

NEO-LİBERAL TOPLUMLARDA DÜZENLEYİCİ DEVLET ANLAYIŞI VE GÖRSEL-İŞİTSEL İLETİŞİM ALANINDA BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ ÜST KURULLAR: RTÜK ÖRNEĞİ

Hülya Öztekin *

ÖZET

Radyo ve televizyon alanındaki özgürlük tartışmalarının birçoğu bu alandaki bağımsız düzenleyici üst kurulların varlığı ve meşruiyeti üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bu tartışmalardaki görüşler ağırlıklı olarak, düzenleyici üst kurulların alandaki uygulamalarının ve yaptırımlarının anti-demokratik olduğu ve iletişim özgürlüğünü kısıtladığı yönünde olmuştur. Buradan hareketle çalışmada 1980'lerden sonra neo-liberal süreçte ortaya çıkan bağımsız düzenleyici üst kurullar ve kurulların radyo ve televizyon yayıncılığındaki yeri incelenmiştir. İncelemeler sonucunda 1980 sonrasında neo-liberal politikaların etkisiyle iletişim alanındaki deregülasyon ve özelleştirme girişimlerinin bir sonucu olarak devletin birçok sektörde olduğu gibi görsel-ışitsel iletişim alanından da çekildiği ve devletin boşalttığı alanı bağımsız düzenleyici üst kurulların doldurduğu; ABD, İngiltere, Fransa, İtalya ve Hollanda gibi Batı ülkelerinde de RTÜK gibi kurulların benzer görev ve yetkilerle faaliyet gösterdiği sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar sözcükler: Devlet, düzenleme, bağımsız düzenleyici üst kurul, radyo, televizyon, RTÜK

REGULATORY GOVERNMENT COMPREHENSION IN NEO-LIBERAL SOCIETIES AND INDEPENDENT REGULATORY BODIES ON AUDIOVISUAL COMMUNICATION AREA: AS A CASE OF RTÜK

ABSTRACT

Most of the liberty arguments about radio and television area intensify on the existence of the independent regulatory bodies and their legality in this area. General opinions around the current arguments are about the applications and punishments of the related board that is claimed as anti-democratic and restrictive on the freedom of communication. We have discussed independent regulatory bodies which are appeared after 1980s with the neo-liberal process and its place in the radio and television broadcasting. At the result of the study, because of the neo-liberal policies after the 1980s, and personalize enterprises and deregulation in the communication area, government also receded from audiovisual area, like from the lots of sectors and the area which was empty by the government, get filled up by independent regulatory bodies. Also, it was another result that in the western countries like U.S.A., England, French, Italy and Netherlands, some committees which have similar duties and authorities like RTÜK are active.

Keywords: Government, regulation, independent regulatory body, radio, television, RTÜK

GİRİŞ

“Belli bir ülke üzerinde yerleşmiş, zorlayıcı yetkiye sahip bir üstün iktidar tarafından yönetilen bir insan topluluğunun meydana getirdiği siyasal kuruluş” (Kapanı 1998: 35) olarak tanımlanan devlet kavramı, 1980’lerden itibaren tüm dünyada görülen liberalizm hareketinin bir sonucu olarak geleneksel anlamını yitirmiş ve yepyeni bir anlam kazanmıştır. Bu yeni dönemde devlet, artık birçok sektörde yapan/eyleyen değil, oyunun genel kurallarını belirleyerek bu kurullar çerçevesinde sektörleri

düzenleyen bir yapı görünümüne bürünmüştür. Bu düzenleme işini ise yine bizzat kendisi değil, kendisine bağlı ancak karar ve uygulamalarda özerk bir yapıya sahip olan düzenleyici üst kurullar yapacaktır. 1980 sonrasında hakim olan düzenleyici devlet anlayışının bir yansıması olarak karşımıza çıkan bağımsız düzenleyici üst kurullar, enerjiden bankacılığa birçok sektörde faaliyet göstermektedir. Düzenleme alanlarından biri de radyo ve televizyon yayıncılığı olan düzenleyici kurulların kuruluş nedenleri, işlevleri, uygulamaları, bağımsızlık ve tarafsızlıkları birçok tartışmaya

* Arş. Gör. Erciyes Üniversitesi İletişim Fakültesi

konu olmuştur. Bu tartışmalarda bir taraf, serbest piyasa ekonomisinde piyasaların ve piyasa aktörlerinin devletten bağımsız, tarafsız, alanında uzman düzenleyici üst kurullar tarafından düzenlenmesi ve denetlenmesi gerektiğini savunurken; diğer taraf bu kurulların devletten bağımsız, objektif kararlar veremeyeceğini, bu kurulların devletin bir karar organı olmaktan öteye geçemeyeceğini savunmaktadır.

Buradan hareketle bu çalışmanın amacı, radyo ve televizyon alanındaki düzenleyici üst kurulların neden ortaya çıktığını, işlevlerinin neler olduğunu, yetki sınırlarının nerede başlayıp nerede bittiğini ortaya koyarak bu kurullara yönelik meşruiyet tartışmalarına ışık tutmaktır. Bu bağlamda öncelikli olarak düzenleyici üst kurulları ortaya çıkaran süreç tarihsel bir perspektifle ele alınmış, bu süreçte devletin değişen rolü ve yeni devlet anlayışı incelenmiştir. Ardından da yeni devlet anlayışına bağlı olarak ortaya çıkan düzenleyici üst kurulların özellikleri, görev ve yetkileri anlatılmış ve Türkiye'deki yapının daha iyi anlaşılabilmesi için çeşitli ülkelerden örnekler verilmiştir. Son olarak da Türkiye'de radyo ve televizyon alanını düzenlemekle görevli olan RTÜK incelenmiştir.

1. YENİ SAĞ İDEOLOJİ VE DEVLETİN DEĞİŞEN ROLÜ

Her türlü düşünce ve eylemin merkezine bireyi ve bireysel etkinliği koyan liberalizm, düşünsel kaynağını Adam Smith'in ünlü "laissez-faire, laissez-passer" yani "bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler" ilkesine dayandırmaktadır. Bireyi hareket noktası olarak kabul eden liberalizm, onu özgür ve rasyonel bir varlık olarak görmekte, akıl ve bilinç sahibi bireyi adeta kutsallaştırmaktadır. Liberalizme göre, akıllı ve bilinçli birey, her şeyin arz ve talebe göre şekillendiği serbest piyasa ortamında herhangi bir baskı ve yönlendirme olmaksızın kendisi için en iyi ve doğru olanı seçecek, böylece toplumda ideal denge, müdahale olmaksızın kendiliğinden sağlanacaktır.

Bireycilik, rasyonellik, özgürlük, serbest piyasa ekonomisi gibi ilkelere dayanan liberal düşüncenin ekonomideki uygulaması ise liberal kapitalizm olarak karşımıza çıkmaktadır. Kökleri 15. yüzyıla kadar uzanmakla birlikte, bugünkü

anlamda kapitalizmin temelleri 18. yüzyılda atılmıştır. 1850–1890 yılları arasındaki dönemde ise kapitalizm zirveye ulaşmıştır. Artık tam anlamıyla kurulmuş ve kendine ait mükemmel güçlerle donanmış olan kapitalizmin, iktisadi gelişme olgusunun tanıdığı tek sistem oluşu ve göz alıcı sonuçlar doğurması bu döneme rastlamaktadır (Maillet 1983: 160). 19. yüzyılda zirveye ulaşan kapitalizm, 19. yüzyılın ikinci yarısından sonra yapılarıdaki değişimle birlikte yavaş yavaş başlangıçtaki liberalizmden uzaklaşmış, saf ve tam rekabet, yerini büyük işletmeler arasındaki savaşa ve büyük tekelere bırakmıştır (Albertini ve ark. 1995: 37).

Çok geçmeden 1929 yılında, liberalizmin devleti iktisadi hayattan dışlayan uygulamaları büyük ekonomik kriz ile sonuçlanmıştır (Kaya 2004: 12). Bu kriz kapitalist mekanizmaların kötü bir ifadesi olmuş ve bu dönemden sonra mevcut bunalımla mücadele etmek için devlet müdahaleciliğine başvurulmuştur. 1929 ekonomik bunalımı ile liberal kapitalizmin teorideki kadar ideal bir sistem olmadığı ortaya çıkmış, devletin ekonomiye el atıp çekidüzen vermesi kaçınılmaz bir hal almıştır.

