

Düzenleyici Kurullar Olarak RTÜK ve CSA

RTUK and CSA as Regulating Councils

Hamza ÇAKIR

Doç. Dr., Erciyes Üniversitesi İletişim Fakültesi

Özet

20. yüzyılda iletişim alanında yaşanan teknolojik gelişmelerle birlikte kitle iletişim araçları çok geniş alanlara ve geniş kitlelere ulaşabilir nitelik kazanmıştır. Kitle iletişim araçlarının teknik ve niceliksel açıdan büyümesi, bu araçların gücünün ve etki alanının genişlemesini de beraberinde getirmiş, medyanın etkileri ve kitleleri olumsuz yönde etkileyebileceği görüşü yaygınlık kazanmıştır.

Düzenleyici kurullar bir yandan kamu malı olan sınırlı sayıdaki frekansı mevcut yayın kuruluşları arasında paylaştırırken, bir yandan da bu kuruluşların uyması gereken idari, mali, teknik ve içeriksel ilkeleri belirlemekte, bu ilkelere uyulup uyulmadığını denetlemektedirler.

Çalışmamızda genel olarak düzenleyici kurulların ortaya çıkış gerekçeleri ve işlevleri ele alınmış, bu düzenleyici kurullar arasında yer alan CSA'nın kurumsal yapısı ve fonksiyonu irdelenerek ülkemizde de bir düzenleyici kurul olan RTÜK'ün yapısıyla karşılaştırılmıştır.

Anahtar sözcükler: RTÜK, CSA, düzenleyici kurullar.

Abstract

In the twentieth century, advanced communication technologies enabled mass media to reach every corner and everybody in the world. The technological and quantitative growth in mass media gave it a special power, which sometimes, as generally agreed, influences the society badly and negatively.

Regulating councils not only share out the available frequencies, limited in number, among the broadcasting companies but also determine the principles and rules they will have to follow and control them.

This is a comparative study of the French CSA and Turkish RTUK, regulating councils. The reasons why such councils have been formed and their activities have been discussed in the paper.

Key words: RTUK, CSA, Regulating Councils.

1. Giriş

Yayıncılığın yasal olarak düzenlenmesi ve denetlenmesinin birtakım gerekçeleri vardır. Bu gerekçelerden ilki, kanal sayısının sınırlılığıdır. Radyo ve TV yayın sinyallerinin üzerinde dolaştığı atmosferdeki dalgaların yani yayın spektrumunun sınırlı olması, isteyen herkesin istediği gibi bu dalgaları kullanmasına ve yayın yapmasına engel olmaktadır. Düzenleyici kurullar sınırlı sayıda frekans en verimli biçimde, kimler tarafından kullanılacağını belirlemek üzere frekans planlaması yapmakta, belli sayıda yayın kuruluşuna frekans tahsisi yaparak bu alanı düzenlemektedir. İkinci gerekçe kamu yararadır. Yayıncıların yayın yapmak üzere kullandıkları frekanslar aslında topluma ait bir kamu malıdır. Dolayısıyla kamu malını kamu adına kullanan yayın kuruluşlarının yayınlarında toplumsal ahlaka uygunluk, doğruluk, tarafsızlık, anlaşılabilirlik gibi kurallara dikkat ederek, kamu yararına uygun bir biçimde yayın yapmaları gerekmektedir. Düzenleyici kurulların görevi ise yayınların bu ilkelere ve toplumsal sorumluluk anlayışına uygunluğunu denetlemek ve kamu yararını sağlamaktır. Bir diğer gerekçe ise radyo ve televizyon yayınlarının olumsuz etkileri olabileceği yönündeki endişe ve korkudur. Radyo ve televizyon yayınlarının gerek bireyler gerekse toplum üzerinde birtakım etkileri olduğu genel kabul gören bir görüştür. Özellikle 1970'li yıllardan itibaren radyo ve televizyon yayınlarının nitelik ve nicelik açısından değişim göstermesinin de etkisiyle bireyler üzerinde güçlü etkiler oluşturduğu yönündeki görüşler ağırlık kazanmaya başlamış, yapılan araştırmalar da bu görüşleri haklı çıkarmıştır (Işık 2001: 52-61). Dolayısıyla yayıncılık alanında düzenleyici kurulların oluşturulma nedenlerinden biri de radyo ve televizyon yayınlarının olumsuz etkilerinin önüne geçmektir. Yayınlarda sürekliliğin ve tutarlılığın sağlanması da yayıncılığın düzenlenmesi ve bunun için düzenleyici kurullar oluşturulmasının bir diğer gerekçesidir.

En genel haliyle düzenleyici kurulların öncelikli olarak yayın izni ve lisans vermek, frekans tahsisi yapmak gibi görevleri vardır. Bu kurulların bir başka görev alanı yayıncılıkla ilgili çeşitli kurallar koymak ve yayın standartlarını belirlemektir. Bunlar kurulların kural koyucu rolünün gerekleridir. Düzenleyici kurullar yayınların gerek ilgili yasalara gerekse yaptıkları düzenlemelere uygunluğunu denetlemekle de görevlidirler. Kurullar bu görevlerini yerine getirirken kendi yayın izlemelerinden ya da iletilen şikayetlerden yola çıkarak cezai müdahalelerde bulunabilirler ya da bunu yapmakla yetkili olan mercilere görüş bildirebilirler. Denetleme sonucu yaptırım uygulayabilme, ilgili ülkenin iç hukukunda bu kurullara tanınan yetki ve güçle orantılıdır. Diğer bir deyişle düzenleyici kurullar faaliyetlerini yasal çerçevenin kendilerine sağladığı hareket alanı içerisinde gerçekleştirirler. Ayrıca bu kurulların yayıncılık

alanındaki konularda görüş bildirmek, tavsiyelerde bulunmak, yıllık raporlar ve yayın kuruluşlarının mali bildirimlerini yayınlamak, kamuoyu araştırmaları yapmak gibi görevleri de vardır (Kejanlıoğlu v.d. 2001: 107-108).

Yayıcılık alanında düzenleyici kurulların öncüsü ABD'de 1934 yılında kurulan FCC (Federal Communications Commission) isimli kuruldur. Yayıcılığın ilk başladığı tarihten itibaren tecimsel radyo ve televizyonların faaliyet gösterdiği ABD'de buna paralel olarak düzenleyici bir kurul olan FCC oluşturulmuştur ve 1934'ten bu yana ABD'de çalışmalarına devam etmektedir. Buna karşılık Avrupa'da ilk düzenleyici kurullar 1980 sonrası özelleştirme hareketleriyle birlikte ortaya çıkmıştır.

2. Avrupa ve Türkiye'de Yayıcılık Alanının Düzenlenmesi

2.1. Avrupa'da Yayıcılık Alanının Düzenlenmesi

1980'li yıllara kadar Avrupa'da yayıcılık durgun ve istikrarlı bir düzenleme alanıydı. Ulusal frekansın sınırlı olması, yayıcılığın önemli bir siyasal güç olarak görülmesi ve ulusal kültürün korunması açısından yayıcılığa atfedilen etkin rol çevresinde devlet kontrolünde ve/veya kamu hizmeti ilkelerini gözetten az sayıda kanala izin veriliyordu. Ancak zaman içerisinde kamu hizmeti yayıcılığının dayandığı "kalite, dengelilik" gibi kavramların boş olduğu anlaşılmış, kamu hizmeti yayıcılığı fiber optik kablolar, enformasyon teknolojilerinin yöndeşmesiyle kamu hizmeti yayıcılığına temel olan teknik yetersizlik (frekans ve kanal kıtlığı) gerekçesi de ortadan kalkmış, tüm Avrupa'da ticari yayıcılığa geçiş yaşanmıştır (Kejanlıoğlu v.d. 2001: 95-97). Bu gelişme süreci, ticarileşen ve genişleyip karmaşıklaşan yayıcılık alanında mülkiyet oranları, reklam kuralları ve program kotalarına ilişkin kuralları tek elden yürütüp uygulayacak "düzenleyici kurulları" devreye sokmaktır.

Avrupa devletlerinin büyük çoğunluğu görsel-ışitsel düzenlemeleri bağımsız idari otoritelere devretmişlerdir. Birçok ülkede denetleme mekanizmalarının kapsamı oldukça benzer olduğu halde düzenleyici otoritelerin bağımsızlığı genellikle atama sistemiyle garantilenmiştir (İçinsel 1998: 12). İtalya'da İletişim Garanti Otoritesi (L'Autorita perle Garanzie nelle Comunicazioni-AGC), Fransa'da Görsel-İşitsel Yüksek Konseyi (Counseil Supérieur de L'Audiovisuel-CSA), Almanya'da Eyalet Düzenleyici Yayıcılık Odaları Birliği (Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten-ALM), İngiltere'de Bağımsız Televizyon Komisyonu (Independent Television Commission-ITC), İsviçre'de Federal İletişim Ofisi (The Federal Office of Communications-OFCOM) bu kurullara örnek olarak gösterilebilir.

