

# ANADOLU AJANSININ HUKUKİ STATÜSÜ

*LEGAL STATUS OF THE ANADOLU AGENCY*

Araştırma Makalesi

**Onur Çağdaş ARTANTAŞ\***

## ÖZ

Anadolu Ajansı Türkiye Cumhuriyeti'nin ulusal haber ajansı olarak 1920 yılında devlet tüzelkişiliği içerisinde kurulmuş, 1925 yılında bir yasa ile bir anonim şirkete dönüşmesine karar verilmiştir. 100 yılı aşkın tarihinde bir anonim şirketin hukuki rejimini çokça aşan kamu gücü ayrıcalıkları, kamusal işlevi, pay yapısı ve özerkliği gibi birçok konu kamuoyunu dönem dönem meşgul etmiştir. Bu çalışmada Anadolu Ajansının kuruluşu ve sonraki teşkilatlanması incelenmiş; hukuki statüsü kamu tüzelkişiliği, özerklik, kamu hizmeti görüyor olma ve kamusal denetim açılarından tartışılmıştır. Nihayetinde Anadolu Ajansının anayasal olarak tarafsızlık yükümlülüğü olan ve kamu hizmeti gören bir kamu tüzelkişisi olduğu tespit edilmiş, mevzuattan ve hukuki ihmallerden kaynaklanan kamusal denetim eksikliğine dikkat çekilmiştir. Sonuç bölümünde bütüncül bir "Anadolu Ajansı Kanunu"nun çıkarılmasının hukuksal bir gereklilik olduğundan bahisle mevzuattaki eksikliklerin giderilmesinin, Anadolu Ajansının bir kamu tüzelkişisi olduğunun yasayla tespitinin ve kamusal denetim yolunun açılmasının önemine değinilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Anadolu Ajansı, Kamu Tüzelkişiliği, Kamu Hizmeti, İdari Özerklik, Kamu Medyası

## ABSTRACT

Anadolu Agency (Anadolu Ajansı), established as the national news agency of Türkiye in 1920 within the state legal entity, underwent a significant transformation in 1925 when a decision was made through an act of

---

**DOI:** 10.32957/hacettepehdf.1359414

**Makalenin Geliş Tarihi:** 13.09.2023

**Makalenin Kabul Tarihi:** 21.12.2023

\* Dr. Arş. Gör., Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı

**E-posta:** artantas@hacettepe.edu.tr

**ORCID:** 0000-0003-3495-6185

Bu makale Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Araştırma ve Yayın Etiği kurallarına uygun olarak hazırlanmıştır.

parliament to turn it into an autonomous institution. Over its history spanning more than a century, numerous issues, such as its unique privileges as a quasi-governmental entity, its public service (civil service) function, shareholding structure, and autonomy, have captured public attention. This study examines the establishment of Anadolu Agency and its subsequent organizational developments, while discussing its legal status in terms of public legal personality, autonomy, its role in providing public service, and the lack of public control and oversight. Ultimately, it concludes that Anadolu Agency has constitutional obligations as a public legal entity engaged in providing public service and emphasizes the importance of addressing legal irregularities via a new legislative act recognizing Anadolu Agency as a public legal entity and opening the path to public control and oversight.

**Keywords:** Anadolu Agency, Public Legal Entity, Public Service, Administrative Autonomy, Public Media

### EXTENDED ABSTRACT

Anadolu Agency (Anadolu Ajansı), established as the national news agency of Türkiye in 1920, underwent a significant transformation in 1925 when it was granted autonomous status through an act of parliament. Over its century-long history, the agency has been a subject of public debate, primarily concerning its unique privileges as a quasi-governmental entity, its role in providing public services (civil services), its shareholding structure, and its autonomy. This academic study thoroughly examines the founding of Anadolu Agency and its subsequent organizational developments while critically evaluating its legal status in terms of public legal personality, autonomy, its role in public service, and the extent of public control and oversight. It ultimately asserts that Anadolu Agency carries constitutional obligations as a public legal entity engaged in public service and highlights the pressing need for enhanced public control and oversight to address legislative gaps.

Anadolu Agency stands as a pivotal institution within the Republic of Türkiye, continually embroiled in debates surrounding its independence and autonomy. In 2020, the Constitutional Court's landmark decision directly addressing Anadolu Agency's status heightened the necessity of evaluating the institution's legal character from a public law perspective. This study aims to determine the legal status of Anadolu Agency based on constitutional provisions, rulings by the Constitutional Court, and scholarly opinions.

While existing literature delves into the founding and historical development of Anadolu Agency, discussions surrounding its legal status have been limited. Surprisingly, no comprehensive examination of its legal status exists in contemporary public law literature. This study initiates by thoroughly investigating the legal status of Anadolu Agency. Key scrutiny topics encompass whether the agency holds a public legal personality, whether it serves a public service function, the meaning of the autonomy granted in the Constitution, and the level of control and oversight applied to the institution.

One hallmark of modern democratic societies is their reliance on accurate and unbiased information. In this regard, Anadolu Agency occupies a crucial position, offering an essential service for impartial news reporting. The agency benefits from public resources and enjoys privileges exceeding those of private companies, yet it remains outside the purview of public control and oversight. Furthermore, the structure of Anadolu Agency's administration does not align with Articles 28 and 133 of the Constitution. Consequently, reforming Anadolu Agency becomes a compelling necessity.

In light of the topics outlined above, it can be argued that the most straightforward path to aligning Anadolu Agency with its constitutional obligations and public duties lies in the creation of a new "Anadolu Agency Act" that repeals previous regulations and restructures the agency. Firstly, this law should explicitly recognize Anadolu Agency as a public legal entity. Secondly, it should establish governance mechanisms that adhere to the principle that "the autonomy of Anadolu Agency and the impartiality of its broadcasts are essential." This could entail implementing a management board similar to the Radio and Television Supreme Council of Türkiye, representation of minority groups in the Turkish Grand National Assembly within the agency's board, and ensuring transparency in the dissemination of activity reports, including financial statements, to the public. Furthermore, direct and on-site audits by the Court of Accounts should be stipulated, culminating in a decision regarding the approval or disapproval of the agency's board before the Parliamentary Committee on Public Economic Enterprises and the General Assembly. This study underscores the importance of these measures in enhancing the accountability and transparency of Anadolu Agency while ensuring its alignment with constitutional obligations and its public service mission.

In a public institution such as Anadolu Agency, the private shares serve no discernible purpose, particularly considering that the agency does not pursue profitability and instead assumes a public service role. Consequently, there is little to be gained from maintaining private ownership of certain shares in Anadolu Agency. Likewise, the public offering of shares in an agency that does not aim for profitability would prove futile. Thus, it was also recommended that the private ownership shares currently held in Anadolu Agency should be nationalized.

Anadolu Agency derives its resources from the public and enjoys privileges rooted in its governmental status. The Constitution unequivocally mandates that Anadolu Agency operate in an unbiased and autonomous manner. In light of these considerations, and in line with the dynamics of the 21st century, it becomes imperative to define Anadolu Agency's public role distinctly. Foremost among the concerns identified in this study is the fact that, despite the privileges and responsibilities it carries, Anadolu Agency remains unaccountable to public control and oversight. The legal framework of the institution within private law does not adequately align with its mission. Therefore, a comprehensive reevaluation of Anadolu Agency's structure is warranted.

In conclusion, Anadolu Agency, as a central institution in Türkiye, plays a pivotal role in shaping public discourse through its news dissemination. However, its status as a quasi-governmental entity necessitates a comprehensive reevaluation of its legal framework to ensure that it meets its constitutional obligations, particularly regarding autonomy, impartiality, and accountability. The proposal for a new "Anadolu Agency Act" represents a crucial step towards achieving these goals, promoting transparency, and enhancing the agency's role as a reliable source of news and information within the Turkish Republic.

## GİRİŞ

Anadolu Ajansı, Türkiye Cumhuriyetindeki kritik kurumlardan birisidir ve her dönem tartışmalara konu olmaktadır. Kurumun tarafsız ve özerk olup olmadığı bu tartışmaların merkez noktasını teşkil etmektedir. 2020 yılında Anayasa Mahkemesinin verdiği Anadolu Ajansının statüsünü doğrudan konu edinen bir norm denetimi kararı üzerine, kurumun hukuki niteliğinin kamu hukuku perspektifinden değerlendirilmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır<sup>1</sup>. Bu çalışmada Anadolu Ajansının statüsü Anayasa'daki hükümler, Anayasa Mahkemesi'nin kararları ve öğretideki görüşler doğrultusunda incelenecektir.

Yazında Anadolu Ajansının kuruluş aşaması ve tarihçesi hakkında eserler bulunmaktadır. Kurumun hukuki statüsü hakkında özel hukuk bakımından yapılan tartışmaların bir kısmına Türk'ün 1977 yılında yayımlanmış bir makalesinde yer verilmiştir<sup>2</sup>. Fakat güncel kamu hukuku öğretisinde Anadolu Ajansının statüsü hakkında bir incelemeye rastlanmamıştır. Bu çalışmada, öncelikle, Anadolu Ajansının hukuki statüsü incelenmiştir. Anadolu Ajansının kamu tüzelkişisi olup olmadığı, Ajansın kamu hizmeti görüp görmediği, kurumun Anayasa'daki düzenleme gereği sahip olması gereken özerkliğin anlamı ve kurumun denetimi incelenen konular arasındadır.

---

<sup>1</sup> Anayasa Mahkemesi, E. 2019/71, K. 2020/82, KT. 30 Aralık 2020, RG. Tarih 24 Şubat 2021, Sayı 31405.

<sup>2</sup> Hikmet Sami Türk, 'Anadolu Ajansı Sorunu ve Çözüm Yolları' (1977) 34 s.1 Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 61.

## I. ANADOLU AJANSININ KURULUŞU VE GELİŞİMİ

“Anadolu Ajansı Türk Anonim Şirketi”nin hukuki statüsü tipik bir anonim şirketinkinden farklılaşmaktadır. Öncelikle Anadolu Ajansının nasıl kurulduğunun, neden bir anonim şirket olarak kurgulandığının ve günümüze nasıl geldiğinin incelenmesi gerekir. Daha sonrasında, Anadolu Ajansının günümüzdeki hukuki statüsü tespit edilmeye çalışılacaktır.

Anadolu Ajansı 6 Nisan 1920 tarihinde Kuvâ-yi Milliye hareketini yurda ve dünyaya duyurmak amacıyla devlet tüzelkişiliği içinde bir kurum olarak kurulmuş ve kuruluş bildirisi Cumhuriyetimizin kurucusu Mustafa Kemal Atatürk’ün imzası ile yurda duyurulmuştur<sup>3</sup>. Bildiride doğru haber ihtiyacının giderilmesi ile iç ve dış kamuoyunu aydınlatma gereğine değinilmiştir. Aynı yıl, Anadolu Ajansı, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) kararı ile kurulan “Matbuat ve İstihbarat Müdüriyet-i Umumiyesi”ne (Matbuat ve İstihbarat Genel Müdürlüğü’ne) bağlanmıştır<sup>4</sup>. 1925 yılında bütçe yasasındaki bir düzenleme<sup>5</sup> ile Anadolu Ajansı (Fransa’nın *Société Anonyme*, yani anonim şirket statüsündeki haber ajansı olan *Agence France-Presse*’in öncülü Havas Ajansı modeli örnek alınarak<sup>6</sup>) bir anonim şirkete dönüştürülmüştür. Şirketin 2000 payı 44 paydaşa dağıtılmıştır. Paydaşlar arasında Yunus Nadi ve Halide Edip Adivar gibi kurucular, Anadolu Ajansı yöneticileri ve personeli vardır. 1931 yılında şirket paylarının yarısı Maliye Vekaletine aktarılmış, böylece devlet, Anadolu Ajansında %50 pay oranı ile en büyük paydaş olmuştur. Sonraki yıllarda şirketin kamu payından satışlar yapılmış, devletin payı %47,75’e gerilemiştir. Kamunun payının şirket payları içinde %50’nin altında olmasına rağmen, Anadolu Ajansı yönetim kurulunu 1931 yılından itibaren Maliye Vekaleti, Hazine Genel Müdürlüğü, Hazine Müsteşarlığı gibi devlet

---

<sup>3</sup> Türk (n 2) 61

<sup>4</sup> Hilmi Bengi, ‘Tarihsel Süreç İçerisinde Anadolu Ajansı’nın Özgün Kurumsal Yapısı (1920-2011)’ (2012) Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi 315 vd.

<sup>5</sup> 1341 Senei Maliyesi Muvazenei Umumiye Kanunu, 33. Madde: “Ajansın bir müessesesi hususiye tarafından idare ettirilmesine ve bunun için senevi tediye miktarı 150.000 lirayı tecavüz etmemek üzere on seneye kadar taahhüt icrasına Hariciye vekili mezundur.”

<sup>6</sup> Bengi (n 4) 307.

hazinesini temsil eden makamlar belirlemiştir<sup>7</sup>. 1970’lerde bu durum siyasi tartışmalara konu olmuştur<sup>8</sup>.