İngiliz iktisatçı John Maynard Keynes'in teorisile desteklenen yeni devletçi uygulamalar ilk kez ABD'nin "New Deal" programıyla hayata geçirilmiştir (Kuyucuklu 1982: 244). Devletin kalkınmada öncülük etmesi ve ekonomiye doğrudan müdahale etmesi gerektiğini savunan Keynesçi politikalarla birlikte, topluma karşı ekonomik ve sosyal yaşantıda yeni sorumluluklar yüklenmiş bir devlet anlayışının ortaya çıktığını görmekteyiz. Bundan böyle sosyalist ya da sosyalist-komünist sistemler dışında da devletin ekonomik ve sosyal yaşantıdaki rolü, yalnız bir düzenleyici rol olmaktan çıkmış, devlet bir ölçüde işletmecisi ve doğrudan girişimci sorumluluğunu da yüklenmiştir (Talas 1980: 306).

1970'lere gelindiğinde kapitalizm yine büyük bir bunalım yaşamıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında en ağır bunalımı olan bu süreç, depresyon ve enflasyonu bir araya getirmiş, üretimdeki düşüşe karşın fiyatlardaki artışlar ve hızla artan işsizlik Keynesçi ekonomik politikaların kapitalist ekonomik sistem içindeki geçerliliğinin sorgulanmasına neden olmuştur (Dursun 2001: 90). Devlet müdahalesinin ekonomik

çözüm yolu olmadığının anlaşıldığı bu dönemde yeni liberal ekonomi politikaları üretilmeye başlanmış ve yeni bir yapılanmaya gidilmiştir.

Neo-liberalizm adı verilen bu yeni yapılanma, Keynesçi politikalarla başlayan refah devletinin artık sona ermesi, devletin kumanda ekonomisinde etkisinin azaltılması, özel sektörün kalkınmanın itici gücü haline getirilmesi şeklinde özetlenebilmektedir (Kaya 2004: 15). Neo-liberalizmle birlikte, önceden kamuya ait olan ve kamunun denetim ve düzenlemelerine tabi olan alanlar özel sektörün piyasa mantığına göre düzenlenmiş, karı maksimize etme güdüsüne teslim edilmiştir.

Küreselleşmeye de paralel olarak artan devletçilikten uzaklaşma istemleri kısa sürede yaygınlık kazanmış, ABD’de Ronald Reagan ve İngiltere’de Margaret Thatcher’in göreve gelmesiyle neo-liberal görüşler, 80’li yıllarda politik bakımdan da etkin olmuştur. Sonuçta ulusal düzeyde devletin düzenlemeyle ilgili hareket alanı, katı özelleştirme ve deregülasyon istemleriyle kısıtlanmış, uluslararası düzeyde IMF ve Dünya Bankası’nın yapısal uyum programları devletin müdahale olanakları yelpazesini giderek sınırlayan yükümlülüklerle donatılmıştır. Neo-liberal görüşü savunulara göre, küreselleşme çağında devletin “yeni” rolü hiçbir şey yapmamak ve piyasa işlemlerinin engellenmeden oluşmasını sağlamaktan ibaret olmalıdır (Rösner 1998: 3–4). Bu dönemde devletin elindeki tüm iktisadi teşebbüslerin özelleştirilmesi, devletin ekonomik alandan çekilip sadece düzenleyici bir işlev yüklenmesi öngörülmekteydi.

1970’ler ile başlayan ve günümüze kadar uzanan süreç, farklı yaklaşımlarca devletin mali krizi, kamu sektörünün krizi ya da kapitalist ekonomik sistemin krizi olarak çeşitli biçimlerde anılmakta ve kendi ideolojisini de güçlendirmektedir. Bu ideoloji, yeni sağ olarak adlandırılmaktadır (Martin 1995, aktaran Dursun 2001: 107).

Yeni sağ, ekonomik bağlamını yeni liberalizmin, siyasi bağlamını ise muhafazakârlığın oluşturduğu 1980 sonrasında hegemonik, politik ve ideolojik çerçevesine işaret etmektedir. Bu çerçevenin oluşmasında ve hegemonik hale gelmesinde refah devleti krizi ya da kapitaliz-

min üçüncü büyük bunalımı olarak adlandırılan krizin belirleyiciliği söz konusudur (Dursun 2001: 88). Yeni sağ, birçok uzmana göre 19. yüzyıl liberalizminin çağdaş yorumudur. Aynı önceki yüzyıl liberalizminde olduğu gibi özgürlüğün güvencesinin piyasa ekonomisi ya da kapitalizm olduğu inancına dayanılmakta, demokrasi özgürlük olarak tanımlanmakta, böylece piyasa ekonomisi demokrasi ve demokratikleşmenin başlıca koşulu sayılmaktadır (Kaya 2004: 23).

1980’li yıllarda “politikanın ekonomikleştirilmesi” kavramıyla karşı karşıya kalınmış (Rösner 1998: 11), bundan sonraki dönemde devlet, müdahaleci ve girişimci devlet olmaktan çıkıp, oyunun kurallarını önceden belirleyerek bu kurallar doğrultusunda düzenleme yapan ve denetleyen “düzenleyici devlet” rolünü üstlenmiştir. Bu dönemden sonra ekonomide birçok faaliyet alanı özel girişimcilere açılırken, birçok kamu kuruluşu da deregülasyon (serbestleştirme/kuralsızlaştırma) girişimleriyle özelleştirilmiştir.

Türkiye’deki duruma bakıldığında ise 1980 yılına kadar uygulanan ekonomi politikaları dünyanın birçok ülkesinde uygulanan devletçi ekonomik politikalarla aynıydı. 1930’ların başında ülke içi ekonomik ve toplumsal koşullar kamu yatırımlarıyla sınai üretimin artırılmasını zorunlu kılmaktaydı. Bu durum yalnız ülke yönetiminin isteklerinin değil, var olan ekonomik yapının içinde bulunduğu olağanüstü koşulların bir sonucuydu (Kepenek 1990: 57). 1950’lerden itibaren, milli üretimin yeterli olduğu düşünülen sektörlerde mal ithalatı yasaklanarak ithal ikameci bir kalkınma politikası izlenmiştir. Ancak 1970’li yıllarda Türkiye ekonomisi ödemeler dengesi açıkları ve yüksek oranlı enflasyon sarmalının içine girmiştir (Tüsiad 2002: 62–63).

Ekonomik bunalımın yoğunlaşması ve 1977–78 yıllarında alınan kararlılık önlemlerinin yetersiz kalması üzerine 24 Ocak 1980’den başlayarak yeni bir ekonomi politikası uygulamaya konmuştur. Türk siyasi ve ekonomi tarihine 24 Ocak Kararları olarak geçen bu kararlar Osmanlı’dan o güne kadar egemen olan bir politikayı kökünden sarsmıştır (Çavdar 1992: 227).

İthal ikamecilikten serbest piyasa uygulamasına geçişi öngören 24 Ocak Kararlarının en önemli özelliği, daha önceki geleneğin aksine devleti kamu iktisadi teşebbüslerin sahibi olmaktan çok, ekonomiyi bütünü ile hareket ettiren bir güç, bir lokomotif olarak tanımlamasıydı (Kılıçbay 1999: 162). Bu dönemden sonra Türkiye’de de devleti ekonominin baş aktörü olmaktan çıkarıp, ekonominin kapılarını özel teşebbüslere açarak devlete bu alanı düzenleme ve denetleme görevinin verilmesi planlanmıştır.

2. İLETİŞİM ALANININ DÜZENLENMESİNDE DEVLETİN DEĞİŞEN ROLÜ

Birinci Dünya Savaşı’ndan sonra kitle iletişim araçlarının öneminin ve gücünün anlaşılmasıyla devletler, her zaman kitle iletişim araçları üzerinde güç sahibi olmayı ve onları kontrol altında tutmayı istemişlerdir. Bu yüzden de özellikle radyo ve televizyon alanında gerek yasal gerekse fiili uygulamalarla yayıncılık faaliyetlerini düzenleme ve denetleme yoluna gitmişlerdir. Bazı ülkelerde radyo-televizyon yayıncılığını bizzat kendisi üstlenen devlet, bazı ülkelerde de özerk kamu yayın kuruluşuna ya da ticari yayın kuruluşlarına doğrudan ya da dolaylı olarak müdahale ederek yayıncılık alanını kendi kontrolü altında tutmaya çalışmıştır.