Düzenleyici kurullar, genellikle böyle bir kurula ya da kurullara yer veren her ülkede kablodan ve uydudan yayılan yayınlar da dahil olmak üzere bütün yayıcılık alanının bir üst otoritesi gibi işlemektedir. Ticari oluşumları ve yayınlar açısından

siyasal kararlar ve yasalarla düzenlenmektedir. Dolayısıyla düzenleyici kurulların siyasetle bağlantısı çok önemlidir. Bu anlamda yayın kurumları ile düzenleyici kurullar arasındaki ilişkilerin içinde yer aldığı siyasal kültür son derece belirleyicidir. Kamu yayın kurumlarının siyasetle ilişkisi için söylenenler bugün düzenleyici kurullar için geçerlidir. Örneğin İngiltere'de daha önce BBC'ye tanınan özerklik bugün ITC ve RA (Radyo Otoritesi-Radio Authority) için de geçerlidir. Almanya'da temsilcileri aracılığıyla yayın kurumlarının yönetiminde yer alan ve yayıncılıkta söz sahibi olan siyasi partiler ve toplumsal gruplar aynı şekilde Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten'de (Eyalet Düzenleyici Yayıncılık Odaları Birliği) yer bulmaktadırlar. Hükümetin ve devlet organlarının yayıncılıkla ilgili kararlara doğrudan müdahalesinin olduğu, devletçi geleneğe sahip Fransa, İtalya, Türkiye gibi ülkelerde de ilişki biçimi pek değişmemiştir (Kejanlıoğlu v.d. 2001: 98).

2.2. Türkiye'de Yayıncılık Alanının Düzenlenmesi

Türkiye'de yayıncılık alanında ilk düzenleyici kurul henüz özel radyo ve televizyonların olmadığı bir dönemde kurulmuştur. 12 Eylül 1980 tarihinde yaşanan askeri hareketin ardından, 6 Kasım 1982'de yapılan halkoylamasıyla 1982 Anayasası kabul edilmiş, 1961 Anayasası ise tamamen yürürlükten kaldırılmıştır. Yeni anayasanın 133. maddesi radyo ve televizyon yayınları ile ilgilidir.

Anayasa'nın 133. maddesine dayanılarak 2954 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon (TRT) Kanunu hazırlanmıştır. Yeni yasa, yurtiçinden yapılacak tüm radyo ve televizyon yayınları ile diğer tüm elektronik yayınların gözetim, denetim ve değerlendirmesini yapmak üzere Radyo Televizyon Yüksek Kurulu'nun (RTYK) kurulmasını öngörüyordu. Yasanın en önemli özelliği, o dönemde TRT'den başka yayın kurumu olmamasına karşın, Türkiye'deki tüm radyo ve televizyon yayınlarıyla ilgili düzenlemeler getirmesidir. Bu bağlamda RTYK özel yayıncılığı düzenlemekten çok, sürekli olarak hükümet kontrolüne tabi olan TRT üstünde, devlet otoritesini sağlayan ve yayıncılığın partizan kullanımlarına karşı devlet çıkarını, "milli siyaseti" kollayan denetleyici bir kurul olarak nitelendirilebilir.

1980'lerden 1994'e dek süren dönemde radyo ve televizyon yayıncılığının anayasal ve yasal çerçevesini 1982 Anayasası ve 1983 sonunda çıkan 2954 sayılı yasa çizmiştir. Ancak Anayasa'da yayıncılık alanında tek yetkili kurum TRT olarak belirtilmesine rağmen, 1988'de TRT vericilerinin PTT'ye devri ve PTT'nin kablolu TV yayınlarına başlamasıyla ihlaller dönemi başlamıştır. Dönemin Cumhurbaşkanı Turgut Özal'ın, "Yurtdışından Türkçe televizyon yayını yapılmasını engelleyen bir kural yok. Dış memleketlerden bir kanal kiralayan Türkiye'ye yayın yapabilir" (Yengin 1994: 116) açıklamasının ardından, 133. maddedeki boşluktan yararlanılarak, Özal'ın oğullarından birinin de ortak olduğu Magic Box Incorporated şirketinin Star 1 adlı kanalı, Almanya'nın Liechtenstein kentinden uydu yoluyla yayına başlamış, böylece TRT'nin yayın tekeli fiilen delinmiştir. Star 1 kanalının Türkiye'ye yönelik bu yayını, Anayasa'ya aykırı olduğu gerekçesiyle Türkiye'de dar bir çevrede tepki ile

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.

Bu girişimin ardından başka radyo ve televizyon kanalları da uydu yoluyla Türkiye'ye yayın yapmaya başlamışlar, 1993'e gelindiğinde uydudan ya da yurtçinden izinsiz yayın yapan ulusal, bölgesel ya da yerel televizyon kanallarının sayısı yüzlerle ifade edilirken, 1500 dolayında özel radyo kurulmuştur.

3. Türkiye'de Düzenleyici Kurul Olarak RTÜK

Frekansların izinsiz kullanımı ve frekans kirliliği bir tarafa, yayın içerikleri açısından da bu dönem ağır ihlaller ve aşırılıklar dönemi olmuştur. Günün her saati yayınlanan yoğun şiddet ve cinsellik içeren programlar, televizyon kanallarının izleyici çekmek için kullandıkları birer cazibe unsuru haline gelmiştir. Bunlara ek olarak yasal düzenlemenin kaçınılmaz hale gelişinde 1993 sonu ve 1994 başında Show TV ve Hürriyet gazetesinin bazı hisselerini elinde bulunduran Erol Aksoy ile İnterstar Televizyonu'nun sahibi Uzan ailesi arasında yaşanan medya savaşlarının ve 1994 Ocak ayında seçim yasaklarına aldırılmayarak yayın yapan ve Yüksek Seçim Kurulu'nun kararıyla yayını beş gün durdurulan İnterstar kanalının yayını Teleon kanalından sürdürmesinin etkili olduğu belirtilir. İnterstar ve TGRT'nin Bosna'daki olayları protesto etmek için düzenlenen gösterilere çağrı yapmaları ve bu gösterileri naklen yayınlamaları ise, bardağı taşıran son damla olmuştur ve nihayet 1993'te değiştirilen radyo ve televizyon yayıncılığında serbestliği öngören 133. maddeye dayanılarak hazırlanan 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun 20 Nisan 1994 tarihinde 21911 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

3984 sayılı yasanın en önemli düzenlemesi Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) adı ile yeni bir kurulun kurulmasını öngörmesidir. Kanun, "Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun" başlığını taşımasına karşın genelde "RTÜK Yasası" olarak anılır. Bunun nedeni, yasanın daha ilk maddesinden anlaşılmaktadır: "Bu kanunun amacı, radyo ve televizyon yayınlarının düzenlenmesine ve Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin esas ve usulleri belirlemektir".

2000 yılında RTÜK yasası olarak da bilinen 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun'da değişiklik yapma çalışmaları başlamış, çalışmalar sonucunda TBMM komisyonlarında yapılan incelemelerle son halini alan "Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun'da Değişiklik Yapılmasına Dair 4676 Sayılı Kanun" 7 Haziran 2001 tarihinde TBMM Genel Kurulu'nda kabul edilmiş ve Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in onayına sunulmuştur. Cumhurbaşkanı Sezer, bazı maddelerin Anayasa'ya aykırılığını ileri sürerek yasayı veto etmiştir. Ancak TBMM tarafından yasa üzerinde hiçbir değişiklik yapılmadan 4756 sayılı yasa olarak TBMM Genel Kurulu'na tekrar sunulmuştur.