2013 yılına gelindiğinde, %47,75’lik kamu payı haricinde yaklaşık %10’luk bir payın sahipleri bilinmekteydi<sup>9</sup>. 2013’te yapılan sermaye arttırımı ile şirketin %26,65’lik bir payı dönemin Anadolu Ajansı Genel Müdürü tarafından 12 bin 850 TL karşılığı satın alınmıştır<sup>10</sup>. O dönemde bu işlemin hukuka uygunluğu kamuoyunda tartışılmıştır<sup>11</sup>. 2014 yılında 12 Ağustos 1960 tarihli ve 57 sayılı Anadolu Ajansının Malları ve Personeli Hakkında Kanun’a 19 Şubat 2014’te Resmî Gazete’de yayımlanan 6518 sayılı Kanun’un 4. maddesi ile bir ek madde (Ek Madde 1) eklenmiştir. Bu ek madde ile, sahibi belli olmayan payların intifa hakkı Hazinesin olacak şekilde Anadolu Ajansı A.Ş. tarafından edinilebilmesi sağlanmıştır. Dönemin Anadolu Ajansı Genel Müdürü önceki yıl satın aldığı %26,65 payı Anadolu Ajansına devretmiştir. 2014 yılından beri Anadolu Ajansı tarafından herhangi bir pay değişikliği duyurulmamıştır.

Nihayet söylenebilir ki görünürde Anadolu Ajansında kamunun payı %50’nin altında kalmış, fakat oy hakkı %50’nin üzerine çıkmıştır. Fakat Anayasa’nın 165. maddesi gereği doğrudan kamu sahipliği kadar dolaylı kamu sahipliği de önemlidir. Anayasa’nın 165.

---

<sup>7</sup> Bengi (n 4) 310 vd.

<sup>8</sup> Bengi (n 4) 326.

<sup>9</sup> Anadolu Ajansı, ‘Anadolu Ajansı’ndan Kamuoyuna Açıklama’ (2013) <<https://www.aa.com.tr/tr/kurumsal-haberler/anadolu-ajansindan-kamuoyuna-aciklama/236616>> erişim tarihi 03.03.2023.

<sup>10</sup> Anadolu Ajansı, ‘Anadolu Ajansı’nda Hisse Devri’ (2014) <<https://www.aa.com.tr/tr/kurumsal-haberler/anadolu-ajansinda-hisse-devri/176897>> erişim tarihi 03.03.2023.

<sup>11</sup> Bu değerlendirme üzerinden bakıldığında 2013 yılı Nisan ayı Merkez Bankası kuru ile Anadolu Ajansının toplam (%100 pay) değeri 27 bin Amerikan doları etmekteydi. Bu Anadolu Ajansı boyutunda ve işlevinde bir şirket için doğru olamayacak kadar düşük bir değerlendirme olarak görülüyordu. İkincisi, bir gerçek kişinin Anadolu Ajansı gibi kamusal işlevi ve tarihselliği olan bir kurumun bu düzeyde hissesini devralması eleştiriliyordu. Üçüncüsü %26,65’lik payın satışı için halihazırda paydaş olanların önalım haklarına riayet edilmediği; hatta bazı paydaşların teklif vermelerine rağmen tekliflerinin hukuka aykırı olarak reddedildiği ve konunun yargıya taşındığı iddia ediliyordu. Bkz: Işık Kansu, ‘AA, Genel Müdürüne Satıldı’ (24.06.2013) <<https://www.cumhuriyet.com.tr/yazarlar/isik-kansu/aa-genel-mudurune-satildi-429556>> erişim tarihi 30.06.2023; Cumhuriyet, ‘AA’da yasaya dayanmadan satış’ (25.06.2013) <<https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/aada-yasaya-dayanmadan-satis-429794>> erişim tarihi 30.06.2023.

Maddesine göre “*Sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi esasları kanunla düzenlenir.*” Devlet Anadolu Ajansının paylarının %47,75’ine sahiptir. Anadolu Ajansı ise kendi paylarından %26,65’ine sahiptir. Devlet 2014’teki bu “kendi payını iktisap” işlemi sonrası Anadolu Ajansının %26,65’lik payının (kendi payı oranında) %12,24’lük kısmının da dolaylı sahibi haline gelmiştir. 2014 yılı sonrası için devletin Anadolu Ajansı Türk Anonim Şirketindeki “doğrudan ve dolaylı” payı %59,99 düzeyindedir ve Anayasa’nın 165. maddesinde aranan eşğin üzerindedir. Bu eşğin üzerine çıkan teşebbüslerin denetimi ile ilgili değerlendirme aşağıda yapılacaktır.

Şirketin kendi payını iktisap işleminin ve 2014’te 57 sayılı Kanun’a eklenen ek maddeden doğan ayrıksılıkların şirketler hukuku bakımından analizi bu çalışmanın kapsamını aşacaktır. Bunun yerine, bu durumun kamu hukuku bakımından yarattığı sonucun irdelenmesi tercih edilecektir.

## II. ANADOLU AJANSININ DÜZENLENİŞİ

Anadolu Ajansının hukuki yapısının tarihi gelişimi bu şekilde ele alındıktan sonra, kurumun asıl işlevi, yani “haber üretme” işlevi hakkındaki anayasal hükümlere değinmek de lazımdır.

1982 Anayasası’nın güncel halinde “Temel Haklar ve Ödevler” başlıklı ikinci kısmının “Kişinin Hakları ve Ödevleri” başlıklı ikinci bölümünün “Basın Hürriyeti” kenar başlıklı 28. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında sırasıyla şu ilgili hükümler yer almaktadır:

*“Basın hürdür, sansür edilemez.”*

*“Devlet, basın ve haber alma hürriyetlerini sağlayacak tedbirleri alır.”*

Anadolu Ajansını doğrudan ilgilendiren ilk anayasal düzenleme 1961 Anayasası’nın 121. maddesinin 5. ve son fıkrasıdır. Fıkradaki “*Devlet tarafından kurulan veya Devletten malî yardım alan haber ajanslarının tarafsızlığı esastır*” düzenlemesinin “*devletten mali*

*yardım alan haber ajansları”* kısmının Anadolu Ajansını işaret ediyor olmalıdır, nitekim Türkiye Cumhuriyeti tarihinde başkaca bir haber ajansına devlet hazinesinden mali yardım yapıldığına dair bir veriye rastlanamamıştır. Kısaca 1961 Anayasası bakımından Anadolu Ajansının tarafsızlık yükümlülüğü bulunmaktaydı.

1982 Anayasası'nın ilk halinde ise 133. madde Anadolu Ajansını doğrudan ilgilendirmektedir. Maddenin ilk fıkrası *“Kanun; Türk Devletinin varlık ve bağımsızlığını, ülkenin ve milletin bölünmez bütünlüğünü, toplumun huzurunu, genel ahlakı ve Anayasanın 2 nci maddesinde belirtilen Cumhuriyetin temel niteliklerini koruyacak tarzda yayın yapmasını düzenler ve Kurumun yönetim ve denetiminde, yönetim organlarının oluşturulmasında ve her türlü radyo ve televizyon yayınlarında tarafsızlık ilkesini gözetir.”* şeklindeydi. 8 Haziran 1993 tarihli ve 3913 sayılı Kanun ile yapılan Anayasa değişikliğine kadar maddenin 4. ve son fıkrası ise *“Yukarıdaki ikinci fıkra hükümleri, kamu iktisadî teşebbüsü niteliği taşıyan veya Devlet yahut diğer kamu tüzelkişilerinden malî yardım gören haber ajansları hakkında da uygulanır.”* şeklindeydi.

1993 Anayasa değişikliği, radyo ve televizyonculuk faaliyetleri bakımından büyük önem taşımaktadır, zira bu değişiklik ile radyo ve televizyonculuk alanı özel işletmelere açılmıştır. Maddenin yeni halinin 3. ve son fıkrası *“Devletçe kamu tüzelkişiliği olarak kurulan tek radyo ve televizyon kurumu ile kamu tüzelkişilerinden yardım gören haber ajanslarının özerkliği ve yayınlarının tarafsızlığı esastır.”* şeklindedir. Bu düzenlemenin 1961 Anayasası'ndaki düzenlemenin devamı niteliğinde olduğu ve metinde haber ajanslarının çoğul olarak ele alınmış olmalarına rağmen ifadenin yine doğrudan Anadolu Ajansını işaret ettiği düşünülmelidir. Nitekim 1982 yılı ve sonrasında da mali ve aynı bakımlardan veya personel bakımından yardım gören başkaca bir haber ajansına dair bir veriye rastlanamamıştır.

1993 değişikliği ile iki önemli değişiklik getirilmiştir. Öncelikle Anadolu Ajansının yayınlarının yönelimine dair (toplumun huzurunu, genel ahlakı korumak gibi) ilkeler kaldırılmıştır. Elbette Anadolu Ajansı da her Türk haber kuruluşu gibi anayasal ve yasal sınırlar içinde yayım yapacaktır, ancak bu konuda artık açık bir anayasal bir görevlendirme



yapılmamaktadır. İkincisi kurumun “*yönetim ve denetiminde, yönetim organlarının oluşturulmasında*” tarafsızlığı yerine “*özerkliği*” kavramı tercih edilmiştir. Kurumun özerkliği konusundaki inceleme aşağıda yapılacaktır. Yayınların tarafsızlığı ilkesi ise korunmuştur.

Anayasa’nın “Cumhuriyetin Temel Organları” başlıklı üçüncü kısmının “Yürütme” başlıklı ikinci bölümünün “*Radio ve Televizyon Üst Kurulu, radyo ve televizyon kuruluşları ve kamuyla ilişkili haber ajansları*” kenar başlıklı 133. maddesinin son fıkrası, kurumun hukuki statüsünü belirlemektedir. Fıkradaki “*Kamu tüzelkişilerinden yardım gören haber ajansları*” ifadesinden kastın Anadolu Ajansı olduğuna şüphe yoktur. Yukarıda anlatıldığı üzere, Anadolu Ajansı, kamu ile ilişkilidir ve kamu kaynaklarından faydalanmaktadır. Türkiye’de kamu ile hukuki ilişkisi olan ve kamu tüzelkişilerinden yardım gören başkaca bir haber ajansı da bulunmamaktadır. O halde, Anayasa’daki ilgili hükümlerden şu ilkeyi türetebiliriz: Anadolu Ajansının özerkliği ve yayınlarının tarafsızlığı esastır.

Anayasa’nın 28. maddesi ile 133. maddesinin güncel halleri beraber okunduğunda anlaşılmaktadır ki, Anadolu Ajansı, diğer basın kuruluşları gibi, hürdür ve sansür edilemez. Kurum özerktir ve tek görevi tarafsız yayın yapmaktır. Anadolu Ajansı, devletin, vatandaşların haber alma hürriyetini sağlamasının bir aracı olarak görülmektedir.

Yasal düzenlemeler incelendiğinde Anadolu Ajansına dair mevzuatın aşamalar halinde ve parçalı biçimde oluştuğu görülecektir. Aşağıda tüzelkişilik tartışmasında bahsedileceği üzere 1925 yılında bütçe yasasındaki bir düzenleme ile Anadolu Ajansı bir “özel kuruma” dönüştürülmüş, hükümete sözleşmeler karşılığı Ajansa mali yardım yapma yetkisi verilmiştir. Anadolu Ajansı bütçe hükümleri ile 1940 yılına dek mali yardımı Maliye ve Dışişleri bakanlıklarıyla sözleşmeler yaparak almaya devam etmiştir. Bu yetki 1940 yılında Başbakanlığa bağlı Matbuat Umum Müdürlüğüne devredilmiştir<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> 22.5.1940 tarih ve 3837 sayılı “Başvekkâlete Bağlı Matbuat Umum Müdürlüğü Teşkiline ve Vazifelerine dair Kanun”un 5. maddesi. Bkz: Bengi (n 4) 315 vd.

19 Ağustos 1960 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan 57 sayılı “Anadolu Ajansının Malları ve Personeli Hakkında Kanun” Anadolu Ajansını düzenleyen en önemli yasadır. Kanun, 2014 yılına kadar üç kısa düzenleme içermekte idi.

Birincisi, Kanun 1. maddesiyle Anadolu Ajansının mallarını “devlet malı” statüsüne sokmaktadır. Anadolu Ajansının malları ceza hukuku bakımından “devlet malı” olarak korunmaktadır. Yasanın günümüzdeki uygulamasında bu düzenlemeyi Anadolu Ajansının mallarına karşı işlenen mala zarar verme suçunun 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun 152. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendindeki “*Suçun kamu kurum ve kuruluşlarına ait, kamu hizmetine tahsis edilmiş veya kamunun yararlanmasına ayrılmış yer, bina, tesis veya diğer eşya hakkında işlenmesi*” nitelikli halini sağlar olduğunu düşünmek gerekir.

İkincisi, Kanun’un 2. maddesi gereği Anadolu Ajansı personeli Türk Ceza Kanunu’nun uygulanması bakımından “memur” sayılacaktır. 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun 6/1-c bendinde kamu görevlisi “*kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi*” olarak tanımlanmıştır. 5237 sayılı Kanun’daki bu tanım mülga 765 sayılı Türk Ceza Kanunu’ndaki “*memur*” ve “*resmi memur*” kavramlarını karşılamaktadır. 57 sayılı Kanun mülga 765 sayılı Kanun döneminde yazıldığı için 57 sayılı Kanun’daki ifade 5237 sayılı Kanun’un yürürlüğe girişi itibarıyla “*Anadolu Ajansı personeli Türk Ceza Kanununun tatbikatında memur sayılır*” hükmü “*Anadolu Ajansı personeli Türk Ceza Kanunu’nun uygulanması bakımından kamu görevlisi sayılır*” olarak anlaşılmalıdır. Bu hüküm hem Ajans personeline karşı işlenen suçların kamu görevlilerine işlenmiş olarak değerlendirilmesini, hem Ajans personelinin işledikleri suçlarda kamu görevlisi sayılmasını sağlayacaktır. Ayrıca sadece kamu görevlilerinin işleyebileceği (görevi kötüye kullanma veya zimmet gibi) suçlar Anadolu Ajansı personelinin fiilleri bakımından da ortaya çıkacaktır<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Güneş Okuyucu Ergün, *Türk Ceza Hukukunda Zimmet Suçu* (1. Baskı, Çakmak Yayınevi 2008) 49.

