

RADYO VE TELEVİZYON ÜST KURUL PAYININ HUKUKİ NİTELİĞİNİN BELİRLENMESİNE YÖNELİK BİR DEĞERLENDİRME

AN EVALUATION ABOUT THE SHARE OF RADIO AND TELEVISION SUPREME COUNCIL IN
TERMS OF LEGAL QUALIFICATION

Güneş YILMAZ*   & Özgür BİYAN**  

[10.21492/inuhfd.1227871](https://doi.org/10.21492/inuhfd.1227871) 

Makale Bilgi

Gönderi: 01/01/2023
Kabul : 20/04/2023

Anahtar Kelimeler

Mali Yükümlülük,
Vergilendirme,
Vergi Hukuku,
Kanunilik İlkesi,
İdari Yapılanma.

Article Info

Received: 01/01/2023
Accepted: 20/04/2023

Keywords

Financial Obligation,
Taxation,
Tax Law,
Legality Principle,
Administrative
Structure.

Özet

Düşünce ve kanaatleri yayma hakkı çerçevesinde gerçek ya da tüzel kişiler tarafından gerçekleştirilen radyo ve televizyon yayınları, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun düzenlemesi ve denetimine yönelik regülasyonlara bağlıdır. Bu kurumun gelirleri arasında en önemlilerinden biri medya hizmet sağlayıcılarının ticari iletişim gelirlerinden aylık olarak tahsil ettiği paylardır. Bu payların düzenli olarak gelirlere bağlı bir şekilde tahsil edilmesi mali bir yükümlülük olup olmadığı hususunda tereddüt yaratmaktadır. Bu paylar nitelik olarak mali yükümlülük ise Anayasal kurallara bağlı bir şekilde tahsil edilmeli ve düzenlenmelidir. Zira Anayasa'da vergi, resim ve harç benzeri mali yükümlülükler ile ilgili temel ilkeler belirlenmiştir. Bu çalışmada söz konusu paylar literatür taraması yöntemi ve yargı kararları analizleri kapsamında inceleme konusu yapılmış ve hukuki niteliği tespit edilmeye çalışılmıştır. Çalışmanın sonucunda ilgili payların vergi resim ve harç kavramları ile ilişkisi olmadığı, onların özelliklerinin bir ya da birkaçını taşısa da kendine has bir yapı sergileyerek "benzeri mali yükümlülük" olduğu ve ayrıca genel bütçe gelirleri arasında yer almadığı tespit edilmiştir.

Abstract

Radio and television broadcasts made by real or legal persons within the framework of the right to disseminate thoughts and opinions are subject to the regulations for the regulation and supervision of the Radio and Television Supreme Council. One of the most important revenues of this institution is the monthly shares collected by media service providers from commercial communication revenues. The regular collection of these shares, depending on income, creates hesitation as to whether it is a financial obligation or not. If these shares are financial liabilities in nature, they should be collected and regulated in accordance with the Constitutional rules. Because the basic principles related to financial obligations such as taxes, duties and fees have been determined in the Constitution. In this study, the shares in question were examined within the scope of the literature review method and judicial decisions analysis, and their legal nature was tried to be determined. As a result of the study, it has been determined that the relevant shares are not related to the concepts of tax duties and fees, although they have one or more of their characteristics, they exhibit a unique structure and "similar financial liabilities" and are also not included in the general budget revenues.

EXTENDED SUMMARY

Many fundamental rights and freedoms, especially the right to property can be restricted by various instruments under the constitutional limits. One of these instruments is financial tools like taxes. All financial liabilities, notably taxes, may use for restriction and guidance tools to practice of fundamental rights. According to the Constitution of the Republic of Turkey, Article 26, "Everyone has the right to express and disseminate his/her thoughts and opinions by speech, in writing or in pictures or through other media, individually or collectively. This freedom includes the liberty of receiving or imparting information or ideas without interference from official authorities. This provision shall not preclude subjecting transmission by radio, television, cinema, or similar means to a system of licensing". In this case, when the relevant regulations are read in terms of fundamental rights such as freedom of expression, the right to broadcast, and the right to receive information, the financial obligations regulated and imposed on this issue are considered to be a direct intervention to fundamental rights, and for this reason, it is inevitable that they have some constitutional restrictions.

Radio and Television Supreme Council (RTSC) in Turkey has been established as a constitutional institution by being charged with regulating and supervising radio and television activities for the liberalization of radio and television broadcasts since the beginning of the 1990s. RTSC is a "regulatory and supervisory institution" included in the Table (III) of the Central Government Budget of Turkey. Since it is an independent institution, it also has several incomes earned. One of the most important incomes is "The Supreme Board Shares". Supreme board shares (SBS) are RTSC income received in accordance with Article 41 of the Law No. 6112. SBS is collected at the rate of 1.5% of the gross commercial communication income of the media service providers in each calendar month.

According to the Constitution of the Republic of Turkey, Article 73/3, "Taxes, fees, duties, and other such financial obligations shall be imposed, amended, or revoked by law". Considering the subject in terms of "other such financial obligations" in Article 73 of the Constitution, the term in question is used as a continuation of the terms of "tax, dues, fees" and therefore it contains one or more of the characteristics of the related concepts, but distinctive features. In short, even though the "other such financial obligations" concept resembles tax, dues or fees, it is influenced by a "unique" concept under the principle of legality, and is implemented on the basis of public power. In addition, although the concept of "other such financial obligations" includes some features of tax or duty, it is a resource outside the general budget, unlike taxes and fees. In other words, the common characteristics of taxes, duties, fees and other such financial obligations are that they are imposed by law and taken by force based on public power. Therefore, according to the definition in the doctrine, "other such financial obligations" means "in return for public services or not in return for a service, in accordance with the purpose specified in the law, in order to meet the expenses of the relevant institution or organization, which is collected on the basis of public power and is not included in the general budget revenues and must be put by law; It is a financial liability that carries one or more of the features of tax, fee and tax".

On the other hand, the fact that RTSC's supreme board shares are collected at a rate determined as a certain percentage of commercial earnings (gross) may lead to the opinion that the type of these shares at first glance is a type of "tax" similar to "taxation of commercial income" when considered in depth and careful consideration. It will be revealed that they are not "taxes" in the sense that they are not included in the general budget and do not aim to meet all public expenditures, but only to meet the expenses of public institutions that will fulfill the regulatory and supervision duties in a certain sector or field.

On the other hand, benefiting from the services of a public institution or providing a private benefit to individuals by the public. When we compare it with the fee, which we can define as the payment made in return for the private occupation of individuals and/or the public administration, it does not seem possible to be considered as "fee" since it does not meet the features listed here. It is possible to make the same determination for the "fee", which is defined as "the money received for the financing of public expenditures, in return for the permission given by the competent authorities to perform a certain service or work".

In the context of all these explanations, when it is desired to evaluate the income source stated in Law No. 6112 as "1.5% shares of media service providers to be allocated from monthly gross commercial communication revenues excluding program support revenues", the media service providers of this income source It can be stated that it is in the nature of an "other such financial obligations" "imposed by law" and collected "based on public power". The most prominent features are that it is not directly in return for a public service that it can be used only for the purpose specified in the law, on the other hand, it is collected based on public power but is not included in the general budget revenues. Therefore, we have come to the conclusion that it would be more appropriate and correct to legally position the supervisory board shares in the "other such financial obligations" category in the context of both their own legal regulations and the principles we have explained in the context of Administrative and Tax Law.

I. GİRİŞ

Anayasal sınırlar ve evrensel hukuk kuralları dâhilinde kanunlar aracılığı ile mülkiyet hakkı başta olmak üzere, pek çok temel hak ve özgürlüklere çeşitli araçlarla sınırlamalar getirilebilir. Bu araçlardan biri de mali araçlardır. Başta vergiler olmak üzere mali yükümlülükler temel hakların kullanılmasında sınırlandırma ve yönlendirme aracı konumuna gelebilmektedir. 1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası m.26 uyarınca;

“Herkes, düşünce ve kanaatlerini söz, yazı, resim veya başka yollarla tek başına veya toplu olarak açıklama ve yayma hakkına sahiptir. Bu hürriyet Resmî makamların müdahalesi olmaksızın haber veya fikir almak ya da vermek serbestliğini de kapsar. Bu fıkra hükmü, radyo, televizyon, sinema veya benzeri yollarla yapılan yayımların izin sistemine bağlanmasına engel değildir”.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi “İfade Özgürlüğü” başlıklı m.10/1’de;

“Herkes ifade özgürlüğü hakkına sahiptir. Bu hak, kamu makamlarının müdahalesi olmaksızın ve ülke sınırları gözetilmeksizin, kanaat özgürlüğünü ve haber ve görüş alma ve de verme özgürlüğünü de kapsar. Bu madde, Devletlerin radyo, televizyon ve sinema işletmelerini bir izin rejimine tabi tutmalarına engel değildir”

hükmü bulunmaktadır. Bu bağlamda radyo ve televizyon yayını ifade özgürlüğünün bir uzantısı olarak görülmekte, ancak yine de devlet eliyle düzenleme ve denetim altında tutulabileceği anlaşılmaktadır.

Diğer taraftan, bireylerin haber alma, fikir ve bilgi edinme hakları olduğu da açıktır. Nitekim Anayasa’da devlet tarafından “... basın ve haber alma hürriyetlerini sağlayacak tedbirleri(n)” alınması gerektiği emredilmiş (m.28), kanun yolu ile “... haber, düşünce ve kanaatlerin serbestçe yayımlanmasını engelleyici veya zorlaştırıcı siyasal, ekonomik, mali ve teknik şartlar” konulamayacağı, yine kanun yolu ile “...halkın ... haber almasını, düşünce ve kanaatlere ulaşmasını ve kamuoyunun serbestçe oluşmasını engelleyici kayıtlar” konulamayacağı temel olarak belirlenmiştir. Bu durumda ilgili düzenlemeler ifade özgürlüğü, yayın hakkı, haber alma hakkı gibi temel haklar açısından okunduğunda, bu konuda düzenlenen ve getirilen mali yükümlülükler doğrudan temel haklara müdahale olarak kabul edilir ve yine bu nedenle anayasal açıdan da birtakım sınırlamalara sahip olması kaçınılmazdır.

1990’lı yılların başından itibaren geçerli olacak şekilde radyo ve televizyon yayımları serbestleştirilmiştir. 3913 sayılı Kanun¹ ile yapılan düzenleme sonrasında Anayasa’nın 133. maddesi:

“Radyo ve televizyon istasyonları kurmak ve işletmek kanunla düzenlenecek şartlar çerçevesinde serbesttir. Devletçe kamu tüzelkişiliği olarak kurulan tek radyo ve televizyon kurumu ile kamu tüzelkişilerinden yardım gören haber ajanslarının özerkliği ve yayınlarının tarafsızlığı esastır”

şeklinde yeniden düzenlenmiştir. Bu madde başlığında ve içeriğinde daha sonra 5370 sayılı Kanun² ile tekrar değişiklik yapılmıştır.

Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) Anayasal bir kuruluş olarak radyo ve televizyon faaliyetlerini düzenlemek ve denetlemek³ ile görevlidir. Anayasal hükümler gereği, RTÜK dokuz üyeden oluşur. Üyeler, siyasi parti gruplarının üye sayısı oranında belirlenecek üye sayısının ikişer katı olarak gösterecekleri adaylar arasından, her siyasi parti grubuna düşen üye sayısı esas alınmak suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunca seçilir. Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun kuruluşu, görev ve yetkileri, üyelerinin nitelikleri, seçimin usulleri ve görev süreleri Kanunla düzenlenir (AY m.133).

RTÜK Merkezi Yönetim Bütçesi içinde (III) Sayılı Cetvel kapsamında yer alan “düzenleyici ve denetleyici bir kurum”dur. Kurum gelirleri arasında önemli bir yer tutan ve ekonomik anlamda ana gelir kaynağı olan “üst kurul payları”, medya hizmet sağlayıcı kuruluşlarının elde ettiği ticari iletişim gelirleri üzerinden alınmaktadır. Söz konusu üst kurul paylarının düşünce ve kanaatleri yayma hakkı gibi temel bir hakkı etkilemesi söz konusu olduğundan, anayasal vergi hukuku açısından konunun ne olduğu ve hukukî niteliğinin belirlenmesi yerinde olacaktır. Böylece söz konusu payların vergilendirmeye benzer taraflarının da ortaya konulması ve yasallık ilkesi karşısındaki konunun netleştirilmesi gerektiği düşünülmektedir. Diğer yandan bu konuya yönelik çalışmalar, tespitimize göre literatürde oldukça az sayıdadır. Dolayısıyla radyo ve televizyon yayımları başta olmak üzere, medya hizmet sağlayıcı kuruluşlarının elde ettiği ticari iletişim gelirleri üzerinden beyanname yoluyla elde edilen gelirlerin niteliği bu çalışmanın ana konusunu oluşturmaktadır. Çalışmada öncelikle RTÜK’ün idari yapılanma içindeki konumu, yeri ve niteliği ile mali yapısı ve gelirleri ana hatlarıyla açıklandıktan sonra, konunun esasını oluşturan üst kurul paylarının vergi, resim, harç ya da benzeri mali yükümlülükler arasında “nerede” konumlanması gerektiği hususu, anayasal açıdan analiz edilmeye çalışılmaktadır.

II. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE OLARAK RTÜK’ÜN İDARİ YAPILANMADAKİ YERİ VE NİTELİĞİ İLE VARLIK NEDENİ

A. RTÜK’ün İdari Yapılanmadaki Yeri ve Niteliği

Piyasa mekanizmasının işleyişinde tüketicilerin aleyhine işleyecek olan tutum ve davranışlar (doğal tekellerin oluşumu, asimetrik bilgi sorunu, tam rekabet piyasasından sapmalar) düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar tarafından regüle edilmektedir. Regüle edilen sektöre, regülatör tarafından düzenleme, denetleme ve gerektiğinde yaptırımlar uygulanmaktadır ve bu yaptırımların yasal dayanağı ise düzenleyici ve denetleyici kuruluşların kendi kanunlarında ve 1982 tarihli Anayasasının 167’nci maddesinde yer almaktadır. Anayasa’nın söz konusu maddesine göre “Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet

¹ RG: 10.07.1993, 21633.

² RG: 23.06.2005, 25854.

³ 6112 Sayılı Kanun, RG: 03.03.2011, 27863, m.34.

piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler”. Bu hükme göre devletin, düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar ile piyasa mekanizmasının aksak çalışmasına sebep olan faktörlere karşı tedbir alması, gerektiğinde ise yaptırım gücünü kullanarak tüketiciler aleyhine oluşacak olan piyasa aksaklıkları ile mücadele etmesi⁴ görevleri arasındadır. Bu itibarla radyo ve televizyon yayınlarının da kendine has özelliği, bunların kullanımı ve denetimi konusunda farklı düzenlemeler yapılmasını gerektirdiğinden, Anayasa’da Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun oluşturulması, görev ve yetkilerinin Kanunla düzenlenmesi öngörülmüş ve Üst Kurul, idari ve mali açıdan özerk ve tarafsız bir kamu tüzel kişiliği olarak kurulmuştur. Tüm bu Anayasal ve yasal düzenlemeler bağlamında, bu tür özerk idari otoritelerin ortak özelliği, kamu kurumu olmalarının yanı sıra mali yönden bağımsızlıklarını pekiştiren kendilerine ait kamu gelirlerinin olması ve bu gelirlerin tahsil edilebilmesi için özel idari yaptırım imkânlarının bulunmasıdır⁵.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların idari teşkilatlanma içerisinde ortaya çıkış gerekçesi, daha evvel kamu işletmeleri tarafından yürütülen bir takım faaliyetlerin, ilgili sektörlerin serbestleşmesi sonucunda özel teşebbüslere devredilmesi ile, özel teşebbüs tekellerinin ortaya çıkma veya doğal tekel niteliklerinden dolayı piyasa aksaklıklarının oluşması ihtimaline karşı, sektörde yer alanların ve tüketicilerin hak ve menfaatlerinin korunmasına yönelik denetleyici, düzenleyici ve gerektiğinde yaptırım uygulayıcı bir mekanizmaya olan ihtiyaçtır⁶.

Bu noktada belirtilmesi gerekir ki, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda⁷ ilk kez yerini bulan “düzenleyici ve denetleyici kurumlar” kavramı yerine önceden, 1990’lardan itibaren dünyada uygulama alanı bulan ve fakat ülkemizde hali hazırda yasal olarak herhangi bir tanımlaması ve düzenlemesi olmamasına rağmen genelde üst başlık olarak değerlendirilebilecek “bağımsız idari otorite (BİO)” kavramının kullanıldığı görülmektedir⁸. Bağımsız İdari Otoritelerin (BİO) siyasi bağımsızlığı ifadesi, genel olarak bu kurumların işlevlerini yerine getirirken siyasi kurumlar ve siyasiler karşısında bağımsız olmaları anlamına gelmektedir. Bu bağımsızlığın en temel unsuru, bu kurumların personelinin atanması meselesidir. Gerçekten de BİO’ların gerek karar organına gerekse diğer sürekli kadrolarına yapılacak atamalarda siyasi bağımsızlık konusu ön plana çıkmaktadır. Genel uygulamaya bakıldığında, karar organına yapılacak atamalarda iki tür usul benimsendiği görülmektedir. Bunlardan ilki, ABD’de uygulanan yöntemdir ve buna göre Başkanın gösterdiği adaylar arasından Kongre seçim yapmaktadır; ikinci yöntem ise genellikle AB üye ülkelerinde uygulanmakta olan yöntemdir. Bu yöntemde göre, BİO’ların karar organlarına yapılacak atamaları ya hükümet ya da ilgili bakan yapmaktadır. Ülkemizde genel olarak AB’de uygulanan yöntem tercih edilmektedir. Örneğin, EPDK’nın karar organı olan Kurul’un üyeleri, belirli eğitim düzeyine ve mesleki tecrübeye sahip kişiler arasından Bakanlar Kurulu’na atanırlar. Fakat ABD modelinin uygulandığı BİO’lar da istisnaî olarak bulunmaktadır. Örneğin, RTÜK üyeleri, hükümet ve muhalefet tarafından gösterilen adaylar arasından TBMM tarafından seçilmektedirler⁹. Diğer yandan yasal kaynaklarda “bağımsız idari otorite” deyimine rastlanmamakla ve dolayısıyla yasal bir tanımlanmamakla birlikte, Türk hukukunda Fransızcadan (Autorité Administrative Indépendante) çevrilerek bu terim kullanılmaktadır. Bu kurumları düzenlemeye yönelik yasa tasarısında ise “düzenleyici ve denetleyici kurum” olarak anılmaktadırlar. Türk hukuk öğretisinde “bağımsız idari otorite” teriminden, kamu tüzel kişiliğine sahip, belli alanlarda bağımsız olarak faaliyette bulunan idari birimler anlaşılmaktadır¹⁰. Nihayetinde düzenleyici ve denetleyici kurumların, bağımsız idari otoriteler çatısı altında yer aldığı ve düzenleyici ve denetleyici kurum yerine bağımsız idari otorite kavramını kullanmanın yanlış olmayacağı yönünde literatürde genel bir görüş hâkimdir¹¹, denilebilir.

Genel anlamda düzenleyici ve denetleyici kurumlar ya da bağımsız idari otoriteler hem devletin örgütlenmesinde yeni bir modele, hem de devletin piyasanın düzenlenmesindeki rolüne ilişkin bir dönüşüme karşılık gelirler ve âdem-i merkeziyetçilik hedefinin bir parçası olarak ortaya konulmuşlardır¹². Diğer taraftan Anayasal sistem açısından bakıldığında düzenleyici ve denetleyici kurum ya da bağımsız idari otoriteler, yapısal olarak idare içinde değerlendirilmektedir ve yine Anayasanın öngördüğü iş bölümü çerçevesinde faaliyet alanları farklı olmakla beraber, bu kurumların yasama ve yargının denetiminden

⁴ İLİMAN, Tarık/TEKELİ, Recep: “Türkiye’de Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar: İdari Para Cezalarının Hukuksal Zeminlerinin Değerlendirilmesi”, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 3(1), 2017, s.34-35.

⁵ AYM, 12.12.2007, E.2003/40, K.2007/96, Zehra Ayla Perktas’ın Karşı Oy Yazısından.

⁶ Ayrıntılı gerekçe için bkz. TC. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü’nün 12/07/2004 tarih ve B.02.0.KKG.0.10/101-766/3350 sayılı “Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı”, https://www.tspb.org.tr/wp-content/uploads/gmektuplar/gMektup_241_ek2.pdf, (Erişim: 27.03.2021).

⁷ RG: 24.12.2003, 25326.

⁸ Daniştay, bağımsız idari otoriteleri, “toplumsal yaşam için özel bir önem ve duyarlılık taşıyan, temel hak ve özgürlükler ile ekonomik ve sosyal sektörlerde veya alanlarda düzenleme, denetleme ve yönlendirme faaliyetinde bulunan, kararları üzerinde hiçbir makam ve merciin etkisinin olmadığı, karar organları özel güvencelere sahip, mali özerkliği haiz, özerk bütçeli kamu tüzel kişileri” şeklinde nevi şahsına münhasır kurumlar olarak tanımlanmaktadır. Daniştay 13 D. E.2015/4515, K.2021/1150; Daniştay 13.D., E.2015/558, K.2021/1149; Daniştay 13.D., E.2014/4352, K.2017/3243; Daniştay 13.D., E.2018/2435, K.2018/2748, <https://karararama.danistay.gov.tr/getDokuman?id=671502500&arananKelime=ba%4C%9F%4C%B1ms%4C%B1z+idari+otorite>. (Erişim: 10.04.2023).

⁹ ERGÜN, Çağdaş Evrim: “Türkiye ve Avrupa Birliğinde Enerji Alanındaki Bağımsız İdari Otoriteler”, TBB Dergisi, 17(50), 2004, s.50-51.

¹⁰ TEKİNSOY, M. Ayhan: “Bağımsız İdari Otoriteler ve Regülasyon Anlayışı-Tartışmalar, Sorunlar”, Ankara Barosu Dergisi, 65(2), 2007, s.119-121.

¹¹ ASLAN, Gündüz Alp: “Türk Hukukunda Bağımsız İdari Otoritelerin Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Yetki Unsurundaki Sakatlığın Düzenleyici İşleme Etkisi”, AÜHF, 65(3), 2016, s.577.

¹² SEVER, D. Çiğdem: “Türkiye’de Düzenleyici Kurumların Yapısı, İşlevi ve Dönüşümü”, AÜHF, 64(1), 2015 s.232.

bağımsız ya da ayrıklıkları söz konusu değildir. Elbette ki, bu kurumlar açısından “bağımsızlık” kavramının, karar alma ve bunu uygulama süreçlerinde diğer idari birimlerin iradesiyle bağlı olmama şeklinde anlaşılması¹³ gerekir. Bu özelliklerinin yanı sıra Türkiye’de genel olarak bu kurumlar, belirli bir alanda düzenleme ve denetim yapmakla görevlendirilmiş ve yetkilerle donatılmış, malî ve idarî özerkliğe sahip ve dolayısıyla bütçelerini kendileri hazırlayan kuruluşlardır. Her ne kadar 5018 sayılı Kanun m.3/b ve m.12/2’de, düzenleyici ve denetleyici kurumlar “merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri” kategorisine dâhil edilmişse de bu düzenlemeler, ilk bakışta, düzenleyici ve denetleyici kurumların merkezden yönetim ilkesi çerçevesinde faaliyet göstereceği ve bu sebeple de merkezi idare içinde bulunduğunu akla getirebilecektir. Fakat böyle bir görüş, 5018 sayılı Kanun idari yapıyı değil, idarenin mali yönetimini düzenlediği için hatalı olacaktır¹⁴. Zira öteki kamu tüzel kişilerinde pek rastlanmayacak boyutta bir idari ve mali özerkliğe sahip olacak şekilde oluşturuldukları doktrinde de ifade edilmiştir¹⁵.

Ayrıca giderlerini karşılamaları için kuruluş kanunlarında kendilerine özgü gelir kalemleri bulunmakta ve yetkilerini kendi sorumlulukları altında bağımsız olarak kullanmakta, yani merkezi yönetimin hiyerarşi ve vesayet denetimi dışında kalmaktadırlar. Doktrinde bu hususa ilişkin önemli bir tespit şu şekilde yapılmıştır¹⁶:

“...vesayet yetkisi istisnai ve sınırlı bir yetkidir. Kanun kuran tüzel kişi kurulan tüzel kişi üzerinde fevkalâde sınırlı bir vesayet yetkisi verebileceği gibi, hiçbir vesayet yetkisi vermemiş de olabilir. İşte devlet tüzel kişisi ile BİO’lar arasındaki durum bundan ibarettir. BİO’lar doğrudan doğruya devlet tarafından kurulduğuna göre, devletin vesayet denetimine tabi tutulabilirler. Ancak devlet kendisine bu otoriteler üzerinde hiçbir vesayet yetkisi tanımamıştır. Devlet ile BİO’lar arasında bir “vesayet durumu” vardır; ancak bu, içi boş bir durumdur; içi yetkilerle donatılmamıştır...”

