

AMME HUKUKU

## BAYRAMDA GAZETE ÇIKARMA YASAĞI

Ord. Prof. Dr. Sulhi DÖNMEZER

1. — 5953 sayılı «*Basın mesleğinde çalışanlarla çalıştıranlar arasındaki münasebetlerin tanzimi hakkında Kanun*» 20 ve 28. maddeleri ile günlük gazetelerin, Şeker ve Kurban bayramlarının belirli günlerinde yayınlanmalarını yasaklamış ve bu günlerde gazete yayınlamak hakkını, şartlarını belirleyerek, gazetecilerin bağlı oldukları meslek kuruluşlarından birisine bir tür imtiyaz olarak vermiştir. İmtiyaz sahibi olan meslekî teşekkülün ne suretle tespit olunaacağı 20. maddenin 2 ve 3. fıkralarında belirtilmiştir.

Kanunun 212 sayılı ve 4.1.1961 tarihli kanunla değiştirilmiş 28. maddesi ise 20. maddede gösterilen yasağın müeyyidesini ve sorumlularını açıklamakta ve böylece 20. maddeyi suç ihdas eden bir hüküm haline getirmektedir.

Önce maddeleri nakledelim :

20. maddede 19.2.1954 tarih ve 6253 sayılı kanunla değiştirilerek bu gün yürürlükte olan şu şekli almıştır: «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 hâmile 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 mecburîdir. Mülkiye âmirine yapılacak müracaat tarihinden sonra basın kartı

hâmili âza sayısında vâki olabilecek değişiklikler neşir hakkının tesbitinde nazara alınmaz.

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

4.1.1961 tarih ve 212 sayılı kanunla değiştirilen ve 20. maddede belirtilen yasağın müeyyidesini gösteren 28. madde ise şöyledir:

«Bu Kanunun 20. maddesi ile konulan neşir memnuniyeti mevcut günlerde memnuniyete tâbi gazetelerin veya mezkûr maddede yazılı meslekî teşekküllerden gayri şahıslar tarafından o günlere mahsus gazete neşri halinde, neşredenler ve basanlar hakkında her baskı için (10.000) liradan aşağı olmamak üzere ayrı ayrı para cezası hükmolunur. Mükerrirler hakkında verilecek ceza iki katı olarak hükmolunur.».

2. — Nakledilen madde metinlerinden anlaşılacağı üzere Kanun Koyucu, 5953 sayılı Kanunun 20 ve 28. maddeleri ile yılın beş gününde gazete çıkarmak hakkını yasaklamakta ve bu hakkı âdeta bir imtiyaz olarak, her vilâyette basın kartı hâмили üyesi en fazla olan gazetecilerin bağlı buldukları meslekî teşekküle vermekte, böylece sözü geçen Kuruluş için esaslı bir ayrıcalık meydana getirmektedir. Sözü geçen yasağa uymamak ise bir suç haline getirilmiş olmaktadır.

Kanunun bu suçu koymakla güttüğü maksadın esasta belirli bir kuruluşa yarar sağlamaktan ibaret bulunduğu açıktır. Amaç çok kere iddia olunduğu gibi gazetelerde çalışanların bayramlarda birlikte tâtil yapmalarını sağlamak olamaz. Zira belirli bir izin sistemi içinde gazetelerde çalışanların tâtil yapmalarını sağlamak mümkündür. Kaldı ki, her vilâyette en azından bir gazete çıkacağına göre iddia olunan bu amaç esasen tam olarak gelişemeyecektir. Ayrıca Devletin Kamu hizmetlerinde yeralan bir çok görevli bayramda

çalıştığına göre basında çalışanları ayırık tutmak ne için zorunlu olsun? Aslında 20 ve 28. maddeler açıkça belirli bir basın kuruluşuna yarar sağlamak için ihdas olunmuşlardır. Böylece belirli bir kuruluşa imtiyaz sağlamak için konulmuş bu suçların, basın özgürlüğünü sınırlayıcı niteliği yanında, 19-21 Aralık 1975 tarihinde İstanbulda toplanan 2. Basın Kurultayının sözü geçen hükümleri daha da şiddetlendirici önerilerde (1) bulunması karşısında maddeleri ele almayı ve teknik hukuk ve Anayasa bakımından incelemeyi uygun telekki ediyoruz.

3. — Meseleyi teknik hukuk yönünden ele alırken 20 ve 28. maddelerle konulan suçu analize tâbî tutmayı uygun sayıyoruz:

*Suçun faili:* Suçun faili gazeteyi neşreden ve basandır.

