



# *Bir Vesayet Kurumu: Yüksek Seçim Kurulu*

*Seçim Dönemlerinde Radyo ve Televizyon Yayınları Üzerindeki Gölge<sup>(\*)</sup>*

*Necmettin AYDIN*



## **GİRİŞ**

**T**ürk hukuk ve yönetim sisteminde kuvvetler ayrılığı ilkesi, devlet organları arasında işbölümü ve işbirliği sağlamayı amaçlamaktadır. Anayasa'nın başlangıç bölümünde belirtildiğine göre, yasama, yürütme ve yargı organları arasında üstünlük sıralaması yoktur, üstünlük ancak anayasa ve kanunlardır.

Kuvvetler ayrılığı ile ilgili bu esasların mevzuata ve uygulamaya yansımaları farklı bir şekilde gerçekleşmiş olup yasama ve yürütmenin yargının alanına müdahale etmemesi gerektiği şeklinde sınırlı ve tek tarafı keskin bir kılıç gibi düzenlenip uygulanmıştır.

Yasama ve yürütmenin bazı yetkilerinin yargı organlarına verilmesi suretiyle bu ilkeye aykırı davranılması hususunda ise aynı hassasiyet gösterilmeyerek pek çok yetki devri yapılmış, bunun yetmediği durumlarda da arzu edilen sonucu sağlamak üzere yargı organları tarafından yerindelik denetimi, olmayan yetkilerin üretimi ve kıymeti kendinden menkul emrivaki niteliğinde kararlar alınması şeklinde uygulamalara gidilmiştir.

Bu hususta, vesayetçi kurumlar, seçilmişler tarafından oluşturulan yasama ve yürütme organ ve kurumlarının işlevlerini sınırlama,

kendi arzuladıkları ve/veya kodlandırıldıkları doğrultuda kararlar verme hususunda işbirliği hâlinde ve adeta nöbetleşerek görev icra etmişlerdir. Sırası gelen kurum, vesayet düzeninin devamı için elinden geleni yaparak vesayet sisteminin devamına hizmet etmişlerdir. Bu hususta Anayasa Mahkemesi, Danıştay, Yüksek Öğretim Kurulu (YÖK) ve ÖSYM gibi vesayet kurmakla görevli kuruluşların arşivleri zengin örneklerle doludur.

Nitekim bu karar ve uygulamalar ile kurumların vesayetçi nitelikleri kamuoyunda çokça tartışılmış ve bu kararlara zemin hazırlayan asıl sorumluluğun vesayet kurucu sistemde olduğu ortaya konulmuştur.

Esas olarak 1961 Anayasası ile oluşturulmuş olan ve 1982 Anayasası ile de sürdürülen vesayet kurucu kurumların bu işlevlerinin ve genel olarak da vesayet düzeninin ortadan kaldırılması amacıyla hazırlanan anayasa değişiklikleri, 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan halkoylaması ile kabul edilmiştir. Bu halkoylamasında yapılan anayasa değişiklikleri ile Anayasa Mahkemesi, HSYK gibi o dönemde vesayet odağı olduğu düşünülen ve bu nitelikleri tartışılan bazı kurumların yapısında değişiklik ve düzenlemeler yapılmıştır. Ne var ki bu düzenlemeler yapılırken Yüksek Seçim Kurulu (kısaca YSK) gibi önemli bir kurum ile ilgili herhangi bir değişikliğe gidilmemiştir. Böylece "Yüksek Seçim Kurulunun kararları aleyhine başka bir mercie başvurulamaz." (1982 Anayasası, madde 79/2.f son c.) şeklindeki anayasa hükmü, varlığını sürdürmüştür.

(\*) Bu makalenin kısa özeti niteliğinde bir yazı, 10.07.2011 tarihli *Star* gazetesinin "Açık Görüş" ekinde "Bir Vesayet Kurumu Olarak YSK" başlığı ile yayımlanmıştır.

Nitekim halkoylamasına sunulan anayasa değişikliği hazırlanırken vesayetçi<sup>1</sup> konumu unutulmuş görünen Yüksek Seçim Kurulu, bu konumunu zaman kaybetmeden hatırlatmış ve sahip olduğu yetkilerin ne denli geniş olduğunu bir kez daha ortaya koymuştur.<sup>2</sup>

Anayasa ile bu şekilde kararları aleyhine başka bir merciye başvurulamayacağı dolayısıyla YSK'nın kararlarının kesin olduğu yönünde düzenleme yapılırken, kanun hükümleri ile de radyo ve televizyon yayıncılığı alanında seçim dönemleri için geçerli olmak üzere YSK'ya olağan denilemeyecek başkaca yetkiler bahşedilmiştir.

Bu makale, bir yargı organı olan Yüksek Seçim Kurulunun, yasama organından devralmış olduğu yetkileri ve bu yetkileri de fiilen aşarak sahip olduğu işlevi kullanmak suretiyle yasama ve yürütmenin alanına yaptığı müdahaleleri konu edinmektedir.

Sınırlandırılmış konusu itibariyle bir gazete yazısı<sup>3</sup> haricinde, alanında bir ilk çalışma niteliğinde olan bu makalede seçim dönemleri için radyo ve televizyon yayınlarının izlenmesine ilişkin yetki devrinin niteliği değerlendirilecek

ve YSK'nın verdiği kararlar aleyhine başka bir merciye başvurulamamasının ortaya çıkardığı sorun ve sonuçlar 12 Haziran 2010 tarihinde yapılan halkoylaması döneminde verilen YSK kararları çerçevesinde ele alınacaktır.

## RADYO VE TELEVİZYON YAYINLARI İLE İLGİLİ HUKUKİ REJİM

### 1. YSK'ya Yetki Verilmesi Süreci ve RTÜK

Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), 13.04.1994 tarih ve 3984 sayılı<sup>4</sup> kuruluş kanunu ile radyo ve televizyon yayınlarının düzenlenmesi konusunda yetkili üst kurul olarak kurulmuştur.

