

# NASIL BİR TRT VE BİR KAMU TÜZEL KİŞİSİ OLARAK TRT'NİN ÖZERKLİĞİ VE TARAFSIZLIĞI MESELESİ\*

*Prof. Dr. Zeki HAFIZOĞULLARI\*\*  
Ahmet Arif TARAĞCIOĞLU\*\*\**

## GİRİŞ

“Yazılı basın” yanında “sözlü basın” ve “Görsel basın”, açıkçası radyo-televizyon işletmeciliği ve yayıncılığı çağımızda tasavvurların ötesinde önem kazanmıştır. Özellikle, radyo ve televizyon yayıncılığı, telekomünikasyon ve bilgi teknolojileri arasındaki teknolojik duvarların ortadan kalkması ile yeni teknolojiler, yeni iletişim ve yeni bilgi hizmetleri, özellikle “İnternet”in giderek yaygınlaşan bir kitle iletişim aracı olması, işi daha da çok karışıklaştırmış, bilinen sorunlar yanında teknik, mali, idari ve hukuki birçok başka sorunu da yanında getirmiştir.

“Hür basın, yayın ve haberleşme”, liberal-demokratik hukuk düzenlerinin “olmazsa olmaz” bir şartıdır. Gerçekten, bugün, “halkın iradesine” dayanan liberal-demokratik düzenlerde, “egemen siyasal iradenin” serbestçe oluşmasını sağlamada; yerel, ulusal ve evrensel kültürü yaymada; kitlelere bilimin verilerini ulaştırmada; onları bir uygarlık değeri olan etik, estetik ölçüler içerisinde eğitme, öğretme ve eğlendirmede; bireylere kişi, vatandaş olma bilinci ile birlikte “dünya insanı olma” bilincini kazandırmada “hür haberciliği”, “doğru haberciliği” ve “çoksesli haberciliği” hakim kılmak bir zorunluluk olmuştur.

Anayasamız, 2. maddesinde, ülkemizin hukuk düzeninin “demokratik, laik, sosyal bir hukuk devleti” düzeni olduğunu, değiş-

\* Ayrıca TRT Aylık Dergisinde Basılmıştır.

\*\* TRT Yönetim Kurulu Üyesi.

\*\*\* TRT Bilgi İşlem Dairesi Başkanı.

mez bir biçimde, açıkça ilan etmiştir. Öte yandan, “anayasal hükümler” olarak bir “içhukuk hükmü” halini almış bulunan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarına, tek veya toplu olarak tekelsiz öğrenme, öğretme, bilgilenme, düşünce inanç ve kanaatlerini açıklama, yayma, doğru haber alma, “Devlet sırrı” olmamak kaydıyla, “devletin organlarının icraatlarını” öğrenmek, değerlendirmek, eleştirmek ve bu suretle kamuoyu oluşturarak genel ve yerel siyasi organları, idareleri dolaylı yoldan denetlemek, gütmek, uyarmak, hukuka uygun icraatların yapılıp yapılmadığı konusunda halkı bilgilendirmek, vs. “insan temel hakkını” tanımıştır.

İmzacı Devletler, söz konusu bu hakları vatandaşlarına eksiksiz tanımak zorundadırlar.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin hükümlerinin Anayasaya aykırılığı ileri sürülemez.

Bu demektir ki, Anayasa ve Avrupa İnsan Hakları sözleşmesi birlikte ayrılmaz bir bütünü oluşturmaktadır. Böyle olunca, basın, yayın ve haberleşme hürriyeti veya kişilerin tek veya örgütlü olarak sahip oldukları öğrenme, öğretme ve haber alma temel hakkı belirtilen bu düzenlemeye uygun olmak zorundadır.

Basın, yayın ve haberleşme hürriyetinin bir “tezahürü” de “radyo-televizyon yayıncılığı” olmaktadır. Anayasamız, “kişinin hakları ve ödevleri” arasında yer alan “basın hürriyetine” ilişkin hükümlerden ayrı olarak, 26. maddede konulan ilke doğrultusunda, radyo-televizyon yayıncılığını ve haber ajanslarını 133. maddesinde düzenlemiştir. Gerçekten, Anayasa, 26. maddesinde “bu fıkra hükmü radyo, televizyon, sinema veya benzeri yollarla yapılan yayınların izin sistemine bağlanmasına engel değildir” demektedir. O halde, Anayasa, 133. maddesinde radyo-televizyon yayıncılığını “izin” sistemine bağlamış bulunmaktadır. Kuşkusuz, bu tür bir düzenlemeden çıkan sonuç, hukuk düzenimizde, düşünceyi bir açıklama ve yayma aracı olarak radyo-televizyon yayıncılığı ilkelerinin, “basın hürriyeti” ilkelerinden farklı olduğudur.

Burada, incelememizin konusu, radyo-televizyon yayıncılığında, sadece Devletin kamu tarafından doğrudan finanse edilen ve kamu temsilcileri tarafından denetlenen radyo-televizyon yayıncılığıdır. Ancak, yeri geldikçe, ilgisi ölçüsünde, Devletin özel radyo-televizyon yayıncılığına da yer verilecektir.

## I. Ülkemizde Radyo-Televizyon Yayıncılığının Esasları

Ülkemizde radyo ve televizyon yayıncılığının esasları, Anayasanın 133. maddesinde ve 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanunda düzenlenmiştir. 2954 sayılı Türkiye Radyo-Televizyon Kanunu, genelde özeli ifade etmektedir.

