

# KAMU HİZMETİ İLKELERİ IŞIĞINDA ÖZEL RADYO-TELEVİZYON YAYINCILIĞININ DEĞERLENDİRİLMESİ

(AN EVALUATION ABOUT THE BROADCAST ACTIVITIES OF PRIVATE  
RADIO AND TELEVISIONS UNDER THE PRINCIPLES OF PUBLIC  
SERVICE)

Arş. Gör. Begüm İSBİR\*

## ÖZET

TRT'nin varlığını sürdürüyor olması, Türkiye'de kendine özgü bir yayıncılık anlayışının devam ettiğinin en açık göstergesidir. Bundan dolayı, Türkiye'deki yayıncılık sisteminin, "karma nitelikli" olduğu kolayca anlaşılacaktır.

Türkiye'deki yayıncılık faaliyetlerinin niteliğinin önemli olması kadar, özel radyo ve televizyonlar tarafından gerçekleştirilen faaliyetlerin "**virtüel kamu hizmeti**" olup olmadığı ve yayıncılık faaliyetlerinde "**kamu hizmeti ilkelerinin**" geçerli olup olmadığı, çalışmamızın kapsamında yer alacaktır.

**Anahtar Sözcükler:** Özel yayıncılık, kamu hizmeti, virtüel kamu hizmeti, iletişim, özel radyo-televizyonlar

## ABSTRACT

The existence of the state-owned Association of Turkish Radio and Television indicates explicitly that a *sui generis* broadcast system continues in Turkey. Therefore, the broadcast system in Turkey is obviously a public-private joint system.

As important as the nature of the broadcast activities in Turkey, whether the broadcast activities of private radio and televisions constitute "**virtual public service**"; whether "**the principles of the public service**" are applicable, going to constitute the scope of our paper.

**Key Words:** Private broadcast, public service, virtual public service, communication, private radio-televisions

---

\* Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Bilim Dalı Araştırma Görevlisi

## **GİRİŞ**

İletişimin günden güne geliştiği çağımızda görsel ve yazılı haberleşmeyi gerçekleştirmemize yarayan araçların da çeşitlilik kazandığını görmekteyiz. Bu araçlar kimi zaman gazete ve dergi gibi yazılı; kimi zaman da radyo, televizyon gibi işitsel ve görsel nitelikte olabilmektedir.

Devletlerin haberleşme politikalarında getirmek istedikleri değişiklikler en fazla kitle haberleşme araçlarında kendisini göstermiştir. Zira bu değişiklikler, kitleleri etkileyerek kamuoyu oluşturur. Ancak günümüzde devlet, iletişim politikalarında yavaş yavaş kendi sahasını küçültüp özel kişilere faaliyet alanı açmaya başlamıştır. Devlet eliyle yürütülen radyo-tv faaliyetleri, artık, özel kişiler tarafından kurulan radyo ve televizyonlar aracılığıyla da yürütülmektedir.

Türkiye’de 1993 yılında 1982 Anayasası’nın 133’üncü maddesinde yapılan Anayasa değişikliğiyle, özel radyo ve televizyonların kurulmasının önünü açan adım; 1994 yılında 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun’un kabul edilmesiyle somutlaşmıştır. Daha önceden yasal düzenlemeler olmadan faaliyet gösteren özel radyo ve televizyonlar ise bu şekilde yasal bir zemine kavuşmuş ve özel yayın faaliyeti hukuksallaşmıştır.

Çalışmamızda özel radyo-tv yayıncılık faaliyetleri, kamu hizmeti boyutu ile ele alınacak ve özellikle Anayasa, 3984 sayılı Kanun ve ilgili diğer kanuni düzenlemeler incelenecektir. Özel radyo ve televizyonların yürüttükleri yayıncılık faaliyetlerinin kamu hizmeti niteliği taşıyıp taşımadığı, bu niteliği taşıyorsa kamu hizmetini türünün ne olduğu da inceleme konularımız arasındadır. Özellikle, Fransız İdare Hukuku kaynaklı “virtüel kamu hizmeti” kavramı, özel radyo-tv yayıncılık faaliyetlerine dayanılarak incelenecektir. Özel radyo ve televizyonların kuruluşundan bugüne kadar nelerin değiştiği, hangi yasal düzenlemelere ihtiyaç duyulduğu da araştırılacaktır.

Çalışmamızın son kısmında, özel radyo ve televizyon yayıncılığının, kamu hizmeti ilkeleriyle bağdaşıp bağdaşmadığı hususu değerlendirilecektir.

## **I. GENEL OLARAK RADYO VE TELEVİZYON YAYINCILIK FAALİYETLERİ**

Yayıncılık faaliyetleri, bilgilerin kitlelere ulaştırılması işlevini yerine getirir. Gün geçtikçe, çeşitliliğini arttıran yayıncılık faaliyetlerinin belli bir düzen içerisinde yürütülmesi gerekir.

Kitle iletişiminin dış dünyadaki görünümünden birisi olan **yayıncılık**

## Özel Radyo Televizyon Yayıncılığının Değerlendirilmesi

**faaliyeti**, toplumun bilgi edinmesini, düşündüklerini ifade edebilmesini ve haberdar olabilmesini sağlayarak, kamu yararını gerçekleştirmektedir.

Radyo ve televizyonun dünya sahnesine çıkışı ile yayıncılık faaliyeti, yazılı olmanın yanında görsel ve işitsel bir boyut daha kazanmıştır. Geniş kitlelere daha kolay ve daha çabuk ulaşılabilmesi de bu şekilde gerçekleşmiştir. Bilgi ulaşım hızıyla orantılı olarak, radyo ve televizyonun, bireylerin tutum ve davranışlarına olan etkileri gerçekten yadsınamaz niteliktedir.<sup>1</sup>

Dünyada radyo yayınlarının yasal boyutta ele alınması 19.yüzyılın başlarına rastlamaktadır. Özellikle Kıta Avrupası ülkelerinde –Fransa ve Almanya- radyo yayınlarının devlet tekelinde olduğunu içeren kanunlar çıkarılmıştır.<sup>2</sup> Televizyon yayıncılığı ise radyo yayıncılığını takip ederek gelişmiştir. Radyo yayıncılığının Birinci Dünya Savaşı sonrasında gelişmesine paralel olarak televizyon yayıncılığı, İkinci Dünya Savaşı sona erdikten sonra atılım göstermiştir.<sup>3</sup>

Radyo ve televizyon yayıncılığının kamusal ya da özel nitelikte olup olmaması, devletin kabul ettiği yayıncılık modeline göre değişir. Bu nedenle, radyo ve televizyon yayıncılığında devletin denetimi ve gözetiminin ağırlığına göre çeşitli yayıncılık modelleri ortaya çıkmıştır. Söz konusu modeller ikiye ayrılır:<sup>4</sup>

> Monist (Tekelci) Modeller

> Rekabetçi Modeller

Monist modellerde, radyo ve televizyon devlet denetimi altında yer alan bir kuruluş tarafından işletilir. Devletin yayıncılık üzerindeki ağırlığı büyüktür. Bu model, kendi içinde; tam ve mutlak tekel, kamu kuruluşu veya yarı kamu kuruluşu tekeli ve özel şirketlere tanınan tekel olmak üzere üç gruba ayrılır.<sup>5</sup>

Rekabetçi modeller ise özel şirketlerin serbest piyasa koşullarında yayıncılık faaliyeti göstermesiyle ortaya çıkmıştır. Örneğin, ABD’de radyo ve televizyonlar

<sup>1</sup> Aysel Aziz, “Radyo ve Televizyonun Bireyin Tutum ve Davranışlarına Etkisi,” **Amme İdaresi Dergisi**, C.13, Sayı: 2, (Haziran-1980), s. 20

<sup>2</sup> Kayıhan İçel/Yener Ünver, **Kitle Haberleşme Hukuku**, İstanbul, yedinci bası, Beta Basım Yayın-Dağıtım, 2007, s.334