Klasik devlet anlayışına göre devletin iletişim alanındaki faaliyet alanı,

- İletişim alanını belirleyen normatif düzenlemeleri yapmak: yasal çerçeveyi çizmek, hak ve sorumlulukları belirlemek,
- İletişim alanında kamusal hizmetlerin gerektirdiği kaynakları bulmak ve kullanımlarını düzenlemek,
- Ülke içinde kitle iletişim kuruluşlarına sahip olmak ve bunlar yoluyla faaliyette bulunmanın genel koşullarını saptamak,
- Toplumda yer alan kurumsal iletişim kanallarının denetimini sağlamak, bir kamu hizmeti olarak iletişim olanaklarından toplum üyelerinin yararlanma koşullarını gözetmek, iletişim kanallarının belirlenen yasal çerçeve ve amaçlar dışında kötüye kullanımının önüne geçmek,

- Kitle iletişim araçlarının etkinlikle bulunması için gerekli teknik altyapılar ve ayrıcalıklar ile ilgili düzenlemeleri gerçekleştirmek, örneğin telekomünikasyon olanaklarını hazırlamak, yayın yapılacak frekansları sağlamak ve dağıtmak, şeklinde tanımlanırken (Kaya 1985: 28); 1980 sonrasında devletin tanımı ve yetki sınırlarında büyük dönüşüm yaratan tarihsel süreç, ekonominin tüm alanlarında olduğu gibi iletişim alanında da kendini göstermiş, iletişim alanında özellikle de radyo-televizyon alanında devletin yetki ve sorumlulukları büyük ölçüde değişmiştir.

1980 sonrasında yeni buluşlar, iletim imkanlarını arttırarak yeni pazarların gelişimine yol açmış, yeni hizmetleri finanse etmek için devletler, ancak büyük girişimlerin hayatta kalabildiği ve geliştiği, millileştirilmesi muhtemel pazar koşulları içinde özel sektör ile devlet sektörü arasında mevcut olan geleneksel dengeyi devreye sokarak, özel girişimlere giderek daha çok başvurmuştur (Tremblay 1992: 260). Böylece 1980’ler özellikle radyo ve televizyon yayıncılığının bütün dünyada yeniden düzenlenmesinin ve yeniden yapılanmasının yaşandığı bir dönem olmuştur. Gerek dünyada gerekse Türkiye’de 1980’lere kadar özellikle telekomünikasyon hizmetleri ve radyo-televizyon yayıncılığı bizzat devlet eliyle gerçekleştirilirken, bu tarihten sonra bir taraftan devlet elindeki telekomünikasyon kurumları ve kamu yayın kuruluşları dereğüle edilerek özelleştirilirken, diğer taraftan da hızla yeni ticari yayın kuruluşları oluşturulmaya başlanmıştır.

1980’lere damgasını vuran dereğülasyon kavramı yeni dünya düzeninde bir trend haline gelmiş; yeni sağın, devletin kapsamının daraltılması ve yeni iletişim ve enformasyon teknolojilerinin sunduğu olanaklar üzerine kurduğu retorik, uygulamada dereğülasyonla belirlemiştir (Kejanlıoğlu 2004: 83). Pazar ekonomisinin yeniden yapılandırılması ve devlet müdahalesinin en aza indirgenmesi doğrultusunda, özellikle tekelleşmeyi önlemek üzere oluşturulmuş olan ayrıntılı yasal düzenlemelerin piyasanın serbestçe çalışmasına engel olduğu gerekçesiyle ekonominin belirli sektörlerini çevreleyen mevzuatın azaltılması, serbestleştirilmesi anlamını taşıyan ve Avrupa’ya 1980’lerin başında ABD’den ithal edilen “dereğülasyon” kavramı, ABD’de neo-liberal doktrinin yaşama geçiril-

mesi sürecinde ortaya çıkan önemli uygulamalardan biridir. Yayıncılık açısından dereğülasyon ise, yayıncılık üzerindeki devlet tekellerinin kaldırılması ve yayıncılığın yönetimi, finansmanı ve programcılığı düzenleyen mevzuatın esnekleştirilmesi, serbestleştirilmesini ifade etmektedir (Pekman 1997: 58). Yayıncılık alanındaki dereğülasyon süreci,

- Devletlerin elindeki kamu kuruluşlarının özel kesime satılması,
- Kamu yayıncılığı yapan kurumların yanıda ticari yayıncılara da izin verilmesi ya da
- Farklı sermaye kesimlerinin oluşturduğu konsorsiyumların yeni özel yayıncılık kurumları için ihaleye girmeleri yoluyla yapılmıştır (Geray 2003: 74).

Dereğülasyonun ilk aşaması, tekelci yapıyı dayatan yasal düzenlemelerin değıştirilmesini ve gevşetilmesini gerektirmiştir. Örneğın İtalya'da özel girişimcilerin ve özellikle İtalyan medya devi Berlusconi'nin 1970–1990 yılları arasındaki dönemde ülkedeki yasal boşluğu ve siyasi yapının güçsüzlüğünü değerlendirerek ve hukuk kurumları da dahil olmak üzere güçlü bir desteğı arkalarına alarak gerçekleştirdikleri fiili dereğülasyon, 1990'larda bu ortamı yasallaştıran bir regülasyonla sonuçlanmış ve yeni durum düzenlemek üzere yasal bir yapılanmaya gidilmiştir (Pekman 1997: 75).

1980 sonrası yaşanan bu süreçten en çok kamu yayın kuruluşları etkilenmiştir. Televizyon yayın alanlarının genişlemesi ve devletin yükümlülüklerinin azaltılması, birçok ülkede televizyon yayınlarının görüntüsünü değıştirdiğı gibi kamu televizyonlarını da derinden sarsmıştır (Sauvageau 1992: 261). Neo-liberal eleştirmenler, teknoloji bize istediğimiz zamanda, istediğimiz biçim ve içerikte, üstelik interaktif hizmetler sunarken mülkiyeti kamuya ait bir yayın organına ve yayıncılık alanının kamu yararı gerekçesiyle düzenlenmesine gerek kalmadığını savunurken, bu görüş neo-liberal hükümetlerce de desteklenmiş; bu dönemde BBC de dahil birçok kamu yayın kurumu merkezîyetçi, hantal, bürokratik yapılar yaratmak ve seçkinci, otoriter, dayatmacı, yanlı, devletçi ve dışlayıcı program politikaları izlemekle ve modern demokratik toplumların çoğulcu ve farklılaşmış yapılarını yansıtmaktan uzak olmakla suçlanmıştır (Çatalbaş 2004: 77–78).

Uzun yıllar boyunca siyasi iktidarlar tarafından desteklenen ve savunulan kamu hizmeti yayıncılığı yavaş yavaş eski konumunu yitirmeye başlamış; bunun sonucunda, özellikle devletin sorumluluk alanlarının küçültülmesini hedefleyen neo-liberal ekonomik politikaların çerçevesinde sağ partiler tarafından söz konusu kurumların kısmen ya da tamamen özelleştirilmesi konusunda baskılar yapıldığı gözlemlenmiştir (Çaplı 2001: 47).

Yeni dönemde devlet, yayıncılık alanında bizzat varlık göstermektense dereğülasyon politikalarıyla yayın kuruluşlarını özelleştirerek ya da yeni ticari yayın kuruluşlarının sektörde faaliyet göstermesine izin vererek bu alandaki kendi faaliyet alanını daraltmış; yayıncılık alanını kamu yararı, çoğulculuk, hakkaniyet gibi genel ilkeler çerçevesinde özerk ve bağımsız üst kurullar aracılığıyla ve son derece esnetilmiş yasalarla düzenlemeyi ve denetlemeyi tercih etmiştir. Böylece neo-liberal ekonomik politikalar çerçevesinde hem ekonominin en pahalı sektörlerinden biri olan telekomünikasyon hizmetleri özelleştirme yoluyla özel kişiler tarafından verilecek ve böylece hem devletler bu alana yatırım yapmaktan kurtulacak, hem de kamu malı sayılan kanal ve frekansların ticari yayın kuruluşlarına lisans ücretleri karşılığında tahsis edilmesi yoluyla yeni finans kaynakları bulunmuş olacaktı. Ayrıca toplumdan gelen çoğulculuk ve çok seslilik taleplerine de karşılık verilmiş olacaktı.

3. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ ÜST KURULLAR

Bağımsız düzenleyici üst kurullar kanunla kurulan, belirli sayıda kişiden oluşan, karar organı bulunan, kanunla verilen belirli bir alanda esas itibarıyla düzenleme ve denetleme yapmakla görevli ve belli yetkilerle donatılmış mali ve idari özerkliğe sahip, yetkilerini kendi sorumluluğı altında bağımsız olarak kullanan, yasalarda belirlenen ilkeler çerçevesinde hesap veren tüzel kişiliğe sahip kamu kurumlarıdır (Kaya 2004: 136).