Yaptırım uygulama ve kendi alanlarındaki uyumsuzlukları çözebilme yetkilerine de sahip olan¹⁷ bu kurumlar, yasalarla belirlenen ilkeler çerçevesinde hesap veren tüzel kişiliğe haiz kurumlardır¹⁸. Nitekim Anayasa Mahkemesi de 2002 yılında verdiği bir kararında, BİO’ların idari teşkilattaki yerleri açısından herhangi bir sorun doğurmadıklarını kabul etmekte ve bu kurumları idari teşkilattaki olağan kurumlar arasında sayma eğiliminde olduğu yönünde görüş belirtmekte ve üstelik Yüce Mahkeme özellikle Anayasa’nın “Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler” hükmünü içeren m.167’yi bağımsız idari otoriteler için bir dayanak olarak da görmekte ve göstermektedir¹⁹. Tüm bu yönleriyle, aktif idare içinde yer alan ve kararları “istişari” değil, “icraî” nitelikte olan BİO’lar, bu “icraî karar alma” özellikleri sebebiyle kamu gücü ayrıcalıklarına da sahiptirler²⁰. Özetle genel olarak BİO’ların, özelde RTÜK’ün bağımsızlığı, organik ve işlevsel anlamda yürütme organı karşısındaki bağımsız statülerini; idari nitelikleri idari organlar içinde yer almalarını ve otorite olmaları da basit birer danışma organı değil, düzenleyici işlemler ve bireysel nitelikli icraî mahiyette karar alabilmelerini ve uygulamalarını ifade etmektedir²¹. Diğer yandan doktrinde yukarıda ifade edilen ve BİO’lara tanınan söz konusu yetkilerin genişliğinin de ayrıca tartışılması gerektiği ifade edilmiştir. Özellikle regülasyonları tartışmaktan ziyade “yetki devri”nin tartışılması gerektiğine, özellikle yasama yetkisinin devredilemeyeceğine ilişkin Anayasal hüküm (m.7) karşısında, idareye bırakılabilecek düzenleme alanının sınırlarının nasıl belirlenmesi gerektiği hususunun önemli olduğuna dikkat çekilmektedir. Diğer bir ifadeyle BİO’ların özellikle temel haklara ilişkin konularda yasadan kaynaklanmayan yetkiler kullanması, kurulan regülasyon çerçevesini anayasaya aykırı kılabilir²².

Bu bağlamda bağımsız idari otorite mahiyetinde bir kurum olan RTÜK, radyo ve televizyon faaliyetlerini düzenlemek ve denetlemekle görevli ve Anayasanın 133. maddesine dayanarak, üyeleri TBMM Genel Kurulunca seçilen, özerk ve tarafsız bir kamu tüzel kişiliğine sahip bir düzenleyici ve denetleyici kurumdur. Bu anlamda bizatihi RTÜK, varlığını da doğrudan Anayasa’dan alan bir bağımsız idari otoritedir. Tüm bunların yanı sıra RTÜK özelinde ifade edilmesi gereken önemli bir husus da, RTÜK’ün kurumsal bağlamda diğer bağımsız idari otorite ya da kurumlara göre yasama organına yakınlığı ile ayrılmakta olduğudur. Bu bakımdan gerek üyelerinin atanma sürecinde gerekse bütçe açısından TBMM’nin etki alanında tutulmuştur demek²³ mümkündür.

B. RTÜK’ün İdari Yapılanmada Yer Almasının Süreci ve Nedeni

Çalışmanın bir önceki kısmında da tespit edildiği üzere bağımsız idari otorite niteliğinde, kamu tüzel kişiliğine sahip ve kamusal alanda idarenin yararlandığı üstünlük ve ayrıcalıklara sahip²⁴ RTÜK’ün Anayasa’da yer alışı sürecinin ve nedeninin de irdelenmesi konununun belirginleşmesi açısından faydalı görülmektedir.

¹³ TEKİNSOY, s.121-122.

¹⁴ Aynı yönde görüş için bkz. ASLAN, s.588.

¹⁵ GÜNDAĞ, Metin: İdare Hukuku, Güncelleştirilmiş 8. Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara 2003, s.506.

¹⁶ GÖZLER, Kemal: İdare Hukuku, 2. Baskı, Cilt I, Ekin Yayınevi, Bursa 2009, s.587-589.

¹⁷ NOHUTÇU, Ahmet: İdare Hukuku, 20. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara 2016, s.266.

¹⁸ ERGÜN, s.51; UĞUR, Hüsamettin: “Türkiye’nin Yolsuzlukla Mücadele Enstrümanları”, TBB Dergisi, 24(98), 2012, s.331.

¹⁹ TEKİNSOY, s.126.

²⁰ GÖZLER, s.584; İLİMAN/TEKELİ, s.35.

²¹ ATAY, Ethem: “Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, X(1,2), 2006 s.270.

²² TEKİNSOY, s.132.

²³ SEZEN, Seriya: Türk Kamu Yönetiminde Kurullar: Geleneksel Yapılanmadan Kopuş, TODAİE, Ankara 2003, s.121.

²⁴ TİRYAKİ, Refik: “Bağımsız İdari Kurum Olarak RTÜK”, AÜHFD, 51(4), 2002, s.170.

RTÜK'ün faaliyet konusunu oluşturan radyo ve televizyon alanı Türkiye'de ilk olarak özel teşebbüsün konusunu oluşturmuştur. Ancak Cumhuriyetin ilk yıllarında bu alan devlet tekeline girmiştir ve 1961 Anayasası sürecinde de bu durum konunun devlet tekelinde yürütülmesi düzenlenmesiyle devam etmiştir. Aynı mantık ve düzenleme 1982 Anayasası'nın yapımı aşamasında da geçerli olmuştur. Nitekim Anayasanın ilk halinde konu m.133'de, "Radyo ve televizyon idareleri ancak devlet eliyle kurulur ve idareleri tarafsız bir kamu tüzel kişiliği halinde düzenlenir" şeklinde ifade edilmiştir. Ancak 1980'li yılların sonunda özel kişilerce kurulan radyo-televizyonların varlığı ile Anayasa'nın değiştirilmesi ihtiyacı hâsıl olmuştur. Bu çerçevede yapılan değişikliklerle konu Anayasa'da, "Radyo ve televizyon istasyonları kurmak ve işletmek kanunla düzenlenecek şartlar çerçevesinde serbesttir" şeklinde düzenlenmiştir. İşte bu anayasal durum, alanı idare edecek bir idari yapının da kurulmasını gerektirmiştir²⁵. Bu bağlamda radyo ve televizyon yayınlarının özelliği, bunların kullanımı ve denetimi konusunda farklı düzenlemeler yapılmasını gerektirdiğinden, söz konusu maddede yapılan değişikliklerle RTÜK'ün oluşturulması, görev ve yetkilerinin kanunla düzenlenmesi öngörülmüş, Üst Kurul, görevinin niteliği gereği 3984 sayılı Yasa ile özerk ve tarafsız bir kamu tüzel kişiliği olarak kurulmuştur²⁶.

Hal böyleyken radyo ve televizyon alanında faaliyet gösteren RTÜK'ün klasik idarî yapılanmadaki yerinin tespit edilmesi de her şeyden evvel teknolojik yenilik ve ilerlemeler sonrasında var olan temel hak ve özgürlüklere daha fazla temas etmesi ile birlikte yeni hukuki düzenlemeler yapılmasının kaçınılmaz olması ile başlamıştır. Daha evvel de bahsedildiği üzere bunların en bilinenleri görsel-işitsel iletişim özgürlüğüdür. Temel hak ve özgürlükler bağlamında konu ele alındığında karşımıza ilk olarak bu konuda faaliyette bulunan özel/tüzel kişilerin ekonomik özgürlükleri; ikinci olarak da bu faaliyet konusunun aktif aktörleri konumundakilerin ifade özgürlüğü, son olarak da faaliyet konusunun pasif aktörleri olan kişilerin "bilgi edinme ve düşünce özgürlüğü" karşımıza çıkmaktadır. İşte idarenin radyo-televizyon faaliyet konusundaki temel rolünü de bu saydıklarımız meydana getirmiştir. Bundan ötürüdür ki, devletin radyo-televizyon alanına ilişkin öncelikli amacı "kamu hizmeti yürütmek" olmuştur. Bu noktada faaliyetin içeriği hem hizmet ifası niteliğindedir hem de bahsi geçen özgürlük çerçevesinin düzenlenmesi ve denetimini kapsamaktadır. Fakat söz ettiğimiz fiili durumun ardından konunun Anayasal güvence altına alınmış olması ile, idaresin radyo-televizyon faaliyeti bağlamında işlevi ikiye bölünmüştür. Bunlardan ilkinin farklılaşan boyutuyla düzenleme ve denetleme işlevi oluşturur ki, bir idari kuruma bırakılmak durumunda kalmıştır, diğer ise çeşitli nedenlerle vazgeçilemeyen kamu hizmeti ifasının sürdürülmesidir²⁷. Anayasa Mahkemesi 1990 yılında verdiği bir kararda, idari yapılanma ve kamu hizmetleri kavramının günümüz koşullarındaki konum ve anlamı açısından önemli şu açıklamalarda bulunmuştur²⁸:

"Kamu hizmetleri, aslında bir bütündür ve yerine getirilmesi de ilke olarak Devlete aittir. Ancak toplum hayatının gittikçe genişlemesiyle çoğalan kamu hizmetlerinin mutlaka klasik idare kuruluşları tarafından görülmesi koşulu artık aranmamakta, bunların dışında özel kişilerce de gerçekleştirilebileceği kabul edilmektedir. Başka bir deyişle, kamusal hizmet ünitelerinin nitelik ve özellikleriyle uyushabildiği ölçüde, kamu ve özel hukuk kurallarından oluşan karma nitelikte yapılandırılmaları mümkündür. Bu sebeptendir ki, kamu hizmetleri ne suretle yürütülürse yürütülün kamu kurum ve kuruluşlarının gözetim ve denetimleriyle hizmeti yönlendirme yetkileri var olduğu sürece, hizmet kamusal niteliğini korumuş olur".

Anayasa Mahkemesi başka bir kararda, kamu hizmeti ve sunumu konusunda daha ayrıntılı olacak şekilde şu açıklamaları yapmıştır²⁹:

"Kamu hizmeti, devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararını ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir. Kamu hizmeti asli olarak idarece yerine getirilmesi gerekse de zaman içindeki toplumsal değişim, hizmetlerin çeşitliliği ve niteliklerinin artması, ekonomik ve sosyal zorunluluklar nedeniyle çeşitli yöntemlerle özel kişilerce de gerçekleştirilmeye başlanmıştır. 'Kamu hizmeti' kavramının gerek öğretilerde gerekse uygulamalarda Devletçe ve öteki kamu tüzel kişilerin genel idare esaslarına göre yürütülen hizmetler alanının dışına taşın ve yayılan bir kapsamı olduğu ve kapsamın da gittikçe genişlediği bir gerçektir. Çağdaş kamu hizmeti kavramına giren hizmetler yalnızca devlet etkinlikleri ile sınırlanmaz. Devletin genel idare esaslarına göre yürütmek zorunda olduğu ve başkasına devredemeyeceği çeşitli kamu hizmetlerinin yanında sürekli gözetimi ve denetimi altında, belli yasal usullerle kamu ya da özel hukuk tüzel kişileri aracılığıyla yaptırabileceği hizmetler de bulunmaktadır. Kamusal hizmet ünitelerinin nitelik ve özellikleriyle uyushabildiği ölçüde, kamu ve özel hukuk kurallarından oluşan karma nitelikte yapılandırılmaları mümkündür. Bu sebeptendir ki, kamu hizmetleri ne suretle yürütülürse yürütülün kamu kurum ve kuruluşlarının gözetim ve denetimleriyle hizmeti yönlendirme yetkileri var olduğu sürece hizmet kamusal niteliğini korumuş olur".

İdari yapılanmanın temel yapı taşı ve belirleyicisi olan Anayasa m.123, idarenin merkezden yönetim ve yerinden yönetim olmak üzere iki ülkeye dayalı olarak örgütleneceğini düzenleme altına almaktadır. Hal böyleyken kamu tüzel kişilerinin yapılanması, merkezden yönetim ilkesi bağlamında devlet idaresi, yer yönünden yerinden yönetim ilkesi bağlamında yerel idareler ve hizmet yönünden yerinden yönetim ilkesi bağlamında kamu kurumları şeklinde örgütlenmektedir. Doktrinde konu, bu hususla ilgili olarak, örgütlenme

²⁵ TİRYAKI, s.173.