<sup>3</sup> ABD’de 1920’lerde deneme amaçlı televizyon yayıncılığı yapılmıştır. Sürekli yayınlar ise 1945’ten itibaren ABD ve Batı Avrupa ülkelerinde gerçekleştirilmiştir. Bkz: İçel/Ünver, **a.g.e.**, s. 334

<sup>4</sup> Oya Tokgöz, **Türkiye ve Ortadoğu Ülkelerinde Radyo-Televizyon Sistemleri**, Ankara, 1972, s.51

<sup>5</sup> Tokgöz, **a.g.e.**, s.52

birçok özel şirket tarafından işletilir. Ancak Federal Haberleşme Komisyonu (Federal Communications Commission) işletmelere belli süre için yayın izni tahsis eder.<sup>6</sup>

İngiltere’de ise ABD’deki yayıncılık faaliyeti örneğine benzeyen fakat ondan nitelik açısından biraz daha farklı, yarı rekabetçi bir yayıncılık modeli benimsenmiştir. Bir diğer ifadeyle, İngiltere’de radyo ve televizyon yayıncılığında hem özel hem de kamu yayıncılığına açık bir sistem vardır. Yayınlar, yedi ayrı kuruluş tarafından izlenmektedir.<sup>7</sup>

Fransa’da radyo ve televizyon yayıncılığı bir kamu hizmeti olarak görülmüş ve 1949’da Fransız Radyo ve Televizyon Kurumu kurulmuştur. 1980’lerde ise özel radyo ve televizyonlar Fransa’da yayın hayatına katılmıştır ve bu şekilde devlet tekeli kısmen ortadan kalkmıştır.<sup>8</sup> Fransa’da özel radyo ve televizyonların ortaya çıkmasıyla, Fransız İdare Hukuku’nda “virtüel kamu hizmeti” kavramı yavaş yavaş yerini almaya başlamıştır.

## **II. TÜRKİYE’DE RADYO VE TELEVİZYON YAYINCILIĞININ YASAL**

### **GELİŞİMİ**

Türkiye’deki radyo-tv yayıncılığının gelişim çizgisi, ilk başlarda bu faaliyetlerin devlet eliyle yürütülmesiyle ortaya çıkmıştır. Televizyon yayıncılığında önce, radyo yayıncılığının sürdürüldüğü Türkiye’de “radyo”, halen bireylerin hayatında önemli bir yer işgal etmektedir.

Devletin radyo yayıncılığıyla ilgili tutumu, radyo yayını yapacak bir kurumun kuruluşuna ilişkindir. 1929 Dünya Ekonomik Bunalımı’ndan sonra devletin ekonomiye müdahalesi düşüncelerinin yoğunlaşmasıyla devlet, radyo yayıncılığında da söz sahibi olmaya başlamıştır. Hükümet, 1936 yılının Ağustos ayında çıkarmış olduğu kararname ile radyo yayınlarının yönetimini doğrudan eline almıştır.<sup>9</sup> Bu süreç, TRT’nin kurulmasına kadar devam etmiştir.

<sup>6</sup> Tokgöz, **a.g.e.**, s.54

<sup>7</sup> Sultan Uzeltürk, “Birleşik Krallıkta Görsel ve İşitsel İletişim Özgürlüğünün Kurumsal Sınırı: Bağımsız Televizyon Komisyonu (ITC),” **İnsan Hakları Yıllığı, Dr. Muzaffer Sencer’e Armağan**, C. 17–18, (1995–1996), s. 211

<sup>8</sup> Atilla Nalbant, “Fransa’da Görsel-İşitsel İletişim Özgürlüğünün Koruyucusu: Görsel-İşitsel Üst Kurul,” **İnsan Hakları Yıllığı, Dr. Muzaffer Sencer’e Armağan**, C. 17–18, (1995–1996), s. 187

<sup>9</sup> Uygur Kocabaşoğlu, **Şirket Telsizinden Devlet Radyosuna**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 442, Ankara, 1980, s. 131

## Özel Radyo Televizyon Yayıncılığının Değerlendirilmesi

Günümüze gelinceye kadar ise devlet tekelinin radyo yayıncılığında hissedildiği görülür. Özel radyolar, Türkiye genelinde sadece yörelerde, yerel yayın yapmaktayken; o tarihlerde Türkiye genelinde radyo yayını yapan özel bir radyo bulunmamaktaydı.

Radyo ve televizyon yayıncılığının geçirdiği değişimler de göz önüne alınırsa günümüzde Türkiye’de radyo ve televizyon yayıncılığının ikiye ayrıldığı söylenebilir:

1. Kamu yayıncılığı
2. Özel yayıncılık

Radyo ve televizyon sistemleri içerisinde; Türkiye’deki modelin, 1993 yılından önce salt kamu yayıncılığı olduğu açıktır. Monist(tekelci) model olarak, Türkiye’de radyo ve televizyon tekeli, devlete aitti. 1993’te yapılan Anayasa değişikliği ve 1994 tarihinde çıkarılan 3984 sayılı Kanun ile radyo-tv yayıncılığında “rekabetçi model”e doğru bir geçiş olduğunu söyleyebiliriz. Nitekim Türkiye’de birçok özel radyo ve televizyon kurulmuş ve halen faaliyete devam etmektedirler. Dikkati çeken bir diğer nokta, Türkiye’de kamu yayıncılığından vazgeçilmemiş olmasıdır.

TRT ve özel radyo-televizyon kuruluşları yayıncılık hayatlarına birlikte devam etmektedir. Bir başka ifadeyle, Türkiye’de **karma nitelikli yayıncılık** modeli geçerlidir. Bu bağlamda, Türkiye’deki radyo-tv yayıncılığının *sui generis* özellikler gösterdiği söylenebilir.

Radyo ve televizyon rejiminin hukuki kaynağı, ilk olarak 1961 Anayasası’nın 121’inci maddesinde yer almıştır. Bunu izleyen düzenlemeler ise 1963 tarihli ve 359 sayılı Türkiye Radyo Televizyon Kurumu Kanunu’dur. Kamu yayıncılığını ve devlet tekeli işaret eden düzenlemelerin yer aldığı 1961 Anayasası döneminde TRT, devlet televizyonu olarak tek başına faaliyet göstermekteydi.<sup>10</sup> 12 Mart 1971 tarihli askeri müdahaleden sonraki Anayasa değişikliğiyle, devlet tekelinin radyo ve televizyon yayıncılığında ağırlığı artmış ve TRT, özerk olmaktan çıkarılıp tarafsız bir kuruluş haline getirilmiştir.

1982 Anayasası döneminde ise Anayasa, 133’üncü maddesinde, 1961 Anayasası’ndaki hükme paralel olarak, yayıncılıkta devlet tekeli öngörmüştür. Buna ilişkin olarak 1983 yılında çıkarılan 2954 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon

<sup>10</sup> 1971 yılının Mart ayında tarafsız ve özerk bir kamu anonim ortaklığı yapısıyla kurulan Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu (TRT) denetiminde televizyon yayınları başlamıştır. <http://www.rtuk.org.tr/sayfalar/DosyaInder> <erişim: 4.5.2008>

Kanunu da anayasal düzenlemeye uygun olarak radyo-televizyon yayıncılık faaliyetlerinin devlet eliyle yürütüleceğini tekrarlamıştır. Bu Kanun, söz konusu yayın tekelini Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu'nun (TRT'nin) kullanmasını öngörmüştür. 1993 yılında Anayasa'nın 133'üncü maddesinin değiştirilmesinden sonra özel radyo-tv yayıncılığı anayasal zemin kazanmıştır. Bunun ardından, 1994 yılında 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkındaki Kanun'un kabulüyle Türk radyo-televizyon hayatı değişime uğramıştır. Bu sektörde devlet tekelinin kalkması ile yurt çapında birçok özel radyo kurulmuş ve özel televizyonlar da yavaş yavaş bu alandaki yerini almıştır.

