

HİZMETE ÖZEL

**T.C.
CUMHURBAŞKANLIĞI
Devlet Denetleme Kurulu**

DENETLEME RAPORU

RAPORUN KONUSU

Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun 2006 - 2007 ve 2008 Yılları

Faaliyet ve İşlemlerinin Denetlenmesi

İşbu Raporun; araştırma, inceleme ve denetleme kapsamında yer alan kurum ve kuruluşlara dair hizmete özel nitelikli tespit, değerlendirme ve öneriler içermesi nedeniyle sadece Sonuç Bölümüne yer verilmiştir.

Tarihi : 17 / 02 / 2010

Sayısı : 2010 / 2

Eki : 35

HİZMETE ÖZEL

İÇİNDEKİLER

| | |
|---|-------------|
| İÇİNDEKİLER..... | I |
| TABLO LİSTESİ..... | IV |
| ŞEKİL LİSTESİ..... | VIII |
| KISALTMALAR..... | IX |
| GİRİŞ..... | 1 |
| DENETLEMeye İLİŞKİN BİLGİLER..... | 1 |
| I- RAPORUN KONUSU VE DAYANAĞI..... | 1 |
| II- DENETLEMENİN KAPSAM VE YÖNTEMİ..... | 1 |
| BİRİNCİ BÖLÜM..... | 2 |
| DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE RADYO VE TELEVİZYON UYGULAMALARI..... | 2 |
| I. DÜNYADA RADYO VE TELEVİZYON YAYINCILIK SEKTÖRÜ..... | 4 |
| II. DÜNYADA RADYO VE TELEVİZYON SEKTÖRÜNÜ DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURULUŞLAR..... | 12 |
| A. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ..... | 12 |
| B. İNGİLTERE..... | 14 |
| C. FRANSA..... | 18 |
| D. DİĞER ÜLKELER İLE ÜLKEMİZİN KARŞILAŞTIRILMASI..... | 21 |
| III. DÜNYADA YAYIN İLKELERİ VE MÜEYYİDE UYGULAMALARI..... | 27 |
| A- ULUSLARARASI DÜZENLEMELER..... | 28 |
| B- BAZI ÜLKELERDE YAYIN İLKELERİ VE YAPTIRIM UYGULAMALARI..... | 34 |
| IV. TÜRKİYE'DE RADYO VE TELEVİZYON YAYINCILIK SEKTÖRÜ..... | 49 |
| A. KAMU YAYINCILIĞI DÖNEMİ..... | 49 |
| B. ÖZEL YAYINCILIK (TİCARİ YAYINCILIK) DÖNEMİ..... | 51 |
| C. TÜRKİYE'DEKİ YAYINCI KURULUŞLARIN MEVCUT DURUMU..... | 53 |
| İKİNCİ BÖLÜM..... | 55 |
| RADYO VE TELEVİZYON ÜST KURULU..... | 55 |
| I. RADYO VE TELEVİZYON ÜST KURULU HAKKINDA GENEL BİLGİLER..... | 58 |

| Devlet Denetleme Kurulu | HİZMETE ÖZEL Denetleme Raporu | II |
|---|----------------------------------|------------|
| A. RTÜK'ÜN OLUŞUMU | | 58 |
| B. RTÜK'ÜN ÇALIŞMA USUL VE ESASLARI | | 67 |
| C. RTÜK'ÜN BAĞIMSIZLIĞI | | 68 |
| D. RTÜK'ÜN ÖZERKLİĞİ | | 75 |
| E. RTÜK'ÜN DÜZENLEME VE DENETLEME İŞLEVİ | | 79 |
| F. RTÜK'ÜN DENETİMİ | | 81 |
| G. RTÜK'ÜN TEŞKİLAT YAPISI | | 85 |
| H. RTÜK'ÜN GÖREV VE YETKİLERİ | | 88 |
| I. RTÜK'ÜN PERSONEL DURUMU | | 95 |
| İ. RTÜK'ÜN MALİ YAPISI | | 111 |
| II. RADYO VE TELEVİZYON ÜST KURULUNUN FAALİYETLERİ | | 115 |
| A. RADYO TELEVİZYON ÜST KURULU KARARLARI | | 116 |
| B. İZİN VE TAHSİS İŞLEMLERİ | | 118 |
| C. İZLEME VE DEĞERLENDİRME FAALİYETLERİ | | 142 |
| D. KAMUOYU ARAŞTIRMALARI VE ÖLÇME FAALİYETLERİ | | 152 |
| E. ARAŞTIRMA GELİŞTİRME FAALİYETLERİ | | 167 |
| F. ULUSLARARASI ALANDA YÜRÜTÜLEN FAALİYETLER | | 172 |
| G. DİĞER BİRİMLERİN FAALİYETLERİ | | 180 |
| ÜÇÜNCÜ BÖLÜM | | 205 |
| İZLEYİCİ ÖLÇÜMLERİ (REYTING) | | 205 |
| I. DÜNYADA İZLEYİCİ ÖLÇÜMLERİ | | 207 |
| II. TÜRKİYE'DE İZLEYİCİ ÖLÇÜMLERİ | | 213 |
| A. TELEVİZYONLARIN İZLEYİCİ ÖLÇÜM SİSTEMİ VE TİAK | | 214 |
| B. TÜRKİYE'DE TELEVİZYONLARIN İZLEYİCİ ÖLÇÜM MEKANİZMASI | | 221 |
| C. REKABET KURULU KARARI VE DİĞER HUSUSLAR | | 232 |
| III. RTÜK'ÜN İZLEYİCİ ÖLÇÜMLERİNDEKİ ROLÜ | | 241 |
| A. RTÜK'ÜN İZLEYİCİ ÖLÇÜMLERİ KONUSUNDAKİ POZİSYONUNUN TARİHÇESİ | | 241 |
| B. RTÜK'ÜN İZLEYİCİ ÖLÇÜMÜ YAPMASINI GEREKTİREN NEDENLER | | 248 |
| DÖRDÜNCÜ BÖLÜM | | 253 |
| DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER | | 253 |
| I. MEVZUATA İLİŞKİN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER | | 253 |
| II. DÜZENLEME VE DENETLEME FAALİYETLERİNE İLİŞKİN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER | | 272 |
| III. İZLEYİCİ ÖLÇÜM UYGULAMALARINA İLİŞKİN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER | | 361 |
| IV. ÖRGÜTSEL YETERLİLİKLE İLGİLİ TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER | | 368 |

| | |
|--|------------|
| V. PERSONEL UYGULAMALARINA İLİŞKİN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER..... | 381 |
| VI. MALİ KONULARA İLİŞKİN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER | 416 |
| VII. DİĞER KONULARA İLİŞKİN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER..... | 486 |
| VIII. BİRİMLERİN PERFORMANSI İLE İLGİLİ DEĞERLENDİRMELER..... | 495 |
| SONUÇ | 501 |
| KAYNAKÇA | 514 |
| EKLER..... | 519 |

