

BAYRAMDA GAZETE ÇIKARMA YASAĞININ ANAYASA KARŞISINDAKİ DURUMU

Prof. Dr. Kayıhan İÇEL

1 — 5953 sayılı (Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkında Kanun)'un 20. maddesi şöyledir: «Günlük Gazetelerin Şeker bayramının ikinci ve üçüncü günleriyle Kurban bayramının ikinci, üçüncü ve dördüncü günlerinde intişar etmeleri memnudur. Bu günlere mahsus gazete neşir hakkı, her vilâyette gazetecilerin bağlı buldukları meslekî teşekküllerden basın kartı hâмили âzası en fazla olanına aittir.

Birinci fıkrada bahsi geçen gazete neşri hakkının tesbiti için alâkalı meslekî teşekküllerin Şeker ve Kurban bayramlarının ikinci günlerinden en az 15 gün evvel mahallin en büyük mülkiye âmirine müracaat ederek âza durumlarını tevsik etmeleri mecburidir. Mülkiye âmirine yapılacak müracaat tarihinden sonra basın kartı hâмили âza sayısında vâki olabilecek değişiklikler neşir hakkının tesbitinde nazara alınmaz.

İki veya daha fazla meslekî teşekkülün basın kartı hâмили âzalarının sayıları arasında eşitlik görüldüğü takdirde, gazete neşri hakkı bu teşekküller tarafından müştereken kullanılır. Bu vaziyette bulunan meslekî teşekküller gazeteyi müştereken çıkarma hususunda anlaşamadıkları takdirde kur'aya müracaat olunur. Kur'a en büyük mülkiye âmirinin veya vazifelendireceği zâtın huzurunda yapılır.

Gazete neşri hakkının tesbit ve tevsiki işlerinin ne suretle yapılacağını Çalışma Vekâleti tâyin eder.

Birinci fıkrada bahsi geçen bayram günlerinde çalışılmamış olması sebebiyle gazetecilerin ücretlerinden hiç bir suretle eksiltme yapılamaz».

Kanunun koyduğu bu yasağın yaptırımını ise 28. maddede gösterilmiştir: «Bu kanunun 20 inci maddesi ile konulan neşir memnuiyeti mevcut günlerde memnuiyete tabi gazetelerin veya mezkûr maddede yazılı meslekî teşekküllerden gayri şahıslar tarafından o günlere mahsus gazete neşri halinde neşredenler ve basanlar hakkında her baskı için 16.000 liradan aşağı olmamak üzere ayrı ayrı ağır para cezası hükmolunur.

Mükerrirler hakkında verilecek ceza iki katı olarak hükmlunur.».

Kanunun 20. maddesindeki bu hüküm ile iki ayrı konu düzenlenmektedir. Bunlardan biri, günlük gazetelerin Şeker Bayramının ikinci ve üçüncü günleriyle Kurban Bayramının ikinci, üçüncü ve dördüncü günlerinde yayınlanmalarının yasaklanması, diğeri ise, bu günlerde gazete yayınlama hakkının her ilde gazetecilerin bağlı buldukları meslekî kuruluşlardan basın kartı hâmilî âzası en çok olanına verilmesidir. Bu itibarla, 20. maddenin Anayasa karşısındaki durumunu saptayabilmek için maddedeki bu iki hükmün ayrı ayrı dikkate alınıp değerlendirilmesi zorunludur.

2 — Günlük gazetelerin Şeker Bayramının iki günü ile Kurban Bayramının üç gününde yayınlanamamalarına dair hükmün kanımızca Anayasamızın herhangi bir maddesine aykırı bir yönü bulunmamaktadır. Şöyle ki:

a) Anayasanın 20. maddesi, «herkesin, düşünce ve kanaat hürriyetine sahip olduğunu ve bunların söz, yazı ve resim ile veya başka yollarla tek başına veya toplu olarak açıklanıp yayılabileceğini» öngörmekle birlikte, bu hükmün mutlak ve sınırsız olmadığı kuşkusuzdur. Gerçekten, Anayasanın 11. maddesi temel hak ve hürriyetlerin belirli nedenlerle, Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olarak kanunla sınırlanabileceğini öngörerek, hak ve özgürlüklerin sınırsız bir biçimde kullanılamayacağını belirtmiştir. Kanımızca, 5953 sayılı kanunun 20. maddesindeki sınırlama 11. maddeye uygun bir sınırlamadır. Zira, 11. madde temel hak ve hürriyetlerin «Anayasanın diğer maddelerinde gösterilen özel se-

