

# **Basın İlan Kurumu ve 2017-2021 Arasında Basına Verilen İlan Durdurma Cezaları**

**Gül Karagöz Kızılca**

Dr. Öğr. Üyesi

Ankara Üniversitesi İletişim Fakültesi

karagoz@media.ankara.edu.tr

ORCID: 0000-0002-6569-5734

**Fikret Kemal Kızılca**

Doç. Dr.

Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi

kemal.kizilca@law.ankara.edu.tr

ORCID: 0000-0002-3884-5389

## **Abstract**

### **Turkish Press Advertisement Agency and its Suspension Penalties of Official Advertisements Given to the Press between 2017 and 2021**

*This study evaluates the changes in the Turkish Press Advertisement Agency's (BIK) decisions regarding the suspension penalties of official advertisements in the Turkish Press between 2017 and 2021. Founded as an autonomous agency in 1961, BIK aims to distribute official advertisements and announcements impartially among press outlets. Since 2019, the agency has occupied the Turkish press' agenda for its unfair advertisement suspension decisions towards specific newspapers. This paper provides the first comprehensive examination of BIK penalties based on both its annual reports and governing board meeting minutes. The data show that the penalties have increased almost six-fold following the board change. Further, we provide evidence that following the board change, penalties have concentrated on certain press outlets and are mostly given on "ethical principles" grounds. The paper concludes that the post-2019 policy change contradicts the BIK's founding principles to promote press freedom and pluralism.*

**keywords:** *Press Advertisement Agency, official announcements, official advertisements, suspension of official advertisements and announcements, freedom of press*

## **Résumé**

### **Agence de Publicité Presse et ses sanctions de suspension des publicités officielles données à la presse entre 2017 et 2021**

*Cette étude évalue les changements sur les décisions de l'Agence gouvernementale de publicité de la presse (AGPP) concernant les sanctions de suspension des publicités officielles sur la presse turque entre 2017 et 2021. L'AGPP a été fondée en 1961 comme une agence autonome, et elle vise à diffuser les publicités et annonces officielles de façon impartiale parmi les organes de presse. Pourtant, depuis 2019, l'agence se fait une renommée pour ses décisions injustes de suspension de publicités envers des journaux spécifiques. Cette étude est une analyse complète des sanctions par l'AGPP, réalisée au moyen de ses rapports annuels et sur les procès-verbaux des réunions du conseil d'administration. Les données montrent que les sanctions ont été multipliées par six en moyenne suite au changement de conseil. A la suite de changement de conseil d'administration, on constate que les sanctions se sont concentrées sur certains organes de presse et sont principalement prononcées sur la base des « principes éthiques ». Cette étude conclut que le changement de politique post-2019 contredit les principes fondateurs du AGPP pour promouvoir la liberté et le pluralisme de la presse.*

**mots-clés:** *l'Agence gouvernementale de publicité de la presse, suspension des publicités et annonces officielle, liberté de la presse*

## Öz

*Bu çalışma, Basın İlan Kurumu'nun (BİK) 2017-2021 arasında verdiği resmi ilan ve reklam kesme cezalarındaki değişimi, BİK'in kuruluş amacı çerçevesinde değerlendirmektedir. Basında, özellikle 2020 ve 2021 yıllarında BİK cezalarında 2020 yılı sonrasında bir artış olduğu, cezaların iktidara belirli mesafede duran birkaç gazeteye yöneldiği ve basın üzerinde bir baskı unsuru haline geldiği yönünde haberler çıkmaktadır. Fakat cezalarda değişimi gösteren akademik bir çalışma bulunmamaktadır. Bu çalışmada, ilk kez, BİK Yönetim Kurulu toplantı tutanakları ve ulaşılan faaliyet raporlarında aktarılan bilgiler derlenerek, BİK'in verdiği ilan kesme cezaları incelenmektedir. Ele alınan zaman diliminde özellikle BİK Yönetim Kurulu'nda Eylül 2019'da yapılan değişikliğin, verilen ortalama ceza sayısında altı kata yakın bir artışla sonuçlandığını gözlemlenmiştir. Basın Ahlak İlkeleri çerçevesinde verilen cezaların toplamdaki payında meydana gelen değişim ve cezaların yalnızca belirli gazetelerde yoğunlaşması da çalışma kapsamında raporlanmış ve çözümlenmiştir. Elde edilen veriler, BİK'in kuruluş amaçları arasında yer alan basın özgürlüğü ve çoksesliliği sağlamaktan uzaklaştığını göstermektedir.*

**anahtar kelimeler:** Basın İlan Kurumu (BİK), resmi ilan ve reklamlar, ilan durdurma, basın özgürlüğü

## Giriş

Türkiye’de yazılı basın sektörü kâğıt, boya, kalıp gibi baskı malzemelerini ithal etmekte<sup>1</sup> ve dolayısıyla döviz kurundaki dalgalanmalar matbaa masraflarını yakından etkilemektedir. Bu durum özellikle 2021 yılında belirgin hale gelmiştir.<sup>2</sup> İthal girdi fiyatlarındaki artış karşısında ayakta durmaya çalışan, ancak bir taraftan da bunu gazete fiyatlarına yansıtılmamak için uğraşan yazılı basın sektörünün (Birgün, 2021b) en önemli mali kaynağı kuşkusuz ilan ve reklamlardır.

Türkiye’de kamu kaynaklı ilanların dağıtımından sorumlu kurum 1961 yılında kurulan Basın İlan Kurumu (BİK)’dur. Kurumun asli görevleri arasında basına gerekli desteği sağlayarak alanda çok sesliliği ve nitelikli yayıncılığı sağlamak bulunmaktadır. Bununla birlikte, BİK’in söz konusu görevleri yerine getirirken mevzuatının “Resmi İlan ve Reklamlar ile Bunları Yayınlayacak Süreli Yayınlar Yönetmeliği”nin Birinci Kısım Beşinci Bölüm’ünde yer alan 19. maddesine gereğince “yayınlama hakkı kazanılması ve devamını sağlayan” ölçütlerin “ihlali” çerçevesinde ilan durdurma hakkı da bulunmaktadır. BİK, zaman zaman söz konusu yönetmeliğin örneğin 39., 43. ya da 60. maddelerine dayanarak süreli yayınlara ilan ve reklam durdurma cezası verebilmektedir. Ancak ilan ve reklamların durdurulması yalnızca söz konusu yönetmelik gereğince değil; aynı zamanda Basın İlan Kurumu Teşkiline Dair 195 sayılı Kanun’un 49. maddesinde yer alan Basın Ahlâk Esasları Hakkında 129 Sayılı Genel Kurul Kararı’na<sup>3</sup> dayandırılarak da uygulanmaktadır. Bu cezalar, ister istemez büyük medya gruplarının parçası olmayan, çeşitli sektörlerle yatırım yapmış iş insanlarının desteği ile yayınlanmayan gazeteleri mali açıdan sarsma ve dahası yayımlanmaya devam etmelerini tehlikeye sokma gücüne sahiptir. Bu durum özellikle kısıtlı kaynaklarla çıkan yerel basın için geçerlidir.

Türkiye’de resmi ilanların dağıtımı üzerine yeterli sayıda çalışma bulunmamakta ve var olanlar da genellikle Kurum’un yapısı üzerine odaklanmaktadır.<sup>4</sup> Dolayısıyla bu çalışmada, günümüz iktisadi koşullarında özellikle kısıtlı sermaye ve dağıtım ağına sahip süreli yayınlar için tekrar önemi hatırlanan Kurum tarafından dağıtılan ilan ve reklamların, 195 sayılı Yasa ile belirlenmiş ölçütler çerçevesinde bazı yayın organları için durdurulması kararını nasıl uyguladığı ele alınacaktır. Çalışma için seçilen zaman dilimi 2017-2021 yıllarını kapsamaktadır. Söz konusu tarih aralığının seçilmesinin nedenleri arasında, 2016 ve 2017 yıllarında alınan kararlarla BİK’in denetim ve uygulama yetkisinin “devleti ve milleti tehdit eden” yayınların ilan haklarının durdurulmasını ve denetim ile yaptırım yetkisinin gazete ve dergilerin internet sayfalarını da

1 1936 yılında kâğıt sanayinde yatırım ve planlamalar yapmak üzere kurulan (Kocabaşoğlu vd., 1996) ancak özelleştirme kapsamına alındıktan sonra 2005 yılında kapatılan SEKA’nın, faaliyetlerine son verdiği tarihten bu yana kağıdın hammaddesi selüloz Türkiye’de üretilmemektedir.

2 TÜİK üretici fiyatları endeksine göre, kâğıt fiyatları 2020 Aralık – 2021 Aralık döneminde yüzde 93 artmıştır. 2019 Aralık sonrası iki yıllık birikimli artış oranı ise yüzde 160’tır (TÜİK, 2022).

3 Bundan sonra “129 Sayılı Karar” olarak kısaltılacaktır.

4 Örneğin, (Üstün, 2010).

kapsayacak biçimde genişletilmesi (Basın İlan Kurumu, 2016), Kurumun web sayfasında BİK'in "önemli görevlerinden biri"nin "Basın Ahlak Esasları kapsamında şikâyete bağlı ve/veya resen inceleme yaparak, ihlalin sabit olduğu hallerde resmi ilan"ları keserek gazetelere yaptırım uyguladığının vurgulanması (Basın İlan Kurumu, t.y.), söz konusu yetkilerin, Kurumun 30 Ağustos 2018 tarihinde alınan Cumhurbaşkanlığı kararı (Resmi Gazete, 2018) ile İletişim Başkanlığına bağlanması ve bunu izleyen süreçte, daha sık ve daha uzun süreli cezaları uygulamaya yönelik kullanılması bulunmaktadır. Çalışmanın amacı, 2017-2021 yıllarını kapsayan dönemde Basın İlan Kurumu'nun çeşitli süreli yayınlara kestiği cezaları ve gerekçelerini ortaya koyarak, söz konusu cezaların BİK'in kuruluş gerekçelerinden basın özgürlüğünün sağlanması amacı ile örtüşüp örtüşmediği anlamaya çalışmaktır. Bunun için BİK Yönetim Kurulu Kararları, Yıllık Faaliyet Raporları, Kurum mevzuatı ve Kurumun web sitesinde yer alan açıklamalarından yararlanılacaktır. Hedeflenen, BİK'i ortaya çıkaran tarihsel koşulları inceleyerek, bugün geldiği noktada kuruluş sürecinde ilgili taraflarca tartışılan basın özgürlüğünün gerçekleşmesi için ihtiyaç duyulan araçları sağlayıp sağlamadığını anlamaktır.

Bu çalışmada ilk olarak BİK'in tarihçesi, kuruluş amaçları, yapısı ve bu tür bir kuruma hangi gerekçelerle ihtiyaç duyulduğu incelenecek ardından anılan dönemde "ihlalin sabit olduğu" durumlarda resmi ilanları kesilen gazete ve dergilere ilişkin verilen kararlar basın özgürlüğü kavramı çerçevesinde değerlendirilecektir. Son olarak da basın özgürlüğü kavramı, BİK'in kuruluş aşamasında anlaşıldığı ve BİK'in 2017-2021 uygulamalarına yansıdığı biçimiyle tartışılacaktır.