²⁶ AYM, 12.12.2007, E.2003/40, K.2007/96, A. Necmi Özler'in Karşı Oy Yazısından.

²⁷ Daha fazla bilgi için bkz. TİRYAKI, s.174.

²⁸ AYM, 12.04.1990, E.1990/4, K.1990/4.

²⁹ AYM, 18.07.2012, E.2011/85, K.2012/109.

içerisinde bağımsız idari otoritelerin (özelde RTÜK’ün), hizmetsel kuruluşlar niteliğinde olduğu, yani hizmet yönünden yerinden yönetim içerisinde değerlendirilebileceği ve fakat bunlardan farklı olarak kamu hizmeti sunma görevinden ziyade, kendi özel kanunları ile kamu tüzel kişiliğine sahip olarak kurulan ve belirli bir hizmet alanının düzenlenmesi ve denetlenmesi ile görevlendirilen bir kamu kurumu niteliği ile bir çeşit özel kolluk faaliyeti yerine getirmekte olduğu tespiti yapılmaktadır³⁰.

Bu açıklamalar ışığında RTÜK özelinde konu değerlendirilirse şayet varabileceğimiz sonuç şudur ki, RTÜK kuruluş itibarıyla “idarenin bütünlüğü ilkesine” tabi olmasına rağmen (bizatihi dayanağını Anayasa’dan almaktadır), işleyişi itibarıyla bu ilkeye tabi olduğunu kabul etmek mümkün değildir. Ayrıca belirtmek gerekir ki, İdare Hukuku bağlamında soru ve sorun çeşitli şekillerde ele alınmakla birlikte, vergi hukuku açısından ilgili kurum ve kuruluşların Anayasal bakımdan idarenin bütünlüğü içerisinde değerlendirildiği görülmektedir. Üstelik RTÜK özelinde durum daha da nettir, nitekim RTÜK Anayasal dayanağı olan ve belirli bir hizmet alanının düzenlenmesi ve denetlenmesi ile görevlendirilen kamu tüzel kişiliğine haiz kamu kurumu niteliği ile, değişen teknolojik ilerleme ve ekonomik koşul ve gereklilikler neticesinde, idari örgütlenmede yerini almış bir nev’i özel kolluk görevini de yürüten bağımsız idari otoritedir³¹. Burada ifade edilen “idari kolluk kavramı”, bir idari makama kamu düzeninin sağlanması amacıyla icrai kararlar alma ve bunların uygulanması için gerekli maddi işlemleri yapma ayrıcalığı anlamına gelmektedir³².

III. RADYO TELEVİZYON ÜST KURULUNUN MALÎ YAPISI VE GELİRLERİ

Üst başlıkta BİO’ların, alt başlıkta da RTÜK’ün idari teşkilatlanma içindeki yeri, yukarıda idare hukuku ve idari teşkilatlanma bağlamında ele alınmasına karşın, söz konusu kurulun mali yapılanmasını ortaya koymak açısından, 5018 sayılı Kanun kapsamında açıklanması ve değerlendirilmesi faydalı ve yerinde olacaktır. 5018 sayılı Kanun, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçelerini; merkezî yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahallî idareler bütçeleri olarak belirtmektedir. Merkezî yönetim bütçelerinin de Genel Bütçe (I sayılı cetvel), Özel Bütçe, (II sayılı cetvel) ve Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların (III sayılı cetvel) bütçelerinden oluştuğunu ifade etmektedir. Yine Kanun, düzenleyici ve denetleyici kurumların bütçesini, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurul, kurum veya üst kurul şeklinde teşkilatlanan ve bu Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan her bir düzenleyici ve denetleyici kurumun bütçesi olarak tanımlamaktadır (m.12).

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar diğer kamu kurumlarından farklı bir bütçe yapısına sahiptirler. Nitekim 5018 sayılı Kanun m.18. maddesi gereği bu kurumlar bütçelerini, Sayıştay denetimine tabi olmaksızın TBMM’ye sunmaktadırlar ve Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın da müdahalesi söz konusu değildir. Ayrıca, yine Kanun m.78/II’ye göre söz konusu kurumların yılın her çeyreğinde (üçer aylık dönemde) ortaya çıkacak gelir fazlaları, her çeyrekte genel bütçeye aktarılmaktadır. Bu kurumların bütçesi hususundaki diğer bir ayrıcalıklı konu da ayrıntılarının aşağıda RTÜK özelinde de inceleneceği üzere, gelirlerinin mühim bir kısmının verdikleri lisans, ruhsat benzeri işlemlerin bedellerinden ya da uyguladıkları idarî para cezalarından oluşmasıdır. Özellikle idarî para cezalarının gelirlerinde yer almasının mahzurları belirtilmişse de RTÜK özelinde bu görüşe dayanarak gerçekleştirilen bir iptal başvurusu Anayasa Mahkemesi’nin 2004 tarihli bir kararı ile reddedilmiştir³³. Dolayısıyla bu bütçe yapısı içinde yer alan düzenleyici ve denetleyici kurum olarak radyo, televizyon ve isteğe bağlı yayın hizmetleri sektörünü düzenlemek ve denetlemek amacıyla kurulan, idarî ve malî özerkliğe sahip, tarafsız bir kamu tüzel kişiliği niteliğinde olan RTÜK de, 6112 Sayılı Kanun ve 5018 sayılı Kanunda belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde kendisine tahsis edilen malî kaynakları görev ve yetkilerinin gerektirdiği ölçüde, kendi bütçesinde belirlenen usul ve esaslar dâhilinde serbestçe kullanabilmektedir (6112 Sayılı Kanun m.34/3).

İdari örgütlenmede önemli bir düzenleyici ve denetleyici kurum olarak RTÜK’ün görevleri 6112 sayılı Kanun’da

“Radyo, televizyon ve isteğe bağlı yayın hizmeti sağlayıcı kuruluşlardan alınacak yayın lisans ücretleri, karasal ortamdan sunulacak yayın hizmetleri için yıllık televizyon kanal, multipleks kapasitesi ve radyo frekansı kullanım ücretleri ile platform, multipleks, altyapı işletmecileri ve verici tesis ve işletim şirketinden alınacak yayın iletim yetkilendirme ücretini belirlemek”

olarak belirtilmektedir (m.37/1-d). Sayılan bu görevleri yerine getirmesine yardımcı olması ve malî özerkliğinin de önemli bir göstergesi açısından Kurul’un malî kaynakları ise aynı Kanun m.41’de şu şekilde sıralanmaktadır:

- a) Medya hizmet sağlayıcı kuruluşlardan alınacak yayın lisansı ücretleri.
- b) Karasal ortamdan yayın yapan kamu ve özel medya hizmet sağlayıcı kuruluşlardan alınacak televizyon kanal, multipleks kapasite ve radyo frekans yıllık kullanım ücretleri.
- c) 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu ve ilgili mevzuat hükümleri saklı kalmak kaydıyla, yayın hizmetlerinin iletimi faaliyetinde bulunan platform, multipleks ve altyapı işletmecileri ile verici tesis ve işletim şirketinden alınacak yayın iletim yetkilendirme ücretleri.
- ç) Medya hizmet sağlayıcılarının, program destekleme gelirleri hariç aylık brüt ticarî iletişim gelirlerinden ayrılacak %1,5 paylar.
- d) Gerekliğinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı bütçesinden alınacak Hazine yardımı.
- e) Sair gelirler”.

³⁰ ULUSOY, Ali: “Bağımsız İdari Kurumlar”, Danıştay Dergisi, 29(100), 1999, s.12.

³¹ Daha fazla bilgi için bkz. TİRYAKİ, s.202.

³² GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref/TAN, Turgut: İdare Hukuku, Cilt I, Genel Esaslar, 9. Basi, Turhan Kitabevi, Ankara 2013, s.645.

³³ Daha fazla bilgi için SEVER, s.230-231.

Gelirlerin tahsiline ilişkin düzenlemeler ise söz konusu Kanun m.42’de şu şekilde yer almaktadır:

“- Yayın lisans ücreti birinci taksiti, lisans belgesinin verilmesinden önce ödenmek koşuluyla kalan taksitler takip eden her yılın Şubat ayının son gününe kadar ödenecek şekilde on eşit taksitte; yayın iletim yetkilendirme ücreti, yetki belgesinin verilmesini müteakip altı ay içinde eşit taksitlerle alınır.

- Televizyon kanal, multipleks kapasitesi ve radyo frekans yıllık kullanım ücreti, her yılın ocak, nisan, temmuz ve ekim aylarında olmak üzere dört eşit taksitte, (ç) bendinde öngörülen ticari iletişim gelirlerinden ayrılacak paylar, elde edildikleri ayı takip eden üçüncü ayın en geç yirmisinde ilgili medya hizmet sağlayıcı kuruluşlar tarafından ödenir.

- Medya sağlayıcıları, her takvim ayı içinde elde ettikleri ticari iletişim gelirlerini, takip eden ayın son gününe kadar şekil ve içeriğiyle verilme usul ve esasları Üst Kurul tarafından belirlenen beyanname ile beyan ederler.

Yukarıda sözü edilen gelirlerin süresinde ödenmemesi halinde bu gelirlere 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanununun 51. maddesine göre belirlenen gecikme zammı oranında faiz uygulanmaktadır”.

Tüm bu teknik düzenlemelere ilişkin açıklamalar, bu çalışmanın sonraki adımı olan söz konusu gelirlerin hukukî niteliği ve Anayasal ilkeler bağlamında değerlendirilmesinde temel alınacağından önem arz etmektedir. Ayrıca yine önemli bir gösterge de yıllar itibarıyla bağımsız idarî otorite olan RTÜK’ün yıllık gelirlerinin boyutudur. Aşağıdaki tabloda görüleceği üzere RTÜK gelirleri arasında en büyük kalemi “ticari iletişim gelirleri” oluşturmaktadır. Dolayısıyla hem boyutu hem de niteliği itibarıyla bu ve diğer gelirlerin, Anayasal vergileme ilkeleri bakımından yerinin değerlendirilmesinde fayda bulunmaktadır.

Tablo 1. YILLAR İTİBARIYLA RTÜK GELİRLERİ (TL)

Gelir Türleri	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Lisans Ücreti Gelirleri	7.084.712,13	3.661.130,37	6.308.943,50	7.357.103,44	21.783.992,16	21.540.000,00
Frekans Yıllık Kullanım Gelirleri	32.748.462,05	37.919.103,60	46.028.163,12	54.898.427,17	58.562.106,79	68.254.000,00
Yayın İletim Yetkilendirme Gelirleri	4.826.856,29	5.539.416,14	6.219.237,35	9.761.142,80	12.874.769,78	15.000.000,00
Faiz Gelirleri	1.071.596,03	2.197.341,99	1.626.707,05	29,32	-	-
Ticari İletişim Gelirleri	54.588.721,39	54.225.865,20	50.651.793,67	53.404.868,82	90.686.828,26	88.154.000,00
Zamanında Ödenmeyen Ücret Gelirlerinden Alınan Gecikme Zamları	2.231.235,99	379.890,59	2.502.270,37	2.444.933,58	2.954.520,65	4.000.000,00
Şartname, Basılı Evrak, Form Satış Geliri	62.966,22	85.995,64	33.006,25	17.142,33	36.364,32	300.000,00
Diğer Gelirler	4.170.143,05	577.505,69	839.864,70	1.961.614,13	37.708.364,16	11.533.000,00
Hazine Yardımı	-	-	40.000.000,00	50.000.000,00	65.000.000,00	63.000.000,00
TOPLAM	106.784.693,15	104.586.249,22	154.299.986,01	179.845.261,59	289.665.225,62	271.781.000,00

Kaynak: RTÜK Faaliyet Raporlarından derlenmiştir. Söz konusu raporlar için bkz. <https://www.rtuk.gov.tr/faaliyet-raporlari-3696>; <https://www.rtuk.gov.tr/Media/FM/Icerik/STRATEJ%C4%B0%20FAAL%C4%B0YET%20RAPORLARI/2022raporu.pdf>.