Yasada üçüncü olarak “Anadolu Ajansında İdare Meclisi üyeliklerine ve diğer vazifelere tayin edilecek memurlar hakkında 788 sayılı Kanunun 8 inci maddesi hükmü uygulanamaz” düzenlemesi getirilmiştir. Anadolu Ajansının İdare Meclisinden kasıt, bugünkü anlamı ile Yönetim Kuruludur. “Diğer vazifeler” ve “memurlar” kavramlarından ne anlaşılması gerektiği ilk bakışta açık değildir. Fakat istisna getirilen yürürlükten kalkmış 788 sayılı “Memurin Kanunu”nun 8. Maddesine bakarak yorum yapılabilir: “*Memurlar ticaret ve sınaatle iştigal edemezler. Kendi emlâk ve arazilerini bizzat veya bilvasıta işletebilirler. Şirketlerde vazife deruhde edemezler. Ancak kooperatif şirketlerinde meclisi idare azalığı ve hesap müfettişliği edebilirler*”. Bu maddeden anlaşılması gereken (bugünkü karşılığı ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanun’u uyarınca) memurların başka kamu tüzelkişilerindeki görevlerine ek ikincil bir görev olarak Anadolu Ajansında yetkili olabilecekleridir. Anadolu Ajansında görev yapacak devlet memurları 657 sayılı Kanun’un 28. maddesinin 1. fıkrasının “*Memurlar ... ticaret ve sanayi müesseselerinde görev alamaz ...*” düzenlemesinden muaftır, dolayısıyla Anadolu Ajansının her düzeyinde yönetici veya çalışan olarak görev alabilirler. Anadolu Ajansında doğrudan devlet memuru istihdam edilememesine karşın bu düzenlemeler gereği dışarıdan görevlendirmelerle yetkili olabilecek devlet memurları bulunabilecektir.

8 Haziran 1984 tarihli ve 231 sayılı “Basın, Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”nin 24. maddesi Anadolu Ajansının 1940’tan beri bu Genel Müdürlükle yaptığı sözleşmelere karşılık aldığı mali yardımı tekrar düzenlemiş, Genel Müdürlük yapılacak sözleşmede Ajansın yöneticilerinin atanma yollarını belirlemek ve bütçesini ile kadrosunu Başbakan veya görevlendireceği Bakan adına denetlemekle yetkilendirilmiştir<sup>14</sup>. 2 Temmuz 2018 tarihli ve 703 sayılı “Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve

---

<sup>14</sup> “(1) Genel Müdürlük her yıl, kendi bütçesinin Anadolu Ajansı bölümündeki ödeneği aşmamak üzere, Anadolu Ajansı ile en çok 5 yıllık sözleşme yapmağa ve Başbakan veya görevlendireceği Bakan adına Anadolu Ajansının bütçesini, kadrosunu ve bunların uygulanmasını denetlemeye yetkilidir. (2) Bu amaçla, Anadolu Ajansı'nda bir denetçi görevlendirilir. (3) Yapılacak sözleşmede, Anadolu Ajansı yöneticilerinin atanma yolları da belirtilir.”

Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”nin 122. maddesi ile 231 sayılı KHK yürürlükten kaldırılmıştır. 10 Temmuz 2018 tarihli ve 1 sayılı “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”nde Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü yer almamış, dolayısıyla bu Müdürlük zımnen kapatılmıştır. 24 Temmuz 2018 tarihli “İletişim Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ise 26. maddesinde aşağıdaki düzenlemeyi getirerek Basın, Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğünün yetkilerini İletişim Başkanlığı’na devretmiş, diğer mevzuat gereği Anadolu Ajansının bağlı veya sorumlu olduğu makamı da İletişim Başkanlığı olarak tespit etmiştir<sup>15</sup>.

Yukarıda da değinildiği üzere 2014 yılında 57 sayılı Kanun’a getirilen bir ek madde ile Ajans’ın paydaş yapısı konusunda Türk Ticaret Kanunu’ndan ayrışacak bir düzenleme getirilmiştir. Anadolu Ajansı TTK’nın “Şirketin kendi paylarını iktisap veya rehin olarak kabul etmesi” başlıklı 379. maddesindeki (onda birlik) oran sınırlamasına bağlı kalmadan kendi paylarını iktisap edebilir. Ek olarak iktisap edilecek payların bedelleri düşüldükten sonra kalan şirket net aktifi esas veya çıkarılmış sermaye ile kanun ve esas sözleşme uyarınca dağıtılmasına izin verilmeyen yedek akçelerin toplamını aşabilir. Ajans tarafından iktisap edilen payları için Hazine’ye (dolayısıyla devlet tüzelkişiliğine) intifa hakkı tanınır. Bu intifa hakkı TTK md. 432/2 gereği Hazine’ye (Anadolu Ajansı Türk Anonim Şirketince) iktisap edilen pay kadar oy hakkı kullanma imkanı sağlar. Bu sayede 2014 yılında iktisap edilen paylar ile oy hakkı çoğunluğu tartışmasız şekilde devlet tüzelkişiliğine geçerken, devletin şirketteki payı %47,5 düzeyinde kalmıştır.

2014 yılındaki ek madde son olarak Anadolu Ajansını bir dizi yasa düzeyi normun uygulamasından muaf hale getirmiştir. Bunlar arasında en dikkat çekici olanlar 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 399 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi Kanun Hükmünde Kararnamesi, 657

---

<sup>15</sup> “Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnesiyle kurulan Başkanlığın görev alanına giren konulara ilişkin olmak kaydıyla mevzuatta ... Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü ile Anadolu Ajansının bağlı ya da sorumlu olduğu Bakana yapılan atıflar İletişim Başkanına ... yapılmış sayılır”

sayılı Devlet Memurları Kanunu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesi Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'dur.

Bu yasalardan muafiyet ile Anadolu Ajansının iç işleyişinin, personel rejiminin, mal-hizmet alımlarının ve diğer harcamalarının kamusal denetimi imkanı ortadan kaldırılmıştır. Anadolu Ajansı Türk Anonim Şirketi'nin denetimi bu ek maddenin yürürlüğü öncesinde (%47,5'lik kamu payı dolayısıyla) 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 4. maddesi uyarınca Sayıştay tarafından, şirketin bağımsız denetim raporlarına bağlı olarak yapılabilmekte iken, bu ek madde ile bu imkan da ortadan kalkmıştır<sup>16</sup>. Anadolu Ajansı Türk Anonim Şirketi (kamu payının varlığına ve devlet tüzelkişiliği oy hakkının çoğunlukta olmasına rağmen) herhangi bir anonim şirket gibi, bağımsız raporlarla ve kendi paydaşları adına denetlenmektedir. Kamu payını temsil eden kişiler yine Hazine tarafından atandığı için, İdare kendi isteğiyle paylaşmadığı sürece Anadolu Ajansının bağımsız denetim raporları bile TBMM tarafından incelenemeyecektir. Milletvekillerinin 2014 sonrası soru önergeleri ile bu bağımsız denetim raporlarını talep edip etmedikleri ve varsa alınan cevaplar hakkında bir veriye ulaşılammıştır.

2018'de yayımlanan 14 sayılı İletişim Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin aşağıda incelenecek olan Anayasa Mahkemesi kararı ile bir kısmı iptal edilen 14. maddesinin mevcut hali ise şöyledir: *“Başkanlık her yıl kendi bütçesinin Anadolu Ajansı bölümündeki ödeneği aşmamak üzere Anadolu Ajansı ile en çok 5*

---

<sup>16</sup> 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 4. Maddesinin ek 1. Paragrafı şöyledir: *“(a) ve (b) bentleri kapsamina giren şirketlerden doğrudan veya dolaylı olarak kamu payı %50'den az olup ilgili mevzuatı uyarınca bağımsız denetime tabi olan; şirketler, bunların iştirakleri ve bağlı ortaklıklarının denetimi, ilgili mevzuatı uyarınca düzenlenen ve Sayıştaya gönderilecek olan bağımsız denetim raporları esas alınarak yapılır. Sayıştay, münhasıran kendisine sunulan bağımsız denetim raporlarını esas alarak hazırlayacağı raporu Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.”*

*yıllık sözleşme yapmaya yetkili olup; Anadolu Ajansının bütçe(si) üzerinde denetim yetkisine de sahiptir.”<sup>17</sup>*

CBK düzenlemesinin mevcut hali Anadolu Ajansını İletişim Başkanlığı ile ilişkili kurum haline getirmektedir (14 sayılı CBK md. 26/1-a). CBK Anadolu Ajansına verilecek mali yardımı İletişim Başkanlığının yönetimine bırakmış olup sadece bütçe bakımından denetim yetkisini İletişim Başkanlığına vermektedir. İletişim Başkanlığı denetimini “Anadolu Ajansı Türk A.Ş.’nin Denetimine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönerge” çerçevesinde yapmaktadır.<sup>18</sup> Yönergeye göre denetim yılda en az bir kez Anadolu Ajansına bağlı ya da Ajans tarafından kurulmuş olan veya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak Ajansın ortak olduğu her çeşit idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketleri kapsayacak şekilde yapılacaktır. Yönerge bunun dışında denetmenlerin ve denetlenenlerin görev ve sorumluluklarını düzenlemektedir. Nihayet, Yönergenin 5. maddesinin 2. fıkrasına göre “Başkanlık Ajansın faaliyet, bütçe, örgütlenme ve insan kaynakları yönetimi üzerinde denetim yapma yetkisine sahiptir”. Bu fıkra Yönergenin Anayasa Mahkemesi’nin aşağıda değinilecek olan 2020 yılındaki iptal kararından önce yayımlandığını göstermektedir. 2023 yılı itibariyle (ilgili CBK’de böyle bir denetim için dayanak kalmadığı için) İletişim Başkanlığı Anadolu Ajansının faaliyetleri, örgütlenmesi ve insan kaynakları yönetimi üzerinde denetim yapamayacaktır.

Kurumun düzenlenişini bu şekilde açıkladıktan sonra, Anadolu Ajansı ile ilgili ortaya çıkan temel sorunları (problemleri) incelemek gerekir.

---

<sup>17</sup> Resmî Gazete yayım tarihi: 24/7/2018; Sayı: 30488.

<sup>18</sup> Yönerge tarih – sayı olmadan internet üzerinden yayımlanmış, açıklanma tarihi tespit edilememiştir. <<https://www.iletisim.gov.tr/uploads/docs/Anadolu%20Ajans%C4%B1%20T%C3%BCrk%20A.%C5%9E.%E2%80%99nin%20Denetimine%20%C4%B0li%C5%9Fkin%20Usul%20Ve%20Esaslar%20Hakk%C4%B1nda%20Y%C3%B6nerge.pdf>> erişim tarihi 19.07.2023.

### III. ANADOLU AJANSININ ÖZERKLİĞİ

İlk soru şudur: Anayasa'nın 133. maddesinin son fıkrasında düzenlenen özerklikten ne anlaşılmalıdır? Özerklik, kurumun “kendi iradesine göre hareket etme imkânı” olarak tanımlanmaktadır<sup>19</sup>. Özerklik, kurumun birden fazla unsuruna ilişkin olabilir. Kurumun kendi yönetim organının olması ve kendi kararlarını alabilmesi, idari özerkliktir. Kendi personelini işe alma, çalıştırma, işten çıkarma yetkileri personel özerkliğine denk düşer. Kurumun kendi bütçesine sahip olması ve kendi kararıyla harcama yapabilmesi, mali özerkliğe denk düşer. Anayasa Mahkemesinin bir kararında özerklik şöyle tanımlanmaktadır:

*“Özerklik, kişi ve kuruluşların kendi faaliyetlerine ilişkin kararları alma ve uygulama konusunda gerekli yetkiyle donatılmış olması anlamına gelmektedir. Bu aynı zamanda kurumların dış etkilere karşı korunmasını ifade eder.”*<sup>20</sup>

Anayasa'nın 28. maddesi ışığında Anadolu Ajansının özerkliğinden anlaşılması gereken, haber alma hürriyeti çerçevesinde ürettiği haberlerin tarafsızlığına etki edecek şekilde kuruma müdahale edilmemesidir. Kurumun haber üretme sürecine müdahale sadece nihai bir sansür ile gerçekleşmeyebilir. Kurumun bütçesine, personel tercihinine, kurum içi kararlarına müdahale de Anayasa'nın 28. ve 133. maddeleri nezdinde özerkliğe aykırılık yaratacaktır.

Bu çerçevede Anayasa Mahkemesinin 30 Aralık 2020 tarihinde verdiği karar incelenmelidir<sup>21</sup>. Karar, 33 sayılı “İletişim Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”nin denetimini konu almaktadır. 33 sayılı CBK, 14 sayılı CBK'yı değiştirmektedir. Yapılan değişiklik ile, ilk olarak, 1 sayılı CBK gereğince (37. madde) Cumhurbaşkanlığı'nın bağlı kuruluşu olan İletişim Başkanlığı'na Anadolu Ajansının “faaliyet, bütçe, örgütlenme ve insan kaynakları yönetimi üzerinde denetim yetkisi”

---

<sup>19</sup> Lütü Duran, *İdare Hukuku Ders Notları* (İstanbul Üniversitesi Yayınları 1982) 533.