### I. Anayasanın Koyduğu Esaslar

Hukuk düzenimizde, her çeşit hakkın ve hürriyetin sınırı, Anayasanın, 1., 2., ve 3. maddelerinde yer almış olan “cumhuriyetçilik”, “demokratiklik” ve “millilik” ilkeleridir. Anayasamız, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, haklar ve hürriyetlerin kullanımının “mutlak” olmadığını, tüm haklar ve hürriyetlerin kısıtlanabilir olduğunu kabul etmiştir. Böyle olunca, ülkemizde, radyo-televizyon yayıncılığı, Anayasanın 1., 2., ve 3. maddeleri hükmüne aykırı olarak örgünleşemez, yani kurumlaşamaz, mal ve hizmet üretiminde ve yayın faaliyetinde bulunamaz.

Anayasamız, radyo-televizyon yayıncılığını, basın hürriyetinden farklı olarak, “kişinin hakları ve ödevleri” arasında yer vermemiş, her nedense, “Yürütme erki” içinde “İdarenin” bir unsuru saymış, ancak “merkezi idarenin dışında tutarak, 133. maddesinde, kendine özgü bir “yerinden yönetim” biçiminde düzenlemiştir.

İleriki yıllarda, ülkemizde, bir düzenlemeye dayanmayan özel radyo-televizyon yayıncılığının başlaması sıkıntıları da birlikte getirmiştir. Bu bağlamda olmak üzere, Anayasanın 133. maddesi 8.7.1993-3913/1 Sk. ile değiştirilmiş, böylece, radyo ve televizyon işletmeciliği ve yayıncılığında, “radyo-televizyon yayıncılığı tekel” kırılmış, bu tür yayıncılık yanında, aynı anayasal konumda, “özel radyo-televizyon yayıncılığına” da yer verilmiştir.

Gerçekten, Anayasa, yapılan bu değişikliklerle, gerekleri birbirinden farklı bu iki çeşit radyo-televizyon yayıncılığını, yürütme erki içerisinde ama merkezi idare dışında “F. Radyo ve Televizyon İdaresi ve kamuyla ilişkili haber ajansları” başlığı altında öngörmüş ve bunların “kanunla” düzenlenmesini emretmiştir. Bu durumda, gerek Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu, gerekse özel radyo-televizyon kuruluşları, Devletin yürütme erki içinde yer alan Devletin radyo-televizyon kuruluşlarıdır. Kuşkusuz, bunların ortak temel niteliği, “kamusallıkları” olmaktadır. Bu demektir ki, Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu ne kadar kamusal nitelikteyse, Dev-

letin özel radyo-televizyon kurumları da, o kadar kamusal niteliktedir.

Ancak, Anayasa, ortak bu genel ilke yanında, 133. maddesinin 2. fıkrasında, Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumuna vazgeçilmez bazı ek nitelikler izafe etmiştir. Gerçekten, Anayasa, "Devletçe kamu tüzel kişiliği olarak kurulan tek radyo televizyon kurumu"nun "özerkliği ve yayınlarının tarafsızlığı esastır" hükmüne yer vermiş, böylece, Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumunun, özerk ve yayınlarında tarafsız bir kamu tüzel kişisi olmasını emretmiştir.

Anayasanın, 133. maddesinde, kamu radyo-televizyon yayıncılığını düzenleyen bu buyruğu, kanun koyucu tarafından, yeni bir düzenleme olan 3984 sayılı Kanun çıkarılarak yerine getirilmeye çalışılmıştır. Öte yanda, zaten yürürlükte bulunan 2954 sayılı Kanununda ise hiç bir değişiklik bugüne kadar yapılmamıştır.

## **2. 3984 Sayılı Kanun, Yayın Esasları, Frekans Tahsisi, Üst Örgütlenme, Özel Radyo ve Televizyon Kuruluşları**

Radyo ve Televizyonların Kurulması Hakkında Kanun, Devletin resmi ve özel radyo ve televizyon yayınları arasında bir fark gözetmeksizin, amacının, "radyo ve televizyon yayınlarını düzenlemek", "Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun" kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin esas ve usulleri belirlemek" olduğunu belirtmiştir. Kanun, 5. maddesinde, "Radyo ve televizyon faaliyetlerini düzenlemek amacıyla özerk ve tarafsız bir kamu tüzel kişiliği niteliğinde Radyo ve Televizyon Üst Kurulu kurulmuştur" diyerek tüm radyo ve televizyon kuruluşlarını, "kamu tüzel kişiliğine" haiz, "özerk" ve "tarafsız" bir kuruluşun yönetimi altına vermiştir.

Kanun, Devletin tüm yayın kuruluşlarının, uymak zorunda oldukları ilkeleri (m. 4 vd.) ve bu ilkelere uymayanların çarptırılacağı müeyyideleri (m. 33 vd.) düzenlemiştir.

Kanun, Üst Kurulun görev ve yetkileri yanında, kanal ve frekans bandı tahsisini, yayınların düzenlenmesini (m. 16 vd.) ve reklamları (m. 19 vd.), özel radyo ve televizyon kuruluşlarının yapısını (m. 29 vd.) düzenlemiştir.

Anayasa, "radyo ve televizyon istasyonları kurmak ve işletmek kanunla düzenlenecek şartlar çerçevesinde serbesttir" diyerek bir yandan, "anten hakkının" gereğini yerine getirmiş, böylece Devle-

tin özel televizyonlarının kurulmasını sağlayacak olan kanuni düzenlemenin yapılmasını emretmiş, tabii bunun sonucu olarak 3984 sayılı Kanun çıkarılmış, öte yandan ise TRT kurumuna, varlığı itibariyle, anayasal bir özerk kurum niteliği kazandırmış ancak bu anayasal kurumun 3984 sayılı Kanundan ayrı bir kanunla, anayasa değişikliğinden çok daha önce 11.11.1983 tarihinde kabul edilen 2954 sayılı Kanunla kurulması ve işlemesi temin edilmiştir. Bu demektir ki, Türk Radyo-Televizyon Yayıncılığında, TRT'nin, kamu tarafından finanse edilen bir yayın kuruluşu olması yanında bir anayasa kurumu olma niteliği de bulunmaktadır. Kuşkusuz, belirtilen bu temel nitelik, ayrıca, gerek kanun, gerekse idari uygulama bakımında, TRT ve RTÜK arasındaki ilişkilerin sınırlarını da belirlemektedir.