*Suçun maddî unsuru, hareket:* a) Gazeteyi neşretmek ve basmak,

b) Suçun zamanı: Bu hareketi Şeker bayramının 2. ve 3. günlerinde ve Kurban bayramının 2, 3, 4. günlerinde yapmak,

(1) Konuya ilişkin olarak Kurultayın kabul eylediği raporda şu ibareler yer almıştır :

«Basın mesleğinde çalışanlarla çalıştıranlar arasındaki münasebetlerin tanzimi hakkında kanun konusu:

...sözü edilen kanunun 20. maddesi değiştirilerek iki fıkra eklenmiştir. Bu fıkralarda, mahalli en büyük mülkiye âmirinin tatil günlerinde gazete yayınlama hakkına sahip olan kuruluşa, başvurma tarihinden itibaren en geç 7 gün içinde yetki belgesi vermesi uygun mütalaa edilmiştir.

Keza maddede günlük gazete tarifi dışında kalan süreli yayınların ilk sayılarının yayın yasağının bulunduğu günlerde yayınlanamayacakları ve dağıtılamayacakları hükmü konulmalıdır.

Kanunun 20. maddesinde gösterilen yasağın müeyyidesini oluşturan 28. madde yeniden kaleme alınarak suistimalleri önleyici etkin bir biçime getirilmelidir. Böylece, günlük basının yayınının yasaklandığı günlerde kanunun koyduğu memnuiyete uymayarak yayın organını bastırıp satışa arz edenler, bu fiilleri icra edenler ayrı olduğu takdirde teker teker sözü geçen hareketlerinden dolayı bastıkları her sayı karşılığı olarak üzerinde yazılı fiyatın iki misli para cezasına mahkûm edilmeli ve herhalde hükmedilecek para cezası 150 bin liradan aşağı olmamalıdır. Maddeye ayrıca çıkarılan nüshaların satışa arz olunmakla birlikte derhal toplatılacağı hükmü eklenmelidir.»

*Manevî unsur:* Cürmî kast,

*Suçun ön şartı:* Sözü geçen gazete yayını hakkının saptanması için ilgili meslek kuruluşlarının Şeker ve Kurban bayramlarının 2. günlerinden en az 15 gün evvel mahallin en büyük mülkiye âmirine başvurarak üye durumlarını tevsik ettirmeleri, üye sayısının eşit olarak saptandığı hallerde kuruluşlar arasında kur'a ile imtiyaz sahibinin belirlenmiş olması.

4. — Suçun faili: a) Gazeteyi neşreden veya b) Basan'dır.

aa) *Neşreden:* Basın kanununun 3. maddesinin 2. fıkrasında neşir «*basılmış eserlerin herkesin görebileceği veya girebileceği yerlerde gösterilmesi veya asılması veya dağıtılması veya dinletilmesi veya satılması veya satışa arzı*» olarak tanımlanmıştır.

Ancak 5953 sayılı kanunun 28. maddesinde yer alan (neşredenler) sözcüklerinin Basın kanununun 3. maddesinin 2. fıkrasında tarifi yapılmış olan (neşir) eyleminin bütün şekillerini gerçekleştiren kişiler olarak anlaşılması çok hatalı olur ve kanun koyucunun maksadına taban tabana zıt bulunur. Zira bu takdirde gazeteyi sokakta satan müvezzilerin, dükkânlarının camekânlarına asan satıcıların da sözü geçen suçtan dolayı sorumlu tutulmaları gerekirdi. Sonuç olarak bu suçtan dolayı on binlerce kişiyi bütün Türkiye çapında koğuşturmak gerekirdi. Kanun koyucu bu derecede anlamsız bir hüküm koymak istemiş olamaz. O halde 28. maddede geçen neşredenler sözcüğünü, kanun koyucuya mantıksızlık izafe etmeksizin manalandırmak gerekir.

Kanun koyucunun ulaşmak istediği maksat bayram günlerinde gazete çıkarma imtiyazını tâtil ederek en fazla üyesi bulunan basın kuruluşuna malî yardım sağlamaktır. Böyle olunca suç, imtiyazı tâtil edilen kimsenin, sözü geçen bu yasağı dinlemediği gazetesiyle çıkarmasıyla işlenir; yani suçun faili gazete imtiyazına sahip olan ya da imtiyaza sahip olanı kanunen temsil eden kişidir. Suçun ihlâl ettiği menfaat te, en fazla üyesi olan meslekî basın kuruluşuna imtiyaz yoluyla sağlanmış olan yarardır. O halde 28. madde (neşredenler) tâbirini kullanmış değildir. Gazeteyi neşreden gazetenin sahibidir.