IV. RTÜK ÜST KURUL PAYLARINA İLİŞKİN USUL VE ESASLAR

Üst kurul payları (ÜKP) 6112 sayılı Kanun m.41’e göre alınan bir RTÜK gelidir. Söz konusu gelir, medya hizmet sağlayıcılarının her takvim ayı içinde elde ettikleri brüt ticari iletişim gelirleri üzerinden %1,5 oranında tahsil edilmektedir. Söz konusu ÜKP’nin beyannamesinin nasıl ve ne şekilde verileceği ile ilgili usul ve esaslar bir Yönetmelikle³⁴ (bundan sonra Üst Kurul Payları Yönetmeliği olarak kullanılacaktır) belirlenmiştir. 6112 Sayılı Kanun m.42 kapsamında ÜKP, “takip eden ayın son gününe kadar şekil ve içeriğiyle verilme usul ve esasları Üst Kurul tarafından belirlenen beyanname ile beyan edilir. İlgili dönemde gelir elde edilmemiş olsa dahi beyanname verilmesi zorunludur”. Bu düzenleme, 193 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu’nun³⁵ 85. maddesinde ifadesini bulan “Tacirlerle çiftçiler ve serbest meslek erbabı ticari, zirai ve mesleki faaliyetlerinden kazanç temin etmemiş olsalar bile, yıllık beyanname verirler.” genel kuralına paraleldir.

6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanununda belirtildiği üzere;

“medya hizmet sağlayıcıları ile ticari iletişim gelirinin elde edilmesine aracılık yapanlar, yasal defter kayıtlarını, ÜKP’nin hesaplanmasına esas teşkil eden ticari iletişim gelirlerinin doğru tespit edilmesini sağlayacak şekilde düzenlerler. Medya hizmet sağlayıcıları ile ticari iletişim gelirinin elde edilmesine aracılık yapanlar, ÜKP’nin hesaplanmasına esas teşkil eden ticari iletişim gelirlerinin tespitine ilişkin olarak Üst Kurul tarafından veya Hazine ve Maliye Bakanlığı’na bağlı vergi incelemesine yetkili elemanlar tarafından incelendikleri hallerde, incelemeyi yapanlarca istenilen bilgileri vermeye ve bunlarla ilgili defter ve belgeleri ibraz etmeye mecburdurlar. Bilgiler yazı ile istenilir ve cevap vermeleri için kendilerine 15 günlük süre verilir”.

Zor durumda bulunmaları sebebiyle bilgi verme ve ibraz ödevlerini süresi içinde yerine getiremeyecek olanlara, sürenin bitmesinden önce yazı ile istemde bulunulması ve istemde belirtilen mazeretin kabule layık

³⁴ RG: 26.08.2011, 28037.

³⁵ RG: 06.01.1961, 10700.

görülmesi kaydıyla kanuni sürenin bir katını geçmemek üzere ek süre verilebilir. Düzenlemelerden anlaşılacağı üzere, ÜKP'nin denetimlerinde sadece RTÜK tarafından yetkili elemanlarla sınırlı kalınmamış, aynı zamanda esas faaliyet konusu vergi incelemesi ve denetimi olan Vergi Usul Kanunu (VUK)³⁶ kapsamındaki yetkili inceleme elemanlarına da gönderme yapılmıştır. Diğer bir ifadeyle, vergi incelemelerinde ÜKP'nin de denetime tabi tutulabileceği açıktır. Bunun nedeni söz konusu payların hukukî niteliğinin ve konumunun- vergi, resim ve harç benzeri mali yükümlülük olarak kabulü- belirsizliği olmalıdır ki, kanun koyucu vergi inceleme elemanlarının da denetimini kendi kanununda düzenlemek zorunda kalmıştır. Nitekim VUK'un, kapsam ile ilgili ilk maddesinde "...genel bütçeye giren vergi, resim ve harçlar ile il özel idarelerine ve belediyelere ait vergi, resim ve harçlar hakkında..." uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla ÜKP, VUK kapsamına girmediğinden kanun koyucunun böyle bir düzenleme yapma ihtiyacı hasıl olmuştur. Üstelik söz konusu denetimlerle ilgili "ibraz yükümlülüğü", "15 günlük süre", "yazılı talep", "zor durumda ek süre" ile ilgili düzenlemelerin de yine VUK kapsamındaki düzenlemelere (VUK m.14, 17, 256) paralel ve benzer şekilde yer aldığı dikkat çekmektedir.

Beyanname verilmemesi durumunda uygulanacak cezalar açısından da "vergi, harç ve benzeri yükümlülük" niteliğine benzerlik gösteren bir başka düzenleme ise, 6112 sayılı Kanunda düzenlenmiş idarî cezalara ilişkin madde hükmüdür. Bu itibarla, ÜKP'nin açıkça VUK kapsamında bir yükümlülük olarak belirtilmemesi nedeniyle, kanun koyucu 6112 sayılı Kanunda beyanname verilmemesi durumunda ne gibi idarî cezalarla karşılaşılacağına dair hükümlere de açıkça yer verme ihtiyacı duymuştur. Buna göre (m.42/1-5) ilgili Kanun, icraî nitelikte kararlarına yasal dayanak oluşturmak suretiyle Kurul'un uygulayabileceği yaptırımları düzenlemiştir:

- ÜKP ile ilgili beyannameyi süresinde vermeyen medya hizmet sağlayıcı kuruluşlar hakkında, 5.000 Türk Lirası;

- Bilgi verme ve ibraz yükümlülüklerini süresi içinde yerine getirmeyen veya eksik yerine getiren medya hizmet sağlayıcı kuruluşlar ile ticari iletişim gelirinin elde edilmesine aracılık yapanlar hakkında, 10.000 Türk Lirası tutarında idari para cezası uygulanmaktadır. Söz konusu ceza, radyo kuruluşları hakkında %50 oranında hesaplanmaktadır.

Kanun maddesinin devamında vergi hukukunda "müsamaha süresi" olarak bilinen ve süresinde verilmeyen beyannamelere yönelik indirimli cezalar uygulanmasına olanak veren düzenlemeler de bulunmaktadır. ÜKP Beyannamesinin verilmesi gereken kanunî süresinden sonra gelen ilk 30 gün içerisinde verilmesi durumunda yukarıda belirtilen ceza tutarı 1/10 oranında, devam eden 30 gün içerisinde verilmesi durumunda ise ceza tutarı 1/5 oranında, devam eden günlerde verilmesi durumunda ise ceza tutarı tam hali ile uygulanmaktadır. Söz konusu payların süresinde ödenmemesi halinde bu gelirlere 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanununun 51. maddesine göre belirlenen gecikme zammı oranında faiz de ayrıca hesaplanmaktadır (6112 Sayılı Kanun m.42/1-6).

Diğer yandan Üst Kurul Payları Yönetmeliği uyarınca ÜKP'nin temel alınacağı medya hizmet sağlayıcı kuruluşların ticari iletişim gelirleri, söz konusu kuruluşların;

"radyo ve televizyon reklamları, program desteklemesi, tele-alışverişi ve ürün yerleştirmeyi de kapsamak üzere, ekonomik bir faaliyette bulunan gerçek veya tüzel kişinin ürün, hizmet veya imajını, doğrudan veya dolaylı olarak tanıtmak amacıyla tasarlanmış sesli veya sessiz görüntülerin bir ücret veya benzeri bir karşılıkla ya da öz tanıtım amacıyla bir programla birlikte ya da bir program içine yerleştirilerek yayımlanmasının karşılığı olan ticari iletişim bedelleri üzerinden"

belirlenmektedir (m.4/1). İlgili maddenin devamına göre

"Ticari iletişim bedeli, verilen ticari iletişim hizmeti karşılığında, gerçek ve tüzel kişilerden her ne suretle olursa olsun alınan veya bunlar tarafından borçlanılan para, mal ve diğer suretlerle sağlanan ve para ile temsil edilebilen menfaat, hizmet ve değerlerin brüt toplamını ifade eder. Verilen ticari iletişim hizmetine ilişkin olarak tahakkuk ettirilen vade farkı, fiyat farkı, faiz, prim, iskonto, komisyon ve benzeri adlar altında sağlanan her türlü menfaat, hizmet ve değerler (katma değer vergisi hariç) bu bedele dâhildir. Ticari iletişim bedelinin mal, menfaat, hizmet gibi paradan başka değerler olması halinde, ticari iletişim bedeli, ticari iletişim hizmetinin türü, süresi, yayımlandığı program ve saati dikkate alınmak suretiyle, medya hizmet sağlayıcı kuruluşun diğer ticari iletişim için uyguladığı bedeldir"

Yine Üst Kurul Payları Yönetmeliği m.5 uyarınca "medya hizmet sağlayıcı kuruluşlar, her takvim ayı içinde elde ettikleri ticari iletişim gelirlerini takip eden ayın son gününe kadar Ticari İletişim Geliri Beyannamesi ile beyan ederler". Ticari İletişim Gelirleri Beyannamesinin verilmemesi durumunda ilgili televizyon kuruluşları hakkında 5.000 TL, radyo kuruluşları hakkında 2.500 TL idari para cezası uygulanır. Ayrıca kesilecek idari para cezaları 5326 sayılı Kabahatler Kanunu çerçevesinde tahsil edilmektedir.

"Beyannamenin kanuni süresinden sonraki ilk 30 gün içinde verilmesi hâlinde, bu fıkrada belirlenen ceza tutarı 1/10 oranında, devam eden otuz gün içinde verilmesi hâlinde ceza tutarı 1/5 oranında, devam eden günlerde verilmesi hâlinde ise ceza tutarı tam olarak uygulanır (m.7/1)".

Tüm bu açıklamalardan görüleceği üzere, ÜKP'ye ilişkin beyannamenin süresinde verilmemesi durumunda karşı karşıya kalınacak cezalar, 6112 sayılı Kanun ve Yönetmelik kapsamında aynı (yani paralel) düzenlemelere sahip iken, ilgili beyannamenin hiç verilmemesi durumuna ilişkin yaptırım ise sadece Yönetmelik ile düzenlenmiştir. Her ne kadar 6112 sayılı Kanun'un 41/3.maddesi "...gelirlerin beyanına ve ... alınacak payların ödenmesine ilişkin usul ve esaslar, Maliye Bakanlığının görüşü alınarak Üst Kurulca hazırlanacak yönetmelikle düzenlenir" düzenlemesi içerse de ilgili kanun kapsamında olmayan bir

³⁶ RG: 10.01.1961, 10703.

yaptırımın, yönetmelik kapsamında uygulanması dikkat çekmektedir. Ve ayrıca beyannamenin verilmemesi bir “kabahat” olarak kabul edilmiş ve Kabahatler Kanununa ilişkin genel hükümler çerçevesinde tahsil edileceği ifade edilmiştir. Bu açıdan ilgili yönetmelik düzenlemesinin sebep unsuru olan 6112 sayılı Kanun’da yer almayan bir yaptırımın, yönetmelikte düzenlenmesinin açıkça hukuka aykırı olduğu ifade edilmelidir.

Vurgulamakta fayda vardır ki, bağımsız idari otoritelerin kanundan gelen görevlerine istinaden idari ceza verebilecekleri konusunda herhangi bir tereddüt yoktur. Konuyu izah eden bir Anayasa Mahkemesi kararında³⁷ da ifade edildiği gibi

“özel bir faaliyet alanında kamu düzenini korumak veya belli bir sektörü düzenlemek amacıyla ilgili kanunlarda özel olarak yetkilendirilmiş idari makamlar tarafından verilen idari cezalar “regülatif cezalar”dır. Bu itibarla bağımsız idari otoritelerden olan Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından özel kolluk veya düzenleme yetkileri kapsamında verilen idari cezalar da bu kategoriye girmektedir.”

Yüce mahkeme kararındaki açıklamaları ile sözü geçen cezaların idare hukuku bağlamında geçerliliği konusunda görüşünü ortaya koymuştur.

Üst Kurul Payları Yönetmeliği uyarınca, beyannamesini vermeyen medya hizmet sağlayıcı kuruluşlara 30 gün içinde söz konusu beyannamesini göndermesi ve tahakkuk eden ticari iletişim gelirlerine ilişkin Üst kurul payının ödenmesi konusu bir yazı ile bildirilir. Yönetmeliğin ilgili hükmü aynen yukarıda alıntılandığı gibi bir anlatım bozukluğuna da sahiptir. Beyannamesini göndermeyen medya hizmet sağlayıcı kuruluşların hesapları Üst Kurulun bildiri üzerine Hazine ve Maliye Bakanlığınca incelemeye alınır. Bu suretle bulunacak matraha göre hesaplanan ticari iletişim gelirleri üst kurul payı ve faizi ilgili yönetmelik hükümlerine göre tahsil edilir (m.7/2).

