ANAYASANIN ÖZERK KURULUŞLARI

Prof. Dr. Kudret AYİTER

Ankara Hukuk Fakültesi

1961 Anayasası Türk hukuk hayatına bir çok yenilik getirmiştir. Ancak denebilir ki, getirdiği yeniliklerin en dikkati çekenlerinden birisi Devlet bünyesi için özerk (muhtar) kuruluşlar yaratmış olmasıdır. Bu özerk kuruluşlar Anayasamız içinde ikidir. Birisi Anayasamızın 120 nci maddesinde ele alınmış olan Üniversiteler, ikincisi 121 inci maddesinde tanzim edilmiş, bulunan Radyo ve Televizyon idaresidir. (Haber Ajanslarının yalnız tarafsızlığından bahsedilmektedir.)

Batı memleketleri Anayasalarında bile bulunmayan bu özerk kuruluşların Anayasamızda yer almaları Anayasamızın ileriliğinin baş sebeplerindendir. Bu kuruluşların Anayasamıza girmelerinin hiç şüphesiz yakın tarihimizle geniş ilgisi vardır. Denebilir ki, Türk Anayasasını kaleme alanlar ve onu kabul edenler bu kuruluşların özerk olmaları gerekliliğine bir çok seneler devam eden tecrübelerden istifade ederek kat'i bir kanaat getirmişlerdir.

I — ÜNİVERSİTELER :

A) Türk Üniversiteleri özerk kuruluşlar olarak 1946 yılından beri mevcuttur. 4936 sayılı Üniversiteler Kanunu 1 inci maddesinin 1 inci fıkrasında Üniversitelerin özerkliğini ifade ettikten sonra 2 nci fıkrada Fakültelerin de bilim ve yönetim özerkliğine sahip olduğunu ifade etmiştir. 4936 sayılı Üniversiteler Kanununun Millî Eğitim Bakanı ile olan ilişkileri onun hakikî mânada bir özerklik getirmiş olup olmadığını şüpheli bırakmıştır. Nitekim 1950-1960 yılları arasındaki tatbikat bilhassa öğretim üyelerinin Bakanlık emrine alınması, Profesörlük işlemlerinin yürütülmemesi gibi hadiseler de bu özerkliğin hakikatte bulunmadığı kanısını umumileştirmiştir. 28.10.1960 tarihli 115 sayılı Kanun ile bir çok maddeleri deği-

tirilen 4936 sayılı kanun hakikî mânasıyla özerklik getirmiş, Millî Eğitim Bakanlığıyla ilgili, özerkliğe aykırı hükümleri kaldırmıştır. 1961 Anayasası içinde ifadesini bulan Üniversite özerkliği denebilir ki, 115 sayılı Kanunun esas prensiplerinin vaz ettiği özerkliktir: Üniversite senatolarının çeşitli işlerde son merci oluşu, Millî Eğitim Bakanının esasa müessir hiç bir yetkisinin kalmaması Üniversite ve Fakültelerin kendi işlerini bizzat görmeleri... gibi.

1946 dan beri Kanun metinleri içinde ifadesini bulmuş olan Üniversite özerkliği yirmi yıllık bir geçmişe rağmen siyasî iktidarda alıılmamış bir mefhum olarak görülür. Bunu 14.7.1965 tarihli 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ortaya çıkarmıştır. Yirmi yıllık tatbikatına ve Anayasa maddeleri içinde ifadesini bulmasına rağmen, Devlet Memurları kanununun 1 inci maddesi Üniversite Öğretim üyeleri ile yardımcılarının özerklikle taban tabana zıt bir rejim içinde alma niyetinde idi. Halbuki Anayasamızın 120 nci maddesi değişik fıkralar içinde Üniversite özerkliğini son derece geniş ifade etmiş ve gerekli teminatları da vaz etmiştir: «Üniversiteler, ancak Devlet eliyle ve kanunla kurulur. Üniversiteler bilimsel ve idarî özerliğe sahip kamu tüzel kişileridir.

«Üniversiteler, kendileri tarafından seçilen yetkili öğretim üyelerinden kurulu organları eliyle yönetilir ve denetlenir; özel kanuna göre kurulmuş Devlet üniversiteleri hakkındaki hükümler saklıdır.

Üniversite organları, öğretim üyeleri ve yardımcıları, Üniversite dışındaki makamlarca, her ne suretle olursa olsun, görevlerinden uzaklaştırılmazlar.

Üniversite öğretim üyeleri ve yardımcıları serbestçe araştırma ve yayında bulunabilirler.

Üniversitelerin kuruluş ve işleyişleri, organları ve bunların seçimleri, görev ve yetkileri, öğretim ve araştırma görevlerinin Üniversite organlarınca denetlenmesi, bu esaslara göre kanunla düzenlenir.

Siyasî partilere üye olma yasağı, Üniversite öğretim üyeleri ve yardımcıları hakkında uygulanmaz. Ancak, bunlar partilerin genel merkezleri dışında yönetim görevi alamazlar.»

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun Anayasanın 120 nci maddesine aykırı olduğu hakkındaki dâva Üniversiteler tarafından 1965 yılı sonunda Anayasa Mahkemesine intikal ettirilmiştir. Ana-

yasa Mahkemesi 8 Haziran 1966 tarihinde Resmî Gazetede yayınlanmış olan 4 Şubat 1966 tarihli kararında Üniversite özerkliğini her bakımından ele alarak bu konuda bugüne kadar söylenmiş en delilli ve gerekçeli vesikayı ortaya koymuştur. Dâva konusu ilk bakışta taşıdığı önemi göstermiyordu: Devlet Memurları Kanunu Üniversite mensuplarını tayinleri ile ilgili bir takım hükümler getiriyor ve bu arada Üniversiteler Kanununun koyduğu bazı prensipler ihlâl ediyordu. Devlet Memurları Kanununu o günlerde savunanlar ve onu Üniversitelerin özerkliğine aykırı olmadığını ileri sürenler, Anayasada Üniversitelere bilimsel ve idarî özerkliğin tanınmış olduğunu, memur tayini ve maaşının tesbiti gibi hususların bu iki özerkliğe aykırı olmadığını; kaldı ki Anayasanın Üniversitelere malî özerklik vermediğini, Devlet Memurları Kanununda ise Anayasaya aykırılığı ileri sürülen hususların açıktan açığa malî hükümler olduğunu tekrar tekrar söylemişlerdir. Anayasa Mahkemesinde dâva açılmasını gerektiren problemin önemi bu iddiaların içindedir: Bilimsel ve idarî özerklik acaba malî özerklik olmadan düşünülebilir mi? Memur tayinlerine dair olan hükümler ve tayin usulleri dolaylı yoldan da olsa bilimsel ve idarî özerkliği ihlâl etmiyor muydu?

Burada tetkik konumuzun ana fikrine varmış bulunuyoruz: Anayasada mevcut olduğu söylenen bir özerklik onu uzaktan ilgilenen bütün konuları da içine almış değil midir? Eğer özerklik Anayasada ifadesini bulmamış başka bir hüküm ve meseâ malî mevzuat ile ihlâl ediliyorsa, Anayasanın ana kaidesini korumak için malî hükümlerin değiştirilmesi gerekmez mi? Bilimsel ve idarî özerkliğin Anayasada zikredilmiş olması bunun dışında başka bir özerkliğin bulunmadığını ifade eder mi?

Kanaatımızca Anayasa Mahkemesinin yukarda zikredilmiş olan kararı problemi Üniversiteler bakımından halletmiştir. Bugün için bu kararın ışığı altında Üniversite özerkliği arzu edilen genişliğini alabilir. Anayasanın 121 inci maddesinde yerini almış olan Radyo ve Televizyon idaresinde bu problem ise günümüze münakaşa edilmektedir. Sanıyorum ki Anayasa Mahkemesinin 4 Şubat 1966 tarihli kararı bilhassa bu açıdan özerkliğin ana fikirlerini ortaya koymuştur. Anayasamız özerkliği belli sınırlar içerisinde serbestçe hareket edebilme şeklinde ifade eder (1). «Özerk olan bir kuruluşun Kanunla belli sınırlar içersinde kalmak şartıyla, kendi hareketlerine

(1) Anayasa Mahkemesinin 4.2.1966 gün ve Esas 965/32, Karar 966/3 sayılı kararı. Resmî Gazete 8 Haz. 1966 Sayı 12317.

hâkim olacak kaideleri de yine kendisinin düzenlemesi gerekir. Anayasanın 120 nci maddesi Üniversitelere sadece (idarî) ve (bilimsel) alanlarda özerklik tanımıştır. Şu halde üniversiteler, ilk önce, kanunun çizdiği sınırlar içerisinde (kendi kendisini yönetme) yetkisine sahip kamu tüzel kişileri olarak kurulmalıdırlar. Ancak kanun koyucu, bu sınırları da dilediği şekilde ve dilediği derecede tayin edemez. Sınırları tayin ederken Anayasanın söz konusu ilkesini göz-önünde tutmak ve (kendi kendini yönetme) imkânını Üniversitelere sağlayacak surette hükümler koymak zorunluluğundadır. Yasama yetkisini kullandığından bahisle Üniversiteyi (kendi kendini yönetme) imkânından yoksun bırakacak şekilde sınır koyamaz.

Bilimsel özerkliğe gelince; bu daha geniş bir kavramdır. Anayasamız bu ilkesiyle Üniversiteleri; Anayasanın 2 nci maddesinde yer alan ana niteliklere sahip bir hukuk devletinin üniversitesine yaraşır şekilde öğretim, araştırma ve yayın konularını tertiplemek ve yürütmek ve mensuplarını bu yönden çalışmaya sevk etmek serbestliğine sahip kılınmış bulunmaktadır.

Bu ilkeler üzerinde kurularak Devlet kuruluşundaki ve bilim alanındaki yerini alan Üniversiteye, Devletin herhangi bir idare kademesinin bu özerkliklerle bağdaşamayacak müdahaleler yapmasına ve kanunlarla da böyle bir müdahaleye imkân verecek bir düzenlemede bulunulmasına imkân yoktur. (2)

Devlet Personel Kanununa konulan malî hükümler bakımından Üniversitenin kanun şumulüne alınması sebebiyle Anayasa Mahkemesince mütteha karar çok önemlidir. Üniversitenin açtığı dâvanın mesnedi, Personel Kanununun 34. cü maddesinde, Muhtar idare olan Üniversite ile Merkezi İdarenin bir cüzü olan Devlet Personel Kanununun müşterek iradelerinin şart kılınmış olması idi. Anayasa Mahkemesi 4.2.1966 tarihli kararla Anayasaya aykırılığı yönünden maddenin iptaline hükmetmiştir.

«Anayasa koyucusu Üniversiteleri bir Anayasa Kuruluşu olarak kabul etmiş ve Üniversitelerle ilgili belli başlı kuralları da birer birer sayarak göstermiştir. Bunların başında Üniversitelerin, bilimsel ve idarî özerkliğe sahip ve Kanunla kurulan birer kamu tüzel kişisi olmaları gelmektedir.» (3)

(2) Karayalçın; Üniversitelerin İdare ve Murakabesi Hirsch Armağanı Ankara 1964 s. 581-694 de düşünülen murakebe sistemi kanaatimizce bilim özerkliğine ve Anayasaya aykırıdır.

(3) Bak. Not. 1. RG. 8 Haz. 1966 Sayfa 4, 6 ve 7'e bakınız.

Üniversiteler bu bakımdan Anayasanın 112 nci maddesinde öngörölmüş bulunan ve bir bütün olduğu belirtilen (İdare) den ayrı nitelikte oldukları ve bu sebeple (İdare) nin genel kuruluşuna dahil bulunmadıkları gibi, aynı maddenin son fıkrasında öngörölmüş bulunan, kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulacağı belirtilen (Kamu tüzel kişilerinden) de tamamen ayrı hüviyettedirler. Zira 112 nci maddede öngörölen kamu tüzel kişilerini, ihtiyaca göre dilediğı şekilde kurmağa ve ona dilediğı görevi ve yetkiyi vermeğe kanun koyucu mezun bulunduğu halde Anayasanın 120 nci maddesi, Üniversiteler bakımından kanun koyucuya bu serbestliğı tanımamış, bir Üniversite kurulması gerektiğı zaman, ona varlık verecek olan kanunda ne gibi esaslara ve ilkelere riayet edileceğini Anayasa kuralları halinde belirtmiştir.

Bu sebeple Kanun koyucu Üniversite kurarken Anayasanın 120 nci maddesinde yer almış bulunan söz konusu kurallara sıkı sıkıya bağı kalmak zorunluğunda olup ancak bu kurallar dışındaki alanlarda düzenleme yapabilmek serbestliğine sahip bulunmaktadır. Kanun koyucu bu serbestliğinden yararlanarak söz konusu Anayasa kurallarını doğrudan doğruya veya dolayısıyla zedeleyici nitelikte hükümler koyamaz.

Özerklik, belli sınırlar içersinde serbestçe hareket edebilmeyi gerektirir. Özerk olan bir kuruluşun, kanunla belli sınırlar içersinde kalmak şartıyla, kendi hareketlerine hâkim olacak kaideleri de yine kendisinin düzenlemesi gerekir.

Bunun sorucu olarak Üniversiteler kendi öğretim üyeleriyle yardımcılarının görevlerini, bu görevlerin gerektirdiğı nitelikleri tesbit edebilmeli ve gerekirse bunların Üniversite bakımından taşıdığı değere göre sınıflandırma ve sınıf içindeki derecelendirme ve kademelendirme işlerini kendisi yapabilmeli, bu konuda başka bir idare kademesi kendisine müdahale ve tesir edememelidir.

Bu hususlardan kanun konusu olanlar, doğrudan doğruya Üniversite tarafından hazırlanarak başkaca bir idare kademesinin tasvip ve tasdikine muhtaç olmadan Hükümet vasıtasıyla yasama organına sunulabilmelidir.

İptali istenen hükme göre «Üniversite, başlıca görevi ve kuruluş maksadı olan öğretim, araştırma ve yayın işlerini yürütecek, ve diğeri bir deyimle, Üniversiteyi yönetecek personelinin niteliğini tâyin, onlara verilecek görevlerin Üniversite içindeki sınıf, derece ve

kademelerini tesbit işlerini kendisi yapamamakta, bu konularda sadece Devlet Personel Dairesine düşüncesini bildirmek yetkisine sahip kılınmakta, bütün bu işlerdeki son söz Devlet Personel Dairesinin takdir süzgecinden geçmekte ve onun münasip göreceği ölçüler içerisinde teklif olarak Bakanlar Kuruluna gidebilmektedir.

Bu suretle Üniversitenin yönetimindeki etkisi aşıkâr olan bu konularda Üniversite kenara itilerek (kendi kendini yönetme) yetkisi büyük ölçüde daraltılmakta ve böylece Anayasanın tanıdığı idarî özerkliği zedelenmektedir.

Zira yukarıda da açıklandığı üzere, idarî özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişisi olan Üniversitenin bu alanda yasama organına hükümet elile götürebileceği teklif hakkı elinden alınmakta, bu konuda Üniversitenin karşısına son merci olarak nihai ve geniş yetki ile Bakanlar Kurulu çıkarılmakta ve Bakanlar Kuruluna teklif götürme hakkı da Genel İdare Kuruluşu içinde, Başbakanlığa bağlı bir daire olan ve en küçük ölçüde bile özerkliği bulunmayan Personel Dairesine verilmektedir.

Böyle bir netice doğuran hükmün Anayasanın 120 nci maddesiyle Üniversiteye tanınmış olan idarî özerkliği zedelediği meydandadır.

Devlet Memurları Kanunun (kadrolarla) ilgili hükümlerinin Üniversiteler hakkında da uygulanması suretiyle Üniversite kadrolarının, Maliye Bakanlığı, Devlet Personel Dairesi ve Üniversite Temsilcilerinden kurulu bir heyetin birleşik kararı üzerine tesbit olunarak Genel Kadro Kanunu içerisinde yasama organına sunulması esaslı Üniversiteleri, ihtiyaç duyacağı kadrolarını kendisi tesbit ederek Bakanlar Kurulu eliyle doğruca Yasama Organına götürüp orada savunmak hakkından mahrum etmekte olması bakımından idarî ve dolayısıyla bilimsel özerkliği zedeleyici nitelikte olmakla beraber Anayasanın 120 nci maddesindeki bir diğer kurala da aykırılık teşkil etmektedir.

Diğer taraftan Üniversite üyeleri ve yardımcıları ile ilgili konularda Devlet Personel Dairesine ve Bakanlar Kuruluna tanınmış olan bu yetkilerin, Üniversitenin öğretim, araştırma ve yayın işlerine etki yapacağı da gözden kaçmamalıdır. Zira bütün bu Üniversite çalışmaları, öğretim üyeleri ve yardımcıları ile yürütüleceğine göre bunların niteliklerinin tâyini, sınıf, derece ve kademelerinin tesbiti yetkisi birincisi kademedede, bir Genel İdare Kuruluşu olan

Personel Dairesinde ve nihai kademede ve idarenin başı olan Bakanlar Kurulunda bulunduğu takdirde idarenin Üniversitenin bilimsel çalışmalarını etkisi altına alabileceğini düşünmekte yanlışlık yoktur. (4)

Yukarıda da açıklandığı üzere Üniversiteler, Anayasanın 112 nci maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında öngörülen Genel İdare Kuruluşuna dahil birer idare cüzü oldukları gibi, aynı maddenin son fıkrasına dayanılarak kurulmuş bulunan birer kamu tüzel kişiliği de değildirlir.

Böylece Anayasanın 120 nci maddesine göre kendine özgü bir kişiliği bulunan özerk bir kuruluşa, Anayasanın kendisi ile hiçbir ilgisi bulunmayan 112 nci maddesinin ikinci fıkrasında öngörülen ve kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu belirtilen Genel İdare içinde ve o bütünün bir parçası olarak yer verilmesinin, Anayasaya uygun olmadığı meydana çıkar.