beplerle» de sınırlandırılabilceğini kabul etmiştir. İşte konumuz yönünden, Anayasanın 44. maddesi böyle bir sınırlamaya olanak tanımaktadır. Gerçekten bu madde gereğince, her çalışan dinlenme hakkından yararlanabilecek ve bunun gerçekleştirilmesi amacı ile ücretli hafta ve bayram tatili ve ücretli yıllık izin hakkı kanunla düzenlenecektir.

Anayasanın 44. maddesinin koyduğu bu hüküm kanun koyucu tarafından izlenmiştir. Örneğin 1924 tarihli Hafta Tatili kanununda hafta tatili yapma zorunluluğu konulmuş ve bu kanunun 10. maddesinde hafta tatili kanununa uymayanlara verilecek cezalar gösterilmiştir. Aynı şekilde, Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Kanununda (2739 s. lı K.; 3466 s. lı K., 221 s. lı K.) benzer hükümler bulunmaktadır. 5953 sayılı kanun ise, 19 ve 20. maddelerini de basın mensuplarının hafta tatillerini ve bayram tatillerini Anayasanın 44. maddesinin paralelinde özel olarak düzenlemektedir.

b) 20. maddedeki günlük gazete çıkarma yasağı Anayasanın 22. maddesine de aykırı değildir. Çünkü, basın ve haber alma özgürlüğünü düzenleyen bu hüküm 2. fıkrasında basın ve haber alma özgürlüğünün mutlak, sınırsız bir özgürlük olmadığını öngörmüş ve kanunun ne gibi durumlarda sınırlamalar getirebileceğini belirtmiştir. Fıkradaki sınırlama nedenleri arasında «*Anayasanın diğer maddelerinde gösterilen özel sebepler*» bulunmamakla beraber, hiç kuşkusuz 11. maddenin ışığı altında bu alanda da sınırlamaya gidilebilecek ve bu meyanda Anayasanın 44. maddesinin hükmüne dayanılabilecektir. Gerçekten, 44. maddenin gerekçesinde, «... kanun bu hakkın teferruatının düzenlenmesini ihtiyaçlara göre kanun koyucuya bırakmış ise de, gerek dinlenme, gerek ücretli hafta, bayram tatili, gerekse yıllık izin hakkı muhakkak surette tanınacaktır.» denilerek, bayram tatilinin düzenlenmesi hususunda kanun koyucunun yetkili olduğu belirtilmiştir. 44. madde bütün çalışanlara ilişkin bir hüküm olduğuna göre, günlük gazete mensuplarının da bu haktan yararlanacakları açıktır. İşte, 5953 sayılı kanunun 20. maddesi Anayasanın 44. maddesinin koyduğu bu ilkeyi gündelik gazetelerde çalışanlar yönünden düzenleyerek, Anayasanın emrini yerine getirmektedir. Durum böyle olunca, bu hükmün Anayasanın 22. maddesine aykırı olduğu elbetteki söylenemez.

c) 20. maddedeki hüküm Anayasanın 23. maddesine de aykırı durumda bulunmamaktadır. Zira, basın özgürlüğünün gazete ve dergilerle ilgili cephesini düzenleyen 23. madde de Anayasanın diğer maddeleri ile uyumlu biçimde yorumlanmalıdır. Konumuz yönünden, Anayasanın 44. maddesi dikkate alınmadan 23. maddenin yorumlanması hatalı sonuçlara götürecektir. Sözgelimi, 44. maddeyi gözönünde tutmayarak yapılacak bir yorum, gazete ve dergi matbaalarının pazar günleri çalışmak için ruhsat almalarını öngören Hafta Tatili Kanununun 8. maddesinin de Anayasanın 23. maddesine aykırı olduğu sonucuna götürecektir ve böylece hafta tatili hakkının düzenlenmesi yetkisini kanun koyucuya bırakan Anayasanın 44. maddesi geçerliliğini yitirecektir. 5953 sayılı kanunun 20. maddesindeki hüküm yönünden de durumun farklı olmadığı açıktır.