<sup>20</sup> Anayasa Mahkemesi, E. 2018/7, K. 2018/80, KT. 5 Temmuz 2015, RG. Tarih 6 Ekim 2018, Sayı 30557.

<sup>21</sup> Anayasa Mahkemesi, E. 2019/71, K. 2020/82, KT. 30 Aralık 2020, RG. Tarih 24 Şubat 2021, Sayı 31405.

verilmiştir. İkincisi, Anadolu Ajansı, İletişim Başkanlığı ile ilişkili hale getirilmiştir. Anamuhalefet Partisi, bu değişikliklerin Anayasa'nın 2, 104, 133 ve 161. maddelerine aykırı oldukları gerekçesiyle iptallerini talep etmiştir. Anayasa Mahkemesi, CBK'ları ilgilendiren birçok güncel kararında olduğu gibi, bu kararda da iki aşamalı bir incelemede bulunmuştur. İlk aşamada CBK, konu bakımından yetki unsuru yönünden incelenmiş, yani konunun CBK ile düzenlenip düzenlenemeyeceği tartışılmış, nihayetinde konunun CBK ile düzenlenebileceği sonucuna ulaşılmıştır. İkinci aşamada kural, içerik yönünden incelenmiş; Anayasa'ya uygun olup olmadığı tartışılmıştır.

O halde, söz konusu Anayasa Mahkemesi kararı bağlamında sorun şudur: Anadolu Ajansı, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile düzenlenebilir mi? Anayasa Mahkemesinin görüşü, Anadolu Ajansının Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenebileceği yönündedir. Anayasa Mahkemesi, Anadolu Ajansına yönelik değişikliği yürütme yetkisinin bir parçası olarak görmüştür<sup>22</sup>. Ayrıca kararda CBK'nin temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasi haklar ve ödevlere ilişkin bir düzenleme içermediği belirtilmiştir. Anayasa Mahkemesi, söz konusu CBK'nin konusunun münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken bir alan olmadığını tespit etmiştir. Karara göre CBK'ler ile bakanlıkları düzenleyebilme yetkisini haiz Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşları CBK ile evleviyetle düzenleyebilecektir. AYM, düzenlemeyi bakanlıklara dair yetki kapsamında değerlendirmiştir. Mahkeme, Anayasa'da Anadolu Ajansının kanunla düzenlenmesi kaydı bulunmadığından yürütmenin içinde hangi birimin Ajans ile sözleşme yapmaya yetkili olduğunun ve bu yetkiye bağlanan hüküm ve sonuçların CBK ile düzenlenmesinin Anayasa'ya aykırı bir yönünün bulunmadığını belirtilmiştir. Nihayet, AYM anılan konuda bir yasa bulunmadığını da tespit etmiştir<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> “Kural, Ajansa yönelik olarak yürütmedeki görev paylaşımıyla bu paylaşım neticesinde yetkilendirilen Başkanlığın Ajans ile sözleşme yapabilmesine ve Ajansı denetleyebilmesine dair hükümler içermekte olup Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının birinci cümlesi kapsamında yürütme yetkisine ilişkin bir konuyu düzenlemektedir.”

<sup>23</sup> “... 57 sayılı Anadolu Ajansının Malları ve Personeli Hakkında Kanun'da Ajansın mallarının devlet mali statüsünde olduğu, ceza mevzuatının uygulanması bakımından personelinin memur sayıldığı ve Ajansın paylarının iktisabına, rehinine, halka arzına ve bu paylar üzerindeki intifa hakkına dair bazı düzenlemelerin



Özetle ilk aşamada CBK'ların konu bakımından sınırına ilişkin değerlendirme sonucunda, Anadolu Ajansına ilişkin böylesi bir düzenlemenin CBK ile yapılabileceği sonucuna varılmıştır. İkinci aşamada, yani söz konusu kuralların içerik yönünden incelenmesinde ise Anayasa'nın 133. maddesine aykırılık tespit edilmiştir. Öncelikle, Anayasa'nın 133. maddesinin son fıkrasındaki düzenlemenin ve Anadolu Ajansının 1925 yılında bir tüzelkişilik olarak yeniden oluşturulmasındaki amacın, Anadolu Ajansının özerkliğinin ve tarafsızlığının sağlanması olduğu belirtilmiştir.

Ajansın faaliyetleri ile örgütlenme ve insan kaynakları yönetiminin İletişim Başkanlığınca denetimi ise Anayasa'ya aykırı bulunmuştur:

*“... Öte yandan Ajansın örgütlenmesi ve insan kaynakları yönetimi üzerinde Başkanlığın denetim yetkisine sahip olması da Ajansın kendi faaliyetlerine ilişkin kararları alma ve uygulama konusundaki serbestisini ortadan kaldırdığından Anayasa'nın 133. maddesinin üçüncü fıkrasında güvence altına alınan kamu tüzel kişilerinden yardım gören haber ajanslarının özerkliği ilkesiyle bağdaşmamaktadır”.*

Nihayetinde CBK'daki “... faaliyet ... örgütlenme ve insan kaynakları yönetimi...” ibareleri iptal edilmiş, İletişim Başkanlığı'nın Anadolu Ajansı üzerindeki bütçe denetimi yetkisi ise korunmuştur:

*“Ajansın gelir kaynakları gözönünde bulundurulduğunda Ajansın bütçe denetiminin merkezî idare tarafından yapılmasının kamu yararını sağlamayı amaçladığı anlaşılmaktadır. Ajansın bütçesinin merkezî idare tarafından denetlenmesinin Ajansın kendi faaliyetlerine ilişkin kararları alma ve uygulama konusunda sahip olduğu yetkiyi, başka bir deyişle özerkliğini ve tarafsızlığını olumsuz yönde etkileyecek bir yönü bulunmamaktadır...”*

Kararın devamında, kuralın ikinci cümlesi, yani denetime ilişkin usul ve esasların İletişim Başkanlığınca belirlenmesi hususu incelenmiştir. Anayasa Mahkemesi, bu cümlede,

---

*yapıldığı gözetildiğinde gerek anılan Kanun'da gerekse başka bir kanunda dava konusu kuralın ilişkin olduğu konulara dair herhangi bir düzenlemenin varlığı tespit edilememiştir. Bu itibarla kuralın kamuda açıkça düzenlenen bir konuya ilişkin olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.”*

Cumhurbaşkanı'nın bu konudaki düzenleme yetkisinin temel ilkeleri belirlemeden ve çerçevesi çizilmeden ilgili idarenin düzenlemesine bırakılmasının Anayasa'nın 104. maddesine aykırı olduğu gerekçesiyle ikinci cümlelerin iptaline karar vermiştir.

Kararın devamında, kuralın üçüncü cümlesi, yani İletişim Başkanlığı ile Anadolu Ajansı arasında yapılacak sözleşmede kurumun yöneticilerinin atanma yollarının da belirleneceği hükmü incelenmiştir. Bu düzenleme, Anadolu Ajansına Anayasa tarafından sağlanan özerkliği anlamsız hale getireceği gerekçesiyle iptal edilmiştir.

Nihayet, iptali istenen ve mevzuattaki atıfların yeni hükümet sisteminde hangi kuruma yapılmış sayılacağına dair düzenleme incelenmiştir. Düzenleme, özetle, Anadolu Ajansını İletişim Başkanlığının ilişkili kuruluşu haline getirmektedir. Bir kamu idaresiyle ilişkili olma, özel yasal düzenlemeler sebebiyle farklılık arz etmekle beraber genel olarak ilişkili kuruluş üzerinde vesayet yetkilerini doğurabilmektedir<sup>24</sup>. Anılan olayda İletişim Başkanlığına ilişkili kuruluş haline gelmenin Anadolu Ajansı üzerinde İletişim Başkanlığı lehine bir vesayet yetkisi doğuracağı açıktır. Düzenlemeyi inceleyen Anayasa Mahkemesi, kuralı konu bakımından yetki yönünden veya içerik yönünden Anayasa'ya aykırı görmemiştir:

*“Dava konusu kural, atfın yeni hükümet sisteminde ilgili kuruma yapılmış sayılmasından ibarettir. Bu yönüyle kural, Ajansa ilişkin yeni bir düzenleme içermemekte; yalnızca Ajans ile ilişkisi kurulan Başkanlığı tespit etmektedir. Bu itibarla kuralın Anayasa'nın 133. maddesine aykırı olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.”*

Karşıyda Anadolu Ajansını İletişim Başkanlığı'nın ilişkili kuruluşu haline getiren düzenlemenin münhasıran yasayla düzenlenebilir alanda olduğu ve bu yönüyle CBK ile düzenlenmesinin Anayasa'ya aykırı olduğu savlanmıştır. Karşıyaya göre TBMM'ye ait olan yasama yetkisinin genelliği ilkesi, 2017 Anayasa değişikliğinden sonra da geçerliliğini sürdürmektedir. CBK çıkartma yetkisi yasama yetkisinin genelliği ilkesine bir istisnadır ve bu istisnanın da dar yorumlanması gerekir. Karşıyaya göre 106. maddenin son fıkrasında

---

<sup>24</sup> Turgut Tan, *İdare Hukuku* (9. Baskı, Turhan Kitabevi 2020) 183.

bakanlıklar bakımından öngörülen yetkinin, Cumhurbaşkanlığı ile bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların teşkilat yapısı ile görev ve yetkilerinin düzenlenmesini de kapsayacak genişlikte yorumlanmaması gerekmektedir. Karşıoyda ayrıca, Anadolu Ajansını İletişim Başkanlığının ilişkili kuruluşu haline getiren düzenlemeyi (bu konu CBK ile düzenlenebilecek olsaydı bile) Anayasa’da Ajansa tanınan özerkliğe aykırı görmüştür. Karşıoydaki bu sav bütçe üzerindeki yönetim ve denetimi konusuna da genişletilebilir, bütçe konusundaki yetkilerin de ancak yasayla düzenlenebileceği söylenebilirdi. Fakat karşıoyda bütçe üzerindeki yetkilere değinilmemiştir.

Anayasa Mahkemesinin bu başlık altında incelenen kararına belli eleştirileri getirmek gereklidir. Öncelikle Anayasa Mahkemesinin Ajansın özerkliğine ilişkin özel bir düzenleme bulunmadığı şeklinde sonuçlanmış olan mevzuat incelemesi eksiktir. Ajansın devlet tüzelkişliğinden ayrılmasına ilişkin bir yasal düzenleme mevcuttur ve halen yürürlüktedir. Ajans, 627 sayılı 1925 Mali Yılı Genel Bütçe Yasası’nın 33. maddesi hükmüyle (o dönemin kavramları ile) “özel, bağımsız bir yarı resmi kurum” haline gelmiştir. Aşağıda kamu tüzelkişiliği tartışması içinde bu konuya tekrar değinilecektir. Dolayısıyla Anayasa Mahkemesinin kararı daha ilk aşamada oluşmalı, ikinci aşamaya geçmeden Anadolu Ajansına ilişkin CBK ile düzenleme yapılamayacağına dair hüküm kurularak iptali istenen tüm düzenlemeler iptal edilmeliydi.

Fakat konu bakımından yetki bakımından bir engel olmadığı kabul edilse bile ikinci aşamada, yani içerik bakımından da Anayasa Mahkemesinin kararı isabetsizdir. Anadolu Ajansının doğrudan Cumhurbaşkanlığına veya ona bağlı bir kuruluşla ilişkili bir kuruluş haline getirilmesi, yasayla dahi gerçekleştirilemez. “İlişkili kuruluş” statüsü Anadolu Ajansının Anayasa’nın 133. maddesinde düzenlenen özerkliğini tehlikeye düşürecektir. Yapılması gereken, Anadolu Ajansının hukuki statüsünün özerkliğini koruyucu şekilde düzenlenmesidir.

Bu konuda nihai bir görüş oluşturabilmek için öncelikle iptal talebinde, Anayasa Mahkemesi kararında veya karşıoy yazılarında değinilmeyen Anayasa’nın 28. maddesindeki “*Basın hürdür; sansür edilemez*” ve “*Devlet, basın ve haber alma hürriyetlerini sağlayacak*

*tedbirleri alır*” düzenlemeleri de incelenmelidir. İlk bakışta Anadolu Ajansı ile dolaylı ilgisi bulunduğu düşünülebilecek bu düzenlemeler, Anadolu Ajansının bazı konulardaki *de facto* haber tekeli sebebiyle doğrudan ilgili hale gelmektedir. Örneğin seçim bülteni konusunda Anadolu Ajansı, Türk ve dünya medyalarının en önemli (ve bazen tek) haber kaynağıdır<sup>25</sup>. Anadolu Ajansı ayrıca bütçe ve kadro imkanları ve ülke çapında haber alabilme kapasitesi ile Türkiye’deki diğer haber ajanslarını çok aşan kamusal bir konuma sahiptir. Anadolu Ajansının yönetim yapısında ve haber verme tarzında yapılan her değişiklik, Anayasa’nın 28. maddesi gereğince, temel hak ve özgürlükleri ilgilendiren bir meseleye dönüşme potansiyeline sahiptir.