SONUÇ

Cumhurbaşkanlığı Yüce Katının talimatlarına istinaden Devlet Denetleme Kurulunun 05.02.2009 tarih ve 397 sayılı Kararı uyarınca yürütülen işbu denetleme çalışması kapsamında; Dünyada ve Türkiye’de radyo ve televizyon uygulamaları araştırılmış, Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun faaliyet ve işlemleri denetime tabi tutulmuş ve yapılan tespit, değerlendirme ve önerilere Raporun ilgili bölümlerinde ayrıntılı olarak yer verilmiştir.

Raporun Birinci Bölümünde; Dünyada ve Türkiye’de yayıncılık sektörünün tarihi gelişiminden bahsedilmiş ardından da RTÜK’ün yurtdışı muadillerinden özellikle öne çıkan FCC (ABD), OFCOM (Birleşik Krallık) ve CSA (Fransa) örnekleri incelenmiş ve söz konusu üç kuruluş ile RTÜK karşılaştırılmıştır. Bu bölümde, RTÜK’ün üyesi olduğu EPRA’nın (Avrupa Düzenleyici Otoriteler Birliği) yaptırdığı karşılaştırmalar ile RTÜK’ün kendi yaptığı karşılaştırmalara da yer verilmiştir. Birinci bölümde son olarak, Dünyada yayın ilkeleri ve müeyyide uygulamaları Avrupa Sınırsız Televizyon Direktifi ve Avrupa Sınır Ötesi Televizyon Sözleşmesi kapsamında ele alındıktan sonra İngiltere, Almanya, Polonya, Fransa, ABD ve İsveç’in yayın ilkeleri ve yaptırım uygulamalarından bahsedilmiştir.

Raporun İkinci Bölümünde; RTÜK, bütün yönleriyle (statüsü, görevleri ve idari ve mali yapısı gibi) ele alınmıştır. Bu bağlamda RTÜK’ün kurulmasına neden olan gelişmelere yer verilirken en çok tartışılan ve zaman zaman değişikliğe uğrayan Üst Kurul üyelerinin seçim sistemi ile üyelerin niteliklerine ve görev sürelerine yer verilmiş, Üst Kurulun çalışma usulü ile üyelere yönelik yasaklar incelenmiştir. Daha sonra, bağımsızlık kapsamında düzenleyici ve denetleyici kurum olarak RTÜK’ün Türk idari yapısı içindeki yeri ele alınmış, Türkiye’deki düzenleyici ve denetleyici kuruluşların birbirlerine ve Avrupa’daki emsallerine karşı özerkliği kıyaslanmış, düzenleme ve denetleme işlevleri irdelenmiş ve RTÜK üzerinde bulunan denetim türlerine değinilmiştir. Bu bölümde, RTÜK’ün mevcut teşkilat yapısı verildikten sonra ağırlıklı olarak 3984 sayılı Kanun’un 8. maddesinde toplanmakla birlikte Kanun’un geneline serpiştirilen Üst Kurulun görev ve yetkileri belirli bir sistematik içerisinde derlenmiştir.

Bu bölümde ayrıca Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Kararları ile Üst Kurul bünyesinde yer alan;

- Hukuk Müşavirliği,
- Teftiş Kurulu Başkanlığı,
- İzin ve Tahsisler Dairesi Başkanlığı,
- İzleme ve Değerlendirme Dairesi Başkanlığı,
- Kamuoyu, Yayın Araştırmaları ve Ölçme Dairesi Başkanlığı,
- Araştırma ve Geliştirme Dairesi Başkanlığı,
- Uluslararası İlişkiler Dairesi Başkanlığı,
- Eğitim Dairesi Başkanlığı,

- Personel Dairesi Başkanlığı,
- İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı,
- Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği,
- Özel Kalem Müdürlüğü,
- Bölge Müdürlüklerinin görevleri, personel durumu ve faaliyetleri irdelenmiştir.

Raporun Üçüncü Bölümünde; ülkemizde her zaman tartışma yaratmış olan izleyici ölçümleri konusunun değerlendirilmesine yer verilmiştir. Bu bölümde, izleyici ölçümünde kullanılan bazı temel kavramlar incelendikten sonra izleyici ölçümlerinin Dünyadaki tarihçesine yer verilmiştir. Daha sonra ise iyi uygulama örneği olarak Birleşik Krallık modeli (BARB modeli) tanıtılmıştır. Bu teorik kısımların ardından, denetim kapsamında, ülkemizde izleyici ölçümü mekanizmasının taraflarının tamamıyla görüşüldükten sonra elde edilen bilgiler değerlendirilmiştir. Tarafların sisteme yönelik görüşleri, sıkıntıları ve eleştirileri de dikkate alınarak izleyici ölçüm sistemi ile ilgili tartışmaları giderecek önerilerde bulunulmuştur.

Raporun Dördüncü Bölümünde; mevzuata, düzenleyici ve denetleyici faaliyetlere, yayın ilke ve esasları ile yaptırımlara, özel radyo ve televizyonlara, örgütsel yeterliliğe, mali yapıya ilişkin tespitlere yer verildikten sonra birimlerin performansı ile ilgili değerlendirmelerde bulunulmuştur.

