

# Avrupa Komisyonu İlerleme Raporlarında Türkiye'nin İfade ve Basın Özgürlüğü

Ezgi Çakır

Beykent Üniversitesi İletişim Fakültesi

<https://orcid.org/0000-0002-6910-3417>

[ezgicakir@beykent.edu.tr](mailto:ezgicakir@beykent.edu.tr)

## Öz

İfade ve basın özgürlüğünün baskıcı yönetimlere karşı toplumdaki ahlaki çöküşün önlenmesinde bir güvence olarak savunulması gerekmektedir. Gerçeğin bastırılması ve fikir çeşitliliğinin aşamalı olarak daraltılması toplum için son derece tehlikeli ve zararlıdır. Bu çalışma, Avrupa Birliği Türkiye raporlarının ifade ve medya özgürlükleri açısından incelenmesine odaklanmaktadır. İlerleme Raporları bağlamında Türkiye'nin 2000-2019 yılları arasında ifade ve basın özgürlüğündeki değişim içerik analizi tekniğiyle incelenecektir. Çalışma Avrupa Komisyonunun, Türkiye'den fikir ve medya özgürlüğünün korunmasına ilişkin birtakım somut adımların atılmasını beklediğini ve Türkiye'nin ifade ve medya özgürlüklerinin önündeki engellerin kaldırılması ve özgürlükler alanının genişletilmesi yönünde birtakım yasal düzenlemeler yaptığını göstermektedir. Ancak tavsiyelere rağmen Türkiye'nin ifade ve basın özgürlükleri alanında olumlu bir yönde gelişme sağlayamamıştır.

Anahtar Kelimeler: Basın özgürlüğü, ifade özgürlüğü, Avrupa Birliği, ilerleme raporları, medya politikaları

• • • • •

Makale geliş tarihi: 25.08.2020 • Makale kabul tarihi: 17.03.2021

<http://ilefdergisi.org>

ilef dergisi • © 2021 • 8(2) • güz/autumn: 413-449

Araştırma Makalesi DOI: 10.24955/ilef.1023137

# *Freedom of Expression and Freedom of Press in Turkey*

## *A Review of the European Commission Progress Reports*

*Ezgi akır*

*Beykent University Faculty of Communication*

<https://orcid.org/0000-0002-6910-3417>

[ezgicakir@beykent.edu.tr](mailto:ezgicakir@beykent.edu.tr)

### **Abstract**

Freedom of expression and press should be defended as a guarantee for the prevention of moral collapse in society against oppressive governments. The suppression of truth and the gradual narrowing of the diversity of ideas are extremely dangerous and harmful to society. This study focuses on the investigation of the EU reports on Turkey in terms of the freedom of expression and media. Changes in freedom of expression and press in Turkey between 2000 and 2019 in the context of progress reports will be examined through content analysis. It shows that the European Commission expects Turkey to take concrete steps to protect freedom of opinion and media and that Turkey made some legal arrangements to remove barriers to freedom of expression and media and expand these freedoms. However, Turkey could not make progress in freedom of expression and press despite recommendations.

Keywords: Freedom of the press, freedom of expression, European Union, progress reports, media policies

•••••

Received: 25.08.2020 ■ Accepted: 17.03.2021

<http://ilefdergisi.org>

ilef dergisi ■ © 2021 ■ 8(2) ■ güz/autumn: 413-449

Research Article DOI: 10.24955/ilef.1023137

Avrupa Birliği (AB) politikalarının tasarlayıcısı ve koordinatörü olan Avrupa Komisyonu, Birliğe aday ölkelerin performanslarını, Birliğin iktisadi ve siyasi kriterleri başta olmak üzere ölkelerin üstlenmiş oldukları birtakım yükümlölüklerini mercak altına almaktadır. Belirli bir dönem kapsamında her konu hakkında mevcut durumlar ortaya konulduktan sonra Avrupa Birliği'nin standartlarına kıyasla eksiklik olarak görölen hususların giderilmesi için öneri niteliğindeki strateji tekliflerine yer verilmektedir. Avrupa Birliği'ne üyelik için Aralık 1999 yılında ölkemize "aday öлке" statüsünün tanınmasının ardından Avrupa Komisyonu tarafından Türkiye için ilerleme raporları hazırlanmaya başlamıştır. Türkiye için ilki 1998 yılında sunulan ilerleme raporları, şimdiye dek 22 kez hazırlanmıştır.

Avrupa Birliği, Türkiye'yi Birlik üyeliğine hazırlayabilmek için diğer aday ölkelerde olduğu gibi bir katılım öncesi stratejisi uygulamaya başlamıştır. Birbirine bağlı bazı unsurları içeren katılım stratejisi; "Katılım Ortaklığı Belgesi, İlerleme Raporları, Tek Finansal Çerçeve Kapsamında Yıllık Yardım, Avrupa Topluluğu Programlarına ve Kuruluşlarına Katılım" gibi birkaç ögeyi içermektedir. Avrupa Komisyonu tarafından aday ölkeler için her yıl düzenli olarak hazırlanan İlerleme Raporu, Birliğe katılım öncesi stratejinin en önemli unsurlarından birini oluşturmaktadır. Bu raporlarda, başvuru yapan

ülkelerin Birliğe üye olma yolunda kaydettiği gelişmeler değerlendirilir ve ardından aday ülkelere birtakım önerilerde bulunulur. Böylece istenilen gelişmenin AB kontrolünde ilerlemesi sağlanacak ve adaylık statüsündeki tüm ülkelere aynı nesnel kriterlerin uygulanması mümkün olacaktır. Konsey kararları için birincil dayanak noktasını oluşturan bu raporlarda, *nasıl* ve *neden* soruları ikincil bir öneme sahip olmakta, aday olan ülkelerin söz konusu yükümlülüklerini *hangi hızda* ve *ne ölçüde* yerine getirdikleri asıl odak noktasını oluşturmaktadır.

*Aday ülke* statüsünü kazanmasının ardından Türkiye'ye değişim ve gelişim yolunda çeşitli yol haritaları sunulmuştur. Türkiye'yi her alanda Avrupa Birliği'ne yaklaştırmak için üyeliğe yönelik bir strateji oluşturmak amacıyla İlerleme Raporları hazırlanmıştır. Ülkemiz için ilk olarak Kasım 1998 yılında hazırlanan İlerleme Raporu'nun yayımı, 2016 yılına kadar kesintisiz bir şekilde sürdürülmüştür. Avrupa Komisyonu yetkilileri, 2017 yılında yeni bir rapor yayınlamama kararı alıp, Türkiye'nin süreci canlandırabilmesi için Nisan 2018'e kadar zamanı olduğunu belirtmiştir. Kopenhag kriterleri ve topluluk müktesebatını üstlenme bakımından Türkiye'ye ilişkin ekonomik, siyasi ve sosyal değerlendirmeleri içeren İlerleme Raporları, 2015 yılından itibaren Ülke Raporu adı altında yayınlanmaya devam etmiştir. Son olarak Ekim 2020'de yayınlanan komisyon raporunda Türkiye'nin Avrupa Birliği için hâlâ kilit bir ortak olmaya devam ettiği belirtilmiştir.

Bu çalışmanın amacı, Avrupa Birliği'nde aday ülke statüsünde olan Türkiye'nin ifade ve basın özgürlüğü yükümlülüklerini hangi hızda ve ne ölçüde yerine getirdiğini ortaya koymak olacaktır. İfade ve basın özgürlüğü kriterleri açısından Türkiye'nin değerlendirilebilmesi için öncelikle bu kavramların uluslararası belgelerde ne anlama geldiğine, olası bir ihlal edilme durumlarında sözleşmelerde ve ulusal mevzuatta nasıl korunduğuna ve özgürlüklerin kısıtlanmasında yasal sınırların ne olduğuna dair tartışmalara yer verilecektir. Ardından Avrupa Birliği'nin ifade özgürlükleri bakımından medya politikalarına değinilecektir. Bulgular, Avrupa Komisyonu tarafından Türkiye için 2000 ile 2019 yılları arasında hazırlanan ilerleme raporlarından elde edilecektir. Ülke raporlarının incelenmesi nicel ve nitel bir sistem oluşturan içerik analizi tekniğiyle yapılacaktır. Bu kapsamda düşünce özgürlüğünün doğal bir uzantısı olan ifade özgürlüğü ve basın özgürlüğü kavramları birbirlerinden ayrı düşünülmedikleri için bir arada değerlendirilecektir. Çalışma sonucunda elde edilen tabloyla, Avrupa Birliği'nin toplumsal hayatta ifade ve basın özgürlüklerinin kendilerine yaşam alanı bulabilmesi için Türkiye'den

beklentilerini hangi alanlarda yoğunlaştırdığı yansıtılacak ve bu safhaya Türkiye'nin ifade ve basın özgürlüklerindeki karnesi aktarılmaya çalışılacaktır.