#### **A. 1982 Anayasası'nın 133'üncü Maddesi'nin Değerlendirilmesi**

Anayasa'nın 133'üncü maddesi, özel radyo ve televizyon yayıncılığı ile ilgili olarak şu düzenlemeye yer vermiştir:

*“Radyo ve televizyon istasyonları kurmak ve işletmek kanunla düzenlenecek şartlar çerçevesinde serbesttir.”*

Anayasa maddesinde en çok üzerinde durulması gereken kısım, **“kanunla düzenlenecek şartlar çerçevesinde”** ibaresidir. Daha sonra çıkarılacak olan, 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun'un habercisi olan bu anayasal düzenleme, ilk halinde radyo ve televizyon yayınlarının sadece **devlet tarafından** yürütüleceğini düzenlemiştir. Ancak 1993 yılındaki Anayasa değişikliğinden sonra yayın politikası, radyo-tv yayıncılığındaki mutlak devletçi anlayıştan özel kişiler lehine yönelik bir anlayışa doğru değişmiştir. 3984 sayılı Kanun'un 1994 yılında kabul edilmesi, yayıncılıkta devlet tekelinin ortadan kalktığının en açık göstergesidir.

#### **B. 3984 Sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun'un Değerlendirilmesi**

1994 yılında kabul edilen 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkındaki Kanun'un 3'üncü maddesinin (b) ve (d) bentleri, inceleme konumuz açısından önem taşır.

Madde 3/b'ye göre; *“Radyo Yayını: Elektromanyetik dalgalar, veri şebekeleri ve diğer yollarla halkın doğrudan alması maksadıyla yapılan ses yayınlarını ifade eder.”* Aynı maddenin (d) bendinde ise *“Televizyon Yayını: Elektromanyetik dalgalar, veri şebekeleri ve diğer yollarla halkın doğrudan alması maksadıyla yapılan, hareketli veya sabit resimlerin (görüntü) sesli veya sessiz kalıcı olmayan yayınlarını ifade eder.”* düzenlemesi yer alır. Bu tanımlar, radyo ve televizyon yayını kavramlarını

## Özel Radyo Televizyon Yayıncılığının Değerlendirilmesi

açıklamakla birlikte, devlet tarafından veya özel kişilerce yürütülen tüm radyo-televizyon yayınlarının standardını da belirler.

Anayasal ve yasal dayanakları bulunan özel radyo-televizyon yayıncılığının Türkiye’de, 1993’ten beri sürdürüldüğü açıktır. Daha önceden yurt dışında kurulup yayın yapan tv kanalları, söz konusu Kanun’un çıkarılmasından sonra yasallık kazanmışlardır.

Türkiye’de özel radyo ve televizyon yayıncılığının başlaması, şu soruları da beraberinde getirmiştir:

- > Özel radyo ve televizyonlar, yayıncılık faaliyetlerine nasıl başlayacaklardır?
- > Söz konusu kuruluşların yayınları, nasıl ve kim tarafından denetlenecektir?
- > Devletin radyo ve televizyon yayıncılığındaki rolü tamamen sona mı ermiştir?
- > Özel radyo ve televizyonların yükümlülükleri nelerdir?
- > TRT ve özel radyo-televizyonların ilişkisi nasıldır?

3984 sayılı Kanun incelendiğinde, 16’ncı maddesinde “*kanal ve frekans bandı tahsisinin*” ne şekilde yapılacağı düzenlendiği görülür. “*Yayınlara düzenlenmesi*” ve “*reklam*” konuları ise 19’uncu maddede ve devamındaki maddelerde yer almaktadır. 24’üncü madde ise iletişimle ilgili hususlarda çeşitli görevlerin verildiği Telekomünikasyon Kurumu’nun<sup>11</sup> yükümlülüklerini düzenlemiştir.

3984 sayılı Kanun’un 29’uncu maddesinde “Özel Radyo ve Televizyonların Kuruluşu” nun şekli ile birtakım istisnai durumlar ve RTÜK’ün bazı görevleri düzenlenmiştir. Yukarıda bahsedilen tartışma konularını, söz konusu kanun maddeleri ışığında değerlendirelim.

### 1. Özel Radyo ve Televizyonların Kuruluşu İçin Gereken Şartlar:

- Yayıncı kuruluş, anonim şirket statüsünde kurulmuş olmalı
- Hangi amaç ile ilgili yayın yapacağı önceden belirli olmalı (Haberleşme, eğitim, kültür, sanat vs.)

<sup>11</sup> Telekomünikasyon Kurumu’nun ismi, 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu’nun getirdiği yeni düzenlemeyle, “Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu” olarak değiştirilmiştir. Bkz: 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu, RG, 10.11.2008, Sayı: 27050 (Mükerrer)

- Bir anonim şirketin sadece bir radyosu/televizyonu olmalı
- Şirketin hisseleri nama yazılı olmalı

Şartlar arasında yer almamış olsa da özel radyo-televizyonlar açısından dikkate alınması gereken bazı özel hususlar, 29'uncu maddede düzenlenmiştir. Oldukça uzun ve kazuistik bir düzenleme olan bu madde, sistematik olmamasından dolayı eleştiriye açıktır.

Özel radyo-tv'lerin kurulmasıyla ilgili olarak 29'uncu madde, bazı sonuçlara yer vermiştir. Bunlardan ilki, bir özel radyo-televizyona ait yabancı sermayenin, payı ödenmiş sermayenin %25'ini geçmemesi kuralıdır. Bundan anlaşılması gereken husus, özel radyo-tv'lerin yabancı sermayeye sahip olabileceğidir. Hissedarlar arasında yabancılar olabilir; fakat yabancı kişilerin hisse oranı, ödenmiş sermayenin %25'ini geçemez. Yabancı yatırımları teşvike yönelik olan bu düzenleme, 3984 sayılı Kanun'un 29'uncu maddesine gizlenmiş ve tartışmaya açık bir hükümdür. Yabancıların bu yolla, özel radyo ve televizyon kuruluşlarında pay sahibi olabilmesi, sadece ekonomik boyutlu değildir. Bu düzenleme aynı zamanda yabancı ortakların, yayınların içeriğine etki edebilme riskini de ortaya çıkarır. Kamuoyu yaratmaya yönelik radyo-tv'lerin yabancılar tarafından yönlendirilmesi ise vatandaşların objektif haber alma hakkını engelleyen sonuçlar yaratacaktır. Bundan dolayı, tarafsız ve doğru yayıncılık ilkeleri zarara uğrayacaktır.

Bir diğer husus, özel radyo ve tv yayın kuruluşunda ortak olan yabancı gerçek veya tüzel kişinin bir başka radyo-tv kuruluşuna ortak olamamasıdır. Haksız rekabeti önlemeye yönelik getirilmiş bu düzenlemede, "yabancı ortak" ifadesinin kullanılması yukarıda bahsettiğimiz kaygıları doğrulayacak niteliktedir.

Üçüncü bir husus; özel radyo ve televizyon yayıncılığı yapan anonim şirketlerin hisse devri, şirketin başka bir şirkete devri, bir başka şirketin devralınması, bir başka şirketle birleşme durumlarında **RTÜK'ten izin alma zorunluluğunun olmasıdır**. Bağımsız idari otorite olan RTÜK, düzenleme, denetleme ve gözetim görevleriyle bağlantılı olarak özel radyo ve tv'lerin yayıncılık faaliyetlerini denetler. Bunun yanında, özel radyo-tv'lerin anonim şirket statüsünü taşımalarından kaynaklanan "birleşme ve devralmalar" hususlarında da üst kurul olarak görev yapmaktadır.