4756 sayılı yasa, Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak 21 Mayıs 2002 tarihinde 24761 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer bu yasanın bazı maddelerinin Anayasa'ya aykırılığı ve uygulamaları durumunda giderilmesi olanaksız zararlar doğuracağı gerekçesiyle, iptali ve yürürlüklerinin durdurulması istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne dava açmıştır. Anayasa Mahkemesi ise bu başvuru üzerine yaptığı inceleme sonucunda bazı maddelerin yürürlüklerinin durdurulmasına, bazı maddelerin de yürürlüklerinin durdurulmasına ilişkin istemin reddine karar vermiştir (Canpolat 2002: 18). Buna göre 3984 sayılı, Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun'un 6. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinin; 12. maddesiyle değiştirilen 3984 sayılı Yasa'nın 28. maddesinin sekizinci fıkrasının, dördüncü tümcesinde yer alan "... tazminat miktarı, on milyar liradan az olmamak üzere..." ibaresi ile altıncı tümcesinde yer alan "... tensip kararı ile birlikte bilirkışıyı de tayin eder ve ..." ibaresinin; 13. maddesiyle değiştirilen 3984 sayılı Yasa'nın 29. maddesinin (d) ve (e) bentlerinin Anayasa'ya aykırılığı konusunda güçlü belirtiler ve uygulanmalarından doğacak sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararlar dikkate alındığında, esas hakkında karar verinceye kadar yürürlüklerinin durdurulması gerektiği sonucuna varmıştır.

Yasa'nın; 2. maddesiyle değiştirilen 3984 sayılı Yasa'nın 4. maddesinin ikinci fıkrasının (k) bendindeki "...veya korku salacak..." ve (v) bendindeki "... karamsarlık, umutsuzluk,..." sözcüklerinin; 16. maddesiyle değiştirilen 3984 sayılı Yasa'nın 33. maddesinin, birinci ve ikinci fıkralarının yürürlüklerinin durdurulmasına ilişkin istemin koşulları oluşmadığı gerekçesiyle reddedilmiştir (Resmi Gazete, 2002: 24785).

RTÜK üyelerinin seçimi ile ilgili maddenin yürürlüğünün durdurulması yolunda Anayasa Mahkemesi'nin verdiği karar karşısında bu kez Anayasa'da değişiklik yapıldı. 10 Haziran 2005 kabul tarihli ve 5356 sayılı yasayla Anayasa Madde 113'e ek fıkra eklendi: "Radyo ve televizyon faaliyetlerini düzenlemek ve denetlemek amacıyla kurulan Radyo ve Televizyon Üst Kurulu dokuz üyeden oluşur. Üyeler, siyasi parti gruplarının üye sayısı oranında belirlenecek üye sayısının ikişer katı olarak gösterecekleri adaylar arasından, her siyasi parti grubuna düşen üye sayısı esas alınmak suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunca seçilir. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun kuruluşu, görev ve yetkileri, üyelerinin nitelikleri, seçim usulleri ve görev süreleri kanunla düzenlenir." Cumhurbaşkanı, Anayasa'da değişiklik yapan bu yasayı "tekrar görüşölmek üzere" TBMM'ye geri gönderdi. Sayın Cumhurbaşkanına göre; RTÜK, düşünce ve kanaat özgürlüğüyle ifade özgürlüğünü sağlamak bakımından özerk ve yansız olmalıdır. Fakat yeni düzenleme ile Üst Kurul üyelerinin seçimi TBMM'ye bırakılmıştır. Bu durum "Üst Kurul üyeliğine seçilebilmek için parti yandaşlığı yarışının önünü açmaktadır. Çünkü, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nca yapılan seçimde, genellikle siyasal yandaşlığı olanların yeğlendiği bilinen bir gerçektir.

gerekçelerini doğru bulmadı. Devlet Bakanı Beşir Atalay, TBMM'nin görevleri arasında RTÜK üyelerini seçmek bulunmadığı için 3984 sayılı yasanın ilgili maddesinin, Anayasa Mahkemesi'nce iptal edildiğini; tamamen bu kararın gereğini yerine getirmek amacıyla bu değişikliğin öngörüldüğünü belirtmiştir. Amaçlarının "sistemin devamını" sağlamak olduğunu ve önemli olanın atama şekli değil; "bu göreve seçilecek kişilerin nitelikleri ve liyakatları" olduğunu belirtmiştir. Komisyon raporunda yazılı olduğu üzere "Günümüzde medya çok önemli bir rol üstlenmiş durumdadır. Bu nedenle kontrol altına alınması, gücün tek elde toplanmasının önlenmesi zorunlu olmaktadır. Kontrol edecek Kurulun Parlamento tarafından seçilmesi bu Kurula güç katacaktır" cümlesinin de altını çizmek gerekiyor. (TBMM Anayasa Komisyonu Raporu 14.06.2005 Esas No: 1/1052 ve Karar no 5). Anayasa Komisyonu tarafından virgülüne dokunulmadan gönderilen aynı tasarı TBMM tarafından 21.06.2005 tarihinde kabul edildi. 23.06.2005 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan 5370 sayılı yasa ile Anayasa'nın 133'üncü maddesindeki "ek madde" değişikliği kabul edilmiş oldu.

Böylece 3984 sayılı Yasa'da RTÜK üyelerinin seçimi hakkındaki maddenin iptali hakkındaki Anayasa Mahkemesi kararının daha "gerekçesi" bilinmeden Anayasa değişikliği yapılmış oldu. Anayasa Mahkemesi "gerekçe"yi yazmakta gecikti. Gecikmelerin getireceği sakıncaları yürütmenin önemsememesi doğal karşılanabilir. Ancak yargının, Anayasa Mahkemesi'nin iptal gerekçelerinin Resmi Gazete'de yayınlanmasında yaşanan gecikmenin yaratacağı sakıncaları hepimiz önemsemek zorundayız (<http://avukatilkiz.blogspot.com>).

3.1. RTÜK'ün Düzenleme ve Kural Koyma Yetkisiyle İlgili Görevleri

Yasanın 8.maddesine dayanılarak RTÜK'ün görev ve yetkileri, düzenleme ve kural koyma yetkisiyle ilgili görevler, denetim ve yaptırım yetkisiyle ilgili görevler, örgütsel nitelikte görevler olmak üzere gruplandırılabilir.

Yayın kuruluşlarının uyacakları mali, idari ve teknik şartlar ile yayın alanı, saati ve süresiyle ilgili esasları, eğitim, kültür ve müzik programları kotalarıyla ilgili esasları ve telif ödemelerine ilişkin esasları tespit etmek üzere yönetmelikler çıkarmak; şifreli yayınlar ve kablolu televizyonların tesis ve yayın kurallarını belirlemek; reklam paylarıyla ilgili beyanname ve şartları hazırlamak.

3.2. RTÜK'ün Denetim ve Yaptırım Yetkileriyle İlgili Görevleri

Radyo ve televizyon yayınlarını, kurulan izleme ve kayıt sistemleri aracılığıyla denetlemek; halktan gelen şikayetleri değerlendirmek; seçim dönemlerindeki siyasal parti yayınlarını Yüksek Seçim Kurulu'nun kararları doğrultusunda denetlemek; uyuyla yapılan yayınların ulusal ve uluslararası ilkelere uygunluğunu denetleyip diğer ülkelerdeki yetkili kuruluşlarla işbirliği yapmak; yasaya aykırı yayın yapma, kurulun öngördüğü yükümlülükleri yerine getirmeme, izin ve tahsis şartları ihlal etme durumlarında yayın kuruluşlarına yasal müevhideleri uyulmama

karar vermek; reklam paylarının ödenmemesi halinde ihtarda bulunmak ve yine ödenmemesi durumunda yayını durdurmak, yayın izni ve lisansı iptal etmek ve Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun gereğince işlem yaptırmak; yayın izni için gereken şartlardan birini kaybeden ya da hile yaptığı anlaşılan kuruluşların iznini iptal etmek; cevap ve düzeltme hakkı için dava açacak olanların başvuruları durumunda yayın bandının bir kopyasını ücretli olarak vermek; bu hak tanındığı halde gereğini yapmayan kuruluşun yayınlarından sorumlu en üst yöneticisi ile yönetim kurulu başkanına otuz milyar liradan doksan milyar liraya kadar para cezası ve eylemin ağırlığına göre üç aya kadar gelir getirici yayın yapma yasağı, ikinci kez tekrarında da yayın izni iptali ve en yüksek para cezası vermek.

3.3. RTÜK'ün İdari, Mali ve İzinle İlgili Örgütsel Nitelikteki Görevleri

Frekans tahsisi yapmak (4756 sayılı yasa değişikliği ile frekans planlaması görevi Telekomünikasyon Kurumu'na verildi); yayın izni ve lisansı vermek ve gerektiğinde bu tahsis ve izni iptal etmek; zaman paylaşım program kanallarının tahsisinde bölgesel dengeyi gözetmek; yayın izni ve lisans için gerekli ön şartları ve ücretleri belirlemek; verici tesisleri kurma ve işletme izni vermek; yayınların ulaşmadığı yerlerde yerel olanaklarla verici kurulmasına izin vermek; TRT Genel Müdürü ve Yönetim Kurulu üye adaylarını saptayıp Bakanlar Kurulu'na sunmak; TBMM bütçesinden verilecek ödenek tutarını saptayıp kadro cetvelleriyle birlikte TBMM Başkanlığı'na sunmak.