## Düşünce, İfade ve Basın Özgürlüğü

İfade özgürlüğüne yönelik argümanlar, liberal siyasal görüşle ilişkilendirilmiştir. Düşünce özgürlüğünün önemli savunucularından biri olan John Locke, *Hoşgörü Üstüne Bir Mektup* isimli eserinde din özgürlüğünün temellendirilmesinde doktriner olarak özgürlüğü savunup mutlakiyete karşı çıkmıştır. Locke, klasik liberal bir argümanla düşünce özgürlüğünü temellendirmede dini toleransı savunarak, bireylere dini empoze etmenin imkânsızlığından söz etmiştir (Bradney 2003, 149). Bu argüman, düşünce özgürlüğü için de geçerlidir. Devletin, bireylere bir dinin benimsenmesi ya da reddedilmesi için yaptığı baskıların boşuna olması gibi bireylerin düşüncelerini baskı uygulayarak değiştirmeye çalışma çabaları da sonuçsuz kalacaktır. Bu nedenle devlet, bireylerin doğuştan sahip olduğu ifade özgürlüğünü hukuken tanımalı ve korumaya almalıdır (Yayla 2008, 162).

Düşünce özgürlüğünün ilk sistematik savunucusu, John Stuart Mill'in *Hürriyet Üstüne* isimli eseri olmuştur. Mill, düşünce özgürlüğünün faydacı temelleriyle ahlaki savunmayı birleştirmiştir (Barry 2003, 21). Mill'e göre, "Toplumun hem kurucu gücü hem de değişim dinamiği insan zihnidir. Zihnin ürünü olan düşünce ve bunun özgürce ifadesi ve tartışılması, toplumun ve tarihsel değişimin motor gücünü oluşturmaktadır" (2009, 24). Yalnız bir kişi dahi aynı düşünen bütün insanlardan farklı olsa da, nasıl ki bu kişinin tüm insanları susturmaya hakkı yoksa, benzer şekilde bütün insanların da bu kişiyi susturmaya hakları yoktur. Dolayısıyla düşünce ve ifade özgürlüğü insani ve ahlaki bir değer olarak savunulmalıdır (Mill 2009, 66). Ancak düşünce özgürlüğü ortamının sağlanmasıyla toplumda yeni ve farklı fikirler doğabilmektedir. Ulusların demokratik düzeye erişebilmesi ve özgürlük alanlarının genişletilebilmesi açısından kilit konumda olan düşünce özgürlüğü, yanlış bilinçlerin sınıanarak ortadan kaldırılmasına yardımcı olabilmektedir.

Yazının keşfinden önce düşüncenin açığa vurulmasının yolu "söz" ile olmuştur. Yazının bulunuşu itibariyle el aracılığıyla yazılmış kitaplar, mektuplar, haber mektupları ve ardından matbaanın keşfiyle birlikte mevkuteler yoluyla, daha sonraları ise kitle iletişim araçlarıyla düşüncelerin aktarımı gerçekleştirilmiştir (Danışman 1982, 2). Basın, belirli düşünsel ortamın yaratılmasında etkili bir araç olarak hem kamuoyunun oluşturucusu hem de oluşan

kamuoyunun ifadesi olarak birbirini tamamlayan ve izleyen bir dizi işlevi üstlenmiştir. Belirtilen çerçevede basın özgürlüğü ayrı bir hürriyet gibi geçmekteyse de, özünde bu hürriyeti düşünce özgürlüğünün içinde düşünmek daha gerçekçi olacaktır. Düşüncenin basın yoluyla açıklanması etkin bir yol olduğuna göre, demokratik sistemlerde basın özgürlüğü düzenlemesinin de en azından genel düşünceyi açıklama özgürlüğüyle aynı değer ve genişlikte düzenlenmesini zorunlu kılmaktadır (Akarcalı 1989, 265). Basılı yayınların düşüncenin açıklanmasında, yayılmasında sağladığı genişlik ve güç, genel nitelikteki düşünceyi açıklama ve yayma özgürlüğünün yanı sıra basın özgürlüğü kavramının da doğmasına yol açmıştır (Gölcüklü 1970, 292).

Fikirlerin bu araçlarla açıklanması, düşünce özgürlüğünün doğal bir uzantısı olarak basın özgürlüğünün sağlanması yönünde etkili adımların da atılmasını zorunlu kılmıştır. Düşüncelerin açığa vurulması zamanla yöneticilerde rahatsızlık yaratmıştır. Yönetimde siyasi ve ekonomik alanlarda yaşanan birtakım zorluklar nedeniyle “özgür basın” anlayışına büyük darbeler vurulmuştur ve süreç içerisinde bazı ifadelerin yasaklanması kaçınılmaz olmuştur (Akarcalı 1989, 265). Oysa demokratik rejimlerde bireyler, yasama ve yürütme erkinde olup bitenleri “bilme” hakkına sahiplerdir. Ancak 18. ve 19. yüzyıllarda devlete karşı sürdürülen söz konusu mücadelenin başlıca amacı; *basına yönelik özgürlüklerin verilmesini* sağlamak olmuştur. Devletin keyfilğine karşı koymak, bireylerin düşüncelerini dile getirme hakkını yönetime kabul ettirmek ve fikirleri için mücadele eden başlıca kişiler; yazarlar, filozoflar ve gazeteciler olmuşlardır. Buradaki asıl mesele, devlete karşı kazanılması gereken ve onu eleştirmeye olanak verebilecek bir özgürlüğü elde etmektir (Danışman 1982, 2). Basın özgürlüğünün bu büyük mücadele dönemi liberalizmin yükselişiyle aynı zamana denk düşmektedir. Yönetimde parlamenter rejimlerin kurulması, demokrasi, insan hakları ve hukuk devleti gibi kavramların toplumsal yaşama girmesiyle birlikte bu hakların savunucu tarafında olan basının hürriyet mücadelesi de aynı hat üzerinde kurulmuştur (Sayılğan 1992, 267). Bir tarafta basının desteklediği ve giderek güçlenen liberalizm, diğer tarafta gerileyen otoriter devletin varlığını korumaya çalışan iktidarı bulunmaktadır. Kısaca basın özgürlüğü sorunu 19. yüzyıl sonuna dek siyasi iktidara karşı kazanılması gereken bir mücadele olarak sürdürülmüştür (Danışman 1982, 2).

Basın özgürlüğü, haber, fikir ve düşüncelerin basılmış eser yoluyla serbest olarak açıklama ve yayma özgürlüğüdür. İfade özgürlüğünü tamamlayan ve onun kullanılmasını sağlayan bir özgürlük olarak basın özgürlüğü, uluslara-

rası belgelerde ve demokratik anayasalarda güvence altına alınmıştır (Akkurt 2014, 3). Tüm özgürlüklerin doğal bir uzantısı olan basın özgürlüğünden söz edebilmemiz için, “hiçbir kısıtlamayla karşılaşmadan yayın organları kurma, basma ve dağıtma hakkının olması, haber alma, yayma ve yorumlamada özgürlük hakkının olması, ayrıca basınla ilgili hukuki metinlerin açık ve net olması, yoruma açık olmaması” şartlarının sağlanması gerekmektedir (Sayılğan 1992, 268). İnsan haklarının özünde yer alan bu özgürlüklerin tasarlanma biçimi her sosyal düzenin temelinde olması gereken unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla devletler, düşünce ve basın özgürlüğünün sağlanması yönünden birtakım hürriyetleri somut duruma getirmekle yükümlüdürler. Verilen uzun mücadeleler sonunda bireylerin doğuştan sahip olduğu doğal haklar ve basın hürriyeti, birçok uluslararası belgelerde güvence altına alınmıştır.<sup>1</sup> Ancak kazanılan bu haklar, tıpkı diğer temel hak ve özgürlüklerde olduğu üzere *mutlak ve sınırsız* değildir. Ülkeler, uluslararası anlaşmalarda yer alan bu hak ve özgürlüklerin kendi anayasalarında hangi usul ve esaslara göre sınırlandırabileceğine ilişkin birtakım düzenlemelere yer vermişlerdir.