Anayasa Mahkemesinin CBK’lerin Anayasa’ya uygunluğunun denetiminde iki aşamalı bir inceleme yapması yani önce konu bakımından yetki yönünden konunun CBK ile düzenlenip düzenlenemeyeceğinin incelenmesi, cevap olumlu ise içerik incelemesine geçilmesi, çoğu durumda isabetli bir yöntem olabilir. Fakat, öylesi durumlar vardır ki, yetki ve içerik konusundaki hükümler beraber okunmalı ve tek aşamalı bir inceleme yapılmalıdır.

Anadolu Ajansı hakkındaki söz konusu CBK üzerinde nasıl tek aşamalı bir inceleme yapılabilirdi? Öncelikle Anayasa’ya birbirine öncelik veya üstünlük durumunda olmayan maddelerin bütünü olarak bakılmalıdır. Fakat, bu, sadece ilk aşamadır. İkincisi maddelerin birbirlerinin anlamlarına etki ettikleri, yani birbirlerini etkiledikleri kabul edilmelidir. Kısacası, Anayasa’nın “madde madde” değil, bütüncül bir metin olarak okunması gerekir. Üçüncüsü Anayasa’da düzenlenen konuların gerçek hayatta uygulamaları olduğunu göz önünde tutmak ve Anayasa’yı yorumlarken bu uygulamaların yarattığı sonuçlardan esinlenmek gereklidir. Anayasa Mahkemesinin de söz konusu CBK’lerin konu bakımından yetki sınırlarına ilişkin maddeleri incelerken Anayasa’nın 28. ve 133. maddelerini de dikkate

---

<sup>25</sup> Anadolu Ajansı, ‘İstanbul Seçimini Yaptı, Sonuçları AA Duyurdu’ (2019) <<https://www.aa.com.tr/tr/kurumsal-haberler/istanbul-secimini-yapti-sonuclari-aa-duyurdu/1514140>> erişim tarihi 7 Mart 2023; Anadolu Ajansı, ‘AA, Tüm Yurtta Seçim Sonuçlarını Sandık Başından Duyurdu’ (2023) <<https://www.aa.com.tr/tr/gundem/aa-tum-yurtta-secim-sonuclarini-sandik-basindan-duyurdu/2897406>> erişim tarihi 02.07.2023.

alması, ayrıca Anadolu Ajansının Türkiye’deki tarihsel ve güncel konumunu göz önünde tutması gerekirdi.

Eğer bu tür bir yorum yolu izlenseydi nasıl bir karar verilmeliydi? Anadolu Ajansının Anayasa’nın 133. maddesinde garantiye alınan özerkliğinin ve tarafsızlığının, kurumun ülkedeki konumundan dolayı, Anayasa’nın 28. maddesindeki haber alma özgürlüğünü güvence altına aldığı bir öncül olarak ele alınmalıdır. Kurumun CBK ile düzenlenmesi, temel hak ve özgürlüklere ilişkin esaslı bir sonuç yaratmaktadır. Dolayısıyla, Anadolu Ajansının (bu sebepten dolayı da) CBK ile düzenlenemeyeceğini savlamak gerekirdi.

Hukuk yazınında da yürütme yetkisinin çok kez temel hak ve özgürlükler alanı ile keşilebileceği ve dolayısıyla bu konularda CBK çıkartılıp çıkartılmayacağını kesin hatlarla belirlenmesinin mümkün olmadığı savunulmuştur<sup>26</sup>. Karşıt bir görüş olarak bir hakkın düzenlenmesi ile bir hakkın düzenlemeden etkilenmesinin aynı şekilde değerlendirilmemesi gerektiği, yani bazı haklar CBK’lerden etkilense bile doğrudan düzenlenmedikleri süreçte CBK’lerin konu bakımından yetki alanının daraltmayacağı yönünde olabilecektir. Ancak “etkilenme” ile “düzenlenme” arasında böylesi bir fark yoktur. Anadolu Ajansı sadece yasayla düzenlenebilir. Anayasa’nın 133. maddesinin son fıkrasında “Anadolu Ajansına ilişkin hususlar yasayla düzenlenir” gibi açık bir ifadeye yer verilmemesi bu durumu değiştirmez. Anayasa Mahkemesinin “münhasıran kanunla düzenlenebilecek alanlar” içtihadını, iki aşamalı yorumu terk edip tek aşamalı ve bütüncül bir yorum yöntemine geçerek genişletmesi gerekmektedir.

Son olarak Anayasa Mahkemesinin kararında faaliyet, örgütlenme ve insan kaynakları yönetimi bakımından İletişim Başkanlığına tanınan yetkiyi iptal ederken bütçenin en fazla beş yıllığına yapılacak anlaşmalarla Anadolu Ajansına verilmesi ve bu bütçenin İletişim Başkanlığı tarafından denetlenebilmesini kurumun özerkliğini sınırlayıcı görmemesi kararın kendi argümantasyonu bakımından da bir eksikliklerdir. Kurumlar için bütçelerin miktarı,

---

<sup>26</sup> M Artuk Ardıçoğlu, ‘Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’ (2017) 75 Ankara Barosu Dergisi 19, 267; Erdal Şahin, *Yasallık İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri* (Turhan Kitabevi 2021) 71.

kullanım şartları, yönetimi ve nihayet denetimi özerkliği en kısıtlayıcı yetkilerdendir. Hatta söylenebilir ki, bütçe üzerindeki İletişim Başkanlığı yetkisi örgütlenme ve insan kaynakları yönetiminden daha etkili bir kontrol aracıdır.

Genel bütçeden Anadolu Ajansı için ayrılan payın 1925'ten beri "sözleşme karşılığı" Ajansa verilmesi Türk idaresi içinde tarihsel olarak ayrıksı bir durumdur. İptali istenen CBK'ye kadar bu sözleşmeler Başbakanlığa (sonrasında Cumhurbaşkanlığına) bağlı Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü ile yapılmaktaydı. Şimdiye kadar yapılan sözleşmelerin niteliği, içeriği ve sınırları belli değildir. Anılan sözleşmeler kamuya açık değildir, TBMM'ye sunulduğuna dair bir veri de elde edilememiştir. 1993 Anayasa Değişikliğine kadar Anadolu Ajansının özerkliği Anayasa'da açıkça düzenlenmiyordu, bu değişiklikten beri ise mali yardımın sözleşmeler ile Ajansa verilmesi ile bütçe üzerinde denetim Anayasa Mahkemesine taşınmamış, Anayasa Mahkemesi de 2020 yılında verdiği kararda bu konuyu tartışmamıştır.

Örneğin belli bir haber politikasının izlenmesi veya belli konulara, kişilere, fikirlere ağırlık verilmesi gibi "sözleşmesel hükümler" Anadolu Ajansının özerkliğini anlamsız hale getirici olacaktır. Tarihsel pozisyonu ve kamu hizmeti gören ve kâr amaçlamayan yapısı sebebiyle Anadolu Ajansı yöneticilerinin bu tür özerkliğe aykırı sözleşmeleri reddetme şansının olmayacaktır. Zaten oy hakkının özel durumu sebebiyle Anadolu Ajansı yöneticileri devlet tüzelkişiliği tarafından belirlenmektedir. Devlet tüzelkişiliği tarafından atanan-belirlenen iki tarafın serbestçe bir sözleşme yapması mümkün olmayacağı için böylesi bir düzenlemenin anlamsızlığı bir yana, bütçe üzerindeki kontrolün diğer yetkiler gibi kurum özerkliğini anlamsızlaştıracağından hareketle bu kısım da iptal edilmeliydi. Genel bütçeden verilecek mali yardım (bir sözleşmeye gerek olmadan) doğrudan Anadolu Ajansına aktarılmalı, Ajansın mali denetimi aşağıda değinileceği üzere TBMM adına ve ilkeleri yasada düzenlenerek Sayıştay tarafından yapılmalıdır.

#### IV. ANADOLU AJANSININ KAMU TÜZELKİŞİSİ NİTELİĞİ

İkinci sorun Anadolu Ajansının bir kamu tüzelkişisi olup olmadığıdır. Literatürde, bir tüzel kişinin kamu tüzel kişisi olarak kabul edilebilmesi için iki ihtimal belirtilmiştir. Bunlardan ilki, ilgili kurumun doğrudan Anayasa, kanun veya Anayasa'nın kabul ettiği bir kamusal yetki kullanımı ile kamu tüzelkişisi olarak tanımlanması veya sonradan bu statüye sokulmasıdır. Anadolu Ajansı bu şartı sağlamamaktadır. İkinci ihtimal, devlet tarafından kurulmuş ve özel hukuk tüzelkişisi görünümünde bir tüzelkişinin kuruluş sırasında veya sonrasında kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılmış olmasıdır. Bu ikinci ihtimale uyan tüzelkişiler de kuruluştan itibaren veya sonradan kamu tüzelkişisi haline gelir.

Yukarıda incelenen 30 Aralık 2020 tarihli Anayasa Mahkemesi kararında Anadolu Ajansını bir özel hukuk tüzelkişisi olarak tanımlanmıştır<sup>27</sup>. Fakat bu kararda Anadolu Ajansının kuruluş işleminin niteliği ve kamu gücü ayrıcalıklarına dair bir inceleme yapılmamıştır. Kararda Ajans'ın 1925 yılında devlet tüzelkişiliğinden ayrılarak bir anonim şirket olarak kurulması bu kurumun bir özel hukuk tüzelkişisi olarak tanımlanması için yeterli görülmüştür:

*“Ajans 6 Nisan 1920'de kurulmuş, 7 Haziran 1920'de kabul edilen Matbuat ve İstihbarat Müdüriyeti Umumiyesi Kanunu ile genel müdürlük içindeki bir birim olarak düzenlenmiştir. 1925 yılında Matbuat Müdüriyeti Umumiyesinden ayrılarak özel hukuka tabi bir şirket hâline getirilen Ajans, faaliyetlerine halen özel hukuk tüzel kişisi olarak devam etmektedir.”*

Oysa bu niteleme, Anayasa Mahkemesi'nin kendi içtihadı bakımından sorunlu, Ajansın kuruluş kararının ve kamu gücü ayrıcalıklarının incelenmesi bakımından eksiktir. Yukarıda anıldığı üzere Anayasa ile veya yasal olarak ile bir kamu tüzelkişisi olarak nitelenmeyen bir kurum devlet tarafından kurulmuş ve kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılmışsa kamu

---

<sup>27</sup> Anayasa Mahkemesi, E. 2019/71, K. 2020/82, KT. 30 Aralık 2020, RG. Tarih 24 Şubat 2021, Sayı 31405.

tüzelkişisi olarak nitelenmelidir<sup>28</sup>. Anayasa Mahkemesi ilk aşamada Anadolu Ajansını kuran işlemin niteliğini araştırmalıydı. Bir işlemin niteliği ve içeriği sadece günümüz şartlarıyla veya hukuk sistemiyle kavranamaz. İşlemin yapıldığı dönemin şartları ve hukuk sistemi de incelemeye dahil edilmesi gereken bilgilerdir. İkincisi, Anadolu Ajansının kamu gücü ayrıcalıklarına sahip olup olmadığı araştırılmıydı. Kararda Ajans'ın gelirlerine dair bir tartışma bulunmakla beraber kamu gücü ayrıcalıkları açısından bir inceleme bulunmamaktadır.

Kamu gücü ayrıcalıkları, özel hukukta bulunmayan, özel hukuku aşan nitelikte yetkililerdir. Bir tüzelkişinin personeli ceza hukukuna göre devlet memuru olarak kabul ediliyorsa veya tüzelkişinin malları kamu malı sayılıyorsa, kamu gücü ayrıcalığının varlığı kabul edilebilir. 19 Ağustos 1960 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanan 57 sayılı “Anadolu Ajansının Malları ve Personeli Hakkında Kanun” tam olarak bu iki ayrıcalığı sağlamaktadır.

Anadolu Ajansı diğer özel hukuk tüzelkişilerinden açıkça ayrılan başkaca kamusal ayrıcalıklara da sahiptir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3. maddesinin 1. fıkrasının (n) bendine göre “*Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğünün her türlü program, haber, yapım ve yayınlarla ilgili olarak Anadolu Ajansı Türk Anonim Şirketinden yapacağı mal ve hizmet alımları*” ceza ve ihalelerden yasaklama hükümleri hariç yasa kapsamında değildir. Anılan 3. Madde 1. fıkra (n) bendinin diğer bir kısmının uygulanmasına dair bir yönetmelik bulunmakta ise de burada yer verilen Anadolu Ajansından alımlara dair kısım için ise böyle bir yönetmelik bulunmamaktadır<sup>29</sup>. Dolayısıyla TRT'nin Anadolu Ajansından alımları ihalesiz olarak, başkaca bir işleme gerek olmadan doğrudan temin yöntemi ile

---

<sup>28</sup> Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku* (16. Baskı, Seçkin Yayınları 2023) 242.

<sup>29</sup> Bendin “*uluslararası mükellefiyetlerden doğan veya ulusal amaçlı; savunma, güvenlik, insani yardım gibi durumlarda ortaya çıkabilecek acil ihtiyaçların, süratli ve etkin bir biçimde temini amacıyla, önceden güvenceler alınmasına olanak sağlayan anlaşmalar veya sözleşmeler yapmak suretiyle mal ve hizmet alımları*” kısmına dayanan 7/5/2011 tarihli ve 27927 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3-n Maddesi Kapsamında İçişleri Bakanlığı ve Bazı Bağlı Kuruluşlarınca Yapılacak Mal Ve Hizmet Alımlarına İlişkin Yönetmelik”



yapılabilir. Anayasa Mahkemesi 13 Ocak 2016 tarihli kararında (yasakoyucunun gerekçesini esas alarak) Anadolu Ajansının bu ayrıcalığını Anayasa'ya uygun görmüştür<sup>30</sup>.