Sayılan bu görevler dışında RTÜK'ün kamuoyu araştırmaları yapmak ve yaptırmak, yayıncılıkla ilgili uluslararası kuruluşlar nezdinde devleti temsil etmek gibi görevleri de vardır.

3984 Sayılı Kanuna göre, ulusal kanal ve frekans bandı planlamasındaki kanal ve frekansların dörtte biri TRT kurumuna tahsis edilir ve TRT'nin kanal sayısı üçten, frekans sayısı dörtten az olamaz. Geriye kalan ulusal, bölgesel ve yerel kanal ve frekans bantlarının yarısı tam gün üzerinden, diğer yarısı ise istek halinde zaman paylaşım ve gerekirse dönüşümlü olarak tahsis edilir (Madde 17). Ulusal Yayın Frekans Planı'ndaki bir kanal için birden çok başvuru olmuşsa, RTÜK ihale açar ve ihaleyi kazananlara frekans tahsisi yapılır. En fazla 5 yıl için frekans tahsis edilir. Lisans alan başvuru sahipleri, kendilerine tahsis edilen frekansların tescilini takiben, tesisleriyle ilgili satın alma, imalat, ithalat ve benzeri temin ve montaj çalışmalarını tamamlarlar. Daha sonra yayın izni almak üzere Üst Kurul'a başvururlar. Teknik uzmanların yapacakları incelemeler sonucu yayın sistemi ve donanım yönetmeliğe, başvuru sırasında verilen bilgilere ve ilgili standartlara uygunsa yayın izni verilir. Yayıncı, yayın izni aldıktan sonraki 6 ay içinde en az bir verici istasyon, 2 yılın bitiminde de tüm istasyonları için yayın izni almak ve yayına geçmek zorundadır. Aksi halde lisansı ve frekans tahsisi iptal edilir (Radyo ve Televizyon Kuruluşlarına Kanal ve Frekans Tahsisi Şartları ve Bunlara İlişkin İhale Usulleri ile Yayın Lisansı ve İzni Yönetmeliği, Madde 13). Ayrıca ulusal yayın izni alan yayıncılar en geç ikinci yılın sonunda Türkiye genelinde yüzde 70'ine yayıncıların istasyonlarının yüzde 90

saat yayın yapmak zorundadırlar (3984 Sayılı Yasa, Madde 18) Haftalık yayın süresinin en az yüzde 15'i, yayınlarda yer verilmesi gerekli olan programlara ayrılmalıdır. Bu oranın yüzde 5'i eğitim, yüzde 5'i kültür, yüzde 5'i ise Türk Halk ve Türk Sanat Müziği programlarından oluşmalıdır. (Radyo ve Televizyon Yayınlarının Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik, Madde 29).

Yasa, özel radyo ve televizyon şirketlerinde hisse oranları konusunda da sınırlama getirmiştir. Buna göre, yıllık ortalama izlenme veya dinlenme oranı yüzde 20'yi geçen bir yayının kuruluşunda bir gerçek veya tüzel kişinin ya da sermaye grubunun hissesi yüzde 50'yi geçemez. Aynı şirket ancak bir radyo ve bir televizyon işletmesi kurabilir (3984 Sayılı Yasa, Madde 29). Yasada böyle bir sınırlama konmasına rağmen bugün Türk medyasında tekelleşme ciddi boyutlara ulaşmıştır. Zaten günümüz iletişim düzeninde belli bir ilgi alanına sahip dar bir izleyici kitlesine hitap eden ve izlenme oranı asla yüzde 20'yi geçemeyecek tematik kanalların hızla çoğaldığı düşünülürse, gerçek ya da tüzel bir kişinin çok sayıda kanala sahip olması kaçınılmazdır. Ayrıca daha önce hisse oranı yüzde 20 iken, 4756 sayılı yasayla bu oranın yüzde 20 izlenme oranına bağlı olarak yüzde 50'ye çıkarılması, bazı çevrelerce, medya holdinglerinin önünü açmak ve tekelleşmeye imkan tanımak amacıyla yapıldığı şeklinde değerlendirilmektedir (Keskin 1999: 260).

RTÜK İzleme ve Değerlendirme Dairesi Başkanlığı, yayınların yasaya ve yönetmeliklere uygunluğunu denetlemek amacıyla yayın izleme faaliyeti gerçekleştirmektedir. Bu çerçevede ulusal yayınlar bizzat RTÜK tarafından eşzamanlı olarak izlenirken, teknik ve mali yetersizliklerden ötürü merkez birimlerce takip edilemeyen bölgesel ve yerel yayınlar Valilikler tarafından İl Emniyet Müdürlükleri'nce izlenmekte ve yasaya aykırı yayınlar RTÜK'e rapor edilmektedir.

RTÜK'ün yayın denetlemede başvurduğu bir diğer yöntem ise izleyici ve dinleyicilerden gelen şikayet, talep ve beğeni telefonlarıdır. Ocak 1998'den beri "178 ALO RTÜK" adıyla işleyen sistemde, izleyici ve dinleyiciler bu telefon hattı aracılığıyla RTÜK'e istek, beğeni ve şikayetlerini iletmektedirler. 1 Ocak-31 Ocak 2002 tarihleri arasında RTÜK'e 84 bin 810'u televizyon kanallarıyla, 1785'i radyo istasyonlarıyla ilgili olmak üzere toplam 86 bin 595 şikayet gelmiştir. Ulusal televizyonlarla ilgili toplam 27 bin 564 şikayet gelmiş, bu şikayetler arasında 6559 şikayetle STAR TV birinci sırada yer almıştır (www.rtuk.org.tr).

Çocuk ve gençlerin şiddet ve cinsellik içeren zararlı yayınlardan korunmasına ilişkin olarak, bu tür programların sesli ya da yazılı uyarı yapılarak saat 23.00 ile 05.00 arasında yayınlanmaları öngörülmüş, bu programların tanıtımlarında, şiddet ve cinselliği içeren bölümlerin kullanılması ve tanıtımların saat 21.30'dan önce yapılması yasaklanmıştır (Radyo ve Televizyon Yayınlarının Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik, Madde 5). Söz konusu yönetmeliğin 41. maddesinde çocuk ve gençleri korumaya yönelik "Koruyucu Simge Sistemi"nden bahsedilmiş, programlarda belirli yaş grupları için tanımlanmış simgelerle sesli/yazılı olarak bilgilendirme yapıla-

akademik çevrelerle de işbirliği yaparak görsel ikon, saat ayarlaması ve sesli uyarı yöntemlerine dayanan bir sistem oluşturma çalışmaları başlatmış (Gül 2002: 65) ancak bu sistem uygulamaya konulamamıştır.

Yükümlülüklerini yerine getirmeyen, izin şartlarını ihlal eden, yayın ilkelerine aykırı yayın yapan özel radyo ve televizyonlara RTÜK tarafından uyarı, özür yayını, program yayını durdurma, para cezası, geçici yayın durdurma, süresiz yayın durdurma ve yayın izni iptali gibi cezalar uygulanabilir. Aykırı bir yayın yapıldığında RTÜK öncelikle uyarır ya da aynı yayın kuşağında özür dilenmesini isteyebilir. Bu talebe uyulmaması veya ihlalin tekrarı halinde, ihlale konu olan programın yayını 1-12 kez arasında durdurulur. Bu süre içinde programın yapımcısı ve varsa sunucusu başka hiçbir adla program yapamaz. Durdurulan programın yerine, aynı saatte, reklamsız eğitim ve kültür programları yayınlanır. İhlalin tekrarı halinde yayın kuruluşunun yayınlarının kapsadığı alana ve ihlalin ağırlığına göre 2.5 milyardan 250 milyara kadar değişen miktarlarda para cezası uygulanır. İhlal tarihinden itibaren 1 yıl içerisinde ikinci bir kez tekrarlırsa para cezası yüzde 50 daha artırılır, 1 yıl içerisinde üçüncü kez tekrarı ise ihlalin ağırlığına göre yayın izni 1 yıla kadar geçici olarak durdurulur. 3984 sayılı yasanın 4. maddesinin 2. fıkrasının (a), (b) ve (c) bentlerinde belirtildiği üzere ülkenin bölünmez bütünlüğüne, Atatürk ilke ve inkılaplarına aykırı, toplumu kin ve nefrete teşvik eden yayın yapılması ve yayıncılığın kişisel çıkarlar doğrultusunda kullanılması halinde uyarı yapılmaz ve yayın bir ay durdurulur. Aynı ihlalin tekrarı halinde de yayın izni iptal edilir. Ayrıca izin şartlarını kaybeden ya da hile ile sahip olduğu anlaşılın yayıncıların da izni iptal edilir (3984 Sayılı Yasa, Madde 33).

