluşların sorumlu oldukları tedbirlerin uygulama durumlarıyla ilgili bilgileri, Kalkınma Bakanlığının resmi internet sayfasında yer alan Yıllık Program İzleme (YPİS) kaydetmeleri hükmüne bağlanmıştır. Bu kapsamda; Kalkınma Bakanlığının Yıllık Program İzleme Sisteminde, Üst Kurulun sorumlu olduğu tedbirlerle ilgili çalışmalar sürdürülmüş ve üç aylık dönemlerde Bakanlığın kurumsal internet sitesindeki bölüme işlenmiştir. Ayrıca söz konusu program doğrultusunda RTÜK’ün işbirliği yapılacak kuruluş olarak belirlendiği tedbirlere yönelik yapılan çalışmalar

---

<sup>412</sup> 6112 sayılı yasa madde 36/3 <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6112.pdf>

<sup>413</sup> 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu madde 7

<sup>414</sup> <https://www.rtuk.gov.tr/faaliyet-raporlari/3696/890/yillik-faaliyet-raporlari.html>, (03.01.2019)

da, yine üçer aylık dönemlerde sorumlu kuruluş olan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına bildirilmiştir. Söz konusu hüküm, Üst Kurul'un hükümete karşı biçimsel yükümlülüğünü ortaya koymaktadır.

- 6112 sayılı Yasa hükümlerine göre Üst Kurul tarafından uygulanan idarî yaptırım kararlarına karşı 2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanunu hükümlerine göre yargı yoluna başvurulur. Üst Kurul aleyhine açılacak davalarda Ankara İdare mahkemeleri yetkilidir. Ancak, idare mahkemesinde dava, işlemin tebliği tarihinden itibaren onbeş gün içinde açılır. İdare mahkemesinde iptal davası açılmış olması, kararın yerine getirilmesini durdurmaz.<sup>415</sup> Yargı organı dışında herhangi bir merciinin Üst Kurul kararlarını geçersiz hale getirecek herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır.

*(c) Kurumun Finansal ve Organizasyonel Yapısı;*

2011 tarihli çalışmada RTÜK'ün finansal ve organizasyonel yapısına ilişkin endeks değeri 0.1835 olarak verilmiştir. 2019 yılı için yaptığımız hesaplamada RTÜK'ün finansal ve organizasyonel yapısına ilişkin endeks değeri 0.1585 olarak tespit edilmiştir. 6112 sayılı yasa kapsamında bu başlığı ilgilendiren herhangi bir değişiklik yapılmamış olmasına rağmen değerin bir miktar düştüğü görülmektedir. Ortaya çıkan farklılık “Ajans bütçesinin kaynağı nedir?” sorusuna verilen farklı cevaptan kaynaklanmaktadır.

Üst Kurul mali kaynakları sadece bütçe dışı fonlardan oluşmamakta, Kurul gerektiğinde TBMM Başkanlığı bütçesinden hazine yardımı almaktadır. Bu nedenle “Ajans bütçesinin kaynağı nedir?” sorusuna “hükümet ve bütçe dışı fon<sup>416</sup>” seçeneği tercih edilerek 0.50 değerini vermek isabetli görülmüştür. Finansal ve organizasyonel yapıya ilişkin tespitlerimiz şunlardır:

Kurulun mali kaynakları ve bütçe gelirleri<sup>417</sup>:

---

<sup>415</sup> 6112 sayılı kanun madde 32/9

<sup>416</sup> Metnin orijinalinde yer alan “government” kelimesi çalışmamızda “devlet” anlamında kabul edilmiş olup buna göre değerlendirme yapılmıştır.

<sup>417</sup> 6112 sayılı yasa 41. madde

- Medya hizmet sağlayıcı kuruluşlardan alınacak yayın lisansı ücretleri
- Karasal ortamdan yayın yapan kamu ve özel medya hizmet sağlayıcı kuruluşlardan alınacak televizyon kanal, multipleks kapasite ve radyo frekans yıllık kullanım ücretleri
- Yayın hizmetlerinin iletimi faaliyetinde bulunan platform, multipleks ve altyapı işletmecileri ile verici tesis ve işletim şirketinden alınacak yayın iletim yetkilendirme ücretleri
- Medya hizmet sağlayıcılarının, program destekleme gelirleri hariç aylık brüt ticari iletişim gelirlerinden ayrılacak yüzde üç paylar
- Gerektiğinde TBMM Başkanlığı bütçesinden alınacak Hazine yardımları
- Sair gelirlerden oluşmaktadır.

Görüldüğü üzere RTÜK harcamalarını bütçe dışı fonlarla finanse etmenin yanında gerektiğinde devlet bütçesinden de ödenek alabilmektedir.

- Kamu idarelerinin mali faaliyet, karar ve işlemlerini hesap verme sorumluluğu çerçevesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetleme yetkisi Sayıştay’a aittir. Sayıştay, kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığını denetleyerek, sorumluların hesap ve işlemlerinden kamu zararına yol açan hususları kesin hükme bağlamaktadır.<sup>418</sup>

*(d) Kurumun Düzenleyici Yetkilileri;*

Düzenleyici Yetkililer açısından RTÜK, görev alanı ile ilgili konuda düzenleme, izleme, yaptırım uygulama yetkisine sahip olduğu için en yüksek endeks değerine (2.0) ulaşılmıştır.

---

<sup>418</sup> 6085 sayılı Sayıştay Kanunu madde 5., <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6085.pdf>

RTÜK’ün bağımsızlık endeksine ilişkin daha önce yapılan çalışmaları 2019 yılı için yaptığımız çalışma ile karşılaştırdığımızda elde ettiğimiz değerler aşağıda topluca gösterilmiştir.

**Tablo 17: RTÜK Bağımsızlık Endeksine İlişkin Karşılaştırma**

|                                              | <b>2019</b>    | <b>2011</b>    | <b>2006</b>   |
|----------------------------------------------|----------------|----------------|---------------|
| RTÜK Başkanının Statüsü                      | 0.14           | 0.129          | 0.131         |
| RTÜK Üyelerinin Statüsü                      | 0.1433         | 0.13233        | 0.1433        |
| RTÜK’ün Hükümet ve Parlamento İle İlişkileri | 0.1835         | 0.2            | 0.2           |
| Finansal ve Organizasyonel Yapı              | 0.1585         | 0.1835         | 0.175         |
| Düzenleyici Yetkiler                         | 0.2            | 0.2            | 0.2           |
| <b>Bağımsızlık Endeksi</b>                   | <b>0.82533</b> | <b>0.84483</b> | <b>0.8499</b> |

RTÜK’ün bağımsızlığına ilişkin tespit niteliğinde olan önceki çalışmalarla 2018 yılı için yeniden yaptığımız değerlendirme sonucunda RTÜK’ün önemli bir bağımsızlık değerine sahip olduğu görülmektedir. 2011 yılından bu güne kadar Üst Kurulun bağımsızlığını etkileyecek kapsamlı bir değişiklik yapılmamış olmasına rağmen 2018 yılına ilişkin endeks değerlerinin daha düşük çıktığı görülmektedir. Bu durum, yukarıda gerekçeleriyle birlikte açıkladığımız sorulara birbirinden farklı verilen cevaplardan kaynaklanmaktadır.

#### **4.4.2. Bağımsızlık Endeksinde OFCOM, CSA’ nın Yeri ve RTÜK ile Karşılaştırma**

F. Gilardi’nin bağımsızlık endeksini kullanarak yaptığımız çalışma Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin uygulandığı Türkiye’de görsel ve işitsel alanda faaliyet gösteren RTÜK’ün bağımsız olduğunu ortaya koyar niteliktedir. Asıl amaç Batı Avrupa örnek ülkeleri içerisinde RTÜK’ün ne ölçüde bağımsız olduğunu tespit etmektir. Gilardi’nin Bağımsızlık Endeksi kullanılarak İngiltere (OFCOM) ve Fransa (CSA)’da görsel ve işitsel alandaki düzenleyici otoritelerin bağımsızlık değerleri bu çalışmada ilk defa tespit edilmiştir. Çalışmanın amacını oluşturan bu bölümde OFCOM ve CSA’nın yasal

mevzuatları dikkate alınarak ulaştığımız bağımsızlık değeri RTÜK'ün bağımsızlık değeri ile karşılaştırmalı olarak sunulmuş ve değerlendirme yapılmıştır. Temel hak ve özgürlüklerden bilgi edinme ve haber alma hakkının güvencesi konumunda bulunan, bağımsız ve özerk olduğu belirtilen RTÜK, OFCOM ve CSA'nın bağımsızlık değerleri tarafımızca tespit edilmiştir. Mevcut yasal düzenlemeler dikkate alınarak yapılan çalışmada Gilardi'nin endeksine yer alan 5 temel başlık OFCOM (İngiltere), CSA (Fransa) ve RTÜK (Türkiye) için ayrı ayrı incelenmiş ve aşağıda üç kurumun karşılaştırması yapılmıştır.

**Tablo 18: OFCOM, CSA ve RTÜK'ün Başkan ve Üyelerinin Statüsü**

| <b>(İNGİLTERE) OFCOM</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | <b>FRANSA (CSA)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | <b>TÜRKİYE (RTÜK)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• 6 üye Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Kültür, Medya ve Spor Bakanlığı tarafından atanırken diğer 3 üye bu 6 üye tarafından seçilmektedir.</li><li>• Başkan; Devlet Sekreterliği (Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Kültür, Medya ve Spor Bakanlığı) tarafından atanır.</li><li>• Başkan ve üyelerin görev süresi 5 yıldır. Tekrar seçilmesinde yasal bir engel yoktur.</li><li>• Başkan ve üyeler görevle bağdaşmayan işlerin üstlenilmesi gibi yasada açıkça belirtilen hallerde Devlet Sekreterliği tarafından görevden alınabilmektedir.</li><li>• Başkanın hükümet, siyasi parti ve sektörle olası çıkar çatışmasını önleyecek kurallar vardır.</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• 3 üye, Millet Meclisi Başkanı tarafından, 3 üye Senato Başkanı tarafından, 1 üye (Başkan) ise Cumhurbaşkanı tarafından atanır.</li><li>• Başkan ve üyelerin görev süresi 6 yıldır. İkinci kez seçilme imkânı yoktur.</li><li>• Başkan ve üyeler, görevin kötüye kullanılması gibi politika dışı nedenlerden dolayı ancak Konsey üyelerinin üçte iki çoğunluğuyla görevden alınmaktadır. .</li><li>• Başkan dâhil üyeler, özellikle görsel-ışitsel iletişim sektörlerinde ya da elektronik haberleşme alanında teknik uzmanlığa, mesleki deneyime sahip kişiler arasından seçilmektedir.</li><li>• CSA üyeleri, ulusal meclis üyesi, kamu çalışanı olamazlar. Ayrıca görsel ışitsel iletişim sektörü ile ilgili alanlarda faaliyet gösteremezler, bu kuruluşların çalışanı ya da hissedarı olamazlar.</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• RTÜK, Türkiye Büyük Millet Meclisince seçilen 9 üyeden oluşmaktadır</li><li>• RTÜK üyelerinin görev süresi 6 yıldır. Tekrar seçilmesinde yasal bir engel yoktur.</li><li>• RTÜK Başkanı; Üst Kurul üyeleri arasından yine Üst Kurul tarafından atanır.</li><li>• Başkanın görev süresi 2 yıldır. Tekrar seçilmesinde yasal bir engel yoktur.</li><li>• RTÜK Başkan ve üyeleri, üyelikleri süresince Kuruldaki görevlerinden ve seçilerek geldikleri görevlerinden alınmazlar. Ancak yasada belirtilen yasalara aykırı davranışları halinde görevlerinden çekilmiş sayılır.</li><li>• Üst Kurul üyelerinin, resmi veya özel nitelikte görev almaları, maddi menfaat sağlamaları, siyasi partiye üye olmaları yasaklanmıştır.</li></ul> |