Düzenleyici üst kurullar, bir yandan hızla gelişen teknolojik alanlar yüzünden bazı alanların klasik idari ve yargısal yöntemlerle etkin bir şekilde organize edilmesi ve denetlenmesinin zorlaşması; diğeryandan, politikacılara olan

güvensizlik sonucunda iletişim ve finans sektörleri gibi bazı hassas alanlarda siyasi iktidarın söz sahibi olmasının tarafsızlık ve objektiflik açısından sorunlar yaratmasını engellemek amacıyla kurulmuşlardır (Ulusoy 1999: 4). Ayrıca 1980'lerden sonra özelleştirme ya da deregülasyon hareketlerinin bir sonucu olarak devletin boş bıraktığı alanı doldurmak üzere bağımsız düzenleyici üst kurullar oluşturulmuştur. Çünkü enerji, telekomünikasyon gibi alanlar özelleştirilirken, özelleştirilen sektörlerde özel girişim yanında kamunun da müteşebbis/işletici olarak faaliyetini sürdürmesi karşısında, devletin hem yargıç hem de taraf olamayacağı gerekçesiyle, işletici ve düzenleyici ayrımı yapılması gereği ortaya çıkmıştır.

Dünyanın birçok ülkesinde bankacılık, enerji, telekomünikasyon, tütün piyasası gibi ekonominin çeşitli kilit sektörlerini düzenlemek üzere oluşturulan ve birçok açıdan geleneksel kamu kurum ve kuruluşlarından ayrılan düzenleyici üst kurulların ortak özellikleri şu şekilde sıralanabilir (Akıncı 1999: 118):

- Genel yönetim dizgisi içinde yer alırlar.
- Kurumsal oluşum ve işleyişleri bir yasayla belirlenmiştir.
- Hukuk düzeni içindeki varlıkları belirgindir.
- Özerk ve bağımsız statülü yapılardır.
- Merkezi yönetimin hiyerarşik ve vesayet denetimine tabi değildir.
- Denetim ve düzenleme esasına dayalı güçlü kamusal yetkileri vardır.

Düzenleyici devlet anlayışının yapı taşları olarak düzenleyici üst kurulların en önemli iki özelliği, bağımsız olmaları ve regülasyon işlevi görmeleri yani bir alana ilişkin oyunun kurallarını belirleyip bu kurallar çerçevesinde düzenleme yapmalarıdır (Ulusoy 1999: 5).

Düzenleyici üst kurulların bağımsızlıklarının iki yönü vardır: İdari bağımsızlık ve mali bağımsızlık. İdari yönden bağımsızlık, kurulların gerek yapılanma ve işleyişleri açısından gerekse görev ve sorumluluklarını yerine getirirken her türlü baskı ve müdahaleden bağımsız olmaları anlamına gelmektedir. Mali bağımsızlık ise bu kurulların kendi özerk bütçelerinin olması

ve hiçbir ekonomik kısıtlama ve yönlendirmeye maruz kalmamalarıdır. Düzenleyici üst kurulların bağımsızlıklarının teminat altına alınması için bazı düzenlemeler öngörülmektedir (Smith 1997: 3):

- Bakanlıkların kontrolü dışında, bağımsız yasal düzenleyici kurullar oluşturmak,
- Bu kurulların üyelerinin atanmasında profesyonel mesleki standartlar getirmek,
- Atama sürecinde yürütme ve yasamayı aynı anda devreye sokmak,
- Kurul üyelerinin keyfi görevden alınmasını engellemek,
- Kurul üyelerinin görev sürelerini siyasi seçim dönemleriyle çakışmayacak şekilde belirlemek,
- Kurullar için tüketicilerden ve firmalardan alınan vergilerden oluşan özel bir bütçe oluşturmak,
- Kurullarda çalışan personelin ücretlerini diğer kamu çalışanlarının ücretlendirme politikasından muaf tutmak ve ücretleri iyileştirerek cazip hale getirmek.

Düzenleyici üst kurulların bir diğer özelliği regülasyon yani düzenleme işlevi görmeleridir. Yani düzenleyici üst kurullar sorumlu oldukları sektöre müdahale etmek ya da yönlendirmek yerine söz konusu sektörü düzenlemekle yükümlüdürler. Dolayısıyla kamuda yaygın kabul gördüğü şekliyle düzenleyici üst kurullar bir yargı mercii ya da siyasi bir otorite değil, yasalar çerçevesinde sadece alanı düzenleyen ilkelere geliştiren ve bu ilkelere uyulup uyulmadığını denetleyen özerk yapılardır.

İlk örnekleri Anglo-Sakson ülkelerinde görülen ve 1970'li yıllardan itibaren de diğer Avrupa ülkelerinde yaygınlaşan düzenleyici üst kurulların Türk hukukundaki ilk örneği, 1982 yılında kurulan Sermaye Piyasası Kurulu'dur. Daha sonra çeşitli piyasaları düzenlemek ve denetlemek üzere Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Türk Patent Enstitüsü, Rekabet Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Muhasebe Standartları Kurulu, Telekomünikasyon Kurumu, Şeker Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Tütün, Tütün Mamulle-

ri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu, Kamu İhale Kurumu kurulmuştur.

2004 yılında Türkiye'deki bütün bağımsız üst kurulları ortak bir düzenleme altına almak üzere bir kanun tasarısı hazırlanmıştır. "Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı" başlığıyla meclise sunulan ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Kamu İhale Kurumu, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Rekabet Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu, Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu ile Telekomünikasyon Kurumu'nu kapsayan tasarının amacı, düzenleyici ve denetleyici kurumların oluşumu, teşkilatı, yetki ve görevleri, denetlenmeleri ve kurul üyeleri ile çalışanlarının statüsüne ilişkin ortak usul ve esasları belirlemek olarak belirtilmiştir (Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı: Madde 1). Halen komisyonda görüşülmekte olan tasarıda bağımsız düzenleyici üst kurumların düzenleyici ve denetleyici nitelikteki kararlarına karşı açılacak davaların ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görüleceği öngörüldürken (Madde 21), bu kurumların iç denetiminin başkan, dış denetiminin ise Sayıştay tarafından yapılacağı tasarının 24. maddesiyle hükme bağlanmıştır.

4. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ ÜST KURULLARIN GÖREV VE YETKİLERİ

Radyo ve televizyon alanı da dahil olmak üzere ekonominin farklı sektörlerini düzenleyen üst kurulların genel olarak başlıca işlevleri faaliyet gösterdiği alanlarda düzenleme yapmak ve bu yönde düzenleyici kurullar geliştirmek, piyasa aktörlerinin düzenleme kurallarına uygun faaliyet gösterip göstermediğinin gözetimini ve denetimi yapmak, kurallara uyulmadığını tespit ettikleri durumlarda yaptırım uygulamak, piyasa aktörlerinin uyuşmazlıklarında hakemlik görevi üstlenmek ve piyasaları geliştirmek için araştırma yapmak ve danışmanlık hizmeti sunmaktır (Tüsiad 2002: 179). Dolayısıyla düzenleyici üst kurulların ortak görev ve yetkileri şu şekilde özetlenebilir:

- Düzenleme
- Denetim ve Gözetim
- Yaptırım Uygulama

• Hakemlik ve Danışmanlık

Düzenleme yetkisi bağımsız düzenleyici üst kurulların belki de en önemli görevidir. Düzenleme işlevi, kamu yararı ve kamu düzeni gereklerine uygun olarak piyasaları yönlendirmeyi içermektedir. Bu bağlamda düzenleyici üst kurullar yönetmelikler, kararlar ve tebliğler yoluyla ilgili oldukları alanı düzenleme yoluna gitmektedirler.

Sektörde faaliyet gösteren kuruluşların mevcut düzenlemelere uyup uymadıklarını denetlemek ve gözetlemek de düzenleyici üst kurulların görev ve yetkileri arasındadır. Bağımsız düzenleyici üst kurullar, bu denetimler sonucu yasa ve yönetmeliklerde belirlenen ilkelere uymayan kişi ve kuruluşlara yönelik yaptırım uygulama yetkisine de sahiptirler. Bu yaptırımlar, faaliyetin ilgili olduğu alana göre, uyarı, faaliyetin geçici veya sürekli durdurulması, idari para cezalarının uygulanması şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Ayrıca düzenleyici üst kurulların, ilgili oldukları piyasanın gelişimine katkıda bulunmak üzere resmi ve özel kuruluşlara bilgi vermek, etkinlik alanını ilgilendiren konularda görüş bildirmek ve önerilerde bulunmak gibi görevleri de vardır.