Bu kanunla radyo ve televizyonların yayınlarında riayet etmekle yükümlü oldukları ilkeler ve bu ilkelerin ihlalinde RTÜK tarafından uygulanacak yaptırımlar belirlenmiş; kurul kararları, (idari) yargı denetimine tabi tutulmuştur.<sup>5</sup>

Ne var ki 3984 sayılı Kanunla RTÜK'e verilmiş olan yetkilerin seçim dönemleri için geçerli olmadığı hususunda aynı kanunun "Seçimlerde Siyasi Partilerin Yayınları" başlıklı 27. maddesi<sup>6</sup> ile düzenleme yapılarak seçim dönemleri için radyo ve televizyon yayınlarına ilişkin gözetim, denetim ve değerlendirilmesi yetkisi Yüksek Seçim Kuruluna verilmiştir.

Seçim dönemleri bakımından Yüksek Seçim Kurulunun radyo ve televizyon yayınları alanında yetkilendirilmesi, 3984 sayılı kanunun kabulünden kısa bir süre önce çıkarılmış olan 28.12.1993 tarih ve 3959 sayılı<sup>7</sup> Kanun

<sup>1</sup> Osman Can, "YSK kararı anakronizmin muhteşem geçit törenidir", *Star*, Açık Görüş, 20.04.2011; Vahap Coşkun, "Vesayetin Yüksek Seçim Kurulu", *Star*, Açık Görüş, 24.04.2011; Zafer Aydın, "Vesayet Rejiminin Restorasyonu", *Radikal*, 15.05.2011; Hüseyin Murat Işık, "Yeni Anayasa Tartışmaları Işığında Yüksek Seçim Kurulu", *SDE Analiz*, Ed.: Dr. Murat Yılmaz, <http://www.sde.org.tr/userfiles/file/YENI%20ANAYASA%20YSK.pdf>.

<sup>2</sup> YSK, 13.05.2010 tarih ve 317 sayılı kararında; 3376 sayılı Anayasa Değişikliklerinin Halkoyuna Sunulması Hakkında Kanunun 2. maddesinde yer alan 120 günün 60 güne, 6. maddesinde yer alan 40 günün 20 güne indirilmesine ilişkin 03.03.2010 tarih ve 5955 Sayılı Kanunla yapılan değişikliği, seçim kanunlarında yapılan değişiklik niteliğinde saymış ve Anayasanın 67. maddesinin "Seçim kanunlarında yapılan değişiklikler, yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde yapılacak seçimlerde uygulanmaz." şeklindeki son fıkrası doğrultusunda, halkoylamasının 60 gün içerisinde yapılmasına ilişkin düzenlemenin, yapılacak ilk halkoylamasında uygulanmayacağına karar vermiştir. 13.05.2010 tarih ve 27580 Mükerrer sayılı *Resmî Gazete*'de yayımlanan bu karar, eleştirilmiş ise de Anayasa'nın 79. maddesinin ikinci fıkrasının son cümlesi hükümünden dolayı bu karar aleyhine herhangi bir yargı yoluna gidilememiştir.

<sup>3</sup> "RTÜK ve YSK" *Millî Gazete*, 02.06.2007. [www.milligazete.com.tr/haber/RTUK\\_ve\\_YSK/259382](http://www.milligazete.com.tr/haber/RTUK_ve_YSK/259382). Er.T:29/3/2013.

<sup>4</sup> Yayımlandığı *Resmî Gazete*'nin tarih ve sayısı (RG): 20.04.1994 - 21911.

<sup>5</sup> 3984 sayılı Kanun madde 39: "Üst Kurul aleyhine açılacak idari davalarda Ankara mahkemeleri yetkilidir."

<sup>6</sup> "Seçim dönemlerindeki yayınlar, kanunla Yüksek Seçim Kuruluna verilen yetkiler çerçevesinde Yüksek Seçim Kurulu tarafından düzenlenir. Üst Kurul, seçim dönemlerindeki yayınlarını Yüksek Seçim Kurulunun kararları doğrultusunda denetler."

<sup>7</sup> 30.12.1993 tarih ve 21804 sayılı *Resmî Gazete*'de yayımlanmış olan 3959 sayılı Kanunun tam ismi

nun seçim mevzuatına ek hükümler getiren maddeleri ile gerçekleştirilmiştir.

Anılan 3959 sayılı Kanun'un 2'nci<sup>8</sup> maddesi ile 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanuna 55/A numaralı bir madde eklenerek, seçimlerin başlangıç tarihinden oy verme gününün bitimine kadarki dönemler bakımından 2954 sayılı<sup>9</sup> kanunun ilgili hükümlerine göre özel radyo ve televizyonların yayın ilkelerinin belirlenmesinde Yüksek Seçim Kurulunun görevli ve yetkili olduğu kabul edilmiştir.

Aynı kanunun 8 inci<sup>10</sup> maddesinin 298 sayılı Kanuna eklemiş olduğu 149/A numaralı

şöyledir: Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun ile Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunun ve Türkiye Radyo ve Televizyon Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun.

<sup>8</sup> 3959 sayılı Kanun Madde 2: 26.04.1961 tarih ve 298 Sayılı Kanuna 55'inci maddeden sonra gelmek üzere aşağıdaki madde eklenmiştir.

Özel Radyo ve televizyonlarla Yayın

Madde 55/A: Seçimlerin başlangıç tarihinden oy verme gününün bitimine kadar özel radyo ve televizyon kuruluşları yapacakları yayınlarda 2954 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon Kanununun 5, 20, 22, 23'üncü maddeleri ile 31'inci maddesinin ikinci fıkrası hükümlerine tabidir.

Yukarıdaki fıkra hükümlerine göre özel radyo ve televizyonların yayın ilkelerinin belirlenmesinde Yüksek Seçim Kurulu görevli ve yetkilidir.

Yapılacak yayınların yukarıdaki esaslara uygunluğunun gözetim, denetim ve değerlendirilmesinde ülke çapında yayın yapan özel radyo ve televizyonlar için Yüksek Seçim Kurulu; bunun dışında yayın yapan özel radyo ve televizyonlar için yayının yapıldığı yer ilçe seçim kurulları görevli ve yetkilidir.

İlçe seçim kurullarının verdiği kararlara karşı 24 saat içinde il seçim kurullarına itiraz edilebilir, seçim kurulunun kararı kesindir.