Görüldüğü gibi yasa maddesine göre RTÜK'ün uyarı, özür yayını, program durdurma, yayın durdurma, yayın izni iptali, para cezası gibi çeşitli cezalar uygulama yetkisi vardır. Ancak bugün RTÜK'ün en çok uyguladığı yaptırım, uyarı ve kapatma yani geçici olarak yayın durdurmadır. Üst Kurul 2001-2002 yıllarında ulusal, bölgesel ve yerel olmak üzere toplam 108 radyo istasyonu ile 79 televizyon kanalına uyarı vermiş, radyo istasyonlarına 4315 gün, televizyon kanallarına da 2214 gün kapatma cezası uygulamıştır (www.rtuk.org.tr).

4. Fransa'da Düzenleyici Kurul Olarak CSA

Fransa'da basın tröstlerinin kurulmasını önlemek için ilk girişimler II. Dünya Savaşı'nın sona erdiği günlerde yapıldı. De Gaulle hükümetinin 26 Ağustos 1944'te yayımladığı kararname özgür bir basın anlayışına, gazetelerde çoğulculuğa, açıklığa ve saydamlığa dayanıyordu. Kararnamede hiç kimsenin bir gazeteden fazlasına sahip olamayacağı dolaylı bir biçimde belirtilirken, basının yabancı hükümetlerden yardım alması ve çıkar sağlaması da kesinlikle yasaklanıyordu. Ne yazık ki bu coşku- lu hava fazla uzun sürmedi. Le Monde gibi birkaç gazetenin dışında hepsi büyük sermayeye teslim oldu. Chirac Başbakan olunca, "Leotard Yasası" denen yeni bir basın yasası hazırlattı. Bu tasarımı Meclis hazırlamada kabul etti. Yeni yasa bir kişinin

kadar olabilmesine izin veriyordu. Yeni yasa medya sahiplerine sınır koydu: Bir kimse iletişim alanlarının ancak ikisinde egemenlik kurabilecekti. Yani televizyon, radyo, kablolu televizyon ve basınla sınırlanan dört alanın dördünde birden egemenlik kurulması yasak ediliyordu (İnceoğlu 2000: 196-197).

Fransa'da Fransız yayın sistemini düzenlemek üzere çıkarılan bu 1986 yasası, 1989'da değişikliğe uğramış, 17 Ocak 1989'da çıkarılan 89-25 sayılı yasayla tüm kamusal ve özel radyo ve televizyonların denetimi için Görsel-İşitsel Yüksek Konseyi (Conseil Superieur de L'Audiovisuel - CSA) isimli kurulun oluşturulması öngörülmüştür (Tekinalp 1996: 36). CSA denen Yüksek Konsey 9 üyeden oluşur. Bunların üçünü Cumhurbaşkanı, üçünü Meclis Başkanı, diğer üçünü de Senato Başkanı seçer. Kurula seçilen kişiler genelde yansızlığıyla tanınmış ve politikaya bulaşmamışlardır (İnceoğlu 2000: 197).

1989'dan günümüze kadar birçok kez değişikliğe uğrayan ve bugün hala yürürlükte olan 1989 İletişim Yasası'nın 1. maddesine göre CSA, rekabetin özgürce yapılması, programlarda çeşitliliğin ve kalitenin artırılması, ulusal görsel-ışitsel sektörün gelişmesi, ulusal kültür ve dilin korunması konularında görevlidir.

4.1. CSA'nın Görevleri

Frekans planlaması yapmak, ulusal, bölgesel, yerel radyo ve televizyon kuruluşları ile kablolu TV kuruluşlarına frekans tahsis etmek, yayın izni vermek; yayın izleme yöntemiyle radyo ve televizyonların yayınlarını takip edip, yayınların yasalara uygunluğunu, insan onuru ve kamu düzenine saygı, çocukların ve gençlerin korunması, çoğulculuğun sağlanması gibi program içeriğine ilişkin yükümlülüklerin yerine getirilmesini denetlemek; düzenlemelere uyulmadığında uyarı, yayın izninin durdurulması, kısıtlanması, tamamen iptali, para cezası ya da program içerisinde özür metni yayınlatma gibi yaptırımlar uygulamak; yayıncılıkla ilgili yasa tasarıları, frekanslar, kamusal radyo ve televizyonların izin şartlarının düzenlenmesi gibi konularda hükümete, Meclis ve Senato Başkanlarına görüş bildirmek; kamusal radyo ve televizyonların (Radio France, RFI, RFO, France 2, France 3, France 3) yönetim kuruluna 5 yıllığına 4 üye, Film Sınıflandırma Komisyonu'na (College des Experts) 3 üye, Ulusal Frekans Ajansı (Agence Nationale des Frequences) Yönetim Kurulu'na 1 üye ile radyo yayınları teknik komitelerinin üyelerini atamak, seçim dönemlerinde uyulacak kuralları belirlemek; ulusal televizyon şirketlerinin program üretimini, yükümlülüklerini, program ve reklam kotalarını içeren mali durum bildirimlerini hazırlayıp, bunları La Lettre isimli aylık bültende ve yıllık raporlarda yayınlamak; kamuoyu araştırmaları yapmak ve yaptırmak; Fransa'yı uluslararası platformda yayıncılıkla ilgili konularda temsil etmek (www.csa.fr).

CSA yayın yapmak isteyen radyo istasyonlarına en fazla 5 yıllık yayın izni verir. 1 Şubat 1994 yasası ile radyolara 5 yıllık ikinci bir kez lisans yenileme hakkı tanınmıştır. Yayın izni CSA ve radyo kuruluşu arasında yapılacak anlaşmayla verilir ve bu

yayınlayacağı şarkıların yüzde 40'ı Fransızca, bunun da yarısı genç sanatçıların şarkıları olmalıdır. CSA televizyon kuruluşlarına en fazla 10 yıllık, kablolu TV'lere de 30 yıllık yayın izni verir. 1 Şubat 1994'te çıkarılan yasayla televizyonlara her 5 yılda bir lisans yenileme zorunluluğu getirilmiştir (Işık 2002: 120). Gerek radyo, gerekse televizyonlar için lisans verme süreci 3 aşamalı gerçekleşir: Frekanslarla ilgili davetiye yayınlanır, başvuran adaylarla kamuya açık görüşme yapılır ve adayların özellikleri görüşülür, görüşmeler sonucunda başarılı adayların isimleri açıklanır ve seçilen adaylarla anlaşma imzalanır (Robillard 1995: 69). Lisans için başvuran adaylardan parasal kaynakları, ortakların payları, diğer basın kuruluşlarıyla ilişkileri, yabancı sermayenin katılımı, yöneticilerin kimlikleri, yayının teknik koşulları ve donanımı, personelin durumu gibi konularda ayrıntılı bilgi istenir (Öksüz 1994: 20). Tüm koşulları sağlayan kuruluşlar arasından seçim yapılır ve seçilen adaylara, uymaları gereken yükümlülüklerin bulunduğu "Yükümlülükler Belgesi (Cahiers de Charge)" imzalatılır. Bu belgede kotalar, Avrupa Topluluğu yayınlarının oranı, eğitim, kültür ve reklam programlarının süreleriyle ilgili yükümlülükler yer alır.

CSA, geçici radyo ve televizyonlara da resmi prosedürden bağımsız olarak 9 aylık lisans verebilir. Kamusal yayın kuruluşları (Radio France, RF1, RFO, France 2, France 5) ile Avrupa kültür televizyonu olan ARTE frekans tahsisi konusunda özel kuruluşlara göre önceliklidir ve bu kuruluşlara lisans izni verilmesi resmi prosedürün dışında tutulur (www.csa.fr).

Fransız yayıncılık sisteminde herhangi gerçek ya da tüzel kişi bir televizyon şirketinin en fazla yüzde 25'ine sahip olabilir (Uğur 1992: 9). Medyada tekelleşmeyi önlemek amacıyla medya sahipliğinde böyle bir sınırlama getirilmiş, fakat tekelleşmenin önüne geçilememiştir. Fransız medyasında tekelleşme bugün ciddi bir sorun olarak varlık göstermektedir.