### **"Besleme Basın" dan Basın İlan Kurumu'na**

Bağımsız basının ortaya çıkıp gelişmesi üzerine tarih çalışmaları (Baldasty, 1992) ve teorik tartışmalar (Petrova, 2011) gazetelerin ayakta kalabilmesi için reklam gelirlerinin önemine dikkat çekmektedir. Bununla birlikte, reklam gelirlerinin nereden edinildiği önem taşımaktadır. Bunlar özel ya da resmi olabilmektedir. Resmi ilanlar söz konusu olduğunda, bu ilanların nasıl dağıtılacağı ve dağıtan tarafından ne amaçla kullanılacağı konusunda, literatürde devlet sübvansiyonları merkezli tartışmalar bulunmaktadır. Bu tartışmaların ana eksenini iki farklı görüş çerçevesinde belirlemektedir. Gazetelerin ve haber kuruluşlarının faaliyetlerini desteklemek üzere devletçe verilen sübvansiyonların, gazetelerin bağımsız haber yapması ve dolayısıyla kamu çıkarını gerçekleştirmesi amacının önüne geçeceğini savunan liberteryen görüş ile toplumdaki farklı seslerin kendini ifade edebilmesi yoluyla kamusal çıkarın gerçekleştirilebilmesi için devlet sübvansiyonlarının gerekliliğini savunan görüş söz konusu eksenini oluşturmaktadır (Ots ve Picard, 2018, s. 6). Liberteryen görüş, özellikle Amerika Birleşik Devletleri'nde etkili olurken, devlet sübvansiyonlarının küçük ölçekli gazetelerin yaşaması ve basın tekellerinin önlenmesi için gerekliliğini savunan görüş 1960'larda birçok gazetenin maddi imkânsızlıklar nedeniyle kapanması sonrası bazı Avrupa ülkeleriyle birlikte özellikle

İskandinav ülkelerinde yaygınlık kazanmıştır.<sup>5</sup> Türkiye'nin seçtiği model, on yıllık Demokrat Parti iktidarının yaşattığı olumsuz deneyimler çerçevesinde basın ve özellikle küçük ölçekli gazete ve dergilerin toplumdaki farklı sesleri dile getirerek ifade özgürlüğünün sağlanabilmesi amacıyla devlet sübvansiyonunun gerekliliği çerçevesinde belirlenmiştir. Kamu sübvansiyonu ve özerk bir yapılanma ile faaliyete geçmesi hedeflenen kurum Basın İlan Kurumu'dur.

BİK, 27 Mayıs askeri müdahalesi sonrası, bazı gazete sahiplerinin muhafefetine rağmen (Üstün, 2017) Milli Birlik Komitesi (MBK)'nin kararı ve 195 sayılı Basın İlan Kurumu teşkiline dair kanun (1961) ile kurulmuştur. BİK'in kurulması sonucunu ortaya çıkaran koşullar Demokrat Parti'nin (DP) basına yönelik uygulamaları ile doğrudan bağlantılıdır. Dolayısıyla, Kurumun neden askeri müdahalenin hemen arkasından ve Milli Birlik Komitesi'nin kararıyla kurulduğunu anlayabilmek için DP'nin basına yönelik politikalarının hatırlanması gerekmektedir.

14 Mayıs 1950'de yapılan seçimleri "daha fazla demokrasi" getireceği iddiasıyla kazanan DP, 27 Mayıs askeri müdahalesi ile iktidardan uzaklaştırılmıştır. DP, basın ile ilişkilerini baskıcı yönü ağır basan yasa, kararname ve uygulamalar çerçevesinde belirlemiştir. Henüz 1950 Haziran'ında hükümetin Anadolu Ajansı Yönetim Kurulu'nda üye sayısını kendi lehine beşe çıkarmak istemesi (Alemdar, 2017b, s. 235) ve Temmuz ayında Anayasa'ya aykırı biçimde Kore'ye asker gönderme kararını mecliste değil kabine toplantısında almasını protesto eden Türkiye Barışsever Derneği'nin basın açıklamasını yayımlayan on yedi gazetenin sorumlularının Ankara, İstanbul ve İzmir'de savcılıklara çağırılması (Gevgilili, 1981, s. 75), DP yönetiminin iletişim politikalarının gelecekte nasıl olacağı hakkında ipuçları vermiştir. Basının büyük desteği ile iktidara gelen Başbakan Adnan Menderes'in, gazetecilere seçim öncesi verdiği sözleri unutmuş görünerek, daha iktidarının ilk günlerinde, kendisiyle görüşmeye gelen gazetecilere yeni ve daha demokratik bir Basın Yasası çıkarmadaki isteksizliğini belirtmekten çekinmemesi (Faik, 2001, s. 117) yine ilk işaretler arasında sayılabilir. Kısa süre sonra demokratik bir Basın Yasası gazetecilerin ısrarları ve Celal Bayar'ın araya girmesiyle (Faik, 2001, s. 117) çıkarıldıysa da, bu durum yerini, özellikle ekonomide yaşanan sorunlarla birlikte basına ve gazetecilere yönelik giderek sertleşen politikalara bırakmıştır (Alemdar, 2017b, s. 235-237; Eroğul, 1970, s. 136; Topuz, 2003, s. 194-209).

1954 yılından başlayarak basın üzerinde artan denetim ve baskı çabası gözle görünür hale gelmiştir. 1954 genel seçimlerinden iki ay önce 9 Mart'ta çıkarılan "Neşir Yoluyla ve Radyo ile İşlenecek Cürümler Hakkında Kanun"la gazetecilerin yaptıkları habere ilişkin ispat hakları ellerinden alınmıştır. Seçimin kazanılmasından sonra ise "elde edemeyeceği hiçbir gazete ve hiçbir gazeteci" (Başar, 2007, s. 283) olmadığına inanan Başbakan Adnan Menderes, basında

5 Ancak gazetelerin devlet tarafından vergi indirimi, iletişim altyapısına yapılan yatırımlar, dağıtımın sağlanması, reklam verilmesi gibi farklı yöntemlerle sübvansiyon edilmesi uygulaması yalnızca İskandinav ülkelerinde değil Yunanistan, Fransa, Macaristan gibi ülkelerde de uygulanmıştır (Pathanassopoulos, 2013; Lardeau ve Le Floch, 2013). Söz konusu sübvansiyonların gerekliliğine ilişkin tartışmalar 2010'lı yıllardan itibaren tekrar gündeme gelmiştir (Örneğin, Schizer, 2011).

en küçük bir eleştiri yazısına tahammül edemeyecek hale gelecek ve basın denetim altına alınması için, bakan düzeyinden başlayarak, adalet sistemini yönlendirmeye ve kullanmaya çalışacaktır.

Gizlemeye gerek görülmeyen, basını ve dolayısıyla kamuoyunu sessizleştirmeye yönelik, keyfi, hukuk sınırlarını aşan uygulamalar, siyasal iktidar için artık sıradandır. Basına karşı belirginleşen bu baskıcı tutum, kimi hukukî düzenlemeleri de içermektedir ki bunlar ilan ve reklam alanıyla doğrudan ilgilidir. DP iktidarı döneminde resmi ilan ve reklamların dağıtımına ilişkin sekiz kararname çıkarılmıştır (Atuk, 2020, s. 537). Bunların altı tanesi 1950-53 yıllarını kapsayan kısa bir dönem, 1954 seçimleri öncesine aittir. Henüz iktidarının ilk aylarında 13 Eylül 1950'de yapılan ilk düzenleme ile DP hükümeti, o tarihe değin ilanların dağıtımından sorumlu Türk Basın Birliği ve Ortakları Resmi İlanlar Kolektif Şirketi'ni tamamen etkisiz hale getirilmeden, ilan verilecek gazetelerin günlük çıkması, rotatifle basılması, belli bir satış oranına sahip ve ebadının belirli boyutlarda olması gibi kimi kıstaslar belirlemiştir. Ancak 4 Temmuz 1951'de yapılan düzenleme ile resmi ilanların dağıtımından yararlanacak süreli yayınlar başbakanlığın takdirine bırakılmıştır. Buna göre kararnamenin yürürlüğe girmesinden önce ve sonra yayımlanan gazeteler olmak üzere gazeteler iki gruba ayrılmıştır. Kararname yürürlüğe girilmeden yayımlanan gazetelerden siyasi içerikte iç ve dış haberler veren ve bunlar üzerine yorumlar yayımlayan gündelik gazetelere resmi ilanların tercihen verileceği belirtilmiş, ancak bu Basın Yayın ve Turizm Bakanlığı'nın takdirine bırakılmıştır. Kararnamenin yürürlüğe girmesi sonrası yayımlanacak gazetelerin ilan almaları ise tamamen Bakanlığın yetkisine bırakılarak (Alemdar, 2017a, s. 248), ilan dağıtımı henüz DP iktidarının birinci yılında besleme basın<sup>6</sup>, diğer bir ifadeyle kamu kaynakları ile hükümeti destekleyen basın yaratmanın bir aracı haline gelmiştir.

11 Kasım 1953'te yapılan düzenleme yine benzer niteliktedir. İlanların dağıtımı Başbakanlığın belirleyeceği bir komisyona bırakılırken; bu komisyonun tiraj, ebat, fiyat, net satışa dayanarak resmi ilan ve reklamları dağıtacağı belirtilmektedir. Ancak kararnamede basın özgürlüğünün gerçekleşmesini tehlikeye sokan ve istendiği takdirde ilan vermemeye uygun biçimde yorumlanacak noktalar bulunmaktadır. Düzeni sarstığı, vatandaşlar arasında ayrılık, düşmanlık uyandırmaya çalıştığı, milli birlik ve beraberliği tehdit ettiği düşünülen, müstehcen neşriyat ya da şantaj yaptığı savlanan gazetelere ilan verilmeyecektir (Alemdar, 2017a, s. 249).

1950-53 arası çıkartılan bu kararnamelerin gazetelere yansması ise, beklenebileceği üzere, DP iktidarına yakın gazetelerin daha fazla resmi ilan ve reklam almasıyla sonuçlanmıştır. DP'ye yakın Zafer ve Zafer Akşam Postası'nın reklam gelirleri 1951'de 506.972,22'den 1953'te 797.542,89 liraya yükselmiştir. Cumhuriyet Halk Partisi'nin yayın organı Ulus ise 1951'de 216.353,17 TL ilan ve reklam geliri alırken bu rakam 1953'e gelindiğinde 108.940,01 TL'ye düşmüştür (Atuk,

6 Besleme basın, DP'nin ikinci kez seçimleri kazanmasından sonra yandaş gazetelere verdiği ilan ve kâğıt miktarını arttırırken, muhalifler üzerinde denetim ve baskıyı sıkılaştırması üzerine muhalif gazeteciler tarafından kullanılmaya başlanılan bir deyimdir. Bu kullanım, basına ilişkin çalışmalarda kabul görmüştür. Örneğin (Arcan, 2008; Uzun, 2014, s. 141).

2020, s. 542). Söz konusu veriler ve uygulamalar göz önünde bulundurulduğunda, DP'nin iktidara geldikten sonra ilan ve reklamların süreli yayınlara dağıtımına yönelik ilk üç yıldaki düzenlemelerinin, basının dilediği şekilde denetlenmesi anlayışının bir parçası olduğu savlanabilir.

Metin Toker tarafından DP yönetimi için "Yokuş Aşağı" ifadesiyle nitelendirilen 1954-57 yılları (1991), Türk basını için sancılı ve baskının ağırlaştığı bir zaman dilimidir. Her ne kadar 1953-1957 arasında ilan ve reklamların dağıtımına yönelik yeni kararname çıkarılmadıysa da 1954 seçimlerinin kazanılmasından sonra iktidarın kazandığı özgüvene dayalı basın politikaları, artık DP iktidarının basın üzerindeki doğrudan denetiminin birer yansımadır. Dolayısıyla, 1954 yılında Yeni Ulus başyazarı Hüseyin Cahit Yalçın gibi 79 yaşında, kıdemli bir gazetecinin Halkçı'da yazdığı ve hükümeti eleştiren bir yazısı nedeniyle tutuklanması; 1955 yılından başlayarak basın davalarının çoğalması ve aynı zamanda Bedii Faik, Metin Toker, Cüneyt Arcayürek ve onlar gibi daha birçok gazetecinin tutuklanması, 6-7 Eylül Olayları sonrası gazeteleri suçlayarak ilan edilen sıkıyönetim (Topuz, 2003, s. 198) ve bunun sonucunda basına uygulanan sansür; 1956'da Basın Yasası'nda ve "Neşir Yoluyla ve Radyoyla İşlenen Bazı Cürümler Hakkında Kanun" da gazetecilerin hak ve özgürlükleri aleyhine yapılan değişiklikler<sup>7</sup> de yine basın özgürlüğünü kısıtlamaya ve dolayısıyla kamuoyunu sessizleştirmeye yönelik uygulamalar arasındadır.