Anadolu Ajansının bir anonim şirket tarafından kuruluş tarihinden beri sahip olduğu önemli bir kamu gücü ayrıcalığı her bütçe yılında hazineye doğrudan veya genel bütçeye tabi bazı kurumlar üzerinden dolaylı olarak kaynak edinmesidir. 1925 tarihinde kurulacak Anadolu Ajansı Anonim Şirketine genel bütçeden 150.000 lira ayrılması ile başlayan ve başka hiçbir Türk haber ajansı için getirilmemiş bu ayrıcalık Anadolu Ajansının tarihi boyunca istikrarlı şekilde sürmüştür. Esasen Anayasa'daki "*Devlet yahut diğer kamu tüzelkişilerinden malî yardım gören haber ajansları*" düzenlemesinde bahsedilen mali yardım, sadece Anadolu Ajansı bakımından uygulanmıştır. Bu anayasal düzenlemenin amacının Anadolu Ajansının özerkliğini ve tarafsızlığını düzenleme olduğundan yukarıda bahsedilmiştir. 2023 yılı itibarıyla Anadolu Ajansı bütçesi 2018 yılında çıkan 14 sayılı CBK gereği İletişim Başkanlığı bütçesinin Anadolu Ajansı bölümündeki ödeneği aşmamak üzere en çok 5 yıllık sözleşmeler karşılığı Ajans'a sağlanmaktadır. Anadolu Ajansının her yıl bütçeden pay alması uygulamasının (dolaylı bir yöntemle de olsa) sürdüğü söylenmelidir.

Bir diğer örnek ise (yukarıda aktarıldığı üzere) 2014 yılında 57 sayılı Anadolu Ajansının Malları ve Personeli Hakkında Kanun'a eklenen ek madde ile Türk Ticaret Kanunu'nun şirketlerin kendi paylarını iktisabına dair sınırlamalarının bazılarında muaf kılınmış olmasıdır.

---

<sup>30</sup> Anayasa Mahkemesi, E. 2015/60, K. 2016/2, KT: 13 Ocak 2016, RG. Tarih 27 Ocak 2016, Sayı 29606. "*Kanun'un gerekçesinde, başta haber hizmeti olmak üzere yapım ve yayın hizmetlerinde çoğu zaman acil kararlar alma zorunluluğu bulunduğu, yürürlükteki mevzuat ile Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu'nun faaliyetlerinin en uygun düzeyde yürütülmesinde güçlükler yaşandığı, özellikle kamu kurum ve kuruluşlarından yapılan mal ve hizmet alımlarının temin sürecindeki sıkıntıların Kurum faaliyetlerini olumsuz etkilediği, bu anlamda Kurumun, Anadolu Ajansından yapacağı her türlü program, haber, yapım ve yayınlarla ilgili mal ve hizmet alımlarının 4734 sayılı Kanun'un istisna kapsamına alınmasının, kamusal yayıncılıkta etkinliği ve verimliliği artıracakları belirtilmektedir. Dava konusu düzenlemeyle, Anadolu Ajansından Türkiye Radyo-Televizyon Kurumunun ihtiyacı olan arşiv, yapım, yayın ve programları içeren mal ve hizmet paketlerinin kısa sürede ve düşük maliyetle elde edilmesinin hedeflendiği anlaşılmaktadır.*"

Tüm bunlar göz önünde tutulduğunda Anadolu Ajansı “kamu gücü ayrıcalıklarına sahip olma” şartını sağlar görünmektedir. Nitekim Anayasa Mahkemesi yine 13 Ocak 2016 tarihli kararında Ajans’ın rejiminin özel hukuktan önemli ölçüde ayrıştığını belirtmiştir<sup>31</sup>.

Diğer şart olan “devlet tarafından kurulma”nın sağlanması, 2017 Anayasa Değişikliği öncesinde, bir yasayla yahut yasanın açıkça verdiği yetkinin kullanımı ile mümkün olabilmekteydi. 1924 Anayasası’nın 1925’te yürürlükte olan metninde ise kamu tüzelkişisi kurulmasına ilişkin özel bir düzenleme yoktu. Bu durumda 1925 yılı için bir tüzelkişi kurma iradesinin TBMM kararı veya yasa olarak belirebileceğini kabul etmeliyiz.

Anadolu Ajansının devlet tüzelkişiliğinden ayrılması, özerk bir kurum olarak düzenlenmesi 1924 yılında TBMM’de tartışılan bir konu olmuştur. Dönemin Maliye Bakanı Şükrü Saraçoğlu hükümet kanadında oluşan kanaati 28 Ocak 1924’teki oturumda şöyle açıklamıştır:

*“... gördük ki ajans ve istihbarat, dünyanın hiçbir tarafında, Hükümet tarafından, Hükümetin verdimi maaşlarla istihdam edilen memurlar tarafından idare olunmuyor. Çünkü bu hatalıdır, çünkü tehlikelidir. Çünkü bu, Hükümeti siyaseten müşkül, çok müşkül bir mevkie koyabilir. Binaenaleyh bundan haftalarca hattâ aylarca evvel encümen, bilhassa şu nazik vaziyette, Hükümeti müşkül bir vaziyette kovabilecek olan her hangi bir vaziyeti islah etmek istedi. Dedi ki Matbuat Müdüriyetinin içinden bilhassa İstihbarat ve Ajans Müdüriyetlerinin her devlette olduğu gibi alalım. Devleti taahhüt altına almıyan ve Devletin ağız addolunmayan ve ledelhace tekzip edilebilecek olan nimresmi bir müessese hallime getirelim.”<sup>32</sup>*

---

<sup>31</sup> ibid. “Anadolu Ajansı ise kamu iştiraki ile faaliyetini sürdüren 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’na tâbi bir sermaye şirketi olmakla birlikte bazı yasal düzenlemelerle, ticaret şirketlerine uygulanan kimi kurallardan muaf tutulmuş, malları ve personeli farklı statüde kabul edilmiştir.”

<sup>32</sup> Türkiye Büyük Millet Meclisi, ‘Tutanak Dergisi - 6. Cilt Fihristi - 114. İctima’ <<https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d02/c006/b114/tbmm020061140474.pdf>> erişim tarihi 11.08.2023.

Özetle Anadolu Ajansının devlet tüzelkişiliğinin bir parçası olması sakıncalı bulunuyor, dünyada açıkça “devletin ağız” gibi görünmeyecek ve gerektiğinde (ledelhace) yalanlanabilecek Batı örneklerindeki benzer bir yarı resmi (nimresmi) yapıya dönüştürülmesi uygun görülüyordu. Fakat Ajansın dönüşümü 1925’te yasalaşacaktır.<sup>33</sup> Ajansın devlet tüzelkişiliğinden ayrılmasına ilişkin düzenleme 627 sayılı 1925 Mali Yılı Genel Bütçe Yasasında (1341 Senei Maliyesi Muvazenei Umumiye Kanunu’nda) 33. madde olarak yer almıştır: “Ajansın bir müessesesi hususiye tarafından idare ettirilmesine ve bunun için senevi tediye miktarı 150.000 lirayı tecavüz etmemek üzere on seneye kadar taahhüt icrasına Hariciye vekili mezundur.” Ajansın özel bir kurum tarafından (veya olarak) yönetimine karar verilmesi bütçe dışı bir hükümdür. 1925 yılında bütçe yasalarında bütçe dışı hükümlere yer verilmesine (1982 Anayasası’nın 161. maddesinin 2. fıkrasındakine benzer) anayasal bir engel bulunmamaktaydı. O dönemde bütçe yasalarıyla bütçe dışı çok fazla düzenleme getirilmekteydi.

Sonuç olarak 1925 yılında TBMM bir yasa hükmü ile Anadolu Ajansının devlet tüzelkişiliğinden ayrılarak bir “özel kuruma” dönüşmesine karar vermiştir. Burada özel kurum (*müessesesi hususi, hususi müessese*) “özel hukuk tüzelkişisi” anlamına gelmeyecektir. 1925 yılında henüz Türk Ticaret Kanunu yürürlükte değildi. 1926 yılında 865 sayılı Ticaret Kanunu’nun yürürlüğe girmesine dek 1850 yılında Osmanlı Devleti’nde (resmi adıyla *Devlet-i Aliyye-i Osmaniyye*’de) yürürlüğe girmiş olan ve 1807 tarihli Fransız ticaret yasasının birinci ve üçüncü kısımlarının çevirisi niteliğindeki “Kanunname-i Ticaret” kullanılmaktaydı. Hem Kanunname hem yasa dönemlerinde bir “anonim şirket” statüsünde

<sup>33</sup> Yasanın gerekçesi teklif veren (mazbata muharriri) Zonguldak Milletvekili Ragıp Özdemiroğlu tarafından şöyle açıklanmıştır: “1340 senesine kadar Matbuat Müdüriyeti tarafından idare edilen ajansın geçen seneki mazbatada irae edildiği veçhile hükümet teşkilâtından alâkasını kat ederek hususi bir müessese tarafından neşrolunması muvafık görülmüştür. Ajansın resmi bir şekilde intişarı bir çok mahzurları dai ve inkişafına manidir. Ekseri memleketlerde olduğu gibi hükümet tarafından nakdi muavenetle ajansın hususi bir müessese tarafından neşrini temin etmek için talibi ile azami on seneye kadar mukavele akit edebilmek üzere hükümete salâhiyet verilmesi Muvazenei Maliye Encümeninizçe zaruri görülmüştür. Türkiye Büyük Millet Meclisi, ‘Tutanak Dergisi - 13. Cilt Fihristi - 43. İçtima’ <<https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d02/c013/tbmm02013043.pdf>> erişim tarihi 11.08.2023.

olacak Anadolu Ajansının devlet tüzelkişiliğinin dışında bir “yarı resmi tüzelkişilik” olarak yapılanması istenmiştir. Fakat Türkiye Cumhuriyeti’nin 1925 yılındaki hukuki olgunluğu “özel hukuk tüzelkişiliği – kamu tüzelkişiliği” tartışmasını açıkça yapmak ve bir kurumu yasada açıkça kamu tüzelkişiliği olarak belirleme gereği doğurmak için yeterli değildi. O günün tartışmalarından, yasa gerekçesinden ve Anadolu Ajansının 1925 yılından sonraki kamusal pozisyonundan yola çıkarak söyleyebiliriz ki, yasakoyucunun iradesi Anadolu Ajansının (daha sonra ortaya çıkacak hukuki anlamıyla) özerk bir kamu tüzelkişisi olması yönündeydi.

Fakat Anadolu Ajansı gibi devletin o günün hukukuna uygun iradesi ile kurulmuş bir tüzelkişi özel hukuk tüzelkişisi görünümünde olup yasaca açıkça kamu tüzelkişisi olarak tanımlanmasa bile “kamu gücü ayrıcalıkları kullanma” kriterini sağlıyorsa bir kamu tüzelkişisi olarak tanımlanmalıdır. Yukarıda bahsedildiği üzere Anadolu Ajansının yasal düzenlemelerle kamu gücü ayrıcalıklarına kavuşturulduğuna şüphe yoktur. O halde TBMM’nin 1925 yılındaki iradesi kamu tüzelkişiliği kurma yönünde değil, bir özel hukuk tüzelkişiliği kurma yönünde olarak yorumlanacak olsa bile, Anadolu Ajansının (yukarıda anlatılan) kamu gücü ayrıcalıkları itibariyle en baştan bir kamu tüzelkişiliği olarak oluştuğunu kabul etmek gerekir.

Anadolu Ajansının kamu tüzelkişiliği olduğunun tespitinin en kolay, şekil bakımından doğru ve etkili yolu, Anayasa’nın 123. maddesinin 3. fıkrası gereği bu konuda bir yasa yapılması veya bir Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkartılmasıdır. Anadolu Ajansı Türk Anonim Şirketinin kamu tüzelkişisi olduğunun yasa veya CBK ile tespiti bu konuda yargı kararlarında şüpheye yer bırakmayacaktır. Fakat böylesi bir yasa veya CBK ile düzenlenmeden de yargı yerleri Anadolu Ajansının bir kamu tüzelkişisi olduğunu tespit ederek bu olguya göre hüküm kurabilir.

## V. ANADOLU AJANSININ FAALİYETLERİNİN KAMU HİZMETİ NİTELİĞİ

Üçüncü sorun Anadolu Ajansının kamu hizmeti görüp görmediğidir. Bu soruyla kastedilen, organik anlamda değil, maddi anlamda bir kamu hizmetidir. Literatürde kamu hizmetine farklı yönlerden tanımlar getirilmiştir, fakat kamu hizmetini tanımlamanın güç olduğu hatırdta tutulmalıdır. Maddi açıdan kamu hizmeti, kamu yararını hedefleyen faaliyetlerdir<sup>34</sup>. Türk hukukunda, bazı hizmetlerin (örneğin elektrik, sağlık, eğitim) maddi açıdan kamu hizmeti sayılabileceği kabul edilmektedir. Kamu hizmeti kavramı gibi, kamu yararı kavramını da tanımlamak güçtür. Basitçe, vatandaşların müşterek ihtiyaçlarının tatmininde kamu yararı olduğu söylenebilir. Anayasa Mahkemesi özel teşebbüsçe yürütülen bir hizmetin “niteliği gereği kamu hizmeti” olabileceğini belirtmiştir<sup>35</sup>. Anayasa’nın 47. maddesindeki “*kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler ... devletleştirilebilir*” ifadesinden özel teşebbüslerce görülen bazı hizmetlerin kamu hizmeti niteliği olabileceği anlaşılmaktadır.