Söz konusu Bölümde, özellikle müeyyide uygulamasında “program” ve “ilke” kavramlarından hareket edilmesinin ve ilkelerin birbirine benzemesinin tekrarı zorlaştırdığı, ihlal konusu fiilin ağırlığının çoğunlukla ihmal edildiği, basamaklı müeyyide sisteminde alt ceza olarak öngörülen program durdurma müeyyidesinin üst müeyyide olarak öngörülen para cezasından daha ağır sonuçlar doğurabildiği, müeyyide uygulama sürecinin RTÜK’deki işleyişi ve müeyyide uygulamalarına karşı davalar açılmasından dolayı uzun sürdüğü, basamaklı müeyyide sisteminde en üst müeyyide olarak öngörülen yayın izninin geçici olarak durdurulmasından sonra ihlal konusu fiilin devamı halinde hangi müeyyidenin uygulanacağını açık olmadığı, yayıncı kuruluşların program ismi değiştirerek veya programları başka televizyon kanallarına transfer ederek basamaklı müeyyide sisteminde alt müeyyidelerin uygulanmasını sağlamaya çalıştıkları, aynı fiile duruma göre kısa veya uzun program durdurma müeyyidesi uygulanabildiği, reklam ve haber programlarında tekrârün işleminin ve en üst müeyyide uygulamasının kısa sürede gerçekleşebileceği üzerinde durulmuş; müeyyide sisteminin AB ve uluslararası uygulamalar ve mevcut uygulamadaki eksiklik ve aksaklıklar dikkate alınarak yeniden düzenlenmesi, müeyyide uygulanmasında para cezalarına ağırlık verilmesi ve lisans iptalinin ancak çok istisnai ve ağır ihlallerde uygulanması önerileri getirilmiştir.

Bilindiği üzere, düşünce, ifade ve haber alma özgürlüğü ile medyanın özgürlüğü demokratik toplumların işleminde çok önemli bir yere sahiptir ve özellikle ifade ve haber alma

özgürlüğünün tesisinde radyo ve televizyonlar önemli fonksiyonlar icra etmektedirler. Toplumsal iletişiminin temel ögesi olan radyo ve televizyonlar; toplumu hem eğlendirmek ve bilgilendirmekte hem de eğitmektedir. Bir diğer ifadeyle, diğer kitle iletişim araçları gibi radyo ve televizyonların da toplumun ihtiyaçları doğrultusunda bilgilendirme, eğlendirme ve eğitime olmak üzere üç temel işlevi bulunmaktadır. Bu açıdan ele alındığında, radyo ve televizyon yayınlarının da toplumun gereksinimleri doğrultusunda olması gerekliliği vardır. Doğal olarak, bir kamu hizmeti niteliği taşıyan ve çağımızın çok önemli iki kitle iletişim aracı olan radyo ve televizyon yayınlarının en geniş özgürlükler sağlanarak kanunlarla belirlenmiş ilkeler çerçevesinde düzenlenmesi ve denetlenmesi gerekmektedir.

Ülkemizdeki radyo ve televizyon yayıncılığının tarihi seyrine bakıldığında; radyo yayıncılığının 1927 yılında, televizyon yayıncılığının ise 1968 yılında başladığı görülmektedir. 1990 yılı ortalarından itibaren Türkiye'deki özel radyo ve televizyon kuruluşlarının kanuni dayanaktan yoksun olarak yayına başlamaları ve sayılarının hızla artması neticesinde, bir taraftan bu yayınların engellenmesinde zorluklarla karşılaşmış, diğer taraftan özel yayın kuruluşlarına yönelik yoğun kamuoyu talebi ve yurtdışı yayınların uydu kanalı ile zaten izlenebiliyor olması nedeniyle bunları engellemek yerine düzenlemek gerektiği ifade edilmiştir. Ayrıca, söz konusu düzenleme boşluğu; ülkenin frekans spektrumunda yol açtığı teknik karmaşa nedeniyle, gerek sivil havacılık haberleşme sistemini, gerekse Devletin diğer haberleşme sistemlerini olumsuz olarak etkilemiş ve ivedi çözümler üretilmesi ihtiyacını ortaya çıkarmıştır.

Kamuoyunun yoğun baskısı üzerine, 08.07.1993 tarih ve 3913 sayılı Kanun ile Anayasa'nın 133. maddesinde değişiklik yapılarak, yayıncılık alanındaki Devlet tekeline son verilmiştir. Bu gelişmenin ardından, özel radyo ve televizyon kuruluşlarının sayısı çoğalmış, bunlar 1994 yılına kadar yayın içeriği açısından sistemli bir denetime tabi olmadan yayınlarını sürdürmüşlerdir. Bir diğer ifadeyle yaklaşık dört yıl özel radyo ve televizyon kuruluşlarının yayınları denetimsiz kalmıştır.

Bu gelişmelere bağlı olarak, 13.04.1994 tarih ve 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun yürürlüğe konulmuştur. 3984 sayılı RTÜK Kanunu temelde, radyo ve televizyon yayınlarını düzenlemek, frekans tahsisi yaparak frekans kirliliğini ve yayın karmaşasını gidermek amacıyla yürürlüğe girmiştir. Bu doğrultuda yayın yapan kuruluşların faaliyetlerini teknik ve içerik itibarıyla düzenleme ve denetleme görevini yürütmek üzere Radyo ve Televizyon Üst Kurulu oluşturulmuştur. Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun; ön koşulları yerine getirmiş kuruluşlara yayın izni ve lisansı vermek, ulusal, bölgesel ve yerel planlamalarda kanal ve frekans bantları tahsis etmek, verici tesisleri kurma ve işletme izni vermek, yayınları izleme sistemleri kurarak yayınların 3984 sayılı Kanun'da belirtilen esaslara ve bu alanda Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası anlaşmalara uygunluğunu denetlemek, Kanuna aykırı yayın yapan kuruluşlara müeyyide uygulanmasına karar vermek, yayınlarla ilgili

kamuoyu araştırmaları yapmak, kamuoyu eğilimlerini değerlendirmek gibi görevleri bulunmaktadır.