**Tablo 19: OFCOM, CSA ve RTÜK'ün Başkan ve Üyelerinin Statüsüne İlişkin Bağımsızlık Endeksi**

|                                                                                  | İNGİLTERE<br>(OFCOM)                                               | Ağırlığı    | Değeri       | FRANSA (CSA)                                                       | Değeri           | TÜRKİYE<br>(RTÜK)         | Değeri          |
|----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|-------------|--------------|--------------------------------------------------------------------|------------------|---------------------------|-----------------|
| <b>A) AJANS BAŞKANLIK<br/>STATÜSÜ</b>                                            |                                                                    | <i>0.20</i> |              |                                                                    |                  |                           |                 |
| 1) Görev süresi                                                                  | 5 yıl                                                              |             | 0.60         | 6 – 8 yıl arası                                                    | 0.80             | 4 yıldan az               | 0.20            |
| 2) Ajans başkanını kim atar?                                                     | Bir ya da iki bakan                                                |             | 0.00         | Toplu olarak hükümet                                               | 0.25             | Yönetim Kurulu<br>üyeleri | 1.00            |
| 3) Görevden alma                                                                 | Görevden alma sadece<br>politika dışı nedenlerden<br>dolayı mümkün |             | 0.67         | Görevden alma sadece<br>politika dışı nedenlerden<br>dolayı mümkün | 0.67             | Görevden alma<br>imkansız | 1.00            |
| 4) Ajans başkanının hükümetteki diğer<br>memuriyet(ler)i devam edebilir mi?      | Hayır                                                              |             | 1.00         | Hayır                                                              | 1.00             | Hayır                     | 1.00            |
| 5) Atama yenilenebilir mi?                                                       | Evet, birden fazla                                                 |             | 0.00         | Hayır                                                              | 1.00             | Evet, birden<br>fazla     | 0.00            |
| 6) Bağımsızlık atama için biçimsel bir<br>gerekliklik mi?                        | Evet                                                               |             | 1.00         | Evet                                                               | 1.00             | Evet                      | 1.00            |
|                                                                                  |                                                                    |             | <b>0.109</b> |                                                                    | <b>0.1573333</b> |                           | <b>0.14</b>     |
| <b>B) YÖNETİM KURULU<br/>ÜYELERİNİN STATÜSÜ</b>                                  |                                                                    | <i>0.20</i> |              |                                                                    |                  |                           |                 |
| 7) Görev süresi                                                                  | 5 yıl                                                              |             | 0.60         | 6 – 8 yıl arası                                                    | 0.80             | 6 – 8 yıl arası           | 0.80            |
| 8) Yönetim Kurulu üyelerini kim atar?                                            | Bir ya da iki bakan                                                |             | 0.00         | Parlamento                                                         | 0.50             | Parlamento                | 0.50            |
| 9) Görevden alma                                                                 | Görevden alma sadece<br>politika dışı nedenlerden<br>dolayı mümkün |             | 0.67         | Görevden alma sadece<br>politika dışı nedenlerden<br>dolayı mümkün | 0.67             | Görevden alma<br>imkansız | 1.00            |
| 10) Yönetim Kurulunun hükümetteki<br>diğer memuriyet(ler)i devam<br>edebilir mi? | Hayır                                                              |             | 1.00         | Hayır                                                              | 1.00             | Hayır                     | 1.00            |
| 11) Atama yenilenebilir mi?                                                      | Evet, birden fazla                                                 |             | 0.00         | Hayır                                                              | 1.00             | Evet, birden<br>fazla     | 0.00            |
| 12) Bağımsızlık atama için biçimsel bir<br>gerekliklik mi?                       | Evet                                                               |             | 1.00         | Evet                                                               | 1.00             | Evet                      | 1.00            |
|                                                                                  |                                                                    |             | <b>0.109</b> |                                                                    | <b>0.1656666</b> |                           | <b>0.143333</b> |

Yapılan değerlendirmede; “Ajans Başkanlık Statüsü” başlığında en yüksek değer (0.157333) CSA’ya aittir. En düşük değeri ise (0.109) OFCOM’a aittir. RTÜK’ün bağımsızlık değeri (0.14) “Ajans Başkanlık Statüsü” başlığı altında OFCOM ve CSA ile karşılaştırıldığında; endeks değerinin OFCOM’un endeks değerinden yüksek, CSA endeks değerlerinden düşük olduğu görölmektedir. Ortaya çıkan farklılığa ilişkin tespitlerimiz şunlardır:

İlk olarak ajans başkanı CSA için Cumhurbaşkanı tarafından atanırken OFCOM için atama Devlet sekreterliği (Bakanlık) tarafından yapılmaktadır. RTÜK Başkanlığına atama ise diğerlerinden farklı olarak Üst Kurul tarafından yapılmaktadır. Yani RTÜK Başkanı, Kurul üyeleri arasından ve yine Kurul tarafından seçilmektedir. RTÜK Başkanı atama yetkisinin olası siyasi baskıyı ortadan kaldırmak amacıyla Üst Kurula bırakılmış olması kurulun bağımsızlığını sağlamak adına yapılmış önemli bir düzenlemedir. İkincisi; Kurul Başkanının görev süresi OFCOM ve CSA için ortalama 5 yıl iken RTÜK Başkanı bu süre daha kısa tutulmuş ve 2 yıl olarak belirlenmiştir. Ayrıca CSA Başkanına ikinci kez göreve gelme imkânı tanınmamışken OFCOM ve RTÜK Başkanının tekrar seçilip başkanlık yapmasında yasal bir engel bulunmamaktadır. Üçüncüsü, CSA Başkanı, yasada açıkça belirtilen hallerde (çıkar çatışması, görevin kötüye kullanılması, görevle bağdaşmayan işler vs.) Kurulun üçte iki çoğunluğunun kararı ile görevden alınabilmektedir. OFCOM Başkanının görevine yine aynı sebeplerle Devlet Sekreterliği (Bakanlık) tarafından son verilmektedir. RTÜK için dikkat çeken husus Üst kurul üyelerinin, üyelikleri sürecince Kuruldaki görevlerinden ve seçilerek geldikleri görevlerinden alınamayacaklarına ilişkin yasa hükmünün bulunmasıdır.<sup>419</sup> Üst Kurul üyelerinin ancak yasada belirtilen yasaklara aykırı davranmaları<sup>420</sup> sebebiyle görevlerinden çekilmiş sayılacakları ifade edilmiştir. Bu hususun Üst Kurul tarafından yapılacak değerlendirmenin sonucunda karara bağlanmaktadır. Kanun koyucunun “göreve son vermek” yerine “görevden çekilmiş sayılma” ifadesini kullanmasında Üst Kurulun bağımsızlığa ilişkin bir vurgulama yapılmaktadır.

---

<sup>419</sup> 6112 sayılı yasa madde 39/3.

<sup>420</sup> 6112 sayılı yasa madde 38.

“Yönetim Kurulu Üyelerinin Statüsü” başlığında en yüksek değer (0.165666) CSA’ya aittir. “Yönetim Kurulu Üyelerinin Statüsü” başlığında düşük değer (0.109) OFCOM’a aittir.

RTÜK’ün bağımsızlık değeri (0.143333) “Yönetim Kurulu üyelerinin Statüsü” başlığı altında OFCOM ve CSA ile karşılaştırıldığında; OFCOM endeks değerlerinden yüksek, CSA’nın endeks değerinden düşük olduğu görülmektedir. Farklılığa ilişkin tespitlerimiz şunlardır:

İlk olarak OFCOM üyeleri Devlet Sekreterliği (Bakanlık) tarafından, CSA üyeleri Ulusal Meclis Başkanı ve Senato Başkanı tarafından atanmaktadır. RTÜK üyeleri ise Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilmektedir. İkincisi; OFCOM üyelerinin görev süresi 5 yıldır ve tekrar seçilmelerinde yasal bir engel yoktur. RTÜK ve CSA üyelerinin görev süresi 6 yıldır. Ancak CSA üyelerinin ikinci kez göreve gelmesi mümkün değildir. RTÜK üyelerinin ikinci kez seçilebilmelerinde yasal bir engel bulunmadığı için tekrar göreve gelmeleri mümkündür. Üçüncüsü, CSA üyeleri yasada açıkça belirtilen hallerde (çıkar çatışması, görevin kötüye kullanılması, görevle bağdaşmayan işler vs.) Kurulun üçte iki çoğunluğu tarafından alınacak kararla görevden alınabilmektedir. OFCOM üyelerinin görevine yine aynı sebeplerle Devlet Sekreterliği (Bakanlık) tarafından son verilmektedir. RTÜK için dikkat çeken husus Üst kurul üyelerinin, üyelikleri sürecince Kuruldaki görevlerinden ve seçilerek geldikleri görevlerinden alınamayacaklarına ilişkin yasa hükmünün bulunmasıdır.<sup>421</sup> Üst Kurul üyelerinin ancak yasada belirtilen yasaklara aykırı davranışları<sup>422</sup> sebebiyle görevlerinden çekilmiş sayılacakları ifade edilmiştir.

---

<sup>421</sup> 6112 sayılı yasa madde 39/3.

<sup>422</sup> 6112 sayılı yasa madde 38.

**Tablo 20: OFCOM, CSA ve RTÜK'ün Hükümet ve Parlamento ile İlişkisi**

| (İNGİLTERE) OFCOM                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | FRANSA (CSA)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | TÜRKİYE (RTÜK)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• OFCOM, kanunda belirtilen özel durumlar dışında bağımsız bir otoritedir.</li> <li>• Yıllık faaliyet raporlarını ilgili bakanlık aracılığıyla parlamentoya sunmakta,<sup>423</sup> parlamentodaki komisyonlarda hazır bulunmak suretiyle parlamenterlerden gelecek sorulara da cevap vermektedir.<sup>424</sup></li> <li>• Ofisin performansı açısından parlamentoya karşı sorumluluk Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Kültür, Medya ve Spor Bakanlığına aittir.<sup>425</sup></li> <li>• OFCOM'un almış olduğu kararlar usul ve içerik açısından Yüksek Mahkemenin yargısal incelemesine konu olmaktadır.</li> <li>• OFCOM'un kararlarını mahkeme dışında geçersiz hale getirebilecek bir mercii yoktur.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• CSA, tüzel kişiliğe sahip olmamasına rağmen genel kamu idari yapısının dışında ve hükümetten bağımsız bir kurumdur.</li> <li>• CSA, her yıl kendi faaliyetleri ile ilgili raporu Devlet Başkanı, hükümet ve parlamentoya sunarak hesap verme yükümlülüğünü kamuya açık bir şekilde yerine getirmektedir.<sup>426</sup></li> <li>• 86-1067 sayılı İletişim Özgürlüğü Hakkında Kanun kapsamında CSA'ya karşı açılacak olan davalarda <i>Conseil d'État (Danıştay)</i> görevli ve yetkilidir.</li> <li>• CSA'nın kararlarını yargı organı dışında geçersiz hale getirebilecek bir mercii yoktur.<sup>427</sup> CSA'nın yargıyla olan ilişkisi sadece onun denetimine tabi olmakla sınırlı tutulmamıştır. Aynı yasanın 42-10. maddesine göre, CSA başkanı Yasanın hükümlerinin öngördüğü yükümlülüklerin ihlalinin sona erdirilmesi için yargıçtan gerekli önlemlerin alınmasını talep edebilmektedir. Yargıcın aldığı kararlar derhal yerine getirilmektedir.<sup>428</sup></li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• RTÜK, idari ve mali özerkliğe sahip tarafsız bir kamu tüzel kişisidir.<sup>429</sup></li> <li>• RTÜK, Hükümet ile olan ilişkilerini Cumhurbaşkanı veya görevlendireceği bir Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan aracılığıyla yürütmektedir.<sup>430</sup> 2 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile RTÜK, Kültür ve Turizm Bakanlığı ile ilgilendirilmiştir.<sup>431</sup></li> <li>• RTÜK, yıllık faaliyet raporlarını dikkate alınarak gerektiğinde hükümete bilgi amaçlı rapor sunmaktadır. Ayrıca RTÜK, ilgilendirilmiş olduğu Kültür ve Turizm Bakanlığı (dolayısıyla bakan) aracılığı ile kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması konularında dolaylı olarak Cumhurbaşkanına karşı sorumlu tutulmuştur.<sup>432</sup></li> <li>• RTÜK'ün 6112 sayılı yasa kapsamında parlamentoya karşı sorumluluğunu ortaya koyan resmi bir yükümlülüğü yoktur. Gerekli hallerde bir milletvekili tarafından verilen yazılı soru önergesi ile Üst Kurul'un ilgili olduğu Kültür ve Turizm Bakanı tarafından yazılı yanıtlanmak üzere bilgi edinme yoluna başvurulmaktadır.</li> <li>• Üst Kurul aleyhine açılacak davalarda Ankara idare mahkemesi yetkilidir.<sup>433</sup> Üst Kurul kararlarını mahkeme dışında geçersiz hale getirebilecek bir mercii yoktur.</li> </ul> |