Ülke çapında yayın yapan özel radyo ve televizyonların hangileri olduğunu belirlemeye Yüksek Seçim Kurulu yetkilidir. Yüksek Seçim Kurulunun buna ilişkin kararı *Resmî Gazete*'de yayımlanır.

<sup>9</sup> Türkiye Radyo ve Televizyon Kanunu. *Resmî Gazete*, 14.08.1983-18221 (2. Mükerrer).

<sup>10</sup> 3959 sayılı Kanun Madde 8: 26.04.1961 tarih ve 298 Sayılı Kanuna 149'uncu maddesinden sonra gelmek üzere aşağıdaki madde eklenmiştir.

Özel Radyo ve Televizyon Yayınlarına İlişkin Suçlar

Madde 149/A: Bu kanunun 55/A maddesine ve Yüksek Seçim Kurulunca belirlenen esaslara aykırı olarak ülke genelinde yayın yapan özel radyo ve televizyon kuruluşlarının yayınlarının beş günden on beş güne

madde ile de yayın ilkelerinin ihlalinde radyo ve televizyon kuruluşlarına idari yaptırım niteliğinde ceza verilmesine ilişkin yetkiler Yüksek Seçim Kuruluna verilmiştir.

Bu şekilde YSK'ya verilmiş olan radyo ve televizyon yayınlarına ilişkin yetkilerin, kararları idari yargı denetimine tabi olan RTÜK'e kuruluş kanunu olan 3984 sayılı Kanunla verilmesi, bu kanunun hem daha sonraki tarihli olması, hem de radyo ve televizyon yayınları ile ilgili özel kanun hükmünde bulunması sebebiyle hukuken mümkün ve idari nitelikte olan bu yetkinin olması gereken merciye iadesi yönünden gerekli de olmasına rağmen, bu yola gidilmemiştir.

## 2. YSK'ya Tanınan Yasama ve Yürütme İle İlgili Yetkiler

Yüksek Seçim Kurulu, Anayasa'nın 79. maddesine göre altısı Yargıtay, beşi Danıştay tarafından seçilen yedi asıl ve dört yedek üyeden oluşan bir yüksek yargı organıdır. YSK, bu yapısı itibarıyla özellikle de 12 Eylül 2010 halkoylamasından önceki dönem için tıpkı HSYK gibi yüksek yargı piramidinin içinde kurgulanmış olan bir yargı bürokrasisi kuruluşudur.

Asıl görevli ve yetkili olduğu seçimlerin genel yönetim ve denetimini yapma işini dahi hukuka göre değil, vesayetçi sistemin ihtiyaçlarına göre gerçekleştirdiği tartışılan<sup>11</sup> Yüksek

kadar durdurulmasına Yüksek Seçim Kurulunca, yerel yayın yapan özel radyo ve televizyon kuruluşlarının yayınlarının üç günden yedi güne kadar durdurulmasına ilçe seçim kurulunca karar verilir.

Bu kararlar ilgili en yüksek mülki amirlerce derhâl yerine getirilir.

Birinci fıkra hükmüne aykırı hareket eden özel radyo ve televizyon kuruluşlarının sorumluları bir milyar liradan beş milyar liraya kadar, yerel yayın yapan özel radyo ve televizyon kuruluşlarının sorumluları on milyon liradan yüz milyon liraya kadar ağır para cezasıyla ilgili mahkemesince cezalandırılır. Tekerrürü hâlinde bu cezalar üç misli olarak uygulanır.

Bu fıkraya göre verilecek cezalarda Türk Ceza Kanununun 119'ncü maddesi uygulanmaz.

<sup>11</sup> "Türkiye'de yüksek yargıdan söz ederken bununla gerçekten de "yargı"yı kastedemeyeceğimizi; hukuk devletinden söz ederken, darbe düzenlemelerinden müteşekkil mevzuatın oluşturduğu iskelete gerçekten de "hukuk" diyemeyeceğimizi biliyoruz. Buna rağmen

Seçim Kuruluna, seçim dönemleri bakımından, tamamen idari bir iş niteliğinde olup RTÜK'e ait olan radyo ve televizyon yayınlarının gözetim, denetim ve değerlendirilmesi yetkisi de tevdi edilmiştir.

Bir yetkinin yargı organlarına verilmiş olmasının onun hukuka uygun olarak yerine getirilmesi anlamına gelmediği, tam aksine önemli konularda çoğu zaman hukuka aykırı sonuçlara yol açtığı acı tecrübelerle<sup>12</sup> görülmüş olduğu hâlde YSK'ya yürütmeye dahil bulunan RTÜK'ün görev ve işlevinin yüklenmesinin ne denli absürt sorun ve sonuçlara yol açabileceği, bu makalenin son bölümünde değinilen YSK kararları ile de açıkça görülmektedir.

Buna karşın RTÜK ise, radyo ve televizyon yayınları konusunda uzman bir üst kurul olarak alanında uzman bir kuruluştur. RTÜK üyeleri Türkiye Büyük Millet Meclisinde grubu bulunan partilerin milletvekili sayıları oranında gösterdikleri adayların içinden TBMM tarafından seçilir (6112 sayılı Kanun, madde 35).

Bir yargı organı olan Yüksek Seçim Kuruluna bir idari kuruluş olan RTÜK'ün yetkilerinin devredilmesi başlı başına bir sorun oluşturmakla beraber yapılan yetki devri, bu kadarla da sınırlı değildir.

TBMM'nin çıkardığı kanunlar ile; YSK'ya riyeti zorunlu olan kurullar koyma, bu kurullara uyulmasını gözetleme ve bunlara uyulma-

---

seçimlerin yargı denetimi ve güvencesinde yürütüleceğine ilişkin darbe anayasasının hükmünü gerçekten de "denetim, yönetim ve güvence" olarak algılamak ideolojik körlük olmasa bile cehaletle açıklanabilir." Osman Can, a.g.m.