RTÜK kuruluşunu müteakip frekans planlarını hazırlamış ve yayıncıların başvurularını toplamıştır. Yerel, ulusal ve bölgesel düzeyde 1187 radyo ve 262 televizyon kuruluşu başvuruda bulunmuştur. Ancak bu müracaatçı kuruluşlardan karasal ortamda yayınlarına devam edenlerin hiçbirisinin lisanslanması yapılamamıştır. Düzenlemek ve denetlemek şeklinde özetlenebilecek iki temel görevi bulunan Üst Kurul, yayıncı kuruluşlara frekans tahsisi ve yayın izni verilmesine ilişkin olan sektörün düzenlemesi asli görevini tam anlamıyla yerine getiremediğinden, diğer temel görevi olan denetleme de sağlıklı ve etkin bir şekilde yapılamamıştır.

Frekans ihalelerinin řu ana kadar yapılamamış olmasının esas itibarıyla iki nedeni bulunmaktadır. Birincisi, yayıncı kuruluşlarının ek mali yüke maruz kalmamak amacıyla söz konusu ihalenin yapılmasında isteksiz davranmalarıdır. İkinci neden ise, sıralama ihalelerine başladıktan sonra müracaatçılardan “ulusal güvenlik belgesi” istenmesi nedeniyle sürecin sekteye uğratılması, müteakiben frekans planlama yetkisinin mevzuatla el değiştirmesi ve bu süreçte ortaya çıkan baskı gruplarına karşı kurumsal kararlılık gösterilememesidir. Böylece, 3984 sayılı Kanun’un Üst Kurula verdiği en önemli görev diye nitelendirilebilecek olan frekans tahsislerinin dağıtımı, aradan geçen 15 yıla karşı gerçekleştirilememiş ve bu husus da RTÜK’e dönük eleştirilerin merkezini oluşturmuştur.

Bu nedenle, gerek yapılanma biçimi ve mevzuatındaki belirsizlikler gerekse uygulamaları itibarıyla RTÜK çeşitli ağır eleştirilerle karşı karşıya kalmıştır. RTÜK’ün oluşum biçimi ve uygulamaları, zaman içerisinde söz konusu Üst Kurulun; sadece mevcut yayınları izleyen, denetleyen ve ceza veren bir organa dönüşmesine yol açmıştır. Ayrıca, Üst Kurul üyelerinin parlamentoda iktidar ve muhalefet partilerine paylaştırılan kontenjanlara göre seçilmesi ve seçilen üyelerin nitelikleri ve davranışları da RTÜK’ü asli görevleri ile ilgili tartışmalardan ziyade siyasi tartışmaların hedefi haline getirmiştir. Böylece, özerk bir yapı olarak tasarlanan RTÜK, kamuoyunda en fazla tartışılan kamusal yapılardan biri haline gelmiştir.

Yapılan denetleme çalışması sonucunda, raporun ilgili bölümlerinde de ayrıntılarıyla açıklandığı üzere;

- Denetim kapsamında bulunan 2006, 2007 ve 2008 yıllarında Üst Kurulun iyi yönetim uygulamaları ortaya koyamadığı ve kurum kaynaklarının etkin ve verimli şekilde kullanımı konusunda gerekli dikkat ve özenin gösterilmediği,

- Karasal ortamdan yapılan yayınları düzenleyecek olan kanal ve frekans bantları planlamasının tamamlanmadığı, ihaleler yapılamadığından yayın lisansları ve yayın izinlerinin verilemediği ve bu nedenle karasal ortamdaki kanal ve frekansların 15 yıldır lisans ve izin bedeli ödenmeksizin kullandırıldığı,

• 1995 yılında müracaat etmiş olmak koşulu ile yayıncı kuruluşların yayın lisansı tipini değiştirmeye, yayın alanını genişletmeye ve yayına başlamayan veya yayınına ara verenlerin yeniden yayına başlamalarına imkân sağlayan Yönetmeliğin Danıştay tarafından iptal edilmesine rağmen mahkeme kararlarının yerine getirilmediği,

• İzinsiz yayın yapan kuruluşlarla mücadelede yetersiz kalındığı,

• Uydu lisanslarının verilmesi ile ilgili işlemlerde yeterli ve etkin davranış gösterilmediği,

• Yayıncı kuruluşların hisse ve ortaklık yapılarına ilişkin Kanun ile getirilen kısıtlara aykırılığı bulunanlara yönelik işlem yapılmadığı,

• Yeni teknolojilerle (Sayısal yayıncılık, IPTV, mobil TV gibi) yapılacak yayınlar ve tematik kanallarla ilgili usul ve esasların Üst Kurulca belirlenmediği,

• Yayınların etkin ve yaygın bir şekilde izlenmediği, tespit edilen yayın ihlalleriyle ilgili yaptırımların uygulanmadığı veya mevzuata aykırı yorumlarla müeyyide sisteminin etkisiz hale getirildiği,

• Yayınlarda yer verilmesi zorunluluğu bulunan başta trafik ve çevre olmak üzere eğitim programlarının yayımlanıp yayımlanmadığının yeterince denetlenmediği,

• Reklam ilkelerinin ihlal edilmesine karşı, mevzuata aykırı olarak müsamahalı davranıldığı ve yeterince müeyyide uygulanmadığı,

• Alo RTÜK telefon hattına gelen şikâyetlerin, yayınları izleme görevinin yerine getirilmesinde yeterince kullanılmadığı,

• Üst Kurulca yapılan atamalarda; Üst Kurulun görev alanı ve ihtiyacı ile atanan unvanın gerektirdiği niteliklere sahip olup olunmadığına bakılmaksızın tasarruflarda bulunulduğu,

• Üst Kurulun organizasyon yapısının işlevsel olmadığı, kurul ile kurum ayırımına gidilmediğinden Üst Kurulun asli konulardan daha ziyade gündelik konularla meşgul olduğu,

• Taşıt ve konut tahsisi gibi uygulamalarda tasarrufa riayet edilmediği, 2006 yılı ve sonrasında harcırah ödemelerinde ve temsil ağırlama harcamalarında önemli artışlar meydana geldiği, Kurum kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmadığı, harcamalarda savurganlıklar yapıldığı ve mevzuata aykırı harcamalar bulunduğu,

• Yayıncı kuruluşların RTÜK'e aktarmak zorunda oldukları reklam gelirleri paylarını doğru bir şekilde aktarıp aktarmadığının denetiminin yapılmadığı ve yayıncı kuruluşlarca ödenen eğitime katkı paylarının RTÜK'çe ilgili vergi dairesine eksik aktarıldığı

gibi önemli hata ve eksikliklere işaret eden uygulamaların varlığı tespit edilmiştir.