Öte yandan Anayasanın 120 nci maddesinin beşinci fıkrasında «Üniversitelerin kuruluş ve işleyişi, organları ve bunların seçimleri, görev ve yetkileri, öğretim ve araştırma görevlerinin Üniversite organlarıncı denetlenmesi, bu esaslara göre Kanunla düzenlenir» denilmektedir. Görülüyorki Anayasa, 120 nci maddesinin ilk fıkrası ile Üniversitelerin kanunla kurulacağı esasını koymakla birlikte bununla yetinmemiş, aynı maddenin beşinci fıkrası ile de Üniversitenin kuruluşunun ve bu kuruluşun da işleyişinin maddenin diğer fıkralarında yer alan ilkeler gözönüne alınmak suretiyle kanunla düzenleneceği hükmünü koymak gereğini duymuştur.

Bir kurumun kuruluşu deyince her şeyden önce o kurumu yürütecek personele ait kadrolar hatıra gelir. Zira kurumun temelinden çatısına kadar bütün örgütünü bu kadrolar teşkil eder. Personel kadroları mevcut olmayan bir kurum, henüz kuruluş haline geçmemiş demektir. Şu halde bir kurumu çalışır hale getirecek olan personel kadrolarının, en küçüğünden en büyüğüne kadar, bütününü kuruluştan ayrı düşünmeğe imkân yoktur.

Bir kurumun işleyişi kavramının ise, söz konusu Personel kadrolarının görevlerinin ne olduğunu, kurumun amacına ulaşmak için bu görevlerin ne suretle ve hangi yollarla yerie getirileceğini birbirleriyle olan ilişkilerini kapsadığını izaha hacet yoktur.

(4) Anayasa Mah. Kararının kısımları sıra ile değil fikirlerin yakınlığı itibariyle bir araya getirilmiştir.

Şu halde Anayasanın 120 nci maddesinin söz konusu beşinci fıkrası hükmüne göre, Üniversitenin Kuruluşu ve bu kuruluşun da işleyişi; yani Üniversitenin hangi amaç etrafında kurulduğu bu na ulaşmak üzere harekete geçirilecek olan her türlü personele ait kadroları ve genel görev içinden bu kadroların her birisine veya bir kaçına düşecek kısmın ne olduğu, görevlerin ne suretle yerine getirileceği, personelin tek başlarına (meselâ öğretim üyesi, dekan, rektör gibi) veya belli görevler etrafında teşkil edilecek gruplaşmalar içinde yapacakları işlerin hangi yollarla yerine getirileceği üniversitenin öğretim, araştırma ve yayım görevlerinin dışında veya bunlarla ilgili olan idarî görevlerinin ne olduğu ve nasıl yürütüleceği Üniversiteye özgü bir kanunla düzenlenecek ve bu düzenleme yapılırken de Üniversitenin genel idare kurumunun dışında idarî ve bilimsel özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişisi olduğu esası muhafaza edilecektir.

Görülüyorki 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun Kadrolarla ilgili hükümlerinin Üniversiteler hakkında uygulanması yukarıda belirtilen Anayasa hükümlerine de aykırı bir sonuç doğurmaktadır.

B) Türk Üniversitelerinin özerkliği 1968 yılı olayları ile derinden zedelenmiş, Üniversite bir kriz geçirmiştir. 11 Haziran 1968 günü evvelâ Ankarada başlayan ve sonra İstanbul ve İzmir Üniversitelerine de yayılan harekette Üniversite Öğrencileri Fakülte binalarını işgal etmişler, Öğretim üyelerini ve Üniversite memurlarını vazifeden ve çalışmaktan alıkoymuşlar ve bazı isteklerinin kabulüne kadar binaları boşaltmamışlardır. «Boykot» ismi verilen ve pasif bir direnme olan boykot ile en ufak bir ilgisi olmayan bu «işgal» hareketleri Üniversite Özerkliğini tamamen ihlâl etmiştir. (5) Olayların tahlili her halde ileri yıllarda daha iyi yapılabilecektir. Bu gün için hadiseleri olduğu gibi kısa kısa izah etmekle yetinmek lâzım.

Öğrenci hareketinde siyasi baskıların rolü bu gün için açık değildir. Araştırmalar bunu da ortaya koymalıdır. Öğrencilerde bir bunalımın bulunduğu doğrudur. Bu bunalım onların sosyal durumlarının kötülüğünden, yurtların, bursların kifayetsizliğinden geldiği kadar, Fakültelerde muvaffak olmamalarından da ileri gelmiştir. Muvaffakiyetsizlikleri bilgi yetersizliğine ve liselerden çok kötü yetişmiş olarak gelmelerine bağlanıyor. Liselerimiz halen Batının or-

(5) Ayiter, Son günlerin öğrenci hareketleri Dünya 22 Haz. 1968 s. 1 ve 3 Haziran 1968 olaylarının Anayasa Mahkemesinin Not 1 de zikredilen kararı bakımından da incelenmesi değer.

ta okul seviyesini tutmaktadır. Öğrencilerin ise kusuru, bu bilgi eksikliklerini tamamlamak çabasını hemen hemen hiç göstermemeleridir. Öğrencilerin bu problemleri senelerden beri mevcuttu, hal edilmeleri için az çaba da gösterilmemiştir. Yurtlar ve Krediler Kurumunun son 7 yıllık faaliyetine bakmak yeter. Daha fazlası da her zaman yapılabilir. Öğrenci hareketlerinin sebepleri sırf bunlar mı idi? Bunu ilerde öğreneceğiz. Üniversite bakımından önemli cihet, bir dönüm noktasının yaşanmış olması, zor ve cebrin müesseseye girmesi olmuştur. Bir baskı grubu tarafından Üniversite özerkliği ihlâl edilmiş ve suç işlenmiştir. Öğretim üyeleri günün şartlarına göre bazı isteklerin kabulü ile bazı hadiselerin önleneyeceği gerekçeyle hareket etmeyip, verdikleri kararlar müessesenin nasıl bir değişikliğe uğriyacağını hesaba katmak zorunda idi. Üniversite muhtariyeti için yıllardan beri mücadele edilmiş ve 1933-1946 ve nihayet 1960 ve 1961 yıllarındaki adımlarla Garb memleketlerinde emsali az bulunan muhtar bir Üniversite kurulabilmiştir. Üniversite bu muhtariyeti korumakla yükümlüdür. Öğrencilerin baskı ve tazyikleri altında, hele sonunda memlekette isyan çıkabilir, gibi görüşleri altında Üniversite muhtariyetini yok etmeğe kimsenin hakkı yoktur. Bu gün alınan kararlar alttan gelen bir tazyikle alınmış kararlardır ve muhtariyetin yok olmasını tevhit etmiştir. Üniversite nasıl 1960 yılında üstten gelen tazyike dayanmışsa, ve bu dayanmanın sonunda bu günkü Anayasa teminatını elde etmişse, alttan gelen tazyike dayanacak kadar şahsiyet sahibi olmalıydı.

1968 hareketlerinde Kanun dışı ortam meşru ilân edilmiş, bundan böyle Türk Hukuk hayatında büyük bir gedik açılmıştır. Üniversite Kanunî nizam için direnememiş ve Devlet seyirci kalmıştır. Üniversiteler dayanışma ve direnme de gösterememiştir. Direnme bir inat, öğrencileri «dinlememek» değil, Kanunî sistemin ve özerkliğin savunması olacaktı. Öğrenciler bunu anlıyamadığı gibi, Üniversite de direnmeyle özerkliğini koruyacağını anlıyamadı. 1960 da siyasî baskılara dayanarak bir kuvvet olduğunu gösteren Üniversite, kendi içinden gelen baskıya hâkim olamamış, özerkliğini teslim etmiştir. Oysa, özerklik bakımından 1960 yılındaki direnme bunun yanında önemsizdi. 1960 da bir kuvvet olan Üniversite 1968 da zaafî temsil etmiş, ilerisi için 1960 da nümune olmuşken, 1968 de korku vermiştir. Türk Kültür hayatının büyük bir dayanağı gitmiştir. Bu 40 yıllık Türk Üniversitelerinin en zayıf anı olmuştur. Nasıl insanlara büyük şahsiyet oldukları göstermek fırsatı nadiren düşerse - bazısına bu fırsat hiç düşmezse - müesseseler ve onların idarecilerine

de bu fırsat az düşer. Üniversite 1968 de bu şahsiyetleri ortaya ko-yamamıştır. Kuruluşlar zayıfmış, Kurullar ve kilit noktalarındaki idareciler Üniversitenin özerkliği ve geleceği ile ilgili problemleri göremediler. Üniversiteler, sonunda, yalnız tazyikle iş görür mües-seler diye tanındı. Hakikaten öyle mi idi? Üniversiteyi ıslah ve tan-zim etmek isteyen öğrencilerin yalnız lise mezunu olduğu unutulma-malıdır. Tarihte nerede ver ne vakit lise mezunları Üniversiteleri ıslah etmişlerdir, Üniversitenin problemlerini anlamışlardır? Anka-ra Dil Tarih ve Coğrafya Fakütesinden, Filoloji gruplarından lâ-tincenin kalkmasını istemek ve bu isteklerinde muvaffak olmak bu öğrenci hareketinin en tipik ve unutulmaz vak'ası olarak kalacak-tır. Islahat isteyen öğrencilerin imtihanları kolaylaştıran taleplerden fazlasını getirmemiş olması bazılarını hayrete düşürdü. Halbuki, lise mezunu öğrencilerin bundan daha ötesini görmeleri mümkün değildi. Görüş sahaları bu kadardı. Asıl köklü reformları his et-mediler bile, köklü reform diye ortaya çıkan bir kaç söz de o ma-hiyette değildi. Geride ne kaldı? İmtihan yönetmeliklerindeki deği-şiklik için Üniversitenin muhtariyetini yıkmaya değer mi idi? Öğ-renciler şimdi elleri ile yıktıkları müesseselerin harabeleri karşı-sında bu yangından ufak bir mal kaçırmış insanlar olarak kaldı. Yarın bu müesseseler artık kendi işlerine yaramıyacak. Hiç bir şey hareketin yanlış bir ortamda inkişaf ettirildiğini işgal edilen bi-nalara kurulan barikatlar kadar iyi göstermemiştir. Bu barikatlar kime karşı idi, Öğretim üyelerine karşı olmadığı muhakkaktı, di-ğer öğrencilere karşı ise hareketin iddia edilen mahiyeti yoktu, yan-lırlık şurada idi: bu barikatlar olmaması gereken, yanlış ve inandır-mıyan yerlerde idi, ve kanunların çiğnendiğinin timsali olmuşlar-dır. Bu barikatlar bir öğrenci zaferinin değil, Üniversite yıkılışının alâmeti kalmıştır. Öğrenciler Problemleri ve hal tarzlarını ayırabi-lecek dirayeti gösterememişler kendi müesseselerini yıkmışlardır. Öğrenciler bir az ışık için veya bir az ısınmak için kendi evlerini tutuşturan insanlara benzemişlerdir. Halbuki bu «binalar», bu «ku-ruluşlar» onlara daha çok lâzım olacaktı. Öğrencilerin de Üniver-sitenin bir unsuru olduğu, onların da özerklikten nasipleri» bulun-duğu söylenerek hareketin özerkliğin hudutları içinde kaldığı şek-lindeki izah tarzı durumu aslâ değiştirmez. Özerk bir kuruluş ken-di iç bünyesindeki bir patlamaya hâkim olamayıp, kendi bedeninde yaralanırsa, durum değişmez: «Özerklik zedelenmiş olur». Biz

(6) Bundan sonra TRT şeklinde kısaltılacaktır.

bir iç hastalıktan veya dıştan gelen bir yaralanmadan ölen arasında ayırım yapmayız: bizim için netice önemlidir.

Başka memleketlerde (meselâ Almanya, İtalya, Fransa da) on yılda güçlkle tamamlanabilen reform tasarıları karşısında bizde üniversitelerin bir kaç ay içinde maddî ve manevî tazyik altında ve neticeleri derinliğine düşünülmeden aldıkları reform kararları çok zavallı kalmaktadır. Bu kararların bu şekilde ve samimiyetle inanmadan alınışları Fakültelerde bir yıkıntı manzarası vermiş, dayanaklı olan manevî unsurlarını kaybedişleri olmuştur.

Haziran 1968 ayında Ankara, İstanbul, İzmir ve Eskişehir'de cereyan etmiş olan öğrenci hareketlerinin ardından bir soru kaldı; halk efkârı bu soruya cevap aramakta ve durumu bu sorunun cevabına göre hal etmek istemektedir. Bahsi geçen öğrenci hareketleri hukuken ne idi? Öğrenciler hareket tarzları itibariyle haklı mı idiler yoksa yaptıkları bir suç mu idi?

Halk efkârını bilhassa iki husus şaşırtmaktadır: Bir taraftan Büyük Millet Meclisinde bu hareketlerin birer suç teşkil ettiğini ileri sürenler olmuş, diğer taraftan «haklı bir direniş», «meşru bir müdafaa» olduğu söylenmiştir. Diğer taraftan öğrenci isteklerinin bir kısmı Fakültelerin yetkili kurulları ve Senatolar tarafından kabul edilmiş, «burada bir suç vardır, bu talepleri biz tetkik etmeyiz» denmemiş, diğer taraftan Savcılar son günlerde harekete geçerek «işgal» hareketlerine ön ayak olan, onlara fiilen iştirak edenler hakkında takibata geçmiştir. Halk efkârı, haklı olarak, bu çelişik durum karşısında şüphe içindedir ve hakkın kimin tarafında olduğundan şüphe etmektedir.

Her şeyden evvel burada bir kaç hususu bir birinden dikkatle ayırmak gerekir. Öğrenci isteklerinin arasında haklı olanlar vardı. Ancak bunların varlığı, öğrenci hareketinin kanunlara aykırı ve suç olan tarafını haklı göstermez. Bir misalle durumun açıklanması yerinde olur: Bir kimsenin malı başkasının eline geçmiş olabilir. Kendi mülkü dahi olsa bunu bizzat zorla diğerinden almaz, bu yola giderse yerine göre suç işlemiş olabilir. Malını mahkeme yolu ile geri alacaktır. Başka bir deyimle aslında haklı olan bir talep seçilen yollar bakımından o kimseyi haksız bir duruma sokabilir.

Öğrenciler bir boykot hareketine girebilirler, dersleri ve imtihanları tâkip etmezler ve bu suretle isteklerini üst makamlara

kuvvetle duyurabilirlerdi. Bu hareketin kanuna aykırı hiç bir yönü bulunmaz, fakat öğrenciler bakımından - hakka uygun davranışları yönünde de - daha etkili olabılırdı. «İşgal» hareketlerinin birer suç teşkil ettiğine en ufak bir şüphe yoktur, bu gün bunun suç olmadığı hususunda Politika adamlarının, hattâ-eseffe söylemek lâzım-bazı ilim adamlarının yapmaya çalıştıkları zöraki izahlar ve tevellir kimseyi ikna edemez. «İşgal» hareketleri Türk Ceza Kanununun o kadar çeşitli maddelerini ihlâl etmektedir ki birini veya ikisini yan izahlarla hadise dışında bırakmak istiyen, hepsine şâmil bir kaçamak yolu bulamaz. Türk Ceza Kanunu 254, 255, 256, 260, 266, 311, 313, 516 ve bazı Fakültelerdeki hadiselerin özelliklerine göre daha başka maddeleri ihlâl edilmiş ve suç işlenmiştir, memurların vazifelerini yapmaktan men edildikleri, kamu hizmetinin aksetildiği, bu gaye ile kamu binalarının işgal edildiği ortadadır ve hiç bir yol bu suçluluğu ortadan kaldıramaz.

1968 yılı Haziran olayları bu bakımlardan Üniversite özerkliğinin bir krizi olmuştur. Öğrenciler, suç yolu ile, tazyikle netice elde etmişlerdir. Bu neticeyi elde etmemeleri, Fakültelerin suç durumu ortadan kalkmadıkça öğrenci talepleri hakkında karar vermemeleri gerekirdi. Burada sosyal bünyemizde nasıl ve ne vakit kapanacağı belli olmayan bir yara da açılmıştır. Öğrenci hareketinin ağırlık noktasının, kendi imtihan yönetmeliklerinin, kendi yakın menfaatlerinin oluşu da çok üzücüdür. Bu isteklerini elde edince bütün hareket dağılmış, sükûn avdet etmiştir. Öğrencilerin büyük idealler peşinde koşmadıkları, meselâ bütün bunalmalarının sebebi olan kifayetsiz Lise öğretiminin doğru yola konması için kendilerini ileri atıp, sonuna kadar dayanmaları çok acıdır. Halbuki bu problem Türkiye'nin ana problemi ve bunun için geniş hareketlere girişmek, bunu duyurmak gerekmektedir. Öğrencilerin bu an liselerde okuyan ve yarın okuyacak olan kardeşleri ve belki çocukları için seslerini duyurmaları, bu güne kadar bu sahada hocalarının sarf ettikleri gayrete katılmaları lâzımdı. Uzun vâdeli bir öğrenci hoca birliği inanarak, baskılardan uzak doğabilirdi. Halbuki öğrenci, kendi talebini zor altında kabul eden hocasına da bir daha güvenemez.

Ortada kalan sorular şunlardır? Öğrencilerin tazyiki ile alınan kararların hukukî değeri nedir? Anayasaya aykırı hareketin karşısında Üniversite özerkliğinin yeteri derecede korunmadığı, bunun müeyyideleri bulunmadığı görülmüştür. Kabul ediliş tarzı ve mahiyetleri itibariyle, öğrenci isteklerinin Anayasaya aykırılığı Ana-

yasa Mahkemesince tesbit edilebilecek midir? Bu günki sistemi-
miz de bu mümkün değildir. Anayasa teminatı yetersiz görünmek-
tedir. Gereken iptal dâvalarını açmak için yollar yoktur. Anayasa
Mahkemesi alınan kararların şekil şartlarını inceliyememektedir.

II — RADYO VE TELEVİZYON İDARESİ.

A) Anayasamızın ikinci özerk kuruluşu Radyo ve Televizyon
İdaresidir. Anayasa Mahkemesinin yukarda sıraladığımız fikirleri
bugün TRT'nin özerkliği konusunda özel bir önem taşımaktadır.
TRT Kurumunun özerkliği üzerinde yeni durulmakta, konu henüz
incelenmiye ve anlaşılmıya başlanmış bulunmaktadır.

Anayasanın TRT ile ilgili maddeleri şunlardır :

IV — ÖZERK KURULUŞLAR.

b) Radyo ve televizyonun idaresi ve haber ajansları.

Madde 121 — «Radyo ve televizyon istasyonlarının idaresi,
özerk kamu tüzel kişiliği halinde, kanunla düzenlenir.