<sup>12</sup> "Türkiye'de seçimlerin "yargı güvencesi"nde yapılması, kimileri bakımından bir "güven" duygusu yaratabilir. Ancak demokrasi ve özgürlük talepleri bakımından objektif anlamda bir güvensizlik kaynağı oluşturduğu çok açık. 1961 darbesiyle üretilen Anayasa Mahkemesinin özgürlükleri ve demokrasiyi koruma dışında her türlü "yüce" misyonu üstlendiği, bu bağlamda Türkiye'yi ideolojik gerekçelerle iptal edilen yasalar ve kapatılan partiler mezarına çevirdiği, Yargıtay ve Danıştay'ın "yargı tarafsız olmalı, amma..." üstenci söylemleriyle adaleti, birey ile devletin ideolojik muhafızlarının karşı karşıya kaldığı her durumda yok etmesi; diğer yandan referandumdan önceki HSYK'nın "Karargâh" ile eşgüdüm içinde yargıçları ideolojik silah olarak kullanma merkezi gibi çalışması derken, şimdilerde Yüksek Seçim Kurulunu yeniden tartışmaya başladık." Osman Can, a.g.m.

ması hâlinde yaptırım uygulama yetkileri de tanınmıştır.

Gerek yürürlükten kaldırılmış olan 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun'un 27 ve 32. maddeleri, gerekse de bu kanunu ilga eden ve hâlen yürürlükte bulunan 15 Şubat 2011 tarih ve 6112 sayılı<sup>13</sup> Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun'un 30. maddesi ve seçimlere ilişkin temel kanun olan 298 sayılı Kanun'un 55/A, 55/B ve 149/A hükümleri ile;

Yüksek Seçim Kuruluna,

- 1) Yasama yetkisi niteliğinde radyo ve televizyonların riayet edecekleri ilke kararlarını alma yetkisi,
- 2) Bir yürütme yetkisi olan bu kararlara uygulanmasını gözetme yetkisi,
- 3) Yine bir yürütme işlevi olan bu kararlara uyulmaması hâlinde idari yaptırım uygulama yetkisi verilmiştir.

Seçim dönemlerindeki radyo ve televizyon yayınlarına ilişkin olarak bir yargı organı olan Yüksek Seçim Kurulunun yetkilendirilmesi mutlaka söz konusu olacaksa, idare mahkemesine ait olan RTÜK kararlarının hukuki incelemesini yapma yetkisinin seçim dönemleri için devredilmesi amaca muvafık olabilirdi. Ancak bunun yerine yasamaya ilişkin boyutuyla, idari boyutuyla seçim dönemlerindeki radyo ve televizyon yayınlarına ilişkin her türlü yetkinin Yüksek Seçim Kuruluna verilmesi yoluna gidilmiştir. Aşağıda bu durumun değerlendirilmesi yapılarak YSK'nın yetkileri tartışılacaktır.

### a. YSK'nın Yasama Yetkisi

Radyo ve televizyon kuruluşlarının yayınlarında riayet etmekle yükümlü oldukları yayın ilkelerini belirleme yetkisi TBMM'ye ait olup, bu konu TBMM tarafından 6112 sayılı Kanun'un "Yayın Hizmet İlkeleri" başlıklı 8'inci maddesi ile düzenlenmiş olduğu hâlde seçim dönemleri için yayın ilkelerini belirleme yetki-

---

<sup>13</sup> Resmî Gazete ile Neşir ve İlanı: 03.03.2011-27863.

si, 298 sayılı Kanun'un 55/A maddesinin 3. fıkrası ile Yüksek Seçim Kuruluna verilmiştir.

"Yukarıdaki fıkra hükümlerine göre özel radyo ve televizyonların yayın ilkelerinin belirlenmesinde, Yüksek Seçim Kurulu görevli ve yetkilidir." şeklindeki bu fıkra hükmüne göre YSK, yayın ilkelerini belirleme yetkisine sahiptir. Keza YSK, aynı Kanununun 55/B maddesinin 3. fıkrasına göre "... yapılacak propagandaların ve yayınların ilkeleri"ni belirleme yetkisine de sahiptir.

Yüksek Seçim Kurulunun seçim dönemlerinde bu yetkiyi kullanarak verdiği ilke kararlarının, kanunların TBMM tarafından çıkarılması zorunluluğunu ifade eden şekil unsurunun dışında kalmakla beraber özel radyo ve televizyon kanallarının tümüne şamil olması hasebiyle genel ve soyut kural olma şartlarını yerine getirdiği ve bu ilkelerin ihlalinin yaptırıma tabi olduğu nazara alındığında, kanun hükmünde olduğu, dolayısıyla Yüksek Seçim Kurulunun seçim dönemlerinde radyo ve televizyonların uymak zorunda olacakları "kanun hükmünde ilke kararları"<sup>14</sup> alma yetkisine sahip olduğu anlaşılmaktadır.

#### Seçim Dönemi Kavramı

Yüksek Seçim Kuruluna yayın ilkelerini belirleme yetkisini veren 298 sayılı Kanun'un 55/A maddesine göre, bu yetki, "seçimlerin başlangıç tarihinden oy verme gününün bitimine kadar" devam eden dönem için geçerlidir. Bu tanıma göre seçim döneminin belirlenebilmesi için, öncelikle seçimlerin başlangıç tarihinin tespit edilmesi gerekir.

Bu hususta seçimle ilgili değişik kanunlarda, seçimlerin başlangıç tarihinin bu kanunların düzenlediği seçimin türüne göre farklılık arz eden süre ve süreçleri belirttiği görülmektedir. Bu bağlamda, 18.01.1984 tarih ve 2972<sup>15</sup> sayılı Kanun'un 8. maddesine göre, beş yılda bir yapılan mahalli idare seçimlerinin

başlangıç tarihi, "her seçim döneminin beşinci yılındaki 1 Ocak günü" olup, "aynı yılın Mart ayının son Pazar günü de oy verme günüdür." Dolayısıyla 2972 sayılı Kanun bakımından seçim dönemi, seçimin yapılacağı yılın 1 Ocak günü ile Mart ayının son Pazar günü arasındaki süreyi ifade etmektedir.