<sup>423</sup> Koray Karasu, İngiltere, "Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, Ankara Üniversitesi KAYAUM Yayınları, Ankara, 2004, s.149

**Tablo 21: OFCOM, CSA ve RTÜK'ün Hükümet ve Parlamento ile İlişkisi Açısından Bağımsızlık Endeksi**

|                                                                                    | İNGİLTERE (OFCOM)                                    | Ağırlığı | Değeri       | FRANSA (CSA)                                         | Değeri       | TÜRKİYE (RTÜK)                                       | Değeri        |
|------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|----------|--------------|------------------------------------------------------|--------------|------------------------------------------------------|---------------|
|                                                                                    |                                                      | 0.20     |              |                                                      |              |                                                      |               |
| 13) Ajansın bağımsızlığı biçimsel olarak ifade edilmiş mi?                         | Evet                                                 |          | 1.00         | Evet                                                 | 1.00         | Evet                                                 | 1.00          |
| 14) Ajansın hükümete karşı hangi biçimsel yükümlülükleri var ?                     | Sadece bilgi için yıllık rapor sunumu <sup>434</sup> |          | 0.67         | Sadece bilgi için yıllık rapor sunumu <sup>435</sup> | 0.67         | Sadece bilgi için yıllık rapor sunumu <sup>436</sup> | 0.67          |
| 15) Ajansın parlamentoya karşı hangi biçimsel yükümlülükleri var?                  | Sadece bilgi için yıllık rapor sunumu <sup>437</sup> |          | 0.67         | Sadece bilgi için yıllık rapor sunumu <sup>438</sup> | 0.67         | Resmi yükümlülüğü yoktur                             | 1.00          |
| 16) Özel yetkinin gerektiği yerde ajansın kararını mahkemeden başka kim bozabilir? | Hiç kimse                                            |          | 1.00         | Hiç kimse                                            | 1.00         | Hiç kimse                                            | 1.00          |
|                                                                                    |                                                      |          | <b>0.167</b> |                                                      | <b>0.167</b> |                                                      | <b>0.1835</b> |

<sup>424</sup> Ofcom Response to European Commission Consultation On The Independence Of Audiovisual Regulatory Bodies

[https://www.ofcom.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0023/23864/june2013.pdf](https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0023/23864/june2013.pdf), (15.12.2018)

<sup>425</sup> [https://www.ofcom.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0023/23864/june2013.pdf](https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0023/23864/june2013.pdf), (15.12.2018)

<sup>426</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068930> (30 Eylül 1986 tarih ve 86–1067 numaralı İletişim Yasası, Madde 18)

<sup>427</sup> <https://www.indireg.eu/> (Final Report s.116.), (25.12.2018)

<sup>428</sup> Yılmaz, a.g.e., s. 261-262.

<sup>429</sup> 6112 sayılı yasa madde 34. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6112.pdf>, (03.01.2019)

<sup>430</sup> 6112 sayılı kanun madde 34/4. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6112.pdf>

<sup>431</sup> 24 Temmuz 2018 tarih ve 30488 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Bakanlıklara Bağlı, İlgili ve İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile İlgili 2018/2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180724.htm>, (03.01.2019)

<sup>432</sup> 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu madde 10/2. 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 213 üncü maddesiyle bu maddenin ikinci fıkrasında yer alan “Başbakana ve Türkiye Büyük Millet Meclisine” ibaresi “Cumhurbaşkanına” şeklinde değiştirilmiştir.

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>, (03.01.2019)

<sup>433</sup> 6112 sayılı kanun madde 47/3

<sup>434</sup> Daha fazla bilgi için bkz [https://www.indireg.eu/files/Annex\\_II- CountryTables\\_UK.pdf](https://www.indireg.eu/files/Annex_II- CountryTables_UK.pdf) (table 28), (15.12.2018)

<sup>435</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/news/study-audiovisual-media-services> (Annex Country Tables, France, Table 28-29), <https://www.indireg.eu/> (Final Report s.100.), (25.12.2018)

<sup>436</sup> 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu madde 10

<sup>437</sup> Daha fazla bilgi için bkz [https://www.indireg.eu/files/Annex\\_II- CountryTables\\_UK.pdf](https://www.indireg.eu/files/Annex_II- CountryTables_UK.pdf) (table 28), (15.12.2018)

<sup>438</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/news/study-audiovisual-media-services> (Annex Country Tables, France, Table 28-29), <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068930> (30 Eylül 1986 tarih ve 86–1067 numaralı İletişim Yasası, Madde 18), <https://www.indireg.eu/> (Final Report s.100.), (25.12.2018)

*“Hükümet ve Parlamento ile İlişkisi”* başlığında en yüksek değer (0.1835) RTÜK’e aittir. En düşük değer (0.167) OFCOM ve CSA’ya ait olup her iki otorite için aynı endeks değerine ulaşılmıştır. RTÜK’ün yüksek bağımsızlık endeksine sahip olmasına ilişkin tespitimiz şu şekildedir;

RTÜK, Hükümet ile olan ilişkilerini Cumhurbaşkanı veya görevlendireceği bir Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan aracılığıyla yürütmektedir. Yıllık faaliyet raporlarını dikkate alarak gerektiğinde hükümete bilgi amaçlı rapor sunmaktadır. Ayrıca RTÜK’ün ilgilendirilmiş olduğu Kültür ve Turizm Bakanlığı aracılığı ile kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması konularında dolaylı olarak Cumhurbaşkanı’na karşı sorumluluğu bulunmaktadır. Bu madde kapsamında bakanlar, daha önce Başbakan’a ve TBMM’ye karşı sorumlu iken 703 sayılı KHK ile yapılan değişiklik sonucu Cumhurbaşkanı’na karşı sorumlu hale gelmiştir. İdari ve mali özerkliğe sahip tarafsız bir kamu tüzel kişiliği olan Üst Kurul’un parlamento ile ilişkisi bulunmasına rağmen doğrudan doğruya parlamentoya karşı sorumluluğunu ortaya koyan resmi bir yükümlülüğü yoktur. Gerekli hallerde bir milletvekili tarafından verilen yazılı soru önergesi ile Üst Kurul’un ilgili olduğu Kültür ve Turizm Bakanı tarafından yazılı yanıtlanmak üzere bilgi edinme yoluna başvurulmaktadır.

OFCOM, hükümet ve parlamento ile ilişkilerinde bu iki makama yalnızca bilgi amaçlı rapor sunmakta, parlamentodaki komisyonlarda hazır bulunmak suretiyle parlamenterlerden gelecek sorulara da cevap vermektedir. CSA ise her yıl kendi faaliyetleri ile ilgili raporu Devlet Başkanı, hükümet ve parlamentoya sunarak hesap verme yükümlülüğünü kamuya açık bir şekilde yerine getirmektedir. OFCOM ve CSA; parlamento ve hükümete yalnızca bilgi amaçlı rapor sunmak suretiyle biçimsel yükümlülüklerini yerine getirmektedir.

**Tablo 22: OFCOM, CSA ve RTÜK'ün Finansal ve Organizasyonel Yapısı**

| İNGİLTERE (OFCOM)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | FRANSA (CSA)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | TÜRKİYE (RTÜK)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>OFCOM, kamuya tamamen açık, taslak olarak yayımlanan yıllık faaliyet planlarını dikkate alarak Hazine ve Maliye Bakanlığının (HM Treasury) koyduğu üst sınır çerçevesinde kendi bütçesini belirlemektedir.</li> <li>OFCOM'un bütçesi devletten aldığı yardım ile yayıncılık ve iletişim ağlarının düzenlenmesinde firmalardan almış olduğu ücretlerden oluşmaktadır.<sup>439</sup></li> <li>OFCOM'un yıllık hesapları Ulusal Denetim Ofisi (National Audit Office) tarafından yılda iki defa denetlenmektedir.<sup>440</sup></li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Bütçe taslağı hükümet tarafından hazırlanırken CSA, ihtiyaç duyduğu krediyi yıllık olarak sunmakta, taslak yasa parlamento tarafından onaylanmaktadır.</li> <li>CSA harcamaları sadece devlet bütçesi ile finanse edilmektedir.</li> <li>CSA'nın hesapları "Cour Des Comptes" (Hesap Yargısı) tarafından denetlenir.</li> <li>CSA'nın organizasyonu ve çalışma şekli Ulaştırma Bakanlığının 26 Temmuz 1989 tarihli kararnameye dayanarak çıkarılan "Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin İç Yönetmelik" ile belirlenmiştir.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Kurul Başkanı tarafından hazırlanan bütçe Üst Kurul tarafından karara bağlanır. Merkezi Yönetim Bütçesi içerisinde TBMM Genel Kurulu tarafından kabul edilerek uygulanır.</li> <li>Üst Kurul'un gelirleri; yayın lisans ücretleri, frekans yıllık kullanım ücretleri, yayın iletim yetkilendirme ücretleri ve sair gelirlerden oluşur.</li> <li>Üst Kurul, gerektiği takdirde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı bütçesinden Hazine yardımı almaktadır.</li> <li>RTÜK'ün harcamaları Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Sayıştay tarafından denetlenmektedir.</li> <li>Üst Kurul personelinin ücret ve diğer mali hakları, Cumhurbaşkanınca belirlenen esaslar çerçevesinde Üst Kurul tarafından tespit edilmektedir.<sup>441</sup></li> <li>Üst Kurul kadrolarına atanacakların, 657 sayılı Kanunun 48 inci maddesinde belirtilen şartları taşımaları gerekir. Atamalara ilişkin diğer hususlar Üst Kurul tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenmektedir.<sup>442</sup></li> </ul> |

<sup>439</sup> Daha fazla bilgi için bkz <https://www.indireg.eu/> (Final Report s.166), (20.12.2018)

<sup>440</sup> Daha fazla bilgi için bkz [https://www.indireg.eu/files/Annex\\_II- CountryTables\\_UK.pdf](https://www.indireg.eu/files/Annex_II- CountryTables_UK.pdf) (table 30), (20.12.2018)

<sup>441</sup> 6112 sayılı Kanun madde 43/6.

<sup>442</sup> 6112 sayılı Kanun madde 43/5.

**Tablo 23: OFCOM, CSA ve RTÜK'ün Finansal ve Organizasyonel Yapısına İlişkin Bağımsızlık Endeksi**

|                                                               | İNGİLTERE (OFCOM)                                         | Ağırlığı | Değeri        | FRANSA (CSA)                                              | Değeri        | TÜRKİYE (RTÜK)                             | Değeri        |
|---------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|----------|---------------|-----------------------------------------------------------|---------------|--------------------------------------------|---------------|
|                                                               |                                                           | 0.20     |               |                                                           |               |                                            |               |
| 17) Ajans bütçesinin kaynağı nedir?                           | Hükümet ve bütçe dışı fon <sup>443</sup>                  |          | 0.50          | Hükümet <sup>444</sup>                                    | 0.00          | Hükümet ve bütçe dışı fon <sup>445</sup>   | 0.50          |
| 18) Bütçe nasıl kontrol edilir?                               | Muhasebe memurları veya mahkeme tarafından <sup>446</sup> |          | 0.67          | Muhasebe memurları veya mahkeme tarafından <sup>447</sup> | 0.67          | Muhasebe memurları veya mahkeme tarafından | 0.67          |
| 19) Ajansın iç organizasyonuna kim karar verir?               | Ajans                                                     |          | 1.00          | Ajans                                                     | 1.00          | Ajans                                      | 1.00          |
| 20) Ajansın personel politikası kimin sorumluluğu altındadır? | Ajans                                                     |          | 1.00          | Ajans                                                     | 1.00          | Ajans                                      | 1.00          |
|                                                               |                                                           |          | <b>0.1585</b> |                                                           | <b>0.1335</b> |                                            | <b>0.1585</b> |

“Finansal ve Organizasyonel Yapı” başlığında en yüksek değer (0.1585) olup RTÜK ve OFCOM için aynı değer elde edilmiştir. Diğer ikisine göre en düşük değer (0.1335) CSA’ya aittir. Endeks değerinin düşük çıkmasına neden olan tespitlerimiz şunlardır:

CSA harcamaları sadece devlet bütçesi ile finanse edilmektedir. Bütçe taslağı hükümet tarafından hazırlanırken CSA, ihtiyaç duyduğu bütçeyi yıllık olarak sunmaktadır. Taslak yasa parlamento tarafından onaylanmaktadır. CSA’nın harcamaları Cour Des Comptes (Hesap Yargısı) tarafından kontrol edilmektedir. CSA’nın sebep olduğu zararlar CSA bütçesinden değil, ilgili bakanlık tarafından karşılanmaktadır.