TRT, tüm diğer radyo televizyon kuruluşlarına eşit olarak, 3984 sayılı Kanunun yayın ilkelerine uygun yayın yapmak zorundadır. Bu durumda, 3984 sayılı Kanun, yayın ilkeleri yönünden, 2954 sayılı Kanun karşısında "genel kanun" konumundadır. 3984 sayılı Kanun kanal ve frekans tahsisinde (m. 17) TRT'ye ayrıcalık tanımış, ancak ayrıcalığın karşılığı bir yükümlülük de getirmiştir. Yükümlülük, kanal sayısının üçten, frekans bandı sayısının dörtten az olmaması, bu kanallardan birinden de TBMM faaliyetlerinin yansıtılmasıdır.

Böylece, TRT bakımından uyulması zorunlu iki temel standart ortaya çıkmış bulunmaktadır.

Bir kere, TRT, kamu tarafından finanse edilen bir yayın kuruluşu olmanın da ötesinde, anayasal bir kurumdur. Niteliği, kamu tüzel kişiliği, özerkliği ve yayınlarında tarafsızlığıdır. Bu temel nitelik, 2954 sayılı Kanunla kurulmuş bulunan TRT'nin, sadece RTÜK karşısında değil, aynı zamanda Hükümet karşısında, yerinin ne olduğunu tartışılır kılmaktadır.

Öte yandan, TRT, yükümlülükleri nedeniyle ayrıcalıklı bir yayın kuruluşudur. Öyleyse, TRT'nin mali, idari, teknik, vs. yapısı, yükümlülüklerini gerçekleştirmeye uygun olmalıdır.

## **II. Kamu Tüzel Kişiliği, Özerklik ve Yayınlarında Tarafsızlık**

Yukarıda belirtildiği üzere, Anayasanın emri olarak, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumunun temel nitelikleri, kamu tüzel kişisi

olmak, özerk olmak ve yayınlarında tarafsız olmaktır. O halde, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumunun yasal temellerinin bir resmi çekilmek isteniyorsa, yapılacak ilk şey, “kamu tüzel kişiliği”, “özerklik” ve “yayınlarında tarafsızlık” kavramlarını incelemektir. Bu kavramlar, tabiri caizse, anayasal mihenk taşlarıdır. Böyle olunca, pek tabiidir ki, 2954 sayılı Kanundan hareket ederek, söz konusu anayasal ilkeleri açıklamak mümkün olmamaktadır. 2954 sayılı Kanun, 8. maddesinde, Anayasanın 133. maddesinde yer alan ilkeleri kendi tekeli mantığı içerisinde tekrar etmiş, ama bunların anlamı, kapsamı ve sınırları konusunda bir tanım vermemiştir.

Bu durum karşısında, bir yandan, Anayasada yer alan ilkelerin anlam, kapsam ve sınırlarını belirlemek sorunu ortaya çıkarken, öte yandan da 2954 sayılı Kanunun hükümlerinin söz konusu ilkeleri sağlayıp sağlamadığı sorunu ortaya çıkmaktadır.

Burada, önce, kamu tüzel kişiliği, özerklik ve yayınlarında tarafsızlık ilkelerinin anlamı, kapsamı ve sınırları tartışılacaktır. Tartışmada hareket noktası, Anayasa suskun kaldığına göre, 2954 sayılı kanun değil, zorunlu olarak Anayasanın sistemi, hukukun ve idare hukukunun temel esaslarıdır.

#### *a. Kamu Tüzel Kişiliği*

TRT, gerek Anayasada, gerekse kanununda bir “kamu tüzel kişisi” olarak modellenmiştir. Ancak, söz konusu düzenleme yapılırken, her nedense, diğer ulusların radyo-televizyon yayıncılığı pek fazla irdelenmemiş, hatta alanlarında çok iyi modeller oluşturmasına rağmen “Merkez Bankası” ve “Anadolu Ajansı” modellerine de itibar edilmemiştir.

Kamu tüzel kişisi olmak demek, idarenin bir organının veya kurumunun, genel idarenin dışında, “hak ve fiil ehliyetine” sahip olması, yani hukukun “bir süjesi” olması demektir.

Gerçekten, hukuk düzenimiz, gerçek kişi yanında, tüzel kişiyi de hukukun süjesi saymaktadır. Kamu tüzel kişisi söz konusu olduğunda, tüzel kişilik “kanundan” doğmaktadır. Kanun, kendisinin vücut verdiği idarenin bir organına veya kurumuna, kişi olmakta zorunlu olan “hak ve fiil ehliyeti” bahşetmektedir. Bu niteliğinden ötürü, kamu tüzel kişisi, “idari vesayat ilişkisi” dışında, “işlemlerinde” genel idareden tamamen bağımsızdır.