Her türlü radyo ve televizyon yayımları, tarafsızlık esaslarına
göre yapılır.

Radyo ve televizyon idaresi, kültür ve eğitime yardımcılık gö-
revinin gerektirdiği yetkilere sahip kılınır.

Devlet tarafından kurulan veya Devletten malî yardım alan
haber ajanslarının tarafsızlığı esastır.

VI — BASIN VE YAYINLA İLGİLİ HÜKÜMLER.

e) Basın dışı haberleşme araçlarından faydalanma hakkı.

Madde 26 — «Kişiler ve siyasî partiler, kamu tüzel kişileri
elindeki basın dışı haberleşme ve yayın araçlarından faydalanma
hakkına sahiptir. Bu faydalanmanın şartları ve usulleri, demokra-
tik esaslara ve hakkaniyet ölçülerine uygun olarak Kanunla düzen-
lenir. Kanun, halkın bu araçlarla haber almasını, düşünce ve ka-
naatlara ulaşmasını ve kamu oyunun serbestçe oluşumunu kös-
tekleyici kayıtlar koyamaz».

Anayasanın 121 inci maddesi :

1 — Özerk kamu tüzel kişisi olan Radyo ve Televizyon idare-
sinden ve,

2 — Tarafsız haber ajanslarından bahs etmektedir.

Tetkikimizin konusunu yalnız özerk TRT idaresi teşkil edecektir.

TRT Özerkliğinin nedenlerini, doğuşunun özelliğini bilmeden bu özerkliğin iç bünyedeki tesirlerini hesaba katmadan, özerliğe dolayısıyla tesir eden veya onu kısıtlayan âmilleri bilmeye imkân yoktur. Her şeyden evvel Anayasanın ana karakterini ve hukuk üstünlüğü prensibini kısaca ele almak gerekecektir. Bugünkü Anayasamız Devletin Hukuka uyma mükellefiyetini getirmiş ve bu sahada en yüksek murakabenin Anayasa Mahkemesine ait olduğunu ifade etmiştir. Anayasanın üstünlüğü prensibi Türkiye'ye bu yeni nizamı getirmiştir.

Diğer taraftan Anayasa Mahkemesi, kendi kararları ile hukuk üstünlüğünü ve devletin şekli hakkında görüşünü belirtmiştir. Anayasa Mahkemesi bu yönden Anayasayı tefsir etmiş, tahlil etmiş, doğuşunu - komisyondaki çalışmaları da göz önünde tutarak - umumî nizam içinde izah etmiştir. Anayasa Mahkemesi - bilhassa Üniversiteler hakkındaki kararı ile - özerklik hakkında da görüşünü belirtmiştir. Bu kararların ışığı altında TRT özerkliğinin incelenmesi gerekecektir. TRT özerkliği ilk defa 1961 tarihli Anayasa ile ortaya çıkmıştır. Mefhum Türk İdarecileri ve Hukukçuları için yeni idi. Bir müddet anlaşılmamasını, yadırganmasını, anlayışa karşılamak gerekir. bu özerklik Anayasanın 121 inci maddesinde, birinci fıkrada bütün maddeye şamil genişlikte ifadesini bulmuştur. Anayasamız bu maddesi ile batı demokrasileri arasında en ileri mevkededir. Alman Anayasasında bu özerklik hükmü olmadığı halde Alman Anayasa Mahkemesi bir kararı ile fikir hürriyeti bakımından özerkliği radyo ve televizyon idaresi için kabul etmiştir (7). İngilterede BBC fiilen bu özerkliği uzun senelerden beri elde etmiştir. Bizde ise Anayasa himayesi altında olduğundan diğer batı memleketlerinden daha ileri olduğumuzu haklı olarak söyleyebiliriz.

B) TRT özerkliğini konunun genel hükümleri ile düşünelim.

Hükûmet şekillerini veya başka bir deyimle, siyasî iktidarın kullanılmasını esas tutarak devletleri ayıracak olursak, (hukuk üstünlüğü devleti) ile (otorite üstünlüğü devleti) sınıflanması yapılabilir.

(7) Alman Anayasa Mahkemesinin 28.2.1961 gün ve 2 Bv. 1-2/60 sayılı kararı Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 12. Band, Tübingen 1962 s. 205-263.

Hukuk üstünlüğü mefhumu ile bir yandan siyasî toplumun erişmek istediği gayeleri teşkil eden temel ülküler, öte yandan, bu ülküleri gerçekleştirmeye elverişli müesseseler kastedilir. Hukuk üstünlüğü telâkkisinde, hükûmeti hukuka tabi olmağa zorlayacak bazı usullerin mevcudiyeti zaruridir. Hukuk üstünlüğünün geleneksel telâkkisi, ferdin keyfilige karşı korunması ve devlet kudretinin tahdididir. (8) Yeni Delhi toplantısında Milletlerarası Hukukçular Komisyonu hukuk üstünlüğünün «ferdi, keyfi bir hükûmete karşı korumak ve ferde insanlık haysiyetinden faydalanmak imkânını vermek için zarurî oldukları sabit olan prensipler, müesseseler ve usuller» olduğunu belirtmiştir (9). «Hukuk üstünlüğü prensibi hür bir toplumun temel değerlerine dayanır. Hür toplum ise üyelerinden her birinin hür düşüncesini tam mânasıyla ifade imkânını bulduğu ahenkli bir ortamdır. Hukuk üstünlüğü prensibi fertlerarası ve fert ve devletlerarası münasebetlerin kuvvetle değil, hukuk kuralları ile düzenlendiği mânasını taşır.» (10)

«Hukuk üstünlüğü prensibinin neticelerinden en önemlisi hukuk kuralları arasında husule gelen farklardır. İdarenin Kanuna tâbi olması esası buradan çıkmıştır. Filhakika, idarenin karar ve işlemleri Kanuna aykırı olamaz. Kanun ise Anayasaya aykırı hüküm sevkedemez. Bu esaslar (Anayasa Kontrolü) ile sağlanmış olmalıdır.»

«Memleketimizde siyasî hayatın gelişmesinde ve tek parti devrinden yarı demokrasiye geçişte «Hukuk Üstünlüğü Devleti» telâkkisinin mühim rolü olmuştur. Türkçede sadece (Hukuk Devleti) de denilmekte olan bu devlet idaresi rejimi aslında bir plebisitten başka bir şey olmayan 1950 genel seçimleri neticeleri ile Türk halkının uygulanmasını istediği devlet tarzı olmak üzere ortaya çıkmıştı. 1950 de halkın iktidara getirdiği Demokrat Parti hukuk üstünlüğü devleti telâkkisine yer vermemiştir. Bugün Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında bilhassa 2. maddesinde kullanılan «Hukuk Devleti» terimi ile ifade olunan (Hukuk Üstünlüğü Devleti) dir.» (11)

Buraya kadar tetkik ettiğimiz Hukuk Üstünlüğünü Devletlerinin vasıfları Anayasa üstünlüğünde kendini gösterir. Anayasa diğer bü-

(8) B. N. Esen : Anayasa Hukuku. Genel Esasları. Ankara 1963 s. 160 ve devamı.

(9) Delhi Beyannamesi için Journals der Internationale Jurpisten-Kommission Bd. II Nr. 1 (Frühling-Sommer 1959) s. 5 v.d. bakınız.

(10) Esen, adı geçen eser s. 166.

(11) Esen, adı geçen eser s. 169.

tün kanunlardan önce gelir. Şayet devlet organları ve resmi merciler Anayasa hükümlerine saygı göstermekte iseler ve Anayasanın ihlâli halinde mahkeme bu ihlâli meydana getiren kanunu veya kararı, ya da emri bozabiliyorsa Anayasa üstünlüğü mevcuttur denebilir. Anayasamız her şeyden evvel İnsan Haklarını teminat altına almıştır. İnsan Haklarının arasında en önemlilerinden birisi serbestçe tesirsiz haber alabilme imkânıdır. Basın, Radyo ve Televizyondan haber alabilme hürriyeti bunun neticesidir.»

Yukarıdan beri sıraladığımız temel mefhumlar Anayasa Mahkemesi kararlarında da ifadesini bulmuştur. Aşağıdaki ibareler Anayasa Mahkemesinin kararlarından aynen alınmıştır :

«İptal dâvaları ile itiraz başvurularında Anayasa Mahkemesinin yaptığı şey, iki kanun hükmünden hangisinin uygulanacağını tayin etmektir. Bunlardan biri Anayasa'da yer alan hüküm; diğeri, herhangi bir kanunun hükmüdür. Bu durumda Anayasanın 8. maddesi ile tesbit edilmiş bulunan genel esas gereğince, yani Anayasa üstünlüğü prensibine uygun olarak, kanun hükmünü değil, Anayasa hükmünü uygular (12). Hükmün tercihi için Anayasada bulunması kâfidir ve Anayasa üstünlüğünün korunması, ancak Anayasaya aykırı kanunun iptali ile mümkündür. (13) Anayasanın kurduğu devlet düzeni içinde Anayasa prensiplerinin korunması ve sistemde gedik açılmasına imkân verilmemesi şarttır. (14) Dolayısıyla Anayasadaki bir ilkeyi bozacak nitelikteki her hangi bir kanunî tedbir iptale uğrayacaktır.» «İnsan hak ve hürriyetlerini, milli dayanışmayı, sosyal adaleti ve toplumun huzur ve refahını gerçekleştirmek ve teminat altına almak gerekleriyle tanımlanan demokratik hukuk devleti» (15), 11.10.1964 tarihli kararda kanun koyucunun kanunda üstünde be bozulmayacak temel hukuk prensipleri ile bağlı olduğu ifade ediliyor. Kanunların «Anayasanın açık hükümlerinden önce hukukun bütün bilinen ve bütün uygar memlekelerde kabul edilen prensiplerine uygun» olması şarttır (16). Parlamento kanun yaparken (genel hukuk esasları) ile bağlıdır (17).

(12) Esen, Anayasa Mahkemesine göre Türk Anayasa hukuku anlayışı s. 37 ve d. Anayasa Mah. K. 377. 1964 Sayı 64/22-6454.

(13) Anayasa Mah. K. 11.1.1963 Sayı 64/124-64243.

(14) Anayasa Mah. K. 11.12.1964 Sayı 63/138-6471.

(15) Anayasa Mah. K. 5.3.1965 Sayı 63/171-65/13. Ayrıca 28.5.1965, Sayı 65/12-65/33 Kararı.

(16) Anayasa Mah. K. 22.12.1964, Sayı 63/166-64/76.

(17) Anayasa Mah. K. 11.12.1964, Sayı 63/138-64/71.

Hukuk devleti, «İnsan haklarına saygı gösteren ve bu hakları koruyucu, adil bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeğe kendini zorunlu sayan ve bütün faaliyetlerinde hukuka ve Anayasa-ya uyan bir Devlet» dir. (18)

C) 1961 Anayasasının Genel Karakteri :

Türkiyede son asrın siyasî olaylarını nazarı dikkate alan Kurucu Meclis, Anayasamızın başlangıç kısmında açıkca ifade edildiği üzere bir hürriyetler rejimi ve halk idaresi olan «Demokratik Hukuk Devletini bütün hukukî ve sosyal temelleri ile kurmak» gayesiyle hareket ederek 1961 Anayasasını hazırlamıştır. Anayasa Komisyon raporunun genel gerekçesinde aynı fikir şöyle ifade edilmektedir: «Tasarıda Memleketimizin son yıllar içinde Anayasa inhiraf larını önleyici ve hürriyetlerin teminatını teşkil edici tedbirler yer almıştır. Tasarı, rejimin demokrasiden inhiraf yapmaması, hürriyetlerin tecavüze uğramaması için, önce rejimin müdir prensiplerini genel hükümler kısmında zikretmiştir. Sonra da, bütün Anayasanın içinde yer alan esasların bir dokunulmazlık, bir ihlâl edilmezlik ile tahkimi yoluna gidilmiştir. Bu tahkim Anayasanın üstünlüğü prensibini kabul etmekle müeyyideye bağlanmıştır».

Hakikaten Anayasamız bu sözleri gerçek kılan bir muhtevadadır. Mutlak hürriyet ve demokrasi anlayışı içinde temel prensipleri, kişilerin hak ve ödevlerini ve Cumhuriyetin temel kuruluşlarını tesbit etmiş ve bunların dengesini kurmuştur. Rejimden ve Anayasadan inhiraf lar kaydedilmemesi hürriyetlerin teminat altında bulunması için siyasî iktidarın yetkilerini hudutlayan tedbirleri de ihmal etmemiştir. Bu değerli eser, kuvvetler ve fonksiyonlar ayrılığı prensibi, çift meclis sistemini kabul etmiş, kazaî alanda Anayasa Mahkemesi, Yüksek Hâkimler Kurulu, Danıştay gibi Yüksek Yargı organlarını, idarî alanda da Üniversite ve radyo idaresi gibi muhtar kuruluşları ihdas etmiştir. Bugün artık demokrasimiz hukukî yönden tam bir müesseseler dengesi nizamı içindedir ve rejimin selâmeti bu düzenin muhafazasındadır. Anayasamızın 8. maddesi Anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı esasını kabul suretiyle bu nizamın hukukî müeyyidesini de tesis etmiş bulunmaktadır.

1961 Anayasasında Radyo İdaresinin yeri ve bu idarenin Anayasaya müstenit nitelikleri şöyle özetlenebilir :

(18) Anayasa Mah. K. 11.10.1963, Sayı 63/124-63/243.

Radio idaresinin Anayasa içinde yer almasının başlıca sebebi bir taraftan bu yayın vasıtasının kudreti, diğer taraftan radyoların, 27 Mayıs İhtilâli ile tasfiye edilen dönem içindeki kullanılış tarzının, demokratik düzen ve hürriyetler için zararlı olduğu kanaati ve buna benzer bir halin tekrarrünün önlenmesi arzusu olarak görülmektedir. Filhakika Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu raporunun genel gerekçesinde «Hürriyetler rejimi» kısmında, «Hürriyetlerin Teminatı» başlığı altında:

«Tasarı, Hürriyetlerin ve Demokratik düzenin teminatını, Üniversite, Radio-Televizyon, ajans gibi muhtar müesseselerin sosyal yapı içinde yer almasında görmüştür. Ayrıca... muhtar kamu tüzel kişileri ihdası da hürriyetlerin ve demokratik düzenin teminat бүтүнünü tamamlayıcı sayılmıştır» denilmektedir.

Aynı fıkralar Anayasanın 121. maddesinin gerekçesinde de «Radyoların partizan tutumu ve partizan bir yayın vasıtası haline getirilmesi, memleketimizde, uzun seneler ciddi bir huzursuzluk konusu olmuştur. Bu sebeple, radyo muhtariyeti ve tarafsızlığı, Anayasa teminatı altına alınmak istenmiştir» sözleriyle teyit edilmiştir.

Nihayet Anayasanın 121. maddesi: «Radyo ve Televizyon istasyonlarının idaresi, özerk kamu tüzel kişiliği halinde, kanunla düzenlenir» hükmünü vaz etmiştir.

Buraya kadar sıralananlar, sarîh olarak gösteriyor ki 359 sayılı Kanunla kurulmuş bulunan Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu hakikatte demokratik düzenin, hürriyetlerin teminatı olarak, siyasi iktidarın yetkisini tahdit için Anayasa ile öngörülmüş, Anayasa teminatı altında bulunan bir özerkliğe sahip ve tarafsızlık esaslarına göre yayın yapmakla görevli bir kamu kuruluşudur.

Hiç şüphesiz TRT'ye bu nitelikler, fonksiyonunu gerek siyasi iktidarın ve gerekse diğer siyasi kuvvetlerin her türlü tesir ve müdahalesinden müteessir olmaksızın tarafsız bir şekilde ifa edebilmesi için tanınmıştır. Tarafsızlığın temini için alınan tedbirlerin başlıca sebebi siyasi iktidardan duyulan endişedir. Bu itibarla TRT'nin özerkliği bir gaye değil, ve fakat gayeyi mümkün kılacak en ehemmiyetli vasıta. Demokratik düzenin ve hürriyetlerin teminatı olarak öngörülmüştür. Bu mahiyetteki bir özerkliğin başta gelen icabı, hizmetlerin serbestçe organize edilmesi ve ihtiyaçlara göre gerekli tedbirlerin serbestçe alınabilmesidir. Bu sebeple,

Kuruluş görev ve kadro işlemlerinin ve hizmetin gereği olan tazminatların, siyasî iktidarın tesiri altında bulunarak yapılması, yukardaki Anayasal gerçeklerin icaplarına aykırı bir idarî vesayetin vaz edildiğini göstermektedir. Bu gerçekler muvacehesinde kanunların tefsirinde TRT'nin özerkliğini zedeleyici bir hattı hareketin Anayasayı ihlâl edeceği aşîkârdır. Anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı prensibi muvacehesinde böyle bir hale meydan vermemek hukuken zaruridir. Anayasanın 8. inci maddesi bu nizamın müeyyidesidir. TRT özerkliği de Anayasa Mahkemesinin murakabesi altında bir Anayasa ilkesidir.

Anayasamızın ana karakterinin Hukukun Üstünlüğü prensibi olduğu, Devletin hukuka uyma mükellefiyetinin bundan doğduğunu, Anayasanın üstünlüğü ilkesinin ise, Anayasa Mahkemesi tarafından korunmuş olduğunu görüyoruz. 1961 Anayasası, bu prensiplerin Türk hukukuna yerleşmemiş olmasından, onlara olan ihtiyacı doğmuştur. Bu bakımdan Anayasa Mahkemesinin birinci görevi, Anayasanın «Ana Prensiplerini» korumaktır. 1961 Anayasasının meydana geldiği günlerde Komisyon çalışmalarında da Umumi Hey'etteki konuşmalarda daima bu endişe kendisini göstermiş ve daima bu nokta üzerinde durulmuştur.