Ticari iletişim gelirlerinden Üst Kurula ödenecek pay tutarlarının zamanında ödenmemesi halinde, ilgili kuruluştan, yedi gün süre verilerek 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun m.51 bağlamında tespit edilen “gecikme zammı oranında hesaplanacak faizi ile birlikte ödeme yapması istenir. Verilen sürede ödenmeyen Üst Kurul payı genel hükümlere göre tahsil edilir (m.8/1)”. İlgili yönetmelik m.9 uyarınca

“Üst Kurul, ödenmesi gereken ticari iletişim gelirleri Üst Kurul payının doğruluğunu araştırmak, tespit etmek ve sağlamak bakımından, medya hizmet sağlayıcı kuruluşların ve aracılık yapanların hesaplarını Hazine ve Maliye Bakanlığı aracılığı ile incelettirebilir. Vergi Usul Kanununa göre vergi inceleme yetkisine haiz olanlar, Üst Kurulun talebi olmaksızın da ticari iletişim gelirleri Üst Kurul paylarının beyan ve ödenmesine ilişkin yükümlülüğün Kanuna ve bu Yönetmeliğe uygun olarak yerine getirilip getirilmediğini inceleyebilir”.

Bu noktada da Yönetmeliğin ilgili maddesi ile söz konusu Kanun’un m.42’de yer alan “...Maliye Bakanlığına bağlı vergi incelemesine yetkili elemanlar tarafından incelendikleri hallerde...” şeklindeki paralel düzenleme, söz konusu gelirlerin “vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülük” kapsamında bir yükümlülük gücünde olduğu kanaatini tekrar vurgulamaktadır.

V. RTÜK PAYLARININ HUKUKİ NİTELİĞİNİN TESPİTİ

Kamu tüzel kişiliğine sahip bir kamu kurumu olarak RTÜK, Anayasal dayanağı olan ve belirli bir hizmet alanının düzenlenmesi ve denetlenmesi ile görevlendirilmiş ve idari örgütlenmede yerini almış bir nev’i özel idari kolluk görevini yürüten bağımsız idari otoritedir³⁸ ve diğer bağımsız idari otoriteler gibi, kamu düzenini sağlamak amacıyla icraî kararlar alma ve bunların uygulanması için gerekli maddi işlemleri yapma ayrıcalığına³⁹ sahiptir.

Hal böyleyken idarî ve malî açıdan bağımsız olan ve regülasyon işlevi gören ve buna dayalı olarak da bireysel kararlar alma ve müeyyideler uygulama yetkisi yanında faaliyet ve görev alanlarında düzenleme yapma yetkisine⁴⁰ de sahip olan RTÜK’ün önemli bir gelir kaynağı olan üst kurul paylarının (ÜKP) Anayasa m.73/3 hükmü bağlamında, bir vergi mi, harç mı, resim mi yoksa “benzeri mali yükümlülük” mü olduğuna ilişkin soruların cevabı⁴¹ taşınması gereken özelliklere göre hukukî olarak doğru konumlandırılmasına bağlıdır. Nitekim Anayasa Mahkemesi’nin de pek çok kararında belirttiği üzere, kamu kurumları tarafından tahsil edilen malî yükümlülüklerin isimleri ne olursa olsun, bunların içerik ve niteliklerine göre değerlendirme yapmak⁴² hukukî niteleme ve konumlandırma için bir zorunluluktur. Yapmak istediğimiz tespit, ÜKP’nin hukukî nitelemesinin, münhasır ve salt bir “pay” olarak mı, yoksa “vergi, resim, harç” ya da “benzeri mali yükümlülük” olarak mı yapılması gerektiğidir.

Söz konusu hukukî niteleme ve konumlandırma çalışmamıza katkı sağlaması açısından ifade edilmelidir ki, RTÜK 6112 sayılı Kanun bağlamında malî ve idarî açıdan özerk ve tarafsız bir kamu tüzel kişisi olarak radyo ve televizyon faaliyetlerini düzenlemek amacıyla kurulmuştur ve bunun için kullanılacak malî kaynakları da tek tek ilgili Kanunda sayılmıştır. Üstelik Kanun, gelir ve cezalarının tahsili ile ilgili icraî nitelikte kararlar vermesine imkân sağlayan ayrıntılı düzenlemeler getirmiştir. Hal böyleyken RTÜK’e bir kamu tüzel kişisi olarak “yasa” ile gelir ve kaynaklar verilmiş, yükümlü olanlar belirtilmiş, tahsil ve denetime

³⁷ AYM, 07.04.2016, E.2015/109, K.2016/28.

³⁸ TİRYAKI, s.202.

³⁹ GÖZÜBÜYÜK/TAN, s.645.

⁴⁰ AYM, 10.07.2013, E.2012/66, K. 2013/85, Muammer TOPAL’ın karşı oy yazısından.

⁴¹ Bu konuda geniş değerlendirme için bkz. YILMAZ, Güneş/BİYAN, Özgür: “Vergi Hukukunda Bir Belirsizlik: “Benzeri Mali Yükümlülük” Kavramı ve Bu Kavram Açısından Bakanlar Kuruluna Verilen Yetkilerin Değerlendirilmesi”, Marmara Üniversitesi İİB Dergisi, 38(2), 2016, s.335-360.

⁴² GEREK, Şahnaz/AYDIN, Ali Rıza: Anayasa Yargısı ve Vergi Hukuku, Seçkin Yayınevi, Ankara 2005, s.30.

ilişkin mekanizmaları düzenlenmiştir. Peki hukukî anlamda temel dayanak olan Anayasada yer alan “vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülük” kavramları ile RTÜK üst kurul payı arasındaki ilişkinin çerçevesi nasıl çizilecektir?

Anayasa'nın 73. maddesinde yer bulan “benzeri mali yükümlülük” açısından konuya bakıldığında söz konusu kavram, “vergi, resim, harç” kelimelerinin devamı niteliğinde kullanılmaktadır, dolayısıyla da ilgili kavramların niteliklerini bünyesinde barındırmakta, ancak bunlardan ayrı bazı nitelik ve özellikleri de içermektedir⁴³. Yani kısaca “benzeri mali yükümlülük” kavramı, vergi, resim veya harcı andırırsa da “kendine özgü” dür ve yine kanunilik ilkesinden etkilenmekte, kamu gücüne dayanılarak uygulanmaktadır. Ayrıca “benzeri mali yükümlülük” kavramı vergi veya harcın bazı özelliklerini bünyesinde barındırmakla birlikte, vergi ve harçtan farklı olarak genel bütçe dışında bir kaynaktır⁴⁴. Yani vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerin müşterek özellikleri, yasayla vücut bulabilmeleri ve kamu gücüne dayanılarak lüzumunda cebri olarak alınmalarıdır⁴⁵. Bu bağlamda, Anayasa Mahkemesinin bir yükümlülüğün “benzeri mali yükümlülük” addedilmesinde aradığı ve tespit ettiği temel kıstasın “kamu gücüne dayalı olarak, gerektiğinde zorla alınabilmesi” olduğu görülmektedir⁴⁶. Malum olduğu üzere, vergi, resim, harç kavramlarının maliye literatüründe tanımları “benzeri malî yükümlülükler” nazaran net ve açıktır denilebilir. Oysa “benzeri malî yükümlülük” kavramı konusunda AYM kararlarında dahi bir görüş birliği olduğunu ifade etmek güçtür. Genel kabul gören görüş, Anayasada ifadesini bulan malî yükümlülüklerin ortak özelliklerinin, kanunla vücut bulmaları ve kamu gücüne dayanılarak gerektiğinde cebren tahsilidir. Bu açıdan, “benzeri malî yükümlülükler” kimi zaman vergi, harç ve resmin niteliğini ayrı ayrı gösterirken, bazen de “verginin, harç ve resmin” ortak unsurlarını taşıyabiliyor olması bakımından girift bir kavramdır. Vergi dışındaki malî yükümlülüklerde bazı yönlerden de olsa karşılık ve faydalanma ilkesi geçerli olur. Çünkü bu yükümlülüklere konu olan hizmetlerden kişilerin faydalandırılması ve bu açıdan da malî bir karşılığa dayandırılabilmesi imkânı vardır⁴⁷. AYM bir kararında,

“Haklarında tedrici tasfiye veya iflas kararı verilen aracı kurumların yaptıkları sermaye piyasası faaliyetleri ve işlemleri nedeniyle müşterilerine karşı hisse senedi işlemlerinden doğan nakit ödeme ve hisse senedi teslim yükümlülüklerini yerine getirmek ve tasfiye giderlerini karşılamak amacıyla kurulan Yatırımcıları Koruma Fonu'na aracı kuruluşlarca yapılacak yıllık ödentiler, Anayasa'nın 73. maddesinde yer alan “vergi ve benzeri mali yükümlülük”ler kapsamına girmemektedir.”

açıklamasına yer vermiştir⁴⁸. Dolayısıyla doktrindeki tanımlamaya göre “benzeri malî yükümlülük”, “yapılan kamu hizmetleri karşılığında ya da bir hizmet karşılığı olmaksızın, yasadaki belirtilen amaca uygun olarak, ilgili kurum ya da kuruluşun giderlerini karşılamak üzere, kamu gücüne dayanılarak tahsil edilen ve genel bütçe gelirleri arasında yer almayan ve yasayla konulması gereken; vergi, harç ve resmin belirli bir ya da birkaç özelliğini bünyesinde taşıyan malî yükümlülüktür”⁴⁹.

Tüm bu açıklama tespit ve tanımlamalar bağlamında inceleme konumuz olan “medya hizmet sağlayıcılarının, program destekleme gelirleri hariç aylık brüt ticarî iletişim gelirlerinden ayrılacak %1,5 paylar” olarak 6112 sayılı Kanun'da ifadesini bulan gelir kaynağı değerlendirilmek istendiğinde, bu gelir kaynağının medya hizmet sağlayıcıları için “yasayla konulan” ve “kamu gücüne dayalı” olarak tahsil edilen bir “benzeri malî yükümlülük” mahiyetinde olduğu ifade edilebilir. Üstelik yine Kanun gereği, vadesinde ödenmeyen Üst Kurul gelirleri genel düzenlemelere göre, yani icra yoluyla tahsil edilmekte ve 6183 sayılı Kanuna göre (m.51) tespit edilmiş gecikme zammı oranında fer'i nitelikteki malî yükümlülüğe konu edilmektedir. Diğer taraftan RTÜK üst kurul paylarının, ticari kazancın (brüt) belli bir yüzdesi olarak belirlenmiş oran üzerinden tahsil ediliyor olması, bu payların nev'nin ilk bakışta “ticari kazancın vergilendirilmesine” benzer bir “vergi” türü olduğu kanaatini oluşturabilirse de, derinlemesine ve dikkatli değerlendirildiğinde bunların “genel bütçe içinde yer almaması ve tüm kamusal harcamaları karşılama amacı gütmemesi”, yalnızca belirli bir sektör ya da alanda düzenleme ve denetleme görevini yerine getirecek kamu kurumlarının giderlerini karşılamak amacıyla yönelik olması bakımında “vergi” olmadıkları da ortaya

⁴³ Sayın Oktar'ın da ifade ettiği gibi, “Vergi- resim, harç- benzeri mali yükümlülükler” Anayasanın m.73/3-4'de yer almakla birlikte, nelerden ibaret olduğu açıklanmamaktadır. Bunların parafiskal yükümlülüklerden ibaret olduğu gibi bir kullanıma da rastlanırsa da, bunlardan çok daha geniş bir anlam ve içeriğe sahip olduğu bilinmektedir. Buna göre, Anayasa m.73/3-4'ün yarattığı *sui generis* bir kavram olarak, Anayasal Vergi-Resim- Harç- Benzeri Mali Yükümlülükler= Parafiskal Yükümlülükler (Mesleki Yükümlülüklerle, Sosyal Güvenlik Yükümlülükleri, Fon Yükümlülükleri) + Diğer Vergi Benzerleri (Şerefiyeler, Harcamalara Katılma Payları) şeklinde ifade edilebilir (OKTAR, Ateş: “Vergi Benzeri Mali Yükümlülükler Ek Mali Yükümlülükler ve Bir Totolojik Düzenlemenin Analizi”, İ.Ü. İktisat Fakültesi, Maliye Araştırmaları Merkezi Konferansları, 37. Seri/ Yıl 1996/1997, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/7373>, s.172.).

Sayın KANETİ/EKMEKÇİ/GÜNEŞ/KAŞIKCI eserlerinde, Anayasa m. 73 düzenlemesi temelinde konuyu, genelden farklı olarak “vergiler ve vergilerin dışındaki malî yükümlülükler (harçlar, resimler, harcamalara katılma payları, diğer malî yükümlülükler)” şeklinde tasnif ederek ele almayı tercih etmişlerdir ki, bu anlamda “benzeri malî yükümlülüğün” öneminin azaltılmakta olduğunu ifade etmemiz yanlış olmaz (Bkz. KANETİ, Selim/EKMEKÇİ, Esra/GÜNEŞ, Gülsen/KAŞIKCI, Mahmut: Vergi Hukuku, Filiz Kitabevi, İstanbul 2022, 2. Baskı, s.3-10.