Yukarıda belirtildiği gibi, Anayasa’nın 28. maddesi devleti vatandaşların haber alma hürriyetini sağlama görevi ile yükümlendirmiştir. Anadolu Ajansı da bir kamusal ihtiyaca, haber alma gereğine hizmet etmektedir. Nitekim, Anayasa Mahkemesi Anadolu Ajansının konusunu ve amacını şöyle belirlemiştir:

*“Anadolu Ajansı'nın şirket olarak amacı ve konusu, yurt içinde ya da yurt dışındaki olaylarla ilgili doğru, çabuk, tarafsız ve çağdaş haber ve fotoğraf, görüntü ve multimedya istihbaratı yaparak, topladığı istihbaratı basın ve yayın abonelerine ulaştırmaya, kendi yazılımını ve donanımını gerçekleştirebilmek için araştırma geliştirme faaliyetleri yürüterek, bu yazılımları ve donanımı yurt içi ve yurt dışında uluslararası alanlarda pazarlamaya; basın*

<sup>34</sup> Tan (n 23) 371.

<sup>35</sup> Anayasa Mahkemesi, E. 1994/43, K. 1994/42-2, KT: 09.12.1994, RG Tarih 24 Ocak 1995, Sayı 22181. “*Bir hizmetin kamu hizmeti olup olmadığı saptanırken, niteliğine bakmak gerekir. Nitelik yönünden kamu hizmeti olan bir hizmetin özel kesimce yürütülmesi, onun niteliğine etkili görülemez. Nitekim, Anayasa’nın 47. maddesinde, ‘kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler... devletleştirilebilir’ denilirken özel teşebbüslerce yürütülen kamu hizmetinin varlığı kabul edilmiştir.*”

*yayın ile ilgili her türlü konuda film hazırlama, araştırma ve tanıtım yapma, sponsor olma gibi faaliyetlerde bulunmaya, amaçlarını gerçekleştirebilmek için gerekli her türlü araç ve gereci, taşınır ya da taşınmaz malları edinerek, edindiği bu taşınır ve taşınmaz malları satmaya kadar geniş bir alan oluşturmaktadır.”<sup>36</sup>*

Bunlara istinaden söylenebilir ki, Anadolu Ajansı maddi açıdan belli kamu hizmetlerini görmektedir. Hizmetin niteliği, Anayasa yahut yasayla nitelermeye ihtiyaç bırakmadan (objektif olarak) kamu hizmetinin tespiti için yeterlidir<sup>37</sup>. Hizmetin bir özel hukuk tüzelkişiliği tarafından görülüyor olması hizmetin bu niteliğini etkilemez. Fakat, Anadolu Ajansının kamu hizmeti görüyor olması Ajansın her faaliyetinin kamu hizmeti olmasını da gerektirmez. Kamusal nitelik taşıyan haber yapma faaliyetleri kamu hizmeti olarak nitelendirilebilecek iken, geçmiş tarihli görsellerin ek gelir amacıyla yabancı ajanslara veya stok fotoğraf platformlarına satışı kamu hizmeti olarak değerlendirilemez. Bir faaliyetin kamu hizmeti olup olmadığı, o günün toplumsal ilişkileri ve ekonomik şartlarında “olay bazında” (*case-by-case*) değerlendirilmelidir. Kamu hizmetinin objektif olarak tespiti için her zaman ve her faaliyet için geçerli olacak bir denklem insanlığın, toplumumuzun ve ekonominin dinamizmi karşısında mümkün olmayacaktır.

Olay bazında ve dönemimiz için değerlendirirsek, Anadolu Ajansının kuruluş amacı, anayasal pozisyonu, ülkenin kamusal süreçlerinde haber tekeline sahip olabilmesi ve devleti yurtdışına temsili gibi kamusal görevleri beraber değerlendirildiğinde Ajansın birçok faaliyetinin kamu hizmeti olduğu ortaya çıkmaktadır.

Kamu hizmeti görüyor olmanın gören tüzelkişi bakımından sonuçları olduğu gibi, kamu hizmeti olmanın faaliyetin kendisi bakımından da sonuçları vardır. Anadolu Ajansı kamu hizmeti gören bir tüzelkişi olarak (kamu yararı da gerektiriyorsa) Anayasa'nın 47. maddesinin 1. fıkrası gereği devletleştirilebilir. Yukarıda Anadolu Ajansının bir kamu

---

<sup>36</sup> Anayasa Mahkemesi, E. 2015/60, K. 2016/2, KT: 13 Ocak 2016, RG. Tarih 27 Ocak 2016, Sayı 29606.

<sup>37</sup> Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları: Birinci Cilt* (3. Baskı, Hak Kitabevi 1966)28; Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, *İdare Hukuku: Cilt I - Temel Esaslar* (9. Baskı, 2013) 585.

tüzelkişisi olduğu tespit edilmişti. Devletleştirmenin Anadolu Ajansı bakımından anlamı, özel kişilerin elindeki şirket paylarının devletleştirilmesi, böylece özel kişilerin (kamu yararı gereği) Anadolu Ajansının ortaklık yapısından çıkartılmasıdır. Bu şekilde %100 paya tamamlayıcı bir devletleştirmenin önünde anayasal veya yasal bir engel yoktur<sup>38</sup>. Bu uygulamanın küresel örnekleri de vardır, örneğin Fransa’da devlet ulusal enerji tekeli şirket EDF (*Électricité de France S.A.*) içinde sahip olmadığı %16’lık payı 2022 yılında enerji güvenliğinin sağlanması gerekçesiyle devletleştirmiş, payını %100’e çıkartmıştır<sup>39</sup>. Anayasa %100 için devletleştirme imkanı veriyorsa, özel kişilerin Anadolu Ajansındaki azlık payları da devletleştirilebilir, mantık gereği “çoğun içinde az da vardır” (*In eo quod plus sit semper inest et minus*)<sup>40</sup>. Özetle, Anayasa’nın 47. maddesindeki “... özel teşebbüsler ... devletleştirilebilir” düzenlemesi (mantık bakımından yanlış bir sonuca ulaşmamak adına) bazı payları özel kişilerin elinde olan kamu tüzelkişileri bakımından özel kişilerin elindeki payların devletleştirilebileceği şeklinde anlaşılmalıdır.

Anadolu Ajansının kamu hizmeti olan faaliyetleri bakımından ortaya çıkar sonuç ise tüm kamu hizmetlerine hakim olan ilkelerin bu faaliyetler bakımından da uygulanacak olmasıdır. “Kamu hizmeti ilkeleri” olarak da adlandırılan, kamu hizmetlerinin görülmesinde gözetilecek ilkeler Anayasa, yasalar, içtihat ve bilimsel yazından türetilmekte ve üzerlerinde tamamen uzlaşmamaktadır. Bazı ilkelerin içeriğinde uzlaşılsa bile adlandırmaları farklı olabilmektedir. Yazında bu konuda geniş bir birikim olmakla beraber, bu tartışmaları burada kapsamlı şekilde tekrarlamak çalışmanın kapsamını aşacaktır. Özetle ortak olarak en çok kabul gören süreklilik, eşitlik, uyum, bedelsizlik ilkeleri Anadolu Ajansının kamu

---

<sup>38</sup> Bkz. 20/11/1984 tarih ve 3082 sayılı Kamu Yararının Zorunlu Kıldığı Hallerde, Kamu Hizmeti Niteliği Taşıyan Özel Teşebbüslerin Devletleştirilebilmesi Usul ve Esasları Hakkında Kanun.

<sup>39</sup> Reuters, ‘French Nationalisation of EDF Set to Cost More than 8 Bln Euros’ (2022) <<https://www.reuters.com/business/energy/exclusive-french-nationalisation-edf-set-cost-more-than-8-bln-euros-2022-07-11/>> erişim tarihi 25.08.2023; EDF FR, ‘Capital Structure’ (03.08.2023) <<https://www.edf.fr/en/the-edf-group/dedicated-sections/investors/the-edf-share/capital-structure>> erişim tarihi 25.08.2023.

<sup>40</sup> Digesta 50.17.110.

hizmetlerine de uygulanacaktır<sup>41</sup>. Olay bazında bu ilkelerin sonuçlarından bazıları incelenirse:

1- Anadolu Ajansı toplumu bilgilendirme faaliyetini sürekli olarak, yani devamlı ve düzenli şekilde yerine getirmek durumundadır<sup>42</sup>. Anadolu Ajansının toplumu bir konuda bilgilendirmekten ısrarla kaçınması, bazı konularda bilgi vermeyi bırakması veya bilgi aktarırken kesintilere sebep olması süreklilik ilkesi bakımından aykırılık doğuracaktır.

2- Eşitlik ilkesi yansızlık, tarafsızlık ve hizmetten faydalananlar arasında ayırım yapmama yükümlülüğü doğurmaktadır. Bu yükümlülük birçok farklı alanda kendini gösterebilir. Örneğin haber akışında siyasi partiler, siyasetçiler veya ticari teşebbüsler arasında ayırım gözetilmesi bu ilkeye aykırı olur. Anayasa'nın 2. ve 10. maddesi gereği laiklik ilkesi de bu ilkede kendini gösterir, Anadolu Ajansının faaliyetleri dinsel temelde planlanamaz. Faaliyetlerde farklı din, mezhep ve felsefi inanç grupları arasında ayırım gözetilemez. Anayasa'nın 133. maddesinde Anadolu Ajansına yüklenen tarafsızlık yükümü bu ilkeyi sadece kamu hizmeti olan faaliyetleri bakımından değil, Anadolu Ajansının tüm faaliyetleri bakımından geçerli kılar. Ancak Anayasa'nın 10. maddesinin 2. fıkrası gereği bu fıkrada sayılan gruplar lehine "pozitif ayrımcılık" yapılabilecektir.

3- Uyum ilkesinin gereği olarak Anadolu Ajansının o günün toplumsal ve ekonomik şartlarına uyum sağlaması, hizmetlerini değişen koşullara göre yenileyerek verimli ve yeterli kılma yükümlülüğü vardır. Örneğin günümüz şartlarında Ajansın gazete ve TV'lere yapılan bilgilendirmeler dışında sosyal medyada bizzat aktif şekilde bilgilendirme yapması bu ilkenin uygulanması olarak görülebilir.

---

<sup>41</sup> Onur Karahanoğulları, *İdare Hukuku* (Turhan Kitabevi 2022) 345.

<sup>42</sup> Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 27) 587.



4- Bedelsizlik varlığı üzerinde uzlaşmamış bir ilke olsa da Anadolu Ajansının kamu hizmetlerini belli kesimleri dışlayacak şekilde bedellendirmesinin veya bedel alınabilen hizmetlerin bu bedellerin fahiş düzeylere çıkartılmasının sosyal devlet ilkesine aykırılık taşıyacağı söylenmelidir<sup>43</sup>. Anadolu Ajansı faaliyetlerini kategorilere ayırarak kamu hizmetinin gereklerine göre bedelleme yapma-yapmama, bedel düzeyi belirleme kararlarını vermelidir. Burada kamuyu doğrudan bilgilendirme görevinin bedelsiz olması gerektiği, fakat özel kişilere verilen hizmetlerin (örneğin haber üyeliği satışının) toplumun bilgi alma hakkını sınırlamayacak ölçüde bedellenebileceği söylenebilir.

## VI. ANADOLU AJANSININ DENETİMİ

Dördüncü sorun Anadolu Ajansının (İletişim Başkanlığı tarafından denetimi dışında) TBMM adına denetimindeki eksikliklerdir. Anayasa'nın 165. maddesi gereği TBMM tarafından denetim iki yasa çerçevesinde yapılmaktadır. Bunlardan ilki 2/4/1987 tarihli ve 3346 sayılı "Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun"dur. İkincisi Sayıştaya 3346 sayılı Kanun'da yapılan atıflar ve kendi yasasındaki yetkileri sebebiyle 3/12/2010 tarihli ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'dur. Anayasa'nın 160. maddesinde Sayıştaya verilen görevler Anadolu Ajansı "*merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idaresi*" olmadığı için bu çalışmanın kapsamı dışındadır.

3346 sayılı Kanun'daki kapsam, Anayasa'nın 165. maddesindeki kapsamla tam olarak uyuşmamaktadır. Anayasa'daki düzenleme kamu paylarının doğrudan veya dolaylı olarak yarından fazla olmasını ararken, bu Kanun'un 2. maddesinde TBMM denetimi için ödenmiş sermayenin yarından fazlasının kamu tüzelkişilerince sağlanıp sağlanmadığı esas

---

<sup>43</sup> Bkz.: Onur Çağdaş Artantaş, *Kamu Hizmeti ve Bedel* (1. Baskı, Çakmak Yayınevi 2018).

alınmaktadır<sup>44</sup>. Ödenmiş sermayeyi sağlayan kaynak ile bir şirketin pay dağılımı her zaman uyuşmayabilir. Anadolu Ajansı bu duruma örnektir: Şirketin ödenmiş sermayesini 1925 yılındaki kuruluşunda ve sonraki sermaye artırımlarında tamamen devlet tüzelkişiliği sağlamıştır. Anayasal ve yasal kapsam arasındaki bu uyumsuzluğa rağmen Anadolu Ajansının iki kriteri de sağladığı, dolayısıyla 3346 sayılı Kanun kapsamında denetime tabi tutulması gerektiği açıktır.