Radyo ve Televizyon idaresinin özerk bir Anayasa müessesesi olarak öngörülmesinin nedeni çok açıktır :

Anayasanın 19. maddesinde yer alan «düşünce hürriyeti» Anayasa Komisyonunun gerekçede belirtildiği gibi, «bütün ferdi hakların anasıdır». Bu temel hakkın gerçekten mevcudiyeti için şüphesiz, insanların medeniyetin, emirlerine verdiği bütün araçlardan faydalanarak ve hiçbir kısıtlama veya engel olmaksızın serbestçe haberalma, kanaat edinme ve Kamu oyunun serbestçe oluşumu imkânlarına sahip olması kaçınılmaz bir şarttır. Basın ve Yayın hürriyetleri diğer hürriyetlerin teminatıdır. O halde hürriyetler rejimini kabul eden bir idare sisteminde, Radyo ve Televizyonun siyasî kuvvetlere karşı özerk olması, sistemin ve düşünce hürriyetlerinin mutlak şartıdır.

Düşünce hürriyetinin gereklerini tam olarak kabul eden bir idare sisteminde, radyo ve televizyon araçları vasıtasıyla serbestçe haber alma, serbestçe kanaat edinme ve kamu oyunun serbestçe oluşunu, esasen kaçınılmaz temel şartıdır (19). Nitekim Alman Yük-

(19) Bu Problemler ve Anayasanın 26 ve 121 nci maddelerinin tatbiki ile ilgili olarak Anayasa Mahkemesinde 967/37 sayılı bir dâvaya bu anda bakılmaktadır.

sek Mahkemesi bu fikirden hareket ederek Anayasada bu cihet belirtilmediği halde Alman Radyo ve Televizyonlarının siyasi iktidarlara karşı mutlak özerkliğine karar vermiştir (20). Bizde bu hüküm-Anayasada vardır.

Demek oluyor ki Radyo ve Televizyon idaresinin özerkliğinin nedeni, başta hürriyetlerin anası olan düşünce hürriyeti ve haber alma hürriyeti olmak üzere, bütün hürriyetlerin gerçekte tam olarak var olabilmeleri için gerekli teminatın sağlanmasıdır.

D) Acaba bu özerklikten ne anlayacağız? Bugün Türk hukukundaki anlamı nedir? Kanaatımızca başvuracağımız en iyi kaynak gene Anayasa Mahkememizin kararlarıdır.

«Özerklik, belli sınırlar içerisinde serbestçe hareket edebilme ye gerektirir. Özerk olan bir kuruluşun, kanunla belli sınırlar içerisinde kalmak şartıyla, kendi hareketlerine hâkim olacak kaide-leri de yine kendisinin düzenlemesi gerekir». (21)

Burada Üniversitelerin ve TRT'nin Anayasadaki müşterek vasıflarına işaret etmek gerekecektir :

Her ikisi de «Özerk Kuruluşlar» ismini taşıyan aynı bölüm adı altında toplanmakla ana karakterleri eşittir. Her ikisinin de bu «Özerk» vasıfları yanında «kamu tüzel kişileri» oldukları 120 ve 121 inci maddelerde ifade edilmiş ve «İdare»leri bu bünyeye bağlanmıştır.

Bu benzer bünyeden faydalanarak Anayasa Mahkemesinin 4.2.1966 gün ve E. 965/32, K. 966/3 sayılı kararında bir başka yeri tekrar edebiliriz :

«Üniversiteler ilk önce, kanunun çizdiği sınırlar içerisinde (kendi kendisini yönetme) yetkisine sahip kamu tüzel kişileri olarak kurulmalıdırlar. Ancak Kanun koyucu, bu sınırları da dilediği şekilde ve dilediği derecede tayin edemez. Sınırları tayin ederken Anayasanın söz konusu ilkesini gözönünde tutmak ve (kendi kendisini yönetme) imkânını Üniversitelere sağlayacak surette hükümler koymak zorunluluğundadır. Yasama yetkisini kullandığından

(20) Bak. yukarıda not 7. Ayrıca Anyasada zikredilmeyen hususların da Anayasa problemi olabileceği hakkında Anschütz Handbuch des deutschen Staatsrechts. Hrsg. von Anschütz und Thoma. Bd. I, s. 367.

(21) Yukarda Not 1.

bahisle Üniversiteyi (kendi kendini yönetme) imkânından yoksun bırakacak şekilde sınır koyamaz».

Bu görüşler altında 359 sayılı Kanunun 47 nci maddesinin 2 ncı bendini tetkik edelim. Anayasanın 113. maddesi İktisadî Devlet Teşekküllerine kendi yönetmeliklerini bizzat yapmak yetkisini tanımıştır (22). 359 sayılı Kanunun «Kurum hakkında İktisadî Devlet Teşekküllerine uygulanan hükümler uygulanır» şeklindeki 33. maddesi kendi yönetmeliklerini bizzat yapma yetkisinin Anayasanın bu hükmü icabı olarak TRT Kurumu bakımından da doğduğunu tereddütsüz ortaya koymaktadır. Bu gerçeğe rağmen tazminatlarla ilgili yönetmeliğin 359 sayılı Kanunun 47. maddesine istinaden Devlet Personel Dairesinin görüşünü, Maliye Bakanlığının mutabakatını almak gibi bir takım şartlara tabi tutulması hem Anayasa hem de müessesesinin hukukî statüsüne aykırı düşmektedir. Kaldı ki, 359 sayılı Kanunun 47. maddesinin 2. fıkrasında Personel Dairesinin görüşünün de alınmasını gerektiren konu tazminat konusu değildir. Fıkra şudur :

«Kurumun kadroları Yönetim Kurulu tarafından, Devlet Personel Dairesinin görüşü alındıktan sonra Maliye Bakanlığı ile anlaşmak suretiyle hazırlanıp, Turizm ve Tanıtma Bakanının onayı ile yapılacak bir yönetmelikte belirtilir». Bu maddede Devlet Personel Dairesinin görüşünün ve Maliye Bakanlığının mutabakatının alınması şart koşulan ve esasında Anayasanın 113. maddesine aykırı olan hal, sadece kadro mefhumuna münhasır kalmaktadır. Başka bir deyimle gerek Maliye Bakanlığı, gerekse Devlet Personel Dairesi ile anlaşma konusu olan hususun münhasıran «Kurumun Kadroları» tabirini kapsadığı bellidir. Şu halde kanun hükümlerine, doğru bir anlam verebilmek için kadro mefhumunun tayini gerekmektedir.

«Bir kadro bir fert tarafından çalışma zamanı itibariyle tam veya kısmen belli vazifelerin icrasını ve bazı mes'uliyetlerin taşınmasını tazammun eden münhal veya meşgul muayyen bir iş veya hizmettir».

(22) b) Yönetmelikler,

Madde 113 : Bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler. Yönetmelikler Resmî Gazete ile yayınlanır.

Leonard White'in bu tarifi (23) muhtelif hukuk eserlerinde yer almaktadır. Filhakika gerçekte kadro, hizmetin bölünmüş ve bir tek kişi tarafından ifa edilecek en ufak parçasından başka birşey değildir. Gerek hukuk ilminde gerekse hukuk tatbikatında kadro doğru olarak ancak, bu anlamda kullanılır. Münhal kadro, dolu kadro tertiplenmesi, kadro teşhizatı, kadro aktarmaları, kadronun mahfuz tutulması gibi tedbirler her zaman için münhal hizmet, dolu hizmet, hizmet ücreti, hizmet borçlarının tertiplenmesi, hizmetin gerektirdiği teşhizatı, hizmet aktarılması, hizmetin mahfuz tutulması anlamından başka bir mâna taşımaz. Hukuk nazariyet ve tatbikatının bu ışığı altında 47. maddedeki «Kurumun Kadroları» tabiri mânalandırılmakta görülen gerçek kurumun hizmet ünitelerinden ibarettir.

Demek oluyor ki, 47. maddenin 2. numaralı hükmü gereğince, Devlet Personel Dairesinin görüşünün alınmasını ve Maliye Bakanlığı ile anlaşmayı gerektiren husus hizmetin tertiplenmesi hususundan ibarettir.

Kadroların tesbiti özerklikle ilgili en önemli konulardan biridir. Kadro ihdası demek hizmetin kurulması demektir. Bir misâl ile durumu açıklayalım: TRT idaresi haber ve sözlü yayınlarını genişletmek istese bunun için kadrolar ihdasa mecbur olur. Bu kadroların verilmesi siyasî iktidarın elinde olsa bunları vermemek yolu ile TRT'nin işleyişine doğrudan doğruya tesir edebilir. TRT idaresi son zamanlarda Mersin, Diyarbakır, Erzurum verici istasyonlarını işletmeye almak istemiş, bunlar için gerekli kadroları elde edememiştir. Bu yolla siyasî iktidar istediği yerde radyo istasyonu kurmak ve istediği neşriyatı - ona ait kadroyu vermek suretiyle - yaptırmak imkânına malik olur.

Anayasa mahkemesi (24) hizmet ve kadro arasındaki ilgiyi şu şekilde ifade etmiştir: Bir kurumun kuruluşu deyince her şeyden önce o kurumu yürütecek personele ait kadrolar hatıra gelir. Zira kurumun temelinden çatısına kadar bütün örgütünü bu kadrolar teşkil eder. Personel kadroları mevcut olmayan bir kurum, henüz kuruluş haline geçmemiş demektir. Şu halde bir kurumu çalışır hale getirecek olan Personel kadrolarının, en küçüğünden en bü-

(23) Leonard White, Introduction to the Study of Public Administration. s. 1954. Türkçe Tercümesi: Âmme İdaresine Giriş, Ank. 1957. s. 65.

(24) 4.2.1966 gün ve E. 65/32 K. 66/3 kararı.

yüğüne kadar, bütününi kuruluştan ayrı düşünmeğe imkân yoktur.

«Bir kurumun işleyişi» kavramının ise, söz konusu Personel kadrolarının görevlerinin ne olduğunu, kurumun amacına ulaşmak için bu görevlerin ne suretle ve hangi yollarla yerine getirileceğini, birbirleriyle olan ilişkilerini kapsadığını izaha hacet yoktur.

«Bir kuruluş, onu yürütecek personele ait kadrolardan meydana gelir. Kadro, kuruluşunun genel hizmet plânı içinde belli bir görev yerini temsil eder. Bu bakımdan bir kadro tesbit edilirken, onun genel hizmet plânı içindeki yerinin, yani özel görevinin, bu görev karşılığında verilecek ücretin birlikte belirtilmesi zorunludur».

Özerklik hizmetin bizzat tanzimi demektir. Eğer kadrolar siyasi kuruluşlarla beraber yapılırsa hizmetin yalnızca tanzimi mümkün olmaz ve netice itibarıyla özerklik sona erer. 440 sayılı kanunda bile kadroların tanzimi İktisadi Devlet Teşekküllerine verilmişken TRT de bunun, Anayasa teminatına rağmen, verilmemiş olmasını izaha imkân yoktur.

Görülüyor ki, 359 sayılı Kanunun 47. maddesinin «...Devlet Personel Dairesinin görüşü alındıktan sonra Maliye Bakanlığı ile anlaşmak suretiyle hazırlanıp, Turizm ve Tanıtma Bakanlığının onayıyla...» ibaresi Anayasaya aykırıdır. Filhakika yukarıda gösterdiğimiz gibi Anayasamızda Merkezi İdareden ayrı olarak Muhtar İdare Kuruluşları yer almıştır. TRT Kurumu 359 sayılı Kanunla özerk olarak kurulmuş bir Kamu Tüzel Kişiliğidir. TRT'ye özerklik tanınmasının nedeni, Anayasamızın 121. ci maddesinin gerekçesinde sarahaten belirlidir. Demokratik rejimin ve hürriyetlerin teminatı olarak kabul olunan ve Anayasamızın teminatı altında bulunan Radyo-Televizyon hizmetlerinin ifasında siyasi iktidarların baskılarından masun kılınmak üzere, merkezî idare sistemi içinden çıkarılıp, muhtar bir idare olarak kurulmuştur. Anayasa yapıcısının siyasi iktidarların baskısı hususundaki ciddi endişesini hakkı kılacak hüküm maalesef 47. ci maddede yerini bulmuştur.

Anayasamızın 113. cü maddesi gereğince ve 440 sayılı Kanunla özerk olmayan kamu tüzel kişilerinin dahi kendi yönetmeliklerini yapmakta muhtar oldukları hukuk düzeni içinde, Anayasa ile özerk olarak kurulması öngörülmüş ve Anayasa teminatı altında bulunan özerk TRT, 47. ci maddede hükmü ile kendi yönetmeliğini yapma

yetkisini siyasî iktidarın emri altında Merkezî İdarenin bir kuruluşu ile paylaşmak zorunluluğunda bırakılmıştır. Nitekim, Kanunda tazminat alacaklar arasında açıkça gösterilmiş «Organizasyon» hizmet kadroları TRT kurumunun ısrarlı taleplerine rağmen Maliye Bakanlığının mutabakatı olmadığı için, tazminat yönetmeliğinde yer almamıştır. 359 sayılı Kanunun 47. ci maddesi Kurumu, kadrolarına ait yönetmeliğin hazırlanması sırasında merkezi idare sistemi içinde ve siyasî iktidarın pek tabi olarak emri altında bulunan Maliye Bakanlığı ile müsterek irade beyanına mecbur tutmakla, Anayasanın kurumun özerkliği hususunda koyduğu hükme aykırı bulunmaktadır. Zira TRT'nin özerk olarak kurulmasındaki esas amaç, düşünce ve haber alıp serbestçe kanaat edinme hürriyetini siyasî iktidarlara karşısında teminat altına almaktır. Oysa ki özerk bir kuruluşun hizmet kadroları ile bu hizmetin özelliği hususunda ki takdir yetkisini bir başka idare ile, yani siyasî iktidarın emri altında bulunan Maliye Bakanlığı ile paylaşma zorunluğu, teminat altında bulunan bir özerk idareyi, dolaylı bir yolla siyasî iktidarın baskısı altına sokmak olmuştur.

TRT Kurumunun ÖZERK bir kamu tüzel kişiliği niteliğinde bulunduğunu Anayasaya ve kuruluş yasasına derc etmek yeterli değildir. Kurum hakkında uygulanan Kanun hükümleri ve sair mevzuat, kurumun bu özerkliğini zedeleyici veya ortadan kaldırıcı nitelikte ise Anayasanın üstünlüğü prensibi ile birlikte diğer maddeleri de ihlâl edilmiş olur (25). Anayasanın 121. ci maddesinde «RADYO ve TELEVİZYON İSTASYONLARININ İDARESİ ÖZERK KAMU TÜZEL KİŞİLİĞİ HALİNDE, KANUNLA DÜZENLENİR» denilmektedir. Her ne kadar bu madde ile TRT idaresinin Özerk Kamu Tüzel Kişiliği halinde düzenlenmesi yetkisi yasama organına verilmiş ise de Anayasa Mahkemesinin de belirttiği gibi 112 nci maddenin son fıkrasında öngörülen «kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak» kurulacağı belirtilen kamu tüzel kişilerini ihtiyaca göre dilediği şekilde kurmağa ve ona dilediği görev ve yetkiyi vermeğe kanun koyucu mezun bulunduğu halde, Anayasanın 121 inci maddesi TRT bakımından kanun koyucuya özerklik ve tarafsızlık ilkelerine riayet mecburiyetini Anayasa kuralları halinde emretmiştir. Yasama yetkisine sahip Meclisler dahi Anayasanın âmir hükmü karşısında TRT'nin özerkliğine uygun bir hare-

(25) Esen, adı geçen eser, s. 123 v.d. «Devletin hukuka uyma mükellefiyeti» bahsi. Ayrıca Anschütz, a.g. eser. I, s. 373 v.d.

ket tarzı içinde bulunmaya ve kanunları bu özerkliğe uygun tarzda tanzim etmeye ve kanunların maddelerini dahi bu açıdan yorumlamaya mecburdur. Aksi hal yukarıda da gösterdiğimiz gibi Anayasanın üstünlüğü prensibini vaz eden 8 inci maddesine aykırı olur.

Nitekim, Danıştay, Turizm ve Tanıtma Bakanlığının, TRT'yi denetlemek istemi karşısında ittihaz ettiği kararı (26) ile TRT'nin özerkliğini bu anlayış içinde yorumlayarak, Bakanlığın kurum üzerinde hiyerarşik bir üstünlüğü bulunmadığı ve vesayet makamı da olmadığı hususunu kabul ile, TRT'yi denetleyemeyeceğine hükmetmiştir.

E) TRT nin özerkliğinin şunülü ve gayesi nedir?

Bir idarenin özerkliğinin yasalara derc edilmiş olması kâfi değildir. Bu özerkliğin fiilen varlığını sağlayacak ayrı bir düzenlemeye ihtiyaç vardır. Alınan tedbirler bunu gerçekleştiremiyorsa, özerklikten, Anayasa Müesseselerinden bahsetmeye imkân yoktur. Bu ise 1961 Anayasası ile kurulmak istenen demokratik hukuk devleti ilkesini temel müesseselerinden mahrum kılmak anlamını taşıyacaktır (27). Anayasanın özerk müesseseleri bu gün kendilerini kabul ettirebilme çabası içindedir. Bu arada TRT'nin durumu daha güç görünüyor. Zira Anayasanın 120 nci maddesi Üniversiteye idari ve bilimsel özerklik tanımışken, 121 inci madde TRT'ye daha geniş bir özerklik tanımıştır.

Bilindiği gibi Anayasamız ~~kurum~~ter ve fonksiyonlar ayrılığı prensibini kabul etmiştir. Fonksiyonu bir yürütme görevi olan radyo idaresi, Anayasanın Cumhuriyetin temel kuruluşu kısmında ve «idare» bölümünde özerk bir kuruluş olarak yer almaktadır.

Bu hal bir hizmet ademi merkeziyeti karakteri arzeder. Yürütmeden koparılmış olan bu hizmeti Anayasal mertebede bir bölünüş olarak vasıflandırmak daha doğru olacaktır. Anayasal kuruluşların niteliği hizmet ademi merkeziyetinden ziyade fonksiyonlar ayrılığı bünyesinde beliren tali ayrım karakterini taşır. (28)

(26) Danıştay 3. D. 8.4.1965 gün ve E. 65/8, K. 65/7 Kararı.

(27) Birinci Cihan Harbinden sonra aynı problemlerin Almanyadaki durumu için Bausch, Der Rundfunk im Politischen Kräftespiel der Weimarer Republik. 1956, Sayfa 55 v.d.; Sayfa 102 ve 199'a bakınız.

(28) Esen, Anayasa Mahkemesine göre Türk Anayasa Hukuku anlayışı s. 42 v.d.