## Basın Yoluyla Düşünceyi Açıklama Özgürlüğünün Yasal Sınırları

Her ne kadar mutlak özgürlük anlayışı felsefi bakımdan ileri sürülse de, bu görüş günümüz toplumlarının uygulama alanlarında geçerliliğini koruyamamaktadır. Devletler, uluslararası belgelerin meşru sınırları içerisinde, sözleşme ilkelerine uygun biçimde birtakım kısıtlamaları hayata geçirebilmektedir. Türkiye'nin taraf olduğu sözleşmelerden biri olan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi<sup>2</sup> (AİHS) bu özgürlüklerin düzenlenip, korunduğu en önemli uluslararası belgelerden biridir. Sözleşmeye bağlı devletler, ulusal hukuklarında AİHS'e yönelik hak ihlallerinin denetlendiği Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) hükümlerine göre tanzim etmekte ve yorumlamaktadırlar.

Türkiye'nin de tarafı olduğu iki sözleşmeden biri olan AİHS'in 10. maddesinin ilk fıkrası düşünce ve basın özgürlüklerinin tanımlarken; ikinci maddesiyle bu özgürlüklerin sınırlarının belirlendiği görülmektedir. Buna göre, ...

- 1 Bkz. Virginia Haklar Bildirisi, İnsan ve Vatandaş Hakları Bildirisi, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Uluslararası Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi.
- 2 Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 10. maddesinde düzenlenen ifade özgürlüğü tanımının, 10 Aralık 1948 tarihinde kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 19. maddesinin ışığında elde edildiğini söyleyebiliriz. Benzer bir etki de 16 Aralık 1966 tarihli Uluslararası Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesinin 19. maddesinde görülmektedir.

[https://www.echr.coe.int/documents/convention\\_tur.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/convention_tur.pdf)

kişilere veya devletlere birtakım görev ve sorumluluklar yükleyen hürriyetlerin kullanılmasında; ulusal güvenlik, toprak bütünlüğü ve kamu güvenliğinin korunması, kamusal düzenin sağlanarak suç işlenmesinin önlenmesi, sağlık, ahlak, başkalarının şöhret ve haklarının korunarak gizli bilgilerin yayılmasının önlenmesi gibi başlıca maddeler yer almaktadır.<sup>3</sup>

Macovei'e göre, söz konusu bir hakkın içeriği üzerindeki birtakım kısıtlamalar o hakkın yok edilmesine neden olabilmektedir. Bu nedenle, düşünce hürriyetinin üzerinde yapılan her türlü kısıtlama, sınırlandırma, şartlandırma ya da herhangi müdahale biçimi bahsi geçen özgürlüğün yalnızca belirli bir kullanımı üzerinde uygulanabilir (Macovei 2005, 23). Bu açıdan bakıldığında AİHS'in *Hakları Kötüye Kullanma Yasağı* adı altında düzenlediği, "Sözleşme-deki hiçbir hüküm, bir devlete, topluluğa veya kişiye, tanınan hak ve özgürlüklerin yok edilmesi veya bunların öngörülmesi olandan daha geniş ölçüde sınırlandırılmalarını amaçlayan bir etkinliğe girişme veya eylemde bulunma hakkı verdiği biçiminde yorumlanamaz." şeklindeki 17. maddesi düşünce özgürlüğü hakkının özüne dokunulmaması gerektiğine dair bir uyarı niteliğindedir.<sup>4</sup>

1966 yılında Birleşmiş Milletler tarafından ilan edilen ve Türkiye'nin de taraf olduğu *Uluslararası Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi*'nin 19. maddesine göre, "ülkesel sınırlara bağlı olmaksızın her çeşit bilgiyi ve fikri sözlü, yazılı, basılı, sanat eserleri biçimde veya kendi seçeceği herhangi bir başka biçimde araştırma, edinme ve iletme özgürlüğünü" de kapsayacak bir biçimde herkes düşüncelerini açıklama hakkına sahiptir. Bu hakkın kullanımı kişilerin ve devletlerin üstlenmesi gereken bazı özel görev ve sorumlulukları da beraberinde getirmektedir. Buna göre, ulusal güvenlik, kamu düzeni ve sağlığı, genel ahlakın korunması gibi ancak kanunda öngörülmesi koşullara bağlı olarak bazı kısıtlamalar konulabilmektedir.<sup>5</sup>

Ülkemizde basın hürriyetini sınırlayan kararlar mevzuatta oldukça dağınık haldedirler (Horozgil 2012, 150). Fakat 1982 Anayasasının 13. maddesinde "temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması" adı altında yapılan sınırlamaların "Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve laik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olmayacak bir şekilde;

3 AİHS, <https://www.danistay.gov.tr/upload/avrupainsanhaklarisozlesmesi.pdf>

4 AİHS, <https://www.danistay.gov.tr/upload/avrupainsanhaklarisozlesmesi.pdf>

5 Uluslararası Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi, 1966, <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>



temel hak ve hürriyetlerin özlerine dokunulmaksızın ancak ilgili maddelerde belirtilen sebeplere bağlı olarak kanunla” kısıtlanabilmesi açıkça belirtilmiştir. Basın özgürlüğü, Anayasanın 28. maddesinde “basın hürriyeti” adı altında korumaya alınmıştır. “Düşünce ve kanaat hürriyeti (m. 25)”, “düşünceyi açıklama ve yayma hürriyeti (m. 26)”, “bilim ve sanat hürriyetinden (m. 27)” ayrı bir şekilde düzenlenen 28. maddenin devamında basın hürriyetinin kısıtlanmasında Anayasanın 26. ve 27. maddeleri hükümlerinin uygulandığını belirtilmiştir. Bu sınırlamalar 26. maddenin ikinci fıkrasında belirtilen milli güvenlik, kamu düzeni, Cumhuriyetin temel niteliklerinin korunması, suçların önlenmesi ve suçluların cezalandırılması, devlet sırrı, özel ve aile hayatının korunması gibi başlıca amaçlar doğrultusunda birtakım değerleri korumaya yöneliktir.<sup>6</sup> 1982 Anayasasında olduğu gibi 5187 sayılı Basın Kanunu’nda ulusal güvenlik ve genel ahlak kısıtlamaları meşru bir amaca dayandırıldığı takdirde basın özgürlüğünü sınırlandırabilecek nedenler olarak düzenlenmiştir. Ancak demokratik toplumların amaçlarına uygun bir şekilde, başta milli güvenlik, kamu düzeni ve toprak bütünlüğünün korunması olmak üzere devlet sırrı, suç işlenmesinin önlenmesi, toplum sağlığı ve ahlakının ve başkalarının haklarının korunması, yargı gücünün otorite ve tarafsızlığının sağlanması amaçları doğrultusunda sınırlandırılabilir.<sup>7</sup>

İfade, düşünce ve basın özgürlüklerinin sadece 1982 Anayasasında değil, anayasal sürecin her döneminde yer aldığını söyleyebiliriz. Ulusal hukuka bakıldığında, bu özgürlükleri tanımlayan, sınırlarını çizen ve faaliyetlerini düzenleyen birçok yasanın bulunduğu görülmektedir. Ancak çalışmanın ana problemini oluşturan alanın sınırları aşılabacağından dolayı bu maddelerin tümünün sayılması ve incelenmesi mümkün görülmemektedir. Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne uyum sürecinde ifade ve basın özgürlüğüne dair yapılan düzenlemelere çalışmanın inceleme kısmında ayrıca yer verilecektir. Uluslararası sözleşmelerle iç hukuk karşılaştırıldığında düşünce, ifade ve basın özgürlüklerinin evrensel tanımının ve bu hakların kısıtlanmasına yönelik çizilen hukuksal sınırların büyük ölçüde birbirleriyle uyumlu olduğu görülmektedir. Fakat teoride uygun olan durumun uygulamaya geçildiğinde farklı sonuçlar verdiğini söylemek mümkündür.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin yıllık 2019 raporuna göre, AIHM’de bekleyen davaların %15,57’sini Türkiye’den gelen başvurular oluşturmakta-

•••

6 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>

7 5187 sayılı Basın Kanunu, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5187.pdf>

dır. Türkiye, son bir yılda 97 davada belirtilen maddelerden en az bir tanesini ihlal ettiği gerekçesiyle mahkûm edilmiştir. Son olarak, AİHM, Türkiye'nin AİHS'nin ifade ve düşünce özgürlüğüne ilişkin 10.maddesini 35 davada ihlal ettiğine hükmetmiştir (European Court of Human Rights 2020, 135).