1957 yılında ilanların dağıtımına ilişkin düzenlemeler, DP hükümetinin ilan yoluyla besleme basın yaratma ve aynı zamanda hükümetin kararlarına, ekonomi politikalarına ve bunlar sonucunda halkın çekmekte olduğu sıkıntılara<sup>8</sup> dair eleştirel bir tutumla haber yapan gazeteleri olabildiğince baskı altına alma yolunda attığı adımlardandır. 27 Kasım 1957'te 9767 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan ve 1 Ocak 1958'te yürürlüğe giren 4/9714 sayılı dört maddeden oluşan kararname ile artık yalnızca resmi ilanlar değil her türlü özel ve ticari ilanlar da Türk Basın Birliği Resmi İlanlar Limited Ortaklığı'nın aracılığıyla ve Ortaklığa "tebliğ olunan esaslar dâhilinde mutabık kalacakları tarifelere göre" dağıtılacaktır (Resmi Gazete, 1957). Bu hükümleri uygulamaya Devlet Vekâleti yetkili kılınmıştır. Dolayısıyla artık özel ilan ve reklamların dağıtımı da doğrudan Devlet Bakanlığı'nın eliyle siyasal iktidarın takdirine bağlanmış ve her türlü ilanın dağıtımı konusunda bir tür devlet tekeli ortaya çıkmıştır. Beklenebileceği üzere, ilan ve reklam pastasından büyük pay DP iktidarını destekleyen, ülkenin içine girdiği ekonomik darboğazı ya da siyasal baskıyı görmezden gelen süreli yayınlara gidecektir (Alemdar, 2017a; Atuk, 2020).

1959, gazetecilerin duruşma ve tutuklanma haberleri ile sıklıkla gündeme geldiği, gazete ve dergilerin kapatıldığı, uluslararası kamuoyunun Pulliam dava-

7 7 Haziran 1956'da 6732 ve 6733 sayılı yasalar ile basın özgürlüğünü kısıtlayacak iki düzenleme yapılır. İlki 1954'te kabul edilen "Neşir Yoluyla ve Radyoyla İşlenen Bazı Cürümler Hakkında Kanun" a yeni maddelerin eklenmesidir. İkincisi ise Basın Kanunu'nda gazeteciler aleyhine yapılan değişikliklerdir.

8 Örneğin, et ve kömür yokluğuna dair haberlere sürekli tektip verilmektedir. Bu durum 1958 yılında da devam edecektir (Kubilay, 2014, s. 195).



ları (Öymen, 2013, s. 486-487) nedeniyle gözlerini Türkiye'ye çevirdiği, tekzip ve yayın yasakları ile basın içerisine sokulduğu cenderenin basın emekçilerinin nefes almasını daha da zorlaştırdığı ve nihayetinde Tahkikat Komisyonu'nun kurulduğu bir yıl olarak tarihe geçmiştir. DP iktidarının ilan ve reklamlara ilişkin son kararnamesi de 1959 tarihlidir. 3 Ağustos'ta yürürlüğe giren ve 12 maddeden oluşan 10269 sayılı bu kararname ile Ankara, İstanbul, İzmir'de basılan gazetele-re verilecek resmi ilan ve reklamlar tiraj, net satış, ebat, iade miktarı ve bunlarla ilgili gerekli defterlerin tutulması gibi objektif görünen ölçütler çerçevesinde belirlenmektedir. Bununla birlikte, önemli bir ayrıntı, maddeleri uygulamaya "Basın Yayın ve Turizm Vekili"nin yetkili kılınmasıdır (madde 12). Reklam ve ilanların, politikalarını destekleyen ve hatta sözcülüğünü yapan gazete ve dergilere kamu yararına aykırı bir biçimde dağıtılması yoluyla besleme basın yaratılması, kararnamenin nasıl uygulandığı ile yakından bağlantılıdır. Örneğin, kararnamelerde belirtilen ölçütlere uymadığı için ilan ve reklam almaması ya da daha düşük miktarlarda alması gereken gazeteler, hükümetin, Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürlüğü'nün özel "rica"ları ile ilan ve reklam almışlardır (Alemdar, 2017a, s. 249; Atuk, 2020, s. 547).

## 27 Mayıs ve Basın İlan Kurumu

27 Mayıs 1960'ta Milli Birlik Komitesi (MBK) iktidara el koyduktan sonra basın alanına yönelik kimi konuları da gündemine almıştır. Bunlar arasında tutuklu gazetecilerin serbest bırakılması, sendikaların tekrar faaliyete geçmesine izin verilmesi, gazetecilerin çalışma koşullarını ele alan kanunun basın emekçileri lehine yeniden düzenlenmesi, ispat haklarının geri verilmesi bulunmaktadır. Aslında bu durum, DP döneminde basının, gazetecilerin, basın emekçilerinin yaşadıklarının DP iktidardan indirildikten sonra tekrar deneyimlenmemesi düşüncesinin üniversiteler, basın meslek örgütleri, hukukçular, gazeteciler gibi farklı toplumsal aktörlerin üzerinde uzlaştıkları noktalardan biri olmasından kaynaklanmaktadır.

Resmi ilan ve reklamların dağıtımı konusu da MBK tarafından hızla ele alınan ve yasal düzenlemeler için taraflarla işbirliği içerisinde girişimlerde bulunan konular arasında yer almaktadır. Bu konu, MBK gündemine 27 Mayıs'ın hemen ertesinde alınmıştır. MBK'nin 1 Haziran 1960 tarihinde çıkarttığı emirle denetim altına alınan kamu kuruluşları arasında Türk Basın Birliği (TBB) Resmi ve Ticari İlanlar Limited Ortaklığı da bulunmaktadır. Ortaklığın genel müdürü aynı gün Ankara'ya çağrılarak kendisine, "kontrol heyetinin iştiraki ve nezareti altında", resmi ilan ve reklamların basın özgürlüğüne "en iyi hizmet eder şekilde dağıtımı için bir karar projesi" hazırlaması emri verilmiştir (Üstün, 2010, s. 72). Bu aşamadan sonra konu, ilan ve reklam dağıtımından etkilenen tarafların kamuoyu önünde üzerine fikir bildirdiği bir nitelik almıştır. Şöyle ki, İstanbul Gazeteciler Sendikası (İGS) 27 Mayıs'tan iki hafta sonra, basının sorunlarını dört başlık altında kamuoyuna açıklayan bir metin yayınlamıştır. İGS tarafından sıralanan sorunlardan biri, resmi ilanların dağıtımıdır. İGS'nin açıklaması, DP iktidarının resmi ilanların dağıtımını, politikalarını eleştiren gazeteler için bir baskı aracı, destekleyen yayınlar için ise

besleme basın yaratmak için kullandığını ve bunun da halkın haber alma hakkını engellediğini belirtmektedir (Karagöz-Kızılca, 2017, s. 581-582). Bu nedenle, Sendika'nın MBK'den talebi, resmi ilanların hükümetçe çıkarılacak bir gazetede yayımlanmasıdır. Ancak gazete sahipleri ve reklam yapımcıları, bu öneriye sıcak bakmadıklarını MBK'ye bildirmişlerdir.

Reklam yapımcıları, DP iktidarı döneminde geçerli olan sistemin devamını talep etmişlerdir. Gerekçeleri, hususi ve ticari reklamların 1957 yılından itibaren TBB Resmi ve Ticari İlanlar Limited Ortaklığı tarafından dağıtılmasının ilanları kendisinden önce dağıtan İlançılık Şirketi'nin tekeline son vermesidir (Üstün, 2010, s. 73). Böylece, DP döneminde olduğu gibi, hem özel hem de resmi ilan ve reklamların siyasal iktidar eliyle dağıtım yoluyla, reklam yapımcıları herhangi bir emek harcamaksızın kesintisiz gelir elde etmeye devam edebileceklerdir. Oysaki ticari ilanların hükümet tarafından dağıtılmaması, reklam yapımcılarını serbest piyasa koşulları içerisinde rekabet etmeye zorlayacaktır. Gazete sahipleri ise ilanların dağıtım konusunda kendi aralarında bölünmüş görünmektedir. Bir kısmı, 14 Haziran'da Cumhuriyet gazetesinde yayınladıkları bir yazı ile "dalkavuk" gazeteciler yarattığı gerekçesiyle resmi ilan gelirlerinin tamamen kaldırılmasını istemektedirler (Karagöz & Kızılca, 2017, s. 584). Gündelik Siyasi Gazete Sahipleri Sendikası üyesi gazete sahiplerinin ise, bu tür bir talepleri yoktur. Bu nedenle gazete sahipleri Ulaştırma Bakanı ve MBK üyesi Sıtkı Ulay'a çektikleri telgrafta, "Menderesçi" diye tanımladıkları Türkiye Gazete Sahipleri Sendikası ile görüşülerek, ilanlar kanunu tasarısı hazırlanmasını kabul edemeyeceklerini bildirmişlerdir (Alemdar, 2001, s. 232-243). Aslında istedikleri özel ilan ve reklamların dağıtımına devletin karışmamasıdır (Karagöz-Kızılca, 2017, s. 585).

MBK'nin konu ile ilgili tüm tarafları dinledikten sonra bulunduğu çözüm ise, 2 Ocak 1961 tarihinde resmi ilan ve reklamların dağıtımını gerçekleştirecek olan BİK'in kurulmasıdır. Kurum, görüşüne başvuru gazete sahipleri, basın emekçilerini temsil eden sendikalar ve reklam yapımcılarının isteklerinin bazı açılardan dikkate alındığı bir yapı ile faaliyetlerine başlamıştır. Amacı siyasal iktidarın, sermaye gruplarının ve reklam yapımcılarının denetiminden bağımsız yasa ile tanımlanmış belli ölçütler çerçevesinde resmi ilan ve reklam dağıtımını gerçekleştirmektir. Yasalaşan tasarı da ifade edildiği üzere, kurum ile hedeflenen, kamu hizmetinde özgür basın yaratmaktır (Üstün, 2010, s. 74). Dolayısıyla Kurum'un özerk bir yapı ile kurulması ve faaliyet göstermesi hedeflenmiştir.

### **Basın İlan Kurumu'nun Yapısı, Görevleri ve Basın Özgürlüğü**

Kamu tüzel kişiliğine sahip BİK'in, ilk kurulduğu tarihte, merkezi İstanbul'dur. Başlangıçta İstanbul, Ankara, İzmir şubeleri aracılığıyla hizmet veren kurumun şu anda 81 ilde şubesi vardır (Basın İlan Kurumu, t.y.). BİK ilgili tarafları eşit biçimde temsil etmek ve özerk bir yapıda ilan ve reklam dağıtımını gerçekleştirme işini bağımsız bir kurula, BİK Genel Kuruluna bırakmıştır. 195 sayılı yasaya göre BİK'in Genel Kurulunun temsilcilerinin üçte biri basından, üçte biri üniversiteler,

ilan prodüktörleri, TRT, Anadolu Ajansı gibi kurumlardan seçilecek ve üçte biri de hükümetçe atanacaktır. Buna göre, kurumun idaresine katılmayı kabul eden gazete ve dergi sahiplerince ve gazete tirajlarına göre seçilen dört üye, Anadolu gazete sahiplerinden belirlenen üç üye, en çok üyeye sahip gazeteciler sendikası ve iki ve "İstanbul, Ankara ve İzmir'deki en fazla sarı basın kartlı üyeye sahip gazeteci derneklerinden" birer olmak üzere toplam 12 temsilci (mad. 5/a); Cumhurbaşkanınca görevlendirilen 12 temsilci (mad. 5/b Değişik: 2/7/2018-KHK-703/162 md.); üniversitelerden yedi, ticaret siciline kayıtlı ilan prodüktörlerinden bir, Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliğinden bir, Türkiye Barolar Birliğinden bir, TRT'den bir, Anadolu Ajansı'ndan bir olmak üzere toplam 12 temsilci ile (mad. 5/c) toplam 36 üyeden oluşmaktadır. BİK'in bu yapısı, resmi ilan ve reklamların dağıtımında siyasal iktidarlar karşısında ilgili tüm tarafların söz hakkı olması amacıyla oluşturulmuştur. Ancak söz konusu yapıda 2018 yılında yapılan iki farklı düzenleme ile değişikliğe gidilmiştir. İlki, başkanlık sistemine geçilmesi nedeniyle 2 Temmuz 2018'de alınan kararla Bakanlar Kurulu kararı yerine Cumhurbaşkanı tarafından 12 temsilcinin görevlendirilmesi (mad.5/b), diğeri yine aynı yılın 30 Ağustos günü BİK'in İletişim Başkanlığı'na bağlanmasıdır.