TRT, bir kamu tüzel kişisi olarak, 2954 sayılı kanununda belirttiği üzere (m.8/2), “kamu iktisadi kuruluşları” arasında yer almaktadır. TRT'nin harcamaları ve harcamalarının denetlenmesi usulü onun hukuk düzeninde yerini belirlemektedir. Gerçekten, TRT, “Hükümetlerin Genel Bütçesinin” dışındadır, 2886 sayılı Devet İhale Kanununa, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununa, vs. tabi değildir. TRT'nin harcama ve harcamalarının denetlenmesi kamu iktisadi kuruluşlarının harcama ve harcamalarını denetlenmesi usul ve esaslarına tabidir. Zaten “idarede kanunilik” ilkesinin gereği olarak, Kanun, “kanundaki özel hükümler dışında kalan konularda kurum hakkında kamu iktisadi kuruluşlarına uygulanan genel hükümler uygulanır” diyerek, TRT kamu tüzel kişisinin bir kamu iktisadi kuruluşu olduğunu açıkça kabul etmiş bulunmaktadır.

Görüldüğü üzere, TRT Anayasadan gelen “kamu tüzel kişiliği yanında, kanundan gelen “kamu iktisadi kuruluşu” olma niteliğini taşımaktadır. Bu niteliğinden ötürüdür ki, kaynakları kanunla belirlenen TRT, kamu iktisadi kuruluşlarının tabi olduğu “mali” ve “idari” usul ve esaslara bağlı olmaktadır. TRT'nin kamu iktisadi kuruluşu dışında kalan bir yapıda tezahürü düşünülebilir. Bazıları böyle düşünmektedir. *Ancak, bu düşünce tutarlı değildir, çünkü TRT bir kamu tüzel kişisi olarak ya “genel bütçenin” içinde olacak, dolayısıyla bütçe mevzuatına, Devlet İhale Kanununa, Muhasebe-i Umumiye Kanununa vs. tabi olacaktır, ya da kanundan doğan kaynaklarını söz konusu mevzuatlar dışında kalarak kullanacaktır, bu durumda da zorunlu olarak kamu iktisadi kuruluşu hukuki kalıbı içine oturtulabilecektir. Bu konuda, maalesef, üçüncü bir sistem halen icat edilmiş değildir.*

#### *b. Özerklik*

Kamu tüzel kişiliğine sahip, kamu iktisadi kuruluşu hukuki kalıbında biçimlenmiş TRT, “özerk” bir kuruluştur. Özerkliğini, TRT, Anayasadan almaktadır. Buna karşılık, bazılarının, halen “anayasal bazda” TRT'nin özerk olmadığını ileri sürmelerini anlamak kolay değildir.

Özerklik, kamu tüzel kişisinin “işlevi” ile bağlantılı olarak çok çeşitli biçimlerde tezahür edebilir. TRT'nin anayasal işlevi “tarafsız yayın” yapmaktır. Öyleyse, tarafsız radyo-televizyon yayını yapmak, TRT'nin özerkliğinin içeriğini belirlemekte, kapsam ve sınır-

larını göstermektedir. Böyle olunca, TRT'nin Anayasanın emrettiği işlevini yerine getirebilmesi, ancak kurumun tam bir mali, idari serbestliğe ve işlevine uygun bir örgünleşmeye sahip olması halinde mümkündür.

Bu demektir ki, artık, tartışılacak konu, TRT'nin özerk olup olmadığı konusu değildir. 2954 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon Kanunu hükümlerinin, "özerklik değerini" sağlayıp sağlamadığı konusudur.

Bizce, 2954 sayılı Kanun, Anayasanın emrettiği özerklik değerini sağlamamaktadır. Anayasa, TRT Kurumunu "yürütme" içinde düzenlemiştir. Bundan ötürü, Hükümet ve TRT arasında hukuki bir bağın bulunması zorunludur. Kanun, bu ihtiyacı, "Türkiye Radyo Televizyon Kurumu Hükümet ile ilişkilerini Başbakan aracılığıyla yürütür" diyen madde hükmü (m.8/son) ile karşılamaya çalışmıştır.

Bu madde hükmü, Hükümet ile TRT arasında "idari vesayet" ilişkisine işaret etmektedir. Ancak, idari vesayetın kapsam ve sınırını, "Kamu tüzel kişisi" ve "Kamu iktisadi kuruluşu" olma niteliği yanında, "Özerk" idare olma niteliği de belirlemektedir.

Gerçekten, TRT'nin Kamu tüzel kişisi ve Kamu iktisadi kuruluşu olmak yanında özerk bir idare olması, sadece, onun hükümetle olan "idari vesayet" ilişkisinin kapsamı ve sınırlarını belirlemekle kalmamakta, aynı zamanda organlarının teşkilini, faaliyetlerinin denetimini ve kurumun idari- teknik yapısını da belirlemektedir. Bu açıdan bakıldığında, başka bir araştırmanın konusu olmakla birlikte, 2954 sayılı Kanun, belirtilen anayasal standartlara uzak bulunmaktadır.

### *c. Yayınlarının tarafsızlığı*

Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumunun Anayasadan ve Anayasanın emri esas olmak üzere çıkarılan Kanundan doğan, işi, işlevi/faaliyeti, Radyo ve televizyon yayınları yapmaktır.

Ayırımızsız tüm Kamu tüzel kişileri "kanun önünde eşitlik" ilkesine uymaya zorunludur. Bir Kamu tüzel kişisi olarak TRT, elbette, tüm eylem ve işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun bir biçimde davranmak zorundadır. Ancak, Anayasa, bu yükümlülük yanında, Kamu tüzel kişisi olan TRT'ye, ayrıca "yayınlarının tarafsızlığı esastır" yükümlülüğünü getirmiştir.



TRT'nin yayınlarının tarafsız olması demek, yayınlarında, idari vesayeti altında olduğu Hükümet de dahil, hiç kimseden emir alınması, toplumsal, siyasi, etik, inançsal, vs. hiçbir kurum ve kuruluşun yanında yer almaması ve sadece Türk Hukuk düzeninin temel ilkelerine ve "mesleğin evrensel kurallarına" uygun bir yayıncılık faaliyetinde bulunması demektir.