Küresel düzeyde ifade özgürlüğü ise son on yılın en düşük seviyesinde görülmektedir. Dünya nüfusunun yarısından fazlası (3.9 milyar kişi) bu krizi yaşayan ülkelerde yaşamaktadır. Küresel bir sağlık krizi (Covid19) karşısında ifade özgürlüğü ve bilgi krizi 2019 yılında %50 seviyelerine kadar düşmüştür. İfade özgürlüğüne yönelik geleneksel tehditler hükümetlerce uygulanmaya devam etmiştir. Gazetecilerin güvenliği, cinayet, saldırı ve taciz vakalarında adalet eksikliği evrensel boyutta devam etmektedir. Verilere göre 2009 yılından günümüze 971 gazeteci öldürülmüştür. Yalnızca 2019 yılında dünya çapında 57 gazeteci öldürülmüştür ve bu suçların %90'ını cezasız kalmıştır. 2019 yılının sonunda %98'i yerel gazeteci olmak üzere en az 250 gazeteci tutukludur ve böylece gazetecilere yönelik susturma çabaları artarak devam etmektedir (The Global Expression Report 2020 4, 10). Avrupa Konseyi'nin raporuna göre, 91'i Türkiye'de olmak üzere Avrupa'da 105 gazeteci parmaklıkların arkasındadır (Hands Off Press Freedom 2020, 49).

Küresel İfade Özgürlüğü Raporu'na göre Türkiye, son on yılda ifade özgürlüğü ve demokrasi konusunda en çarpıcı çöküşlerinden birini yaşamıştır. 1 Nisan 2019 ile 1 Nisan 2020 arasında 103 gazeteci gözaltına alınmış ve 28 gazeteci tutuklanmıştır. Hala pek çok davanın devam ettiği görülmektedir. Bu davalar ise uzun gözaltı ve tutukluluk süreleriyle birlikte rutin süreç ihlalleriyle doludur. Ayrıca Türk medyasının tahminen %90'ını hükümet destekçisi gruplar tarafından yönetilmektedir. Medya düzenlemelerine yapılan müdahaleler 2018 yılında TRT ve yayın düzenleyici Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun (RTÜK) devlet kontrolünün altına girmesiyle birlikte artmıştır (2020, 96-97). 2020 verilerine göre Türkiye, Sınır Tanımayan Gazeteciler tarafından hazırlanan Dünya Basın Özgürlüğü Endeksi'nde 180 ülke arasında 154. sırada yer almaktadır.<sup>8</sup>

## Avrupa Birliği'nin Medya Politikaları

Avrupa Birliği'nin medya politikalarının “medya sektöründeki çoğulculuğun sağlanması, ulusal kimliklerin korunmasında kültürel çeşitlilik yaratılması ve bireylerin tercihlerinin ön planda tutulması” gibi üç değere dayandığını

•••

8 Reporters Without Borders, 2020 <https://rsf.org/en/ranking/2020,#>

söyleyebiliriz. Birliğin, başta insan hakları ve özgürlükleri ışığında iletişim özgürlüğü ortamını oluşturma çabalarının medya politikalarının özünü oluşturduğunu ifade edebiliriz.

Avrupa Birliği, uluslararası insan hakları yükümlülüklerine uygun olarak AB anlaşmasının ve AB temel haklar sözleşmelerinin ilgili hükümleri rehberliğinde, birlik sınırları içerisinde düşünce özgürlüğüne saygı duymayı, korumayı ve buna teşvik etmeyi taahhüt etmektedir. Bu doğrultuda her devletin, düşünce ve ifade özgürlüğü hakkına saygı göstermek ve bu hakkın iç hukuklarında yürürlüğe girmesini sağlama yükümlülüğü vardır. Fikir ve ifade özgürlüğünü kısıtlayan herhangi bir mevzuat, herhangi bir siyasi ticari veya diğer haksız etkiden bağımsız olarak, keyfi ve ayrımcı olmayan şekilde ve suiistimal olasılığı dâhil olmak üzere kötüye kullanıma karşı yeterli güvencelerle uygulanmalıdır (Council of the European Union 2014, 3-6).

Basın özgürlüğünün toplumun demokratik işleyişi açısından son derece önemli olması, onu temel bir anayasal değer haline getirerek kamu yetkilileri tarafından basın özgürlüğüne herhangi bir kısıtlama getirilmeden önce ciddi denetim ve değerlendirme süreçlerine başvurulmasını gerektirmektedir. Basın özgürlüğünün demokrasinin garantörü olarak işlevi, yalnızca siyasi meselelerle ilgilenen yayınların kamusal tartışmaya ve dolayısıyla demokrasiye katkıda bulunan hak tarafından korunduğu anlamına gelmemektedir. Demokratik toplumda kamuyu ilgilendiren konular üzerine yapılan bir tartışma, vatandaşların özgürce seçebilecekleri farklı rekabet halindeki siyasi seçenekleri temsil eden farklı fikirlerin varlığını varsayar. Bu nedenle basın özgürlüğü; *ideolojik, kültürel, sosyal ve politik çoğulculukla* karakterize edilmelidir. Medya ortamı ne kadar çoğulcu olursa ve iletişimde ne kadar farklı bakış açıları sağlanırsa medyanın siyasi süreç üzerindeki meşrulaştırma etkisi o kadar büyük olacaktır. Bu bağlamda medya çoğulculuğu, medyanın özel denetimden bağımsızlığı olarak anlaşılır ve böylece az sayıda medya şirketinin mülkiyeti altında medya yoğunlaşmasının önüne geçilirken; basın özgürlüğü, devlet tekelinin olmaması veya devlet müdahalesinin sınırlılığıyla ilgili olmaktadır (Poptcheva 2015, 2).

Bilgi özgürlüğünün koşulu olarak medya çoğulculuğu, geniş siyasi ve kültürel ağda maksimum sesin dile getirilmesini, görüşlerin eşit temsili ve programların çeşitliliğini kapsamaktadır. Bilgi kaynakları, editöryal ve yönetim politikaları, sahiplik yapıları ve yaşayabilirlik, dışsallık ve kârlar gibi ekonomik indekslerden hem etkilenmekte hem de üzerlerinde etki yapmaktadır. Bu nedenle medya çoğulculuğu, bilgi özgürlüğü prensibinin tarafsız

yönetimi olarak tanımlanabilir. Entegre olmuş medya çoğulculuğu yapısal baskıları ve aracılık faktörlerini ve onların etkileşimlerinden kaynaklı dengesizlikleri düzeltmeyi amaçlamaktadır. Yönetimdeki çoğulculuğa bağlı olarak bilgi özgürlüğü, kamu çıkarlarının korunması veya tek taraflı çıkarların desteklenmesiyle sonuçlanabilir. Bu opsiyonlar, yapısal ve kurumsal baskılara veya politik çatışmalara, politika üretim sürecindeki etkilere bağlı olacaktır (Kaitatzi-Whitlock 1996, 485).

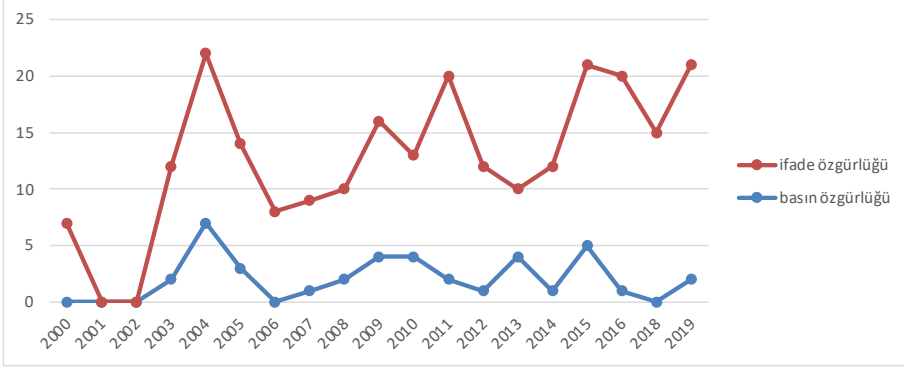
Basın özgürlüğü sadece basılı yayınları değil aynı zamanda televizyon gibi görsel-ışitsel iletişim araçlarının ürünlerini ve yayınlarını da korumaktır. Burada tartışılması gereken soru, çevrim içi içeriğin basın özgürlüğü kapsamında korumaya sahip olup olmadığıdır. Her ne kadar geleneksel medyanın çevrim içi baskıları, internet gazeteciliğinin yayınları, blogların ve profesyonel olmayan gazetecilik faaliyetleri için bir koruma politikası oluşturulmasa da bu platformlar kamuoyunun oluşumuna katkıda bulunmaktadır. Bu tür faaliyetler her durumda ifade ve haber alma özgürlüğüyle korunmalıdır ve bazıları iletişim özgürlüğü anlamında geniş bir anlayışa işaret etmektedir (Poptcheva 2015, 4).