Özetle, yukarıda zikredilen uygulamalar ve tespitler; RTÜK'ün asli görevlerini yerine getirme hususunda kurulduğu günden bu yana başarılı sonuçlar ortaya koyamadığını açıkça göstermektedir. Özerklik uygulaması ile yaratılan çalışma ortamı yeterince değerlendirilememiştir. Düzenlenmesi ve denetlenmesi öngürülen sektörün ve

siyasi tartışmaların etkisi altında kalınmıştır. Bu nedenle, özerkliğin gerektirdiği bağımsız ve tarafsız davranışlar/uygulamalar ortaya konulmadığı gibi zaman içerisinde oluşan hatalı özerklik algılaması ile kurum imkânlarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde kullanılmamasına yol açıldığı ve hesap verilebilirlikten uzak bir çalışma kültürünün Üst Kurula hakim olduğu sonucuna varılmıştır.

Bu nedenle, kamu yararının gerektirdiği bir biçimde ve sektör beklenti ve ihtiyaçları doğrultusunda radyo ve televizyon yayıncılığı sektörünün etkin bir şekilde düzenlenebilmesi ve denetlenebilmesi amacıyla Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun yapısal sorunlarının ve Üst Kurul uygulamalarında ortaya çıkan sorun ve eksikliklerin giderilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda, Raporun Dördüncü Bölümünde yapılan değerlendirmeler muvacehesinde;

1- Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun sağlıklı ve etkin bir yapıya kavuşturulması amacıyla teşkilat yapısı, görev ve yetkileri, insan kaynakları ve mali uygulama ve işlemleri ile ilgili olarak;

- Üst Kurul ile Kurumun işlevsel olarak yeniden tanımlanması ve Kurumun, Üst Kurulun ve Üst Kurul Başkanının görev ve yetkilerinin ayrı ayrı sayılması,
- Üst Kurul teşkilat yapısının yeniden ele alınması ve Kuruma bütçe kanunlarıyla tahsis edilen kadro sayısının norm kadro tespiti ve tanımları yapılarak yeniden belirlenmesi,
- Üst Kurul üyelerinin seçim sisteminin yeniden gözden geçirilmesi,
- Televizyon ve radyo yayınlarında sayısal teknolojiye geçişin hızlandırılması, radyo ve televizyon frekans planlarının bir an önce yapılarak yürürlüğe konulması,
- Karasal ortamdan yayın yapacak kuruluşlara ilişkin seçme önceliği sıralama ihale sürecinin başlatılması,
- Gerek Anayasa'da Devletin görevleri arasında belirtilen basın ve haber alma özgürlüğünü sağlama ile tekelleşmeyi önleme görevi kapsamında gerekse uluslararası sözleşmeler çerçevesinde radyo ve televizyon sektöründe yoğunlaşmayı engelleyecek ve çoğulculuğu sağlayacak düzenlemeler yapılması,
- Tüzel ortakları arasında Kanun'a aykırı iştiğal konuları bulunan yayıncı kuruluşlar hakkında Kanun'da öngörülen süreçlerin başlatılması,
- İştiğal konuları ile sınırlamaların ve yabancı sermaye payının % 25'i geçemeyeceğine dair sınırlamaların sektörün beklenti ve ihtiyaçları da dikkate alınarak yeniden belirlenmesi,
- Yurt içinden yayın yapacak kamu ve özel radyo-televizyon kuruluşlarının yayın izni ve lisans talebinde bulunabilmek için yerine getirmeleri gerekli ön şartları ve standartları belirlemeye yönelik düzenlemelerde, Avrupa Sınır Ötesi Televizyon Sözleşmesi İlkelerine aykırı olan hususların ortadan kaldırılması,

- Yeni teknolojilerle (internet ve cep telefonu gibi) yapılan yayınlara ilişkin usul ve esasların bir yönetmelik ile tespit edilmesi,
- Yayın ilkelerinin açık bir şekilde ve tereddütlere meydan vermeyecek tarzda AB ve diğer uluslararası düzenlemeler de dikkate alınarak yeniden düzenlenmesi,
- Yayın ilkelerinin ihlali halinde uygulanacak müeyyidelerin, AB ve uluslararası uygulamalar ve mevcut uygulamadaki eksiklik ve aksaklıklar dikkate alınarak yeniden düzenlenmesi, bu çerçevede verilecek cezalarda para cezasına ağırlık verilmesi, lisans iptalinin istisnai ve ağır ihlallerde uygulanması,
- Muhtelif kanunlarda ve RTÜK Kanunu'nda yayımlanması zorunluluğu getirilen eğitim ve kültür programlarının -mevzuat dağınıklığı da giderilmek suretiyle- bütün yönleriyle yeniden ele alınması, uygulanabilir makul sürelerle ve şartlarla yeniden düzenlenmesi ve denetlenebilir hâle getirilmesi,
- Üst Kurulca uygulanacak müeyyideler arasında boşluk bırakılmaması, Kurulca verilen kararların yayın kuruluşlarınca uygulanmaması halinde daha üst müeyyideler uygulanması yönünde düzenleme yapılması, bu çerçevede örneğin belirli süre eğitici program yayımlama zorunluluğu getirilen bir kuruluşun bu süreye uymaması halinde uyulmayan süreler için ilgili Kanalın ortalama reklam gelirleri üzerinden hesaplanmak üzere caydırıcı bir para cezası öngörülmesi,
- RTÜK'ün, televizyon ve radyo yayınlarının izlenmesi ve Kanunda öngörülen ilkelere aykırı hareketlere müeyyide uygulanması sisteminin değiştirilmesi, yayınların çok sayıda uzmanca sürekli olarak izlenmesi uygulamasından vazgeçilmesi, izleme ve müeyyide uygulamasının izleyici şikâyetlerine bağlı olarak yeniden düzenlenmesi, bu çerçevede telefon ve internet üzerinden alınacak şikâyetlerin değerlendirilmesi ve şikâyetlere bağlı izleme görevinin az sayıda nitelikli personelle yapılması,
- RTÜK Ankara merkezindeki SKAAS kapasitesinin geliştirilerek bütün televizyon ve radyo yayınlarının merkezden izlenebilmesi ve dinlenebilmesi imkânının oluşturulması,
- Üniversitelerin bünyesinde radyo ve/veya televizyon bölümü bulunan iletişim fakültelerinin frekans ve kanal taleplerinin karşılanması ve iletişim fakülteleri tarafından yapılan yayınların denetime tabi olup olmayacağı ile reklam gelirlerinden Üst Kurul ve eğitime katkı payı ödeyip ödemeyecekleri hususuna açıklık getirilmesi,
- Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik, Radyo ve Televizyon Kuruluşlarına Kanal veya Frekans Tahsisi Şartları ve Bunlara İlişkin İhale Usulleri İle Yayın Lisansı ve İzni Yönetmeliği, Radyo ve Televizyon Yayınlarının Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik, Özel Radyo ve Televizyon Kuruluşları İdari ve Mali Şartlar Yönetmeliği hükümlerinin 3984 sayılı Kanuna uygun hâle getirilmesi,