5. RADYO VE TELEVİZYON YAYINCILIĞI ALANINDA BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ ÜST KURULLAR

Ekonomide etkinliği ve verimliliği artırmak, rekabetçi bir yapıya dönüştürmek amacıyla işletmecilik faaliyetinden çekilerek devletin özellikle piyasa aksamalarının olduğu sektörlerde hem piyasa aktörlerini hem tüm bireyleri korumak amacıyla düzenleme, denetim ve gözetim işlevini görecektir güçlü ve etkin bir kamu yönetimine duyulan ihtiyacın bir sonucu olarak ortaya çıkan bağımsız düzenleyici üst kurullar (Kaya 2004: 62-63), radyo ve televizyon alanında kamusal yayıncılığın yerini ticari yayıncılığın almasıyla birlikte ön plana çıkmaya başlamış ve bu kurulları güçlendirecek çeşitli yasal değişikliklere gidilmiştir (Geray 2003: 76). Odak noktası kültürden ekonomiye kayan yeni yayıncılık politikaları, her ülkede özelleşen, ticarileşen ve genişleyip karmaşıklaşan yayıncılık alanında mülkiyet oranları, reklam kuralları ve program kotalarına ilişkin kuralları

tek elden yürütüp uygulayacak düzenleyici üst kurulları devreye sokmuş; daha önce kamu hizmeti yayın kurumlarının kurulması gibi hemen her Avrupa ülkesinde bu tür kurulların oluşturulması söz konusu olmuştur (Kejanlıoğlu ve ark. 2001: 97).

Yayıncılık alanında ilk düzenleyici üst kurul 1934 yılında ABD’de kurulmuş olmakla birlikte, düzenleyici üst kurullar özellikle Avrupa ülkelerinde neo-liberal ekonomik politikaların bir sonucu olarak 1980’lerden sonra yaygınlık kazanmıştır.

Radyo ve televizyon alanında düzenleyici üst kurulların başlıca işlevi radyo ve televizyon alanında çoğulculuğu ve çoksesliliği sağlamak, ifade özgürlüğünü ve kamunun bilme hakkını garanti altına almaktır. En genel haliyle düzenleyici üst kurulların öncelikli olarak yayın izni ve lisans vermek, frekans tahsisi yapmak gibi görevleri vardır. Bu kurulların bir başka görev alanı yayıncılıkla ilgili çeşitli kurullar koymak ve yayın standartlarını belirlemektir. Düzenleyici üst kurullar yayınların gerek ilgili yasalara gerekse kendi belirledikleri ilkelere uygunluğunu denetlemekle de görevlidirler. Kurullar bu görevlerini yerine getirirken kendi yayın izlemelerinden ya da iletilen şikâyetlerden yola çıkarak cezai müdahalelerde bulunabilirler ya da bunu yapmakla yetkili olan mercilere görüş bildirebilirler. Denetleme sonucu yaptırım uygulayabilme, ilgili ülkenin iç hukukunda bu kurullara tanınan yetki ve güçle orantılıdır. Diğer bir deyişle düzenleyici üst 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 ve ark. 2001: 107–108).

İletişim hukukçularına göre temel işlevleri yayıncılık sisteminin çalışmasını düzenleyecek kurullar koymak ve bu kurulları uygulamak olan düzenleyici üst kurulların sisteme yönelik müdahaleleri dört ana grupta toplanabilir (Çaplı 2001: 49):

- Örgütsel nitelikli müdahaleler
- Suç Bildirimi

- Yaptırımlar
- Düzenleyici nitelikte müdahaleler

Düzenleyici üst kurulların yayıncılık alanına yönelik örgütsel nitelikli müdahaleleri yetkilendirme, sözleşme yapma, lisans verme, kuruluşlarının genel müdürlerini, üst düzey yöneticilerini, yönetim kurullarını atama, frekans tahsisi... vb. görevleri kapsamaktadır. Düzenleyici üst kurullar yayın içerikleri ve yayın kuruluşlarının eylemlerinden ötürü mahkemelere suç bildiriminde bulunabilecekleri gibi uyarı, program ve yayın durdurma, para cezası, lisans geçici veya sürekli iptal etme gibi yaptırımlar da uygulamaktadırlar. Ayrıca düzenleyici üst kurulların yayın kuruluşlarının uyacakları mali, teknik ve idari şartlar ile yayın alanı, saati ve süresiyle ilgili esasları, yayın ilkelerini belirlemek gibi yayıncılık alanına yönelik düzenleyici nitelikte müdahaleleri de söz konusudur.

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

Görsel-işitsel yayıncılık alanında bu denli önemli bir yeri olan düzenleyici üst kurulların bağımsızlığı ve tarafsızlığı da bir o kadar önem kazanmaktadır. Bugün özellikle Avrupa devletlerinin büyük çoğunluğu radyo ve televizyon alanındaki düzenlemeleri bağımsız idari otoritelere yani düzenleyici üst kurullara devretmişlerdir. Birçok ülkede denetleme mekanizmalarının kapsamı oldukça benzer olmakla birlikte düzenleyici otoritelerin idari bağımsızlığı genellikle atama sistemiyle garantilenmektedir (İçinsel 1998: 12). Atama yönteminde, kurul üyelerinin ataması bazı ülkelerde meclis tarafından yapılırken, bazı ülkelerde doğrudan cumhurbaşkanı ya da devlet başkanı tarafından yapılmakta, bazılarında ise çeşitli kuruluşlar ve bakanlıklar tarafından önerilen adaylar Cumhurbaşkanı’nın ya da Kültür Bakanlığı’nın onayına sunulmaktadır. Örneğin İsviçre’de OFCOM üyeleri hükümet tarafından atanırken, Finlandiya’da YLE üyeleri meclis tarafından atanmaktadır. Ayrıca kurulların tarafsızlığının sağlanması için birçok ülkede kurul üyelerinin

ve yakınlarının iletişim sektöründe gelir getirici faaliyet göstermemesi, herhangi bir yayın kuruluşunda hisse sahibi olmaması kuralı getirilmiştir. Düzenleyici üst kurulların mali bağımsızlıkları ise lisans ücretleri, ruhsat ücretleri, yayın kuruluşlarının reklam gelirlerinden ayrılan pay ve ceza gelirleri yoluyla oluşturulan bütçelerle sağlanmaya çalışılmaktadır.

Ticari oluşumları ve yayınlar açısından ticari kanallar düzenleyici üst kurulların koyduğu kurallara ve bu kurulların denetimine tabidirler ve aralarında karşılıklı bir ilişki söz konusudur. Bu ilişki yasalarla ve siyasal kararlarla düzenlenmektedir. Dolayısıyla düzenleyici üst kurulların siyasetle bağlantısı çok önemlidir. Bu anlamda yayın kurumları ile düzenleyici üst kurullar arasındaki ilişkilerin içinde yer aldığı siyasal kültür son derece belirleyicidir (Kejanlıoğlu ve ark. 2001: 98). Geçmiş dönemlerde kamu yayın kurumlarının siyasetle ilişkisi için söylenenler bugün düzenleyici üst kurullar için söylenmektedir. Örneğin İngiltere’de daha önce BBC’ye tanınan özerklik bugün düzenleyici üst kurul için de geçerlidir. Almanya’da temsilcileri aracılığıyla yayın kurumlarının yönetiminde yer alan ve yayıncılıkta söz sahibi olan siyasi partiler ve toplumsal gruplar şimdi aynı şekilde Landesmedienanstalten’de 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 (Mitchell ve Blumler 1992: 229, aktaran Kejanlıoğlu ve ark. 2001: 98).

6. DÜNYADAN ÖRNEKLER

6.1. Amerika/FCC: Yayıncılık alanındaki düzenleyici üst kurulların ilk örneği olan Federal Communications Commission (Federal İletişim Komisyonu), bütün ABD karasuları ve 50 eyaletteki televizyon, radyo, telgraf, kablo ve uydu yayıncılığını düzenlemek üzere 1934 tarihli İletişim Yasası’yla kurulmuş bir düzenleyici üst kuruldur. ABD Başkanı tarafından atanan ve Senato tarafından onaylanan 5 üyeden oluşmaktadır. Üyeler, ağırlıklı olarak ticaret, hukuk ve iletişim alanlarında deneyimli adaylar arasından beş yıllığına seçilmektedir (Communication Act 1934: Sec. 4).