BİK'in 1961'te oluşturulan yapısının bir diğer amacı, kamu sübvansiyonu ile özgür basının yaratılmasıdır. Burada basın özgürlüğü ile kastedilen, yazılı basının siyasal iktidarlar karşısında bağımsız bir biçimde haber toplayabilme, yayabilme ve iktidardan bağımsız biçimde açıklayabilmesidir. Özünde, söz konusu tanım, basının özgürlük mücadelesi tarihine şeklini veren, devletin müdahalesi olmaksızın gazetelerin kamu yararına haber yayabilme hakkı ile ilişkilidir (Keane, 2000, s. 22-37). Bu, yönetenleri kamu çıkarına hizmet etmek için gözetleyen (Keane, 2000, s. 42) liberal bir basın özgürlüğü anlayışı ile ilgilidir. Ancak BİK'in kuruluşunda hedeflenenler, liberal siyaset ve basın ideali olan devletin basına müdahale etmemesinden daha fazlasını içermektedir. Raşit Kaya'ya göre (1999), Türkiye'de ideolojik denetim ve yeniden üretim ile kitle iletişim araçlarının gelişmesi arasında bağlantı vardır. Buna göre, modernleşme ve ulusal kalkınma fikirlerinin gündeme geldiği 1960'lı yıllarda kitle iletişim sistemlerinin geliştirilmesi söz konusudur. BİK, kitle iletişim araçları ile modernleşmenin sağlanabileceğinin düşünüldüğü, DP döneminde yaşanan basın sansürünün bir daha deneyimlenmeyeceği bir iletişim ve demokrasi ortamı yaratmanın mümkün görüldüğü bir dönemde kurulmuştur. Kurulacak demokratik bir yasal çerçeve ile basının siyasal iktidarlar üzerinde kamu çıkarını gerçekleştirmek üzere denetim ve baskı (watchdog) görevini yerine getirebileceği düşünülmektedir. Aslında, liberal demokrasi kuramlarında basın özgürlüğünün gerekliliğinin kabul edilmesinin ana nedenlerinden biri, sansürlenmemiş medyanın siyasal iktidarları yakından takip edip, onları yönetilenlere karşı daha sorumluluk sahibi hale getireceğine olan inançtır (Kovach & Rosenstiel, 2007). Bununla birlikte, BİK'in kuruluşunu gerekçelendiren yasada belirtilen basına verilecek destekler, sosyal hukuk devleti anlayışının bir uzantısı niteliğindedir. Dolayısıyla bu bakış açısında, basın özgürlüğünün koşullarının yaratılması ve toplumda çoksesliliğin yaratılması devletin sorumluluğundadır.

Şöyle ki BİK'in yasa ile tanımlanan asli görevi, kamu kaynaklı ilan ve reklamların gazete ve dergilerde yayınlanmasına aracılık etmektir. Bununla birlikte BİK'in görevi ilan ve reklam dağıtımı ile sınırlı değildir. Basının ve basın çalışanlarının ekonomik sıkıntıya düşmemeleri ya da düştükleri durumlarda kolay atlatmalarına yardımcı olması amacıyla, Kurum'un görevleri arasında yönetime katılan süreli yayınlara, basın sendika ve derneklerine en çok beş yıl süre ile kredi vermek, yönetmelikte belirlenen "basında fikren ve bedenen çalışan" basın emekçilerine vadesi iki yılı geçmeyecek biçimde borç para vermek, makine, kâğıt, mürekkep gibi basının gereksinimlerini temin etmek, çalışamaz durumda olan ve ölen basın emekçilerinin ailelerine yardım etmek ve basın mensupları için her türlü sosyal teşebbüsü sağlamak da bulunmaktadır (mad.2).

BİK yasasının basın özgürlüğünü sağlamak amacıyla getirdiği önemli yenilikler de bulunmaktadır. Bunlar arasında hususi ve ticari ilanların yayınlanmasında reklam yapımcılarının aracılık yapmalarının tekelleşmelerine imkân verilmeden serbest bırakılması (mad.41), süreli yayınların yasa ile belirlenen ölçütleri yerine getirmesi şartıyla kamu kurumlarının diledikleri mevcutelere ilan vermesi bulunmaktadır. BİK'in de ilan dağıtma işini gerçekleştirirken yine yasa ile belirlenen söz konusu ölçütleri gözetmesi gerekmektedir. Yasa ile süreli yayınların ilan ve reklam alabilmesi için sahip olması gereken vasıflar ve ödevler tanımlanmıştır. Buna göre, resmi ilan verilecek süreli yayınlarda fikir ve içtihat farkı aranmayacaktır. Vasıfları ise içerikleri, sayfa sayısı ve ölçüsü, kadrosu, satışı, yayın hayatı süresi gibi ölçütler çerçevesinde ve "uygun görülecek diğer yönlerden" BİK tarafından belirlenmektedir (mad.34). Söz konusu niteliklere uygun olarak ilan ve reklamların dağıtılması, DP döneminde olduğu gibi siyasal iktidarın denetimde "besleme basın" yaratılmasının önüne geçmek için düşünülen önlemler arasındadır.

Gazete ve dergilerin resmi ilan ve reklam alabilmek için sıralanan koşulları sağlamaktan başka, yasa ile belirlenen bazı ödevleri de yerine getirmesi beklenmektedir: İlanları zamanında yayımlamak (mad.31), yasa gereği tutmaya zorunlu oldukları defterler ve noter tasdikli defterlerin tutulması (mad.35) bunlar arasındadır. Ayrıntılı vasıf ve ödev tanımları, 195 sayılı Basın İlan Kurumu Teşkiline Dair Kanununun 34., 35., 36. ve 53. maddelerine dayanılarak hazırlanan "Resmi İlan ve Reklamlar ile Bunları Yayınlayacak Süreli Yayınlar Yönetmeliği"nde (mad.3) yer almaktadır. İlan verilirken gazetelerin yüzölçümü, fikir işçisi sayısı, günlük fiili satışı, baskı tekniği, yeri, bir ay içindeki yayın sayısı dikkate alınmakta (mad.31/2), vasıf ve ödevler ise 7. ve 8. bölümlerde ayrıntılı tanımlanmaktadır. Vasıfları tanımlayan öğeler arasında içerik, yüzölçümü, kadro, gazetelerin basıldıkları matbaalar, baskı saati, satış yeri, dağıtım, günü gününe satışa çıkarılma, tiraj, satış fiyatı bulunmaktadır (mad.38-49). Ödevler ise gazetelerin faaliyet gösterdikleri binanın, matbaanın, satışı gerçekleştiren bayilerin denetlemelere her zaman açık olması; matbaa, satıcı, dağıtım gerçekleştiren bayilere ilişkin irsaliye, fatura, sözleşme gibi her türlü belgenin kaydının tutulması, kâğıt stok, baskı, bayi ve iade, abone defterlerinin tutul-

ması, kadro durumuna ilişkin bilgi ve belgelerin kaydı, yayının sürekliliğinin sağlanması, basılı nüshaların Kurum'a ulaştırılması, gerekli faturaların düzenlenmesi, isimlerine ilişkin yönetmelikte belirtilen kurallara uyulması, en az iki yıllık koleksiyonlarını denetime hazır olarak saklamaları, künyeye ilişkin zorunlu bilgileri barındırmaları gerekmektedir (mad.50-60). Bunlar dışında, Yönetmelik'te, gazete ve dergilerin uymak zorunda oldukları ayrıntılı düzenlenmiş özel hükümler de bulunmaktadır.

BİK, basılı ya da internet üzerinden yayın yapan gazete ve dergilerin yasa ile belirlenen yükümlülükler ve ödevleri yerine getirmemesi durumunda, şikâyet üzerine ya da resen bu yayınları inceleyebilmekte ve iki ayı aşmamak üzere resmi ilan ve reklam kesme yaptırımının uygulanmasına karar verebilmektedir (Basın İlan Kurumu, 2022). Resmi ilan ve reklamların durdurulması kararını alırken yalnızca 195 sayılı Yasa ve yukarıda tartışılan yönetmeliğe dayanmamakta, başta anayasa olmak üzere mevzuatı kapsamı içerisine giren farklı yasa ve yönetmelikler, genel kurul kararlarını uygulamaktadır. Bu mevzuat içerisinde yer alanlardan biri de 30.11.1994 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan "Basın İlan Kurumu Teşkiline Dair 195 Sayılı Kanun'un 49. Maddesinde Yer Alan Basın Ahlak Esasları Hakkında 129 Sayılı Genel Kurul Kararı"dır (Resmi Gazete, 1994). Söz konusu Genel Kurul Kararına, bu çalışmada incelenen 2017-2021 yılları arasında sıklıkla başvurulmaktadır. Bu Karar, hem BİK'in kendi web sitesinde önemle vurgulanması (Basın İlan Kurumu, 2022) hem de ilan ve reklam durdurma yaptırımı ile karşılaşan gazeteler (Birgün, 2021a; Cumhuriyet, 2021; Evrensel, 2021) ile basın meslek örgütleri tarafından bu kararın uygulanmasının basın özgürlüğünü kısıtladığını ileri sürmeleri (Basın Konseyi, 2022; Gazeteciler Cemiyeti, 2020, s. 12; Ü. Şahin vd., 2020, s. 75) nedeniyle önem taşımaktadır.

### **BİK, İlan Durdurma Cezaları ve Basın Ahlak Esasları**

BİK üzerine yapılan çalışmalar, BİK'in her ne kadar siyasal iktidarlardan bağımsız (özerk) bir yapı ve aynı zamanda resmi ilan ve reklamları adil ve eşit olarak dağıtılması hedefiyle kurulduysa da bu amacın gerçekleştirilmesinde sorunlar yaşadığını ve özellikle 1980 sonrası durumun değiştiğini, dağıtımın Anadolu basını ya da bir diğer tanımlamayla yerel basın için amacına uygun gerçekleştirilemediğini göstermektedir (Üstün, 2010; Dursun & Alemdar, 1999, s. 196-198; Girgin, 2007, s. 250-260; Karagöz-Kızılca, 2017, s. 588-589). Bu durum, 1980 sonrası neoliberal politikalarla değişen medya yapısının sahiplik ve dağıtımda tekelleşme ile sonuçlanmasından kaynaklanabildiği gibi Yasa'da tanımlanan, örneğin, asgari kadro ya da tiraj ölçütlerin yerine getirilip getirilmediğinin eksik denetlenmesinden de kaynaklanabilmektedir.

BİK tarafından yapılan denetim, düşük tirajlı ve içeriği başka gazetelerden aktarılan naylon basının ortaya çıkmasının engellenmesi açısından önem taşımaktadır. Bununla birlikte denetim, özellikle Basın Ahlak Esaslarına dayandı-

rıldığında, gazeteciler ve basın meslek kuruluşları durumdan memnuniyetsizliklerini dile getirebilmektedir. Ele aldığımız 2017 sonrasında denetim konusu, BİK tarafından verilen cezalar ile bağlantılı gündeme gelmekte ve basın meslek örgütleri tarafından bu cezalara basın özgürlüğünü kısıtladığı gerekçesiyle itirazlar yükseltilmektedir (Basın Konseyi, 2022; Gazeteciler Cemiyeti, 2020, s. 12; Ü. Şahin vd., 2020, s. 75). Aşağıda ilk önce 129 sayılı Karar maddelerinden kısaca söz edilecek, daha sonra 2017-2021 yılları arasında BİK'in verdiği cezalar, yine BİK'in web sitesinde yayınlanan BİK toplantılarında alınan kararlardan ve faaliyet raporlarından elde edilen veriler ışığında değerlendirilecektir.

Basın Ahlak Esasları, yedi maddeden oluşan Genel Kurul Kararının ilk maddesinde 17 bent ile sıralanmıştır. Bunlar arasında örneğin, "devletin ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğü", "demokratik, lâik, hukuk devleti niteliği, Atatürk ilke ve inkılâpları ve Anayasa'nın 174. maddesinde yazılı "İnkılâp Kanunları" aleyhine yayın" yapılamayacağına (mad.1/a), haberlerin "hukuka aykırı yollardan elde" edilemeyeceğine (mad.1/b), "suça tahrik veya teşvik edecek ve suç ile mücadeleyi etkisiz kılacak yayın" (mad.1/ç), "küçüklerin ve gençlerin toplum içinde, kişiliklerinin gelişmesini ve korunmasını olumsuz etkileyecek veya onlara yönelik cinsel tacize teşvik eden ve şiddeti özendiren" yayın (mad.1/e) yapılamayacağına, dinin istismar edilemeyeceğine (mad.1/j) ilişkin hükümler bulunmaktadır.