RTÜK, yukarıda bahsedilen durumlarda gerekli iznin alınmadığına dair aykırılık tespit ederse, şirketi uyarır ve eksikliğin giderilmesi için şirkete makul bir süre verir. Bu makul süre içerisinde yayıncı şirket, eksikliği gidermezse şirketin yayın izni, RTÜK tarafından iptal edilir. (3984 sayılı Kanun m.29/j)



## **Özel Radyo Televizyon Yayıncılığının Değerlendirilmesi**

Bir başka durum ise 29'uncu maddenin (l) bendinde düzenlenmiştir. Özel radyo ve tv'ler yayın izni aldıktan sonra esas sözleşmelerine 3984 sayılı Kanun'a aykırı hükümler koyamazlar. Örneğin; yayıncılık faaliyetlerinin konusu dışındaki faaliyetlerde bulunamazlar.

Son olarak, söz konusu Kanun'un 29'uncu maddesinin (m) bendinde düzenlenen duruma değinmek gerekir. Bu hükme göre; *“Yurt dışından Türkiye'ye yönelik yayın yapan radyo-tv'lere kanal, frekans ve kablo kapasitesi tahsis edilemez.”* Söz konusu kuralı koyan bu bent, her ne kadar Türkiye'deki yayıncılık faaliyetlerini koruyan ve kamuoyunun manipüle edilmesini engelleyen bir madde olsa da, aynı maddenin (h) bendinde yabancı sermaye ortaklarına fırsat tanıyan düzenleme var olduğu sürece, (m) bendinin uygulamada bir yararı olmayacaktır. Bir başka ifadeyle, söz konusu düzenleme, etkisiz kalacaktır. Zira yurt dışından Türkiye'ye yönelik yayın yapamayan yabancı bir gerçek ya da tüzel kişi, özel radyo-tv yayıncılığını gerçekleştirecek bir Türk anonim şirketinin %25'lik sermaye ortağı olmak suretiyle yayıncılıkta söz sahibi olabilme şansını kolaylıkla elde edebilecektir.

### **C. Radyo-Tv Yayıncılığı İle İlgili Diğer Yasal Düzenlemeler**

1982 Anayasası'nın 133'üncü maddesinin değiştirilmesiyle başlayan süreçte, özel radyo-tv yayıncılığının geliştirilmesine yönelik, Türk Hukuku'nda başka yasal değişikliklere de gidilmiştir. Ancak 2954 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon Kanunu ile kurulmuş kamu yayıncılığı faaliyeti de muhafaza edilmiştir.

TRT Kanunu'nun, “Tanımlar” başlıklı 3'üncü maddesinin (a) bendi “radyo yayını”; (b) bendi ise “televizyon yayını” düzenlemiştir. TRT kanunu da radyo ve televizyon yayınlarına ilişkin olarak, 3984 sayılı Kanun'da yer alan hükümlere paralel hükümler içerir.

Anayasal ve yasal düzenlemeler birlikte değerlendirildiğinde, 1982 Anayasası'nın 133'üncü maddesinin son şekliyle, özel radyo ve televizyon yayıncılığını, yasal çerçevesi belirli olmak şartıyla tamamen benimsediği açıktır. Bu yayıncılık faaliyetlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesi konusunda ise bir bağımsız idari otorite olan Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) öngörülmüştür. Anayasa'nın 133'üncü maddesiyle ve 3984 sayılı Kanun ile düzenlenen RTÜK'e genel olarak şu görevler verilmiştir:

1. Radyo ve televizyon faaliyetlerini düzenlemek
2. Yayın izni ve lisans vermek

3. Yayın alanlarını kapsayıcı verici tesisleri kurmak ve işletme iznini verip bunları denetlemek
4. Radyo-tv yayınlarını izleme sistemleri kurarak yayınların, “yayın ilkelerine” ve bu alanda Türkiye’nin taraf olduğu milletlerarası antlaşmalara uygunluğunu denetlemek
5. 3984 sayılı Kanun’a aykırı yayın yapan kuruluşlara yaptırım uygulamak
6. Yayın izni verilen veya verilecek olan anonim şirketlerde bulunması gereken asgari idari, mali ve teknik şartları tespit etmek (3984 sayılı Kanun m.29/k ve m.30)
7. Yayın izni verilen veya verilecek olan anonim şirketlerin yayın alanı, yayın saati ve yayın süreleriyle ilgili esasları tespit etmek<sup>12</sup>

RTÜK, yayıncılık hizmetlerinin düzenli ve hukuka uygun yürütülmesi amacıyla Kanun’da kendisine verilen görevler çerçevesinde hareket eder. Yayıncılık faaliyetlerinin düzenlenmesi için çeşitli kurallar koyar. Bu kuralların uygulanıp uygulanmadığını denetler ve gerektiğinde Kanun’da kendisine verilmiş yetkiler çerçevesinde çeşitli yaptırımlar da uygular. Söz konusu düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama yetkileriyle RTÜK, radyo-televizyon yayıncılığının sürekliliği ve düzenliliğini sağlamaktadır. Hatta RTÜK, anayasal ve yasal yetkilerini kullanmak suretiyle, “**yayıncılıkta kamu düzenini**” korumaktadır.

### **III. TÜRKİYE’DE RADYO VE TELEVİZYON YAYINCILIĞININ HUKUKSAL NİTELİĞİ**

#### **A. Özel Radyo ve Televizyon Yayıncılığının Kamu Hizmeti Olup Olmadığı Sorunu**

Yayıncılığın yazılı olmasının yanında ses, frekans, dalga iletimi ve görüntü iletimi şeklinde geçirmiş olduğu başkalaşım, devletlerin yayıncılıkta yasal düzenlemelere gitmesini gerektirmiştir.

Devletin, radyo ve televizyon yayıncılığıyla ilgili hukuksal düzenlemeler yapması, yayıncılık faaliyetini “kamu hizmeti” olarak gördüğünü gösterir. Zira bu şekilde devlet, bireylerin haberleşme özgürlüğünü sağlamaktadır. Bu bağlamda kişilerin, toplumda gerçekleşen olaylardan haberdar olmaları, bilgi aktarımı, bilgi paylaşımı gibi konularda radyo-tv yayıncılığı yapan kuruluşlara büyük görev düşmektedir.

<sup>12</sup> Bu tespite uyulmadığı takdirde, özel radyo ve televizyonun yayın izni iptal edilir.

## Özel Radyo Televizyon Yayıncılığının Değerlendirilmesi

Bu kuruluşların devlet kuruluşu veya özel kuruluş olması arasında fark yoktur. Zira yayıncılık hizmetinde de diğer kamu hizmetlerinde olduğu gibi nihai amaç, kamu yararadır. Bu bağlamda radyo ve televizyonların, yayıncılık faaliyetleriyle toplumun gelişiminde genel yarar sağladıkları, kabul edilen bir sonuçtur. Bireylerin haber alma hakkını kullanmalarını sağlayan bu kuruluşlar, kamu yararını gerçekleştirdikleri ölçüde kamu hizmeti görmüş olurlar. Ancak kamu hizmeti anlayışının değişmeye başladığı günümüzde, radyo ve televizyon yayıncılığının kamu hizmeti olup olmadığı bu bağlamda değerlendirilmelidir.