d) 20. maddedeki hükmün Anayasanın 40. maddesine de aykırı bir yönü yoktur. Gerçekten 40. madde sözleşme özgürlüğünü güvence altına almaktadır. Ancak, hiç bir ülkede artık ekonomik liberalizm mutlak surette tanınmadığından, maddede, devletin ekonomik hayatın gidişinden sorumlu olması ve bunun sonucunda ekonomik hayatın düzenlenmesi ve plânlanması esası kabul edilmiş ve kamu yararı amacı ile bu özgürlüğün kanun tarafından sınırlandırılabilmesi öngörülmüştür. 20. maddedeki sınırlayıcı hükmün kamu yararına hizmet eden bir hüküm olduğu kuşkusuzdur. Kanun koyucu, cumartesi, pazar ve diğer tatil günlerinde dahi faaliyet gösteren günlük gazetelerin hiç olmazsa yılda beş gün bu faaliyetlerine ara vererek, bu gazetelerde çalışanları dinlenmelerine olanak tanımıştır. Çalışanların dinlenme esası, insan gibi yaşama ve millî ekonomi için daha verimli olmak için kaçınılmaz bir koşul olduğuna göre (44. maddenin gerekçesinden), gündelik gazetelerde çalışanların Şeker ve Kurban Bayramlarının belirli günlerinde dinlenmelerini sağlayan 20. madde hükmünün kamu yararına dayandığı konusunda kuşku duyulamaz. Aksi bir düşünce halinde, sözleşme özgürlüğü var diye, işverenlerin çalıştıracakları kişilerle dinlenme hakkını yok edecek sözleşmeler yapmalarına olanak sağlanacak ve böylece Anayasanın 44. maddesi ihlâl edilmiş olacaktır. Çalışanlara ücretli hafta ve bayram tatili ve ücretli yıllık izin hakkı tanınmasını öngören bütün kanunlar gibi, 5953 sayılı kanunun 20. maddesi de gerçekte kamu yararına hizmet etmektedir.

e) 20. maddenin Şeker ve Kurban Bayramlarında gündelik gazete yayınlanmasını yasaklayan hükmü, düşünce ve basın özgürlüğünün ayrılmaz bir parçası olan, bilim ve sanat hürriyetine de (AY. 21. m.) aykırı bulunmamaktadır. Düşünce ve Basın özgürlüğü açısından yukarıda belirtilen gerekçelerin bu alanda da aynen geçerli olduğu açıktır.

f) Yukarıda açıkladığımız üzere, 20. maddenin sözü geçen hükmü Anayasamıza hiç bir şekilde aykırı nitelik göstermedği gibi, aksine Anayasamızın bir gereği durumunda da bulunmaktadır. Gerçekten, bu hüküm ile, yukarıda değindiğimiz 44. madde ile birlikte 42. maddenin koyduğu esaslara da uyulmuştur. Şöyle ki, Anayasamızın bu maddesi, devlete, çalışanların insanca yaşaması ve çalışma hayatının kararlılık içinde gelişmesi için, sosyal, iktisadî ve malî tedbirlerle çalışanları korumak ve çalışmayı desteklemek yükümlülüğünü yüklemiştir. Bu hüküm olmasa idi, sürekli bir faaliyet niteliğinde olan gündelik gazetecilik faaliyetinde çalışanların bayram tatili yapmaları olanağı ortadan kaldırılabilecek ve böylece çalışanların insanca yaşamaları engellenmiş olacaktı. Gündelik gazetecilik faaliyetinin niteliğini dikkate alan Devlet, 20. madde ile bu gazetelerde çalışanları korumak gereksinmesini duymuş ve bu yolla Anayasanın 42. maddesinin kendisine yüklediği bir yükümlülüğü yerine getirmiştir. 5953 sayılı kanunun bu hükmü, ülkemizin de katıldığı İnsan Haklarını Koruma Anlaşmasının (4.11.1950 tarihli) koyduğu insanca çalışma esasının da bir sonucu niteliğindedir. Çünkü bu Anlaşma da Anayasamızın 42. maddesinin öngördüğü esasları belirtmektedir.