Bu durumda Radyo Televizyon idaresinin özerkliğinin nitelikleri şöyle ifade edilebilir :

Bu özerklik tüm hürriyetlerin teminatıdır. Fonksiyonlar ayrılığı prensibi içinde beliren bir tali bölünüş neticesi vücut bulmaktadır. Bu özerklik Anayasanın teminatı ve Anayasa Mahkemesinin denetimi altındadır. Anayasanın cevaz vermediği hallerde kısıtlanamaz. Aksi halde Anayasanın kurduğu sistemde gedik açılmış olacak ve tüm hürriyetlerin zedelenmesine imkân verecek bir teminat zayıflaması vücut bulacaktır.

Anayasa 120. maddesi ile Üniversitelere sadece bilimsel ve idari özerklik tanırken Radyo ve Televizyon idaresine «Radyo ve Televizyon idaresi, özerk kamu tüzel kişiliği halinde kanunla düzenlenir» demek suretiyle Radyo ve Televizyon idarelerine evvelâ kamu tüzel kişiliği ve bu tüzel kişiliğe her sahada özerklik tanınmıştır. Bu, ifa edilecek hizmetin gerektirdiği bir durumdur. Çünkü siyasî iktidara karşı insan haklarının teminatı olarak görev yapar (29). Radyo ve Televizyon ile yayın yapacak bir müessesenin özerklik ihtiyacı faaliyetlerinin bütün sahalarını kapsar. Kısmî özerklik de bahis konusu olamaz. Hizmetinin mahiyeti, kısmî özerklikle arzulanan neticenin istihsaline müsait değildir.

Almanya'da Profesör Maunz'un 1963 yılında Bavyera Hükûmetine verdiği raporda belirttiği gibi: «Radyonun özgürlük veya özerkliği üç kısımdan teşekkül eder.

1. Programların serbestçe tanzimi
2. Yayın tesislerinde serbestçe tasarruf
3. İktisadî ve mali özgürlük.

Siyasî iktidarın bunlardan herhangi biri üzerine yapacağı müdahale, özerkliği zedeler ve serbestçe haber alma, kanaat edinme haklarını ve kamu oyunun serbestçe oluşumunu zarara uğratar. Eğer Radyo idareleri, bütçeleri üzerinde her türlü sarfiyatta serbestçe tasarruf yetkisine sahip olmazlarsa, teşkilâtlarını serbestçe kuramazlarsa, serbestçe program tanzimi mümkün olamaz».

TRT'nin genel yayın ilkeleri şu şekilde tesbit edilmiştir. TRT Kurumu yayınlara ilgili görevlerini gerçekleştirirken :

a — Mevzuat hükümleri

(29) Pohle, Der Rundfunk als Instrument der Politik. 1955 s. 42 v.d.

b — Mevzuat hükümlerinden çıkan ve kamu yayın organı niteliğinin gereklilik ve sorumluluğunun sonucu olan ilkeleri esas olarak alır.

Mevzuattan doğan yayın ilkeleri şunlardır :

Anayasamızın başlangıcında, temel hak ve ödevler bölümünde ve öteki maddelerinde yer almış olan esaslar yayın ilkelerinin temelidir.

«Kurum yayınlarında Türk Ulusunun kaderde, kıvançta, tasada ortak, bölünmez bir bütün olduğu ilkesini önemle uygular. Türk Milliyetçiliğinin hizmetindedir, Türk Milletinin dünya milletleri ailesinin eşit haklara sahip şerefli bir üyesi olarak millî birlik ruhu içinde yüceltmeyi amaç bilir. İnsan hak ve hürriyetleri, millî dayanışma, sosyal adalet, fertlerin ve toplumun huzur ve refahı için çalışır. Cumhuriyete, onun niteliklerine, devletin bütünlüğüne milletin egemenliğine tam bir inançla hizmet eder. Anayasanın üstünlüğü ve devlet organlarının yetkileri konusunda hassas olmayı görev bilir. Kişilerin hak ve ödevlerine saygılıdır, bunların benimsetici çabaların hizmetindedir. Türk toplumu çağdaş uygarlık düzeninde lâyık olduğu yeri alması amacını güden Atatürk devrimlerini şaşmaz ülkü olarak benimser. Seçim Kanunlarındaki hükümler saklı kalmak üzere tam bir tarafsızlık içinde halka hizmet eder; Haberlerin doğru olmasına önem verir, programların fikir, sanat, millî eğitim, halk eğitimi, toplum kalkınması bakımlarından yeterli olmasını sağlamağa çalışır.

Kamu yayın organı niteliğinin gereklilik ve sorumluluğundan doğan yayın ilkeleri : Kurum, yukarıda belirtilen ilkelerin ışığı altında bir kamu yayın organı olmasının sonucu olarak, aşağıda belirtilen esasları da kabul etmiştir: Toplum içinde huzur ve kardeşlik duygusu yaratmak; güven ve inanç içinde çalışmayı aksatacak, âciz, karamsarlık, bıkkınlık ve umutsuzluk yaratacak, moral bozucu, yıldırıcı veya nezakete aykırı yayınlara yer vermemek; Yaşama sevincini, uyanıklığı, birbirini sevmeyi, çalışma şevkini artırmayı hedef tutmak; Yurt gerçeklerini saklamamak, bunları bilimsel ve objektif olarak yansıtmak; Ulusal çıkarları gözetmek; Ulusun kendi çalışma gücüne ve yurdun ekonomik imkânlarına güvenini desteklemek; Devlet ile milletin işbirliğini sağlamak; Ulusu refaha ulaştıracak her türlü çabaları desteklemek Plânlı çalışmayı desteklemek.

Bütün bu hedeflere ulaşabilmek için her şeyden önce milletin ve Anayasa rejiminin hizmetinde bulunduğunu duyurmak, milletin görevine sahip olmaya çalışmak kurumun esas amacı olacaktır» (30).

Bu ilkeler ancak özerklikle gerçekleştirilebilir. Esasen özerk kuruluş idari vesayete tabi olmayan kuruluştur. Bu itibarla Anayasanın tanıdığı özerklik TRT'nin bütün çalışma sahalarını kapsar ve bu sahaya baskı yapmak ihtimal veya istidadında olan bütün teşekküllerin, hususiyle iktidarın ve onun emrinde olan idarelerin müdahalelerine imkân vermeye manidir.

TRT'nin özerkliğinden Anayasanın gözönünde tuttuğu gaye TRT'in insan haklarının teminat müessesesi olması, serbestçe haber alma, serbestçe kanaat edinme ve kamu oyunun serbestçe oluşumu hak ve hürriyetlerinin siyasî kuvvetler tarafından zedelenmemesidir. TRT özerkliğini savunurken, siyasî kuvvetlerin insan haklarını zedeleyecekleri bir sahaya girmesini önler. Bu hulûl her ne şekilde vuku bulursa, neticede siyasî iktidar kendisine Anayasa ile yasaklanmış bir sahaya girmiş olacaktır. Özerklik malî denetim bahanesiyle de dolaylı surette ihlâl edilmiş olacaktır. Bu şartlar altında Anayasanın öngördüğü haklar konusunda TRT'nin teminat müessesesi görevini yapmaya imkân kalmayacak, Radyo ve Televizyon araçlarından istifade ederek serbestçe haber alma, serbestçe kanaat edinme ve kamu oyunun serbestçe oluşumu hak ve hürriyetleri zedelenektir. TRT'nin esas fonksiyonu her türlü baskıdan azade olarak tarafsız yayın yapmaktır. Bunun icrası özel bir (güvenlik) ister. Muhtar bir kuruluşun ihtiyacı olan yetkilerin tümünün bizzat kullanılmasını zaruri kılar. İktidarın, insan hak ve hürriyetlerini daima gözetmediği malûmdur.

TRT özerkliğinin mahiyeti bu şekilde anlaşıldıktan sonra, bunun bu günkü idare içinde umumî bir kabul görmemesinin, anlayışla karşılanmayışının bir soru olarak ortaya gelmemesine imkân yoktur. Bu özerklik memleketimiz için yenidir. Üniversite özerliği nasıl 1946 senesinde kabul edildikten sonra bir yığın çekişmelere sebebiyet verdi ise, TRT özerliği de bugün aynı safhaları yaşamaktadır. Üniversitelerde özerklik 15 senelik bir «alışma» dev

(30) TRT. yayın ilkeleri için Köttgen, Die Kulturpflege und der Bund in Staats und Verwaltungswissenschaftliche Beiträge. 1957 s. 183 v.d. Staats und Verwaltungswissenschaftliche Beiträge. 1957 s. 183 v.d. bakınız.

resinden sonra sıkıntılarını atlattı. TRT özerkliğinin de bugünkü devri bir «alışma» devridir. Bu «alışma»nın mümkün olduğu kadar çabuk gerçekleşmesi ve TRT özerkliğinin Anayasa içindeki mahiyeti ile kabullenmesi temenni edilir. Beşeriyet tarihinde yeni fikirlere alışmanın daima güç olduğu görülür. Dinlerin kendilerini kabul ettirmeleri çok defa 4-5 asır sürmüştür. Fransız İhtilâlinin fikirleri hakiki mânasında bir asır sonra umumî kabul görmüştür. Türkiye bugün 1923 de memleketimize gelen garp fikirlerinin kabullenilmesi ve onlara karşı direnmenin halâ çekişmesi içindir. TRT özerkliğinin anlaşılmasındaki güçlük de bunlarla ilgilidir.

359 sayılı Kanunun, aslında problemleri bulunmayan bir kanun olması gerekirdi. Kanunun Anayasanın 121 inci maddesinin hükmüne uygun bir metin olacaktı. Anayasanın özerklik konusundaki ana prensipleri pek tabii olarak kanunda yeniden ifadesini bulacak ve özerklik bakımından Anayasaya aykırı bir hüküm bulunmıyacaktı. Dâvamızın konusu olan «Yönetmelik yapma» yetkisinin de özerklik prensibine uygun tanzim edilmiş olması gerekirdi. Kısa ifadesi ile, Anayasanın 121 inci maddesi 359 sayılı Kanunun tamamına hâkim ana prensip olarak her madde kendisini göstermeli idi.

Acaba 359 sayılı Kanun böyle midir, iç durumu nedir? Kanunun birinci maddesinde «Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu adıyla, tüzel kişiliğe sahip özerk bir kamu iktisadi teşebbüsü kurulmuştur» denildikten sonra ikinci maddesinde (a) bendinde - Türkiye Radyo-Televizyon Kurumunun görevleri arasında - «radyo ve televizyonla haber hizmetlerini görmek... yurdu içeride ve dışarıda tanıtıcı, yeterli, doğru ve tarafsız yayın yapmak» denmektedir.

Anayasamızın 26 ve 121 inci maddeleri ile, yayın fonksiyonunu tam, birtaraflıkla yapacak bir Radyo-Televizyon idaresi kurulması için gerekli esasları tesbit etmiştir. 359 sayılı Kanunun Hükûmet tasarısının gerekçesinde belirtildiği üzere «Anayasadan doğan fiilî ve hukukî zorunluluklara» dayanılarak hazırlanmış ve birinci maddesinde Anayasa ile öngörülen özerklik teyid edilmiş, kurumun en yüksek karar ve yönetim organının Yönetim Kurulu olduğu 3. madde ile belirtildikten sonra Kurumun Yönetim Kurulunun aldığı kararlar çerçevesinde ve onun gözetimi altında Genel Müdür tarafından yönetileceği 2. fıkrada belirtmek suretiyle yönetim ve gözetim görevlerini tayin etmiş, Kurumun tarafsızlığını ve demokratik esaslara uygunluğunu sağlamak amacı ile Yönetim

Kurulunun teşekkülünde 4. madde ile seçim esası kabul edilmiş ve 5 yıl olarak tesbit edilen hizmet süresi içinde seçimle gelen altı azanın görevlerinden hiçbir suretle uzaklaştırılamıyacağı öngörülmüş, 9. madde ile Genel Müdürün tayin ve isten el çektirilmesinde Yönetim Kurulu ile Hükümetin iradelerinin birleşmesi esası kabul edilmiş ve yayınların tesbitinde özerklik esasları gözönünde tutularak hükümler getirilmiştir.

Kanunun diğer kısımları ve bilhassa hizmetlerin düzenlenmesi ile ilgili yönetmelikler ve bütçe konusunda Turizm ve Tanıtma Bakanına bir yetki tanındığı görülmektedir (31). Ancak 359 sayılı Kanunun Hükümet Tasarısı gerekçesinin 7. fıkrasında mevcut «Yürütme organı ile Kurumun münasebeti düzenlenirken yürütme organına kurum üzerinde hiyerarşik bir merci yetkisi verilmemiş, Kurum; Kanunda yazılı muayyen hallerde, bir kamu tüzel kişisi olması ve hizmetin bir âmmî hizmeti bulunması gözönünde tutularak organlarının seçimi... yatırımlar... hizmetinin düzenlenmesi bakımından yürütme organı ile irtibat makamı olarak Basın Yayın ve Turizm Bakanlığına bağlanmıştır» şeklindeki izahattan da anlaşılacağı üzere, Kurumun Basın Yayın ve Turizm Bakanlığı ile ilgilendirilmesinin sebebi, yürütme organı ile irtibatının sağlanabilmesinden ibaret olup, Anayasa ile kurulmuş özel ve özerk bir kamu iktisadî teşebbüsü olduğu noktasından hareketle Kurum üzerinde yürütme organına hiyerarşik bir merci yetkisi tanınmamıştır.

Kurumun denetlenmesi konusunda ise; iç denetim bakımından gözetimin, 359 sayılı Kanunun «Kurum Yönetim Kurulunun aldığı kararlar çerçevesinde ve onun gözetimi altında Genel Müdürü tarafından yönetilir» diyen 3. maddesinin ikinci fıkrası hükmü gereğince kendi iç bünyesinde ve kendi organları ile yapılması; dış denetimi bakımından da «Kurum Yüksek Denetleme Kurulunun denetimine tabidir. Turizm ve Tanıtma Bakanı, Kurumla ilgili olarak belli bir hususun incelenmesini Yüksek Denetleme Kurulundan isteyebilir» diyen 34. maddesi hükmü gereğince Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yapılması esası vaz edilmiş ve nihayet 12.5.1964 tarihli ve 468 sayılı «Kamu İktisadî Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi hakkındaki Kanun» gereğince bu denetimin Türkiye Büyük Millet Meclisinde sonuçlandırılması öngörülmek suretiyle Anayasanın emrettiği esas-

(31) 359 sayılı Türkiye Radyo Televizyon Kurumu Kanunu Madde 28, 33 ve 47.

lara uygunluğu tereddüdü mucip olan özel bir denetim sistemine tabi tutulmuştur.

Ord. Prof. Sıddık Sami Onar «Anayasanın Radyo ve Televizyon idaresini Anayasa esaslarına bağlanmasının sebeplerini belirttiikten sonra «Bu bakımdan radyonun teknik mahiyeti itibariyle bir hizmet ademi merkezîyeti teşkilâtı haline getirilmesi de kâfi gelmemiş, bu kurumun hiyerarşi ve hatta idarî vesayet dışında kalan Anayasa himayesinde özerk bir kuruluş haline getirilmesine lüzum hâsî olmuştur» diyerek, bir kamu iktisadî teşebbüsü olan TRT'nin diğer hizmet ademi merkezîyeti kuruluşlarından farklı tarafsız ve müstakil, özerk bir müessese olduğuna işaret etmekte ve «...özerkliği Anayasa ile sağlanmış ve bu bakımdan bir Bakanlığın hizmet ademi merkezîyeti esasına göre sadece tüzel kişiliği haiz ve katma bütçeli bir teşkilâtı olmayıp, Hükümet dışında kalan ve organı muhtelif müesseselerden seçilen bir özerk kuruluştur» ve yine «görülüyor ki Radyo ve Televizyon Kurumu... her türlü hiyerarşi ve idarî vesayet denetimi dışında, Anayasa ve Kanunun verdiği görevi kendi kanısına ve görüşüne göre yapabilen müstakil ve tarafsız, özgür ve özerk bir organa sahiptir» şeklindeki Kurumun Anayasal özerkliğinin mahiyetini açıklamaktadır. (32)

Anayasanın Kurucu Mecliste görüşülmesi sırasında Anayasa Komisyon sözcüsü Prof. Hıfzı Veldet Velidedeoğlu'nun özerk kuruluşlar hakkında «özerk, kendi kendini idare eden demektir» şeklindeki beyanı veçhile, hukukî mahiyeti bakımından kendi kendini idare etmeyi istihdaf eden özerklik, Anayasanın tayin ettiği belli sınırları içinde serbestçe hareket edebilmeyi gerektirir. Bu itibarla, Anayasanın 121. maddesi ile özerkliği, teminat altına alınan ve 359 sayılı kanunu gereğince merkezî idare hiyerarşisi ve idarî vesayet denetimi dışında kalan bir statü dahilinde özerk bir kuruluş olan TRT Kurumu, yukarıda belirtildiği üzere murakabe bakımından da kendi özel Kanununun hükümlerine tabidir.

TRT üzerinde Turizm ve Tanıtma Bakanlığının hiyerarşik ve Maliye Bakanlığının bir mali denetimi bulunup bulunmadığı hususu TRT ile ilgili Bakanlıklar arasında uyumsuzluk konusu olmuş, Danıştay kanunî çözüm tarzının ne olduğunu kararlarla ortaya koymuştur.

(32) S. S. Onar. İdare Hukukunun Umumî Esasları, 1967 Baskısı s. 887 ve devamı.

Danıştay 3 üncü Dairesi 1 Haziran 1965 tarihinde verdiği kararında şu esasları tesbit etmiştir : «Her ne kadar 359 sayılı TRT Kanununun 33 üncü maddesi TRT'nin de 440 sayılı Kanunun genel hükümlerine bağlı olacağını açıklamışsa da, bu bağlılık kayıtsız şartsız olmayıp, TRT Kanunundaki özel hükümleri saklı tutmak kaydıyla sınırlandırılmıştır. Bu itibarla 440 sayılı Kanun hükümlerinin TRT hakkında uygulanabilmesi için 359 sayılı Kanundaki özel hükümlerle aralarındaki her hangi bir çatışma olmaması lâzım gelir. Bir başka deyimle bu hükümler ancak 359 sayılı Kanundaki özel hükümlerin verdiği cevaz ve imkân nisbetinde TRT bakımından hüküm ve değer ifade eder. 359 sayılı Kanunun 34 üncü maddesi 440 sayılı Kanunun 9 uncu maddesindeki, Bakanın, teşekkülün çalışmalarını gözetlemek ve hesap ve işlemlerini teftiş ve icabında tahkike tabi tutmak yetkileriyle çatışma halindedir. Bu özel hüküm 359 sayılı Kanunun 33 üncü maddesindeki hükümle saklı tutulduğundan, Bakanlığın bu konuda yetkisi yoktur.» Danıştay şu duruma göre : «Turizm ve Tanıtma Bakanlığının TRT'de teftiş ve tahkike yetkili bulunmadığı mütalaa edilmiştir» demektedir.