Kamu hizmeti kavramı konusunda genel olarak “kamu yararını gerçekleştirmeye yönelik faaliyetler” şeklinde bir tanım yapılabilir. Ancak bu tanım, tüm kamu hizmetlerini açıklamaya yetmez. Bu nedenle, kamu hizmeti kavramıyla ilgili, isabetli olarak farklı bir tasnif yapan ATAY, kamu hizmetlerini “*maddi anlamda kamu hizmeti*”, “*organik anlamda kamu hizmeti*” ve “*biçimsel açıdan kamu hizmeti*” olarak belirlemiştir.<sup>13</sup> Buna göre maddi anlamda kamu hizmeti, faaliyeti yürüten organlardan bağımsız olarak, faaliyetin içeriğine bakılmak suretiyle belirlenir. Organik anlamda kamu hizmetinde ise, yürütülen faaliyetin niteliğinden çok, bu hizmeti yürüten kişilere göre değerlendirme yapılır. Biçimsel anlamda kamu hizmeti ise, kamu hizmeti olarak nitelendirilen faaliyetin gerçekleştirilmesi için kullanılan yöntemleri ifade etmektedir.<sup>14</sup>

Kamu hizmeti kavramı, ULUSOY tarafından ise şu şekilde tanımlanmıştır: “*Kamu yararı içermesi ve özel faaliyet olarak gereği gibi sunulmasının mümkün olmaması nedeniyle, yasama organı tarafından özel faaliyetler için söz konusu olamayacak bir ayrıcalıklar ve yükümlülükler rejimine (spesifik hukuksal rejim) tabi tutulan ve sorumluluğu ile denetimi son tahlilde bir kamu otoritesi tarafından üstlenilen faaliyet kamu hizmetidir.*”<sup>15</sup> Söz konusu tanımdan çıkan sonuç, bir faaliyetin kamu hizmeti olarak kabul edilebilmesi için; **kamu yararı içermesi, özel faaliyet olarak sunulmasının mümkün olmaması ve özel olarak düzenlenen bir hukuksal rejime** tabi olmasıdır.<sup>16</sup>

Özel radyo ve televizyon yayıncılık faaliyetinin bahsettiğimiz unsurlardan ilki olan “kamu yararı” unsurunu taşıyıp taşımadığı incelenmelidir. Oldukça muğlak bir kavram olan kamu yararı kavramı, hizmetin gerçekleşmesi halinde toplumda

<sup>13</sup> Ethem Atay, **İdare Hukuku**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2006, s. 478

<sup>14</sup> Atay, bu üç kamu hizmeti anlayışının birlikte düşünülerek kamu hizmeti kavramının açıklanması gerektiğini savunur. Bkz: Atay, **a.g.e.**, s. 479

<sup>15</sup> Ali Ulusoy, **Kamu Hizmeti İncelemeleri**, Ülke Kitapları, Eylül 2004, s.13

<sup>16</sup> Kamu hizmetlerinin özel girişimlerden farklarına ilişkin olarak bkz: Atay, **İdare Hukuku**, s. 475

genel yararın sağlanacağına<sup>17</sup> işaret eder. Radyo ve televizyon yayıncılık faaliyetleri, toplumun haber alma ve haberleşme hakkını sağlama yönünden genel yarar içermekte ve kurallara uygun bir hizmet sunulduğu takdirde kamu yararını gerçekleştirmektedir. Nitekim özel radyo ve televizyon yayıncılığı her ne kadar anonim şirket statüsündeki kuruluşlarca yapılsa da “kitleleri etkileme” ve “haberleşmeyi sağlama” konularında kamu yararını gerçekleştirir.

Bir faaliyetin kamu hizmeti olup olmadığının anlaşılmasını sağlayan ikinci unsur, o faaliyetin özel faaliyet olarak sunulmasının mümkün olmamasıdır. Tartışmaya açık gibi gözükse de bu unsur, özel radyo ve televizyon yayıncılığını gerçekleştiren anonim şirketlerin özel hukuk tüzel kişisi olmalarından dolayı bizi yanıltabilir. Ancak radyo ya da tv sahibi özel şirketler, yayın faaliyetine başlayabilmek için RTÜK’ten “yayın izni” almak zorundadır. Bir diğer ifadeyle, ilgili şirketler kendiliğinden yayın faaliyetine başlayamaz. Bir bağımsız idari otorite olan ve kamu tüzel kişiliğine haiz Radyo ve Televizyon Üst Kurulu’ndan alacağı bir **ruhsat** ile faaliyetine başlayabilmektedir.

Radyo ve tv yayıncılığının özel faaliyet olarak sunulması; ancak devletten alınacak yayın izni ile mümkündür. Özel yayıncılığın ön planda olduğu ABD’de bile Federal Haberleşme Bürosu yayın izni vermekte; özel radyo ve tv’ler kendi kendilerine yayına başlayamamaktadır.

Özel radyo-tv yayıncılığının kamu hizmeti olup olmaması konusundaki ölçütlerden sonuncusu, kamu hizmetlerinin özel olarak düzenlenen bir hukuki rejime tabi olmasıdır. Radyo ve televizyon yayıncılık faaliyetleri, çerçevesinin 1982 Anayasası’nın 133’üncü maddesince çizilmiş, 3984 sayılı Kanun ile ayrıntıları düzenlenmiştir. Özel olarak düzenlenen hukuksal rejimin yürütülmesini ise yine bir idari otorite olan RTÜK üstlenmiştir.

Sonuç olarak, radyo ve televizyon yayıncılığının özel hukuk tüzel kişilerince yürütülmesi, bu faaliyetin kamu hizmeti olması özelliğini ortadan kaldırmaz. Günümüz modern idare hukukunun benimsediği kamu hizmeti anlayışı da bu sonucu gerektirir. Ayrıca radyo ve televizyon yayıncılığında kamu yayıncılığından özel yayıncılığa doğru gelişen değişim çizgisi, bu kamu hizmetinin esasına etki etmemekte; sadece bu hizmetin görülmesindeki usulde ve hizmeti yürütenlerde farklılaşma meydana getirmektedir. Dolayısıyla, kamu hizmetinin doğası aynı kalmaktadır. Radyo ve televizyon yayıncılık faaliyetinin, bir kamu hizmeti olduğuna ilişkin, Anayasa Mahkemesi bazı kararlarında yer vermiştir.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Ulusoy, **Kamu Hizmeti İncelemeleri**, s.14

<sup>18</sup> AYM, 18.05.1990 tarih ve E. 989/9, K.990/8 sayılı, RG, 26.07.1990, Sayı: 20586

## Özel Radyo Televizyon Yayıncılığının Değerlendirilmesi

Türkiye’de 13 Nisan 1994 tarihli ve 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun’un 4’üncü maddesinde “... radyo ve televizyon yayınlarının kamu hizmeti anlayışı içerisinde yapılacağı...” ifadesine yer verilmiştir. Bu Kanun uyarınca, özel radyo ve televizyonların faaliyette bulunabilmesi için RTÜK’ten **yayın izni ve ruhsatı** alınması zorunludur. Kamu hizmetlerinin görülüş usulleri dikkate alınırca, özel radyo ve televizyon yayıncılığı **ruhsat usulüne** göre yürütülen bir kamu hizmeti olduğu görülür. Yayıncılığın bir kamu hizmeti olarak nitelendirilmesi, hizmette kalite, seçim imkânı ve çeşitlilik, izleyici ve dinleyicilerin korunması gibi avantajları beraberinde getirir.<sup>19</sup>

Kamu hizmetlerinin görülüş usulüyle ilgili bir diğer sınıflandırma, GÖZLER tarafından yapılmıştır.<sup>20</sup> Buna göre “*Kamu hizmetinin bir özel hukuk tüzel kişisi tarafından işletilmesi usulleri*”nden “*tek taraflı görevlendirme*” kategorisine ait olan *lisans usulü*, özel radyo ve tv yayıncılığında da uygulanmaktadır. “Kamu hizmeti ruhsatı” olarak adlandırabileceğimiz bu usul, kolluk ruhsatından farklılık gösterir. Nitekim idarenin uyguladığı kolluk denetimi “kamu düzeninin korunmasına” yönelik dışsal bir denetimken; idarenin, kamu hizmeti faaliyeti gören kuruluşlara uyguladığı denetim içsel bir denetimdir.<sup>21</sup>

### 1. Virtüel Kamu Hizmeti - Özel Radyo ve Televizyonlar

Günümüzdeki kamu hizmeti anlayışının değişmesiyle yeni kamu hizmeti türleri ortaya çıkmıştır. Bunlardan birisi de “virtüel kamu hizmeti” kavramıdır.<sup>22</sup>