19.10.2012 tarih ve 6271 sayılı Cumhurbaşkanlığı Seçimi<sup>16</sup> Kanunu'nun 3. maddesinin ikinci fıkrasına göre, "Cumhurbaşkanı seçim dönemi", Cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasından önceki altmışıncı gün, makamın herhangi bir şekilde boşalması hâlinde ise boşalmayı takip eden gün başlayıp altmış gün içinde tamamlanacaktır. Buradan 6271 sayılı Kanun bakımından seçim döneminin altmış günlük bir süre olduğu anlaşılmaktadır.

Öte yandan uygulamada Yüksek Seçim Kurulu, her bir seçim bakımından o seçim döneminin ne zaman başlayacağını, verdiği ilke kararları ile belirlemektedir.

#### YSK'nın Seçim Dönemleri İçin Aldığı İlke Kararlarının Hukuki Denetimi

Özel radyo ve televizyon kanallarının seçim dönemlerinde uymakla yükümlü oldukları ilkeleri, kanun hükmünde ilke kararları çıkararak belirleyen Yüksek Seçim Kurulunun bu kararları, biçim yönünden kanun olmadığından, bu kararların anayasaya aykırı olduğu iddiası ile Anayasa Mahkemesinde iptal davası açılması mümkün değildir.

Keza Yüksek Seçim Kurulunun kabul ettiği kanun hükmünde ilke kararları hakkında Anayasanın 152. maddesinde düzenlenmiş olan somut norm denetimi yoluna başvurulması da mümkün değildir. Anılan anayasa hükmüne göre somut norm denetimi için bir mahkemenin bir davaya bakmakta olması ve ayrıca mahkemenin olaya uygulayacağı ancak hakkında anayasaya aykırı olduğunu düşündüğü hükmün de bir kanun veya kanun hükmünde kararname hükmü olması şarttır. Ancak bu ilkelerin ihlal edilmesi hâlinde ilgili radyo ve televizyon kanalı hakkında herhangi bir mahkemede bir yargılama yapılmadan yine Yüksek Seçim Kurulu tarafından doğrudan

<sup>14</sup> "İlke kararı" deyimini, bizzat YSK'ya ait olup (bkz.: ysk.gov.tr) mevcut hukuki garipliği başarıyla ifade edebileceğini düşündüğümüz "kanun hükmünde ilke kararı" şeklindeki kavramlaştırma ise, tarafımıza aittir.

<sup>15</sup> Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, *Resmî Gazete* ile Neşir ve İlanı: 18 Ocak 1984 - Sayı: 18285 (Mükerrer).

<sup>16</sup> *Resmî Gazete* ile Neşir ve İlanı: 26 Aralık 2012 - Sayı: 28185.

doğruya idari yaptırım uygulandığı gibi anılan anayasa hükmü, kanun ve kanun hükmünde kararname hükümleri dışındaki bir norm hakkında anayasaya aykırılık düşüncesi ile Anayasa Mahkemesine başvurulmasını engellemektedir.

Bu şekilde Anayasa Mahkemesinin iptal veya somut norm denetimi yoluyla yaptığı anayasaya aykırılık denetiminin dışında bulunan Yüksek Seçim Kurulunun ilke kararları, Anayasa'nın 79. maddesi uyarınca başkaca bir merciin de incelemesine kapalı bulunmaktadır.

Böylece soyut, genel, riayeti zorunlu ve ihlali yaptırıma tabi olan ve ayrıca aleyhine başka bir merciye başvurulamayan Yüksek Seçim Kurulunun kabul ettiği kanun hükmünde ilke kararlarının, bu yönüyle anayasaya aykırılık denetimine tabi olan kanunlardan bile daha etkili bir güce sahip olduğu görülmektedir.

#### **YSK'nın Yetki Veren Kanununun Anayasaya Uygunluğu Sorunu**

Yürürlükteki 1982 Anayasası, 7. madde hükmü ile TBMM'nin yetkilerinin münhasır olduğunu düzenlemekte ve bu yetkilerin başkalarına devrini yasaklamaktadır. Bu husustaki anayasa hükmü oldukça sarih: "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez."

Böylece Yüksek Seçim Kurulunun seçim dönemlerinde alacağı kanun hükmünde ilke kararlarının dayanağı olan kanun hükümlerinin anayasaya aykırı olduğu anlaşılmaktadır.

Bununla birlikte bu kararlar aleyhine başka bir merciye başvurulmadığından, bu kararların anayasaya, kanunlara veya hukuka aykırı olduğu düşüncesi ile uygulamada somut ve pratik herhangi bir hukuki sonuç elde edilmesine imkân bulunmamaktadır.

#### ***b. İdari İşe Yargı Takibi – YSK'nın Kendi Kararlarını Uygulama Yetkisi***

Yukarıda açıklandığı şekilde kanun hükmünde ilke kararları alma yetkisine sahip kılınmış olan YSK, bu kararlara uyulmasını RTÜK'ün "sekreteryası"nda gözetleme (6112

sayılı Kanun, madde 32) ve bu kararlara riayet edilmemesinin yaptırımlarını uygulama (298 sayılı Kanun, madde 149/A) yetkisine de sahiptir.

Seçim işleri ile ilgili bir yargı organı olarak kurulmuş bulunan YSK, bu hususta önüne gelen konularda kararlar verirken, radyo ve televizyon yayınları ile ilgili yetkisini kullanmak için önüne iş gelmesini beklememekte; RTÜK'ün verdiği cezanın kanunlara ve hukuka uygunluğunu denetlemekle yetinmesi gerekirken, kanunlara ve kendisinin kabul ettiği kanun hükmünde ilke kararlarına riayet edilmesini RTÜK'ün sekreteryasında ve bizzat gönderdiği görevliler eliyle gözetleyerek, işin kendi önüne getirilmesini sağlamaktadır.

Sorun RTÜK'ün, idari bir kuruluş, YSK'nın ise bir yargı organı olmasından kaynaklanmaktadır. Gerçekten de radyo ve televizyon kuruluşlarının yayınlarının izlenmesi ve değerlendirilmesi görevi, idari bir iş ve işlem olup RTÜK'ün verdiği kararların hukuka uygunluk denetimi de idari yargının görev alanına girmektedir. Ancak söz konusu yetkilendirme ile idari bir iş, bir yargı organı olan YSK'ya seçim dönemleri için verilerek yürütmenin alanına müdahale edilmiştir.