Esasen bu husus Basın kanununun bazı maddelerinden de anlaşılmakta ve kanun gazete sahibini gazeteyi neşreden olarak tanımlamaktadır. Bu hallerde neşir tabirine basın kanununun 3. maddesinin 2. fıkrasındaki anlam verilemez. Söz gelimi 7. maddenin 4. fık-

rasında «*mevcuteyi neşreden* cemiyet ise reisi, şirket veya bir teşebbüs ise en fazla hisseye malik olan, bunların taaddüdü halinde biri...» denilmekte ve böylece (neşreden) tabiri (gazeteyi çıkaran) anlamına kullanılmaktadır. Demek oluyor ki, 28. maddeye göre (neşreden), (mevcuteyi çıkaran) demektir. Kaldı ki, Basın kanunu (neşreden) (gazeteyi çıkaran) tabirlerini bazı yerlerde eş anlamda da kullanır. 7. Maddenin son fıkrasında olduğu gibi.

Bu söylediklerimizi Basın kanununun 14. maddesi de doğrulamaktadır: Maddede «*beyannamenin verildiği tarihten bir sene içinde mevcute neşrolunmaz veya neşir olunmaya başlandıktan sonra neşrine beş yıl müddetle ara verilirse...*» denilmiştir. Görülüyor ki, burada da (neşrolunmaktan) maksat, (gazetenin çıkarılması) demektir.

Netice olarak 28. maddedeki neşredenler tabiri ile gazeteyi çıkaranlar kastolunmuştur ve Basın kanununa göre gazetenin sahibi sayılan kişiler suçun faili olabilirler. Bunlar dışında kalan ve Basın kanununun 3. maddesinin 2. fıkrası dairesinde teknik olarak neşir niteliğinde tarifi yapılan eylemleri gerçekleştirenler suçun faileri olamazlar. Aksi görüş hem kanunun sözüne ve hem de açıkça maksadına aykırı olur. Kanun koyucunun maksadı Türkiyeye yayılmış on binlerce gazete satıcısı ve müvezziini cezalandırmak değildir.

Bu suç dolayısıyla Basın kanununun 16. maddesinin uygulama yeteneği olamayacağını açıklamaya ise yer olmasa gerektir. 16. maddede basın yoluyla, yani muhtevası suç teşkil eden yazıların neşriyle oluşur. Olayda ise basın yoluyla işlenen bir suç değil ve fakat (basın zabıtasına aykırı bir suç) söz konusudur. Bu suçlarda sadece fiili gerçekleştiren sorumlu olur (2).

bb) *Basanlar*: Basanlardan maksat gazeteyi tab eden matbaacıdır. Neşreden yani gazeteyi çıkaran yanında basanın da sorumlu olabilmesi için matbaanın, gazeteye bağlı olmaması, ondan ayrı bir kuruluş olması gerekir. Eğer gazetenin kendi matbaası varsa, yani matbaa gazetenin bir parçasını oluşturuyorsa basan ayrıca sorumlu olmaz.

Yukarda değinildiği gibi, (neşredenler) tâbirine Basın kanununun 3. maddesindeki tarife göre neşir teşkil eden bütün hareketleri gerçekleştirenler anlamı verilse idi, matbaa içindeki bütün işçileri

(2) Bu kavram için Bk. **Sulhi Dönmezer**, *Matbuat Suçları*, İstanbul 1946, s. 14.

sorumlu tutmak gerekirdi ki, böyle bir çözüm yolunun manasızlığı açıktır.

5. — *Suçun maddî unsuru:* a) Yukarda verilen açıklamalar suçun maddî unsurunun da neden ibaret bulunduğunu ortaya koymaktadır. Neşretmek, gazeteyi çıkarmak demektir.

d) Hareketler Şeker bayramının 2 ve 3. günlerinde Kurban bayramının 2, 3, ve 4. günlerinde yapıldığı takdirde suç olur. Failere her gün için on bin liradan aşağı olmamak üzere para cezası verilir. Ancak buradaki «*her baskı için*» tâbirlerinden maksat, her gün için demektir. Günün değişik saatlerinde başka başka baskılar yapılsa da suçun cezası gün bakımından verilmek gerekir. Kanun koyucu aynı gün içinde birden fazla baskılar yapılması halini düşünerek ayrı cezalar koymuş değildir.