TRT'nin böyle bir faaliyeti yürütmesi, ancak kaynaklarının "kanun" ile belirlenmesi ve yeterli olması halinde mümkündür. Bu-öyle olunca, "*Hükümetlerin bütçesine*" muhtaç kılınan bir TRT, yayınlarında tarafsız olamaz.

Öte yandan, tarafsız yayıncılık, tüm harcamaların kamusal usullerle denetlenmesini de zorunlu kılmaktadır.

### **III. Radyo-Televizyon Yayıncılığında Sistemler, Kamu Radyo-Televizyon Yayıncılığı**

Ülkeler, radyo-televizyon yayıncılığını, kendi ihtiyaçlarına göre biçimlendirmektedirler. Gerçekten, ülkelerin toplumsal, siyasi, hukuki yapıları, radyo-televizyon yayıncılığının farklı biçimlerde örgünleşmesine yol açmaktadır. Bundan ötürüdür ki, bir tek tip radyo-televizyon yayıncılığından değil, birçok tip radyo-televizyon yayıncılığından söz edilebilmektedir.

Öte yandan Liberal-demokratik ülkelerde, İsviçre, Avusturya ve İrlanda hariç, 1980 yılının ikinci yarısında kamu kaynaklarında finanse edilen radyo-televizyon yayıncılığı yanında, ayrıca özel radyo-televizyon yayıncılığının ortaya çıkmış olması, yayın ve işletme teknolojilerinde meydana gelen önemli yenilikler, radyo-televizyon yayıncılığının klasik anlayışını ve teşkilatlanma biçimlerini büyük ölçüde tartışılır kılmış, yeni anlayışlar, yeni teşkilatlanma biçimlerini zorlamaya başlamıştır.

Bu durum, en başta, mevcut düşünceleri ve sistemleri tartışmayı, yeni örgütlenme arayışlarını ve bünyesel yenilenme sorunlarını gündeme getirmiştir. Özellikle kamu radyo-televizyon kuruluşları yanında, genelde "kamu yayıncılığı" yapan özel radyo-televizyon kurumlarının ortaya çıkmış olması bu alandaki teknik, ekonomik, toplumsal, hukuki sorunları alabildiğine artırmıştır.

Yeni sorunların kısa zamanda çözülmesi herhalde mümkün değildir. Basının sorunlarının çözülmesi çok uzun zaman almıştır.

Hatta, bugün bile, basının önemli sorunları bulunmaktadır. "Tek sesli" Radyo-televizyon yayıncılığı eskidir ve elbette bu konuda bazı kurallar oluşmuştur. Ancak, iletişim kavramlarında ve teknolojilerinde ortaya çıkan değişiklikler, "çok sesli" radyo-televizyon yayıncılığının ortaya çıkması yeni birçok sorunu birlikte getirmiştir. Bugün sorunların çözümünde işimize yarayabilecek önemli bilgilere sahip bulunuyoruz. Gerçekten tek sesli radyo-televizyon yayıncılığının kazanılmış deneyimleri yanında, Basın konusunda edinilmiş bulunan deneyimler de, ya doğrudan ya da kıyas yoluyla sorunların çözümünde bize yardımcı olacaktır.

Burada kamu radyo-televizyon yayıncılığının birkaç örgünleşme modeli üzerinde durulacak ve bu incelemeden Türkiye Radyo Televizyon Kurumunun yeniden yapılanması konusunda "ibdidai" bilgiler elde edilmeye çalışılacaktır.

*1. Kamu radyo-televizyon yayıncılığının "özel hukuk tüzel kişisi" olarak örgünleşmesi*

Kamu radyo-televizyon yayıncılığı faaliyeti, "özel hukuk tüzel kişisi" hukuki kalıbı içerisinde biçimlenebilir. Modelin örnekleri, İngiltere, İtalya vs. olmaktadır. Gerçekten, bu ülkelerde, kamu radyo-televizyon kuruluşu tamamen ticaret hukuku hükümlerine tabi olmakta, ancak Hükümetle olan ilişkileri bir "idari imtiyaz sözleşmesi" ile sağlanmış bulunmaktadır.

Tabii, bu modelde, kuruluşu ve işleyişi düzenleyen kurallar, tamamen özel hukuk kurallarıdır. Ancak kuruluşun karar, yönetim ve denetim organlarını oluşturma usul ve esasları idari imtiyaz sözleşmesiyle kamusal esaslara bağlanmıştır.

Bu tür bir kamu yayın kuruluşu modeline, farklı tarafları olmakla birlikte, Ülkemizde de rastlanmaktadır. Anadolu Ajansı, bir çeşit "kamu yayın organı" olmasına rağmen, "özel hukuk tüzel kişisi"dir. Gerçekten, Anadolu Ajansı, anonim şirkettir. Şirket, kurulduğu tarihten bu yana, ulusumuza değerine paha biçilmez kamusal hizmetler sunmuştur ve hala aynı hukuki yapı içerisinde bu hizmetlerini sunmaya devam etmektedir.

Burada, bu yapıyla ilgili bir konuya değinmeden geçmek, haksızlık olur. Türkiye Cumhuriyeti Devletinin kuruluş yıllarında bir çok kamu faaliyeti özel hukuk tüzel kişisi olarak örgütlenmiştir. Bunların en önemlilerinden birisi, Türkiye Cumhuriyeti Merkez

Bankası'dır. Merkez Bankası'nın anonim şirket olarak oluştuğu bir ülkede, kamu radyo-televizyon yayıncılığının bir "anonim şirket" olarak kurumlaştırılması her halde imkansız değildir.