Yine Danıştay 3 üncü Dairesi 8 Nisan 1965 tarihinde oybirliğiyle verdiği başka kararında yukardaki neticeye şu gerekçeyle varmıştır : «Anayasamızda «özerk kuruluşlar» matlabı altında Üniversitelerden sonra yer alan «Radyo Televizyon İdaresi ve Haber Ajansları» başlıklı 121 inci maddesi hükmü ve buna dayanılarak çıkarılan 359 sayılı TRT Kanununun hükümleri ve bunların gerekçeleri birlikte mütalâa edilerek 359 sayılı Kanunun 33 üncü maddesiyle İktisadî Devlet Teşekküllerine uygulanan genel hükümlere yapılan atfın 440 sayılı Kanunun yalnızca malî hükümleriyle ilgili bulunduğu ve Tanıtma Bakanlığının ancak bu hükümlerde bahis konusu hususlarda ilgili Bakanlık olarak yetkili olduğu anlaşılmış ve bu itibarla Anayasayla özerk bir müessese haine getirilmiş bulunan TRT Kurumunun üzerinde 440 sayılı Kanunun İktisadî Devlet Teşekkülleri ve müesseselerinin yönetimi ile ilgili 9 uncu maddesinin adı geçen Kurum hakkında uygulanamayacağını ve binnetice Turizm ve Tanıtma Bakanlığının 440 sayılı Kanunun 9 uncu maddesine istinaden TRT kurumunun (hesap ve işlemlerinin teftiş, tahkike ve tesbite) yetkisi bulunmadığına... oybirliğiyle karar verilmiştir».

TRT Kurumunun Maliye Müfettişlerinin teftişine tabi olup olmayacağı yönünden Maliye Bakanlığı ile TRT Kurumu arasında do-

ğan bir uyumsuzluğu çözümleyen Danıştay 1 inci Dairesi, 1 Haziran 1967 tarihinde oybirliğiyle verdiği ve Danıştay Genel Kurulu tarafından 15 Haziran 1967 tarihinde onaylanan kararında «Kurumun, Basın Yayın ve Turizm Bakanlığıyla ilgilendirilmesinin sebebi Yürütme Organı ile irtibatının sağlanabilmesinden ibaret olup Anayasayla kurulmuş özel ve özerk bir kamu iktisadi teşebbüsü noktasından hareketle Kurum üzerinde Yürütme Organına hiyerarşik bir merci yetkisi tanınmamıştır. Kurumun denetlenmesi konusunda ise: İç Denetim bakımından gözetiminin kendi iç bünyesinde ve kendi organlarıyla yapılması, Dış denetimi bakımından 34 üncü maddesi hükmü gereğince yapılması esası vaz'edilmiş ve nihayet 12 Mayıs 1964 tarihli ve 468 sayılı «Kamu İktisadi Teşebbüslerinin TBMM'ce denetlenmesinin düzenlenmesi hakkındaki Kanun» gereğince bu denetiminin TBMM'de sonuçlandırılması öngörülmek suretiyle Anayasanın emrettiği esaslara uygun olarak Kurum özel bir denetim sistemine tabi tutulmuştur... Anayasanın 121 inci maddesiyle özerkliği teminat altına alınan ve 359 sayılı özel Kanun gereğince merkezi idare hiyerarşisi ve idari vesayet denetimi dışında kalan bir statü dahilinde, özerk bir kuruluş olan TRT kurumu, teftiş ve murakabe bakımından yalnız özel kanununun hükümlerine tabi olup bunun dışında 1961 Anayasasından 25 yıl önce çıkmış bulunan 2999 sayılı Kanunun 5 inci maddesinin Maliye Teftiş Kuruluna verdiği teftiş ve murakabe yetkisine dayanılarak Maliye Bakanlığı tarafından teftişe tabi tutulamaz. Aksi halin kabulü, merkezi idarenin, Anayasayla öngörülen özerklik ilkesine ve 359 sayılı Kanun hükümlerine aykırı bir müdahalesi olur». Yukarıda izah olunan sebeplerle özerk bir Anayasa kuruluşu olan TRT İdaresinin teftiş ve murakabesinin yalnızca 359 sayılı özel Kanunu hükümlerine bağlı olduğuna ve bu hükümler dışında 299 sayılı Kanunun 5 inci maddesine dayanılarak Maliye Bakanlığı tarafından teftişe tabi tutulamıyacağına... oybirliğiyle karar verildi» demektedir.

Radio idarelerinin Özerkliği konusunda Alman Anayasa Mahkemesinin bir kararı bütün dünyada büyük yankılar yapmıştır. Alman Radyo İdareleri Anayasa gereğince özerk olmadıkları halde, Federal Alman Anayasa Mahkemesi bu kuruluşların özerk olması gerektiğini ilgi çekici bir gerekçe ile hükme bağlamıştır (33).

Alman Federal Anayasa Mahkemesinin 28.2.1961 gün ve 23 sayılı bu Kararının burada tetkiki gerekir. Kararın konusu şudur :

(33) Yukarıda Not 7'e bakınız,

Federal Alman Hükûmeti tüm, Almanyaya ait meseleler hakkında yayınlar yapmak üzere 25 Temmuz 1960'da mahdud mes'uliyetli bir şirket kurmuştur. Bu şirketin kuruluşu ve dolayısıyla federal devletin radyo yayınları yapması muhtelif bakımlardan federal anayasaya aykırı görülmüştür. Alman Federal Cumhuriyetinin 23 Mayıs 1949 tarihli Anayasasının 5 inci maddesine göre «herkesin kanaatlerini sözle, yazı ve resimle yaymak ve engele rastlamaksızın herkesin erişebileceği kaynaklardan istifade etmek hakkı vardır. Basın hürriyeti ve radyofonik ve sinematografik haber alma hürriyeti temin edilmiştir. Sansür konulamaz». Alman Anayasa mahkemesi nezdinde açılan dâvada federal hükûmet kendi tutumunun Anayasaya aykırı olmadığı görüşünü savunmuştur. Federal Hükûmetin fikrine göre radyo yayınları yapmak, posta ve uzaktan haberleşme işlerine girer. Bunda ise federal devlet yetkilidir. Daha eski Alman devleti zamanında bile telekomünikasyon işleri merkezi devlete ait idi. Federal devlet bu bakımdan radyo neşriyatı yapmasının Anayasaya aykırı olmayacağı kanaatindedir.

Anayasa Mahkemesi verdiği kararda telekomünikasyon işlerinin tanziminin federal devlete ait olduğunu, ancak bu tanzimin muayyen frekansların tevzii ve radyo verici tekniği ile ilgili hususlarda olabileceğini, programlara müdahale veya bizzat program tanzimi şeklinde olamayacağını, çünkü radyonun âme efkârının teşekkülünde basın yanında en mühim amil olduğunu ortaya koymuş ve federal Anayasanın 5 inci maddesinin radyo hürriyetinden bahsettiğini, böyle bir hürriyetin teminat altında bulunması için federal devletin veya başka grupların radyo yayınlarını tanzime müdahale edemeyeceklerini ortaya koymuştur. Anayasa Mahkemesi bu arada federal devletin merkezi, siyasi kuvvet olduğu, onun halk efkârının teşekkülüne tesir etmemesi gerektiği fikrindedir. Anayasa mahkemesine göre, Anayasanın 5 inci maddesindeki teminatın gerçekleşmesi için özel tedbirler alınmalıdır. Eğer Devlet, statüsü keyfe göre değişebilen bir şirketin hisselerini elinde tutarak onun vasıtası ile yayın yaparsa, teminat ortadan kalkacaktır. Bu yönde radyo müesseselerinin, teşkilât ve idare itibariyle federal devletten ayrı bağımsız olması gerekir.

Almanyada bu konunun inkişâfı ve varılan neticeleri bahse konu karar etraflı şekilde tahlil etmektedir.

«Reich postası ile bu program şirketleri arasındaki hukukî münasebetler ilk defa 1926 senesinde, vahdet arzeden bir şekilde ve

etrafı olarak tanzim edildiler. Bu tanzim de Reich postası kendisine ait verici tesislerin eğlendirici radyo neşriyatı için kullanılması hususunda muayyen şartlara bağlı ruhsatlar verilmesi yoluyla oluyordu» (34).

«Mezkûr şartlara göre temsillerin evsafı, program, haberler ve konferanslar servisinin şekillendirilmesi bakımından, program şirketleri şartlar meyanına derc edilen özel kaidelere bağlı idiler. Politik bakımdan yayınları murakabe etmek üzere her bir program şirketi nezdinde bir murakabe komisyonu kurulmuştur. Bu komisyonun azaları kısmen Reich, kısmen de yetkili Land Hükümetleri tarafından tayin ediliyordu. Programın kültürle ilgili meseleleri için bir istişare heyeti kurulmuştur. Bu heyetin üyeleri Reich İçişleri Bakanının tasdiki ile yetkili Land hükümetleri tarafından seçiliyordu. Murakabe ve istişare komisyonlarının faaliyet ve yetkileri hakkında teferruatlı şartlar arasına konmuş olan hükümler de bulunuyordu».

1932 senesinde radyo teşkilâtı geniş ölçüde değiştirildi ve bir «Devlet Radyosu» yönünde geliştirildi. Bu reform'un prensipleri «radyonun yeniden tanzimi esasları»nda çıkmaktaydı. 1933 senesinde Radyo bir nasyonel sosyalist propaganda aleti haline geldi. Yetkili Vekil halkı aydınlatma ve propaganda vekili idi. Teknik meseleler Reich Postasında kalıyordu.

«İkinci Dünya Harbinden sonraki Alman makamları tarafından radyo tesisleri işletilmesi evvelâ yasak edildi. Müsadere edilmiş olan vericiler, radyoyu peyderpey tekrar Almanların ellerine geri veren, işgal kuvvetleri tarafından işletildi. Batıdaki işgal kuvvetleri devletin radyoya her türlü tesirini bertaraf etme gayesini güdüyordu». «Bugün Almanyada âmm hukukuna ait dokuz radyo müessesesi vardır. Eski Amerikan işgal bölgesindeki radyolar (Baviera, Hes ve Güney Almanya Radyoları, Bremen radyosu) Land kanunlarıyla kurulmuşlardır». «Anayasasının mer'iyete girmesinden sonra radyoların kâh federal kanun koyma yoluyla, kâh Landların kendi aralarındaki veya Landlarla federal devlet arasındaki anlaşmalarla federal devlet ve Landlar da radyoyu mukavelelerle tanzime gayret malar yoluyla yeniden tanzimi hususunda gayret gösterilmiştir». Fethetmişlerdir.

(34) Tamamı 60 sayfa olan karardan konumuzla ilgili parçalar alınmıştır.

25 Temmuz 1960 tarihinde devlet Başkanı ve devlet Bakanı Schaffer tarafından temsil olunan Federal Alman Cumhuriyeti, markarı Köln olan mahdut mesuliyetli Alman televizyonu şirketini kurdu. Şirketin vazifesi, bütün Almanyada ve yabancı memleketlerde radyodan istifade edenlere Almanya hakkında etraflı bir fikir verecek şekilde radyo ve televizyon yayını yapmaktır. Serbest Hansa Şehri Hamburg ve Hessen Land'ı Federal Devletin Anayasa ile kendisine terettüp eden vazifeleri ihlâl ettiği idiası ile durumun Anayasa Mahkemesinde karar altına alınmasını talep etmiştir.

Açılan dâvada ileri sürülen iddialara göre, «Federal devlet şirketin kurulmasıyla talep sahiplerinin Anayasanın 5 inci maddesinden doğan haklarını da ihlâl etmiştir. Anayasanın 5 inci maddesi devlete radyoyu yönetmek veya tesir altında bırakmayı meneder. Şirketin kuruluşu talep sahiplerinin haklarını, kanunun vericilerin organizasyonu hakkındaki kaydı ihtirazisinin nazarı itibare alınmaması dolayısı ile de ihlâl edilmiştir. Anayasanın 5 inci maddesi radyo hürriyetinin tahditlerinin politik bakımdan bitaraf ve bağımsız bir radyonun teminatını teşkil edecek şekilde kanunen tanzimini emretmektedir. Radyo vericileri âmm hukuku kanunlarına göre teşkillâtlanmak ve programlarını yaymak için gerekli teknik tesislere sahip olmalıdırlar. Bu yüzden Federal Posta üzerinde tasarruf kabul olan radyo frekanslarını ve radyo tesislerini Landlara tahsis etmelidir.»

«Anayasa hükümleri arasındaki irtibatı göz önünde tutan bir tefsir tarzına göre, federal devletin film ve basın için yalnız çerçeve hükümler koyma yetkisi varken, radyonun tümü için bir kanun koyma yetkisi bulunduğu kabul edilemez». «Bütün bunlara zamimeten radyo bir kültür hadisesidir. Kültür meseleleri madde-ten idare ve tanzim edilebildikleri nisbette, Anayasanın temel kaidesi mucibince eğer, Anayasa federal devlet lehine hususî istisnalar ve tahditler öngörmemişse, Landların yetkisi sahasına girerler. Anayasanın federal devlet yapısı lehine ve kuvvetlerin tesirli bir şekilde taksimi gayesi ile ihtiva ettiği bu temel kaide, kâfi derecede sarîh bir istisnai tanzim tarzı olmaksızın federal devletin yetkili bulunduğunu kabule manidir. Halbuki böyle istisnai bir kaide mevcut değildir.»

«Reich'in ve Landların tesirinin yayımların politik bitaraflığını, yayın şirketlerinin teşkilât bakımından nötrlüğünü ve radyoda serbest fikir beyanı hürriyetini (Weimer Anayasası md. 118) te-

mine yaradığı mahdut bir şekilde doğrudur. Bu hususta yalnız 1 inci madde hükmü nazarı itibare alınabilir. Bu hükme göre, Radyo hiç bir partinin hizmetinde değildir. Bu yüzden bütün haber ve konferans servisinin sıkı bir şekilde partiler üstünde tanzimi gerekir. Fakat bunun dışında şartnamelerin yardımı ile neredeyse bir sansüre yaklaşacak derecede devletin bir tesir ve mura-kebesi gerçekleşmiş olmaktadır».

«Eğer uzaktan haberleşme ile münasebet halinde olan radyo ile ilgili yetki sadece verici tekniğine müteallik hususlara inhisar ediyorsa, federal posta bu nevi ruhsat ve mukavelelerde münhasıran verici tekniğine müteallik hususları nazarı itibare almaya mecburdur. Bu sahanın dışına çıkan «mükellefiyetler» caiz değildir». Federal devletin bu yetkileri kendisine sadece programın bazı kısımlarını (bilhassa siyasi partilere yayım zamanları tahsisi ve muayyen haberlerin verilmesi) yahut radyonun muayyen hukukî problemlerini (meselâ telif hakkı) tanzim yetkisi verir. Federal devletin sair yetkileri, onun meselâ milli müdafaa ile, gümrük işleri ile, federal cürüm mercii ile ilgili görevlerinin mahiyetinden çıkarılabilir. Mamafih federal devletin bütün bu yetkileri, bir arada da nazarı itibare alınsa, radyo yayınlarının tanzimi hususunda kanun koyma yetkisini meydana getirmezler.

«Federal devletin, federal hükûmetin fikri hilâfına işin mahiyetinden ötürü, içeri doğru yani, Federal Alman Cumhuriyeti halkına karşı bölgeler üstü millî temsil vazifesine yarayan radyo yayınlarını kanunla tanzim etme yetkisi yoktur. Bu hususta ilgili idari yetkiler de federal devlette bulunmaktadır. Bu yüzden Anayasanın 87. maddesi 3 üncü fıkrasına dayanarak bu gaye için kanun yoluyla bir federal makam veya âmme hukuku müessesesi de kura-maz». «Posta ve uzaktan haberleşme işlerinin tanzimi yetkisi Anayasanın 5. maddesinde radyo yayınları ve yayım yapanlar hakkında maddî hukuk ve teşkilât bakımından aranan veya caiz görülen prensipleri kanunen tanzim yetkisini de kapsamaz». Bundan çıkan netice, Federal devletin uzaktan haberleşme tesisleri kanunu, § 2'ye göre vereceği ruhsatları ve postaya ait radyo tesislerini kullanma hususunda yapacağı mukaveleleri, verici tekniğinin dışına çıkan mükellefiyetlere bağlı kılamıyacağıdır.

«İçeri doğru millî temsil zaruretinden yeni Federal Alman Cumhuriyeti halkı önünde milletin kendi kendisini temsil etmesi «devamlılığı muhafaza eden an'aneyi koruma» gereğinden de federal devletin radyo yayımları yapma hususunda tabii bir yetkisi olduğu

çıkarılamaz. Bu gibi hususları devletin teşvik etmesi şüphesiz zaruridir. Fakat bu gibi vazifelerin muhtevasının yakinen tayin ve tavsif edilemeyecekleri de gözden kaçınmayan bir husustur. İçeri doğru milleti temsile yarayan bir çok kültür tezahürleri vardır. Nihayet bütün terbiye ve eğitim «milletin devamlılığını koruyan an'ane» olarak anlaşılabilir».