6. — *Suçun ön şartı:* Kanaatımızca, «alâkalı meslekî teşekküller» sözü geçen gazete neşri hakkının tespiti için gerekli ve suçun ön şartını oluşturan işlemi zamanında yapmamışlar, yani en büyük mülkiye âmirince gazeteyi çıkaracak meslek kuruluşu usulünce saptanmamışsa suçun ön şartı gerçekleşmemiş bulunacağı için, suç teşekkül etmiş olmaz. Zira bu takdirde kanunen imtiyazı kullanacak kuruluş belirlenmemiştir. Böyle olunca onun için bir hak ta doğmamıştır; elbette ki, artık teşekkül etmeyen bir hakkın ihlâli de söz konusu olmaz ve suç oluşmaz.

7. — *20 ve 28. maddelerin Anayasa hükümleri karşısındaki durumlarına gelince :*

Kanaatımızca bu maddeler Anayasanın 11, 12, 20, 21, 22, 23 ve 40. maddelerine açıkça aykırıdır.

Gerçekten Anayasanın 20. maddesinde «*herkesin, düşünce ve kanaat hürriyetine sahip olduğu ve bunları söz, yazı ve resim ile veya başka yollarla tek başına veya toplu olarak açıklayıp yayabileceği*» açıklanmış olduğu halde 5953 sayılı kanunun 20. maddesi düşünce ve kanaatların yazı ile ve gazeteler marifetiyle açıklanmasını senenin belirli günlerinde tâtil etmekte ve bu hakkı bir imtiyaz olarak, üyesi en fazla olan basın meslek kuruluşuna vermektedir. Böyle bir hükmün çok açık ve seçik olarak adetâ bir sıkı yönetim rejimi uygulanıyormuşçasına fikir ve düşünceleri mevkut basın yoluyla açıklama hürriyetini belirli günler için tâtil etmesi Anayasanın sözü geçen hükmünü açıkça ihlâl eder.

Anayasanın temel hak ve hürriyetlerin sınırlanması yönünden koyduğu esaslar «*devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğünü, cumhuriyeti, millî güvenliği, kamu düzenini, kamu yararını, genel ahlâkı, genel sağlığı*» korumaktır. Üyesi en fazla olan basın meslek kuruluşuna malî kaynak sağlamak maksadıyla konulan ve fikir, düşünce ve kanaatları gazetelerle yayma hürriyetini yılın beş gününde tâtıl eden bu hüküm, yukarda belirtilen esas ve mülâhazalardan hiç birisine uymayan ve bir kuruluşa malî yarar sağlamak için en aslî temel hürriyetleri tâtıl eden bir hüküm olması nedeniyle Anayasanın 11. maddesine de aykırıdır. Zira bu maddenin verdiği imkânlar dışında bir sınırlamayı ortaya koymaktadır.

Söz konusu hüküm Anayasanın Türk vatandaşları arasında eşitlik esasını koyan ve «*hiç bir kişiye, cileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınmayacağı*» hükmünü açıklayan 12. maddesine ve herkesin dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahip bulunduğunu, özel teşebbüs kurmanın serbest olduğunu, kanunun bu hakları ancak kamu yararı amacıyla sınırlayabileceğini belirleyen 40. maddesine de açık ve seçik bir biçimde aykırıdır.

Yukarda açıklandığı üzere bu hükümle, senenin belirli zamanlarında gazete çıkarma yoluyla fikir, kanaat ve düşünceleri açıklama hürriyeti tatil edilmekle kalmamakta ve fakat 12. maddenin koyduğu eşitlik ilkesine taban tabana zıt olarak kişilere ve zümrelere imiyaz da tanınmaktadır. Gerçekten 20. maddeye göre senenin 5 günü fikir, düşünce ve kanaatları yayma hürriyeti sadece üyesi en fazla olan basın meslek kuruluşunun, yâni bir tüzel kişinin imtiyazı haline getirilmektedir. Dünyanın her yerinde ve Türkiyede basın mensupları değişik siyasal ve ideolojik düşünceleri vurgulayan kuruluşlarda toplanmışlar, zümreleşmişlerdir. İmdi bunlardan üyesi en fazla olana senenin beş günü tek gazeteyi çıkarmak hakkını vermek ve diğer zümreleri oluşturan gazetecileri kanun zoruyla susturmak çok açık biçimde bir zümreye imtiyaz vermek ve böylece eşitlik ilkesini çiğnemek demektir. Bu hükme göre Türkiyede gazetecilerin çoğunluğunu oluşturan zümreyi sinesinde toplayan tüzel kişi istediğini yayınlamak ve diğerleri ise beş gün susmak zorunda kalmaktadırlar. Bu hal çok açık olarak Anayasanın 12. maddesinin ihlâli anlamını taşımakla kalmaz ve fakat 40. maddesine de tüm aykırıdır.