Bu durum Yüksek Seçim Kurulunun yüksek yargı organlarının alışkın olduğu yerindelik denetimini yapmasına da ihtiyaç bırakmamış, YSK'yı doğrudan doğruya idari yetki ile donatmıştır.

Bu yetki devrinin içerdiği diğer bir sorun ise, seçim dönemlerindeki yayınlarına ilişkin olarak radyo ve televizyon kuruluşlarına verilen cezaların yargı denetiminden yoksun bırakılmış olmasıdır. Türkiye'de benimsetilmek istenen vesayetçi anlayışın aksine, bir idari iş veya işlemin idari bir merci yerine bir yargı organı tarafından yapılması, o işlemin hukuka uygunluğu için gerekli ve yeterli değildir; aksine çoğu zaman böyle bir uygulamanın hukuka aykırılıklara daha çok kapı araladığını görmekteyiz. Zira doğrudan bir idari merci tarafından verilen bir karar idari yargının denetimine tabi iken, bu karar idare yerine ikame edilen bir yargı organı tarafından verildiğinde, hukuka uygunluk denetiminin dışında bırakılmış olmaktadır.

### c. YSK'nın Yargı Yetkisinin Hukuki Denetimi

Anayasa ile Yüksek Seçim Kurulu, seçim işlerinin yürütülmesi ile görevli ve yetkili olmak üzere kurulmuştur ve seçim sisteminde YSK, ilçe ve il seçim kurullarının üstünde bir son karar mercii olarak konumlandırılmıştır.

Seçim işlerine ilişkin olarak Yüksek Seçim Kurulunun ilçe seçim kurullarının kararlarına karşı bir yargı yolu mercii olarak verdiği kararların kesin olması anlaşılabilir ise de yukarıda da açıklandığı üzere sorun, idari bir iş ve işlem niteliğinde olan bir yetkinin doğrudan doğruya bir yargı organına verilmesinden kaynaklanmaktadır. Böylece bir yargı organı olan bu merciiye asli işlevinin yanı sıra hem yasama hem de yürütme işlevlerine tekabül eden yetkiler bahşedilmiştir. Sonuçta bu yetki devri ile radyo ve televizyon kuruluşlarının ve ilgililerin hak arama hürriyeti ortadan kaldırılmıştır.

### 3. 6112 Sayılı Kanun Düzenlemeleri

Yukarıda kronolojik gelişimi hakkında bilgiler verilen YSK'nın seçim dönemlerindeki radyo ve televizyon yayınları ile ilgili yetkisi ile ilgili olarak asıl dikkati çeken nokta ise, sözü edilen yetki devrinin, 15 Şubat 2011 tarihinde kabul edilmiş olan 6112 sayılı 17 Radyo ve Televizyonların Kuruluş Ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun'da da aynen tekrarlanmış olmasıdır.

Yasama organını temsil eden TBMM'nin sahip olduğu yetkileri devralmış ve/veya kendisine tanınmış olan yetkileri daha da geliştirerek yasama ve yürütme organları üzerinde hukuki ve fiili üstünlük tesis etmiş olan vesayet kurumlarının bu işlevlerinin ortadan kaldırılarak asli işlevlerine döndürülmesine çalışılan bir dönemde Yüksek Seçim Kuruluna vesayet imkânı sağlayan hukuki rejimin, yeni çıkarılan kanun hükmü ile bilinçli bir şekilde aynen sürdürülmesi, vesayetten kurtulma çabalarına gölge düşürmüştür.

Sınırsız denilebilecek genişlikte ve hukuki denetimin tamamen dışında bulunan bu yetkilerin yeni dönemde ve yine bir yasama iş-

lemi ile teyit edilmiş olması, seçim dönemleri için radyo ve televizyon yayıncılığı üzerindeki vesayet düzeninin devam etmesine sebep olmuştur.

Bu durum aşağıdaki soruları akla getirmektedir:

Acaba bu düzenlemeyi yapan TBMM, üyelerini kendisinin seçtiği idari bir kurul olan RTÜK'ün meşruiyetine mi inanmamaktadır? Ya da bu düzenleme yapılırken meşhur deyimle seçimlerin selameti düşünüldü ise bu kuruluşun kararlarının zaten yargı organlarının (idari yargı) denetimine tabi olması yeterli güvence mi sayılmamıştır?

Soruların çoğaltılması mümkün ancak 6112 sayılı Kanun tasarısı hâlinde TBMM'ye sevk edilirken hazırlanmış olan madde gerekçesine bakıldığında, kanunu hazırlayanların bu kanuna 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ile Seçmen Kütüklerinin Yenilenmesi Hakkında Kanunun 55/A ve 149/A maddelerinin uygulanmasını gösteren tüzük-yönetmelik gibi bir alt norm muamelesi yapmış olduğu anlaşılmaktadır.

Gerçekten de hâlen yürürlükte bulunan 298 sayılı Kanunun ilgili 55/A ve 149/A maddelerine; hukuki anlamda özel kanun niteliğine sahip ve sonraki tarihli olan kanunlardan daha üstün bir norm muamelesi yapıldığı, 6112 sayılı Kanunun 32'nci maddesinin aşağıda belirtilen gerekçesinden<sup>18</sup> açıkça anlaşılmaktadır.

"Madde ile 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ile Seçmen Kütüklerinin Yenilenmesi Hakkında Kanunun 55/A ve 149/A maddelerinin uygulanmasına yönelik hükümler düzenlenmektedir. Getirilen düzenlemeye göre seçim dönemi yayınları Yüksek Seçim Kurulunca belirlenen ilkeler çerçevesinde Üst Kurul tarafından izlenip denetlenecektir.

Denetleme sonucunda Üst Kurul tarafından Yüksek Seçim Kurulu kararlarına aykırı yayın yaptığı değerlendirilen yayınlara ilişkin izleme raporları Yüksek Seçim Kuruluna gönderilecektir."

şeklindeki gerekçe, kanun koyucunun, 6112 sayılı Kanuna, 298 sayılı kanunun bazı hü-

<sup>17</sup> Resmî Gazete ile Neşir ve İlanı: 3 Mart 2011 - Sayı: 27863.