g) Basın mensuplarına tatil yapma olanağını veren 20. maddeye benzer hükümler bütün özgürlükçü demokratik düzenlerde bulunmaktadır. Örneğin Federal Almanya'da 28.11.1956 tarihli kanun (Ladenschlussgesetz) pazar ve bayram günlerinde tatil yapılmasının esaslarını düzenlemekte ve kural olarak basın faaliyetini de bu tatillerin kapsamına almaktadır. Buna karşın, basın özgürlüğünü en geniş biçimde kabul eden bu ülkede sözü geçen hükümlerin Anayasaya aykırı olduğu hiç bir zaman iddia edilmemekte ve sadece bizdeki Hafta Tatili Kanunundaki istisnâ hükümlere benzer bazı hükümlerden basının da yararlanması yoluna gidilmekle yetinilmektedir. Ancak belirtelim ki, bu istisnâ hükümleri pazartesi sabahına gazete yetiştirmek için pazar gün-

leri çalışmaya olanak vermektedir. Yoksa Federal Almanya'da, pazar günleri ve bayramlarda basın faaliyetinin büyük ölçüde durduğu ve bunun nedeninin yukarıda değindiğimiz kanun hükmü olduğu bir gerçektir. Alman Basın Hukuku Doktrini böyle bir sınırlamayı hiç bir şekilde Anayasaya aykırı görmemektedir (Bk.: *Martin Löffler: Presserecht, Kommentar, Band II, München 1968, sh. 53, No.: 16 ve sh. 58, No.: 39*).

3 — 5953 sayılı kanununun 20. maddesinin gündelik gazetelerin yayınlanmadığı Şeker ve Kurban bayramlarının beş gününde her ilde gazetecilerin bağlı bulunduğu meslek kuruluşlarından basın kartı hâmili âzası en çok olanına gazete çıkarma hakkını tanıyan hükmü de kanımızca Anayasaya aykırı değildir. Şöyle ki :

a) Bu hükmün Anayasanın 12. maddesine aykırı olduğu ileri sürülemez. Gerçekten, Anayasanın bu maddesi kişilerin dil, ırk, cinsiyet, siyasal düşünce, felsefî inanç, din ve mezhep ayırımına tâbi tutulamayacağını öngörmüş ve herkesin kanun önünde eşit olduğunu belirtmiştir. Maddenin ikinci fıkrası ise, hiç bir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamayacağını emretmiştir. Kanımızca 20. madde tarafından bazı basın kuruluşlarına tanınan gazete çıkarma hakkının Anayasanın 12. maddesine ters düşen bir yönü bulunmamaktadır. Bir kere, açıktır ki, burada dil, ırk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din ve mezhep bakımından bir ayırım yapılması sözkonusu değildir. Basın mensuplarının üyesi olan kuruluşların geçici olarak bir hak ile donatılması kanun önünde eşitlik esasına aykırı bir durum yaratmaz. Çünkü kanun karşısında eşit işlem görme herkesin sahip olduğu niteliklere bakılmaksızın her şeyden eşitlikle yararlanması, her türlü faaliyette istediği biçimde kalkışması anlamına elbetteki gelmez. Sözgelimi, belirli bir eğitim koşulu aranan bir faaliyette veya vatandaşlık koşulu aranan bir işte bu koşullara sahip olmayanların da çalışabileceği ve bu tarzda eşitliğin sağlanacağı elbetteki söylenemez. 20. madde bakımından da durum aynıdır. Yani kanun, bütün bir yılın beş gününde bazı basın teşekküllerine gazete çıkarma hakkını tanımış ve bunun için bazı özel koşullar koymuştur. Bu koşullardan en önemlisi «*en çok basın kartı hamili azası olma*»'dır.