## Çalışmanın Yöntemi

Çalışmada yöntem olarak, nicel ve nitel bir sistem oluşturan içerik analizi tekniği kullanılmıştır. Çalışma 2000-2019 yılları arasındaki 19 seneyle sınırlandırılmıştır. Bulgular, Avrupa Komisyonu tarafından Türkiye için yazılmış ilerleme raporlarından elde edilmiştir. İfade ve basın özgürlüğü kavramları birlikte değerlendirilerek bu özgürlüklerin Türkiye'deki değerlendirilmesi yapılmıştır. Avrupa Komisyonu Raporlarında, okuyuculara gösterilen mutlak içeriğin yanı sıra arka planın da incelenmesi adına niteliksel içerik analizi yapılmıştır. Bu bağlamda daha çok nitel ve karma araştırma yöntemlerinin veri analizlerinin elde edilmesinde kullanılan MAXQDA programından yararlanılmıştır. Birçok farklı metin formatını veriye dönüştüren bu programa İlerleme Raporları tek tek yüklenerek kod sistemi bölümü oluşturulmuştur. Örneğin; "ifade özgürlüğü, basın özgürlüğü, medya özgürlüğü vb." birçok tema kodlamayla oluşturularak veri setleri içinde aranmıştır. Yaptığımız kodlamaların çıktıları, çalışacağımız verilerin tamamını kelime, cümle ya da paragraflar halinde sunmuştur. Veri analizi sonucunda raporlardaki yorumlamaların yanı sıra elde edilen veriler sayısal bir şekilde grafiklere aktarılmıştır. Komisyon Raporlarından toplanan ham veriler öncelikle küçük parçalara ayrılmıştır. Ardından birbirleriyle ilişkili parçaların bir araya toplanmasıyla birlikte belirlenmiş olan gruplar ve temalar ayrı başlıklar altında birleştirilerek yeniden yorumlanmıştır.

## İfade ve Basın Özgürlüğüne Yönelik Yapılan Sınırlandırmalar

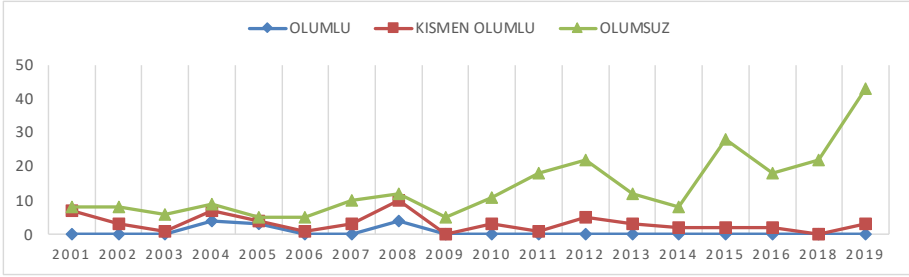
Şekil 1. İfade ve basın özgürlüğü kavramlarının kullanım sıklığı



Şekil 1.'de Türkiye'ye yönelik ülke raporlarında "ifade özgürlüğü" ve "basın özgürlüğü" kavramlarının yıllara göre kullanım sıklığı verilmiştir. Sunulan değerlendirmelerde ifade özgürlüğü kavramının, basın özgürlüğü kavramına göre daha fazla ön plana çıktığı ve özgürlükler konusunun en fazla 2004 yılında dile getirildiği gözlemlenmiştir. 2000, 2001, 2002, 2006 ve 2018 yıllarında sunulan rapor metinlerinde basın özgürlüğü kavramına değinilmediği; öte yandan 2004, 2015 ve 2019 yıllarında ifade özgürlüğüne daha fazla vurgu yapıldığı görülmektedir. Türkiye, 1999'da Helsinki Zirvesinde "aday ülke" statüsünü elde ettikten sonra Kopenhag siyasi kriterlerinin sağlanabilmesi için düşünce özgürlüğünün önündeki engellerin kaldırılması ve özgürlükler alanının genişletilmesi yönünde birtakım çalışmalar yapmıştır. Yol haritası olarak nitelendirilebilecek Katılım Ortaklığı Belgesi ve buna koşut hazırlanan Ulusal Program ilan edildikten sonra 2001 yılında üyelik kriterlerinin sağlanabilmesi için anayasanın düşünce özgürlüğünün kapsamını da düzenleyen bazı maddelerinde değişikliklere gidilmiştir ve bir dizi uyum yasası çıkarılmıştır.<sup>9</sup>

...

9 Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı: [https://www.ab.gov.tr/ulusal-program\\_194.html](https://www.ab.gov.tr/ulusal-program_194.html) .

**Şekil.2.** AB İlerleme Raporlarının Yıllara Göre Değişim Süreci

Türkiye’deki ifade ve basın özgürlüğü gelişim süreçlerini tek bir tabloda görebilmek için, “ilerleme kayıt edilmiştir”, “güçlendirilmiştir”, “iyileştirilmiştir” değerleri “*olumlu*” değişkeni adı altında ele alınmıştır. “Yeniden yapılandırılmalıdır”, “güçlendirilmelidir”, “çaba gereklidir”, “reform yapılmalıdır”, “revize edilmelidir”, değerleri “*kısmen olumlu*” değişkeni adı altında toplanmıştır. Son olarak “endişe vericidir”, “kısıtlanmaktadır”, “gerileme”, “uyumlu değil”, “kapasite yetersiz”, “sansür- oto sansür” değerleri “*olumsuz*” değişkeni adı altında tabloya dökülmüştür. Türkiye, tarafı olduğu uluslararası anlaşmalardan doğan yükümlülükler doğrultusunda ulusal hukukunda bazı değişikliklere gitmiştir. 2001<sup>10</sup> ve 2004<sup>11</sup> yıllarında, “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun” adı altında anayasal hak ve özgürlüklerin genişletilmesi sağlanmıştır. Bu amaçlar doğrultusunda 2001-2004 yılları arasında düşünce ve basın özgürlüklerini de doğrudan ilgilendiren sekiz adet “uyum paketi” yasalarla güvence altına alınmıştır. Süreç içerisinde Ulusal Program adı altında yerine getirilmesi gereken yükümlülüklerin yasalastırılması devam etmiştir. Fakat uyum sürecinde ifade ve basın özgürlüğüne dair birtakım yasal düzenlemeler hayata geçirilmiş olsa da bu durumun ülke raporlarına yansımadağı görülmektedir. İfade ve basın özgürlüğünün önündeki engeller, kanun maddeleri ve yaşanan birtakım olaylarla birlikte örneklendirilerek sunulmaya çalışılmıştır.

•••

10 3/10/2001 tarihli ve 4709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun:

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2001/10/20011017m1.htm> .

11 7/5/2004 tarihli 5170 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun: <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5170.html> . AİHS, dikkate alınarak bu kanunla “ölüm cezalarının infazına” ilişkin kararlar madde metninde kaldırılmıştır. Ayrıca “Basımevi ve eklentileri ile basın araçları, suç aleti olduğu gerekçesiyle zapt ve müsadere edilemez veya işletilmekten alıkonulamaz” maddesiyle basın işletmeleri güvence altına alınmıştır.