<sup>18</sup> <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss-568.pdf>.

kümlerinin uygulanmasını gösteren alt norm muamelesi yaptığını göstermektedir.

#### 4. Olağanüstü ve Sıradışı Yetki Kullanımının Sonuçları

Bu bölümde 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan halkoylaması döneminde YSK'nın aldığı ve uyguladığı kararların kısa bir değerlendirilmesine yer verilecektir.

##### a. YSK'nın 31.05.2010 Tarih ve 353 Sayılı İlke Kararı

###### 1. Dayanak Kanuna Aykırılık

YSK, halkoylaması döneminde halkoylamasına ilişkin olarak yapılacak yayınlarla ilgili olarak 31 Mayıs 2010 tarihinde 353 sayılı<sup>19</sup> ilke kararını almıştır.

Bu kararın 1. maddesi, —o zaman yürürlükte olan— 3984 sayılı Kanun'un 4. maddesindeki yayın ilkelerine, 3. maddesi ise, hal-

koylmasında oy verme gününden önceki yirmi dört saatlik süre içindeki yayın yasaklarına riayet edilmesi gerektiğini ifade etmektedir ki bu hükümler, kanunlarda belirtilen ilke ve kuralların uygulanması sadedindedir.

Ancak Yüksek Seçim Kurulunun söz konusu ilke kararının

“31 Mayıs 2010 tarihinden itibaren başlayan dönemde radyo ve televizyon kuruluşlarının, halkoylaması döneminde; a) Anayasa değişikliği ile ilgili tek yönlü, taraflı yayın yapamayacakları ve fırsat eşitliğini sağlamak zorunda oldukları; b) Halkoylaması ile ilgili reklam yayımlayamayacakları.”

şeklindeki 2. maddesi, kanunlarda yer alan bazı yasaklamalar getirmiştir.

Oysa Yüksek Seçim Kurulunun, ilke kararları alma yetkisi sınırsız değildir. Zira bu yetkinin dayanağı olan 298 sayılı Kanun'un “Özel Radyo ve Televizyonlarla Yayın” başlıklı 55/A maddesinin üçüncü fıkrası, “yukarıdaki fıkra hükümlerine göre” demek suretiyle bu yetkiyi maddenin önceki fıkralarındaki hükümlerle sınırlandırmıştır. Bu fıkra hükümleri şöyledir:

Madde 55/A 1. fıkrası: “Seçimlerin başlangıç tarihinden oy verme gününün bitimine kadar özel radyo ve televizyon kuruluşları, yapacakları yayınlarda 2954 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon Kanununun 5, 20, 22 ve 23 üncü maddeleri ile 31 inci maddesinin ikinci fıkrası hükümlerine tabidir.”

2. fıkrası:<sup>20</sup> “Seçimin başlangıç tarihinden itibaren oy verme gününden önceki yirmi dört saate kadar olan sürede, siyasi partiler veya adaylar radyo ve televizyonlarda birlikte veya ayrı ayrı açık oturum, röportaj, panel gibi programlara katılarak görüşlerini açıklayabilirler. Siyasi partiler veya adayların açık veya kapalı yer toplantıları, radyo ve televizyonlarda canlı olarak yayınlanabilir.”

31 Mayıs 2010 tarihli bu ilke kararının 2. maddesinin, yetki kanununun açık hükümlerine aykırı olduğu, kanunun radyo ve televizyon kuruluşlarına verdiği yetkiyi ortadan kaldırdığı açıkça görülmektedir.

<sup>19</sup> 31.05.2010 tarih ve 27597 Mükerrer sayılı *Resmî Gazete*'de yayımlanmış olan kararın sonuç kısmı şöyledir:

“1) 31 Mayıs 2010 tarihinden itibaren başlayan dönemde radyo ve televizyon kuruluşlarının, 3984 sayılı Yasanın değişik 4 üncü maddesinde saptanan yayın ilkelerine titizlikle uymaları gerektiğine;

2) Halkoylaması döneminde;

a) Anayasa değişikliği ile ilgili tek yönlü, taraflı yayın yapamayacakları ve fırsat eşitliğini sağlamak zorunda olduklarının;

b) Halkoylaması ile ilgili reklam yayımlayamayacaklarının; radyo ve televizyon kuruluşlarına duyurulmasına,

3) Halkoylamasında oy verme gününden önceki yirmi dört saat içinde her türlü haber, röportaj gibi programlar veya reklamlar yoluyla kamuoyu araştırmaları, anketler, tahminler, bilgi iletişim telefonları yoluyla mini referandum gibi adlarla Anayasa'da yapılan değişikliklerin lehinde veya aleyhinde veya vatandaşın oyunu etkileyecek yayınlarda bulunulmayacağına,

4) Karar örneğinin *Resmî Gazete*'de yayımlanmasına, il-ilçe seçim kurulu başkanlıklarına, Yüksek Seçim Kurulunca tespit edilen siyasi partilerin genel başkanlıkları ile Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Başkanlığına gönderilmesine, karar özetinin Başkanlık duyurusu olarak yayımlanmasına,

31.05.2010 tarihinde oybirliği ile karar verildi.”

<sup>20</sup> 10.04.2010 tarih ve 27548 sayılı *Resmî Gazete*'de yayımlanan 08.04.2010 tarih ve 5980 sayılı Kanun'un 4. maddesi ile kanuna eklenmiştir.



## 2. Kanun Gücünde Yasak Koyma Yetkisi

Yüksek Seçim Kurulu, 31 Mayıs 2010 tarih ve 353 sayılı ilke kararının 2. maddesinin "b" bendi ile reklam yayınlama yasağı koymuştur. Ancak bu kararın verildiği tarihte, seçim döneminde siyasi parti reklamlarını yasaklayan bir hüküm mevzuatta bulunmamaktadır.<sup>21</sup>

## 3. Radyo ve Televizyon Yayıncılığına Yabancı Bir Mantık

31 Mayıs 2010 tarihli kararın 2. maddesi uygulanma alanı ve imkânı bakımından değerlendirildiğinde, kararın hakkaniyetle uygulanmasının zor hatta imkânsız olduğu da görülmektedir.