BİK'in Basın Ahlak Esaslarına dayanarak resmi ilan durdurabilme kararını alabilmesi 20 Mayıs 1964 tarihli 25 sayılı Genel Kurul Kararı'na dayanmaktadır. Bu durum o dönemde her ne kadar tartışmalara yol açıyorsa da BİK'in yaptığı, doğrudan ceza uygulaması değil Basın Şeref Divanı tarafından hazırlanan ve 24 Temmuz 1960'ta kabul edilen Basın Ahlak Yasası adlı meslek ilkeleri rehberine aykırı hareket eden süreli yayınlara Basın Şeref Divanı'nın kararlarını uygulamaktır (Girgin, 2008, s. 264). Basın Şeref Divanı'nın etkisini yitirmesiyle, BİK de bu konudaki kararları uygulamaktan vazgeçecektir.

Aslında, 1967'de Basın Şeref Divanı'nın etkisini yitirmesinden 1994'e kadar geçen sürede gazeteciler ve basın meslek kuruluşları herkesin kabul edebileceği bir özdenetim modelini hayata geçirmek için çeşitli girişimlerde bulunmuşlardır. 21-24 Mayıs 1968'te Gazeteciler Cemiyeti, Türkiye Basın Enstitüsü ve Ekonomik Sosyal Etütler Konferans Heyetince yapılan sempozyum, TGS tarafından düzenlenen 1971 Ankara Toplantısı, Türkiye Gazeteciler Cemiyetince 1972'de kabul edilen Basın Ahlak Kuralları, 1975'te yapılan İkinci Türk Basın Kurultayı, 1983 Dün-yada Basının Kendi Kendini Kontrol Sistemleri ve Uygulamaları Semineri bunlar arasındadır. Bu toplantılarda gazeteciler, meslek örgütleri, üniversite mensupları ve hukukçular basın özgürlüğüne zarar verilmeksizin basının özdenetimini sağlama yolları üzerine fikir ve ilkeler üretmek için çalışmışlardır (Alemdar, 1990:75-113). 1986 yılında kurulan Basın Konseyi de bu girişimler arasındadır. Bu girişimlerin öne çıkan ortak noktası, basın meslek örgütleri tarafından kabul edilen basın meslek ilkelerinin ihlali karşısında uygulanan yaptırımın, ilkeleri ihlal edenleri

teşhir etmekle sınırlı olmasıdır. Bir başkası, özdenetim konusundaki girişimlerin tüm basın çalışanlarını birleştiremediği gerçeğidir.<sup>9</sup>

1994 yılında alınan 129 Sayılı Karar ile basın özdenetim çabalarının parçalı bir yapı sunduğu ortamda BİK'e, meslek ilkelerine dayanarak, hem denetim hem de yaptırım yetkisi verilmiştir. Yine de bu yetki sıklıkla işletilmemiştir. Bu durum 2000'li yıllar için de geçerlidir (Faruk Bildirici, 2021). Burada belki kısaca hatırlanması gereken, 1990'lar ve 2000'ler boyunca Türkiye'de basının yapısının değiştiğidir. Bu süreç 1980'lerde başlamıştır. Neo-liberal politikalara dayalı yeni dönemde, iletişim altyapısı değişmiş, farklı sektörlerde yatırımları bulunan iş insanları bir baskı aracı olarak kullanmak için medya alanına yatırım yapmış, enformasyon piyasa değeri olan bir metaya dönüşmüştür. Artık alanda büyük medya grupları bulunmaktadır. Bu süreçte basının toplumsal sorumluluğu anlayışı terk edilmiş, basın özgürlüğü, kamusal çıkar gibi kavramlar retoriğe indirgenmiştir (Kaya, 2017, s. 405-408).

2010'lar ise siyasal iktidarı ellerinde bulunduranların söz konusu medya ortamını kendi lehlerine yeniden biçimlendirdikleri, havuz medyasının ya da bir diğer tanımlama ile yandaş medyanın ortaya çıktığı dönemdir.<sup>10</sup> Bu yeni dönemde BİK'in uygulamalarında da farklılıklar gözlemlenmektedir. 2015 yılına bakıldığında, dönemin BİK Genel Müdürü Yakup Karaca'nın 2016 yılında Anadolu Ajansı'na yaptığı açıklamaya göre, Basın Ahlak Esaslarına dayanarak yazılı basına 314 gün ilan kesme cezası uygulanmıştır (Anadolu Ajansı, 2016). Bu çalışmanın girişinde de belirtildiği üzere, BİK'in bu yetkisi 2016 ve 2017 yıllarında genişletilmiştir. Bu kapsamda çalışmada, söz konusu denetim yetkisinin 2017-2021 yılları arasında BİK'in resmi ilan ve reklam durdurma kararlarına yansımaya bakılmaktadır.

Daha önce belirtildiği gibi, 2019-2021 yıllarında resmi ilan ve reklamların kesilmesi uygulamasıyla karşılaşan gazeteler -ki bu gazeteler havuz medyası içinde yer almamaktadır- ve bu duruma karşı çıkan basın meslek örgütleri cezaların basın özgürlüğüne aykırı biçimde işletildiğini açıklayarak, konuya, kamuoyunun ilgisini çekmeye çalışmışlardır (Bianet, 2021; Evrensel, 2021). Gazetecilerin dillendirmeye başladıkları kaygılarına somut görünüm kazandıran bir girişim, gazeteci ve medya ombudsmanı Faruk Bildirici'den gelmiştir. Kişisel internet sitesinde 7 Şubat 2021 tarihinde yayınladığı bir yazıda Bildirici, BİK tarafından 2020 yılında verilen cezaları incelemiştir. Ancak bu konuda girişimlerde bulunmasına rağmen, BİK Faaliyet Raporlarına ulaşamamış ve internet sitesinde yer alan Yönetim Ku-

9 Bu durum farklı nedenlerden kaynaklanabilmektedir. Bazı gazete sahiplerinin ya da gazetecilerin yayıncılığı kişisel çıkarlarını gerçekleştirmek için bir baskı aracı olarak kullanması nedeniyle etik ilkeleri önemsememesi, gazeteciler arasında ilkelerin ihlali durumunda nasıl bir yaptırım uygulanacağı konusunda uzlaşma olmaması, bazı meslek örgütleri ve gazetecilerin basın özgürlüğünün tam anlamıyla sağlanmadığı bir ortamda özdenetimin sansürü doğuracağı endişesi (örneğin, 1987'de TGS ve ÇGD'nin Basın Konseyi girişimine karşı olmaları) bu durumun nedenleri arasında sayılabilir (Alemdar, 1990:110).

10 Örneğin, Sabah ve Doğan grubu gibi siyasal iktidarla anlaşamayan ve ana akım medyanın büyük kısmını elinde tutan gruplar küçülmek, el değiştirmek ya da alandan çekilmek zorunda kalmışlardır. Yandaş sermaye tarafından mülkiyeti ele geçirilen medya kuruluşları da başat konuma gelip, ortak manşetlerle çıkan havuz medyasını oluşturmuşlardır (Kaya, 2017).

rule toplantı tutanaklarını taramıştır. Bu yazıda Bildirici, BİK'in 2020 yılında verdiği ceza sayısının, daha önceki yıllarda verdiği cezaların çok üzerine çıktığını vurgulamış ve BİK'in bu cezaları, "bağımsız ve eleştirel gazetelere" karşı bir baskı aracı olarak kullandığını belirtmiştir. Ancak bu konuda akademik çalışma bulunmamaktadır. Aşağıda, gazetecilerin ve basın meslek örgütlerinin basın özgürlüğü kaygısının temeli olup olmadığı ulaşılabilir faaliyet raporları da kullanılarak incelenmiştir. Bir yandan, her bir BİK toplantısına ait veriler kullanılarak, verilen ceza istatistikleri kaydedilip görselleştirilmiş, diğer yandan, basın ahlak cezaları ve diğer cezalar arasında bir geçiş olup olmadığı ve son olarak her bir toplantıda verilen cezaların gazetelere göre dağılımı analiz edilmiştir.

### **İlan Durdurma Cezaları ve Gazeteler**

Bu kısımda, BİK cezalarının zaman içindeki değişimi ve gazetelere göre dağılımı incelenmiştir. Bunu yaparken, iki kaynaktan yararlanılmıştır. Bunlardan ilki, BİK Yönetim Kurulu'nun 2017-2021 toplantı tutanaklarıdır. Bu dönemde BİK, her bir yıl, 24 ila 29 toplantı yapmıştır ve bu tutanakları internet sitesinde yayınlamıştır. Her bir toplantı tutanağında gazetelere verilen basın ahlak cezaları ve diğer cezalar, gazete sayısı ve gün sayısı olarak ayrı ayrı belirtilmektedir. Gazete isimlerine yer verilmemekte fakat gazetenin bulunduğu şehir yazılmaktadır. Bu tutanaklardan elde edilen veriler, (I) toplam ceza sayısının zaman içindeki değişimi, (II) basın ahlak cezalarının toplamdaki payının zaman içindeki değişimini takip etmek için kullanılmıştır.

Kullanılan ikinci kaynak, BİK Yönetim Kurulu 2017-2020 dönemi faaliyet raporlarıdır.<sup>11</sup> Bu faaliyet raporlarında, her bir toplantıda verilen cezaların ayrıntısı bulunmamakta, veriler yalnızca yıllık düzeyde yer almaktadır. Dolayısıyla faaliyet raporlarında, ceza sayılarındaki değişim, toplantı tutanaklarında olduğu kesinlikte görünmemektedir. Ancak faaliyet raporlarını bu çalışma açısından değerli kılan, bu raporların, basın ahlak cezalarını gazete düzeyinde aktarmasıdır. Gazete düzeyindeki veriler, bugüne kadar yapılan çalışmalarda ele alınmamıştır.

Toplantı tutanaklarında verilen ceza sayıları, BİK tarafından tablolaştırılmış veriler halinde sunulmamıştır. Veriler, metin içerisinde uzun cümleler içinde aktarılmıştır. Bu çalışmada, her bir tutanaktaki veriler metinden çekilip verilen ceza sayıları tek tek elde edilmiştir. Elde edilen sayılar, faaliyet raporlarında aktarılanlarla, yılına göre, tamamen ya da büyük ölçüde uyusmaktadır. Örneğin, en çok ceza verilen 2020 yılı için hesaplanan toplam 535 basın ahlak cezası, faaliyet raporlarında aktarılan 572 sayısının yaklaşık yüzde altı altındadır. Bu ufak fark, her bir hafta verilen cezaların yıllık toplamında yapılan hatadan ya da toplantı tutanaklarındaki eksik raporlamadan kaynaklanabileceği gibi, bazı toplantılarda ilaveten verilen "ek göstergeden yararlanılmama" cezalarının BİK hesabında toplama dâhil edilmesi

11 BİK Genel Kurulu, Cumhurbaşkanınca hükümet temsilcilerinin atanması yapılmadığından en son 17.02.2021 tarihinde toplanmıştır. Şubat 2021'den bu yana genel kurul toplanıp faaliyet raporları yayınlanmadığından, 2021 faaliyet raporları bu araştırmaya dâhil edilememiştir.



olasılığından da kaynaklanabilir.

Bu çalışmaya konu olan 2017-2021 arasında, çalışmada yapılan hesaplamalara göre beş yılda toplam 1682 günlük ceza verilmiştir. Bu cezaların yıllara göre dağılımı Tablo 1’de özetlenmiştir. 2018 yılı 25. toplantısında 94, 2019 yılı 20. toplantısında ise 30 yayın organına bayram tatilinden hemen sonra yayın yapmadıkları için verilen birer günlük ilan kesme cezası, istisnai cezalar olup daha öncesinde ve sonrasında örneği görülmediği için hesap dışında bırakılmıştır.