CSA tarafından kurulan yayın izleme sistemi sayesinde her yıl radyo ve televizyon yayınlarının yaklaşık 50.000 saati izlenmekte ve kaydedilmektedir. Bu sistemde 7 ulusal televizyon ve rastgele seçilmiş binlerce ulusal ve bölgesel radyo istasyonunun programları izlenmekte, izlemeler sonucu yayınların yasaya, yayın ilkelerine uygunluğu denetlenmektedir. Bu sistemin amacı yayıncıların içerik açısından yükümlülüklerini yerine getirmelerini sağlamaktır (www.csa.fr).

İçerik açısından anayasal düzen aleyhine, demokratik ve sosyal hukuk devletine ve uluslararası anlaşmalara aykırı, insan onuruna, ahlaki değerlere, inançlara zarar verici, şiddeti özendiren, pornografik, çocukları ve gençleri tehlikeye atmaya elverişli yayınlara kesinlikle izin verilemez (Öksüz 1997: 20).

Fransa'da çocukların ve gençlerin zararlı yayınlardan korunması yönünde büyük bir hassasiyet gösterilir. Bu konuda 1996'da yeni bir uygulama başlatılmıştır. Bu uygulamayla ulusal kanallarda yayınlanan programları, içerdikleri şiddet ve pornografik öğelere göre sınıflandıran bir işaret sistemi başlatılmıştır (Akalin 1998: 18). 23 Ekim 1995'da basına tanıtılan ve 18 Kasım 1996'da yürürlüğe giren işaret

düzenine göre televizyon yapımları 5 ayrı kategoriye ayrılır. 1. Kategoriye giren programlar tüm toplumun izleyebileceği, zararsız programlardır. Bu programlara yönelik hiçbir sınırlama yoktur. 2. Kategoriye giren programlar, bazı sahneleri gençlere zarar verebilecek programlardır. Bu tür programların yayın saati yayıncının seçimine bırakılmıştır. Bu kategoriye giren programların yayını esnasında ekranda yeşil bir daire yer alır ve "ebeveyn iznine bağlı" ifadesiyle yayınlanır. 3. Kategoriye giren programlar, düzenli olarak tekrarlanan fiziksel ve psikolojik şiddet unsuru içeren, 12 yaşından küçükler için yasaklanmış programlardır. Bu kategoriye giren yayınlar Salı-Cuma-Cumartesi ve kutlama-bayram günleri dışında diğer günlerde, saat 22.00'den sonra yayınlanabilir. Yayın sırasında ekranda turuncu bir üçgen bulunmalı, altyazıyla da "ebeveyn onayı zorunlu" ya da "12 yaşın altındakiler için yasak" diye bir uyarı yapılmalıdır. 4. Kategoriye giren yayınlar, 16 yaş ve altındaki çocukların fiziksel, zihinsel ve ahlaki gelişimini zedeleyebilecek, önemli ölçüde şiddet ve erotizm içeren programlardır. Bu tür programlar, ekranda kırmızı bir kare ve "yetişkinler için" ya da "16 yaş ve altındakiler için yasak" uyarısıyla ancak saat 22.30'dan önce yayınlanamaz ve tanıtımlar gençlerin duygularını zedeleyecek sahneler içermemelidir (Öksüz 2000: 38). 5. ve son kategoriye giren programlar, gençlerin fiziksel, ahlaki ve zihinsel gelişimlerini önemli ölçüde zedeleyebilecek, aşırı şiddet ve erotizm içeren yayınlardır. Bu programların yayını tamamen yasaktır.

CSA reklamlar konusunda da sınırlama getirmiş, kamu televizyonlarına 1 saat içerisinde 6 dakika, ticari televizyon kuruluşlarına da 1 saat içerisinde 9 dakika reklam yayınlama hakkı vermiştir (Wolton 1992: 151, aktaran Işık 2002: 119). Ayrıca seçim dönemlerindeki yayınlar da düzenlenmiş, siyasi partilere, sendikalara ve diğer toplumsal gruplara, hükümet bildirimlerine karşı cevap hakkı tanınmıştır. Siyasi açıdan çoğulculuğu sağlamak adına üçte üç kuralı benimsenmiş; hükümet, çoğunlukta olan parti ve muhalefete 1/3 oranında yayın zamanı tanınmıştır.

4.2. CSA'nın Cezai Yaptırım Uygulama Yetkisi

Söz konusu yükümlülükler uylmadığı takdirde CSA'nın cezai yaptırım uygulama yetkisi vardır. Herhangi bir ihlal gerçekleştiğinde, CSA yayıncı kuruluşa önce uyarı gönderir. Uyarıya rağmen ihlal tekrarlanırsa yayıncı kuruluşun yayını durdurulabilir, lisansı geçici olarak iptal edilebilir, lisans süresi kısaltılabilir, lisans tamamen iptal edilebilir, para cezası verilebilir ya da Savcılığa başvurulup kuruluş hakkında kovuşturma istenebilir (www.csa.fr). Lisans verme şartlarında herhangi bir değişiklik olduğunda yayıncı kuruluşun ihtarda bulunmaksızın lisansı iptal edilir. Ayrıca yayıncı kuruluşun kendisine verilen cezayı ekranda yayınlamaması halinde para cezası uygulanır. CSA yaptırımları uygulamadan önce mutlaka tarafların savunmasını dinler.

CSA tarafından alınan kararlar ve faaliyetler, yine CSA tarafından yayınlanan La Lettre isimli aylık bültende yayınlanır. Ayrıca CSA yıllık raporlar yayınlar (www.csa.fr). CSA giderleri, devlet bütçesinden ayrılan ödenekle karşılanır.

5. RTÜK ve CSA'nın Karşılaştırmalı Değerlendirilmesi

1994'ten beri RTÜK'ün varlığı, kurumsal yapısı ve işlevleri Türk medyasında ve akademik çevrelerce tartışılan bir konudur. Oysa Avrupa'nın en gelişmiş ülkelerinden biri olan Fransa'da da RTÜK benzeri bir düzenleyici kurul bulunmak-

	TÜRKİYE	FRANSA
KURUL ADI	RTÜK Radyo ve Televizyon Üst Kurulu	CSA Conseil Supérieur de L' Audiovisuel
Üye Sayısı	9	9
Seçim Biçimi	Atama	Atama
Görev Süresi	4 Yıl	6 Yıl
Görevden Alınma	Hayır	Hayır
Üyelik Şartları	30 yaşını bitirmiş olmak, 65 yaşını geçmemiş olmak, en az dört yıllık yükseköğrenim görmüş olmak, kamu ve özel kuruluşlarda en az 10 yıl çalışmış olmak, alanında deneyimli olmak, devlet memuru olma özellikleri taşımak	65 yaşını geçmemiş olmak, iletişim ve Radyo-TV alanlarında deneyimli olmak
Medyaya Hissedarlık	Hayır	Hayır
Sorumluluk Alanı	Radyo-TV, Uydu yayını	Radyo-TV, Kablololu TV, Uydu yayını
Mali Kaynaklar	Brüt reklam gelirlerinin yüzde 5'i, lisans ücretleri, para cezaları, TBMM onaylı ödenek	Devlet bütçesinden ayrılan ödenek
Görev ve Yetkileri	Frekans ve lisans vermek, yayın ilkeleri belirlemek, yayın izlemek ve değerlendirmek, şikayet kabul etmek, TRT Genel Müdürlüğü ve Yönetim Kurulu için Bakanlar Kurulu'na adaylar sunmak, kamuoyu araştırmaları yapmak ve yaptırmak	Yeni yasalarla ilgili görüş bildirme, yayın ilkeleri belirlemek, yayın izlemek ve değerlendirmek, şikayet kabul etmek, lisans ve frekans tahsisi yapmak, kamu televizyonları ve radyolarının yöneticilerini atamak ve görevden almak, kamuoyu araştırmaları yapmak
Yaptırımlar	Uyarı, yayın durdurma, izin iptali, para cezası	Uyarı, yayın durdurma, lisans süresini kısaltma, lisansı geri alma, suç duyurusunda bulunma, para cezası
Kararlara İtiraz	Yarı yolculuk	Yarı ve yürütme yoluyla

tadır ve bu kurul, oluşum biçimi, görev ve yetkileri gibi birçok bakımdan RTÜK ile benzerlikler göstermektedir.