Zira halkoylamasında kişilerin seçimi söz konusu değildir; halkoylamasında kişiler değil, anayasada yapılmak istenen değişiklik maddeleri ile ilgili oylama yapılmaktadır. Dolayısıyla milletvekili seçimlerindeki aksine bu halkoylamasının süjesi, kişiler değildir. Bu bakımdan yapılacak radyo ve televizyon yayınlarında eşitlik ilkesinin uygulanacağı rakip milletvekili adayları ve/veya siyasi partiler de bulunmamaktadır. Kaldı ki istense bile radyo ve televizyon yayınlarındaki haber bülten ve programlarında ve diğer tartışma programlarında bir konunun tarafları arasında tam bir eşitliğin sağlanıp uygulanması da mümkün değildir.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Daha sonra 15 Şubat 2011 tarih ve 6112 sayılı Kanun'un 31. maddesi ile yayın yasaklarının başlayacağı saate kadar siyasî parti ve aday reklamlarının yayınlanamayacağı açıkça düzenlenmiştir.

<sup>22</sup> "Televizyon ve radyolar programlarına hangi konuğu alırlarsa tarafsız yayın yapmış olacaklar, kimi ekrana çıkartırlarsa tarafsızlık ilkesini çiğnemiş olacaklar, bunun bir ölçüsü var mı?"

Haber bültenlerinde elbette partilerin seçim çalışmaları ile ilgili haberlere yer verilecektir. Peki ama haber editörleri bunu hangi sıralamayla bültenlerine koyacaklar, hangi partinin haberine kaç dakika ayıracaklar, mitingdeki kalabalıkları veya boş yerleri gösterecekler mi, yüzde 1'lik dilime bile giremeyen partilerin haberlerini vermediklerinde tarafsızlık ilkesine aykırı mı hareket etmiş olacaklar?

Bu sorular önemli sorular ve bunların cevapları ise herkese göre farklı? Bu nedenle RTÜK'ün raporları doğrultusunda YSK'nın televizyon ve radyolara vereceği kapatma cezaları ciddi tartışmalara yol açabilecektir. Hele seçim öncesinde ulusal kanallara verilen kapatma cezaları, iletişim özgürlüğüne vurulan ağır

## d. YSK'nın Kararlarının Kesinliği

Seçim dönemleri için radyo ve televizyon yayınları ile ilgili ilke kararları alma yetkisini veren kanun hükmüne aykırı davranmak suretiyle bu yetkiyi de aşan ve mevzuatta bulunmayan bir yasak hükmü de getiren Yüksek Seçim Kurulunun bu kararı aleyhine başka bir merciye başvurulmasını anayasanın 79. maddesi engellemektedir.

## 2. YSK'nın Uygulamaya İlişkin Bir Kararı

Yüksek Seçim Kurulunun ilke kararlarına aykırı davrandığına karar verdiği radyo ve televizyon yayınları için sahip olduğu büyük cezalar uygulama yetkisini, çoğu zaman haksız ve kendi verdiği kararlara da uymayan bir tarzda kullanabildiği görülmektedir. 12 Eylül 2010 tarihindeki halkoylaması döneminde YSK tarafından verilen ve aşağıda değinilen karar bu duruma çarpıcı bir örnek teşkil etmektedir.

Söz konusu kararı ile YSK, bir televizyon kuruluşuna 24 Temmuz ve 12 Ağustos 2010 tarihindeki yayınları ile ilgili olarak "halkoylamasında oy verme gününden önceki yirmi dört saatlik süre içindeki yayın yasaklarına aykırı" yayın yapılmasından dolayı "program yayınının 3 kez durdurulmasına" karar vermiştir.<sup>23</sup>

Bir başka anlatımla YSK, seçimlerin yapılacağı son 24 saat içerisinde (11-12 Eylül 2010 günü) yapılacak yayınları düzenleyen bir kurulu, bu sürenin işlemesinden aylar önce (24 Temmuz ve 12 Ağustos 2010 tarihlerinde) yapılmış yayınlara uygulamıştır.

Ne var ki bu karara muhatap olan yayıncı kuruluş, YSK kararlarının kesin oluşundan dolayı mevzuata ve hukuka açıkça aykırı olan bu kararın denetlenmesini sağlayacak bir mekanizma bulunmadığından, bu kararın gereğini yerine getirmek zorunda kalmıştır.

bir darbe olarak yorumlanacak, demokratik toplumlarda özgür olması zorunluluk olan medyanın susturulmak istendiği gibi bir algı ortaya çıkacaktır." "RTÜK ve YSK" *Milli Gazete*, 02.06.2007.

<sup>23</sup> YSK'nın 21.08.2010 tarih ve 2010/621 sayılı kararı.

## SONUÇ

Yüksek Seçim Kurulunun seçim dönemlerindeki radyo ve televizyon yayıncılığı ile ilgili olarak RTÜK üzerinde bir vesayet kurumu olduğu görülmektedir. O kadar ki YSK, kanun hükmünde ilke kararları alma hakkına sahip bulunmakta ve bu kararların yaptırımını da yine herhangi bir merciin denetlemesine tabi olmaksızın kendisi uygulayabilmektedir. Yüksek Seçim Kurulu kararları, anayasa hükmü gereği olarak başkaca bir merciin denetlemesine kapalı olduğundan radyo ve televizyon kuruluşlarının ve ilgililerin hak arama hürriyeti de bertaraf edilmektedir.

Bu sebeple bir an önce seçim dönemlerindeki radyo ve televizyon yayınlarının düzenlenmesine ilişkin değişik kanunlardaki hükümler yeniden ve birlikte ele alınmalı; radyo ve televizyon yayınları ile bu yayınlar hakkında uzman kuruluş tarafından verilecek kararlar, seçim dönemlerinin dışındaki zamanlarda olduğu gibi hukuki denetime kavuşturulmalı; Yüksek Seçim Kuruluna ve benzeri kurum ve kuruluşlara devredilen yasama ve yürütme yetkileri iptal edilmeli ve anayasa yapımında da bu tür vesayet kurucu yetki devirlerini içeren ve bazı kurumlara sınırsız yetkilendirme yapan düzenlemelerden kaçınılmalıdır.