**Tablo 1.** AB 2000 yılı ilerleme raporu

2000	İfade ve Basın Özgürlüğünde	Oran (%)
Geri Adım	1	%33,3
Endişe Verici	1	%33,3
Helsinki ruhuna uygun değil	1	%33,3
Toplam		%100

2000 yılında, ifade özgürlüğü açısından toplumda bir gerileme yaşandığı ve bu durumun Helsinki kararlarının ruhuna uygun olmadığı dile getirilmiştir. Cezaevinde bulunan yaklaşık 40 gazetecinin endişe yarattığı ifade edilmiştir. Özel televizyonların ve radyo frekanslarının düzenlenmesi için hayata geçirilen RTÜK'ün dijital yayıncılık lisanslarına karşı çıktığı ve amacından saparak radyo istasyonlarının yayınlarını durdurmaya devam ettiği belirtilmiştir. Gerek bölgesel gerekse yerel televizyon ve radyo kanallarının sayılarına atıfta bulunularak bunların yalnızca kablolu oluşlarına dikkat çekilmiştir. Dijital yayıncılığa geçiş aşamasının tüm raporlarda eleştirildiği üzere o dönemde de durağan olduğu ifade edilmiştir. Bunlara ek olarak, daha önce imzalanan protokollerde radyo ve televizyon işletmelerindeki yabancı sermayenin %25 sınırında olması gerekirken belirlenen sınırın %20 olması raporda eleştirilmektedir.

**Tablo 2.** AB 2001 yılı ilerleme raporu

2001	İfade ve Basın Özgürlüğünde	Oran (%)
Mevzuatta Reform	4	%50
Güçlendirilmeli	2	%25
Cesaret verici	1	%12,5
RTÜK uygulaması endişe verici	1	%12,5
Toplam		%100

2001 raporunda %50 gibi bir oranla mevzuatlardaki reformlardan söz edilmiştir. "Kanunla yasaklanan dillerde yayın yapılamaz" hükmü (Madde 28) kaldırılmıştır. Bu kanun, basın özgürlüğü alanına yeni değişiklikler getirmiştir. Düzenlenen kanun maddelerinin tam ve etkin bir şekilde işlerliğini

kazanabilmesi için mevzuattaki reformların güçlendirilerek devamlılık arz etmesi gerekliliği önemle belirtilmiştir. Bir önceki ilerleme raporunda belirtildiği üzere RTÜK'ün radyo ve kanalları süreli ya da süresiz kapatmaya devam etmesi kaygı oluşturmaya devam etmiştir. Türkiye'nin özgürlükler alanında AB müktesebatına uyumu "sınırlı" görülmektedir. Özellikle, ifade özgürlüğü açısından radyo ve televizyon alanına yönelik önerilen yeni kanun maddelerinin uluslararası medya düzenlemelerindeki standartlardan oldukça uzakta olduğu değerlendirilmektedir. RTÜK yasasının, Avrupa Birliği'nin tavsiyeleri çerçevesinde yeniden düzenlenerek hazırlanması gerekliliği öngörülmektedir.

**Tablo 3.** AB 2002 yılı ilerleme raporu

2002	İfade ve Basın Özgürlüğünde	Oran (%)
Mevzuatta Reform	3	%37,5
Anayasal ilkelere uyumsuzluk	1	%12,5
Kısıtlamalar	3	%37,5
Sansür	1	%12,5
Toplam		%100

2002 yılında %37,5'luk bir oranla reformlardan ve kısıtlamalardan söz edilmiştir. Sansür konusuna ilk defa değinilerek demokrasinin sağlamlaştırılması ve insan haklarının korunmasıyla Türk vatandaşlarının AB üyeleri arasında eşit statüye taşındığı ifade edilmiştir. Buna karşın siyasal kriterlerin tam karşılanmadığının altı çizilerek kabul edilen reformların, temel hak ve ifade özgürlüklerinden yararlanmaya ilişkin önemli kısıtlamaları da beraberinde getirdiği belirtilmiştir. İfade özgürlüğü kapsamında birçok gazeteci, yazar ve yayıncıya karşı davaların açıldığı, verilen para cezalarının miktarlarının basın ve düşünceyi yayma özgürlüğü gibi anayasal ilkelerle çeliştiği belirtilmiştir. Hâlihazırda basın özgürlüğü alanındaki kısıtlamaların devam ettirildiği ve teşkilatlanmış bir basın birliğinin olmamasının ülkedeki medya bağımsızlığını zayıflattığı öne sürülmüştür.



**Tablo 4.** AB 2003 yılı ilerleme raporu

2003	İfade ve Basın Özgürlüğünde	Oran (%)
Endişe verici	1	%16,6
Sansür	1	%16,6
Kısıtlamalar	2	%33,3
Sınırlı ilerleme	1	%16,6
Mevzuat Revize	1	%16,6
Toplam		%100

2003 yılı ilerleme raporu, kendinden önceki raporlarla benzer içerikler taşımaktadır. Mevzuatta gerçekleştirilen iyileştirmelere karşın basın özgürlüğüne yönelik endişeler devam etmektedir. Bireylerin ifade özgürlüğünü kısıtlamayı amaçlayan ağır para cezalarının yanında basımevlerinin de kapatılmasında artış yaşandığı belirtilmiştir. Diğer raporlardan farklı olarak 2003 yılında internet içeriğini denetleyen sıkı bir sansür uygulamasının varlığı tespit edilmiştir. Öte yandan “Kanunla yasaklanan dillerde yayın yapılamaz” hükmünün (Madde 28) kaldırılmasının henüz somut sonuçları doğurmadığı belirtilmiştir. Türkiye’de basın ve ifade özgürlüğünün varlığından söz edilebilmesi için kapsamlı bir şekilde mevzuatın yeniden revize edilmesi gerektiği kararına varılmıştır.

**Tablo 5.** AB 2004 yılı ilerleme raporu

2004	İfade ve Basın Özgürlüğünde	Oran (%)
İyileştirilmiştir	2	%20
Güçlendirilmiştir	2	%20
Dava sayısında azalma	1	%10
Sınırlı ilerleme	2	%20
Daha fazla çaba	1	%10
Hapis ve para cezaları endişe verici	2	%20
Toplam		%100

2004 yılında yapılan anayasal değişikliklerle birlikte basın özgürlüğü gözle görülür bir biçimde güvence altına alınmıştır. 2001-2004 yılları arasında ilk yedisi doğrudan basın ve ifade özgürlüğünü içeren uyum paketlerinin yasalaştırılmasının, Avrupa Komisyonu'nun raporlarına olumlu bir şekilde yansdığı açıkça görülmektedir. Yapılan düzenlemeler ve alınan tedbirler %20'lik bir oranla iyileştirmelerden ve güçlendirmelerden söz edilmesini sağlamıştır. Uyum paketlerinin dışında 2004 yılında, 5187 sayılı Basın Kanunu yasalaştırılmıştır. Kabul edilen yeni yasalarla birlikte yayınların süresiz olarak kapatılması, dağıtımlarının durdurulması ya da basın aletlerine süresiz el konulması gibi ifade özgürlüğüne yönelik kısıtlayıcı yaptırımların önüne geçilmiştir. Yaşanan değişiklikler ifade özgürlüğüne ilişkin açılan davaların sayısını azaltmıştır. Bu raporda, Türkiye'de ifade özgürlüğü alanında önemli oranda iyileştirmelerin yaşandığı ancak gazetecilere yönelik kovuşturmaların sürdüğü vurgulanmıştır. Yaptırımların azaltılmasına karşın para cezalarının (özellikle yerel medya üzerinde) ağır yük oluşturduğu belirtilmiştir. Bu durumun yerel medyada yaygın olan "oto sansürün" devam etmesine neden olabileceğine yönelik endişeler dile getirilmiştir. Raporun dikkat çektiği bir nokta, "gazetecilere karşı açılan davaların çoğunun Basın Yasasına dayanılarak açılmaması" olmuştur (AB 2004, 32). Öte yandan Türkçe dilinin dışında -Boşnakça, Arapça, Çerkezce ve Kürtçe- radyo ve televizyon yayınlarının başlatılması takdir edilmiştir. Yine de basın özgürlüğü konusundaki sorunların çözüme kavuşturulabilmesi için daha fazla çabaya gerekli olduğunun altı çizilmiştir.