**Tablo 1.** Yıllara Göre Cezalar ve Cezaların Yüzde Dağılımı

	Basın Ahlak Cezaları (Yüzde Pay)	Diğer Cezalar (Yüzde Pay)	Toplam Ceza (Gün)
2017	%57	%43	115
2018	%32	%68	111 (+94)
2019	%44	%56	298 (+30)
2020	%70	%30	769
2021	%45	%55	389

Kaynak: BİK Yönetim Kurulu toplantı tutanakları

Tablo-1, toplam 1682 günlük cezanın 942’sinin basın ahlak ilkelerine dayandırılarak verildiğini, kalan 740’ının diğer konulara ilişkin olduğunu göstermektedir. Tabloda dikkat çeken bir nokta, yüksek ceza artışının aslında 2019 yılında başlamış olduğudur. Bildirici’nin kişisel web sitesinde de ileri sürdüğü gibi, ceza artışlarının yönetim değişikliği ardından gelip gelmediğini anlamak için BİK Yönetim Kurulu değişikliğinin gerçekleştiği 9 Eylül 2019 tarihinden sonraki toplantılarda belirgin bir ceza artışı olup olmadığına bakmak gerekmektedir.

Grafik 1’de yatay eksen, 2017 – 2021 dönemindeki her bir yıl için yapılan toplantı numarasını, dikey eksen ise, o toplantıda verilen ilan kesme cezalarını, toplam gün sayısı olarak göstermektedir. 2020 sonrasında uygulama sıklığı giderek artan “ek göstergeden yararlandırmama” cezaları, grafiğe dâhil edilmemiştir. BİK, ek gösterge cezalarını, bazen resmi ilan kesme cezasıyla birlikte verirken, bazı durumlarda ise ayrı olarak vermiştir. 2017 yılı 5. ve 13., 2018 yılı 2., ve 2019 yılı 26. toplantı tutanaklarına internette ulaşılammıştır. O nedenle, bu toplantılarda verilen cezalar grafikte gözükmemektedir.

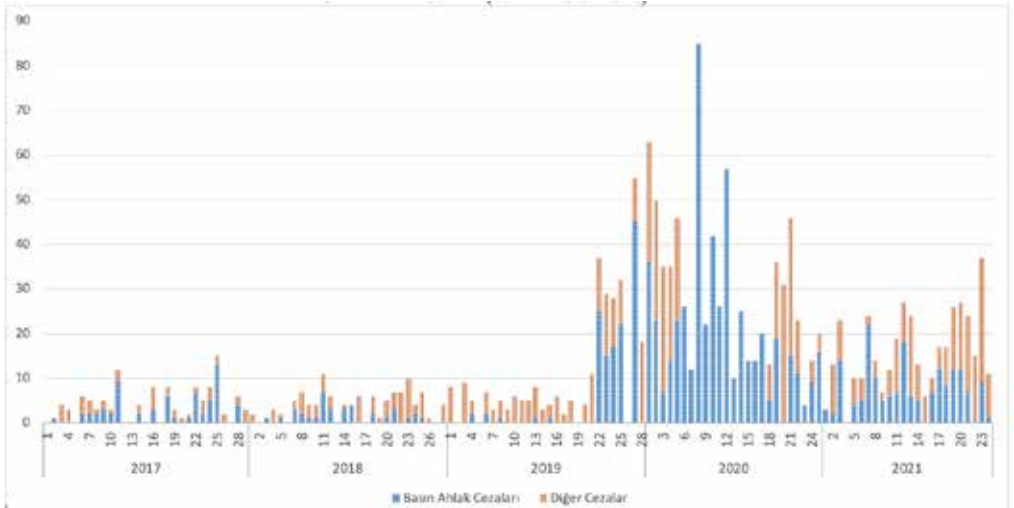
BİK Yönetim Kurulu, 9 Eylül 2019’da değişmiştir (Basın İlan Kurumu, 2019). 2019 yılı 22. toplantısından itibaren yapılan toplantılar, yeni yönetim kurulu dönemine denk gelmektedir. Bu toplantıdan itibaren verilen cezalarda, gözle görünür bir artış olduğu Grafik 1’de dikkat çekmektedir. Dolayısıyla, ceza sayılarıyla yönetim kurulu değişikliği arasında bir bağ kurmak mümkündür. Basın meslek

örgütleri, hukukçular, gazeteciler cezaların artışında BİK'in denetiminin Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı'na bağlanmasının da etkili olduğunu düşünmektedir (Akyol, 2021; Cumhuriyet, 2021).

Grafik 1'de her bir barın içindeki enine taralı kısım "Basın Ahlak Esaslarını" ihlalden verilen cezaları gösterirken, dikine taralı kısım "Resmi İlan ve Reklamlar ile Bunları Yayınlayacak Süreli Yayınlar Yönetmeliği"nin çeşitli maddelerine aykırı davranışlar nedeniyle verilen ceza sayısını göstermektedir. 2017'den 2019'a kadar, her iki tür cezanın da verildiği görülmektedir. Fakat 2020 yılında altıncı toplantıdan 18. toplantıya kadar verilen tüm cezalar, istisnasız, Basın Ahlak Esaslarını ihlaldendir.

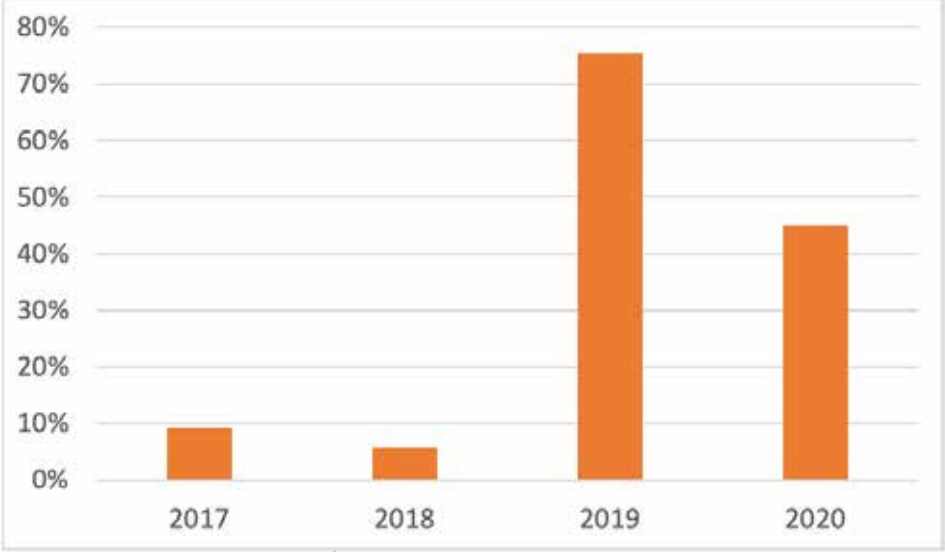
Verilen toplam ceza sayılarında, 2020 sonlarından itibaren görece bir düşüş gözle çarpılmaktadır. Bu düşüş, BİK'in artık cezaları bir baskı aracı olarak kullanmaktan vazgeçtiği anlamına gelmez. Muhtemel nedeni, basın organlarının özdenetim uygulamaları ya da ceza almamak adına biçimsel şartlara eskisine göre çok daha özen göstermeleridir.

**Grafik 1.** BİK Cezaları (Cezanın Türüne Göre)



Kaynak: BİK Yönetim Kurulu toplantı tutanakları

**Grafik 2.** Basın Ahlak Cezaları İçinde Cumhuriyet, Evrensel ve Birgün'ün Payı



Kaynak: BİK Yönetim Kurulu Faaliyet Raporları

BİK cezalarıyla ilgili dikkat çekici diğer bir nokta, 2019'da hızla artan bu cezaların, belirli gazetelerde yoğunlaşmasıdır. Grafik 2, verilen basın ahlak cezalarının içinde Cumhuriyet, Evrensel ve Birgün gazetelerine verilen cezaların payını göstermektedir. Bu gazeteler havuz medyası içinde yer almayan ve siyasal iktidara yakın olmayan gazetelerdir. Görüldüğü üzere, 2019'da verilen cezaların yüzde 76'sı, 2020'deki cezaların ise yüzde 45'i sadece bu üç gazeteye verilmiştir.

Tablo 1, Grafik 1 ve Grafik 2'deki veriler birlikte değerlendirildiğinde, bu çalışmada üç sonuca ulaşılmaktadır. Birincisi, BİK'in İletişim Başkanlığı'na bağlanmasını takiben BİK Yönetim Kurulu'nda yapılan Eylül 2019 değişikliği sonrasında, gazetelere verilen cezalarda keskin bir artış olmuştur. Bu çalışmada elde edilen bulgulara göre, yönetim kurulu değişikliği sonrası 2020 sonuna kadar yapılan 32 toplantıda toplantı başına 30,25 ceza verilmişken, değişiklik öncesi yapılan 32 toplantıdaki ceza ortalaması sadece 4,7'dir. Cezalardaki artış, yeni yönetim kurulunun, yeni bir görev tanımıyla seçildiği izlenimini doğurmaktadır. Aslında söz konusu artışın, BİK'in teşkilat yapısının yönetim kurulu değişikliklerini de kapsayan kimi müdahalelere imkân yaratmasından kaynaklı olduğu da düşünülebilir. Genel Kurul yapısı, özerk olmak bir yana, siyasal iktidarın politikalarını basının denetimi yoluyla desteklemenin önünü açacak niteliktedir. Öyle ki bu denetim, Genel Kurul yapısında gerçekleştirilecek kimi küçük fakat kritik düzenlemeler ile sağlanabilir. Örneğin, 195 Sayılı Yasa gereği Genel Kurul'un Basın Grubu'nda en çok üyeye sahip gazeteciler sendikasıyla iki temsilcinin bulunması (mad.5/a) gerekmektedir. Günümüzde bu iki temsilci, hükümete ya-

kınlığıyla bilinen Hak-İş konfederasyonuna bağlı Medya İşçileri Sendikası (Medya-İş) genel başkanı ve üyesidir.<sup>12</sup>

İkinci sonuç, basın ahlak cezalarının, toplam cezalar içindeki ağırlığının özellikle 2020 yılı toplantılarında artmış olmasıdır. Arka arkaya 12 toplantı boyunca verilen tüm cezaların basın ahlak cezası olması dikkat çekicidir. Yeni yönetiminin basın organlarına müdahaleyi, öncekinden farklı bir ahlak vurgusuyla denemiş olması muhtemel bir nedendir. Ancak söz konusu ahlak vurgusunun ne olduğu bu çalışmanın sınırlarını aşmaktadır. Bununla birlikte, basın ahlak ilkelerine dayalı ve aynı zamanda basın üzerinde hem finansal hem de politik baskı unsuru olarak kullanılacak cezaların, hükümet temsilcilerinin yer aldığı bir kurum tarafından verilmesinin yaratabileceği sıkıntılı durumların hükümete yakın olmayan basın tarafından deneyimlendiği açıktır.

Ulaşılan üçüncü sonuç ise, cezalardaki artışın basının geneline yönelik eşit bir müdahaleden değil, özellikle üç gazeteye (Birgün, Cumhuriyet ve Evrensel) verilen cezalardan kaynaklandığıdır.<sup>13</sup>

## Sonuç

Basın özgürlüğünün en temel haklardan biri olduğu konusunda uluslararası hukukta ve yerel anayasalarda evrensel bir uzlaşma bulunsa da (Tambini, 2021, s. 136) uygulamada ülkeden ülkeye farklar görülebilmektedir. Türkiye’de 1961 Anayasası, basın özgürlüğünün sağlanması ve haberleşme hakkının uygulanması için devlete sorumluluklar yüklemiştir. 1961 Anayasası’nın sağlamaya çalıştığı haberleşme ve basın özgürlüğü ortamının Basın İlan Kurumunun Teşkiline Dair 195 Sayılı Kanun’a da yansımalarını söylemek mümkündür.

Basın için gerekli kolaylıkların sağlanması ve resmi ilan ile reklamların eşit ve siyasal iktidarlar tarafından basının denetimine izin vermeyecek biçimde özerk bir yapı ile dağıtılması BİK’in kuruluşunda temel hedeflerdir. Böylece, ilan dağıtımının siyasal iktidarlar tarafından bir denetim unsuru olmasının da önüne geçileceği düşünülmüştür. BİK’in kuruluş yasası resmi ilan ve reklam dağıtımında süreli yayınların karşılanması gereken ölçütler ve sorumluluklar belirleyerek, bunların karşılanmaması durumunda, ilanların kesilmesi yaptırımını getirmiştir. Bu çerçevede BİK, 20 Mayıs 1964 tarihli 25 sayılı Genel Kurul Kararı ile gazeteciler, gazete yöneticileri, Milletlerarası Basın Enstitüsü aracılığı ile Türkiye’ye gelen İsveç Basın Konseyi üyesi bir gazeteci ve hukukçulardan oluşan bir komisyon tarafından hazırlanıp kabul edilen Basın Ahlak Esasları’nı uygulama kararı almıştır. Bu kararla artık BİK, resmi ilan ve reklamların dağıtımının durdurulması yaptırımını yalnızca yasa ile belirlenen ölçüt ve yükümlülüklerle uyulmaması durumunda değil, Basın Ahlak İlkelerinin ihlali durumunda

12 Medya-İş’in en çok üyeye sahip gazeteciler sendikası haline gelmesi de 2012 yılında AA’nın TGS’den Medya-İş’e geçmesi sonucu mümkün olabilmektedir.