20. maddenin aradığı bu koşul mevzuatımızın diğer bazı hükümlerinde de vardır. Sözgelimi, 24 Aralık 1963 tarih ve 359 sa-

yılı Türkiye Radyo - Televizyon Kurumu Kanununun TRT Yönetim Kurulunun kuruluşundan söz eden 4. maddesi, kurulun bazı üyelerinin Ankara, İstanbul ve İzmirde sarı basın kartı taşıyan üyelerinin sayısı en çok olan Gazeteciler Cemiyetleri tarafından seçilmesini öngörmüştür. Şimdi burada «bu koşula sahip bir kuruluş ile diğer kuruluşlar veya herhangi bir gazete arasında eşitsizlik yaratılmıştır ve 359 sayılı kanunun bu hükmü Anayasanın 12. maddesine aykırıdır» denilebilecek midir? Elbetteki böyle bir düşünce tarzı geçerli olamaz. Bu nedenle 20. maddedeki hükmü de aynı biçimde değerlendirmek zorunludur. Burada herhangi bir gazete veya herhangi bir basın teşekkülü ile kanunun aradığı koşula sahip basın teşekkülü arasında nitelik farkı olduğunu gözden uzak tutmamak gerekir.

b) 20. maddenin sözü geçen hükmünün Anayasanın 12. maddesinin 2. fıkrasına aykırı bir yönü de yoktur. Öncelikle, burada bir «imtiyaz» dan sözedilemez. Çünkü imtiyazda mutlaklık ve devamlılık vardır. Oysa, 20. maddenin koyduğu «*en çok basın kartı hâмили azası olmak*» koşulu, böyle bir mutlaklığa ve devamlılığa olanak vermemektedir. Gerçekten, bu koşula sahip «her basın kuruluşu» bu haktan yararlanabileceğinden bayramda gazete yayınlayabilecek kuruluşlar devamlı olarak değişebilecektir. Şayet kanun böyle yapmayıp ta, haktan yararlanabilecek basın kuruluşunu «*ismen*» zikretse idi, ancak o zaman bir imtiyazın varlığından söz etmek olanağı bulunabilirdi.

Kaldı ki, kanun «iki veya daha fazla meslekî teşekküllerin basın kartı hâмили âzalarının sayısı arasında eşitlik görüldüğü takdirde, gazete neşri hakkı bu teşekküller tarafından müştereken kullanılır» demek suretiyle, hakkın kullanılmasında objektif koşullara bakılacağını, ismen belirli basın kuruluşlarının bu haktan yararlanmasının söz konusu olmadığını açıkça ortaya koymuştur. Böylece, «imtiyaz» için gerekli olan «monopol» kurulması olasılığı önlenmiştir.

c) 20. maddenin bazı basın kuruluşlarına bayramda gazete çıkarma hakkını veren bu hükmü halkın haber alma gereksinmesini karşılama yönünden büyük yarar sağladığı kuşkusuzdur. Basın mensuplarına Şeker ve Kurban bayramlarında beş gün için tatil yapmak olanağını sağlayan 20. madde hükmünün halkın «haber alma» gereksinmesine karşı olabileceğini düşünen kanun

koyucu bazı basın kuruluşları tarafından bu günlerde gazete çıkarılmasına olanak vermiş ve böylece Anayasanın 22. maddesinde basın özgürlüğü ile birlikte güvence altına alınan «haber alma özgürlüğünü» (Bu konuda bk.: *Kayihan İçel*, Kitle Haberleşme Hukuku, İstanbul 1977, s. 46) sağlamak istemiştir.

Sonuç : Yukarıda belirttiğimiz nedenlerden dolayı 5953 sayılı kanunun 20. maddesinin Anayasanın hiç bir maddesine aykırılığı bulunmadığı görüşünderiz. Ayrıca burada, sözü geçen hüküm hakkında Anayasa Mahkemesinde iptâl dâvası açılmayacağını kabul etmek gerekir. Çünkü, Anayasanın geçici 4. maddesinin 3. fıkrası 27 Mayıs 1960 devrim tarihinden 6 Ocak 1961 tarihine kadar çıkarılan kanunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesinde iptâl dâvası açılmasını yasaklamıştır. 20. maddedeki yasağa uymamanın yaptırımını gösteren 28. madde bu tarihler arasında çıkarılan 212 sayılı kanunla değiştirildiğinden ve Ceza Hukukunda bir suçun unsurları ile yaptırımı birbirine sıkı suretle bağlı bulunduğundan, unsurları içeren, yani suçun «kural» kısmını düzenleyen 20. madde hakkında da Anayasa Mahkemesinde iptâl dâvasının açılmaması gerekir. Kaldı ki, 28. madde 20. maddeye sarıh atıfta bulunduğu için, bu iki maddenin bir bütün oluşturduğu kuşkusuzdur.