<sup>443</sup> Daha fazla bilgi için bkz [https://www.indireg.eu/files/Annex\\_II- CountryTables\\_UK.pdf](https://www.indireg.eu/files/Annex_II- CountryTables_UK.pdf) (table 25), (20.12.2018)

<sup>444</sup> Hükümet tarafından önerilen bütçe parlamento tarafından onaylanmaktadır. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/news/study-audiovisual-media-services> (Annex Country Tables, France, Table 25), (25.12.2018)

<sup>445</sup> 6112 sayılı Kanun madde 41

<sup>446</sup> [https://www.indireg.eu/files/Annex\\_II- CountryTables\\_UK.pdf](https://www.indireg.eu/files/Annex_II- CountryTables_UK.pdf) (table 27), (20.12.2018)

<sup>447</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/news/study-audiovisual-media-services> (Annex Country Tables, France, Table 27)

**Tablo 24: OFCOM, CSA ve RTÜK'ün Düzenleyici Yetkilileri**

| İNGİLTERE (OFCOM)                                                                                                                                                                                                                         | FRANSA (CSA)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | TÜRKİYE (RTÜK)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| OFCOM hem görsel işitsel yayınları hem de telekomünikasyon alanını denetleyen ve düzenleyen bir kurul olarak iletişim alanında faaliyet gösteren bütün düzenleyici kurulların görev ve yetkilerini bünyesinde toplamıştır. <sup>448</sup> | 30 Eylül 1986 tarih ve 86-1067 sayılı İletişim Yasası'nın 3. maddesine göre CSA, kamusal radyo ve televizyon yayıncılığının garanti altına alınmasını, rekabetin serbestçe yapılmasını, yayıncılar ile medya hizmet sağlayıcıları arasında ayrımcı olmayan ilişkilerin kurulmasını teşvik eder. Programların nitelik ve çeşitliliğini, ulusal kültür ve dilin korunmasını denetleyerek programların kalitesini iyileştirmek için önerilerde bulunur. <sup>449</sup> Yayıncılık alanını düzenleme yetkisi değerlendirildiğinde CSA'nın geniş bir yetkiye sahip olduğu görülmektedir. | Üst Kurul, yayın hizmetleri alanında ifade ve haber alma özgürlüğünün, düşünce çeşitliliğinin güvence altına alınması, yoğunlaşmanın önlenmesi ve kamu menfaatlerinin korunması için gerekli tedbirleri almaktadır.<br>Üst Kurul, medya hizmet sağlayıcılarının seçim dönemlerindeki yayınlarını Yüksek Seçim Kurulunun kararları doğrultusunda izlemekte, denetlemekte ve değerlendirmektedir. Seferberlik ve savaş ilânı hallerinde ihtiyaç duyulan hususları, Milli Savunma Bakanlığı ile koordineli olarak çıkarılacak bir yönetmelikle belirleyerek yayıncı kuruluşlara bildirmek ve bunları denetlemektedir.<br>Üst Kurul, ailenin bütünlüğü ve sürekliliği ile çocuk ve gençlerin fiziksel, zihinsel ve ahlaki gelişimlerini destekleyecek nitelikteki aile ve çocuk dostu yapım ve dizileri Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile birlikte belirlenecek usul ve esaslara göre teşvik etmektedir. |

**Tablo 25: OFCOM, CSA ve RTÜK'ün Düzenleyici Yetkililerine İlişkin Bağımsızlık Endeksi**

|                                                         | (İNGİLTERE) OFCOM | Ağırlığı | Değeri | FRANSA (CSA) | Değeri | TÜRKİYE (RTÜK) | Değeri |
|---------------------------------------------------------|-------------------|----------|--------|--------------|--------|----------------|--------|
|                                                         |                   | 0.20     |        |              |        |                |        |
| 1) Sektörde regülasyon için (düzenlemeden) kim yetkili? | Sadece ajans      |          | 1.00   | Sadece ajans | 1.00   | Sadece ajans   | 1.00   |
|                                                         |                   |          | 0.2    |              | 0.2    |                | 0.2    |

“Düzenleyici Yetkililer” başlığında OFCOM, CSA ve RTÜK görev alanı ile ilgili konularda düzenleme, izleme, yaptırım uygulama yetkisine sahip olduğu için üçünde de en yüksek endeks değerine (2.0) ulaşılmıştır.

<sup>448</sup> Şükrü Sim, “Avrupa Birliği Uyum Süresinde Türkiye’de Özel Televizyon Yayıncılığı ve RTÜK Olgusu”, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Radyo Televizyon Sinema Ana Bilim Dalı, Doktora Tezi, İstanbul, 2006, s. 24

<sup>449</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068930> (30 Eylül 1986 tarih ve 86–1067 numaralı İletişim Yasası, Madde 3-1),

Radyo ve televizyon alanında düzenleyici ve denetleyici kurullardan RTÜK (Türkiye), OFCOM (İngiltere), CSA (Fransa)’nın bağımsızlık değerleri tarafımızca tespit edilmiş olup aşağıda tablo olarak verilmiştir.

**Tablo 26 : RTÜK Bağımsızlık Endeksini OFCOM, CSA ile Karşılaştırma**

|                                              | <b>OFCOM</b>  | <b>CSA</b>      | <b>RTÜK</b>     |
|----------------------------------------------|---------------|-----------------|-----------------|
| <b>A) AJANS BAŞKANLIK STATÜSÜ</b>            | 0.109         | 0.157333        | 0.14            |
| <b>B) YÖNETİM KURULU ÜYELERİNİN STATÜSÜ</b>  | 0.109         | 0.165666        | 0.143333        |
| <b>C) HÜKÜMET VE PARLAMENTO İLE İLİŞKİSİ</b> | 0.167         | 0.167           | 0.1835          |
| <b>D) FİNANSAL VE ORGANİZASYONEL YAPI</b>    | 0.1585        | 0.1335          | 0.1585          |
| <b>E) DÜZENLEYİCİ YETKİLİLER</b>             | 0.2           | 0.2             | 0.2             |
| <b>BAĞIMSIZLIK ENDEKSİ</b>                   | <b>0.7435</b> | <b>0.823499</b> | <b>0.825333</b> |

Kaynak: Bu çalışma için tarafımızca hazırlanmıştır.

Yapılan çalışma sonucunda ulaştığımız bağımsızlık değerleri karşılaştırıldığında ilk sırayı 0.825333 ile RTÜK, ikinci sırayı 0.823499 ile CSA, son sırayı 0.7435 ile OFCOM almaktadır. Ülkemiz örneğinde RTÜK’ün bağımsızlığına ilişkin sahip olduğu güvenceler 6112 sayılı yasa kapsamında şekli olarak incelendiğinde İngiltere(OFCOM) ve Fransa(CSA)’daki otoritelere kıyasla yüksek bağımsızlık değerine sahip olduğu görülmektedir. Bağımsızlığı sağlamaya yönelik hukuki güvencelerin varlığı her ne kadar şekil açısından gerekli olsa da asıl önemli olan bir ülkedeki sosyal, hukuki ve kurumsal yapının o ülkedeki düzenleyici otoritenin oluşması üzerindeki etkisidir. Keza yasama ve yürütme organlarının yapısı, işleyişi, hukuk sisteminin yapısı, yargının işleyişi, kısacası devlet geleneği haline gelmiş hususlar bağımsız idari otoritelerin işleyiş biçimini de etkileyecektir.

#### 4.5. BULGULAR

24 Haziran 2018 Cumhurbaşkanlığı ve milletvekili seçimlerinin sonuçlarının açıklanmasıyla birlikte ülkemizde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiştir. Türkiye'nin kendisine has siyasi tecrübeleri dikkate alınarak yürürlüğe konulan bu sistem her ne kadar Başkanlık sistemi olarak ifade edilse de aslında Başkanlık sisteminden farklı içerik ve uygulamaları barındırmaktadır. Çalışma; Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin RTÜK'ün bağımsızlık ve özerkliğinde herhangi bir etki ya da katkısını belirlemek amacıyla yapılmıştır. Acaba Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi RTÜK'ün bağımsızlığını ortadan kaldırmış mıdır? RTÜK'ün yeni hükümet sistemindeki yeri nerededir? Bu soruları cevaplamak için araştırmada mevcut yasal düzenlemeler ışığında F. Gilardi'nin bağımsızlık endeksi yöntemi kullanılarak RTÜK'ün bağımsızlık endeksi tespit edilmiştir. Avrupa Birliği üyesi ülkelerinden İngiltere (OFCOM) ve Fransa (CSA)'da yayıncılık alanını düzenleyen otoritelerin bağımsızlık endeksleri de hesaplanmıştır. OFCOM (İngiltere) ve CSA(Fransa) için yasal mevzuatları dikkate alarak ulaştığımız endeks değeri RTÜK'ün bağımsızlık değeri ile karşılaştırılmış ve değerlendirme yapılmıştır.

Yapılan çalışma sonucunda ulaştığımız bağımsızlık değerleri incelendiğinde (bkz. Tablo 26) ilk sırayı 0.825333 ile RTÜK, ikinci sırayı 0.823499 ile CSA, son sırayı 0.7435 ile OFCOM, almaktadır. Ülkemiz örneğinde RTÜK'ün bağımsızlığına ilişkin sahip olduğu güvenceler 6112 sayılı yasa kapsamında şekli olarak incelendiğinde İngiltere(OFCOM) ve Fransa(CSA)'daki otoritelere kıyasla yüksek bağımsızlık değerine sahip olduğu görülmektedir. Radyo ve televizyon alanında düzenleyici ve denetleyici kurulların farklılıklarını ortaya koymak amacıyla OFCOM, CSA ve RTÜK hakkında elde ettiğimiz bilgiler aşağıdaki tabloda verilmiştir.

**Tablo 27: İngiltere, Fransa ve Türkiye'de Radyo ve Televizyon Alanını Düzenleyen ve Denetleyen Kurullar Hakkında Genel Bilgiler**

| GENEL BİLGİ | ÜLKE                                     | İNGİLTERE                                                                                                             | FRANSA                                                                                          | TÜRKİYE                                                                                                               |
|-------------|------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|             | ANA KANUN                                | 2002 OFCOM Yasası<br>2003 İletişim Yasası                                                                             | 86-1067 sayılı<br>İletişim Özgürlüğü<br>Yasası<br>2009-258 sayılı Yasa<br>Değişikliği           | 6112 sayılı 2011 tarihli<br>Radyo ve Televizyonların<br>Kuruluşu ve Yayın<br>Hizmetleri Hakkında Kanun                |
|             | KURUMUN ADI                              | İletişim Ofisi (OFCOM)                                                                                                | Yüksek Görsel İşitsel<br>Kurul (CSA)                                                            | Radyo ve Televizyon Üst<br>Kurulu (RTÜK)                                                                              |
|             | KURULUŞ<br>TARİHİ                        | 19 Mart 2002'de<br>kurulmuştur. 2003'te<br>yetkilendirilmiştir                                                        | 86-1067 Yasasını<br>değiştiren 17 Ocak<br>1989 tarih 89-25<br>sayılı kanun ile<br>kurulmuştur   | 3984 sayılı 1994 tarihli yasa<br>ile kurulmuştur                                                                      |
|             | KURULUŞ<br>MEVZUATI                      | OFCOM Yasası 2002<br>İletişim Yasası 2003                                                                             | 17 Ocak 1989 tarih 89-<br>25 sayılı Kanun                                                       | 3984 sayılı 1994 tarihli<br>Radyo ve Televizyonların<br>Kuruluş ve Yayınları<br>Hakkında Kanun                        |
|             | AYRI BİR<br>TÜZEL<br>KİŞİLİĞİ VAR<br>MI? | Evet                                                                                                                  | Hayır                                                                                           | Evet                                                                                                                  |
|             | BELİRLİ<br>ÖRGÜTSEL<br>ÖZELLİKLER        | Politika ve Yönetim<br>Kurulu, İçerik Kurulu ve<br>Komiteler olmak üzere<br>farklı birimlerden oluşur.                | Kurul başkanı ve genel<br>sekretere ilave olarak<br>çeşitli müdürlüklerden<br>oluşur.           | Ana hizmet birimleri, Destek<br>Hizmet Birimleri, Danışma<br>Hizmet Birimleri ve Bölge<br>Temsilciliklerinden oluşur. |
|             | YAPTIRIM<br>YETKİLERİ                    | Uyarı, televizyon<br>programlarında kararların<br>yayınlanması, lisansın<br>askıya alınması, iptali, para<br>cezaları | Uyarı, para cezası,<br>yayın durdurma,<br>lisansın geri alınması,<br>suç duyurusunda<br>bulunma | Uyarı, idari para cezası,<br>geçici yayın durdurma, lisans<br>iptali                                                  |