Fransız düzenleme kurulu CSA, üçü Cumhurbaşkanı, üçü Senato Başkanı ve üçü Medis Başkanı tarafından atanan 9 üyeden oluşur. RTÜK de aynen CSA gibi 9 üyeden oluşur, fakat RTÜK üyelerinin beşi Meclis'teki siyasal partilerin göstereceği adaylar arasından TBMM Genel Kurulu'nca seçilirken, diğer dört üye YÖK, iki Gazeteciler Cemiyeti, Basın Konseyi, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği gibi farklı kurumlarca gösterilen adaylar arasından Bakanlar Kurulu'nca seçilir. CSA üyelerinin görev süresi 6 yıldır ve üyelerin 1/3'ü her iki yılda bir yenilenir. RTÜK üyelerinin görev süresi ise 4 yıldır. Üyelik süresi ve 2 üyenin iki yılda bir yenilenmesi bakımından CSA'nın yapısı RTÜK'ün 4756 sayılı yasayla yapılan değişiklikten önceki eski yapısı ile aynıdır. Oysa yapılan değişiklikle RTÜK üyelerinin 1/3'ünün iki yılda bir yenilenme ilkesi kaldırılmıştır. Gerek CSA'da gerekse RTÜK'te seçilen üyelerden hiçbiri, herhangi bir kişi ya da kurum tarafından görevden alınamazlar. Ancak üyelikle bağdaşmayan haller, örneğin üyelerin siyasi bir partiye katılması, üyelik dışında herhangi bir görevde bulunması söz konusu olduğunda ya da görev alanıyla ilgili konularda çıkar ilişkileri söz konusu olduğunda üyelikleri düşer. Ayrıca RTÜK üyeleri geçerli bir mazeretleri olmaksızın üst üste üç kez kurul toplantısına katılmazlarsa üyelikleri sona erer.

Kurulun medya alanında herhangi bir yayın şirketinde hisse sahibi olması, hem CSA hem de RTÜK için mümkün değildir. Ayrıca her iki kurul da medyaya hissedarlık konusunda gerçek ve tüzel kişiler için sınırlamalar getirmişler, bir yayın şirketinde sahip olunabilecek en fazla hisse oranlarını belirlemişlerdir. Bu oran Fransız medyası için yüzde 25, Türk medyası için yıllık izlenme oranı yüzde 20'yi geçmeyen kanallarda yüzde 50'dir.

CSA'nın sorumluluk alanı ulusal, bölgesel, yerel radyo ve televizyonlar, uydu yayınları ve kablolu yayınlardır. RTÜK'ün sorumluluk alanı ise ulusal, bölgesel, yerel radyo ve televizyonlar ile uydu yayınlardır. CSA'dan farklı olarak kablolu yayınlar RTÜK'ün yetki alanına girmemekte, kablolu yayınları Türk Telekomünikasyon A.Ş. sürdürmektedir.

RTÜK'ün gelirlerini lisans ücretleri, özel radyo ve televizyonların yıllık brüt reklam gelirlerinin yüzde 5'i, idari para cezaları ve TBMM Başkanlığı bütçesinin transfer tertibinde yer alacak ödenek oluşturmaktadır. CSA'da farklı olarak kurul gelirleri sadece devlet bütçesinden ayrılan ödenekten oluşmaktadır.

Her iki kurul görev ve yetkileri açısından da birçok benzerlik göstermektedir. Örneğin hem Fransa'da hem de Türkiye'de frekans tahsis ve yayın izni verme yetkisi üst kurula aittir. Ancak Fransa'da frekans planlaması yapma yetkisi de CSA'ya aittir. 2002'ye kadar frekans planlaması yetkisi Türkiye'de de RTÜK'e ait olmasına karşın, 4756 sayılı yasayla bu yetki Telekomünikasyon Kurumu'na

yıl olarak belirlemiştir. Fransa'daki 9 aylık süreyle geçici olarak frekans tahsisi uygulaması Türkiye'de söz konusu değildir. Hem CSA hem de RTÜK kamusal yayın yapan radyo ve televizyon kuruluşlarına başvuru ve ihale olmaksızın doğrudan frekans tahsis etmektedir.

Yayınlarla ilişkin ilke ve yükümlülükleri belirleme yetkisi her iki kurul için geçerlidir. Ancak Fransa'da Türkiye'deki gibi yayın ilkeleri A'dan Z'ye kadar ayrıntılı bir biçimde değil, belli birkaç başlık altında sınıflandırılmıştır. RTÜK'ün yayınlarını yasaya uygunluğunu denetlemek için gerçekleştirdiği yayın izleme ve değerlendirme sistemine benzer bir uygulamayı CSA da sürdürmektedir. Bu sistemle radyo ve televizyon yayınları eşzamanlı olarak ya da sonradan bant kaydıyla izlenmekte ve yasaya uygun olup olmadığı denetlenmektedir.

RTÜK'ün dinleyici ve izleyici şikayetlerini değerlendirmek üzere başlattığı "178 ALO RTÜK" uygulamasının benzeri bir uygulama Fransa'da görülmemekle birlikte, CSA dinleyici ve izleyici şikayetlerini gönderilen mektuplar aracılığıyla değerlendirmektedir. Ayrıca RTÜK tarafından iki aylık dönemler halinde yayınlanan "RTÜK İletişim" isimli bültenin bir benzeri de "La Lettre" adıyla CSA tarafından aylık olarak yayınlanmakta, her iki bültende de kurul faaliyetleri, kararları, araştırma sonuçları yayınlanmaktadır.

Fransa'da kamusal yayın kuruluşlarının yöneticileri doğrudan CSA tarafından atanmaktadır. Türkiye'de de benzer bir uygulama vardır. Fakat RTÜK kamu yayın kuruluşu olan TRT Kurumu'nun yöneticilerini atamak yerine, TRT Yönetim Kurulu ve Genel Müdürlüğü için Bakanlar Kurulu'na adaylar sunmaktadır.

Gerek RTÜK, gerekse CSA kendi faaliyetleri ve iletişim alanına giren çeşitli konularla ilgili kamuoyu araştırmaları yapmakta, bu araştırmaların sonuçlarını da yayınlamaktadırlar.

CSA ve RTÜK sahip oldukları yaptırım gücü ve yaptırım biçimleri açısından da birçok benzerlik göstermektedir. Uyarı, yayın durdurma, izin iptali, para cezası her iki kurulunda uyguladığı yaptırımlar olup, buna ek olarak CSA Savcılığa suç duyurusunda bulunup, kovuşturma isteme yetkisine de sahiptir. Yaptırım gücü, yasal olarak iki kurul için de aynı olmasına karşın uygulamada farklılıklar görülmektedir. CSA, daha çok para cezası verirken, RTÜK yayın durdurma uygulamasına daha çok yer vermektedir. Verilen kararlara ve uygulanan yaptırımlara karşı, hem Fransa'da hem Türkiye'de itiraz yolu açıktır. Fransa'da kararlara itiraz, yargı ve yürütme yoluyla gerçekleşirken, Türkiye'de yargı yoluyla bu süreç işlemektedir.

Reklamlar konusunda CSA, kamu yayıncıları için 1 saat içerisinde 6 dakika, özel kuruluşlar içinse 1 saatte 9 dakika reklam yayınlama sınırı koymuştur. Bu süre Türkiye'de kamu ve özel yayıncılar için ayrı ayrı belirlenmemiş ve 1 saatlik yayının en çok yüzde 20'si yani 12 dakikası reklamlara ayrılmıştır. Ayrıca RTÜK, günlük yayın süresi içerisindeki reklam sürelerine de sınırlama getirmiş, bu sınırlamada 15 saniye

özel durumlar için de yüzde 20 olarak belirlemiştir.

Fransa'da çocukların ve gençlerin zararlı yayınlardan korunması konusuna ayrı bir önem verilmiş, 1996'dan bu yana "Gençlik Koruma Sistemi" adıyla, televizyon yayınlarının içerdikleri şiddet ve cinsellik öğelerine göre sınıflandırılıp, görsel ikon ve yazılı ifadeyle birlikte, belli saatlerde yayınlanması yoluna gidilmiştir. Türkiye'de, Avrupa Birliği'ne uyum süreci içinde bu tür bir uygulama için çalışmalar başlatılmış, fakat bu uygulama hayata geçirilememiştir.

6. Sonuç

İlk kurulduğu günden bu yana RTÜK'ün varlığı sorgulanmakta, yaptıkları eleştirilmekte, baskıcı ve sansürcü bir kurum olarak nitelendirilmektedir. Oysa, Fransa da dahil olmak üzere bütün demokratik ülkelerde RTÜK benzeri kurullar yer almaktadır. Hatta RTÜK'ün yapısına ve yetkilerine bakıldığında Avrupa ve ABD'deki düzenleyici kurullarla ne kadar benzerlik gösterdiği açıkça görülmektedir. Dolayısıyla görsel-işitsel iletişim alanının ayrı bir kanunla düzenlenmesi ve alanla ilgili gözetim ve denetimin sağlanması için düzenleyici kurullar oluşturulması, iddia edildiği gibi demokrasiye aykırı bir unsur teşkil etmemektedir. Bu bağlamda Türkiye'deki yayıncılıkla ilgili yasaların Avrupa standartlarına uyumlandırılması ya da RTÜK'ün Avrupa'daki ve ABD'deki örneklerine göre düzeltilmesi ve düzenlenmesinden söz etmek çok da anlamlı değildir.