Anadolu Ajansı TBMM adına 3346 sayılı Kanun kapsamında komisyon ve altkomisyonlar tarafından “*özerk bir tarzda, ekonominin kuralları ve ekonomik gerekler dahilinde, verimlilik ve kârlılık ilkeleri doğrultusunda yönetilerek, kuruluş amaçlarına ulaşmalarını teminen; faaliyetlerinin mevzuata, uzun vadeli kalkınma planına ve planın uygulama programlarına uygunluğu yönlerinden*” denetlenecektir<sup>45</sup>. Fakat yasanın 9. maddesi gereği Anadolu Ajansı gibi genel kurulları gibi Türk Ticaret Kanunu’na tabi şirketler hakkında bilanço ve netice hesapları hakkında herhangi bir oylama yapılmayacak; komisyonda veya TBMM Genel Kurulunda Yönetim Kurulunun ibrasına ilişkin bir karar alınamayacak, bu şirketlerin durumu sadece genel görüşmeye konu edilebilecektir<sup>46</sup>. Yasanın bu maddesi Anayasa’nın 165. maddesindeki denetim yolunu kaldıran bir düzenlemedir, nitekim denetim bilanço ve raporların hukuka uygunluğuna ve yönetimin ibrasına karar verme yetkisini içermedikçe anlamsızlaşır. Fakat yasanın yürürlükteki haliyle Anadolu

---

<sup>44</sup> “(1) Ödenmiş sermayesinin yarısından fazlası kamu tüzelkişilerince sağlanmış olan kurumlar ile bu kurumların ödenmiş sermayesinin yarısından fazlasını sağlamış oldukları diğer kurumlar ve yukarıda sayılanlardan olmamakla beraber kendilerine bazı kamu yetki ve görevleri verilmiş olup galip vasıfları bu kamu hizmetlerini yürütmek olan ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından olmayan özel kanunlara tabi kurumlar ve İller Bankası, bu Kanunla konulan denetime tabidirler.”

<sup>45</sup> 3346 sayılı Kanun md. 7/3

<sup>46</sup> “2 nci maddenin birinci fıkrası hükmüne tabi olup da, genel kurulları Türk Ticaret Kanununa veya özel kanunlarına tabi şirket ve kurumlar hakkında da, 7 ve 8 inci madde hükümleri uygulanır. Ancak, bunların bilanço ve netice hesaplarıyla ilgili olarak Komisyonda, yine bilanço ve netice hesapları ile bunlar hakkında Komisyonca, hazırlanan raporlarla ilgili olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda herhangi bir oylama yapılamaz ve bunların yönetim kurullarının ibra edilmesi veya edilmemesi hususunda karar verilemez; bu raporlar, sadece genel görüşme konusu olur.”

Ajansı için TBMM'nin bilgi edinmesi ve genel görüşmeye konu edilme dışında bir denetim yolu ortaya çıkmamaktadır.

Anadolu Ajansının Sayıştay Kanunu gereği denetimi için ise iki ayrı ihtimal değerlendirilebilir. %50'yi geçmeyen bir kamu payı olan bir teşebbüs olarak Anadolu Ajansı Türk A.Ş.'nin denetimi, 2016 yılına kadar Sayıştay tarafından doğrudan, 2016 yılı itibariyle Kanunu'nun 4. maddesi uyarınca Sayıştay tarafından şirketin bağımsız denetim raporlarına bağlı olarak yapılıyor olabilirdi<sup>47</sup>. Yahut Ajanstaki kamu payının doğrudan ve dolaylı olarak %50'yi geçtiği kabul edilirse Ajansın 2014 yılı itibariyle de bağımsız denetim raporlarına bağlı kalarak değil, doğrudan denetime tabi tutulması gerekirdi. Her iki ihtimalde de denetim Anadolu Ajansının faaliyetlerinin düzenlilik ve performans bakımından incelenmesini gerektirirdi.

Anayasa'nın 165. maddesi gereği 3346 ve 6085 sayılı yasalar çerçevesinde TBMM ve Sayıştay tarafından denetim yapılmalı, raporlar TBMM Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonuna sunulmalıydı. İlgili TBMM komisyonuna 2014-2020 arasında Anadolu Ajansı hakkında bilgi içeren herhangi bir rapor sunulmamıştır<sup>48</sup>. Sadece son dönemde değil, Anadolu Ajansının tarihinde (doğrudan veya bağımsız denetim raporları üzerinden) denetime tabi tutulduğuna dair bir veriye rastlanmamıştır. Sayıştay tarafından yayımlanan kamu iktisadi teşebbüsü ve bunların ortağı olduğu teşebbüsler listelerinde Anadolu Ajansı hiçbir zaman yer almamıştır. Anadolu Ajansındaki kamu payı ve bu payın getirdiği denetim yükümlülüğü Ajansın tarihi boyunca TBMM, Sayıştay, Başbakanlık, Cumhurbaşkanlığı ve

---

<sup>47</sup> 6085 sayılı Sayıştay Kanunu md. 4/1'ye 2016'da eklenen fıkra numarasız paragraf: “(a) ve (b) bentleri kapsamına giren şirketlerden doğrudan veya dolaylı olarak kamu payı %50'den az olup ilgili mevzuatı uyarınca bağımsız denetime tabi olan; şirketler, bunların iştirakleri ve bağlı ortaklıklarının denetimi, ilgili mevzuatı uyarınca düzenlenen ve Sayıştaya gönderilecek olan bağımsız denetim raporları esas alınarak yapılır. Sayıştay, münhasıran kendisine sunulan bağımsız denetim raporlarını esas alarak hazırlayacağı raporu Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar”.

<sup>48</sup> 2023 yılı ortası itibariyle TBMM KİT Komisyonu 2020-2022 raporlarını halen yayımlamamıştı. Dolayısıyla 2020-2022 dönemi için bir yorum yapılamamıştır.

nihayet Ajansın yöneticileri ve paydaşları tarafından devamlı ihmal edilmiştir. Bilimsel yazında ve medyada bu ihmale dikkat çekilmemiştir.

2014 yılında 57 sayılı Anadolu Ajansının Malları ve Personeli Hakkında Kanun'a eklenen ek madde ile Ajans yukarıda bahsedilen her iki yasadan da muaf kılınmıştır. Dolayısıyla 2014 sonrası itibariyle Anadolu Ajansının TBMM adına kamusal denetim imkanı kalmamıştır. Oysa Anayasa'nın 165. maddesi gereği TBMM tarafından denetlenmesi gerekir<sup>49</sup>. Anadolu Ajansı sermayesinin yarısından fazlası dolaylı olarak devlete ait olan bir kamu ortaklığıdır. Anayasa'nın bu düzenlemesi karşısında Anadolu Ajansı TBMM denetiminden çıkartılamaz. Yasalar Ajans üzerinde TBMM denetiminin esaslarını düzenleyecek, ancak bu denetimi sona erdiremeyecektir. Bu haliyle 57 sayılı Kanun'un anılan ek maddesi Anayasa'ya aykırıdır. Fakat dönemin Anamuhalefet grubu bu ek maddeyi Kanun'a ekleyen 6/2/2014 tarihli 6518 sayılı torba yasanın birçok maddesinin iptalini istediği halde bu maddeyi Anayasa Mahkemesine taşımamıştır<sup>50</sup>. Dolayısıyla Anayasa Mahkemesi yargı yerlerinden bir somut norm denetimi talebi olmaksızın bu ek madde üzerinde bir yorum yapamamış olacaktır.

## SONUÇ

Modern ve demokratik toplumların bir özelliği de doğru ve tarafsız bilgidен faydalanmalarıdır. Bu açıdan, Anadolu Ajansı, kritik bir konumdadır ve tarafsız haber alma açısından oldukça önemli bir hizmet sunmaktadır. Yukarıda bahsedildiği üzere, Anadolu Ajansı kamu kaynağı kullanmakta, özel hukuku aşan ayrıcalıklardan faydalanmakta, fakat kamusal denetimin dışında kalmaktadır. Bunun yanında, Anadolu Ajansının idaresinin

---

<sup>49</sup> AY. md. 165: "Sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi esasları kanunla düzenlenir."

<sup>50</sup> 6/2/2014 tarihli 6518 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun; Anayasa Mahkemesi, E. 2014/87, K. 2015/112, KT. 8 Aralık 2015, RG. Tarih 28 Ocak 2016, Sayı 29607.

oluşumu, Anayasa'nın 28. ve 133. maddelerine ile uyumlu değildir. Dolayısıyla, Anadolu Ajansının reformu bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır.

Yukarıda açıklanan konular ışığında söylenebilir ki, Anadolu Ajansının anayasal yükümlülüklerine ve kamusal görevlerine uygun hale getirilmesinin en kolay yolu önceki düzenlemeleri ilga edecek ve Ajansı tekrar düzenleyecek yeni bir “Anadolu Ajansı Yasası”nın oluşturulmasıdır. Bu yasa ile öncelikle Anadolu Ajansının kamu tüzelkişisi niteliği tanınmalıdır. İkincisi, bu yasa ile “*Anadolu Ajansının özerkliği ve yayınlarının tarafsızlığı esastır*” ilkesinin gereğini yerine getirecek yönetim mekanizmalarının kurulması, Anadolu Ajansının yönetim kurulunda RTÜK’e benzer şekilde TBMM’deki azlık gruplarının temsilinin öngörülmesi ve bilançoları içeren faaliyet raporlarının saydamlığı sağlayacak bir şekilde kamuoyuna duyurulması önem arz edecektir. Sayıştay tarafından doğrudan (ve yerinde) denetimin öngörülmesi, nihayetinde TBMM KİT Komisyonu ve Genel Kurulu önünde yönetim kurulunun ibrasına yahut ibra edilmemesine dair karar alınması öngörülmelidir.

Son olarak Türk’ün 1977’deki tavsiyesini tekrarlamak gerekir: Anadolu Ajansında mevcut olan özel kişilere ait paylar devletleştirilmelidir.<sup>51</sup> Yönetim kamuda oldukça bu payların bir anlamı olmayacak, kârlılığı hedeflemeyen ve kamusal işlev üstlenen Anadolu Ajansının bazı paylarının özel kişilerde bulunmasından bir yarar elde edilemeyecektir. Kârlılık hedeflemeyen Ajansın paylarının kalan kısımlarının halka arzı da aynı şekilde işlevsiz olacaktır.

Anadolu Ajansı, kamu kaynaklarından ve kamu gücü ayrıcalıklarından faydalanmaktadır. Anayasa ise, şüpheye yer bırakmadan, Anadolu Ajansının tarafsız ve özerk olarak hizmet vereceğini düzenlemektedir. Tüm bunlar, 21. yüzyılın dinamikleriyle de uyumlu bir şekilde, Anadolu Ajansının kamusal pozisyonunun belirginleştirilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu çalışmada tespit edilen en önemli sorun, Anadolu Ajansının incelenen

---

<sup>51</sup> Türk (n 2).

ayrıcılıklarına ve görevlerine rağmen kamusal bir denetimden geçmiyor olmasıdır. Kurumun özel hukuktaki dayanakları, yüklendiği misyonu taşımaya elverişli değildir. Anadolu Ajansının yapısı, tam da bu sebepten, tekrar değerlendirilmelidir.

### KAYNAKÇA

Akyılmaz B, Sezginer M ve Kaya C, *Türk İdare Hukuku* (16. Bası, Seçkin Yayınları 2023)

Anayasa Mahkemesi, *Gerekçeli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası* (Anayasa Mahkemesi Başkanlığı 2019) <[https://www.anayasa.gov.tr/media/6382/gerekceli\\_anayasa.pdf](https://www.anayasa.gov.tr/media/6382/gerekceli_anayasa.pdf)> erişim tarihi 2 Mart 2023

Ardıçoğlu MA, ‘Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’ (2017) 75 Ankara Barosu Dergisi 19

Artantaş OÇ, *Kamu Hizmeti ve Bedel* (1. Bası, Çakmak Yayınevi, 2018)

Bengi H, ‘Tarihsel Süreç İçerisinde Anadolu Ajansı’nın Özgün Kurumsal Yapısı (1920-2011)’ [2012] Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi 299

Duran L, *İdare Hukuku Ders Notları* (İstanbul Üniversitesi Yayınları 1982)

Gözübüyük Ş ve Tan T, *İdare Hukuku: Cilt I - Temel Esaslar* (9. Bası, 2013)

Karahanoğulları O, *İdare Hukuku* (Turhan Kitabevi 2022)

Okuyucu Ergün G, *Türk Ceza Hukukunda Zimmet Suçu* (1. Bası, Çakmak Yayınevi, 2008)

Onar SS, *İdare Hukukunun Umumi Esasları: Birinci Cilt* (3. Bası, Hak Kitabevi 1966)

Şahin E, *Yasallık İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri* (Turhan Kitabevi 2021)

Tan T, *İdare Hukuku* (9. Bası, Turhan Kitabevi 2020)

Türk HS, ‘Anadolu Ajansı Sorunu ve Çözüm Yolları’ (1977) 34 Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 61