RTÜK'ün bağımsızlık değeri "Ajans Başkanlık Statüsü" (bkz. Tablo 18, Tablo 19) başlığı altında OFCOM ve CSA ile karşılaştırıldığında dikkat çeken tespitlerimizden birincisi; RTÜK Başkanının göreve gelme şeklidir. Ajans başkanı CSA'da; Cumhurbaşkanı tarafından atanırken OFCOM'da bakanlık tarafından atanmaktadır. RTÜK'te ise atama diğerlerinden farklı olarak Üst Kurul tarafından yapılmaktadır. Yani RTÜK, kendi başkanını kendi üyeleri arasından belirleyip göreve getirmektedir. RTÜK Başkanını atama yetkisinin olası siyasi baskıyı ortadan kaldırmak amacıyla Üst Kurula bırakılmış olması kurulun bağımsızlığını sağlamak adına yapılmış önemli bir düzenlemedir. İkincisi ise Ajans

Başkanının görevden alınmasına ilişkin usuldür. CSA Başkanı yasada açıkça belirtilen hallerde (görevin kötüye kullanılması, görevle bağdaşmayan işlerin üstlenilmesi gibi) Kurulun üçte iki çoğunluğunun kararı ile görevden alınabilmektedir. OFCOM Başkanının görevine yine aynı sebeplerle bakanlık tarafından son verilmektedir. RTÜK için dikkat çeken husus Üst Kurul üyelerinin, üyelikleri sürecince Kuruldaki görevlerinden ve seçilerek geldikleri görevlerinden alınamayacaklarına ilişkin yasa hükmünün bulunmasıdır.<sup>450</sup> Üst Kurul üyelerinin ancak yasada belirtilen yasaklara aykırı davranışları<sup>451</sup> sebebiyle görevlerinden çekilmiş sayılacakları ifade edilmiştir. Bu husus, Üst Kurul tarafından yapılacak değerlendirmenin sonucunda karara bağlanmaktadır. Kanun koyucunun “göreve son vermek” yerine “görevden çekilmiş sayılma” ifadesini kullanmasında Üst Kurulun bağımsızlığına ilişkin bir vurgulama yapılmaktadır.

RTÜK’ün bağımsızlık değeri “Yönetim Kurulu Üyelerinin Statüsü” (bkz. Tablo 18, Tablo 19) başlığı altında örnek ülkelerdeki otoritelerle karşılaştırıldığında RTÜK üyelerinin göreve gelme usulü dikkat çekmektedir. OFCOM üyeleri Bakanlık tarafından; CSA üyeleri Ulusal Meclis Başkanı ve Senato Başkanı tarafından atanmaktadır. RTÜK üyeleri ise doğrudan Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilerek göreve gelmektedir. Ayrıca OFCOM ve CSA’dan farklı olarak RTÜK üyelerinin, üyelikleri sürecince Kuruldaki görevlerinden ve seçilerek geldikleri görevlerinden alınamayacaklarına ilişkin yasa hükmünün bulunması kurul üyelerinin görevlerini herhangi bir baskı ya da etki altında kalmadan yerine getirmelerini sağlamaya yönelik güvence niteliğindedir. RTÜK üyeleri ancak yasada belirtilen yasaklara aykırı davranışları halinde görevlerinden çekilmiş sayılmaktadır.

OFCOM, CSA ve RTÜK’ün organizasyonel yapılarına ilişkin elde ettiğimiz bulgular aşağıdaki tabloda verilmiştir.

---

<sup>450</sup> 6112 sayılı yasa madde 39/3

<sup>451</sup> 6112 sayılı yasa madde 38

**Tablo 28: İngiltere, Fransa ve Türkiye'de Radyo ve Televizyon Alanını Düzenleyen ve Denetleyen Kurulların Organizasyon Yapısı**

| İÇ ORGANİZASYON YAPISI | ÜLKE                            | İNGİLTERE                                                                                                                                                                                                                                                                                |                        | FRANSA                                                                                                                                         |                        | TÜRKİYE                                                                                                                                       |              |
|------------------------|---------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
|                        | KURUL ÜYE SAYISI                | 9                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                        | 7                                                                                                                                              |                        | 9                                                                                                                                             |              |
|                        | KARAR VERME SÜRECİ              | İcrada yer almayan üyelerin çoğunluğu                                                                                                                                                                                                                                                    |                        | Komisyon üyelerinin oy çoğunluğu                                                                                                               |                        | En az beş üyenin hazır bulunması ile toplanır ve en az beş üyenin aynı yöndeki oyuyla karar alır                                              |              |
|                        | KARAR VERME SÜRECİ ŞEFFAF MI?   | Evet                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                        | Hayır                                                                                                                                          |                        | Hayır. Üst Kurul toplantılarındaki müzakereler gizlidir ve açıklık kararı alınmadıkça müzakereler açıklanamaz                                 |              |
|                        |                                 | OFCOM Başkanı                                                                                                                                                                                                                                                                            | Yönetim Kurulu Üyeleri | CSA Başkanı                                                                                                                                    | Yönetim Kurulu Üyeleri | RTÜK Başkanı                                                                                                                                  | RTÜK Üyeleri |
|                        | GÖREV SÜRESİ                    | 5 yıl                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                        | 6 yıl                                                                                                                                          |                        | 2 yıl                                                                                                                                         | 6 yıl        |
|                        | YENİLEME MÜMKÜN MÜ?             | Evet                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                        | Hayır                                                                                                                                          |                        | Uygulamada mümkün                                                                                                                             |              |
|                        | ADAY GÖSTERME                   | Var                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                        | Var                                                                                                                                            |                        | Yok                                                                                                                                           | Var          |
|                        | ATAMA AŞAMASI                   | OFCOM Kurul Başkanı ve İcracı Olmayan Yöneticileri, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ve Kültür, Medya ve Spor Bakanlığı tarafından ortaklaşa atanır. Yönetim kurulu üyeleri; Başkan ve İcracı olmayan üyeler tarafından atanır. Atama, Kültür, Medya ve Spor Bakanlığının onayını gerektirir. |                        | Ulusal Meclis Başkanı tarafından atanan 3 üye, Senato Başkanı tarafından atanan 3 üye bulunur. CSA Başkanı ise Cumhurbaşkanı tarafından atanır |                        | RTÜK, Türkiye Büyük Millet Meclisince seçilen dokuz üyeden oluşur. Üst Kurul üyeleri, kendi aralarından bir Başkan ve bir Başkan Vekili seçer |              |
|                        | GÖREVDEN ALINMA MÜMKÜN MÜ?      | Evet                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                        | Evet                                                                                                                                           |                        | Hayır                                                                                                                                         |              |
|                        | KİM TARAFINDAN GÖREVDEN ALINIR? | Kültür, Medya ve Spor Bakanı ile Sanayi ve Ticaret Bakanı                                                                                                                                                                                                                                |                        | Kurulun 2/3 çoğunluğunun kararı ile                                                                                                            |                        | Görevden alma yetkisi herhangi bir makama verilmemiş                                                                                          |              |
|                        | GÖREVDEN ALINMA NEDENİ          | Üyelikle bağdaşmayan durumlar söz konusu olduğunda                                                                                                                                                                                                                                       |                        | Üyelikle bağdaşmayan durumlar söz konusu olduğunda                                                                                             |                        | Görevle bağdaşmayan işler söz konusu olduğunda istifa etmiş sayılır                                                                           |              |

RTÜK’ün bağımsızlık değeri “Hükümet ve Parlamento ile İlişkisi” (bkz. Tablo 21) başlığı altında OFCOM ve CSA ile karşılaştırıldığında ilk sırayı almaktadır. Öncelikle RTÜK’ün sahip olduğu biçimsel yükümlülüklerle bakacak olursak (bkz. Tablo 20) Üst Kurul, Hükümet ile olan ilişkilerini Cumhurbaşkanı veya görevlendireceği bir Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan aracılığıyla yürütmektedir. Aynı zamanda Üst Kurul, yıllık faaliyet raporlarını dikkate alarak gerektiğinde hükümete bilgi amaçlı rapor sunmaktadır. Ayrıca RTÜK’ün ilgilendirilmiş olduğu Kültür ve Turizm Bakanlığı aracılığı ile kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması konularında dolaylı olarak Cumhurbaşkanıya karşı sorumlu tutulduğu söylenebilir. Üst Kurul’un parlamento ile ilişkisi bulunmasına rağmen doğrudan doğruya parlamentoya karşı sorumluluğunu ortaya koyan resmi bir yükümlülüğü yoktur. Gerekli hallerde milletvekili tarafından verilen yazılı soru önergesi ile bilgi edinme yoluna başvurulmaktadır.

OFCOM, hükümet ve parlamento ile ilişkilerinde bu iki makama yalnızca bilgi amaçlı rapor sunmakta, parlamentodaki komisyonlarda hazır bulunmak suretiyle parlamenterlerden gelecek sorulara da cevap vermektedir. Otorite böylece parlamento ve hükümete karşı biçimsel yükümlülüklerini yerine getirmiş olmaktadır. CSA ise her yıl kendi faaliyetleri ile ilgili raporu Devlet Başkanı, hükümet ve parlamentoya sunarak hesap verme yükümlülüğünü kamuya açık bir şekilde yerine getirmektedir.

RTÜK’ün bağımsızlık değeri “Finansal ve Organizasyonel Yapı” (bkz. Tablo 23) başlığı altında karşılaştırıldığında en yüksek değere sahip olduğu ve bu değer OFCOM endeks değeri ile aynı olduğu görülmektedir. RTÜK’ün mali kaynakları ve bütçe gelirleri; yayın lisansı ücretleri, yıllık frekans kullanım ücretleri, yayın iletim yetkilendirme ücretleri, medya hizmet sağlayıcılarının aylık brüt ticari iletişim gelirlerinden ayrılacak yüzde üç paylar ve gerektiğinde TBMM Başkanlığı bütçesinden alınacak Hazine yardımları ile sair gelirlerden oluşmaktadır. RTÜK’ün harcamaları Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Sayıştay tarafından denetlenmektedir.

OFCOM; Hazine ve Maliye Bakanlığının (HM Treasury) koyduğu üst sınır çerçevesinde kendi bütçesini belirlemektedir. Söz konusu bütçe devletten aldığı yardım ile

yayıncılık ve iletişim ağlarının düzenlenmesinde firmalardan almış olduğu ücretlerden oluşmaktadır. OFCOM tarafından uygulanan finansal cezalar doğrudan Maliye Bakanlığına ödendiği için OFCOM finansmanının herhangi bir parçasını oluşturmamaktadır. CSA da ise harcamalar sadece devlet bütçesi ile finanse edilmekte, CSA'nın sebep olduğu zararlar ilgili bakanlık tarafından karşılanmaktadır. Bu durum otoritenin mali bağımsızlığı açısından tartışmalara sebep olmaktadır.

“Düzenleyici Yetkililer” başlığında (bkz. Tablo 25) OFCOM, CSA ve RTÜK görev alanı ile ilgili konularda düzenleme, izleme, yaptırım uygulama yetkisine sahip olduğu için en yüksek endeks değerine (2.0) ulaşılmıştır. OFCOM, CSA ve RTÜK'ün finansal yapısı, kontrol ve denge mekanizması incelendiğinde elde ettiğimiz bulgular aşağıdaki tabloda verilmiştir.