- Gizlilik içermeyen bütün kararlar ile yayıncı kuruluş unvan ve yayın izin tiplerini gösterir listelere RTÜK'ün resmi internet sayfasında yer verilmesi,
- Karasal ortamdaki mevcut yayıncıların kendilerine yayın izni verilen alanlarda yayında olup olmadığının tespit edilmesi ve yayın yapmadıklarının tespit edilmesi hâlinde ise bu kuruluşlara verilen izinlerin iptal edilmesi,
- Karasal ortamda yayın yapan kuruluşlara hiçbir bedel ödemededen geçici olarak tanınan kanal ve frekans kullanım hakkının Kanuna aykırı olarak Yönetmelik hükmü çerçevesinde üçüncü kişilere devredilmesine imkân veren uygulamanın sona erdirilmesi,
- İzinsiz televizyon ve radyo yayını yapanlarla ilgili yaptırımların yeniden düzenlenmesi, bu çerçevede mahkeme sonuçlanıncaya kadar yayınların mülki amirlerce geçici olarak durdurulması ve yayın cihazlarının emanete alınması hususunda Üst Kurula yetki tanınması,
- Uydu veya kablo ortamında yayın lisansı müracaatında bulunan kuruluşların başvurularının gecikmeksizin sonuçlandırılması ve her iki ortamda da izinsiz yayın yapılmasının önüne geçmek için gerekli önlemlerin alınması,
- Radyo ve televizyon yayınlarında içeriği sağlayan yayıncıya tek bir yayın lisansı verilmesine ve lisans alan kuruluşun yayınlarını yer bulduğu iletim ortamlarından ilgili ortam işletmecisi ile anlaşarak iletmesine imkân sağlayacak hukuki yapı oluşturulması,
- Özel Radyo ve Televizyon Kuruluşları İdari ve Mali Şartlar Yönetmeliği'nde hangi şartların yerine getirilmemesi halinde yayın izninin iptal edileceği, hangi durumlarda ise geçici yayın durdurma kararı alınabileceği ve eksikliklerin giderilmesi hâlinde yaptırımın hangi yöntemle ortadan kaldırılacağına açık olarak düzenlenmesi,
- İzinsiz ve kaçak yayınlarla ilgili olarak hazırlanan suç duyurusu başvurularının eksiksiz ve tüm maddi deliller sunularak ve teknik terimlerin tanımlarına yer verilerek yapılması, özellikle izinsiz yayınlarla ilgili suç duyurusu dosyaları tekemmül ettirildikten ve suçun unsurlarının oluştuğunu gösterir bütün bilgi ve belgeler tamamlandıktan sonra gecikmeksizin suç duyurularında bulunulması,
- Kanal ve frekans tahsisi yapılmıncaya kadar 1995 yılında müracaat etmesine rağmen hiç yayına başlamayan veya yayınına kendi isteğiyle ara veren kuruluşların yayıncı kütüğünden çıkarılması ve yayınına ara veren kuruluşların yayına geçirilmelerine izin verilmemesi,
- Radyo ve televizyonların reklam gelirlerinin, aracı kurumların hesaplarıyla birlikte her yıl rutin olarak denetlenmesi görevinin RTÜK'ün talebine bağlı olmaksızın doğrudan Maliye Bakanlığına verilmesi;
- Kurul toplantılarının Ankara'da ve Kurum merkezinde yapılacağına ilişkin Kanuna hüküm konulması, Üst Kurul toplantılarında alınan kararların üyeler tarafından gecikmeksizin imzalanması ve Üst Kurul üyelerinin imzasından çıkmayan kararların işleme konulmaması,

• Üst Kurul uzmanlarının, uzmanlık alanları, nitelikleri, öğrenim dalları ve düzeyleri, seçilme usulleri, tabi olacakları sınavlar, yeterliliklerinin belirlenmesi ve atamanın nasıl yapılacağını içeren atama usullerinin kanunla düzenlenmesi,

• RTÜK'ün yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi ve bu personelin Kamu Personeli Seçme Sınavını başaranlar arasından karşılanması ve hizmet alımı yoluyla asli ve sürekli hizmetlerin yürütülmemesi,

• RTÜK personelinin ücret, mali ve sosyal hakları ile disiplin ve sicil uygulamalarının başka kanunlara atıf yapılması yerine doğrudan 3984 sayılı Kanun'da düzenlenmesi ve söz konusu Kanun'da düzenlenemeyen hususlarda 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na atıf yapılması,

• 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu'nun ve ilgili diğer mevzuatın tavizsiz olarak uygulanması,

• RTÜK'ün yurt içi ve yurt dışı geçici görev ödeneklerinin yılı bütçe kanunlarıyla kısıtlanması,