Gerçekten gazete çıkarmak aynı zamanda bir özel teşebbüs girişimidir. Basın hürriyeti ancak özel teşebbüs söz konusu olursa var-



lığını sürdürebilir. 20. madde ise özel teşebbüs kurma ve işletme hürriyetini sınırlamakta, ancak bir tüzel kişinin yılın beş gününde gazete satabilmesi imtiyazını ihdas etmektedir. Bu imtiyazın ana nedeni ise, bir özel kuruluşa malî fayda, ayrıcalık sağlamaktır. Böylece özel teşebbüs hürriyeti hiç bir kamu yararı olmadan bu hükümle sınırlanmakta ve özellikle 40. maddenin 2. fıkrasına aykırı bir hüküm oluşmaktadır.

20. madde özellikle basın hürriyetini düzenleyen Anayasanın 22. maddesinin 2. fıkrasına da aykırıdır. Yukardan beri izah olunduğu üzere 20. madde gazete çıkarma serbestliğini senenin beş gününde belirli bir tüzel kişi lehine ve ona imtiyaz vererek sınırlamakta, tâtil etmektedir. Oysa 22. maddenin 2. fıkrasında basın hürriyetini ne gibi hallerde sınırlanabileceği gösterilmiştir. Sınırlamayı haklı kılan bu maksatlar arasında belirli bir kuruluşa malî kaynak ve imtiyaz sağlamak ve bu maksatla geçici de olsa bütün diğer gazete ve gazetecileri susturmak yoktur.

20. madde Anayasanın 23. maddesine de aykırıdır. Gerçekten 23. maddenin 2. fıkrasında gazete ve dergilerin çıkarılması, yayını, malî kaynakları ve gazetecilik mesleğiyle ilgili şartların kanunla düzenleneceği açıklanmış ve kanunun «haber, düşünce ve kanaatların serbestçe yayınlanmasını engelleyici veya zorlaştırıcı siyasi, iktisadi, malî veya teknik kayıtlar koyamayacağı» belirtilmiştir.

20. maddede yer alan hükmün haber, düşünce ve kanaatların serbestçe yayınlanmasını engelleyici ve zorlaştırıcı kayıt niteliğinde olduğu hususunda şüphe yoktur.

Yukarda açıklanan nedenlerle Anayasanın 11, 12, 20, 21, 22, 23 ve 40. maddelerine açıkça aykırı bulunan 20. maddenin açılacak davalar dolayısıyla iptali istenebilir.

Anayasanın geçici 4. maddesinin 3. fıkrası 27 Mayıs 1960 - 6 Ocak 1961 tarihleri arasında çıkarılan kanunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiasıyla Anayasa mahkemesinde iptal davası açılmıyacağı gibi itiraz yoluyla da mahkemelerde Anayasaya aykırılık iddiası ileri sürülemediğini açıklamaktadır. 28. madde 4.1.1961 tarih ve 212 sayılı kanunla ve Millî Birlik Komitesince değiştirilmiş olduğundan bu maddenin iptali hakkında bir talepte bulunulamaz. Fakat esas fiili saptayan 20. madde son olarak 19.2.1954 tarih ve 6253 sayılı kanunla değiştirilmiştir; Anayasaya aykırılığı bu kadar açık ve seçik bir hükümün mevzuatımız arasında yaşamakta devamının, Türkiyede çeşitli temel hürriyetleri zedelemekte olduğunu yukarıda açıklamış bulunuyoruz.

İzah edilen esaslar bu maddelerin açıkca Anayasaya aykırı olduğunu ortaya koymaktadır. Kabul ettiği bir raporda düşünce ve Basın özgürlüğüne en üstün yeri verdiğini açıklayan 2. Basın Kurultayı bu maddeleri genişletecek yerde, kaldırılmaları önerisinde bulunmalı idi.

---