**Tablo 29: İngiltere, Fransa ve Türkiye'de Radyo ve Televizyon Alanını Düzenleyen ve Denetleyen Kurulların Finansal Yapısı, Kontrol ve Denge Mekanizması**

|                    | ÜLKE                             |                                                           |                                          | İNGİLTERE                                                                 | FRANSA                                                | TÜRKİYE                                                                                |
|--------------------|----------------------------------|-----------------------------------------------------------|------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| FİNANSAL KAYNAKLAR | GELİR KAYNAĞI                    | Yayın lisans ücretleri                                    |                                          | Var                                                                       | Yok                                                   | Var                                                                                    |
|                    |                                  | Devlet bütçesi                                            |                                          | Var                                                                       | Var (%100)                                            | Var                                                                                    |
|                    |                                  | Lisans ücretleri                                          |                                          | Var                                                                       | Yok                                                   | Var                                                                                    |
|                    |                                  | Para cezaları                                             |                                          | Yok                                                                       | Yok                                                   | Var                                                                                    |
|                    | YILLIK BÜTÇE                     | Yıllık bütçeyi kim belirler?                              |                                          | HM Hazine genel bütçe düzeyini sınırlayan genel harcama sınırını belirler | Parlamento, hükümetin önerdiği bütçeyi onaylamaktadır | Üst Kurul, tahmini bütçeyi belirler, TBMM ise merkezi idare bütçesi içerisinde onaylar |
|                    |                                  | Bütçe ayarlaması sürecine kim katılır?                    |                                          | Hazineden onay gerekli                                                    | Hükümet                                               | RTÜK ve TBMM                                                                           |
|                    |                                  | Komisyon kime karşı sorumlu?                              |                                          | Parlamento, Hükümet, belirli bakanlar                                     | Parlamento, bir bütün olarak hükümet                  | Cumhurbaşkanı yardımcısı, belirli bir bakan                                            |
|                    |                                  | Hukuki dayanak                                            |                                          | Madde 11-12, 2002 İletişim Ofisi Yasası                                   | Madde 18, Kanun 86-1067                               | Madde 10-11, 5018 sayılı Yasa                                                          |
|                    |                                  | Kapsamı                                                   |                                          | Yıllık rapor, faaliyet raporları,                                         | Yıllık faaliyet raporları                             | Yıllık faaliyet raporları                                                              |
|                    |                                  | Periyodik tekrarlanma                                     |                                          | Yıllık                                                                    | Yıllık                                                | Yıllık                                                                                 |
| KONTROL VE DENGE   | KOMİSYON KARARINA İLİŞKİN İTİRAZ | İtiraz Prosedürü                                          | İç                                       | Yayın İnceleme Komitesi                                                   | -                                                     | Kamuoyu, Yayın Araştırmaları ve Ölçme Dairesi Başkanlığı                               |
|                    |                                  |                                                           | Dış                                      | Yüksek mahkeme                                                            | Conseil d'État (Danıştay)                             | İdare mahkemesi                                                                        |
|                    |                                  | Kurul kararını mahkemeden başka bir organ bozulabilir mi? | Mümkün. Hükümet ve parlamento tarafından | Mümkün değil                                                              | Mümkün değil                                          | Mümkün değil                                                                           |

## SONUÇ VE ÖNERİLER

20. yüzyılda iletişim alanında yaşanan değişim ve dönüşümle birlikte etkinliği artan radyo ve televizyon, ifade ve haber alma özgürlüğünün bir aracı olarak bugün hala önemini korumaktadır. Özellikle televizyon bireylerin ulusal ve uluslararası yaşanan olaylardan anında bilgi sahibi olmalarını sağlamaktadır. Bunun yanı sıra kamuoyu oluşturmak suretiyle toplumu harekete geçirme gibi riskli bir işlevi yerine getirmektedir. Yayın araçlarının şiddete yönelik, devlet aleyhine kullanılmasını önlemek, milli güvenlik, kamu düzeni, genel ahlakı korumak, toplumun sağlıklı ve huzurlu gelişmesini sağlamak amacıyla devlet tarafından kontrol edilmesi kaçınılmazdır. 1980 sonrası ortaya çıkan ve devleti olabildiğince minimize etmeye çalışan neoliberal ekonomik politikalar sonucunda, bu kontrol görevi yeni oluşturulan düzenleyici kurullara bırakılmıştır. Belirtmek gerekir ki buradaki amaç, hak ve özgürlükleri kısıtlamak değil, aksine bu hak ve özgürlüklerin piyasa ekonomisi karşısında ezilmesini önleyerek kamu yararını hâkim kılmaktır. Nitekim T.C. Anayasası halkın kitle iletişim araçlarıyla haber alma, düşünce ve kanaatlere ulaşma ve kamuoyunun serbestçe oluşması imkânını sağlayacak hükümlere yer vermiş ve bunları engelleyici kayıtların konulmasını yasaklamıştır. Bu sayede halkın haber alma ve bilgi edinme özgürlüğü fırsat eşitliği gözeterek yerine getirilmektedir.

Çalışmada örnek olarak incelediğimiz İngiltere (OFCOM), Fransa (CSA) ve Türkiye’de radyo ve televizyon alanı, iletişim alanına özgü yasalar ve düzenleyici kurullar ile düzenlenmekte ve denetlenmektedir. Radyo ve televizyon alanında ilk düzenleyici ve denetleyici kurul ABD’de 1934 tarihli İletişim Yasası ile oluşturulan FCC’dir. FCC; gerek idari teşkilatlanması gerekse yetki ve uygulamalarıyla diğer ülke uygulamaları için öncü bir otorite olmuştur. Sektöre ilişkin düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama yetkisine sahip bu kurullar, idari ve mali açıdan bağımsız, karar alma ve uygulama yetkisine sahip kişilerin görev aldığı bağımsız ve özerk yapılardır. OFCOM, CSA ve RTÜK görsel ve işitsel alanda birbirlerine benzer görevleri üstlenmiş olsalar da kurumsal yapıları birbirinden farklılık arz etmektedir. Gözler ve Kaplan’ın da ifade ettiği gibi Fransa’da CSA’nın devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliği bulunmaması, ilgili olduğu

bakanlığın bütçesini kullanması, verdiği zararlardan devlet tüzel kişiliğinin sorumlu tutulması, Kurulun “bağımsız” olmadığı anlamına gelmemektedir.

Kitle iletişim araçları, toplumsal hayattaki yeri ve etkisi sebebiyle toplumsal çıkar grupları tarafından, sürekli elde edilmek istenen bir güç haline gelmiştir. Dahası, siyasi iktidarlar bu güçlü aracı kendi politik çıkarları için kontrol altında tutmaya çalışmaktadır. Devlet bu kontrolü kimi zaman radyo ve televizyon yayıncılığını bizzat üstlenerek, kimi zaman ise yayın kuruluşlarına müdahale ederek yerine getirmektedir. Bu durum yayıncılık alanını düzenleyen ve denetleyen otoritelerin yeterince bağımsız olmadıkları düşüncesiyle eleştirilmesine neden olmaktadır. Bağımsızlıkları açısından yöneltile en büyük eleştiri ise üyelerinin göreve gelme şekline ilişkindir. Dünyadaki örneklerine bakıldığında görsel ve işitsel iletişim alanındaki düzenleyici kurulların üye seçiminde fikir birliğine varılmış tek bir yöntem olmadığı görülmektedir. Kimi kurullarda seçim hükümet tarafından kiminde ise parlamento tarafından yapılmaktadır. Sırf bu nedenle üst kurulun bağımsız olmadığı söylemek isabetli bir yaklaşım değildir. Kurulların bağımsızlığı açısından üyelerin göreve gelme usulü ve göreve getiren makam önemli olmakla birlikte asıl olan her kim tarafından atanmış olursa olsun üyenin göreve geldikten sonra görevlerini tarafsız ve bağımsız bir şekilde yerine getirip getirmediğidir. Hükümetçe atanan bir üyenin kendisini siyasi baskı altında hissetmeden görevini ifa edebilmesi pekâlâ mümkün olabilir. Bu durum ülkelerin sahip olduğu siyasi kültürle, devlet geleneği ile yakından ilgilidir.

Örneğin İngiltere’de OFCOM üyeleri Sanayi, Ticaret Bakanlığı ile Kültür, Medya ve Spor Bakanlığı tarafından atanmaktadır. Kurulun sektördeki önemi, özerk ve bağımsız olma gerekliliği göz önünde bulundurulduğunda hükümetin buralara, uzmanlığı ve tecrübesi bulunan kişileri atamaktan çok kendi parti yandaşlarını ataması kaygı duyulan bir durumdur. Ancak İngiliz siyasal kültürünün sahip olduğu gelenek, bu tür yetkileri siyasal amaç için kullanılmasını çoğu zaman engellemektedir. İngiltere’nin yazılı bir anayasası bulunmasa bile sahip olduğu devlet geleneği idarenin hukuka bağlı kalmasını bireylerin hak ve özgürlüklerine saygı duyulmasını sağlayabilmektedir.

Ülkemiz örneğinde RTÜK’ün bağımsızlığına ilişkin sahip olduğu güvenceler 6112 sayılı yasa kapsamında şekli olarak incelendiğinde, çalışmamızda örnek ülkelerdeki kurullara kıyasla yüksek bir endeks değerine sahip olduğu görülmektedir. Bağımsızlığa yardımcı olacak yasal ve yapısal çerçeve otoritenin gerçekten bağımsız olabilmesinin ön koşulu olmakla birlikte bu yasal göstergeler fiili durumu açıklamakta bazen yetersiz kalabilmektedir. RTÜK için bu durum ancak Türkiye’nin siyasal kültür ve demokrasi anlayışı ile açıklanabilmektedir. 6112 sayılı yasa kapsamında RTÜK’ün teorik ve fiili açıdan bağımsızlığını sorgulamaya yönelik eleştirilere sebep olacak tespitlerimiz ise şöyledir.

1. RTÜK üyelerinin bugünkü seçim şekline baktığımızda, üyeler siyasi parti grupları tarafından gösterilecek adaylar arasından TBMM Genel Kurulunca seçilmektedir. Siyasal partilerin göstereceği adaylardan oluşan bir kurulun ne derece tarafsız olabileceği, bağımsızlık ve özerkliğinin gereğini nasıl yerine getirebileceği tartışma konusudur. Kurulun siyasi baskıya maruz kalmadan karar alabilmesi ve uygulamalarında tarafsız olabilmesi için siyasi parti grupları yerine evrensel değerlerle ön plana çıkmış, kamuoyunda saygınlık kazanmış *sivil toplum kuruluşları, iletişim fakülteleri tarafından gösterilecek adaylar arasından* seçilmesi sağlanabilir. Böylelikle siyasallaşmanın etkisi mümkün olduğunca azalmış olacaktır.
2. TBMM, RTÜK üyelerini seçme yetkisini “kanun” ile değil “parlamento kararı” ile kullanmaktadır. Yani TBMM’nin RTÜK’e üye seçme kararı bir “parlamento kararı” niteliğindedir.<sup>452</sup> Parlamento kararlarına karşı dava açılmamaktadır.<sup>453</sup> Aslında bu durum üyelerin seçildikten sonra seçilme işleminin iptal davası ile ortadan kaldırılmasını önleyerek görevde kalmalarını sağlayacak bir güvencedir. Ancak kendisini aday gösteren siyasi partiye minnet duygusu içinde bulunan bir üyenin görevde kalmayı garantilemesi olumlu bir durum değildir.

---

<sup>452</sup> Gözler – Kaplan, *a.g.e.*, s.246.