Faaliyetlerini toplam 6 büro ve 10 ofis vasıtasıyla gerçekleştiren FCC’nin temel görevi, makul bedeller karşılığında ülke halkına hızlı, verimli iletişim hizmetleri sağlamak üzere, ulusal telekomünikasyon ve yayıncılık politikasını belirlemek ve uygulamaktır (Öksüz 2004: 16). Yayın yapmak isteyen radyo ve televizyon kuruluşlarına frekans tahsisi yapmak, lisans vermek, lisans süresi biten yayıncıların daha önceki faaliyetlerini göz önünde bulundurarak lisanslarını yenilemek, yayınların belirlenen ilkelere uygunluğunu denetlemek, uygunsuzluk durumunda yaptırım uygulamak, halktan gelen şikâyetleri değerlendirmek, yasa değişiklikleri hakkında ilgili birimlere görüş bildirmek, yönetmelik hazırlamak, telekomünikasyon hizmetleri için gerekli alt yapıyı hazırlamak, uluslararası alanda ülkeyi temsil etmek FCC’nin diğer görevleridir. Ayrıca FCC yayın ilkelerini ihlal eden yayın kuruluşlarına uyarı, para cezası, yayını durdurma, lisansı geri alma, karşı tarafa savunma hakkı tanıma gibi yaptırımlar da uygulamaktadır.

6.2. İngiltere/OFCOM: Office of Communication (İletişim Ofisi), İngiltere’deki televizyon, radyo, telekomünikasyon ve telsiz iletişim hizmetlerini düzenleyen bir üst kuruldur. 2002 yılında çıkarılan İletişim Yasası’yla kurulmuş olup, 29 Aralık 2003 tarihinde faaliyetlerine başlamıştır. OFCOM’un kurulmasıyla birlikte daha önce iletişim ve telekomünikasyon alanını düzenleyen 5 düzenleyici kurulun (ITC, BSC, OFTEL, RAU, RA) faaliyeti sona ermiş ve bu kurulların görev ve yetkileri OFCOM’a devredilmiştir (www.ofcom.org.uk)

OFCOM Yönetimi 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 birisi idarecidir, diğer ikisi OFCOM çalışanları arasından seçilmektedir (www.epra.org [a]).

OFCOM’un başlıca görevleri frekans tahsisi yapmak, lisans vermek, ticari ve kamu yayın kuruluşları ile ulusal düzeyde diğer telekomünikasyon hizmetlerini denetlemek, yayıncılıkta çoğulculuğu sağlamak, ülke çapında telekomünikasyon hizmetleri için altyapı hazırlamaktır. OFCOM, uyarı, cevap hakkı, para cezası, lisans

süresini kısaltma, lisans iptali gibi yaptırımlara sahiptir (www.epra.org [a]).

6.3. Fransa/CSA: Conseil Superieur de L'Audiovisuel (Görsel-İşitsel Yüksek Konseyi) 17 Ocak 1989 tarihinde, 1986 İletişim Yasası'nda yapılan değişiklikle Fransa'da radyo ve televizyon yayıncılığını düzenlemek ve denetlemek üzere oluşturulmuştur. CSA 9 üyeden oluşmaktadır. Üyelerden üçü Cumhurbaşkanı, üçü Senato Başkanı, üçü de Meclis Başkanı tarafından atanmaktadır. Üyelerin görev süresi 6 yıl olup, üçte biri iki senede bir yenilenmektedir (30 Eylül 1986 tarih ve 86-1067 numaralı İletişim Yasası: Madde 4).

CSA'nın yeni yasalar, frekanslar, kamusal radyo ve televizyonların izin şartlarının düzenlenmesi gibi konularda görüş bildirme, yönetmelik yapma, yayın ilkelerini hazırlama, yayınları izleme, şikayet kabulü, lisans verme, yaptırım uygulama, kamuoyu araştırmaları yapma ve yaptırma, kamusal radyo ve televizyonlar ve Ulusal Frekans Ajansı'nın yöneticileri ile Yayıncılık Teknik Komisyonu'nun üyelerini atama gibi görev ve yetkileri vardır (www.csa.fr).

CSA, yayın kuruluşlarına uyarı, cevap hakkı kullandırma, para cezası, yayın durdurma, lisans süresini kısaltma ya da lisansı tümüyle geri alma gibi yaptırımlar uygulayabilmektedir (www.epra.org [b]).

6.4. İtalya/AGCOM: Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Düzenleyici İletişim Otoritesi), 31 Temmuz 1997 tarih ve 249 sayılı yasayla bağımsız bir otorite olarak kurulmuştur (www.agcom.it). AGCOM, Meclis ve Senato tarafından seçilen ve Cumhurbaşkanı'nın kararıyla atanan 7 üyeden oluşmaktadır (www.epra.org [b]).

Özel ve kamusal yayın kuruluşlarını denetlemek, yayın ilkeleri hazırlamak, yayıncılıkla ilgili yönetmelik çıkarmak, frekanslar ve iletişim politikaları konularında Hükümete ve İletişim Bakanlığı'na tavsiyelerde bulunmak, yayınları izlemek, şikayet kabulü, lisans vermek, yaptırım uygulamak gibi görev ve yetkileri bulunan AGCOM, yayın kuruluşlarına uyarı, para cezası, lisans geçici olarak geri alma gibi yaptırımlar uygulamaktadır (www.epra.org [b]).

6.5. Hollanda/CVDM: Commissariaat voor de Media (Medya Komisyonu), 1987 tarihli Medya Yasası uyarınca 1 Ocak 1988 tarihinde kurulmuştur (www.cvdm.nl). 3 üyeden oluşan CVDM'nin üyeleri Medya İşleri Devlet Sekreterliği'nin önerisi üzerine Kraliyet kararıyla 5 yıllığına atanmaktadır (www.epra.org [b]).

Reklamlar, sponsorluk ve program yükümlülükleriyle ilgili konularda kamu hizmeti yayıncılarını, ticari yayıncıları ve kablo işletmecilerini denetlemek, gerektiğinde yaptırım uygulamak, kamu hizmeti yayıncılarına yayın zamanı tahsis etmek, ticari yayıncılara yayın izni vermek, kamu yayıncılarının mali denetimini yapmak, mali raporlarını/yıllık hesaplarını incelemek, medya yoğunlaşmasını denetlemek gibi görev ve yetkileri vardır (RTÜK 2002: 5). Uyarı, para cezası, lisans iptali, lisans geçici olarak geri alma, lisans süresini kısaltma gibi yaptırımlar uygulamaktadır (www.epra.org [b]).

7. RADYO VE TELEVİZYON ÜST KURULU

Türkiye'de ticari radyo ve televizyon yayıncılığına geçiş süreci son derece ilginç ve sancılı olmuştur. TRT tekelinin anayasal olarak devam ettiği bir dönemde, yabancı televizyon yayınlarının çanak antenlerle ve kablo TV sayesinde evlere ulaşması, bazı belediyelerin çanak antenler yoluyla yabancı yayınları bizzat kendilerinin halka ulaştırması TRT'nin 1964 yılından beri devam eden yayın tekelinin kırılmasında ilk adım olmuştur (Aziz 1999: 100-102). Ancak ticari yayıncılığı başlatan asıl girişim Magic Box Incorporated şirketine ait Star 1 adlı televizyon kanalının 1990 yılında uydu aracılığıyla Almanya'dan Türkiye'ye yönelik Türkçe yayın yapmasıyla gerçekleşmiş ve bundan sonra radyo-televizyon yayıncılığı açısından sonuçları tahmin edilemeyen bir döneme girilmiştir. Devlet güdümü dışında ticari bir yayın kuruluşunun sağladığı imkanlar, birçok işadınının iştahını kabartmış ve Star 1 televizyon kanalının ardından onlarca korsan yerel, bölgesel ve ulusal televizyon kanalı ile yüzlerce radyo istasyonu kurulmuştur.

İlk başlarda devlet, kurulan bu istasyonların kapatılması yolunu izlemiştir. Ancak gerek yayıncılardan, gerek siyasi çevrelerden, gerek-

se haktan gelen tepkiler sonucu devlet, ceza ve kapatmalar yerine mevcut durumu kabullenmeyi tercih etmiştir. Öncelikle yayıncılıkta TRT tekelini öngören Anayasa maddesi değiştirilerek radyo ve televizyon istasyonları kurmak ve işletmek serbest hale getirilmiştir. Anayasa değişikliğini müteakiben yeni radyo ve televizyon ortamını düzenlemek üzere “3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun” hazırlanmış ve 20 Nisan 1994’te yürürlüğe girmiştir. Özel radyo ve televizyonların uyması gereken idari, mali ve teknik esasları belirleyen yasa, aynı zamanda 1984’ten beri radyo ve televizyon yayınlarının gözetim ve denetiminden sorumlu olan Radyo Televizyon Yüksek Kurulu’nun görevine son vererek, radyo ve televizyon alanını düzenlemek ve denetlemek üzere yeni bir kurum olan Radyo ve Televizyon Üst Kurulu’nun oluşturulmasını öngörmüştür (Aziz 1994: 30–31).