«Anayasanın 5. ci maddesi, vatandaşın devlete karşı, içinde fikrini serbestçe beyan edebileceği bir hürriyet sahasına riayeti talep hususunda, ferdî temel hakkından daha fazlasını ihtiva etmektedir. Anayasanın 5 inci maddesinin 2 nci fıkrasının 2 nci cümlesi dolayısıyla, özellikle basının, haberin ve kanaatin elde edilmesinden yayılmasına kadar ki müessesesevî bağımsızlığı garanti altına alınmaktadır. Basını veya onun bir kısmını doğrudan doğruya veya dolayısıyla devlet eliyle tanzim etmek veya gütmek bu Anayasa garantisine aykırı olur, devletten bağımsız gazete ve mecmuaların sayılarının çokluğu dolayısı ile, devletin tesirinin serbest basın görünüşünde muhteva itibariyle hiç bir değişiklik yapmadığı hallerde devlet tesiri, bu Anayasa garantisi ile ancak bağdaşabilir». «Anayasanın 5 inci maddesinin radyo bakımından önemi, bu maddenin izah edilen muhtevası nazara alınmadan değerlendirilemez. Herde söz konusu edilecek bir hususiyeti mahfuz kalmak üzere, radyo ve basın gibi, âmme efkârına tesir icra edilen ve vasıtasıyla âmme efkârının teşekkül ettiği kütle haberleşme vasıtalarındandır. Radyo âmme efkârı teşekkülünün sadece vasıtası olmaktan fazla bir şeydir. O âmme efkârının teşekkülünün önemli bir amilidir. Âmme efkârının teşekkülündeki bu tesir sadece haber yayımları, siyasi yorumlar, halihazır geçmiş veya gelecekteki siyasi meseleler hakkında yayın serilerine inhisar etmez (35). Fikir teşekkülü aynı şekilde temsillerle, müzik yayınlarıyla, kabare programlarının nakli ile, bir temsilin sahneye konusu ile de olur. Hem radyo programının, bilhassa neyin yayınlanmaması gerektiği, neyin dinleyicileri ilgilendirmeyeceği, neyin âmme efkârı için zarar söz konusu olmaksızın ihmal edilebileceği, yayınlanacak şeyin nasıl söylenip, nasıl şekillendirileceğinin karara bağlanması bakımından muayyen bir temayülü vardır. Böyle bir müşahade içinde, basının yanında bulunan, en az onun kadar ehemmiyeti haiz kendisinden vazgeçilemeyecek bir kütle haberleşme vasıtası olan radyo için de

(35) Teknik tesisatın kullanılması ve kütlelere hitap etme konusunda Lademann, Jahrbuch für Internationales Recht. 8. 1957/1958 s. 307 v.d. bakınız.

bu müesseseyi hürriyetin en az basın kadar önem taşıdığı açıkça görülür. Anayasanın 5 inci maddesinin 1 inci fıkrasının 2 nci cümlesinde basın hürriyetinin yanında radyo ile haber yayılması ve film hürriyetinin garanti altına alınmış olması bu hususu sarahaten ifade etmektedir».

«Bu söylenenlerle, umumiyetle radyo hürriyetinin ve hususiyle radyoda haber yayılması hürriyetinin Anayasanın 5 inci maddesine göre kifayetli bir şekilde teminat altına alınmasının yolu hakkında henüz bir fikir beyan edilmiş olmamaktadır. Bu hususta radyonun basından ayrıldığı hususiyeti ehemmiyet iktisap eder. Gazete idarehanelerinin, gazete matbaalarının ve gazetelerin istenilen sayıda kurulabileceği ve yürütülebileceği doğru değildir. Basın ile radyo arasındaki fark, Alman basınında müstakil ve temayülleri, politik renkleri, yahut dünya görüşleri itibariyle birbirinden değişik çok sayıda basın mahsulünün mevcut olması, halbuki radyo sahasında, gerek teknik sebeplerden, gerek radyo yayınları yapmanın çok büyük milli masrafları icap ettirmesi yüzünden böyle yayın yapan müesseselerin sayılarının nisbeten küçük kalmaya mecbur olmasıdır. Radyo sahasındaki bu hususi durum. Anayasanın 5 inci maddesinde teminat altına alınan radyo hürriyetinin gerçekleşmesi ve idamesi için özel tedbirler alınmasını gerektirir. Bu gayeye yarayan vasitalardan birisi bugün mevcut radyo müesseselerinin kuruluşunda cari olan prensiptir. Radyo yayınları yapmak için devletin tesirinin dışında kalan yahut olsa olsa ancak devletin mahsus bir murakabesine tabi tutulan bir âmme hukukî hükmî şahsı yaratılır. Bu hükmî şahsın organları, fiilen ve münasip nisbetler dahilinde bütün önemli politik içtimai ve kendisine mahsus dünya görüşlerine sahip grupların mümessillerinden tereküp etmektedir. Bunların, program yapma ile meşgul ve programa tesir edebilecek şahısları, kanunun 5 inci maddesindeki, radyoyla ilgililerin radyoya iştirak ettirilmelerini temin hususundaki prensip yerine getirilecek şekilde kontrol etme ve tashih etme yetkileri vardır. Böyle teminatlarla teçhiz edilmiş bir müesseseye bugünkü teknik imkânlar içinde ve Land sathında radyo yayınları yapması hususunda bir inhisar hakkı verilmesi Anayasanın 5 inci maddesi ile çelişmeye düşmemektedir. Fakat Anayasanın 5 inci maddesinden böyle bir inhisarin bir Land müessesesi lehine yaratılması zarureti asla çıkmamaktadır». «Mamafik Anayasanın 5 inci maddesi radyo sahasındaki hürriyetin temini bakımından Land Radyo Kanunlarının bulduğu ve Federal hukukun radyo müesseselerinde de tatbik edilen şekli emretmektedir. Bilhassa Anayasa, radyo yayınları yapan müesseselerin

münhasıran âmme hukuku hükmî şahısları olabileceğini emretmektedir. Hak ehliyetine sahip olan bir hususî hukuk şirketi de eğer teşkilâtı, kendi içinde âmme hukuku müesseselerinde olduğu gibi cemiyetin bütün önemli kuvvetlerinin söz sahibi olmasına ve haber alma hürriyetinin masuniyetine kâfi derecede teminat teşkil ediyorsa, bu neviden yayınları yapabilir. Eğer meselâ kanun yoluyla radyonun spesifik gayelerini, bilhassa onun müessesesevî hürriyetini teminat altına alabilecek özel bir şirket şekli yaratılırsa ve bu şartları taşıyan radyo yayınları şirket, banka ve sigortaların murakabesinde olduğu gibi bir devlet murakabesine tâbi olursa, böyle bir şirket bakımından Anayasaya uygunluk hususunda endişe edilemez».

«Her halde Anayasanın 5 inci maddesi bu modern âmme efkârî âletinin ne devlete, ne de cemiyetin bir grubunun eline verilmesini istememektedir. Radyo yayınları yapanların, organları üzerinde bütün söz konusu olan kuvvetler tesir sahibi olacak ve bütün program içinde söz söyleyebilecek şekilde teşkilâtlanmaları ve bütün programın muhtevasında asgarî bir muvazene, objektiflik, karşılıklı saygıyı teminat altına alan bağlayıcı prensipler bulunması gerekmektedir. Bu da ancak teşkilâta ve işin mahiyetine taallûk eden bu prensiplerin kanun yoluyla bağlayıcı hale getirilmesi ile olur. Bu yüzden Anayasanın 5 inci maddesi böyle kanunların korunmasını emretmektedir». (36)

«Radyo yayınlarını yapanların zarurî olarak verici tekniğine müteallik tesisler üzerinde malik yahut tasarruf hakkını haiz olmaları, veya bu tesisleri işletmek hakkına sahip olmaları gerektiği Anayasanın 5 inci maddesinden çıkarılamaz. Anayasanın 5 inci maddesi, devlet mümessillerine de Radyonun nötrleştirilmiş hâmilinin organları içinde münasip bir hisse ayrılmasına mani değildir. Ona mukabil 5 inci madde devletin radyo yayınları yapan bir şirketi, doğrudan doğruya veya dolayısıyla hâkimiyet altına alması imkânını vermez».

«Alman televizyon mahdud mes'uliyetli şirketinin kuruluşu ve mevcudiyeti bu sebeplerle Anayasanın 5 inci maddesine aykırıdır».

Bu kadar yalnız Almanya'ya değil, bütün Batı memleketlerine yol gösterici niteliktedir. Ve özerklik konusunda Anayasasında açık

(36) Not. 7 deki karar sayfa 259 v.d.

hüküm bulunan Türk Radyoları için en geniş yorum addolunabilir. Bu arada, Türk Anayasasının bu konuda bütün Batı Anayasalarından önemli surette ileri olduğu da söylenebilir.

F. 359 sayılı kanun hükümlerini İktisadî Devlet Teşekkülleri mevzuatı ile kıyaslayarak konuyu bu açıdan da incelemek faydalı olacaktır. Bu arada Kurumun denetimi konusu üzerinde de yeniden durulacaktır.

359 sayılı Kanunun Anayasanın 121 inci maddesi karşısındaki durumu incelenirken 440 sayılı Kanunun ne dereceye kadar TRT bünyesi ile kabili telif olduğu sorusu da ortaya çıkmaktadır. Her ne kadar 440 sayılı Kanun 359 sayılı Kanundan sonra kabul edilmişse de, bu Kanun iktisadî kamu teşebbüslerini tanzim eder. Bu Kanunun TRT ile ilgisi açıktır. Acaba 440 sayılı Kanun hangi hudutlar içinde TRT'ye kabili tatbiktir? Bu Kanun -atıfları- hangi bakımdan TRT'nin bünyesi içinde yürütülebilir. Başka bir deyimle 440 sayılı Kanuna yapılan atıflar özerklik ile kabili telif midir? 440 sayılı Kanun yalnız ekonomik özerklikten bahseden bir Kanundur. TRT Kurumunun özerklik prensibi ise çok daha geniştir. Diğer taraftan 440 sayılı Kanun ekonomik özerklikten bahsettiği halde hakikatte bu sahada kamu iktisadî teşebbüslerine hemen hemen hiç özerklik vermemiştir. (37)

Tetkiki gereken başka bir problem de 359 ve 440 sayılı Kanunların bir arada tatbiki ve bu bir arada tatbikin özerkliğe aykırılığı neticeler meydana getirip getirmediği noktasıdır. Her birinin -kendine göre- muhtariyet anlayışı olan bu kanunlar bir araya gelince Anayasanın TRT muhtariyeti tatbik edilmez hale gelmektedir. Kanunla özerkliğin verilmiş olduğunu beyan etmek yetiştir. Değişik kanunların -iç içe geçen ve bir arada işleyen dişli çarklar gibi- bir arada vazife görmelerinde, bütün işleyişte özerkliğe aykırılığı bir unsurun bulunmaması gerekir. 359 ve 440 sayılı Kanunlar bu sahada iyi bir misâl olabilir: iki kanun bir araya gelip birbirleri ile hemahenk işletilmek istendiğinde, Anayasanın 121 inci maddesindeki özerklik tatbik edilemez hale gelmektedir. Danıştayın bu konuya dokunan kararları bu sahada Anayasanın Özerklik mefhu-

(37) Konu ile bilhassa 440 sayılı Kanunun programlar, bütçeler, kısa ve uzun vadeli programlarla ilgili 13 üncü ve 17 nci maddelerine ve iktisadî Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve iştirakleri hakkındaki tüzüğün 21, 49, 76, 77, 82, 83 ve 84 ncü maddelerine bakınız.

munun 359 ve 440 sayılı Kanunlar tarafından ihlâl edildiğini zaten göstermiştir.

359 sayılı Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu Kanununun 33. maddesine göre, özel hükümler saklı kalmak kaydıyla kurum hakkında İktisadî Devlet Teşekküllerine uygulanan genel hükümlerin uygulanacağı ve bu hükümlerin uygulanmasında da keza ilgili Bakanlığın Turizm ve Tanıtma Bakanlığı olduğu, belirtilmiştir. Bu hükmün şumulü ve mânası nedir?

TRT İktisadî Devlet Teşekküllerinden tamamen farklıdır. TRT Kurumuna farklı statünün tanınması, bu kurumun sahip olması gereken «tarafsızlık» niteliğinin bir neticesidir. (38)

İktisadî Devlet Teşekküllerini düzenleyen 440 sayılı Kanunla TRT Kurumu hakkındaki 359 sayılı Kanunun farklı bir espriyle düzenlenmiş olması, 440 sayılı Kanun hükümlerinin TRT Kurumuna tatbikini imkânsız kılmaktadır. Bu farklılık, söz konusu kanunların dikkatli tetkiki neticesinde kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. Şöyle ki :

— 440 sayılı Kanunun 2. maddesinde «bu kanunun amacı İktisadî Devlet Teşekkülleri ile Müesseseleri ve iştiraklerin ulusal ekonomimize faydalı olabilmesi için özerk bir tarzda, karma ekonominin kurallarına ve ekonomik gereklere uygun olarak yönetilmelerini, kârlılık ve verimlilik anlayışı içinde çalışmak ve sermaye birikimine yardım etmek suretiyle daha fazla yatırım kaynağı yaratmalarını ve bu amaca ulaşmak için denetlemelerini sağlamaktır» denmektedir. Şu halde bu kanundaki özerkliğin amacı tamamen «ekonomik»tir; ekonomik esasa yönelmiş özerklik, binnetice merkezî idare ile olan münasebetleri; «tarafsızlık» amacına yönelmiş özerkliğin neticelerinden tamamen ayrı olduğu için, birinciler konusunda ihdas edilen mekanizmanın, ikinciler (yani TRT Kurumu, Üniversiteler gibi) konusunda da kıyasen tatbikine imkân yoktur.

— 440 sayılı Kanunun 2. maddesinin (B) bendinde «İktisadî Devlet Teşekkülleriyle müesseselerin kuruluş, yönetim ve denetimi ve iştiraklerin yapılması ve yönetimi bu kanunla düzenlenir ve yürütülür» denmiştir. Aynı zamanda 1. maddede de «İktisadî Devlet Teşebbüsleri... kuruluş kanunlarında bu kanuna tabi olacakları belirtilen teşebbüslerdir» demektedir. Nitekim PTT Genel Müdürlüğü,

(38) Devletin programlara tesir etmemesi bahsinde Bredow Vier Jahre deutscher Rundfunk 1927, s. 20 v.d. bakınız.

Sümerbank, Türkiye Kömür İşletmeleri v.s. gibi devlet teşebbüslerinin kuruluş kanunlarında, bu teşebbüslerin 3460 (halen 440) sayılı kanuna tâbi oldukları açıkça belirtilmektedir. Kuruluş kanunlarına göre bu müesseselerin hepsi, faaliyetlerinde, gerek bağlı bulundukları Bakanlık, gerekse Bakanlar Kurulunun idarî vesayeti altındadır; çalışma programlarının tatbiki, ilgili Bakanlıkların tasdiki ile tekemmül etmektedir. 440 sayılı Kanunun verdiği «amaç ve konu» gözönünde tutulursa, bu teşekküllerde kurulmak istenen idarî vesayetin mevcudiyeti normaldir ve ana gaye ile çelişme halinde değildir.

Buna mukabil TRT Kurumu konusunda tutulan yol farklıdır. Bir kere kurum tamamen farklı bir gaye güttüğü, farklı bir zemin üzerine oturtulduğu için, 440 sayılı Kanunun yukarıda sözü edilen 2. maddesinin (B) bendi hükmü TRT Kanununda yer almamıştır. Üstelik TRT Kanununda genel esasları muhtevi bulunan 1. bölüm bu kurumun, diğer İktisadî Devlet Teşekkülleri Kanunlarında görüldüğü gibi, 3460 (halen 440) sayılı Kanuna tâbi olacağına dair bir hükmü ihtiva etmemektedir (her ne kadar 359 sayılı kanunun 33 maddesinde, Kurum hakkında, kanuni istisnalar saklı kalmak üzere İktisadî Devlet Teşekkülleri hakkındaki Kanun hükümleri tatbik edileceği söylenmiş ise de, bu hükmün tamamen ayrı bir anlam taşıdığı biraz sonra izah edilecektir). Bilâkis 359 sayılı Kanun, istisnaen, İktisadî Devlet Teşekkülleri hakkındaki kanuna atıflarda bulunmak suretiyle (33 ve 47. maddelerde olduğu gibi), TRT Kurumunun kaideten 440 sayılı Kanunun genel çerçevesi dışında kaldığını açıkça göstermiştir. Eğer TRT kurumu, genel yönetim ve denetimi itibariyle 440 sayılı Kanunun genel hükümlerine tâbi tutulmuş olsaydı, istisna teşkil eden bu atıf ve sarahatlara şüphesiz lüzum kalmıyacaktı.

Bu gerçek, 359 sayılı Kanunun gerekçesinde ve Yasama Meclislerindeki müzakerelerinde açıkça ifade edilmiştir. Kanunun gerekçesinde aynen şu ifade yer almaktadır: «Kurum, gayesi âmme hizmeti olan... bir İktisadî Kamu Kurumudur. Bu sebeple Kurumun İktisadî Kamu Kuruluşu niteliği, onun ticarî maksatla ve kâr temini gayesiyle hareket edecek ticarî bir radyo televizyon kuruluşu olduğu anlamını taşımaz.» Gerçi Komisyon raporunda da, bu konuda şöyle denmektedir: «...gerçekten kurumun bir iktisadî kamu teşebbüsü olduğunu tasrih etmek, ancak bir İktisadî Devlet Teşekkülü olmadığını da belirtmek gerekmektedir. Gerçekten, kurumun tasarı gerekçesinde de belirtildiği veçhile, behemahal ve-

rimlilik ve kâr sağlama amaçları ile çalışması mümkün olamayacağı gibi, organlarının kuruluş tarzı itibariyle de İktisadî Devlet Teşekküllerine uygulanacak genel esaslara uyması imkânsızdır. Bu itibarla, kurum bu maddede (1. maddede), bir kamu iktisadî teşebbüsü olarak gösterilmiş, ancak, bir iktisadî devlet teşekkülü olduğu beyan edilmemiştir. İktisadî Devlet Teşekküllerine uygulanacak esasların bu kanunda tatbik edilmesine ait istisnalar ancak ilişkin bulundukları konulara münhasırdır. Keza tasarının Cumhuriyet Senatosundaki müzakereleri sırasında geçici komisyon sözcüsü şu beyanda bulunmuştur: (Kurum) diğer İktisadî Devlet Teşekkülleri gibi değildir, kendisi zaten İktisadî Devlet Teşekkülü değildir» (39).