Üzerinde düşünülmesi gereken asıl nokta bu benzerliklere rağmen uygulamada neden farklılıklar görüldüğüdür. Bunun nedeni, iletişim alanındaki düzenlemelerden ve kurulların yapısından çok siyasal kültür farklılıklarında aranmalıdır. Örneğin, doğrudan hükümetin ya da bir bakanın atadığı üyelerden oluşan bir kurul, siyasal tesirden alabildiğince özerk işleyebilirken, yasama organının seçtiği üyelerden oluşan bir kurul partizan bir eğilimde olabilmektedir.

RTÜK, kamuoyunda sürekli olarak baskıcı ve sansürcü bir kurul olarak lanse edilmekte, medyanın tabiriyle "ekran karartma" adı verilen yayın durdurma cezaları yüzünden ağır eleştirilere maruz kalmaktadır. Oysa Fransa'daki CSA örneğine bakıldığında, CSA'nın da yayın durdurma yaptırımına sahip olduğu görülmektedir. Ancak Fransa'da yayın durdurma yerine para cezasına daha çok başvurulmaktadır. Buna karşın RTÜK, en fazla yayın durdurma yaptırımını uygulamakta, yasaya aykırı nitelikteki bir program yüzünden kanalın bütün yayınlarını bir ya da birkaç gün, hatta 1 ay süreyle durdurabilmektedir. Böyle bir uygulamayla sadece söz konusu programı yapanlar değil, hem izleyici ve dinleyiciler, hem de söz konusu yayın kuruluşunun bütün çalışanları cezalandırılmaktadır. Bunun yerine sadece ihlale konu olan programın yayınının durdurulması ya da kanala para cezası uygulanması daha demokratik ve caydırıcı olacaktır.

RTÜK'ün birçok görev ve yaptırımı olmasına karşın, en çok gündeme gelen

ihlal eden bir programın yayını durdurulacak, ekran karartma cezası verilmeyecek. Durdurulan programın yerine de toplumu eğitici yayınlar yapılması hükmü getirildi. Üst Kurul, izin şartlarını ihlal eden, yayın ilkelerine ve yasalara aykırı yayın yapan radyo ve TV'leri uyaracak ve aynı yayın kuşağında açıkça özür dilenmesini isteyecek. Aykırılığın tekrarı halinde ihlale konu olan programın yayını 1 ila 12 kez durdurulacak. Bu süre içinde programın yapımcısı ve varsa sunucusu hiçbir ad altında başka program yapamayacak. Yayını durdurulan programın yerine, aynı yayın kuşağında ve reklamsız olarak, Üst Kurul'ca hazırlattırılacak eğitim ve kültür programları yayınlanacak.) ve RTÜK'ün antidemokratik bir kurul olarak anılmasının bir diğer nedeni de, büyük medya gruplarının kendi televizyon kanallarına verilen cezaları kendi gazete, dergi, radyo ve televizyonlarında sürekli gündeme getirmeleri ve bu konuda kamuoyu oluşturmalarıdır. Böylece RTÜK'ün yaptıklarına aşırı vurgu yapılırken, yapmadıkları daha doğrusu yapamadıkları dile getirilmemekte, dile getirilmek istenmemektedir. RTÜK'ün temel görevlerinden biri frekans tahsisi olmasına karşın, 1997'deki başarısız deneme sayılmazsa kuruluşundan günümüze kadar 10 yıl geçmiş ve hala frekans tahsisi yapılamamıştır. Bunun yanı sıra yasa, reklamlarla ilgili birçok sınırlama getirmesine rağmen hiçbir televizyon kanalı belirlenen sürelerle riayet etmemekte, buna karşın RTÜK hiçbir yaptırım uygulamamaktadır. RTÜK'ün bu tür eksiklikleri bizzat medyanın işine geldiği için, medya tarafından hiç dile getirilmemektedir.

RTÜK'ün meşruluğu tartışmalarının temelinde RTÜK'ün yapısı, görev ve yetkilerinden çok, RTÜK'ün uygulamada yaptıkları ve yapmadıkları olmalıdır. Çünkü RTÜK, yapı itibarıyla ne Avrupa'daki diğer benzerleriyle ne de demokrasiyle gelişmektedir. RTÜK'ün Avrupa ve ABD'deki kurullara benzemesi, onun tamamıyla demokratik olduğu anlamına gelmeyeceği gibi, yayın durdurma yaptırımına sahip olması da tamamen antidemokratik bir kurul olduğu anlamı taşımaz.

Kaynakça

Akalın, Özlem (1998). "Avrupa'da Düzenleyici Kurullar". **RTÜK İletişim Dergisi**. Sayı:8, Ankara.

Canpolat, Abdurrahman (2002). "3984' ten 4756' ya...Radyo ve Televizyon Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanunda Değişiklik Yapıldı". **RTÜK İletişim Dergisi**. Sayı:29, Ankara.

Gül, Aysen Akkor (2002). "Sayısal Ortamda Zararlı Televizyon Yayınlarından Çocukların Korunması Üzerine Avrupa Birliği Çalışmaları". **KİLAD 1**. Kocaeli.

İçinsel, Zeynep Arzu (1998). "Medya Neden Düzenlenmeli?". **RTÜK İletişim Dergisi**. Sayı:7, Ankara.

İnceoğlu, Yasemin (2000). **Uluslararası Medya**. İstanbul: Beta.

İşık, Metin (2002). **Dünya ve Türkiye Bağlamında Kitle İletişim Sistemleri**. Konya: Eğitim Kitabevi.

Kejanlioğlu, D. Beybin; Adaklı, Gülseren; Çelenk, Sevilay (2001). "Yayıncılıkta Düzenleyici Kurullar ve RTÜK". **Medya Politikaları**. (Der) D.B.Kejanlioğlu, S. Çelenk, G. Adaklı, Ankara: İmge Kitabevi.

Keskin, Zerrin Ertan (1999). "Medyada Şeffaflık Tartışmaları ve Unutulan RTÜK Yasa Tasarısı". **Gazi İletişim Dergisi**. 99/1, Ankara.

Öksüz, Süheyla (1997). "Görsel- İşitsel Yüksek Konsey: CSA". **RTÜK İletişim Dergisi**. Sayı:1, Ankara.

Öksüz, Süheyla (2000). "Çocuk ve Etik". **RTÜK İletişim Dergisi**. Sayı:20, Ankara.

Radyo ve Televizyon Kuruluşlarına Kanal ve Frekans Tahsisi Şartları ve Bunlara İlişkin İhale Usulleri ile Yayın Lisansı ve İzin Yönetmeliği, 10 Mart 1995 Tarih ve 22223 Sayılı Resmi Gazete.

Radyo ve Televizyon Yayınlarının Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik, 17 Nisan 2003 Tarih ve 25082 Sayılı Resmi Gazete.

Resmi Gazete, 14.06.2002, Sayı: 24785.

Robillard, Serge (1995). **Status, Functions, Powers in 35 European Countries**.
John Libbey Company.

"RTÜK ve Benzeri Düzenleyici Kurullar" (1999). **RTÜK İletişim Dergisi**. Sayı:10,
Ankara.

Tekinalp, Şermin (1996). **Elektronik Kitle İletim ve Değişim**. İstanbul: Beta
Yayınları.

56

Uğur, Aydın (1992). "Fransa'da Televizyonda Özelleşme". **İletişim Araştırma**. İLAD
Yayını, İstanbul.

Yengin, Hülya (1994). **Ekranın Büyüsü, Batıda Değişen Televizyon
Yayınıncılığının Boyutları ve Türkiye'de Özel Televizyonlar**. İstanbul: Der
Yayınları.

2954 Sayılı TRT Kanunu, 11 Kasım 1983 Tarih ve 18221 Sayılı Resmi Gazete.

3984 Sayılı Radyo ve Televizyon Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun, 20
Nisan1994 Tarih ve 21911 Sayılı Resmi Gazete.

<http://www.medyakronik.com/arsiv/glomedy-a-08020101.htm>.

[http:// www.csa.fr](http://www.csa.fr).

[http:// www.rtuk.org.tr](http://www.rtuk.org.tr).

<http://avukatilkiz.blogspot.com>. İlkiz, Fikret: Anayasa Mahkemesi RTÜK ve
Gerekçe.