RTÜK, Türkiye’de yayıncılık açısından her türlü ihlal yapıldığı bir kaos döneminde kurulmuştur. Ticari yayıncılığın başladığı 1990 yılından 1994 yılına kadar geçen dört yıllık süre zarfında herhangi bir yasal düzenleme ve denetlemeye tabi olmayan özel radyo ve televizyonlar, başboşluğa ve keyfiliğe öylesine alışmıştır ki RTÜK gibi bir üst kurulun oluşturulması ve birtakım yaptırımlar uygulaması yayıncılar tarafından çok büyük tepkilerle karşılanmıştır. RTÜK’ün ilk dönem uygulamaları da yayın durdurma ve para cezalarından öteye geçememiş, asıl işlevinden uzaklaşarak sansürcü bir kurum olarak sıkça eleştirilmiştir.

1994’te çıkarılan 3984 sayılı kanun, ilk haliyle 8 yıl boyunca yürürlükte kalmıştır. 2001 yılında başlayan yasa değişikliği çabalarının sonucunda 21 Mayıs 2002 tarihinde yürürlüğe giren 4756 sayılı kanun ile 3984 sayılı kanunun bazı maddeleri değiştirilmiştir. 4756 sayılı kanun ile getirilen en önemli iki değişiklikten ilki, RTÜK üyelerinin seçim ve görev sürelerini belirleyen 6. madde ile ilgiliydi. 6. maddenin yeni haline göre RTÜK üyelerinden beşi siyasi parti gruplarınca Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı oluşum formülüne göre belirlenecek kontenjan doğrultusunda gösterilecek adaylar arasından TBMM Genel Kurulu’nca, ikisi Yükseköğretim Kurumu Genel Kurulu’nun kurul üyesi olmayan elektrik-elektronik ileti-

şim, kültür-sanat ve basın-yayın dallarından göstereceği dört aday arasından Bakanlar Kurulu’nca, biri en çok sarı basın kartı sahibi üyesi bulunan iki gazeteciler cemiyeti ile Basın Konseyi’nin ortaklaşa göstereceği iki aday arasından Bakanlar Kurulu’nca, son bir üye ise Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği’nin kamu görevlileri arasından göstereceği iki aday arasından Bakanlar Kurulu’nca seçilecekti.

İkinci önemli değişiklik ise özel radyo ve televizyon şirketlerinin hisse oranlarını belirleyen 29. maddeyle ilgiliydi. 29. maddenin önceki haline göre, bir hissedarın, bir yayın kuruluşundaki pay tutarı, ödenmiş sermayenin %20’sinden fazla olamayacak; birden fazla kuruluşta pay sahibi olanların bu kuruluşlardaki tüm paylarının toplamı yine %20’yi geçmeyecekti. Yapılan değişiklikten sonra aynı şirket ancak bir radyo ve bir televizyon işletmesi kurabilecek; her yıl yapılacak yıllık ortalama izlenme oranı ölçümlerine göre yıllık ortalama izlenme veya dinlenme oranı %20’yi geçen bir yayın kuruluşunda bir gerçek veya tüzel kişinin ya da sermaye grubunun hissesi %50’yi geçmeyecekti.

Yasadaki bu değişiklik medyada tekelleşmeyi hızlandıracağı ve çoğulculuk açısından ciddi sorunlara yol açacağı gerekçeleriyle gerek yasa çıkmadan önce tasarı halindeyken, gerekse çıktıktan sonra yoğun tartışma ve eleştirilere konu olmuştur.

3984 sayılı kanun 2004 yılına kadar bu haliyle kalmıştır. 2004 yılının Eylül ayında bazı milletvekillerinin Anayasa Mahkemesi’ne başvurusu üzerine, Anayasa’ya aykırılığı ve uygulanmaları durumunda giderilmesi olanaksız zararlar doğurabileceği gerekçesiyle kanunun bazı madde ve bentlerinin yürürlüğü durdurulmuştur. Yürürlüğü durdurulan ifadelerden biri de, üst kurul üyelerinden beşinin meclisteki siyasi parti gruplarınca gösterilecek adaylar arasından Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu tarafından seçileceğini belirten 6. maddenin birinci fıkrasının (a) bendidir. Bu bendin yürürlüğünün durdurulması üzerine Türkiye Büyük Millet Meclisi, 3984 sayılı yasanın RTÜK üyelerinin seçimini ve görev sürelerini belirleyen 6. maddesini değiştirmek üzere 4 maddelik 5373 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunu hazırlamış ve

kanun 24.06.2005 tarihinde kabul edilmiştir. 5373 sayılı kanunun 1. maddesine göre artık RTÜK üyeleri, meclisteki siyasi parti gruplarının üye sayısı oranında belirleyecekleri üye sayısının ikişer katı aday arasından, her siyasi parti grubuna düşen üye sayısı esas alınmak suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'na seçilecektir. Bu yasaı takiben 13 Temmuz 2005 tarihinde TBMM tarafından RTÜK üyelerinin seçimi yapılmış, iktidar partisi kontenjanından 6, muhalefet partisi kontenjanından ise 3 kişi kurul üyeliğine seçilmiştir.

RTÜK'ün görevleri şu şekilde özetlenebilir (Kejanlıoğlu ve ark. 2001: 114):

- Frekans tahsisi yapmak,
- Yayın izni ve lisansı vermek ve gerektiğinde bu tahsise izni iptal etmek,
- Yayın izni ve lisans için gerekli önşartları ve ücretleri belirlemek,
- Verici tesisleri kurma ve işletme izni vermek,
- Şifreli yayınlar ve kablolu radyo ve televizyonların tesis ve yayın kurallarını belirlemek,
- 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,
- Reklam paylarıyla ilgili beyanname ve şartları hazırlamak,
- Radyo ve Televizyon yayınları kurulan izleme ve kayıt sistemleri aracılığıyla denetlemek,
- Halktan gelen şikayetleri değerlendirmek, kamuoyu araştırmalarını yapmak ve yaptırmak,
- Seçim dönemlerindeki siyasal parti yayınlarını Yüksek Seçim Kurulunun kararları doğrultusunda denetlemek,
- Uyduyla yapılan yayınların ulusal ve uluslar arası ilkelere uygunluğunu denetleyip diğer ülkelerdeki yetkili kuruluşlarla işbirliği yapmak,

- 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.

Radyo ve televizyon kuruluşlarının uyması gereken kuralları belirleyen RTÜK, yükümlülüklerini yerine getirmeyen, izin şartlarını ihlal eden, yayın ilkelerine aykırı yayın yapan özel radyo ve televizyonlara uyarı, özür yayını, program yayını durdurma, para cezası, geçici yayın durdurma, süresiz yayın durdurma ve yayın izni iptali gibi cezalar uygulayabilmektedir. Aykırı bir yayın yapıldığında RTÜK, öncelikle uyarmakta ya da aynı yayın kuşağında özür dilenmesini istemektedir. Bu talebe uyulmaması veya ihlalin tekrarı halinde, yayını durdurma, para cezası, yayın izni iptali gibi cezalar uygulamaktadır. Bazı durumlarda ihlalin ağırlığına göre uyarı yapılmaksızın doğrudan yayın durdurulabilir ya da yayın izni iptal edilebilir (3984 Sayılı Yasa: Madde 33).

SONUÇ

Düzenleyici devlet modelinin yeni kurumlarından biri olan düzenleyici üst kurullar, kamusal kaynaklardan ve piyasa gelirlerinden beslenen; idari ve mali açıdan bağımsız; karar alma ve uygulama yetkisine sahip, atanmış ya da seçilmiş kişilerden oluşan bir yönetim kurulu tarafından yönetilen özerk yapılardır. Enerji, bankacılık, ulaşım, telekomünikasyon, iletişim gibi ekonominin lokomotif sektörlerinde faaliyet gösteren bu kurulların en önemli özelliği 1980 sonrası yaygınlık kazanan ve devleti ekonomiden dışlayan neo-liberal ekonomik politikaların bir sonucu olarak ortaya çıkmış olmalarıdır. İlgili oldukları sektörde kimlerin faaliyet göstereceği, faaliyet göstermek için gerekli şartların neler olduğu, uyulması gereken kurullar, bu kurullara uyulmadığı takdirde uygulanacak yaptırımlar gibi birçok konuda karar alma ve uygulama yetkisine sahip düzenleyici üst kurullar, sektörde haksız rekabetin ve tekelleşmenin önlenmesi, mesleki etik kurulların işlerlik kazanabilmesi ve tüketicinin zarar görmemesi noktasında önemli bir denetim mekanizmasıdır. Özellikle radyo ve televizyon alanında tekelleşmenin önüne geçilerek çoğulculuğun ve çok sesliliğin sağlanabilmesi, aynı zamanda

izleyici/dinleyicilerin bu kitle iletişim araçların zararlı etkilerinden korunabilmesi için düzenleme ve denetleme yapacak bağımsız bir üst kurulun varlığı kaçınılmazdır. Bu gerekliliğin bir sonucu olarak radyo ve televizyon alanında ortaya çıkan bu üst kurulları, demokrasi ve özgürlüğün merkezi olarak nitelendirilen Amerika'da ve Batı Avrupa ülkelerinin hepsinde görmekteyiz. Bu kurullar gerek oluşumu ve işleyişi, gerekse görev ve yetkileri açısından Türkiye'deki RTÜK örneği ile son derece benzerlik göstermektedirler. Ancak ülkelerin demokrasi kültürüne bağlı olarak uygulamalarda bazı farklılıklar ve sorunlar görülmektedir.