⁴⁴ NADAROĞLU, Halil: Kamu Maliyesi Teorisi, Beta Yayınları, İstanbul 2000, s.202. EDİZDOĞAN, Nihat/ÇETİNKAYA, Özhan/GÜMÜŞ, Erhan: Kamu Maliyesi, Ekin Yayınları, Bursa 2017, s.347.

⁴⁵ Sayın Sayar'ın 1975 yılında yayımlanmış eserinde konunun “vergiye benzer harçlar” başlığı altında anlatıldığı ve “benzeri malî yükümlülük” kavramına yer verilmediği görülmektedir. Oysa ki 1961 Anayasası m.61/2'de “Vergi, resim, harçlar ve benzeri malî yükümler ancak Kanunla konulur” denilerek ilgili kavrama yer verilmiştir (SAYAR, Nihad: Kamu Maliyesi I-II, Sermet Matbaası, İstanbul 1975, 247-248).

⁴⁶ YILMAZ/BİYAN, s.346.

⁴⁷ AYM, 07.04.2004, E.2004/21, K.2004/48.

⁴⁸ AYM, 26.12.2003, E.2000/8, K.2003/104. Ayrıca bkz. AYM 03.04.2013, E.2011/142, K.2013/52.

⁴⁹ YILMAZ/BİYAN, s.348.

çıkacaktır.

Diğer taraftan bakılacak olursa, bireylerin bir kamu kurumu hizmetinden faydalanmaları veya bireylere kamu eliyle özel bir fayda sağlanması ve/ ya da kamu kurumlarının bireylerin özel bir işiyle uğraşması karşılığında yapılan ödeme olarak tanımlayabileceğimiz harç⁵⁰ ile de kıyasladığımızda burada sıralanan özellikleri karşılamadığından “harç” olarak kabulü de mümkün görünmemektedir. Aynı tespiti “kamusal harcamaların finansmanı için, belirli bir hizmetin veya işin görülmesi için yetkili makamlarca verilen iznin karşılığında alınan para” olarak tanımlanan “resim” için de yapmak mümkündür. Böylece ÜKP niteliğindeki gelirler özel bütçe içinde de yer almayan, dolayısıyla “vergi, resim ve harç” olarak nitelendirilmesi teorik olarak mümkün olmayan bir türdür tespitini yapmak yanlış olmayacaktır. Burada unutulmaması gereken husus, inceleme konumuz RTÜK’ün ÜKP’sine ilişkindir. Dolayısıyla bu tespitlerimiz yalnızca ÜKP için geçerlidir, diğer gelir türleri ayrı çalışmaların konusunu oluşturmaktadır.

Yukarıda hem hukukî hem de idarî yapılanmadaki yerini tartıştığımız ve son dönemde devletin büründüğü ekonomik ve politik rol ile ekonomik gelişme ve ilerlemeler çerçevesinde yerini bulan ve şekillenen söz konusu bağımsız idari otoriteler, yine merkezi yönetim bütçesi içinde üçüncü ayağı oluşturan “düzenleyici ve denetleyici kurumlar bütçesi” olarak bir bütçe içerisinde kendi bütçeleri ile anılmaktadırlar⁵¹.

Bu tespitlerden ifade edilebilir ki ÜKP’lerin “benzeri malî yükümlülük” kapsamında kabul edilmesi teorik açıdan en doğrusu olacaktır. Zira, malî yükümlülüklerdeki tüm ortak yönler ve yukarıda açıklanan farklılıkları baz alarak yapılan tanımlama uyarınca, yapılan bir kamu hizmeti karşılığı olmaksızın, kanunda belirlenen gayeye uygun olarak, ilgili kurum/ kuruluşun giderlerini karşılamak üzere, kamu gücüne dayanılarak tahsil edilen ve genel bütçe gelirleri arasında yer almayan ve kanunla vücut bulması gereken; verginin, harcın ve resmin belirli bir yahut birkaç niteliğini bünyesinde barındıran malî yükümlülük olarak tanımlanabilen “benzeri malî yükümlülük” kategorisinde değerlendirilmesi isabetli olacaktır. Nitekim değişen ve gelişen teknolojik ve ekonomik ilerlemeler ve ekonomik sistemde devletin rollerindeki değişimlerle, radyo, televizyon ve isteğe bağlı yayın hizmetlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesi ile ifade ve haber alma özgürlüğünün sağlanması amacıyla merkezi yönetim içerisinde yeni tür kamu tüzel kişisi olarak RTÜK de kamusal hizmet sunmaktadır (Nitekim tanımımız gereği bir hizmet karşılığı olması da şart değildir). Yine söz konusu gelire ilişkin Vergi Usul Kanununa ilişkin bazı hükümlerin uygulanabileceği de kendi yasasında yukarıda ayrıntılı yer verildiği üzere açıkça yer almaktadır.

Bu tespitimizi destekler mahiyette Anayasa Mahkemesi Kararlarından da bahsetmek yerinde olacaktır. Öncelikle 2018 yılına ait bir AYM Kararında

“genel sağlık sigortası primini, kamu gücüne dayalı olarak tek taraflı bir iradeyle ve zorla alınması nedenleriyle Anayasa’nın 73. maddesinde belirtilen “benzeri malî yükümlülük” kapsamında ödenen bir kamu geliri niteliğinde⁵²

olduğu belirtilmiştir. Yine AYM tarafından verilen başka bir kararda, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu’nun iletim ek ücreti konusunda aşağıdaki gerekçe ve açıklamalarla “vergi, resim, harç benzeri malî yükümlülük” kavramı içinde değerlendirilebilecek bir kamu geliri niteliği taşıdığını” belirtmiştir. Bu bağlamda gerekçe olarak da,

“iletim ek ücretinin iletim tarifesi üzerinden EPDK tarafından kamu otoritesi kullanılarak, yıllık belirlenen iletim ek ücreti oranına göre alınması, iletim ek ücretinin alınıp alınmaması noktasında kullanıcıların bir iradesinin olmaması, elektrik enerjisinin iletim faaliyeti ile ilgili maliyet ve hizmet bedeli olmaması nedeniyle karşılığının bulunmaması hususları göz önünde bulundurulduğunda iletim ek ücretinin vergiye benzediğini ve ancak iletim ek ücretinin belirli bir kamu hizmeti olan elektrik hizmeti ile ilgili olarak, iletim tarifesi kapsamında iletim sistemini kullanan üreticilerden ve tüketicilerden alınması hususu dikkate alındığında ise, iletim ek ücretinin “vergi” olarak nitelendirilmesinin mümkün olmadığı”

belirtmiştir⁵³. Bu bağlamda elektrik piyasasının düzenleyici-denetleyici kuruluşu niteliğindeki EPDK’nın gelir kaynaklarından olan ve malî yükümlülük içeren “iletim ek ücretinin” elektrik enerjisinin iletim sistemi üzerinden naklinden yararlanan tüm kullanıcılara iletim tarifesi kapsamında yansıtılmasına olanak sağlayan kuralın, kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında kanunla düzenlendiğinden “verginin yasallığı” ilkesine de aykırılık teşkil etmediği, üstelik devletin temel amaç ve görevlerini kaleme alan Anayasa m.5’e de uygun olduğunu ilgili kararında AYM ayrıca belirtmektedir.

2014 yılına ilişkin bir başka AYM kararında ise, 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun m.5’e göre,

“yapı denetimi hizmet sözleşmelerinin yapılmasını ve uygulamasını; anılan maddenin 6. fıkrası ise yapı denetimi hizmet bedellerinin emanet nitelikli hesaba yatırılmasını ve bu hesaptan ruhsat veren idare ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde bulunan döner sermaye işletmesinin hesabına aktarılacak oranları”

düzenlemektedir. Bu bağlamda 5. maddenin 6. fıkrasında yapılan değişiklik ile “yapı denetimi hizmet bedellerinden ruhsatı veren idare veya Bakanlık hesabına yapılan kesinti oranının %1’den %3’e çıkarılmasını” öngören kuralın Anayasaya aykırılığını tartışmış ve bu tartışma esnasında şu tespitlerde bulunulmuştur⁵⁴:

⁵⁰ AYM, 26.01.2011, E.2009/42, K.2011/26.

⁵¹ GÖZÜBÜYÜK/TAN, s.645; NADAROĞLU, s.202.

⁵² AYM, 28.02.2018, E.2017/117, K.2018/28.

⁵³ AYM, 28.12.2017, E.2016/150, K.2017/179.

⁵⁴ AYM, 03.04.2013, E.2011/142, K.2013/52; Benzer bir karar için bkz. AYM, 29.01.2014, E.2013/66, K.2014/19.

“Anayasal denetimin yapılabilmesi için öncelikle dava konusu kural ile oranı yükseltilecek payın ismine bakılmaksızın içeriğinin ve hukuksal niteliğinin saptanması gerekmektedir. Vergi; kamu giderlerini karşılamak amacıyla yasalarla gerçek ve tüzel kişilere mali güçlerine göre getirilen bir yükümlülüktür. Belirli bir hizmetten doğrudan yararlanma karşılığı olmayan vergi tüm kamu hizmetleri için yapılan giderlere ortak katılma payıdır. Harç; kimi kamu hizmetlerinden yararlanmanın karşılığı olarak tahsil edilen kamu gelirleridir. Ödenen vergiler bakımından, vergi mükelleflerinin bireysel bir hizmet ya da karşılık talep etme haklarının bulunmamasına karşın, harçlar belirli bir kamu hizmetinden yararlanmanın (tapu, pasaport gibi) karşılığıdır.

Resim; bir iş ya da faaliyetin yapılmasına yetkili kuruluşlar tarafından izin verilmesi dolayısıyla yapılan bir ödeme şeklinde tanımlandığı gibi harca benzer biçimde kamu kuruluşlarında görülen hizmetin ve yapılan giderlerin karşılığı olarak yalnız o işle ilgili gerçek ve tüzel kişilerden sağlanan gelirler şeklinde de açıklanmaktadır.

Vergi, resim, harç benzeri mali yükümlülük ise; kişilerden yapılan kamu hizmetleri karşılığında ya da bir hizmet karşılığı olmaksızın kamu gücüne dayanılarak alınan paralardır. Benzeri mali yükümlülük kimi zaman vergi, harç ve resimin özelliğini ayrı ayrı yansıtırken kimi zaman da verginin, harç ve resimin ortak öğelerini taşıyabilir. Dava konusu kural ile oranı artırılan pay, Devlet tarafından yerine getirilmesi gereken yapı denetiminin özel hukuk tüzel kişiliği olan yapı denetim kuruluşları aracılığıyla yapılmasına izin verilmesi karşılığı alınmaktadır. Denetim yetkisinin devri niteliğindeki bu iznin verilmemesi durumunda belirtilen kuruluşların denetim yapamayacakları açıktır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından verilen izne dayalı bir faaliyet olan yapı denetimi hizmetlerinden elde edilen gelirin bir yüzdesinin idare payı olarak alınması şeklindeki yükümlülük, vergi kavramı ile tam olarak örtüşmemektedir. Bir izne dayalı faaliyetten alınması nedeniyle resme, il muhasebe birimlerinde açılacak hesaba yatırılmasından sonra % 3’ünün ruhsat veren idareye, (valilik veya belediye) % 3’ünün ise genel bütçeli idare olan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde bulunan döner sermaye işletmesine aktarılması nedeniyle vergiye benzemektedir. Kamu gücüne dayalı olarak, tek taraflı bir iradeyle alınan söz konusu pay, belirtilen özellikleriyle itibarıyla Anayasa’nın 73. maddesinde belirtilen “benzeri mali yükümlülük” kavramı içinde değerlendirilebilecek bir kamu geliri niteliği taşımaktadır.

Anayasa’nın 73. maddesinin üçüncü fıkrasında; vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin kanunla konulacağı, değiştirileceği veya kaldırılacağı kuralı yer almaktadır. “Verginin yasallığı” ilkesi olarak da nitelendirilen bu kural gereği, vergilendirme yetkisi sadece yasama organına aittir. Kanun koyucunun herhangi bir şekilde vergi, harç, resim ve “benzeri yükümlülüklerin” konusunu, miktar ve oranını ve yükümlüsünü belirleme noktasında yürütmeyi yetkilendirmesi, açıkça yasama yetkisinin devri sonucunu doğuracaktır”.