Bu açıklamalar 359 sayılı Kanunun, «Bu Kanundaki özel hükümler saklı kalmak kaydıyla, Kurum hakkında İktisadî Devlet Teşekküllerine uygulanan genel hükümler uygulanır» diyen 33; ve Kurum Yüksek Denetleme Kurulunun denetimine tabidir» diyen 34. maddelerine gerçek anlamını vermekle, bu maddelerin tatbik alanını sarahatle çizmektedir. Şöyleki, İktisadî Devlet Teşekkülleri hakkında olup TRT kurumuna da uygulanacak genel hükümler, 33 ve 34. maddelerin içinde yer aldığı bölüme ilişkin «mali hükümlerdir» ve bunlar da «sermaye, yatırım programı, bütçe ve hesaplar»a taallük etmektedir. Bu hükümleri atıf yoluyla TRT'ye tatbik sebebi, bu konularda TRT ile klâsik İktisadî Devlet Teşekkülleri arasında şekil bakımından bir fark bulunmamasıdır. Hatta TRT Kanunu bu mali konularda dahi daha da ileri giderek, kurumun kuracağı ortaklıkları Yüksek Denetim Kurulunun denetiminden uzak tutmuştur (Bk. mad. 30).

Bu husus, ayrıca Hükümet tasarısında, bugünkü 33. maddenin kaynağını teşkil eden 55. maddede açıkça belirtilmiş bulunuyordu. Bu madde, «bu kanundaki özel hükümler saklı bulunmak kaydıyla TRT'nin bütçe ve hesaplarıyla denetiminde İktisadî Devlet Teşekküllerine uygulanan hükümler tatbik olunur» denmekteydi. Hükümet tasarısının «çeşitli hükümler» kısmında bulunan mezkûr 55. madde Kanun sistematigi mülâhazasıyla, oradan alınıp, geçici Komisyon tasarısının «Mali Hükümler» bölümüne yerleştirilmiş, kısım başlığına binaen tekrara düşmüş olmamak için, bu maddenin «...bütçe ve hesaplarıyla denetiminde...» ibaresi çıkarılmıştır. 440 sayılı Kanuna, bağlı teşekküllerin özerkliği sahaları da ayrıdır. Kal

(39) Cumhuriyet Senatosu Tutanak Derg. Dö. 1, Cilt 5, Top. 2, 123. birleşim Sayfa 452.

dı ki bilindiği üzere İktisadî Devlet Teşekkülleri yalnız işletme faaliyetlerinde özerktirler. Yönetim Kurulu ile Genel Müdür ve Genel Müdür Yardımcılarının tayin ve değiştirilmesi 440 sayılı Kanun gereğince ilgili Bakanlık yerine Bakanlar Kurulunca yapılmaktadır. 359 sayılı Kanunla kurulan TRT için, Kanun vazın kabul ettiği özerklik İktisadî Devlet Teşekküllerine nazaran çok geniş bir anlam taşımaktadır. Meselâ İktisadî Devlet Teşekküllerinde Yönetim Kurulu üyeleri ile Genel Müdür ve Genel Müdür Yardımcıları Bakanlar Kurulu kararı ile tayin edildiği ve bu suretle bir bakıma özerklik sağlama amacı güdüldüğü halde, TRT için bu da kâfi görülmü-yerek sözü geçen görevlere tayinlerde Bakanlar Kurulunun yetkisi daraltılmış ve Yönetim Kurulunda çoğunluk Hükûmet dışından seçilenlere verilmiştir. Ayrıca gerek Meclis ve gerekse Senatoda tasarının müzakeresinde özerklik konusunda çok hassas hareket edilmiş ve kurumun iştirak yapması hususunda, 440 sayılı kanundaki sistem, yani Bakanlar Kurulu kararı, uygun görülmemiş ve bu yetki TRT'nin Yönetim Kuruluna verilmiştir. Bu itibarla kanun vazının TRT'nin özerkliği hakkında anlayışı ile İktisadî Devlet Teşekküllerinin özerklik anlayışının aynı anlamda mütalâası gerek-miyeceği kanaatindeyiz.

TRT'nin bir kamu teşebbüsü olması itibariyle tasarının Hükûmetçe hazırlanması sırasında yatırım, finansman ve bütçeler konusunda İktisadî Devlet Teşekkülleri statüsüne tabi olması Maliye Bakanlığınca talep edilmiş ve tasarı bu yolda hazırlanmış bulunmakta idi. Ancak Meclis Komisyonlarında -Yatırım ve Finansman Programlarıyla İşletme Bütçesi hakkında İ. D. Teşekkülleri-ne uygulanan genel hükümler uygulanır- hükmü tasarının bölüm başlığında esasen mevcut olduğu mülâhazasıyla maddeden -Yatırım ve Finansman Programlarıyla işletme bütçesi- ibaresi çıkarılmış bulunmaktadır. Bu bakımdan 359 sayılı Kanunun 33. maddesinin bu anlamda mütelâasının, Kanun vazının maksadına uygun olacağı düşünülmektedir. Keza 359 sayılı Kanunun 34. maddesi bizzat ilgili Bakanla TRT hakkında inceleme yetkisini vermemiştir. Bu itibarla 440 sayılı Kanunun 9. maddesinin TRT'ye tatbik edilmesinin Kanun vazın özerkliği anlayışı ile kabili telif değildir. Yukarıda izah edildiği gibi 440 sayılı Kanunun ana hükümleri dışında kalan TRT'nin iktisadî kuruluşu nasıldır? TRT Kurumu İktisadî Kamu Tüzel Kişiliğine sahip bir özerk kuruluştur. Kurum bu kuruluş dolayısıyla 440 sayılı Kanun gereğince iktisadî faaliyetlerinde özel hukuk hükümlerine tabidir. Kurumun gelir kaynakları 359 sayılı Kanunun 26. maddesinde tesbit edilmiştir.

359 sayılı Kanunun 1. maddesinde Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu, bir «KAMU İKTİSADÎ TEŞEBBÜSÜ» olarak tarif edilmiştir (40). TRT'nin İktisadî Devlet Teşekkülü karakteri, veya diğer bir deyimle, İktisadî Devlet Teşekkülleri nizamına istisnâî olarak tabiiyeti, 359 sayılı Kanunun «Mali Hükümler» başlığını taşıyan üçüncü kısmında yer alan hükümler muvacehesinde tesbit olunabilir. Adı geçen kısımda yer almamış bulunan hususlar genel hükümlerle tamamlanabilir. Bu 359 sayılı Kanunun, 33. maddesinin bir gereğidir.

359 sayılı Kanunun, ilgili hükümlerinin tetkiki, TRT'nin ekonomik yapısını açıklıkla ortaya koymaktadır: 359 sayılı Kanunun 24-28. maddelerinde TRT Kurumunun mali konularda İktisadî Devlet Teşekkülleri metodlar ile çalışabileceği teyid olunmuştur. Bundan başka iktisadilik vasfının bir sonucu olarak ortaklıklar kurabileceği öngörülmüş (Mad. 30), ücretli hizmet prensibinin icabı olan tarifelerin tesbiti ile yetkili kılınmış (Mad. 31), kredi temini hakkı tanınmış ve (Mad. 32), personeli 440 sayılı İktisadî Devlet Teşekküllerine uygulanan Kanun hükümlerine tabi tutulmuştur (Mad. 47/2). Ayrıca 359 sayılı Kanunun gerekçesinde ve müzakere zabıtlarında kurumun iktisadî karakteri ve bu karakterin icabı ifa edeceği fonksiyonlar üzerinde sarîh açıklamalar mevcuttur. Yukarıda da açıklandığı gibi, TRT Kurumu İktisadî Kamu Tüzel Kişiliğine sahip bir özerk kuruluştur. Kurum bu kuruluş dolayısıyla 440 sayılı Kanun gereğince iktisadî faaliyetlerinde özel hukuk hükümlerine tabidir. Kurumun gelir kaynakları 359 sayılı Kanunun 26. maddesinde tesbit edilmiştir.

Bir iktisadî kamu teşebbüsü olmasına rağmen Kurumun, yüklendiği hizmetler yönünden, esas itibariyle kâr temin edebilecek bir teşkilât olamayacağı Kanunda öngörülmüştür. Filhakika sadece ruhsat resimleri ve reklâm, ilân gelirlerinin sahibi olan ve esas itibariyle kâr kastiyle çalışmayan bir müessesenin yüklendiği bu hizmetlerin münhasıran bu gelirle karşılanmasına imkân yoktur. Sırf ticarî maksatla çalışan müesseseler hariç, dünyada mevcut diğer bütün radyo ve Televizyon müesseselerinde de durum aynıdır. Me-

(40) TRT şüphesiz bir kamu hizmetidir. Bunun için bakınız. Krause, Die Zuständigkeit zur Ordnung des Rundfunkwesens in der Bundesrepublik Deutschland. 1960, s. 106 v.d.; Krüger, Der Rundfunk im Verfassungsgefüge und in der Verwaltungsordnung von Bund und Ländern 1960 s. 16 ve 78; Quaritsch, Jahrbuch für Internationales Recht 8 (1957-1958) s. 339 v.d.

selâ BBC geniş bir gelire sahip olduğu halde, devlet bütçesinden yardım almaktadır. Bu gerçekleri nazara alan Kanun vaznı 359 sayılı Kanunun 27. maddesinde kurumun bütçe açığının, devlet bütçesinden karşılanacağını kabul etmiştir. TRT bir yandan iktisadî teşekküller gibi ücretli hizmet nizamına tabi tutulmuş diğer yandan ifa ettiği kamu hizmeti dikkate alınarak devlet tarafından yardım edilmesi esası kabul edilmiştir. Bilhassa dış yayınlar, kültür ve eğitim yayın ücretlerinin genel bütçeden karşılanması öngörülmüştür.

Kurum, esas itibariyle müstakil gelir kaynaklarına sahiptir. Başlıca gelir kaynakları Radyo ve Televizyon ruhsatnameleriyle ilgili gelir ve cezalarla, ilân ve reklâm gelirleridir. Ayrıca, konser, temsil ve benzer programlara giriş ücreti, kitap ve plâk ile temin edilecek mahdut gelir kaynakları mevcuttur. Bu gelirlerle, kurum işletme ve ortaklıklar kurduğu takdirde, bunların gelirleri ve Kuruma yapılacak bağışlar da eklenmektedir. Kurumun hizmetleri arasında yer alan Radyo ve Televizyonda yapılacak okul, halk eğitimi ve yurt dışı yayınların gerektirdiği her türlü tesis ve işletme giderleri karşılığının, Kuruma Devlet bütçesinden ödenmesi öngörülmüştür.

Kurum Radyo ve Televizyon ruhsatıyla tarifelerini ve hizmetleri ile ilgili diğer tarifeleri re'sen düzenleyebilmektedir. Sadece Radyo ve Televizyon ruhsatları karşılığı ücretler tarifesinin Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe girmesi kabul edilmiştir (Mad. 31).

Kurum bir iktisadî kuruluş olarak, amaçlarına uygun olmak kaydıyla ve Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile gösterilecek esaslar içerisinde ortaklıklar kurma hakkına sahiptir. Bu ortaklıklar İktisadî Devlet Teşekkülü sayılamaz ve tamamen özel hukuk hükümlerine göre yürütülür. Kuruma Devlet Yatırım Bankası kredilerinden faydalanma yetkisi tanınmıştır. Görüldüğü gibi TRT Kurumu iktisadî bünyesinde de özerkliği belirtici bir sistem içindedir.

G) 359 sayılı Kanun Anayasanın 121 inci maddesi ile bağdaşmakta mıdır?

Hükümet tasarısının gerekçesinde belirtildiği üzere 359 sayılı Kanun, Anayasadan doğan «fiilî ve hukukî zorunluluklara» dayanılarak hazırlanmış ve 1 inci maddede Anayasa ile öngörülen «özerklik» ifade edilmiştir. İç yayınların esaslarının tesbitinde tek yetkili, Yönetim Kurulu tanınmış ve Hükûmete hiç bir yetki verilmemiştir (Mad. 5). Gerek teşri organın, gerekse yürütme organının hizmetle-

ri ile ilgili yayınlar konusu da Kanunla tanzim edilmiş ve bunlar dışında söz konusu organlara yayın için talepte bulunmak hakkı dahi kabul edilmemiştir (Mad. 11, 12, 13, 14, 15, 16). Sadece milli güvenlikle ilgili haber ve dış yayın konularında ana prensipten kısmen inhiraf edilmiştir (Mad. 17, 18). Yayınlarla ilgili cevap ve düzeltme konuları da özerkliğin gereğine göre tanzim edilmiştir (Mad. 12, 19). Bu suretle yayın konusunda Kurumun özerkliği sağlanmıştır.

Bu gerekçeler daha bidayette Hükümet tasarısıyla da öngörülmüştür. Tasarının gerekçesinde şunlar okunmaktadır :

«Kurumun özerkliği Anayasanın 121. maddesi uyarınca tasarının 1. maddesinde belirtilmiş ve bunun gerçekleştirilmesi için lüzumlu esasların tesbitine çalışılmıştır. Yayınlar tarafsızlığı ile Kanun hükümlerine riayet olunması mihaniki bir sistem kurarak sağlanmak suretiyle özerkliğin temini yoluna gidilmiştir». Demek oluyor ki yayın konusunda TRT üzerinde herhangi bir yetki veya denetim düşünülmüş değildir ve TRT üzerinde yürütme organına bir hiyerarşik yetki tanımak imkânı yoktur.

Kanunun diğer kısımlarında ve bilhassa hizmetlerin düzenlenmesi ile ilgili yönetmelikler ve bütçe konusunda Turizm ve Tanıtma Bakanına tanınmış bir onay yetkisi görünmektedir (Mad. 28, 47). Ancak bu onay yetkisi Kurumun Anayasaya müstenit özerkliği ile ne derece kabili telif olursa olsun hukukî mahiyeti itibarıyla yapıcı veya yok edici karakteri haiz olmayan hafif bir idarî vesayet tezahüründen ibarettir. Filhakika Kurum Yönetmeliklerinin ve bütçesinin onayı sadece Kurumun, hizmetinin tanzimi ile ilgili, bazı tasarruflarını tekemmül ettirici bir hududu aşabilecek nitelikte değildir. Nihayet 359 sayılı Kanunun 33 ve 34. maddeleri hükümleri ise aynı hudutları aşabilecek mahiyette değildir. Her iki madde de Kanunun sermaye, yatırım programı, bütçe ve hesaplar bölümünde yer almıştır.

359 sayılı Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu Kanununun 34. maddesinde; Kurumun Yüksek Denetleme Kurulu'nun denetimine tabi olduğu, Turizm ve Tanıtma Bakanının, Kurumla ilgili olarak, belli bir hususun incelenmesini Yüksek Denetleme Kurulundan isteyebileceği yazılıdır. Bu hükümlerden kesinlikle anlaşılabacağı gibi, Yüksek Denetleme Kurulu 3460 sayılı Kanunun 10. maddesinde açıklanan şekilde Türkiye Radyo-Televizyon Kurumunda incelemelerde bulunabilecek, yani «Kurumun idare şekli ve tarzını ve gayesine ve iktisadî, ticarî ve sınaî esas ve icaplara uygun ve verimli

ve rasyonel bir şekilde işleyip işlemediğini ve hususiyle mevcut şartlara göre emsali müesseselerle mukayeseli maliyet hesaplarını her hesap yılı içinde en az bir defa tetkik, tahlil ve murakabe edecektir». 3460 sayılı Kanun gereğince Yüksek Denetleme Kurulu'nun yapacağı denetleme, mahiyet ve hudutları yukarıda açıklandığı şekilde belirli ve sınırlı bir denetlemedir. Meselâ TRT Kurumunun vergi mükellefi veya vergi sorumlusu sıfatıyla kesmek veya ödemek mecburiyetinde olduğu vergilerin doğru hesaplanıp hesaplanmadığının tetkiki, yani vergi incelemesi yapılması ile yine kurumun riayetle mükellef olduğu masraf kanunlarının doğru uygulanıp uygulanmadığının araştırılması Yüksek Denetleme Kurulu'nun yetki ve ihtisası dışında kalmaktadır. 33. maddedeki «bu kanundaki özel hükümler saklı kalmak» kaydı muvacehesinde «özerkliği» ihlâl edebilecek bir denetim de olamaz. Esasen Hükûmet tasarısının gerekçesinden de bu anlaşılmaktadır. Bahis konusu gerekçenin 7. fıkrasında aynen şu sözler yer almaktadır: «Yürütme organı ile Kurumun münasebeti düzenlenirken yürütme organına Kurum üzerindeki hiyerarşik bir merci yetkisi verilmemiş, Kurum Kanunda yazılı muayyen hallerde bir kamu tüzel kişisi olması ve hizmetinin bir âmme hizmeti bulunması gözönünde tutularak organların seçimi... yatırımları... hizmetin düzenlenmesi bakımından yürütme organı ile irtibat makamı olarak Basın Yayın ve Turizm Bakanlığına bağlanmıştır». İktidarın yetkilerini tahdit için Anayasa ile öngörülen özerkliğe sahip TRT üzerinde yürütme organına bir hiyerarşik yetki tanımak imkânı yoktur.

TRT nin Anayasal bünyesini ve kendisine tanınan ve tanınması gereken özerkliği çeşitli yönleri ile izah ettik. Kanaatımızca bu özerklik yalnız İdarî sahada değil, «malî sahada» da zarurîdir. Yukarıdan beri çeşitli konularla malî sahada özerkliğin bulunmaması halinde doğan güçlükler gösterildi ve bu özerkliğin verilmemesi halinde tam bir neticeye varılamıyacağı da belirtildi. Anayasanın 121 nci maddesinin son fıkrasına göre tarafsız hareket eden haber ajanslarına bile malî yardımın devam edeceği prensibi konmuşken ve buradaki «malî yardımın» malî devlet mînasına gelmediği çok açıkken, tarafsız çalışacağı hususunda şüphe olmıyan TRT idaresinin aynı anlam içinde en azından aynı mahiyette bir «malî yardım» sınırları içinde kalması ve bunun devletçe denetlenememesi işin mahiyeti icabıdır. Anayasanın 121 inci maddesinin bütün anlamı budur.

Yukardan beri tetkik ettiklerimizle, tatbikatta TRT özerkliğinin var olduğunu söyleyemeyeceğiz. Tatbikatta özerklik daha gerçekleşmemiştir ve Anayasanın hükümleri tam uygulanmamaktadır. Anayasaya aykırı olan mevzuatın ve tutumun bir an evvel bertaraf edilmesi temenni edilir.