13 Dördüncü ve beşinci sıralarda da yine havuz medyası içerisinde yer almayan Korkusuz ve Sözcü gazeteleri gelmektedir. Bkz. Ek 1.

da uygulayabilecektir. Ancak bu, Basın Şeref Divanı'nın kararlarını uygulamaya yönelik bir uygulamadır. Bu dönemde BİK'in yaptırım yetkisi doğrudan değil Basın Şeref Divanının kararları üzerindedir.

Divan'ın etkisini yitirdiği 1967'den 1990'lara her ne kadar basın meslek örgütleri ve gazeteciler meslek ilkelerine dayalı özdenetimin hayata geçirilebilmesi için çeşitli girişimlerde bulundularsa da tüm tarafları birleştiren başarılı bir uygulamanın ortaya çıktığını söylemek güçtür. Basın meslek örgütleri arasındaki parçalılık, medyanın yapısında yaşanan değişimlerden kaynaklı basın meslek ilkelerinin uygulanamamasından doğan boşluk, 2010 sonrasında basın için yeni bir olguyu gündeme getirmiştir. Artık kendi web sitesinde de duyurduğu üzere BİK (2022), Basın Ahlak Esasları Hakkında 129 Sayılı Genel Kurul Kararına dayanarak özdenetim konusunda yaşanan boşluğu doldurma iddiasındadır. Günümüzde kendini meslek ilkelerinin uygulanması konusunda tek yetkili Kurum olarak tanımlayan BİK, resmi ilan ve reklamların dağıtımında bu esasları sıklıkla gündeme getirmektedir.

Bu çalışma, 2017-2021 arasında BİK'in verdiği ilan kesme cezalarını, kurumun kuruluş amaçları açısından değerlendirmektedir. Tarihsel süreç içinde BİK'in kuruluş amaçlarının, bir demokrasi kurumu olarak basın özgürlüğünün güçlendirilmesi, basının maddi anlamda desteklenmesi ve basında çoksesliliğin sağlanması olduğu aktarılmıştır. Çalışmanın ampirik kısmında BİK'in bugün bu amaçlara uygun hareket edip etmediğini incelemek üzere, 2017'den itibaren verdiği ilan kesme cezaları ayrıntısıyla incelenmiştir. İlan kesme cezaları, iki ayrı kaynaktan derlenmiştir. Bunlardan ilki, BİK Yönetim Kurulu toplantı tutanakları, diğeri ise ulaşılabilen BİK yıllık faaliyet raporlarıdır. Yapılan çalışma, bu veri kaynaklarının her ikisini birlikte ve tüm ayrıntısıyla değerlendiren ilk çalışma olma özelliğini taşımaktadır.

Bu çalışmada ele alınan 2017-2021 yıllarına ait ilan ve reklam durdurma-ya ilişkin kararların dökümüne bakıldığında ulaşılan birincil sonuç, basına maddi destek vermek ve basındaki çoksesliliği sağlamak amaçlarıyla kurulmuş olan BİK'in, bir ceza kurumuna dönüştüğü izlenimi yaratacak kadar çok sayıda ilan kesme cezası vermesidir. 2018'de BİK'in İletişim Başkanlığı'na bağlanması ve Eylül 2019'daki yönetim kurulu değişikliği ardından, BİK'in verdiği ilan kesme cezalarında ani ve keskin bir artış görülmektedir. Burada, basına karşı bir politika değişikliği olduğu açıktır. İkinci sonuç, 2020 yılında verilen cezaların, sistematik olarak Basın Ahlak Esasları gerekçe gösterilerek verilmiş olmasıdır. Bu durumu, ahlak gerekçesini kullanarak basın üzerinde mali ve politik bir denetim girişimi olarak değerlendirebilmek mümkündür. Finansal bir denetimdir çünkü hammadde girdilerinde döviz kurundaki dalgalanmalarla sıkıntı yaşayan ve büyük medya gruplarının parçası olmayan gazeteler, ilan ve reklamları da kesildiğinde ekonomik sıkıntı yaşamaktadır. Basın Ahlak Esaslarına dayandırılan ilan kesme cezalarının siyasal olduğu da savlanabilir çünkü bu gerekçeye dayalı yaptırımla karşılaşanlar, havuz medyasında yer almayı, bilakis hükümet politikalarına eleştirel yaklaşan

gazetelerdir. Bu gazetelerin hangileri olduğu ise çalışmanın üçüncü sonucudur: cezalarda belirgin bir şekilde bazı gazeteler öne çıkmaktadır.

BİK tarafından internet sitesinde söz konusu ilkelere dayanarak ceza verilen süreli yayınların sayıları ve şehirleri toplantı tutanaklarında açıklanmakla birlikte, faaliyet raporları yayınlanmadığından gazetelerin isimleri ve hangi gazetenin kaç gün ceza aldığı açıklanmamaktadır. Kamuoyu ancak, ilanlarının kesilmesi yaptırımıyla karşılaşan gazetelerin aldıkları cezaları haberleştirmesiyle hangi yayınların kaç gün ceza aldığını öğrenebilmektedir. Haberlere göre, havuz medyası dışında yer alan, büyük bir medya grubunun parçası olmayan ve siyasal iktidarın uygulamalarına eleştirel yaklaşan Birgün, Sözcü, Evrensel, Korkusuz, Cumhuriyet ceza yaptırımı ile karşılaşmaktadır. Bu çalışma kapsamında ulaşılabilen faaliyet raporları ve BİK'in internet sayfasından kamuya açık olan toplantı tutanaklarından elde edilen veriler de bu haberleri doğrular niteliktedir. Cumhuriyet, Evrensel ve Birgün gazetelerine verilen cezaların toplam içindeki payı 2018 yılında yüzde 6 iken, 2019'da yüzde 76'ya çıkmıştır. Bunları Sözcü ve Korkusuz takip etmektedir. Bu gazetelerin 2018 sonrasındaki yayın politikalarında bir değişiklik olmadığına göre, BİK'in cezalandırma politikasının değiştiği anlaşılmaktadır.

Bir kamu kurumu olan ve kamu kaynakları kullanan BİK'in ilan kesme konusunda esas aldığı kararlarda politika değişikliği, BİK'in 2018'de İletişim Başkanlığı'na bağlanması ve Eylül 2019'daki yönetim kurulu değişikliği kapsamında düşünülebilir. Ancak belki de burada göz önünde bulundurulması gereken diğer önemli bir nokta, söz konusu değişikliklerin BİK'in ilan kesme politikasını nasıl bu kadar kolay etkileyebildiğidir. Hatırlanacağı üzere BİK, 1961 yılında kamu kaynaklarını özerk bir biçimde ve görev tanımı olan çoğulculuk amacına uygun olarak kullanma amacıyla kurulmuştur. Ancak söz konusu özerkliğin farklı nedenlerle sağlanamaması tartışması bir yana, teşkilat yapısının örgütlenme biçimi gereği hükümet tarafından atanan temsilcilerin olduğu bir yapılanmaya Basın Meslek İlkeleri'nin uygulanması konusunda yetki verilmesi basın açısından önemli bir sorundur.

1960 yılında kabul edilen Basın İlkeleri, devlet müdahalesi olmaksızın, gazetecilerin kendi istekleri ile basında özdenetimi sağlamak için belirledikleri kurallar bütünüdür. Abdi İpekçi'nin 21-24 Mayıs 1968'te Gazeteciler Cemiyeti, Türkiye Basın Enstitüsü ve Ekonomik Sosyal Etütler Konferans Heyetince yapılan sempozyumda sunduğu bildiri de açıklandığı üzere ilkelerin kabul edilmesindeki amaç, basın özgürlüğünün kötüye kullanılmasını önleyerek devlet tarafından özgürlüğü kısıtlayıcı yasal tedbirlerin yürürlüğe sokulmasının önüne geçmektir (Alemdar, 1990:94). 1960'ların siyaset yapma biçimi ve sosyal devlet anlayışına uygun olarak BİK, 1967 yılında Basın Şeref Divanı'nın etkisini yitirmesiyle Basın Ahlak Esaslarına dayalı yaptırım uygulamaktan vazgeçmiştir. Ancak BİK'in teşkilat yapısı ve 1964'te Kurum'a basın meslek ilkelerine dayalı yaptırım uygulama yetkisi verilmesi, özünde, siyasal iktidara gelenlerin kendi politika yapma hedeflerine uygun biçimde basını denetlemelerine olanak vermektedir. Bu nedenle, 1961'de siyasal iktidarın ilan ve reklamlar yoluyla basın üzerinde ekonomik baskısı kurmasını en-

gellemek ama aynı zamanda basında farklı fikirlerin de kendini ifade etme olanağı bulmasını sağlamak amacıyla kurulan BİK'in, kâğıt üzerindeki bu amacı pratiğe yansıtabilme için basın meslek ilkelerinin uygulanması ve bunun denetimini gazetecilere bırakması bir politika önerisi olarak düşünülmelidir. Bunun gerçekleştirilebilmesi, siyasal iktidarların BİK'in kuruluş amacının altında yatan politikaları ve gerekçeleri hatırlayarak Kurumu fiilen özerkliğe kavuşturacak düzenlemeleri hayata geçirmeleri ile mümkün olacaktır.

Bu makale intihal tespit yazılımlarıyla taranmıştır. İntihal tespit edilmemiştir.

### **Etik Kurul Onay Bilgisi**

Etik kurul iznine gerek yoktur.

### **Araştırmacıların Katkı Oranı Beyanı**

Yazarların çalışmadaki katkı oranları her iki yazar için %50 olmak üzere eşittir.

### **Destek ve Teşekkür Beyanı**

Çalışma herhangi bir destek almamıştır. Teşekkür edilecek bir kurum veya kişi bulunmamaktadır.

### **Çıkar Çatışması Beyanı**

Çalışma kapsamında herhangi bir kurum veya kişi ile çıkar çatışması bulunmamaktadır.

### **Kaynakça**

Akyol, M. (2021). Muhalif gazetelere mali kısılcacın sopası: Basın İlan Kurumu. <https://expressioninterrupted.com/tr/muhalif-gazetelere-mali-kiskacin-sopasi-basin-ilan-kurumu/>

Alemdar, K. (2001). İletişim ve tarih. Ümit Yayıncılık.

Alemdar, K. (2017a). Demokrat parti döneminde resmi ve özel ilanlar Türkiye'de kitle iletişimi: Dün, bugün, yarın içinde (2. bs, C. 1, s. 248-250). Türkiye Gazeteciler Cemiyeti.

Alemdar, K. (2017b). Demokrat Parti ve basın Türkiye'de kitle iletişimi: Dün, bugün, yarın içinde (2. bs, C. 1, s. 232-243). Türkiye Gazeteciler Cemiyeti.

Anadolu Ajansı. (2016, Mayıs 12). Terör ve şiddeti özendirilen yayınlara ceza. Erişim 10 Şubat 2022, <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/teror-ve-siddeti-ozendiren-yayinlara-ceza/570962>

Arcan, H. E. (2008, Kasım). Nail Güreli ile sözlü tarih görüşmesi. Erişim 10 Şubat 2022, <http://dSPACE.sozlutarikh.org.tr:8080/handle/20.500.11834/3676?show=full>

Atuk, F. G. (2020). Medya ve iktidar ilişkisi bağlamında Demokrat Parti'nin ilan ve reklam politikaları. *Erciyes İletişim Dergisi*, 7(1), 533-556.

Baldasty, G. J. (1992). *The Commercialization of News in the Nineteenth Century*. University of Wisconsin Press.