### *2. Kamu radyo-televizyon yayıncılığının "kamu tüzel kişisi" olarak örgünleşmesi*

Kamu radyo-televizyon yayıncılığı, ülkemizde, "kamu tüzel kişisi" hukuki kalıbı içinde biçimlenmiştir. Bundan ötürüdür ki, radyo-televizyon kurumu, kendi iç düzenini oluşturmada ve üçüncü kişilerle ilişkilerinde salt kamu hukuku kurallarına tabi bulunmaktadır.

Ancak, kamu hukuku tüzel kişileri, işlevlerine göre farklı hukuki yapılar arz etmektedirler. Bundan ötürüdür ki, kamu radyo-televizyon yayıncılığı, ayrıca "kamu iktisadi kuruluşu" hukuki kalıbı içerisinde biçimlendirilmiştir. Bu modeli vurgulayan temel özellik, özel hukuk hükümlerine tabi olmamak, tümünden kamu hukuku kurallarına tabi olmak, ancak genel idarenin tabi olduğu, ör. Bütçe Kanunu, Devlet İhale Kanunu, Muhasebe-i Umumiye Kanunu, vs. hükümleri dışında kalmaktır. Kurum, kamu iktisadi kuruluşu olarak, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun denetimine tabi kılınmıştır.

Bu tür örgünleşmede en önemli mesele, "yayın tarafsızlığının" sağlanmasıdır. Bunun için bulunmuş olan yol kurumun "özerk" kılınması olmuştur. Gerçekten, özerklik, yayın tarafsızlığını sağlamanın bir "cihazı" olarak düşünülmüştür.

### *3. Kamu radyo-televizyon yayıncılığının bir bakanlığın bir genel müdürlüğü olarak örgünleştirilmesi*

Kamu radyo-televizyon yayıncılığı "genel idare" içerisinde örgünleştirilebilir. Bu halde kamu radyo-televizyon yayıncılığı genel idarenin bir dairesi tarafından yürütülür ve daire faaliyetlerinde genel idarenin kurallarına tabiidir.

Radyo-televizyon yayıncılığı, totaliter devlet düzenlerinde genel olarak bu biçimde düzenlenmiştir. Totaliter devlet düzenlerinde radyo-televizyon yayıncılığını vurgulayan özellik, siyasi iktidarın sesi olma anlamında tek seslilik. Bu yapılarda birçok kanaldan yayın yapılması bu niteliği bozmamaktadır.

Ülkemizde radyo-televizyon yayıncılığı uzun süre siyasi iktidarın sesi konumunda bulunmuş, uzun süre özerklik/tarafsızlık tartışmaları yapılmış ancak fiili durumun zorlamasıyla Anayasanın 133. maddesinde değişiklik yapılarak çok sesli radyo-televizyon yayıncılığına geçilmiştir.

#### 4. TRT Kurumunun yeniden yapılanması zorunluluğu

Kamu radyo-televizyon yayıncılığının düzenlenmesi, yukarıda da belirtildiği üzere, Anayasa, 2954 sayılı Türkiye Radyo-Televizyon Kanunu, 3093 sayılı Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu Gelirleri Kanunu ve 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kurulması Hakkında Kanun ile olmuştur.

TRT Kurumu, kanunun emri olarak veya kanuna dayalı olarak, yönetmelik ve genelge düzeyinde, ancak bu alanda uzmanlaşmış kimselerin uygulayabileceği çok geniş ve karmaşık bir mevzuat oluşturmuştur.

2954 sayılı Kanun, bir yandan Kurumu Başbakanlıkla ilişkilendirmiş (m.8/son), öte yandan bu kanunda hüküm bulunmayan halde KİT mevzuatının uygulanacağını belirtmiştir. Bu durum, TRT mevzuatını daha anlaşılabilir ve karmaşık kılmıştır.

2954 sayılı Kanun, 1983 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte Anayasanın 133. maddesi radyo-televizyon yayıncılığında "tekelci kamu radyo-televizyon yayıncılığı esasını" benimsiyordu. Zaten o tarihlerde ülkede Anayasanın kaldırılan/değiştirilen 133. maddesine dayalı olarak çıkarılmış bulunan ve 2954 sayılı Kanunla kurulmuş olan Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu bulunuyordu. Anayasanın 133. maddesi değiştirilmiş/kaldırılmış, bu madde hükmünün emri olarak ancak birçok yönüyle emri sağlamayan 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun çıkarılmış, zaten mevcut olan 2954 sayılı kanunda uygun değişiklikler yapılamamış, dolayısıyla Anayasanın 133/2. maddesinin koyduğu temel ilkeler sağlanamamıştır. Bu çelişki, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumunun yeni anayasal yapıya uyum sağlamaması sonucunu doğurmuş; ancak her nedense bunun pek farkına varılmamış ve sonuçta kurum, bugüne dek kamu özel kişiliği, özerklik ve yayınlarında tarafsızlık ilkeleri esas olmak üzere mevzuatını yenileyememiş, dolayısıyla yönetim bakımından hantallaşmış, yatırımlarını gerçekleştirememiş, teknik ilerlemesini sağlayamamış, kamu radyo-televizyon yayıncılığı yapmak olan işlevini yerine getirmede başarısız olma tehlikesiyle karşı karşıya kalmıştır.