<sup>453</sup> Anayasa Mahkemesinin yargısal denetimine konu olan parlamento kararları sadece 3 tanedir. Bunlar; Milletvekilliği dokunulmazlığının kaldırılması, Milletvekilliğinin düşürülmesi, TBMM İç Tüzüğü’nün şekil veya esas yönünden iptali istemiyle açılan dava

3. RTÜK, idarî ve malî özerkliğe sahip tarafsız bir kamu tüzel kişisidir. RTÜK’ün kamu tüzel kişiliğine sahip kurum olduğu 6112 sayılı Kanun’un 34. maddesinde açıkça belirtilmiştir. Yani RTÜK’ün kamu tüzel kişiliği kanundan doğmaktadır. 1982 Anayasası’nda RTÜK’ün kamu tüzel kişiliğine sahip olduğuna ilişkin herhangi bir ifade bulunmamaktadır. Hâlbuki *RTÜK’ün anayasal güvenceye sahip olması için kamu tüzel kişiliğinin anayasada açıkça belirtilmesi gerekmektedir*. Bir kamu tüzel kişiliğin Anayasada belirtilmiş olması, onun tüzel kişiliğine, hukuki statüsüne basit bir kanun değişikliği ile son verilmesine engeldir. Zira “anayasa” değişikliği yapmak bir “kanun” çıkarmaktan daha ağır şekli şartlara tabidir.<sup>454</sup>
4. Üst kurul üyelerinin görev süresi altı yıldır. Üyelerin üçte biri iki yılda bir yenilenmektedir. Üst kurul başkan, başkan vekili ve üyelerinin tekrar seçilmesine engel bir hükmün yasa da yer almaması, üyelerin tekrar seçilebilmek kaygısıyla tarafsız davranamayacakları şüphesini ortaya çıkarmaktadır. *Bu durumun önüne geçebilmek için üyelere sadece bir kez seçilme imkânı verilmelidir.*
5. Üst kurul tarafından alınan kararların ve uzman raporlarının web sitesinde yayımlaması kurul çalışmalarının nispeten şeffaf olduğunu göstermektedir. Ancak, 6112 sayılı Kanunun 40/5 maddesinde “Üst Kurul toplantılarındaki müzakereler gizlidir ve açıklık kararı alınmadıkça müzakereler açıklanamaz.” *ifadesi kurulun kamuoyuna hesap verebilirliği açısından olumsuz bir durumdur.*

---

<sup>454</sup> Kamu tüzel kişiliği bizzat Anayasada belirtilen Üniversiteler (m.130), TRT (m.133), Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu (m.134) gibi kurumlar da var. Bu açıdan TRT, Üniversite, Atatürk Kültür, Dil, Tarih Yüksek Kurumunun kamu tüzel kişiliğini kanun koyucu tarafından çıkarılacak bir “kanun” ile değil “anayasa değişikliği” ile ortadan kaldırmak mümkün olacaktır.

## KAYNAKÇA

- Akalın, A. (2011) “Radyo ve Televizyon Teknolojilerindeki Gelişmelerin Hukuki Düzenlemelere Etkisi, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu”, Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Akıncı, M. (1999). *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*. İstanbul : Beta Yayınları .
- Alemdar, K., Kaya, R. (1983). *Kitle İletişiminde Temel Yaklaşımlar*. Ankara : Savaş Yayınları .
- Arsava, A. F. (2003). Avrupa Temel Haklar Şartı. *Ankara Avrupa Çalışmalar Dergisi* , ss. 1-17.
- Ardıyok, Ş. (2000). “Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Aslan, G. A. (2006). Türk Hukukunda Bağımsız İdari Otoritelerin Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Yetki Unsurundaki Sakatlığın Düzenleyici İşleme Etkisi . *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* , ss. 571-631.
- Aslan, N. T. (2010). Yönetimin Yeni yapı Taşları Bağımsız İdari Otoriteler:"Yavru Leviathanlara Doğru". *Sosyal Siyaset Konferansları*, ss. 25-49.
- Atay, E. E. (2000). Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler: Rekabet Konseyi. *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları*, ss. 51-107.
- Atıyas, İ. (1999). Doğal Tekellerin Regülasyonu ve Rekabet . *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları* , ss. 49-76.
- Avşar , Z., Demir , V. (2005 ). *Düzenleme ve Uygulamalarla Medyada Denetim*. Ankara : Piramit Yayıncılık .
- Aydın , V., Aktel , M., Avşar , N. (2005). Neo-Liberal Düşüncenin Türkiye Bağlamında Yeni Yönetimsel Aktörleri: Bağımsız İdari Otoriteler-Üst Kurullar. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* , ss. 103-128.
- Aziz, A. (1981). *Radyo ve Televizyona Giriş*. Ankara : Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları .
- Aziz, A. (1982). *Radyo ve Televizyonla Eğitim* . Ankara : Ankara Üniversitesi Eğitim Fakültesi Yayını.

- Aziz, A. (1994). *3984 Sayılı Radyo ve Televizyon Yasası* . Ankara : Ankara Üniversitesi İletişim Fakültesi Basımevi .
- Aziz, A. (1995). *Radyo ve Televizyon Yasal Düzenlemeler*. Ankara: Ankara Üniversitesi İletişim Fakültesi Basımevi.
- Aziz, A. (1996). *Elektronik Yayıncılıkta Temel Bilgiler* . Ankara : Ankara Üniversitesi İletişim Fakültesi Yayınları .
- Aziz, A. (1999). *Türkiye'de Televizyon Yayıncılığının 30 Yılı*. Ankara : TRT Yayınları .
- Aziz, A. (2006). *Televizyon ve Radyo Yayıncılığı* . Ankara : Turhan Kitabevi .
- Azrak, A. Ü. (2001). *Dünya'da ve Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler ve İdarenin Yeniden Yapılanması Bağlamında Bunlara İlişin Bazı Sorunlar, Bağımsız İdari Otoriteler*. Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları .
- Baykal, K. C. (2008). “Radyo Televizyon Yayıncılığında Yayın İlkelerinin İhlali ile Yaptırım Uygulamasında Ortaya Çıkan Sorunlar”, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara.
- Bilget, Ş. (1998 ). ABD'de Radyo ve Televizyon Yayıncılığı ve FCC . *RTÜK İletişim Dergisi* , ss. 6.
- Cankaya, Ö. (1997). *Dünden Bugüne Radyo Televizyon* . İstanbul: Beta Yayın Dağıtım .
- Coşkun, S. (2017). Avrupa Birliği'nin Görsel-İşitsel Politikası Bağlamında Almanya, Fransa, İngiltere ve İtalya'da Radyo ve Televizyon Hizmetlerinin Denetimi. *İnsan ve İnsan Dergisi*, ss. 199-222.
- Çakır , V., Gülnar, B. (2006). Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türkiye'de TV Yayıncılığına Yönelik Düzenlemeler. *Selçuk Üniversitesi İletişim Fakültesi* , ss. 207-223.
- Çakır, H. (2005). *Tüm Yönleriyle Radyo* . Ankara : Siyasal Kitabevi .
- Çakır, H. (2006). Düzenleyici Kurullar Olarak RTÜK ve CSA. *Kocaeli Üniversitesi İletişim Fakültesi* , 37-56.
- Çakır, V. (2007). Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Türkiye'de Televizyon Reklamlarına Yönelik Düzenlemeler. *Selçuk Üniversitesi İletişim Fakültesi Akademi Dergisi* , ss. 198-209.
- Çaplı, B. (1995). *Televizyon ve Siyasal Sistem* . Ankara : İmge Kitabevi .

- Çaplı, B. (2002). *Medya ve Etik* . Ankara: İmge Kitabevi .
- Çiftçi, A. (1999). *Uluslararası Hukuk Açısından Radyo ve Televizyon Hukuku*. Ankara : Gazi Üniversitesi İletişim Fakültesi Basımevi .
- Çiftçi, A. (2005). Türk Medya Mevzuatının Avrupa Birliği Medya Mevzuatına Uyumlaştırılması ve Karşılaşılan Meseleler. V. (ed.)Doğan, & B. Şit içinde, *Müzakere Sürecinde Avrupa Birliği ve Türkiye* (s. 145-166). Ankara: Gazi Üniversitesi Avrupa Birliği Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları.
- Çolak, N. İ. (2007). *Kitle İletişim Hukuku*. Ankara : Seçkin Yayıncılık.
- Dinç, A., Cankaya , Ö., Ekinci , N. (2000). *İstanbul Radyosu - Anılar, Yaşantılar*. İstanbul: Yapı ve Kredi Yayıncılık .
- Duran, L. (1997). Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler. *Amme İdaresi Dergisi* , ss. 3-10.
- Durmuş, S. (2011). Türkiye’de ve Bazı Avrupa Ülkelerinde Ortak Denetim ve Öz Denetim Uygulamaları, Uzmanlık Tezi, RTÜK, Ankara.
- Emek , U., & Acar, M. (2004). *Düzenleyici Reformlar ve Kurumlar, Çağdaş Kamu Yönetimi II (Ed. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür)*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Geçgil, B. A. (2005). *Medya Piyasalarında Hukuki Düzenlemeler ve Rekabet Hukuku Uygulamaları* . Ankara : Rekabet Kurumu .
- Gözler, K., Kaplan , G. (Ağustos 2017 ). *İdare Hukuku Dersleri* . Bursa: Ekin Yayınları.
- Gözübüyük, A. Ş. (1999). *Yönetim Hukuku*. Ankara : Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, A., Tan , T. (2010). *İdare Hukuku* . Ankara : Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, A., Tan, T. (1998). *İdare Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gül, A. A. (2000). Fransız Kamu Hizmeti Televizyon Yayınlarının Dünü ve Bugünü. *İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi* , ss. 587-604.
- Günaydın, G. (2002). Temsili Demokrasiye Elveda: Türkiye'de Üst Kurullar Gerçeği. *İkibinyirmiiç*, ss.22-25.
- Günday, M. (2001). *Bağımsız İdari Otoriteler*. Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları .
- Günday, M. (2015). *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayıncılık .

- Güney, A. (2006). Postmodern İdeoloji Siyasetten Arındırma Süreci ve Türkiye'de Siyaset . *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, ss. 176-200.
- Güzel, O. (2007). Bağımsız İdari Otoritelerde İdari Usul ve Yargısal Denetimi, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- İçel, K. (2015). *Kitle İletişim Hukuku*, İstanbul: Beta Yayınları.
- İnceoğlu, Y. G. (2004). *Uluslararası Medya*. İstanbul : Der Yayınları .
- Işık, M. (2008). Görsel-İşitsel İletişim Alanının Düzenlenmesinde Yeni Eğilimler ve RTÜK. *Selçuk İletişim* , ss. 199-205.
- Kaboğlu, İ. (1993). *Özgürlükler Hukuku*. Ankara : Afa Yayınları.
- Karacan, A. İ. (2002). *Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler*. İstanbul : Creative Yayıncılık .
- Karacan, A. İ. (2002). Özerk Kurumların Özerkliği . *Rekabet Dergisi* , ss. 3-35.
- Karakaş, M. (2008). Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler. *Maliye Dergisi*, ss. 99-120.
- Karasu, K. (2004). İngiltere. B. A. vd. içinde, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* (ss. 86-177). Ankara: Ankara Üniversite Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi (KAYAUM) Yayınları.
- Kaya, A. (2006). *Bağımsız ve Düzenleyici Üst Kurullar*. Konya: Eğitim Yayınevi .
- Kejanlıoğlu, B. D. (1998). “Türkiye’de Yayıncılık Politikası: Ekonomik ve Sosyal Boyutlarıyla Türkiye’de Radyo ve Televizyon Yayıncılığı”, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Radyo Televizyon Sinema Anabilim Dalı, Doktora Tezi.
- Kejanlıoğlu, B. D. (2003). Türkiye'de radyo ve Televizyon Yayıncılığı Siyasası, *Habercinin Ek Kitabı Dizisi: Radyo ve Radyoculuk* (Der.: Sevdal Alankuş). İstanbul : IPS İletişim Vakfı Yayınları.
- Koç, N. (2011). ABD, İngiltere ve Fransa’da Yayınların Düzenlenmesi ve Yayın İçeriğinin İhlallerine Karşı Yaptırımlar, Uzmanlık Tezi, RTÜK.
- Kocabaşoğlu, U. (1980 ). *Şirket Telsizinden Devlet Radyosuna*. Ankara: Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları .
- Kuyucu, M. (2015 ). Türkiye'de Özelleşen Radyo Yayıncılığının 25. Yılında Sorunlar ve Çözüm Önerileri . *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi* , ss. 911-924.