**Tablo 6.** AB 2005 yılı ilerleme raporu

2005	İfade ve Basın Özgürlüğünde	Oran (%)
Olumlu ilerleme	3	%60
Oto sansür	1	%20
Mevzuat korunmalıdır	1	%20
Toplam		%100

İfade ve basın özgürlüğüne yönelik 2004 yılında yapılan anayasal değişikliklerin olumlu etkisinin 2005 yılına da yansdığı görülmektedir. Yeni Ceza Kanunu ve Basın Kanunlarının kabulüyle gazetecilerin serbest bırakılması gibi birtakım olumlu ilerlemeler kaydedilmiştir. Buna karşın, basın özgürlüğüne zarar veren oto sansür havasının kırılmadığı dile getirilmiştir. Bu raporda, en büyük eleştiri RTÜK'e getirilmiştir. "On yıl önce düzenleyici bir ku-

rumun oluşturulmasına rağmen (RTÜK) Türkiye’de halen istikrarlı, şeffaf ve etkili bir düzenleyici çerçeve bulunmamaktadır” (AB 2005, 89). Medya alanında yayınlanan son raporlardan bu yana bazı ilerlemelerin kaydedildiği fakat istikrarın sağlanması için uygulama ve yönetmeliklerin mevzuatlarla koruma altına alınması gerektiği belirtilmiştir.

**Tablo 7.** AB 2006 yılı ilerleme raporu

2006	İfade ve Basın Özgürlüğünde	Oran (%)
Kısıtlamalar	2	%50
Güvence altında değildir	1	%25
Uyum Sınırlıdır	1	%25
Toplam		%100

Avrupa Komisyonu, 2006 yılında ulusal mevzuat bağlamında sağlanan ilerlemelere ve yeni Türk Ceza Kanunu’nun (TCK) yürürlüğe girmesine rağmen ifade özgürlüğünün hali hazırda mevcut yasal çerçevede güvence altına alınmadığını iddia etmiştir. Örneğin, iftiranın hapis cezası gerektiren bir suç olmaya başlaması kaygı verici olarak görülmüştür. Terörizmdeki tırmanışa yanıt olarak 2006 yılında Meclis tarafından kabul edilen yeni Terörle Mücadele Kanununun terör eylemi olarak cezalandırılan suçların kapsamını genişlettiği öne sürülmüştür. Bu suç tanımlarının Avrupa Konseyi Terörizmin Önlenmesi Sözleşmesine uymadığı, öte yandan süreli yayınların durdurulması ve sorumlu yazı işleri müdürlerine ve medya sahiplerine terörizm propagandasının yapılmasında ve övülmesinde sorumluluk getiren hükümleri içermesinden dolayı ifade ve medya özgürlüğüne ilişkin yasal kısıtlamalara neden olduğu belirtilmiştir. Olumlu bir ilerleme olarak, Türkiye’nin, elektronik iletişim ve bilgi teknolojileri alanında daha ileri derece uyum sağlamak için iyi bir temel hazırladığı, ancak medya ve görsel-ışitsel politika alanında uyumun çok sınırlı alanda kaldığı ifade edilmiştir.

**Tablo 8.** AB 2007 yılı ilerleme raporu

2007	İfade ve Basın Özgürlüğünde	Oran (%)
Endişe verici	3	%30
Mevzuat yeniden yapılandırılmalı	1	%10
AB uyumlu hale getirilmeli	2	%20
Sınırlanmıştır	1	%10
Oto sansür	2	%20
İlerleme kaydedilmemiştir	1	%10
Toplam		%100

Bu raporda, hakkında kovuşturma açılan kişilerin sayısının 2006 yılında 2005'e kıyasla neredeyse iki katına yükseldiği, bu sayının 2007 yılında daha da arttığı belirtilmiştir. Ceza Kanununun belirli hükümleri uyarınca, şiddet içermeyen görüşlerin ifadesinin kovuşturmaya ve cezalandırmaya tabi olması endişe kaynağı olarak görülmüştür. Bu kapsamda kullanılan ve ifade özgürlüğünü sınırlandırabilen diğer yasal hükümlerin ve 301. maddenin AB standartlarıyla uyumlu hale getirilmesi gerekliliğinin altı çizilmiştir. Aynı yıl Terörle Mücadele Kanunu'nun ifade özgürlüğü üzerindeki potansiyel etkisinin kaygı verici olduğu yinelenmiştir. İnsan hakları savunucularına, gazetecilere ve akademisyenlere karşı adli işlemlerin ve tehditlerin, akademik çevreler de dâhil olmak üzere ülke genelinde kendi kendini sansür etme eğilimine neden olan bir atmosferin doğmasına yol açtığı belirtilmiştir. Askeri konularda basın özgürlüğünün Genelkurmayın iç yönergesiyle sınırlandırıldığı ve söz konusu yönergeyle orduya karşı en eleştirel gazetecilerin askeri davet ve brifinglerinden men edildiği belirtilmiştir. Gazetecilere karşı gerçekleştirilen bu tür hareketlerin ve şiddet içermeyen görüşlerin ifade edilmesine yönelik verilen cezaların ifade özgürlüğünü Avrupa standartlarıyla uyumlu ve bütünüyle güvence altına almadığı belirtilmiştir. Raporun sonunda, ifade özgürlüğünü kısıtlayan kanun maddelerinin, AİHS ve AİHM içtihat hukukuyla uyumlu hale getirilmesi önerilmiştir. İşitsel ve görsel medya politikası alanında müktesebata uyuma ilişkin herhangi bir ilerlemenin kaydedilmediği belirtilmiştir.

**Tablo 9.** AB 2008 yılı ilerleme raporu

2008	İfade ve Basın Özgürlüğünde	Oran (%)
Endişe kaynağı olmaya devam	1	%8,3
Güçlendirilmiştir	1	%8,3
Yasal reform gereklidir	2	%16,6
İlerleme kaydedilmiş	3	%25
Çabalar güçlendirilmelidir	2	%16,6
Uyum sınırlıdır	2	%16,6
İnternete erişim	1	%8,3
Toplam		%100

2008 yılı raporunda, internet sitelerinde sıklıkla uygulanan yasakların kapsamına ve orantısız süresine ayrıntıyla değinilmiştir. Bazı gazetecilerin ve medya kurumlarının askeri resepsiyonlara ve brifinglere erişimlerinin engellendiği ve 301. maddede yapılan değişikliklerle Katılım Ortaklığı'nun bir önceliği olan ifade özgürlüğünü güçlendirecek tedbirlerin alınması çalışmalarında belirli bir ilerlemenin kaydedilmediği açıklanmıştır. İfade özgürlüğü üzerindeki yasal kısıtlamaların endişelere neden olmasından ötürü hukukta ve uygulamada, AIHM içtihadına ve AIHS'ne uygun olarak ifade özgürlüğüne tam saygı gösterilmesinin sağlanması maksadıyla atılan adımların güçlendirilmesi ve sağlanması istenmiştir. Görsel-işitsel medya politikası alanında ve basın özgürlüğü ve medyada çoğulculuk da dâhil olmak üzere ifade özgürlüğü bağlamında Türkiye'nin sorumluluklarının güçlendirilmesinde ilerlemeler kaydettiği olumlu gelişmeler olarak yerini almıştır. AB kurallarıyla uyum içinde olan temel elektronik ve iletişim yasınının kabulü son derece önem taşımaktadır ve bu alana uyum konusundaki çabaların kısmen sınırlı olduğunun altı çizilmiştir.

**Tablo 10.** AB 2009 yılı ilerleme raporu

2009	İfade ve Basın Özgürlüğünde	Oran (%)
Etkilenmektedir	3	%60
Güvence yoktur	1	%20
İnternete Erişim Yasası Endişe Verici	1	%20
Toplam		%100

2009 yılında ulusal medya gruplarından biri olan Doğan Medya Holding grubuna karşı iki adet vergilendirme prosedürü başlatılmıştır.<sup>12</sup> Bu prosedürler Komisyon raporlarına *cezalandırma* olarak eleştirel bir şekilde konu edilmiştir. Gelir İdaresi Başkanlığı'nca uygulanan yüklü para cezalarının, potansiyel olarak Doğan Medya Grubu'nun ekonomik açıdan gücünü zayıflatmaya neden olacağı ve dolayısıyla basın özgürlüğü alanının birinci dereceden etkilenebileceği ileri sürülmüştür. TCK'nın 301. maddesinin medyada çoğulculuk, basın ve ifade özgürlüklerini kısıtlamak amacıyla sistematik olarak kullanıldığı iddia edilmiştir. Raporun devamında, "Türk hukukunda, AİHS ve AİHM içtihatları doğrultusunda ifade özgürlüğüne ilişkin yeterli güvenceler bulunmamaktadır" ifadesi yer almaktadır (AB 2009, 71). Yasalardaki belirsizliklerin ve basın üzerindeki dolaylı siyasi baskıların, uygulamada basın özgürlüğünü etkilediği belirtilerek, bazı medya kuruluşlarının gazetecilerine karşı akreditasyon konusunda ayrımcılık yapılması, siyasi liderlerin Doğan Medya'nın sahip olduğu gazeteleri ve televizyon kanallarını boykot etmesi, bunların yanında internet sitelerinin sıkça yasaklanması endişe kaynağı olarak raporda dile getirilmiştir. 2008 yılındaki "ilerleme kayıt edilmiştir" ifadelerine karşın 2009 yılındaki raporda daha çok "ifade ve basın özgürlüğü etkilenmektedir", "güvence oluşturmamaktadır", "endişe verici olmaktadır" değerlendirmeleri yeniden gündeme gelmeye başlamıştır.