Benzer bir tespit ile aynı sonuca AYM,

“yurt dışına çıkış yapan vatandaşlardan harç adı altında alınması öngörülen tutarın, kamu gücüne dayalı olarak, tek taraflı bir iradeyle alındığı hususları gözetildiğinde Anayasa’nın 73. maddesinde belirtilen “vergi, resim, harç benzeri mali yükümlülük” kavramı içinde değerlendirilebilecek bir kamu geliri niteliği taşıdığı”

açıklaması ile varmaktadır. Yine bir başka kararında AYM,

“İdareden alınan izin çerçevesinde yürütülen kılavuzluk ve römorkaj hizmetlerinden elde edilen gelirin aylık gayri safi tutarının belli bir yüzdesinin Devlet payı olarak alınması şeklindeki itiraz konusu kuralla öngörülen yükümlülük, vergi kavramı ile birebir örtüşmeyen, bir izne dayalı faaliyetten alınması nedeniyle resme, genel bütçeli idare saymanlıklarınca tahsil edilerek yarısının genel kamu hizmetleri için kullanılması ve diğer yarısının da kendisi de genel bütçeli idare olan Denizcilik Müsteşarlığı bünyesinde faaliyet gösteren Denizcilik Müsteşarlığı Döner Sermaye İşletmesi’ne aktarılması nedeniyle de vergiye benzemektedir. Kamu gücüne dayalı olarak, tek taraflı bir iradeyle ve gereğinde zorla alınan söz konusu pay, belirtilen özellikleriyle “benzeri mali yükümlülük” kavramı içinde değerlendirilebilecek bir kamu geliri niteliği taşımaktadır.”

açıklaması ile RTÜK ÜKP’nin Anayasal vergileme ilkeleri bağlamında ortaya koyduğumuz görüşe benzer açıklama ile “benzeri mali yükümlülük” niteliğine haiz bir kamu geliri olduğunu ortaya koymuştur⁵⁵.

VI. SONUÇ

Kamu tüzel kişiliğine sahip anayasal bir kurum niteliğinde olan RTÜK, idari yapılanma içinde radyo ve televizyon faaliyetlerini düzenlemek ve denetlemekle görevli ve idari örgütlenmede bir tür özel bir idari kolluk görevini yürüten bağımsız idari otorite olarak yer almaktadır. Diğer düzenleyici ve denetleyici kurumlar gibi kamu düzenini sağlamak amacıyla icraî kararlar almakta ve bunların uygulanması için gerekli maddi işlemleri yapabilmektedir. Görevini sürdürebilmesi için kendi gelirlerine sahip olan RTÜK’ün en önemli finansman kaynaklarından biri de medya hizmet sağlayıcılarının, program destekleme gelirleri hariç

⁵⁵ AYM, 07.04.2004, E.2004/21, K.2004/48. Karara karşı oy olarak, “Anayasa’nın Vergi Ödevi başlıklı 73. maddesinde de vergi resim harç ve benzeri mali yükümlülüklerin konulması değiştirilmesi ve kaldırılmasında hukuk devletinde uyulması gereken ilkeler belirlenmiştir. Bu ilkelerin temel amacı adaletli bir hukuk düzeni kurmaktır. İtiraz konusu kuralla özel hukuk tüzel kişilerine bir kamu hizmetinin görülmesine izin verilmesinin karşılığı bu işten elde ettikleri aylık gayrisafi hasıllardan belli bir oranda pay alınmaktadır. Anayasa’nın 73. maddesinin birinci fıkrasında herkesin mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlü olduğu kuralı, kamu alacağının tesbiti ve tahsilini yasa koyucunun mutlak takdirine bırakmayan, hukuk devletinin gereklerine uyulması amacını sağlamaya yönelik adil bir ölçüttür. Kuralın 73. maddenin birinci fıkrasında belirtilmiş olması aynı madde kapsamındaki diğer kamu alacaklarının bu kuralın dışında kaldığı anlamına gelmez. O halde değinilen madde kapsamında mali yükümlülüğü Anayasa Mahkemesi kararıyla belirlenen pay’ın da mali güce göre alınması Anayasa’nın 2. ve 73. maddesi gereğidir”. (Tülay Tuğcu ve Fazıl Sağlık tarafından verilen azlık oy). Sayın Öztürk, RTÜK’nun Üst Kurul gelirlerinin “vergi benzeri mali yükümlülük” niteliğinde olduğunu tespit ettikten sonra, bu gelirlere ilişkin aşağı ve yukarı hadlerin kanun ile düzenlenmemiş olmasının ve bunu belirleme yetki ve görevinin RTÜK’e bırakılmış olmasının Anayasa’nın 73. maddesi bağlamında kanunilik ilkesine aykırılık teşkil ettiğini belirtmiştir (ÖZTÜRK, İlhami: Vergi Benzeri Mali Yükümlülükler, Yetkin Yayınları, Ankara 2016, s.258).

aylık brüt ticarî iletişim gelirlerinden tahsil edilen %1,5 paylardır.

Söz konusu payların gelir (vergi) hukuku açısından konumlandırılmasına yönelik çalışmamızda tespit edildiği üzere, söz konusu paylar ne vergi ne harç ve resim mahiyetindedir. Her ne kadar onların özelliklerinin bir ya da birkaçını taşısa da aslında kendine has bir gelir türü olarak, “benzeri mali yükümlülük” kapsamında olduğu anlaşılmaktadır. Doğrudan bir kamu hizmet karşılığında olmaması, sadece yasada belirtilen amaca uygun olarak kullanılabilmesi, öte yandan kamu gücü bağlamında tahsil edilmesi ve fakat “genel bütçe gelirleri” arasında yer almaması en belirgin özellikleri olarak belirginleşmektedir. Dolayısıyla üst kurul paylarının gerek kendi yasal düzenlemeleri gerekse İdare ve Vergi Hukuku bağlamında açıkladığımız ilkeler bağlamında, “benzeri mali yükümlülük” kategorisinde hukukî konumlandırılmasının yapılmasının daha uygun ve doğru olacağı kanaati hasıl olmuştur.

KAYNAKÇA

- ASLAN, Gündüz Alp: “Türk Hukukunda Bağımsız İdari Otoritelerin Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Yetki Unsurundaki Sakatlığın Düzenleyici İşleme Etkisi”, AÜHFD, 65(3), 2016, s.577-632.
- ATAY, Ethem: ‘Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması’, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, X(1,2), 2006, s.259-293.
- OKTAR, Ateş: “Vergi Benzeri Mali Yükümlülükler Ek Mali Yükümlülükler ve Bir Totolojik Düzenlemenin Analizi”, İ.Ü. İktisat Fakültesi, Maliye Araştırmaları Merkezi Konferansları, 37. Seri/Yıl 1996/1997, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/7373>, s.155-189.
- AVRUPA İNSAN HAKLARI SÖZLEŞMESİ, <https://www.yargitay.gov.tr/documents/AIHM.pdf>, (Erişim: 22.02.2021).
- BAŞBAKANLIK KANUNLAR VE KARARLAR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, “Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı”, https://www.tspb.org.tr/wp-content/uploads/gmektuplar/gMektup_241_ek2.pdf, (Erişim: 27.03.2021).
- EDİZDOĞAN, Nihat/ÇETİNKAYA, Özhan/GÜMÜŞ, Erhan: Kamu Maliyesi, Ekin Yayınları, Bursa 2017.
- ERGÜN, Çağdaş Evrim: “Türkiye ve Avrupa Birliğinde Enerji Alanındaki Bağımsız İdari Otoriteler”, TBB Dergisi, 17(50), 2004, s.45-60.
- GEREK, Şahnaz/AYDIN, Ali Rıza: Anayasa Yargısı ve Vergi Hukuku, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2005.
- GÖZLER Kemal: İdare Hukuku, İkinci Baskı, Cilt I, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2009.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, TAN Turgut: İdare Hukuku Cilt I, Genel Esaslar, Güncellenmiş 9. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2013.
- GÜNDAY, Metin: İdare Hukuku, Güncelleştirilmiş 8. Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara 2003.
- İLİMAN, Tarık/TEKELİ, Recep: “Türkiye’de Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar: İdari Para Cezalarının Hukuksal Zeminlerinin Değerlendirilmesi”, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 3(1), 2017, s.23-36.
- KANETİ, Selim/EKMEKÇİ, Esra/GÜNEŞ, Gülsen/KAŞIKCI, Mahmut: Vergi Hukuku, Filiz Kitabevi, İstanbul 2022.
- NADAROĞLU, Halil: Kamu Maliyesi Teorisi, Beta Yayınları, İstanbul 2000.
- NOHUTÇU, Ahmet: İdare Hukuku, 20. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara 2016.
- RTÜK Faaliyet Raporları, <https://www.rtuk.gov.tr/faaliyet-raporlari-3696>; <https://www.rtuk.gov.tr/Media/FM/Icerik/STRATEJ%C4%B0%20FAAL%C4%B0YET%20RAPORLARI/2022raporu.pdf>.
- SAYAR, Nihad: Kamu Maliyesi I-II, Sermet Matbaası, İstanbul 1975.
- SEVER, D. Çiğdem: “Türkiye’de Düzenleyici Kurumların Yapısı, İşlevi ve Dönüşümü”, AÜHFD, 64(1), 2015, s. 195-236.
- SEZEN, Seriya: Türk Kamu Yönetiminde Kurullar: Geleneksel Yapılanmadan Kopuş, TODAİE Yayın No: 316, Ankara 2003.
- TEKİNSOY, M. Ayhan: “Bağımsız İdari Otoriteler ve Regülasyon Anlayışı-Tartışmalar, Sorunlar”, Ankara Barosu Dergisi, 65(2), 2007, s.119-134.
- TİRYAKI Refik: “Bağımsız İdari Kurum Olarak RTÜK”, AÜHFD, 51(4), 2002, s.169-205.
- ÖZTÜRK, İlhami: Vergi Benzeri Mali Yükümlülükler, Yetkin Yayınları, Ankara 2016.
- UĞUR, Hüsamettin: “Türkiye’nin Yolsuzlukla Mücadele Enstrümanları”, TBB Dergisi, 24(98), 2012, s.342-344.
- ULUSOY, Ali: “Bağımsız İdari Kurumlar”, Danıştay Dergisi, 29(100), 1999, s.3-12.
- YILMAZ, Güneş/BIYAN, Özgür: ‘Vergi Hukukunda Bir Belirsizlik: “Benzeri Mali Yükümlülük” Kavramı ve Bu Kavram Açısından Bakanlar Kuruluna Verilen Yetkilerin Değerlendirilmesi’, Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 38(2), 2016, s.335-360.

Yazar Beyanı | Author's Declaration

Mali Destek | Financial Support: Yazar Güneş YILMAZ ve Özgür BIYAN, bu çalışmanın araştırılması, yazarlığı veya yayınlanması için herhangi bir finansal destek almamıştır. | Güneş YILMAZ and Özgür BIYAN who are the authors, have not received any financial support for the research, authorship, or publication of this study.

Yazarların Katkıları | Authors's Contributions: Bu makale yazarlar tarafından birlikte hazırlanmıştır. | This article has been co-written by the authors.

Çıkar Çatışması/Ortak Çıkar Beyanı | The Declaration of Conflict of Interest/Common Interest: Yazarlar tarafından herhangi bir çıkar çatışması veya ortak çıkar beyan edilmemiştir. | No conflict of interest or common interest has been declared by the authors.

Etik Kurul Onayı Beyanı | The Declaration of Ethics Committee Approval: Çalışmanın herhangi bir etik kurul onayı veya özel bir izne ihtiyacı yoktur. | The study doesn't need any ethics committee approval or any special permission.

Araştırma ve Yayın Etiği Bildirgesi | The Declaration of Research and Publication Ethics: Yazarlar, makalenin tüm süreçlerinde İnÜHFD'nin bilimsel, etik ve alıntı kurallarına uyduğunu ve verilerde herhangi bir tahrifat yapmadığını, karşılaşılabilecek tüm etik ihallerde İnÜHFD'nin ve editör kurulunun hiçbir sorumluluğunun olmadığını ve bu çalışmanın İnÜHFD'den başka hiçbir akademik yayın ortamında değerlendirilmediğini beyan etmektedir. | The authors declare that they comply with the scientific, ethical, and quotation rules of İnULR in all processes of the paper and that they do not make any falsification of the data collected. In addition, they declare that İnonu University Law Review and its editorial board have no responsibility for any ethical violations that may be encountered, and that this study has not been evaluated or published in any academic publication environment other than İnonu University Law Review.