- Morange, J. (1998). *Fransa'da Bağımsız İdari Otoriteler* ( Çev: Cevdet Atay), *Bağımsız İdari Otoriteler* (Ed: İbrahim Kaboğlu). İstanbul : Alkım .
- Mutlu, E. (1994). *Televizyonu Anlamak* . Ankara: Gündoğan Yayınları .
- Mutlu, E. (2001). *Medya Politikaları* . Ankara : İmge Kitabevi .
- Okumuş, A. (2006). “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarında İfade Hürriyeti: Türkiye”, Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Tokat.
- Open Society Institute, *Avrupa'da Televizyon: Düzenleme, Politikalar ve Bağımsızlık*. (2005). Ankara: Desen Matbaacılık.
- Öğütçü, A. (1993). “Gelişmiş Bazı Ülkelerde Radyo Televizyon Düzenlemeleri ve Türkiye’de Özel Televizyonların Yarattığı Hukuksal ve Teknolojik Sorunlar”, Marmara Üniversitesi SBE, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul.
- Öksüz, S. (2004). *Küreselleşmede Nasıl Bir Medya Düzeni*. Ankara : Piramit Yayıncılık .
- Özay, İ. (2004 ). *Günışığında Yönetim* . İstanbul : Alfa Yayınları .
- Özdağ, M. S. (2002). *Özerk Kurullar*. Ankara: Avrasya- Bir Vakfı, Avrasya Stratejik Araştırmalar Merkezi Ankara Çalışma Dizisi.
- Özdiker, C. (2000). RTÜK'ün Özerkliği . *RTÜK İletişim Dergisi* , ss. 27-32.
- Öztekin, H. (2007). Neo-Liberal Toplumlarda Düzenleyici Devlet Anlayışı ve Görsel-ışitsel İletişim Alanında Bağımsız Düzenleyici Üst Kurullar: RTÜK Örneği. *Selçuk İletişim Dergisi* , 52-65.
- Öztekin, H. (2007). “Radyo ve Televizyon Alanının Düzenlenmesi ve Denetlenmesinde Yeni Eğilimler ve Yönelimler”, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Kayseri.
- Öztürk, G. (2008). “Radyo ve Televizyon Alanında Düzenleme Denetleme ve Kontrol, RTÜK ve Dünyada RTÜK Benzeri Kuruluşlar”, Ankara Üniversitesi, SBE, Radyo Televizyon ve Sinema Anabilim Dalı, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Erzurum.
- Paçacı, K., Seçki, A., Pençereci , Ş. (2011). *Düzenleyici Kurumların Sayısal Yayıncılıkta Rolü*. Ankara : Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Sektörel Araştırma ve Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı.

- Parlak , B., Sobacı , Z. (2005). *Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi Ulusal ve Global Perspektifler*. İstanbul : Alfa Akademi .
- Perçin, Ö. (2011). Bağımsız İdari Otoriteler. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* , ss. 325-345.
- Rigel, N. (1991). *Elektronik Rönesans*. İstanbul : Der Yayınları .
- Sam, Ş. (1997). Radyo ve Televizyon Ulusal Frekans Planları 1. *RTÜK İletişim Dergisi* .
- Sancaktar, O. (2001). İdare Hukuku Yönüyle Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun Kısa Bir Değerlendirmesi . *Bankacılar Dergisi* , ss. 44-73.
- Sapmaz, E. (2011) “Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Türkiye’de Görsel İşitsel Medya Mevzuatı ve Karşılaşılan Sorunlar”, Uzmanlık Tezi, Ankara, RTÜK.
- Saran, U. (1995). Özerklik ve Mahalli İdareler Düzeyinde Denetim. *Türk İdare Dergisi* , ss. 21-33.
- Sarısoy, S. (2010). Düzenleyici Devlet ve Regülasyon Uygulamalarının Etkinliği Üzerine Tartışmalar. *Maliye Dergisi*, ss. 278-298.
- Sarmaşık, J. (1993). *Radyo ve Televizyon Yayınlarını Denetim Yöntemleri* . İstanbul : Marmara Üniversitesi İletişim Fakültesi Yayınları.
- Saygın, E. (2016). Türkiye ve İngiltere’de Radyo ve Televizyon Yayıncılığı Alanındaki Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar ve Bu Kurumlara Verilen Yeni Bir Görev: Medya Okuryazarlığının Geliştirilmesi . *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi* , ss. 409-436.
- Sezen, S. (2003). *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar, Geleneksel Yapılanmadan Kopuş*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Sim, Ş. (2006). “Avrupa Birliği Uyum Süresinde Türkiye’de Özel Televizyon Yayıncılığı ve RTÜK Olgusu”, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Radyo Televizyon Sinema Ana Bilim Dalı, Doktora Tezi, İstanbul.
- Sobacı, M. Z. (2006). Türk İdari Teşkilatındaki "Adalar": Bağımsız İdari Otoriteler. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* , ss. 158-180.
- Soybay, S. (1995). Bağımsız İdari Otoriteler Eliyle İdarenin Denetimi. *İdare Hukuku ve İlimler Dergisi*, ss. 43-55.

- Sönmez, Ü. (2007). *Bağımsız Düzenleyici Kurumların Kurumsal Altyapısı ve Gelişimi*, Editörler:Şinasi Aksoy, Yılmaz Üstüner, *Kamu Yönetiminde Yöntem ve Sorunlar*. Ankara: Nobel Yayıncılık .
- Sümer , B., Adaklı , G. (2007). 6112 Sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkındaki Kanun'a İlişkin Değerlendirme Raporu . *İletişim Araştırmaları Dergisi* , ss. 141-158.
- Şanlısoy, S., Özcan , A. (2006). Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurumların Bağımsızlığı. *Siyasa Dergisi*, ss. 99-132.
- Şener, S. (1997 ). Radyo ve Televizyon Ulusal Frekans Planları 1. *RTÜK İletişim Dergisi*.
- Tan, T. (2000). Bağımsız İdari Otoriteler. *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları*, ss. 3-23.
- Tan, T. (2000). *Devletin Düzenleyici Rolü*. İstanbul : Tesev Yayınları .
- Tan, T. (2002). Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar. *Amme İdaresi Dergisi*, ss. 11-37.
- Tan, T. (2014). *İdare Hukuku*. Ankara : Turhan Kitabevi.
- Tekinalp, Ş. (2003). *Camera Obscura'dan Synopticon'a Radyo ve Televizyon* . İstanbul : Der Yayınları .
- TemizTürk, H. (2003). Batılı Ülkelerde Radyo ve Televizyon Yayınlarının Denetimi ve Denetleyici Kurullar. *İletişim Fakültesi Dergisi*, ss. 263-279.
- Tepe, B., Ardiyok , Ş. (2004). Devlete Yeni Rol: Regülasyon . *Amme İdaresi Dergisi* , ss. 105-130.
- Tokgöz, O. (1972). *Türkiye ve Ortadoğu Ülkelerinde Radyo ve Televizyon Sistemleri*. Ankara : Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları .
- Ulusoy, A. (1998). Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmetine Etkileri . *Amme İdaresi Dergisi* , ss. 21-40.
- Ulusoy, A. (1999). Bağımsız İdari Otoriteler. *Danıştay Dergisi*, ss. 3-17.
- Ulusoy, A. (2002). *Türkiye İçin Nasıl Bir Bağımsız İdari Otorite Modeli*. Ankara: STEAM II. Özerk Kurullar ve Piyasa Ekonomisi Arenası.
- Ulusoy, A. (2003). *Bağımsız İdari Otoriteler*. Ankara : Turhan Kitabevi.

- Ünlü, B. (2004). “Radyo ve Televizyon Kurulu”, Mersin Üniversitesi, Sosyal Bilimler Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi, Mersin.
- Ünlüer, A. O. (2000). 3984 Sayılı Radyo ve Televizyon Yasası Üzerine Bir Değerlendirme ve Bazı Öneriler . *Selçuk İletişim Dergisi* , ss. 18-24.
- Vural, S. (1994). *Kitle İletişiminde Denetim Stratejileri*. Ankara : Özışık Matbaacılık .
- Yalçın, N. (2011). Radyo ve Televizyon Alanının Düzenlenmesi ve Denetlenmesinden Sorumlu Kurulların Özerkliği ve Bağımsızlığı, Uzmanlık Tezi, RTÜK, Ankara.
- Yasin, M. (2002). *Sermaye Piyasası Kurulu ve İşlemleri* . Ankara : Seçkin Yayınevi .
- Yazıcı, A. N. (1999). *Kamu Yayın Kurumları ve Yeniden Yapılanma* . Ankara : TRT Eğitim Dairesi Başkanlığı .
- Yazıcı, F. (2008). “İfade Özgürlüğü ve Avrupa Birliği Medya Politikasına Uyum Çerçevesinde Televizyon Programlarının Sınırlandırılması Sorunu”, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Radyo-Televizyon Anabilim Dalı, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara.
- Yengin, H. (1994 ). *Ekranın Büyüsü, Batıda değişen Televizyon Yayıncılığının Boyutları ve Türkiye'de Özel Televizyonlar*. İstanbul : Der Yayınları .
- Yıldırım, T. (2000). *Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi*. Ankara : Danıştay Yayın Bürosu Yayınları .
- Yılmaz, H. (2006 ). *İdarenin Görsel ve İşitsel İletişim Alanındaki İşlevi*. Ankara : İmaj Yayınevi .
- Zenginobuz, Ü. (2002). Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması. *Türk Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD - T/2002 - 12/349)*, ss. 79-141.

## EKLER

| <b>BAĞIMSIZLIK ENDEKSİ VE DEĞERLERİ</b>                                  |      |
|--------------------------------------------------------------------------|------|
| <b>A) AJANS BAŞKANLIK STATÜSÜ</b>                                        |      |
| 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                                                         |      |
| Görevden alma imkânsız                                                   | 1.00 |
| Sadece politika dışı nedenlerle görevden alabilme                        | 0.67 |
| Görevden almak için özel bir koşul yok                                   | 0.33 |
| Atamayı yapan makamın sağduyusuna bağlı olarak                           | 0.00 |
| 4) Ajans başkanının hükümetteki diğer memuriyet(ler)i devam edebilir mi? |      |
| Hayır                                                                    | 1.00 |
| 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>B) YÖNETİM KURULU ÜYELERİNİN STATÜSÜ</b>                              |      |
| 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 ya da sağduyulu bir düzenleme                           | 0.20 |
| Sabit bir süre yok                                                                 | 0.00 |
| 8) Yönetim Kurulu üyelerini kim atar?                                              |      |
| Ajans Başkanı                                                                      | 1.00 |
| İcra ve yasama meclisinin bir karışımı                                             | 0.75 |
| Yasama meclisi                                                                     | 0.50 |
| İcra ile ortaklaşa                                                                 | 0.25 |
| Bir ya da iki bakan                                                                | 0.00 |
| 9) Görevden alma                                                                   |      |
| 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 memuriyet(ler)i 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 |
| <b>C) HÜKÜMET VE PARLAMENTO İLE İLİŞKİSİ</b>                                       |      |
| 13) Ajansın bağımsızlığı biçimsel olarak 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 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 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 |
| <b>D) FİNANSAL VE ORGANİZASYONEL YAPI</b>                     |      |
| 17) Ajans bütçesinin kaynağı nedir?                           |      |
| Dışsal (bütçe dışı) fon                                       | 1.00 |
| Hükümet ve dışsal fon                                         | 0.50 |
| Hükümet                                                       | 0.00 |
| 18) Bütçe nasıl kontrol edilir?                               |      |
| Ajans tarafından                                              | 1.00 |
| Muhasebe memurları ya da 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 altındadır? |      |
| Ajans                                                         | 1.00 |
| Ajans ve hükümet                                              | 0.50 |
| Hükümet                                                       | 0.00 |
| <b>E) DÜZENLEYİCİ YETKİLİLER</b>                              |      |
| 21) Sektörde regülasyon 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 |

Kaynak : F. Gilardi, (2005): 147-149, <https://www.fabriziogilardi.org/publications/>

## ÖZGEÇMİŞ

### Kişisel Bilgiler:

Adı ve Soyadı : Cemalettin DİLİK

Doğum Yeri ve Yılı : Denizli 1988

Medeni Hali : Bekâr

### Eğitim Durmu:

Lisans Öğrenimi : Pamukkale Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü

Yüksek Lisans Öğrenimi : Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü  
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

### Yabancı Diller ve Düzeyi:

İngilizce / Orta Düzey