• 631 sayılı KHK'nin 14/B maddesinin değiştirilerek kurumları temsile yetkili makamların ve unvanların yetkili organlarca belirlenmesi hükmünün, teşkilat kanunları ile belirleneceği veya kanunlarında hüküm bulunmayan kurumlar için Bakanlar Kurulu'nca bir cetvel dahilinde kurumlar itibarıyla tespit edileceği şeklinde değiştirilmesi,

• Kamu Konutları Yönetmeliğinin 4. maddesinin (h) bendine "Ancak bu şekilde yurt içinde kiralanacak konutlara ödenecek kira bedeli de konutun tahsis edileceği personelin net maaşının % 25'ini geçemez." hükmünün eklenmesi, Üst Kurul Başkan ve üyelerine tahsis edilecek konutların da bu çerçevede kiralanması,

• Yemek servisinin bedeli ile ilgili hatalı uygulamaların giderilmesi ve ücretsiz verilen yemek bedellerinin tahsil edilmesi,

• Damga Vergisi Kanunu'nun ve diğer vergi kanunlarının "Resmî Daire" tanımını içerisine "Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların" da dahil edilmesi ve Maliye Bakanlığınca Damga Vergisi Kanunu uygulaması hususunda düzenleyici ve denetleyici kurumların bilgilendirilmesi ve uyarılması,

• Memuriyet mahalli dışına görevlendirmelerde bütçe kanunları ile verilebilecek konaklama bedellerini aşacak şekilde konaklama bedeli ödemeyi gerektirecek organizasyon hizmetleri alımı yapılmaması,

• Sayısal özellikli telefon santralinin kurularak gereğinden çok fazla olan sabit telefon hatlarının iptal edilmesi,

• Üst Kurulun tüm taşınmaz mallarının ihtiyaç durumunun gözden geçirilmesi, İstanbul Kanlıca'daki iki dairenin ve İzmir Karşıyaka'daki iki villanın ivedilikle satılması ve diğerlerinden

gerek duyulmayanların ihtiyacı bulunan diğer kamu kurumlarına devredilmesi veya satışının yapılması,

2- İzleyici ölçüm uygulamalarına ilişkin olarak;

Raporun Üçüncü Bölümünde belirtildiği üzere, izleyici ölçümlerinin yapılması ile ilgili esas sorumluluk Radyo ve Televizyon Üst Kuruluna ait olup, ayrıca reklamlarla ilgili düzenlemeler de söz konusu görevin RTÜK tarafından yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Ancak, RTÜK tarafından herhangi bir şekilde izleyici ölçümü yapılmamış ve reklam piyasası ve izleyici ölçüm sistemi kendi haline bırakılmıştır. İzleyici ölçüm oranlarını da dikkate alan düzenleme, uygulama ve denetleme faaliyetleri gerçekleştirilmemiş ve söz konusu ölçüm sonuçlarına bağlı olarak radyo ve televizyon yayıncılığında tekelleşme konusu üzerinde durulmamıştır. Bu çerçevede;

- Televizyon ve radyo sektörü ile buna bağlı reklam piyasasında tekelleşmenin önlenerek tam rekabetin sağlanması ve bu suretle basın, haberleşme ve haber alma özgürlüğünün tam olarak sağlanması ve Anayasa Mahkemesi Kararının gereklerinin yerine getirilmesi,

- Güvenilir ve tek bir ölçümleme yapılması suretiyle yerel ve ulusal radyo ve televizyonların, reklam gelirlerinden tam rekabet piyasasına uygun olarak pay alabilmesi,

- Mevcut durumda birbirinden farklı ölçümleme yapılması suretiyle piyasayı bozan davranışların önüne geçilmesi ve reklam piyasasının Anayasanın 167. maddesinin öngördüğü şekilde sağlıklı ve düzenli bir şekilde işleminin sağlanması,

amacıyla izleyici ölçüm sisteminin RTÜK ve sektör paydaşlarının talep ve ihtiyaçlarını karşılayacak nitelikte sağlıklı ve güvenilir bir yapıya kavuşturulması gerektiği düşünülmektedir.

Bu bağlamda geliştirilen önerilere Raporun IV. bölümünde ayrıntılı olarak yer verilmiş olup, özetle; izleyici ölçüm sisteminin tüm paydaşların yer alacağı bir yapılanma ile RTÜK bünyesinde yapılması veya RTÜK'ün koordinasyon ve denetimi altında kanunla kurulmuş bağımsız bir organ tarafından yapılması hususunda bir tercihte bulunulması gerektiği değerlendirilmektedir.

Öte yandan, önerilen her iki alternatif için de geçerli olmak üzere;

• 3984 sayılı Kanunda değişiklik yapılarak, radyo ve televizyon yayınlarında tekelleşmeyi önleyici nitelikte Anayasa Mahkemesi Kararında yer verilen gerekçeler dikkate alınarak düzenlemeler yapılması,

• İzleyici ölçüm sisteminin oluşumu, finansmanı, yararlanma koşulları ile sistemin işleyişinin her iki alternatifte de yasal alt yapısının oluşturulması ve bu amaçla gerekli yasal düzenlemenin 3984 sayılı Kanun'da yapılması,

• İzleyici ölçüm sisteminde temsil hakkı verilecek paydaşların kanun ile belirlenmesi suretiyle temsil sorunlarının çözülmesi,

• Önerilen yeni yapı dışında kurum ve kuruluşların farklı ölçümler yapmasının yasaklanması ve kamu ve özel yayın kuruluşları arasındaki reklam gelirleri ile ilgili uygulama farklılıklarının kaldırılması,

• Yapılacak bir çalışma ile Türkiye'deki Sosyo Ekonomik Statü (SES) gruplarının uluslararası standartlara ve ülkemiz şartlarına göre tanımlanması ve yapılacak bir araştırma ile bu tanımlara göre SES gruplarının dağılımının tespit edilmesi,

• İzleyici ölçüm sistemini yönetecek birime bağlı olarak teknik denetim biriminin kurulması,