Fransız İdare Hukuku’na dayanan virtüel kamu hizmeti, kamu hizmeti olma özelliği kendi içerisinde mevcut olan hizmetleri ifade eder. TAN’a göre virtüel kamu hizmeti, kamu hizmeti olmaya yatkın hizmet olarak tanımlanabilir.<sup>23</sup> ÖZAY’a göre özel teşebbüslerin, halkın günlük ve kolektif ihtiyaçlarını karşılamak üzere gösterdiği bazı faaliyetler vardır ki bunların bir yandan idareyle bir yandan da yollar, rıhtımlar, akarsular, atmosfer gibi kamu emlakı ile özel bir ilişki içerisinde olmasından dolayı,

<sup>19</sup> Cahit Beyaztaş, **Kamu Hizmeti Yayın Kurumlarında Yeniden Yapılanma**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Kamu Yönetimi Lisans Üstü Uzmanlık Programı, Ankara, 2002, s.26-28

<sup>20</sup> Kemal Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, Bursa, Altıncı baskı, Ekin Kitabevi, Ekim 2007, s.536-537

<sup>21</sup> Ulusoy, **Kamu Hizmeti İncelemeleri**, s.16

<sup>22</sup> Karahanoğulları, virtüel kamu hizmetini “**olası kamu hizmeti**” olarak adlandırır. Olası kamu hizmeti, bazı özel faaliyetlerin, idare ya da kanunkoyucu tarafından kamu hizmeti olarak sayılmamış olsa da, nitelikleri gereği potansiyel kamu hizmeti olarak kabul edilebileceği görüşünden ortaya çıkmaktadır. Bkz: Onur Karahanoğulları, **Kamu Hizmeti**, Ankara, ikinci bası, Turhan Kitabevi, 2005, s.270-271

<sup>23</sup> Turgut Tan, “Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Hizmeti Yaklaşımı,” **Anayasa Yargısı Dergisi**, C. 8, Yıl: 1991, s. 236 <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/anyarg8/turguttan.pdf> (erişim: 24.03.2009)

bu faaliyet kendiliğinden kamu hizmetine dönüşür. Bu tür hizmetler, virtüel kamu hizmeti olarak adlandırılır.<sup>24</sup> Danıştay ise geçmişteki bir kararında, virtüel kamu hizmeti kavramının varlığına işaret etmiştir.<sup>25</sup>

Buna karşılık, doktrinde bazı yazarlara göre kamu hizmeti teorisinde “bir hizmetin kendiliğinden kamu hizmeti olarak kabul edilmesi” söz konusu olamaz. Zira kamu hizmetleri, kendiliğinden oluşmaz, kurulur.<sup>26</sup> Anayasa Mahkemesi’nin virtüel kamu hizmeti kavramıyla ilgili tavrı ise Danıştay’ın aksine, bu tür bir kamu hizmetinin benimsenmemesi gerektiği yönündedir.<sup>27</sup>

Kanımızca, günümüz modern idare hukukunda, virtüel kamu hizmeti kavramının kabulü gerekir.<sup>28</sup> Zira savunma hizmetleri, ulaşım hizmetleri ve radyo-televizyon yayıncılığı gibi kamu hizmetleri, ancak “virtüel kamu hizmeti teorisi” ile açıklanabilir. İnceleme konumuz olan özel radyo-tv yayıncılığının hukuksal niteliği bakımından “kamu hizmeti” faaliyeti olduğu açıktır. Özel radyo ve tv’ler, yayıncılık faaliyetlerini gerçekleştirirken toplumda bilgi akışına ve bilgi paylaşımına aracılık ederler. Kanaatimizce bir yayıncılık faaliyetinin virtüel kamu hizmeti oluşturup oluşturmadığının tayininde, yayının “kamu yayıncılığı” veya “özel yayıncılık” olup olmamasının önemi yoktur. Önemli olan, özel radyo-tv yayıncılığının hukuki niteliğinin doğru belirlenmesidir. Bu belirleme yapılırken, radyo-tv yayıncılığının tekniğiyle ilgili olarak “frekans dağıtım ve tahsisi” üzerinde durulmalıdır. Radyo-tv yayınlarının gerçekleştirilmesini sağlayan “frekanslar” kamu malıdır. Bu tür bir kamu malından yararlanma durumunda ise kamu hizmeti ortaya çıkar.<sup>29</sup> Zira bu düşünce, frekansların atmosferden yararlanmak suretiyle iletiği ve bu şekilde bireylere bir kamu hizmeti sunulduğu düşüncesine dayanır. Bu sebeple, özel radyo ve tv’lerin gerçekleştirdikleri yayıncılığın virtüel kamu hizmeti olması, yayıncılık faaliyetinin kendisinde mevcuttur. Bu tür bir faaliyetin, kamu hizmeti olduğunun ayrıca belirlenmesine gerek yoktur.

<sup>24</sup> İl Han Özay, *Günüşğında Yönetim*, İstanbul, Filiz Kitabevi, Ekim 2004, s. 226

<sup>24</sup> 12.D, 23.10.1967, E.967/518, K. 967/1679, DKD, 119-122, s. 394’ten aktaran: Turgut Tan, *Anayasa Yargısı Dergisi*, s. 236

<sup>25</sup> Gözler, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 528

<sup>26</sup> 12.04.1990 tarih ve E. 990/4, K. 990/6 sayılı karar, RG, 17.06.1990, sayı:20551, s.12’den aktaran: Tan, *Anayasa Yargısı Dergisi*, s. 237

<sup>27</sup> Virtüel kamu hizmetlerinin taşıdığı özelliklerle ilgili olarak Atay, virtüel kamu hizmetlerinin söz konusu olduğu durumlarda, özel kişilere ait malların kamu malı sayılması gerektiğini savunur. Bkz: Atay, *İdare Hukuku*, s. 606

<sup>28</sup> Özay, *Günüşğında Yönetim*, s. 230

<sup>29</sup> Tan, *Anayasa Yargısı Dergisi*, s. 237-238; aynı görüş için bkz: Özay, *Günüşğında Yönetim*, s. 231

Virtüel kamu hizmetini yürüten özel kişinin idareyle olan ilişkisi “izne” dayanır. İdarenin bu hizmet üzerindeki denetim yetkisi de kolluk yetkisi boyutunu aşarak, hizmete içten müdahale edebilir.<sup>30</sup> Bundan dolayı, RTÜK’ten “yayın izni almak suretiyle yayıncılığa başlayan özel radyo-tv ‘lerin yürüttükleri hizmetin, virtüel kamu hizmeti olarak kabul edilmesi en doğru olanıdır.

Sonuç olarak, bir hizmetin virtüel kamu hizmeti olarak kabul edilebilmesi için iki ölçüte başvurulması gerekir. Bunlardan ilki, bir faaliyetin kamu hizmeti olma vasfını “kendi bünyesinde” taşıması ölçütüdür. İkinci ölçüt ise, bir kamu hizmetinin özel kişi tarafından yürütülmesi için özel kişinin idareden “izin” almasının zorunlu olması ve idarenin bu hizmeti denetlerken, kolluk denetimine göre içselleştirilmiş bir denetim olmasıdır. Bir başka ifadeyle, bu tür kamu hizmetlerinde idare, sadece denetlemekle kalmaz; aynı zamanda denetim konusu kamu hizmetinin içeriğini de düzenler. Örneğin; özel radyo-tv yayıncılığında 3984 sayılı Kanun ile RTÜK’e verilen yetkiler, sadece denetimden ibaret olmayıp düzenlemeye de yöneliktir. Ayrıca özel radyo-tv’lerin yayına başlayabilmeleri için RTÜK’ten alacakları “yayın ruhsatı”, virtüel kamu hizmetini sunabilmelerinin önşartıdır.

### **B. Kamu Hizmeti İlkeleri Açısından Türkiye’de Özel Radyo ve Televizyon Yayıncılığının İncelenmesi**

Kamu hizmeti teorisi içerisinde virtüel bir kamu hizmeti olduğu konusunda şüphe duyulmayan özel radyo-tv yayıncılık faaliyetinin, kamu hizmetinin temel ilkelerine uygun olarak yürütülmesi gerekir.