Durumu RTÜK açısından ele alırsak, üyelerin seçilme biçimini en önemli sorun olarak değerlendirebiliriz. Bugünkü üye seçim sistemine baktığımızda üyelerin, siyasi parti gruplarının üye sayısı oranında belirlenecek üye sayısının ikişer katı oranında gösterecekleri adaylar arasından, her siyasi parti grubuna düşen üye sayısı esas alınmak suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'na seçildiğini görmekteyiz. Oysa düzenleyici üst kurulların en önemli özelliği bağımsız olmaları, yani hiçbir siyasi ve ekonomik baskı ve yönlendirmeye maruz kalmadan faaliyetlerini devam ettirebilmeleri, karar ve uygulamalarda tarafsız olmalarıdır. Ancak RTÜK üyelerinin bugünkü seçim şekli, üyelerin kendilerini aday gösteren siyasi partiden bağımsız olamayacaklarını ve tarafsız davranamayacaklarını göstermektedir ki bu da RTÜK'ün bağımsızlığı ve tarafsızlığı açısından son derece önemli bir sorundur. Dolayısıyla en kısa zamanda 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun'da yapılacak bir değişiklik ile üyelerin daha önce olduğu gibi toplumsal denge gözetilerek değişik toplumsal gruplar ve kurumlar tarafından gösterilecek adaylar arasından seçilmesi sağlanmalı, böylece RTÜK'ün bağımsızlığı ve tarafsızlığı garanti altına alınmalıdır.

Ayrıca yine bağımsızlığın ve tarafsızlığın sağlanabilmesi açısından RTÜK'ü denetleme yetkisi Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'ndan alınarak, Sayıştay gibi üst düzey bir denetleme kurumuna verilmelidir.

Son olarak, ülkemizde ticari yayıncılık fiilen 1990 yılında, yasal olarak da 1993'te başlamış olmasına karşın, radyo ve televizyon yayıncılığı

açısından belki de en önemli konu olan frekans tahsisi henüz yapılamamıştır. Frekans ihalesi hala yapılmadığı için bugün Türkiye'de yayın yapan bütün radyo ve televizyon kanalları yasal açıdan korsan yayın yapmaktadır. Ayrıca atmosferde sınırlı sayıda bulunan ve kamusal sayılan frekansların ücretsiz kullanılması, frekans ücretleri devlet bütçesine aktarılmadığı için kamu zararına neden olmaktadır. Dolayısıyla en kısa zamanda çözülmesi gereken sorunlardan biri de frekans tahsisi ve frekansların ücretlendirilmesidir.

KAYNAKLAR

30 Eylül 1986 tarih ve 86-1067 numaralı Fransız İletişim Yasası

3984 Sayılı Radyo ve Televizyon Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun, 20 Nisan 1994 Tarih ve 21911 Sayılı Resmi Gazete

Akıncı M (1999) Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, Beta Yayınları, İstanbul

Albertini J M, Percherand M ve Poujet M (1995) Ekonomik Sistemler: Uygulamada Kapitalizm ve Sosyalizm, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa

Aziz A (1994) 3984 Sayılı Radyo ve Televizyon Yasası, Ankara Üniversitesi İletişim Fakültesi Yıllık' 93, Ankara, 25-72

Aziz A (1999) Türkiye'de Televizyon Yayıncılığının 30 Yılı, TRT Yayınları, Ankara

Communications Act of 1934

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

Çatalbaş D (2004) Türkiye'de Kamu Hizmeti Yayıncılığının Açmazları ve Geleceği, N G Pazarıcı (der.), Türkiye'de Kitle İletişimi, Turhan Kitabevi, Ankara, 77-96

Çavdar T (1992) Türkiye'de Liberalizm (1860-1990), İmge Kitabevi, Ankara

Dursun Ç (2001) TV Haberlerinde İdeoloji, İmge Kitabevi, Ankara

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı (2004)

Geray H (2003) İletişim ve Teknoloji: Uluslararası Birlik Düzeninde Yeni Medya Politikaları, Ütopya Yayınevi, Ankara

- http://www.agcom.it/eng/eng_intro.htm (25. 02. 2007)
- <http://www.csa.fr> (25. 02. 2007)
- <http://www.cvdm.nl/pages/english.asp?m=f&ID=6> (25. 02. 2007)
- <http://www.epra.org/comasystem/readit.pl/ProfileUK.pdf?wfa=1149754781&daten=blomfLiuigdkNtUOg-vpRlxcnpcHqz0o9budr7TTdQYkj9Mumfqzjj1102593887> [a] (25. 02. 2007)
- <http://www.epra.org/content/english/index2.html> [b] (25. 02. 2007)
- http://www.ofcom.org.uk/about/accoun/case_study/ (24.02.2007)
- İçinsel Z A (1998) Medya Neden Düzenlenmeli?, RTÜK İletişim Derg, Sayı: 7, Ankara, 12
- Kapani M (1998) Politika Bilimine Giriş, Bilgi Yayınevi, 10. Baskı, Ankara
- Kaya A (2004) Bağımsız ve Düzenleyici Üst Kurullar, Eğitim Kitabevi, Konya
- Kaya A R (1985) Kitle İletişim Sistemleri, Teori Yayınları, Ankara
- Kejanlıoğlu B (2004) Türkiye’de Medyanın Dönüşümü, İmge Kitabevi, Ankara
- Kejanlıoğlu B, Adaklı G ve Çelenk S (2001) Yayıncılıkta Düzenleyici Kurullar ve RTÜK, B Kejanlıoğlu, S Çelenk ve G Adaklı (der.), Medya Politikaları, İmge Kitabevi, Ankara, 93-144
- Kepenek Y (1990) Türkiye Ekonomisi, Verso Yayıncılık, Ankara
- Kılıçbay A (1999) Türk Ekonomisi: Modeller Politikalar Stratejiler, Bilim Teknik Yayınevi, İstanbul
- Kuyucuklu N (1982) İktisadi Olaylar Tarihi, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayını, İstanbul
- Maillet J (1983) 18. Yüzyıldan Bugüne İktisadi Olayların Evrimi, Remzi Kitabevi, İstanbul
- Öksüz S (2004) Küreselleşmede Nasıl Bir Medya Düzeni, Piramit Yayıncılık, Ankara
- Pekman C (1997) Televizyonda Özelleşme: Avrupa’da Yayıncılığın Değişim Süreci, Beta Basım Yayım, İstanbul
- Rösner H J (1998), Küreselleşme ve Devletin Yeni Rolü (Türkiye Raporu Nr. 03/98), Konrad Adenauer Vakfı, Ankara
- RTÜK (2002) Avrupa Ülkeleri Düzenleyici Kurulları: Oluşumları, Üye Seçimleri, Üst Kurulların Finansmanı Başlıklı Rapor, Ankara
- Sauvageau F (1992) Kamu Televizyonları İçin Yerel Olmaktan Çok Ulusal Nitelik Taşıyan Bir Gelecek, J M Charon (der.), Medya Dünyası, İletişim Yayınları, İstanbul, 261-263
- Smith W (1997) Utility Regulators- The Independence Debate, Public Policy for The Private Sector, Note No: 127, <http://rru.worldbank.org/documents/PublicPolicyJournal/127smith.pdf>
- Talas C (1980) Ekonomik Sistemler, Sevinç Matbaası, Ankara
- Tremblay G (1992) ABD, Kanada; İngiltere, Fransa... Kamu Televizyonları için Lider Televizyonculuğun Sonu, J M Charon (der.), Medya Dünyası, İletişim Yayınları, İstanbul, 260-261
- TÜSİAD (2002) Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, Lebib Yalkın Yayınları ve Basım İşleri A.Ş., İstanbul
- Ulusoy A (1999) Bağımsız İdari Kurumlar, Danıştay Dergisi, Sayı: 100, 3-17