Bu durum, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumunun yeniden yapılanması mecburiyetini ortaya çıkarmıştır. Ancak, eskisinden çok iyi olmakla birlikte, Anayasanın koyduğu yeni düzen karşısında, sorunun çözümünde çok fazla bir seçenek bulunmamaktadır. Gerçekten, ya Anayasanın 26, 133. maddeleri değiştirilerek tamamen yeni bir mevzuat oluşturulabilir, ya da Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu mevzuatı, Anayasanın 133. maddesinin koyduğu uyulması zorunlu ilkelerle uyumlu hale getirilerek yeniden yapılanma düşünülebilir. Pek tabii, bunlar mümkün olmadığı takdirde, son olarak, kurum, kaldırılması ve/veya değiştirilmesi kendi organlarının iktidarında bulunan mevzuatı yeni bir bakış açısı altında işleyerek bünyesinde kısmi bir iyileştirme sağlayabilir.

Burada bu hususlara ilişkin kısa bazı değerlendirmeler yapılacaktır.

#### *4.1. Anayasanın 26. ve 133. maddesinin değiştirilerek radyo-televizyon yayıncılığını basın hürriyetinin kendine özgü bir kategorisi olarak algılanması*

Radyo-televizyon yayıncılığı basın hürriyetinin kendine özgü bir kategorisi olarak düşünülebilir. Bu halde radyo-televizyon yayıncılığı, basın hürriyeti içerisinde yer alır, dolayısıyla basının tabii olduğu temel kurallara tabi olur.

Basın hürriyeti, Anayasada kişinin temel hakkıdır. Eleştirilere rağmen, Basın Kanunları, uygar toplumların belli bir deneyimini ifade etmektedir. Bundan ötürü, radyo-televizyon yayıncılığını düzenleyen mevzuat, basın mevzuatının organik bir parçasını oluşturmalı, genelde özel olarak onun içinde yer almalıdır. Böyle olunca, en başta Anayasanın 133. maddesi kaldırılmalı ve 26. maddesi söz konusu hususu sağlayacak bir biçimde değiştirilmelidir.

Ancak, anayasayı değiştirmek, kolay bir iş değildir. Ayrıca, bugün, ülkemizde, radyo-televizyon yayıncılığını “yürütme erki” dışında düşünmeye hazırlıklı olduğumuzu söylemek imkanına da sahip değiliz. Dileriz, “anten hakkı”, ileride temel haklar ve hürriyetler arasında yer alsın.

#### *4.2. Anayasanın 133. maddesinin koyduğu ilkeler gözönüne alınarak 2954 sayılı Kanununun ve diğer ilgili mevzuatın bu ilkeleri sağlayacak bir biçimde değiştirilmesi ve bu suretle kurumun yeniden yapılandırılması*

Anayasa TRT'nin anayasal temel esaslarını göstermiştir. TRT, kamu tüzel kişisidir, özerktir ve yayınlarında tarafsızdır.

Bu durumda, anayasal bazda, TRT'nin hala özerk olmadığını, yayınlarında tarafsız olmadığını ileri sürmek bir saçmalaktır. Anayasa özerkliği tanımlamamıştır. Özerkliği tanımlayan bir kanun hükmüne de rastlamış değiliz. Anayasa Mahkemesi "vericiler" ile ilgili olarak bir karar vermiş, kararında vericilerin tekrar TRT'ye dönmelerini TRT'nin özerkliği ile açıklamıştır. Anayasa Mahkemesinin söz konusu kararında özerkliğin doğru, düzgün, anlaşılabilir bir biçimde açıklandığını söylemek oldukça zordur. Bugün TRT, yayınlarını uydu üzerinden gerçekleştirmektedir. Anayasa Mahkemesinin kararı doğruysa, aynı düzenin uydu yayın sistemlerinde de sağlanması, yani uydu yayınında, üzerinden yayın yapılan uyduların da aynen vericiler gibi TRT'ye devredilmesi gerekmektedir. Bu mümkün değildir. O halde, bu kesitte, Anayasa Mahkemesinin yaptığı özerklik tanımı da özerkliğin ne olduğunu açıklayamamaktadır.

İdarelerin özerkliği kavramı üniversitelerle ilgili olarak çok tartışılmıştır. Üniversite mevzuatında da özerkliğin bir tanımı bulunmamaktadır. Öyleyse, yapılması gereken ilk iş, Anayasanın özellikle TRT ve Üniversiteler için kullandığı kalıbın, yani özerkliğin, bugünkü kesitte ne anlama geldiğini ve muhtevasının neden ibaret bulunduğunu ortaya koymaktır. Bunu yaparken, özünde bir olmakla birlikte, Üniversite özerkliği ile TRT'nin özerkliğini birbirine karıştırmamak gerekmektedir, çünkü TRT, kanunu gereği bir "kamu iktisadi kuruluşu" konumundadır, dolayısıyla üniversitelerle örtüşmemektedir. Ancak, bu özellik gözardı edilmiş, TRT'nin özerkliği üniversite özerkliğine benzetilmek istenmiştir. Unutmamak gerekir ki, dünyanın hiçbir yerinde, radyo-televizyon kuruluşları, üniversite kuruluşları değildirler. Böyle olunca, TRT'nin üniversite kavramı içerisinde düşünülmesi ve böyle örgünleştirilmeye kalkışılması eşyanın tabiatına aykırı bulunmaktadır.

Bu durumda, en başta, yürütme erki içerisinde "idari vesayat" kavramı ile bağlantılı olarak, TRT'nin özerkliğinin ne olduğunun veya ne olmadığını tartışmaya açılması gerekmektedir. Tartışma sonunda en azından çoğunluğun üzerinde uyuştugu bir "temel kavram", yani her çeşit değerlendirmelerde kullanılacak bir "mizan", bir "ölçü", bir "kriter" elde edilmelidir. Kanun bazındaki tüm TRT mevzuatı, elde edilmiş olan bu temel kavram esas olmak üzere, tek tek, müferit her bir müesseseye ve hükme inilerek değerlendirilmeli, böylece, kanun bazında, TRT mevzuatı Anayasaya uygun bir hale getirilmelidir. Kuşkusuz, böyle bir çalışma, köklü bir kanun değişikliğini, kanun bazında mevzuatın tümünden yenileştirilmesini zorunlu kılmaktadır.