Kamu hizmetinin temel ilkeleri; eşitlik, bedelsizlik, süreklilik, değişkenlik ilkeleridir. Bazı yazarlar tarafsızlık ilkesini de bu ilkeler arasında ayrı bir ilke olarak saymaktadır.<sup>31</sup> Radyo ve televizyon yayıncılığı alanında bu ilkelerin uygulanması, bireylerin “haber alma hakkını” en üst seviyede kullanabilmelerine imkân sağlar.

#### **1. Özel Radyo ve Televizyon Yayıncılık Hizmetinde Eşitlik İlkesi**

Eşitlik ilkesi, hukukun genel ilkelerinden birisi olan “kanun önünde eşitlik” prensibinin, kamu hizmeti rejiminde yer alan uzantısıdır. Buna göre, bireyler hizmetlerden yararlanmak konusunda veya yararlanmaya başlamada eşittirler. Söz

<sup>30</sup> Bkz: Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.521.

<sup>31</sup> Metin Günday, **İdare Hukuku**, Ankara, dokuzuncu baskı, İmaj Yayınevi, 2004, s. 299



konusu ilke, bütün kamu hizmetlerinde gözetilmek zorundadır. Zira bu hizmetler, toplumsal gereksinimler gözetilerek yerine getirildiğinden idare, bu hizmetler yürütülürken objektif davranmak ve tarafsızlığı sağlamak durumundadır.<sup>32</sup>

Virtüel kamu hizmetlerinde de eşitlik ilkesinin gözetilmesi zorunludur. Sadece özel radyo ve televizyon yayıncılığında değil kamu yayıncılığında da gözetilmesi gereken temel bir ilke olan eşitlik ilkesi, Anayasamızda da ifadesini bulmuştur.<sup>33</sup> Özel radyo ve televizyon yayıncılığında bireyler, yayıncılık hizmetinden yararlanırken eşit şartlara sahip olmalıdırlar. Haberleşme özgürlüğü, ancak bu şekilde gerçekleştirilebilir. Bunun dışında, yayıncılıkta eşitlik ilkesinden dolayı yayınlar, toplumda ırk, dil, din, mezhep, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç ve benzeri sebeplerle eşitsizliklere ve ayrımcılıklara yol açamaz. 1982 Anayasası'nın 10'uncu maddesinde de ifadesini bulan "kanun önünde eşitlik ilkesi", yayıncılık alanında "radyo ve televizyon yayıncılık faaliyetlerinde eşitlik" olarak uyulması zorunlu bir anayasal ilkedir. Özel radyo ve televizyonlar bu ilkeye, yayıncılığa başlarken ve yayınları süresince uymakla yükümlüdür. Kanunkoyucu, bu yükümlülüğe uyulup uyulmayacağını denetleyecek idari mekanizmayı da belirlemiştir. RTÜK, Kanun'da belirlenen yetkileri çerçevesinde, özel radyo-tv yayınlarında "eşitlik ilkesinin" uygulanıp uygulanmadığını denetler. Gerekirse yaptırım uygular.

Eşitlik ilkesiyle birlikte düşünülebilecek "tarafsızlık ilkesi" de radyo ve televizyon yayıncılığında mutlak olarak gözetilmesi gereken bir ilkedir. Her şeyden önce "tarafsızlık", eşitlik ilkesinin gerçekleştirilmesini sağlayan araçlardandır. Radyo ve televizyon yayıncılığı kitlelere çok kolay ve çabuk ulaşabilme imkânı ile birtakım suiistimallere ve manipülasyonlara açıktır. Bu nedenle RTÜK, gerçekleştirdiği denetimde, özel radyo ve televizyon yayıncılarının hizmetlerinde ve program içeriklerinde "tarafsız" olup olmadıklarını da araştırmalıdır.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> 1982 Anayasası, **Kanun önünde eşitlik**

**MADDE 10.** – Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir.

(Ek: 7.5.2004-5170/1 md.)Kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet, bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür.

Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınmaz.

Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar.

<sup>33</sup> Özellikle haber alma hakkının tam anlamıyla gerçekleştirilebilmesinin ön koşulu, tarafsız haberciliktir.

<sup>34</sup> Günday, a.g.e., s. 298



## **2. Özel Radyo ve Televizyon Yayıncılık Hizmetinde Bedelsizlik İlkesi**

Kamu hizmetlerinin bireylere bedelsiz olarak sunulması esastır. Virtüel kamu hizmetlerinden yararlanmada da bireyler, bedelsizlik ilkesinden yararlanırlar. Ancak radyo ve televizyon yayınlarının özel olmasının, bireylerin bu hizmetten yararlanırken “bedel” ödeyeceği biçiminde yorumlanmamalıdır.

Bireyler, radyo ve tv yayınlarını evlerinde, işyerlerinde hiçbir ücret ödmeden izleyebilir, yaşanan olaylardan haberdar olabilirler. Ancak günümüzde “paket halinde ve aylık belli bir ücret karşılığında” sunulan yayınlar da söz konusudur. Kanımızca, “paket yayıncılık” anlayışı, virtüel kamu hizmetlerinin çağımıza uyarlanması sonucunda ortaya çıkmıştır.

Bu yayınlar, sadece özel radyo-tv kanallarını içermemekte, kamu yayıncılığını gerçekleştiren devlet radyo ve televizyonlarını da içermektedir. Aylık belli bir ücret karşılığında toplu halde yararlanılabilen yayınlarda, “ücret” uygulamasının “bedelsizlik ilkesini” zedelediği kanısındayız. Zira paket yayıncılık, **bireylerin tercihine bırakılmakta** ve bundan yararlanmayı düşünmeyen kişiler, radyo veya televizyonlarından diğer özel radyo-tv kanallarına ya da devlet radyo-televizyonuna herhangi bir karşılık ödemediği ulaşılabilmektedir.

## **3. Özel Radyo ve Televizyon Yayıncılık Hizmetinde Süreklilik İlkesi**

Kamu yararının sağlanabilmesi açısından idarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde düzenliliği ve sürekliliği sağlaması bir zorunluluktur. Ancak kamu hizmetlerinin kesintisiz olarak yürütülmesi, her an, her gün, gecenin her saati yürütülmesi anlamına gelmez.<sup>35</sup>

Kamu hizmeti olarak sunulan özel radyo-tv yayıncılığında bireyler, haber alma haklarını ve haberleşme özgürlüklerini kullanmak adına, radyo ve televizyon yayınlarından sürekli ve düzenli olarak yararlanma hakkına sahiptir. İdare, bu virtüel kamu hizmetini sunarken; bireylerin söz konusu temel hak ve özgürlüklerine müdahale edici ya da etkisiz kılıcı düzenlemelere gidemez. Örneğin; hiçbir yasal dayanağı olmadan bir tv ya da radyo yayını, sebepsiz olarak durduramaz.

Radyo ve televizyon yayıncılığının günümüzde geldiği nokta “kesintisiz yayın hizmeti” sunma biçimindedir. Bu bağlamda RTÜK’ün uyguladığı yayın durdurma yaptırımları dışında, özel radyo ve televizyonlar, günün her saati yayıncılık faaliyetini sürdürmektedir. RTÜK’ün uyguladığı yayın durdurma yaptırımlarının kamu hizmetinin sürekliliği ilkesini zedelediği söylenemez. Çünkü dayanağını yasadan

<sup>35</sup> Günday, a.g.e., s. 298

alan bu idari yaptırımlarla RTÜK, yayıncılık alanında kamu düzenini korumaya çalışmaktadır. Son zamanlarda ise “ yayın durdurma yaptırımının” RTÜK tarafından yumuşatılmak suretiyle, “RTÜK tarafından belirlenen belgesel veya kültürel, sanatsal program yayınlama yaptırımı” biçimine dönüştürüldüğü gözlenmiştir.