• Veritabanı araştırması, panel yerleştirme ve işletmesi, ölçüm ile raporlama kısımlarının ayrı ayrı şirketlere ihale edilmesi, veritabanı araştırmasının her yıl yenilenmesi ve tüm ülkeyi kapsamı,

• Tüm ulusal ve mahalli kanalların yayınlarının ölçülmesi,

• İzleyici ölçüm panellerinin tüm ülkeyi kapsayacak sayıda oluşturulması,

3- Yapılan denetleme sonucunda mevzuata aykırı olduğu belirlenen iş ve işlemlerle ilgili olarak;

• 2003 ila 2009 yılları arasında radyo ve televizyonların reklam gelirlerinin denetlenmesinin talep edilmemesi nedeniyle oluşan sorumluluğun ve sorumluların tespiti amacıyla inceleme yapılması,

• 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu uyarınca mal bildirimleri ile yükümlülüklerin yerine getirilmemesi ile ilgili sorumluluğun ve sorumluların tespiti amacıyla inceleme yapılması,

• Reklam ihlallerinde bulunan yayıncı kuruluşlar hakkında işlem yapılmaması nedeniyle oluşan sorumluluğun ve sorumluların tespiti amacıyla inceleme yapılması,

• Tüzel ortakları arasında Kanun'a aykırı iştiğal konuları bulunan yayıncı kuruluşlar hakkında Kanun'da öngörülen işlem süreçlerinin başlatılmaması nedeniyle oluşan sorumluluğun ve sorumluların tespiti amacıyla inceleme yapılması,

• "Radyo ve Televizyon Kuruluşlarına Kanal veya Frekans Tahsisi Şartları ve Bunlara İlişkin İhale Usulleri İle Yayın Lisansı ve İzni Yönetmeliği"nde 22.01.2003 tarih ve 25001 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yönetmelik ile yapılan değişikliklerin Danıştay tarafından önce yürütmesinin durdurulmasına ve daha sonra iptal edilmesine rağmen bu yargı kararının gereklerini yerine getirmeyerek bir kısım yayıncı kuruluşlara haksız olarak ayrıcalıklar sağlanması nedeniyle oluşan sorumluluğun ve sorumluların tespiti amacıyla inceleme yapılması,

• Uydu ve kablo lisansı almak için müracaat eden kuruluşların lisanslarının geciktirilmesi nedeniyle oluşan sorumluluğun ve sorumluların tespiti amacıyla inceleme yapılması,

- Sermaye artırma ile ilgili yükümlülüklerini yerine getirmeyen yayıncı kuruluşlar arasında farklı uygulamalar yapılması ve Üst Kurulca verilmeyen yetkilerin kullanılması nedeniyle oluşan sorumluluğun ve sorumluların tespiti amacıyla inceleme yapılması,
- Mevzuata aykırı olarak yayına ara veren bazı kuruluşların yeniden yayına geçmelerine izin verilmesi nedeniyle oluşan sorumluluğun ve sorumluların tespiti amacıyla inceleme yapılması,
- Maaş protokolü dışında yapılan protokoller çerçevesinde Bankalardan elde edilen gelirlerin Kurul hesaplarında gösterilmemesi ve bu tutarların mevzuata aykırı bir biçimde harcanması nedeniyle oluşan sorumluluğun ve sorumluların tespiti amacıyla inceleme yapılması,
- Kurum adına kiralanan konutlarla ilgili kira bedellerinin emsallerine göre yüksek olup olmadığı ile kira bedellerine Kurumca ödenmemesi gereken kapıcı, yönetim, elektrik, ısınma ve su gibi başka giderlerin dâhil edilip edilmediğinin incelenmesi,
- Eğitime katkı paylarının süresinde ve tam olarak vergi dairesi hesabına aktarılmamasıyla ilgili olarak Maliye Bakanlığı'nca vergi incelemesi yaptırılması ve olayda ihmali bulunan RTÜK görevlileri hakkında inceleme yapılarak sorumluluklarının tespit edilmesi,
- Muhtelif disiplin uygulamalarında ilgili mevzuata aykırı karar veren ve işlem tesis eden ilgililerin sorumluluklarının tespiti amacıyla inceleme yapılması,
- Raporun Dördüncü Bölümünde ayrıntısı verilen İstanbul iline yönelik geçici görevlendirmelerinin gerçek bir görevlendirme olup olmadığının ve hizmet ihtiyacından kaynaklanıp kaynaklanmadığının ve görev onaylarında yazılı görevlerin yerine getirilip getirilmediğinin incelenmesi,
- Raporun Dördüncü Bölümünde ayrıntısı verilen, hiç gerçekleşmeyen bazı organizasyonları gerçekleştirmiş gibi belge düzenleyerek kamu zararına neden olanlar ve (R3) statüsünde olduğu halde (R2) statüsünde olduğuna ilişkin gerçeğe aykırı belge vererek görevini kötüye kullananlar hakkında inceleme yapılması,
- Taşıt edinme, kiralama, tahsis ve görevlendirme ile ilgili iş ve işlemlerde Taşıt Kanunu, Bütçe Kanunu ve Tasarruf Genelgeleri ile getirilen sınırlamalara uyulmaması nedeniyle oluşan sorumluluğun ve sorumluların tespiti amacıyla inceleme yapılması önerilmiştir.

Yukarıda yer alan tespit ve değerlendirmeler çerçevesinde, hem mevzuat değişikliği ve idari tedbirlerin alınmasını gerektiren hususların değerlendirilmesi hem de ilgili kurum ve kuruluşlarca yapılması gereken inceleme, soruşturma ve diğer idari işlemlerin yapılmasının temini maksadıyla, işbu Raporun 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun'un 6. maddesi uyarınca Başbakanlığa gönderilmesi gerektiği sonuç ve kanaatine varılmıştır.

Saygılarımızla arz ederiz. 17.02.2010

(imza)
Cemal BOYALI
Başkan

(izinli)
Hüseyin SAK
Üye

(imza)
İsmail Hakkı SAYIN
Üye

(imza)
Faik CECELİ
Üye

(imza)
Mehmet İLHAN
Üye

(imza)
Mehmet Ali ÖZKILINÇ
Üye