Bugün, bugünkü kesitte Anayasa Mahkemesinin 1989 yılında vermiş olduğu bir iptal kararının yerine getirilmesi zımında hazırlanmış radyo-televizyon vericilerinin TRT'ye devriyle ilgili bir Kanun ve 2954 sayılı Kanunun bazı hükümlerini kaldıran ve değiştiren bir kanun TBMM'nin gündeminde bulunmaktadır. Mahiyeti kamuoyunda yeterince tartışılmamış bulunan söz konusu bu kanun tasarılarının Anayasanın koyduğu esasları sağladığını söylemek mümkün değildir. Demokratik bir ülkede (Ays. m. 2) kapalı kapılar ardında, “şeyhin kerameti kendinden menkul hesabı” bazı kişilere danışılarak kanun yapılmaz. Demokratik bir ülkede kanun tasarıları önce kamuoyunda tartışılır.

Öte yandan, Anayasa, TRT'yi işlevinde tarafsız kılmıştır. Özerklik yanında işlevde tarafsızlığın konulmasının herhalde bir anlamı bulunmaktadır. Üniversitelerin özerk olduğu söylenmiş ancak işlevinde tarafsız olduğu söylenmemiştir. Bu demektir ki, özerklik kavramı içerisinde ayrıca işlevde tarafsızlık yoktur, Anayasa işlevini yaparken TRT'nin tarafsız kalması ilkesini özellikle koymuştur. Öyleyse, en başta, Kanun önünde eşitlik ilkesi varken, ayrıca işlevde tarafsızlık ilkenin konulmuş olmasının nedenleri ve sonuçları açıklanmalıdır. Gerçekten, TRT'nin yayınlarında tarafsız olması ilkesi, böyle bir ilkenin yürürlükte bulunmadığı bir dönemde oluşturulmuş bulunan ve daha sonra açıklanmasında zorluk çekilen değişikliklere uğramış olan mevzuatı etkilememiştir. Hem öyle ki bu ilke esas olmak üzere, TRT mevzuatında yapılmış olan bir değişikliğe rastlanmamış, yani Anayasanın “mutlak emri” kanun koyucu tarafından halen yerine getirilmemiştir.

Görüldüğü üzere, TRT'nin anayasal nitelikleri, TRT'nin örgünleşme, yani kurumlaşma, teşkilatlanma biçimlerini de etkilemektedir. Ancak, TRT'nin anayasal niteliklerinin kamil anlamda mevzuatında ifadesini bulunduğunu söylemek mümkün değildir. Gerçekten, bugün, kamu tüzel kişiliğine haiz bir kamu iktisadi kuruluşu olarak özerk ve yayınlarında tarafsız bir TRT'nin, örgünleşme biçiminin nasıl olması, organları arasındaki ilişkilerin hangi esaslara uyması gerektiği vs. hususları yeterince işlenmiş bulunmaktadır.

TRT Genel Müdürlüğü, Anayasanın 133. maddesinde nitelikleri belirtilen bir TRT'nin, yani “yarının TRT'sini” oluşturmakta kararlıdır. Ancak, bu uğurda çaba ne olursa olsun, unutmamak gerekir ki, son sözü Hükümet ve TBMM söyleyecektir.

*4.3. Türkiye Radyo-Televizyon Kurumunun kendi imkanlarıyla mevzuatını yenilemeye ve bu suretle yeniden yapılanmaya çalışması*

TRT Genel Müdürlüğü, Anayasanın 133. maddesinde koyduğu ilkelerin bilincindedir. Ancak, TRT Genel Müdürlüğünün mevzuat oluşturmada imkanları kısır ve kısıtlıdır. TRT Genel Müdürlüğü, mevzuat olarak, sadece "yönetmelik" yapabilmektedir. Kuşkusuz, yönetmelikler, kanunlara uygun olacaktır.

Böyle olunca 1983'lerde kalan "tekelci zihniyetin ürünü" mevcut mevzuat kanun bazında türnden yenilenmedikçe, TRT Genel Müdürlüğünün mevzuat koyma yolunda yapabileceği pek fazla bir şey bulunmamaktadır.

### *5. Sonuç*

Radyo-televizyon yayıncılığının Anayasanın 1., 2., 3. maddelerde konulmuş bulunan temel ilkeleri sağlaması, TRT'nin ülkemizde radyo-televizyon yayıncılığında "dominant" rolü oynaması, dolayısıyla "demokratik bir kamuoyunun" oluşmasına, kitlelerin doğru bilgi almasına, etik, estetik değerlerinin gelişmesine vs. katkıda bulunması isteniyorsa, her şeyden önce, halkın bu isteklerin yerine getirilmesine ihtiyaç duyması gerekmektedir. Kuşkusuz, TRT Genel Müdürlüğünün çalışmaları, halka ulaşılmada katkıda bulunmaktadır.

Böyle olunca, halk kendisinin doğrudan finanse ettiği radyo-televizyon yayıncılığında esaslı bir yenileşmeye ihtiyaç duymadıkça ve TRT Kurumunun bu yenileşmenin çekirdeğini oluşturduğunu kabul etmedikçe, ülkemizde radyo-televizyon yayıncılığını, Anayasanın koyduğu esaslar doğrultusunda çağın gereklerine uygun bir düzeye getirmek mümkün değildir.