#### **4. Özel Radyo ve Televizyon Yayıncılık Hizmetinde Değişkenlik İlkesi**

Değişen koşullara ve çağa ayak uydurmak bakımından kamu hizmetlerinin organizasyonu ve işleyişi, yenilenebilir; hatta yeni yöntemlerle, yeni araç-gereçlerle bireylere sunulabilir. Kamu hizmetleri, değişken olmak; değişen koşullara ve tekniklere uyum sağlamak zorundadır.<sup>36</sup>

1993 yılında, 1982 Anayasası'nın 133'üncü maddesinde yapılan değişiklik ve 13 Nisan 1994 tarihli ve 3984 sayılı Radyo ve Televizyon Kuruluşları Hakkında Kanun'un çıkarılması, kamu hizmetlerindeki değişkenlik(uyarlama) ilkesinin yansımaları olarak kabul edilebilir. Zira yayıncılık anlayışının “devlet tekelinde” olduğu salt kamu yayıncılığı anlayışından, özel radyo ve televizyon yayıncılığının da yer aldığı **karma nitelikli yayıncılık anlayışına** geçiş söz konusu olmuştur. Türkiye’de büyük bir atılım olan, özel radyo ve televizyon yayıncılığının başlaması, bu hizmetin yukarıda da bahsedildiği<sup>37</sup> gibi görünümünün değişmesine ve yeni yöntem ve araçlarla bireylere sunulmasını gerektirmiştir. Her ne kadar yayıncılık hizmetleri çağa ayak uydurmak suretiyle şekil değiştirirse de, özünde yer alan “ virtüel kamu hizmeti olma” özelliğini hiçbir zaman kaybetmeyecektir.

#### **SONUÇ VE DEĞERLENDİRME**

Türkiye’de radyo ve televizyon yayıncılığının tarihsel geçmişi oldukça yakındır. Özel radyo ve televizyonların yayın hayatlarına başlamasıyla rengi değişen yayıncılık ortamında dengeleri sağlayan ise hukuksal düzenlemelerdir.

Anayasal ve yasal düzenlemelerin bir süre sonra yetersiz kalacağı göz önünde bulundurulursa, özel radyo ve tv’lerle ilgili yeni hukuksal düzenlemelerin yapılması doğru bir adım olacaktır. Ancak bu düzenlemeler yapılırken; kamu yayıncılığı anlayışının tamamen bertaraf edilmemesi gerekir. Zira Türk radyo-tv yayıncılığı, yapısı gereği **karma karakterli** olduğundan, kamu yayıncılığının yerini tamamen özel yayıncılığın alması, istenmeyen sonuçlara yol açabilir. Bu sebeple, yayıncılığa ilişkin denetim mekanizmaları güçlendirilmeli ve özellikle yabancı yayın kuruluşlarının, özel yayın kuruluşlarında sermaye ortağı olmalarını sağlayan düzenlemede, en azından **karşılıklılık ilkesi** gözetilmelidir. Aksi takdirde, kısa zaman içerisinde Türkiye’de kolay manipüle edilen kitleler ortaya çıkacaktır.

<sup>36</sup> Bkz. *supra* s.14

## *Özel Radyo Televizyon Yayıncılığının Değerlendirilmesi*

Virtüel kamu hizmeti olarak kabul edilen özel radyo ve televizyon yayıncılığının, kamu hizmeti ilkeleri çerçevesinde yürütülmesi, yayıncılık anlayışının eşitlik ve tarafsızlık ekseninde yer almasını sağlar. Günümüzde, bireylerin özel radyo-tv'lerden aldıkları haberlere güvenebilmelerini sağlayabilecek en önemli araç, yayıncılıkta kamu hizmeti ilkelerinin gözetilmesidir. Hizmet ilkelerinin uygulanıp uygulanmadığının denetlenmesi ise yine devletin görevidir. Bu görev, kanunlarla RTÜK'e verilmiştir.

Sonuç olarak, özel radyo ve televizyonların yayıncı aktörler olması arzu edilen bir gelişmedir. Bu gelişme geç de olsa Türkiye'de gerçekleşmiştir. Ancak radyo ve tv'lerin özel hukuk tüzel kişilerince işletilmesi; onların serbesti alanlarını genişlettiği anlamına gelmemelidir. Kanunlarda belirlenen yayın ilkelerine uymak, özel radyo ve televizyonların asli görevleridir. Bunun dışında, radyo-tv yayınlarında RTÜK denetiminin, yönlendirme boyutunda olmayıp gerçek anlamda hukuksal ve teknik bir denetim olması da arzu edilen bir husustur.

**KAYNAKÇA**

- ATAY**, Ender Ethem; **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006
- BEYAZTAŞ**, Cahit; **Kamu Hizmeti Yayın Kurumlarında Yeniden Yapılanma**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Kamu Yönetimi Lisans Üstü Uzmanlık Programı, Ankara, 2002
- ÇOLAK**, Nusret İlker; **Kitle İletişim Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007
- GÖZLER**, Kemal; **İdare Hukuku Dersleri**, Altıncı baskı, Ekin Kitabevi, Bursa, Ekim 2007
- GÜNDAY**, Metin; **İdare Hukuku**, İmaj Yayınevi, dokuzuncu baskı, Ankara, 2004
- İÇEL**, Kayıhan
- ÜNVER**, Yener; **Kitle Haberleşme Hukuku**, Beta Basım Yayın-Dağıtım, yenilenmiş yedinci bası, İstanbul 2007
- KARAHANOGULLARI**, Onur; **Kamu Hizmeti**, Ankara, ikinci bası, Turhan Kitabevi, 2005
- KOCABAŞOĞLU**,Uygun; **Şirket Telsizinden Devlet Radyosuna**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 442, Ankara, 1980
- NALBANT**, Atilla; “Fransa’da Görsel-İşitsel İletişim Özgürlüğünün Koruyucusu: Görsel-İşitsel Üst Kurul,” **İnsan Hakları Yıllığı, Dr. Muzaffer Sencer’e Armağan**, C. 17–18, (1995–1996)
- ÖZAY**, İl Han; **Günışığında Yönetim**, İstanbul, Filiz Kitabevi, Ekim 2004
- TAN**, Turgut; “ Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Hizmeti Yaklaşımı,” **Anayasa Yargısı Dergisi**, C. 8, Yıl: 1991, s. 236 <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/anyarg8/turguttan.pdf>(erişim: 24.03.2009)
- TOKGÖZ**, Oya; **Türkiye ve Ortadoğu Ülkelerinde Radyo-Televizyon Sistemleri**, Ankara, 1972
- ULUSOY**, Ali; **Kamu Hizmeti İncelemeleri**, Ülke Kitapları, Eylül 2004
- UZELTÜRK**, Sultan; “Birleşik Krallıkta Görsel ve İşitsel İletişim Özgürlüğünün Kurumsal Sınırı: Bağımsız Televizyon Komisyonu (ITC),” **İnsan Hakları Yıllığı, Dr. Muzaffer Sencer’e Armağan**, C. 17–18, (1995–1996)

## *Özel Radyo Televizyon Yayıncılığının Değerlendirilmesi*

### **Diğer Kaynaklar:**

<http://www.rtuk.org.tr/sayfalar/DosyaIndir> (erişim: 4.5.2008)

[www.anayasa.gov.tr](http://www.anayasa.gov.tr) (erişim: 24.03.2009)

<http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/anyarg8/turguttan.pdf> (erişim: 24.03.2009)

Basın-Yayın Mevzuatı, Seçkin Yayınları, 2006

### **KISALTMALAR**

ABD:	Amerika Birleşik Devletleri
age:	adı geçen eser
agm:	adı geçen makale
AYM:	Anayasa Mahkemesi
Bkz:	bakınız
C:	Cilt
m:	madde
RG:	Resmi Gazete
RTÜK:	Radyo-Televizyon Üst Kurulu
s:	sayfa
TRT:	Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu
tv :	televizyon

**BOŞ**