Basın İlan Kurumu. (t.y.). Hakkımızda. Erişim 10 Şubat 2022, <https://bik.gov.tr/kurumsal/hakkimizda/>

Basın İlan Kurumu. (2016, Ekim 5). Resmi ilan ve reklamlar ile bunları yayınlacak süreli yayınlar yönetmeliği Resmi Gazete'de yayımlandı. Erişim 10 Şubat 2022, <https://bik.gov.tr/kurumsal-haberler/resmi-ilan-ve-reklamlar-ile-bunlari-yayinlayacak-sureli-yayinlar-yonetmeligi-resmi-gazetede-yayimlandi/>

Basın İlan Kurumu. (2019, Eylül 9). BİK Yönetim Kurulu Üyeleri ve Denetçileri belli oldu. Erişim 10 Şubat 2022, [bik.gov.tr/kurumsal-haberler/bik-yonetim-kurulu-uyeleri-ve-denetcileri-belli-oldu](https://bik.gov.tr/kurumsal-haberler/bik-yonetim-kurulu-uyeleri-ve-denetcileri-belli-oldu)

Basın İlan Kurumu. (2022, Ocak 24). Basın İlan Kurumu, gazete ve dergileri Basın Ahlak Esasları kapsamında inceler. Erişim 10 Şubat 2022, <https://bik.gov.tr/kurumsal-haberler/basin-ilan-kurumu-gazete-ve-dergileri-basin-ahlak-esaslari-kapsaminda-inceler/>

Basın Konseyi. (2022). 2021 yılı basın özgürlüğü raporu. Erişim 10 Şubat 2022, <https://www.basinkonseyi.org.tr/basin-konseyi-2021-yili-basin-ozgurlugu-raporu/>

Başar, A. H. (2007). Ahmet Hamdi Başar'ın hatıraları (M. Koraltürk, Ed.; 1. baskı). İstanbul Bilgi Üniversitesi.

Bianet. (2021, Ocak 12). Basın İlan Kurumu'ndan BirGün'e 'RTÜK' cezası. Erişim 10 Şubat 2022, <https://m.bianet.org/bianet/medya/237415-basin-ilan-kurumu-ndan-birgun-e-rtuk-cezasi>

Birgün. (2021a, Eylül 28). İlan değil, ceza kurumu. Erişim 10 Şubat 2022, <https://www.birgun.net/haber/ilan-degil-ceza-kurumu-360193>

Birgün. (2021b, Kasım 7). Kâğıttan sebepler. Erişim 10 Şubat 2022, <https://www.birgun.net/haber/kagittan-sebepler-364885>

Cumhuriyet. (2021, Eylül 27). Cumhuriyet'e 74 günlük resmi ilan cezası. Erişim 10 Şubat 2022, <https://www.cumhuriyet.com.tr/turkiye/cumhuriyete-74-gunluk-resmi-ilan-cezasi-1872111>

Dursun, Ç., & Alemdar, K. (1999). İlan ve reklam gelirleri. Medya gücü ve demokratik kurumlar içinde (s. 125-138). AFA Yayıncılık.

Eroğul, C. (1970). *Demokrat Parti tarihi ve ideolojisi*. Sevinç Matbaası.

Evrensel. (2021, Mayıs 18). BİK'in Evrensel'e bugüne kadar verdiği ilan kesme cezaları 103 gün oldu. Erişim 10 Şubat 2022, <https://www.evrensel.net/haber/423564/bikin-evrensele-bugune-kadar-verdigi-ilan-kesme-cezalari-103-gun-oldu>



- Faik, B. (2001). *Matbuat basın derken—Medya* (1. baskı, C. 2). Doğan Kitap.
- Faruk Bildirici. (2021, Şubat 7). Basın İlan'da yıllık ceza rekoru ve habere rüşvet teklifi! Erişim 10 Şubat 2022, <https://farukbildirici.com/basin-ilan-da-yillik-ceza-rekoru-ve-habere-rusvet-teklifi>
- Gazeteciler Cemiyeti. (2020). İfade ve basın özgürlüğü 2020 yıllık raporu. Türkiye Gazeteciler Cemiyeti. Erişim 10 Şubat 2022, [http://media4democracy.org/public/uploads/reports\\_8412938.pdf](http://media4democracy.org/public/uploads/reports_8412938.pdf)
- Gevgilili, A. (1981). Yükseliş ve düşüş. Altın Kitaplar.
- Girgin, A. (2007). Türkiye'de yerel basın ve resmî ilan (S. Gezgin, Ed.; s. 243-260). İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi.
- Girgin, A. (2008). Gazeteciliğin temel ilkeleri. Der Yayınları.
- Karagöz-Kızılca, G. (2017). Resmi-özel ilanlar ve Basın İlan Kurumu. K. Alemdar (Ed.), Türkiye'de kitle iletişimi: Dün, bugün, yarın içinde (2. bs, C. 1-2, s. 579-592). Türkiye Gazeteciler Cemiyeti.
- Kaya, R. (1999). Türkiye'de 1980 sonrası medyanın gelişimi ve ideoloji gereksinimi. Türk-İş Yıllığı '99 içinde (C. 2). Türk-İş.
- Kaya, R. (2017). Siyasal yaşam ve medya. K. Alemdar (Ed.), Türkiye'de kitle iletişimi: Dün, bugün, yarın içinde (2. bs, C. 1, s. 404-417). Türkiye Gazeteciler Cemiyeti.
- Keane, J. (2000). Medya ve demokrasi (H. Şahin, Çev.). Ayrıntı Yayınları.
- Kocabaşoğlu, U., Bulutgil, A., Fahrettin, Ç., Binnaş, İ. E., & Şeker, N. (1996). SEKA tarihi: Türkiye selüloz ve kâğıt fabrikalarının tarihsel gelişimi. SEKA.
- Kovach, B., & Rosenstiel, T. (2007). *The elements of journalism: What newspeople should know and the public should expect* (1st rev. ed., Completely updated and rev). Three Rivers Press.
- Kubilay, Ç. (2014). Demokrat Parti döneminde bir baskı ve denetim mekanizması olarak cevap ve düzeltme hakkının kullanımı: Ulus örneği (1956-1960). Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 39, 187-201.
- Lardeau, M. and Patrick Le Floch (2013). France: Press Subsidies—Inefficient but Enduring. in P. Murschetz (ed.), *State Aid for Newspapers, Media Business and Innovation*. DOI 10.1007/978-3-642-35691-9\_13, # Springer-Verlag.
- Ots, M., & Picard, R. G. (2018). Press Subsidies. In J. F. Nussbaum (Ed.), *Oxford Research Encyclopedia of Communication*. Oxford University Press. DOI: 10.1093/acrefore/9780190228613.013.861
- Öymen, A. (2013). *Ve ihtilal* (1. baskı). Doğan Kitap.
- Papathanassopoulos, S. (2013). "Greece: Press Subsidies in Turmoil" in P.C. Murschetz (ed.), *State Aid for Newspapers, Media Business and Innovation; The-*

ories, Cases, Actions. Springer, p. 237-521.

Petrova, M. (2011). "Newspapers and Parties: How Advertising Revenues Created an Independent Press." *American Political Science Review*, 105 (4): 790-808. doi:10.1017/S0003055411000360.

Resmi Gazete (1957). Kararname 4/9714 (Sy 9767). <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/9767.pdf>

Resmi Gazete (1956). Neşir yoluyla veya radyo ile işlenecek bazı cürümler hakkındaki 6334 sayılı kanunun adı ile bazı maddelerinin tadiline ve bir madde ilâveresine dair Kanun, 6732. Erişim 10 Şubat 2022, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/9327.pdf>

Resmi Gazete (1961). Basın İlan Kurumu teşkiline dair kanun, 195. Erişim 10 Şubat 2022, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10859.pdf>

Resmi Gazete (1994). Basın İlan Kurumu teşkiline dair 195 Sayılı Kanun'un 49'uncu maddesinde yer alan basın ahlak esasları hakkında 129 sayılı genel kurul kararı (Sy 22127). Erişim 10 Şubat 2022, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22127.pdf>

Resmi Gazete (2018). 2/1/1961 tarihli ve 195 sayılı Basın İlan Kurumu Teşkiline Dair Kanununun 14'üncü maddesinde belirtilen yetkilerin İletişim Başkanlığı tarafından kullanılmasına dair Cumhurbaşkanlığı kararı (Sy 30521). Erişim 10 Şubat 2022, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/08/20180831-12.pdf>

Şahin, Ü., Coşkun, İ., & Dönmez Gedek, B. (2020). Türkiye Gazeteciler Sendikası 2019-2020 basın özgürlüğü raporu. Türkiye Gazeteciler Sendikası.

Tambini, D. (2021). A theory of media freedom. *Journal of Media Law*, 13(2), 135-152.

Topuz, H. (2003). Türk basın tarihi: II. Mahmut'tan holdinglere (2. bs). Remzi Kitabevi.

TÜİK. (2022). İstatistik veri portalı. Erişim 10 Şubat 2022, <https://data.tuik.gov.tr>

Uzun, R. (2014). Medya-siyaset ilişkileri: Türkiye'de savunucu gazetecilik olgusunun incelenmesi. *İletişim Kuram ve Araştırma Dergisi*, 39, 129-147.

Üstün, H. (2010). Türkiye'de devletin yazılı basına ilan ve reklâm dağıtım politikaları ve Basın İlan Kurumu örneği. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Üstün, H. (2017). Bab-ı Ali'de Dokuz Patron olayı. K. Alemdar (Ed.), Türkiye'de kitle iletişimi: Dün, bugün, yarın içinde (2. bs, C. 1, s. 301-313). Türkiye Gazeteciler Cemiyeti.

**Ek 1:**

## Yıllara ve Gazetelere Göre Basın Ahlak Esaslarını İhlalden Verilen Cezalar

	2017	2018	2019	2020
Denge	2	-	-	-
Çukurova Metropol	-	3	-	-
<u>Yenişöz</u>	-	1	-	-
Balıkesir Ekspres	1	1	-	-
Olay Gündem	-	1	-	-
Balıkesir Politika	-	-	-	10
Balıkesir Postam	-	-	-	60
Gönen Postası	2	-	6	3
Yaşam	-	-	-	10
Yeni Marmara	22	13	-	-
Bursa Haber	-	-	2	-
Bursa Şehir	-	-	1	35
Boğaz Vitamin	-	-	-	10
<u>Tigris Haber</u>	-	-	-	3
Gaziantep 27	-	-	7	-
Gaziantep Güneş	-	-	-	6
Gaziantep Hakimiyet	-	-	-	6
Gaziantep Oluşum	-	-	-	3
Samandağ Ayna	2	-	-	-
Açık Mert Korkusuz	3	-	7	25
Akşam	-	1	-	-
Cumhuriyet	3	-	19	128
Günlük Evrensel	-	-	25	68
Halkın Gazetesi <u>Birgün</u>	3	2	64	61
<u>Milli</u> Gazete	-	-	2	-
Yeni Asır	-	1	-	-
Yeni Asya	1	-	2	-
Yurt	2	-	-	-
Hürriyet	1	-	-	7
Posta	1	-	-	-
Sözcü	3	5	3	34
Şok	-	-	-	3
Türkiye	4	-	-	1
Türkiye'de Yeniçağ	1	-	-	1
Mavi Kocaeli	5	-	-	-

Özgür Kocaeli	-	1	-	-
9 Eylül	-	-	-	3
Gözlem	-	-	-	3
Haber Ekspres	2	-	-	2
Anadolu'da Bugün	-	-	-	3
Muğla	-	-	-	5
Ordu Hayat	-	2	1	3
Ordu Olay	-	-	1	-
Ordu Yeni Haber	-	-	-	3
Bizim Sakarya	-	-	-	8
Sakarya Halk	-	-	1	-
Sakarya Yenigün	-	-	-	3
Sakarya Yenihaber	-	-	-	5
Haberde Denge	7	1	-	7
Memleket Sivas	-	2	-	-
Trakya Demokrat	-	1	-	-
Saray Gözlem	-	-	-	30
Karadeniz	-	-	-	6
Karadeniz'den	-	-	-	3
Günebakış	-	-	-	7
Halkın Sesi	-	-	-	7
Pusulâ	-	-	-	7
Yeni Adım	-	1	2	-
<b>Toplam</b>	<b>65</b>	<b>36</b>	<b>143</b>	<b>572</b>

Kaynak: 2017-2020 BİK Yönetim Kurulu Faaliyet Raporları