•••

12 Cezanın temeli Maliye Bakanlığı'nın Doğan Grubu bünyesinde yapmış olduğu 2005, 2006 ve 2007 yıllarına ait denetlemelere dayanmaktadır. Ayrıca Doğan Yayın Holding'e 2006 yılında Alman Axel Springer AG'ye yüzde 25'lik yasal ortak olma sınırını aştığı ve vergi kaçırıldığı gerekçeleriyle 826 milyon lira ceza kesilmiştir. The Wall Street Journal Türkiye'ye konuşan Doğan Grubu yönetiminden yakın bir kaynak durumu şu şekilde değerlendirmiştir: "Maalesef ülkemizde gri alanlarda yapılan vergi incelemeleri birer siyasi baskı aracına dönüşüü."  
<https://www.wsj.com/articles/SB10001424052970203679204580107571667337624?tesla=y>.

**Tablo 11.** AB 2010 yılı ilerleme raporu

2010	İfade ve Basın Özgürlüğünde	Oran (%)
Endişe Kaynağı	3	%27,2
Uygulama zayıf	2	%18,2
Güvence altında değil	1	%9
İnternete Erişim Yasağı Endişe verici	1	%9
Oto sansür	1	%9
Sınırlı İlerleme	2	%18,2
Yeniden Yapılandırılmalı	1	%9
Toplam		%100

2010 raporunda basın özgürlüğüne yönelik davaların ve Doğan Medya Grubuna kesilen vergi cezasına ilişkin ilgili davanın sürmekte olduğu, bu bağlamda da medya kuruluşlarının haber yaparken kendi kendilerini sınırlandırdığı ifade edilmiştir. Gazeteciler hakkında açılan davaların sayıca fazla olmasının medya üzerindeki “gereksiz” baskıyı arttırarak basın özgürlüğünü uygulamada zayıflattığı öne sürülmüştür. Basın özgürlüğü ve medyada çoğulculuk da dâhil olmak üzere ifade özgürlüğü konusunda %18’lik bir oranla “sınırlı ilerleme” yaşandığı belirtilmiştir. İstenmeyen içeriğin filtrelenmesi yerine tüm internet sitesinin bloke edilmesi, *YouTube* platformunun Mayıs 2008’den itibaren sıklıkla yasaklanması, Facebook ve Google ve diğer sitelere karşı devam eden davaların bulunması Komisyon raporlarında endişe kaynağı olarak yer almıştır. Bu eleştiriler doğrultusunda AB müktesebatına uyum açısından ifade ve basın özgürlüğü alanında bir gelişmenin yaşanmadığı kaydedilmiştir. Bu durum “Kanun ve yönetmelikler henüz AB müktesebatıyla tam uyumlu değildir” şeklinde ifade bulmuştur (AB 2010, 57). Bilgi toplumu hizmetleri ve görsel-işitsel politikalar konusunda çok sınırlı ilerleme sağlandığı ancak Türkiye’nin Avrupa Birliği mevzuatına uyumunun henüz erken bir aşamada olduğu ifade edilmiştir.

**Tablo 12.** AB 2011 yılı ilerleme raporu

2011	İfade ve Basın Özgürlüğünde	Oran (%)
Endişe Verici	10	%55
Kapasite yetersiz	1	%5,5
Reform Süreci Engelli	1	%5,5
Kısıtlanmış	1	%5,5
Oto sansür	1	%5,5
Uygulamada uyumsuzluk	2	%11,1
Yeniden Yapılandırılmalı	1	%5,5
İnternete Erişim Yasağı Endişe verici	1	%5,5
Toplam		%100

2011 yılında, Avrupa Birliği'ne uyum bağlamında, Birliğin görsel-ışitsel medya hizmetlerine mutabakat sağlama açısından 6112 Sayılı "Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun" kabul edilmiştir.<sup>13</sup> Ancak bu yasa, RTÜK'ün yapısına ve idari yaptırımlarına çözüm getirememiştir. Basın ve ifade özgürlüğüne yönelik kaygı ve eleştiriler bir önceki yıllara oranla en fazla bu raporda dile getirilmiştir. Ceza yargılamalarının ve tutukluluk sürelerinin uzun olması ve sonuçlanmamış davalarda sanıkların aleyhine kullanılan delillere erişim, yayımlanmamış kitaba el konulması ve çok sayıda gazetecinin tutuklu olması gibi meseleler ifade özgürlüğü hakkının önündeki engeller olarak görülmüştür.

İfade özgürlüğü ihlallerinin nedeni, "mevcut yasal hükümlerin mahkemeler ve savcılar tarafından yorumlanmasında ve uygulanmasındaki orantısızlık" olarak belirtilmiştir (AB 2011, 25). Öte yandan, üst düzey devlet görevlileriyle ordu tarafından basına sıklıkla dava açılmasının, Türkiye'deki ifade özgürlüğü üzerinde olumsuz etki yarattığı, bu durumun da medyada geniş bir *oto sansüre* zemin hazırladığı iddia edilmiştir. Doğan Medya'ya 2009 yılında kesilen vergi cezasıyla ilgili eleştiriler devam etmiştir. Genel olarak, medyaya çok sayıda ve yüksek miktarda para cezalarının verildiği, bununla

•••

13 6112 Sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun:

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6112&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>



birlikte gazeteciler, yazarlar, akademisyenler ve insan hakları savunucuları hakkında açılan dava ve soruşturmaların ve medya üzerindeki “gereksiz baskıların”, ifade özgürlüğünü ve basın özgürlüğünü uygulamada olumsuz etkilediği ifade edilmiştir. İnternet sitelerinin sıklıkla yasaklanmasının kaygıya sebep olduğu, Türkiye’deki yasal ve yargısal uygulamaların diğer bir deyişle “mevzuat, cezai usuller ve siyasi tepkilerin”, bilgi ve fikirlerin serbestçe paylaşılmasının önündeki engeller olarak görüldüğü açıklanmıştır.

**Tablo 13.** AB 2012 yılı ilerleme raporu

2012	İfade ve Basın Özgürlüğünde	Oran (%)
Endişe Verici	5	%22,7
Kısıtlanmaktadır	4	%18,2
Uygulamada uyumsuzluk	2	%9,1
Yeniden yapılandırılmalı	5	%22,7
Oto sansür	2	%9,1
Uygulamada uyumsuzluk	1	%4,5
İnternete Erişim Yasağı Endişe verici	3	%13,6
Toplam		%100

2012 yılında yargı faaliyetlerinin hızlandırılmasına yönelik düzenlemelere devam niteliğini oluşturan Üçüncü Yargı Paketi kabul edilerek<sup>14</sup> ifade ve basın özgürlüğüne yönelik kısıtlamaların da önüne geçilmesi amaçlanmıştır. Ancak bu düzenlemenin özgürlüklerin sağlanmasına yönelik belirgin ilerlemeler açısından yeterli olmadığı, AIHM’e, Türkiye’de ifade özgürlüğünün ihlal edildiğine dair çok sayıda başvurunun yapıldığı belirlenmiştir. Etnik grup meselesi hakkında yazan ve çalışan yazarlara, akademisyenlere, gazetecilere, bilim adamlarına ve araştırmacılara karşı çok sayıda davanın açıldığı, bazı sol görüşlü gazetecilerin, terörizm propagandası yapmaktan tutuklandığı ve diğerlerinin de cezaevinde olduğu belirtilmiştir. Youtube video paylaşım sitesi ve diğer internet siteleri aleyhine açılan davaların devam etmesinden dolayı, ifade özgürlüğünü sınırlayan ve vatandaşların bilgi edinme

•••

14 6352 sayılı Yargı Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Basın Yayın Yoluyla İşlenen Suçlara İlişkin Dava ve Cezaların Ertelenmesi Hakkında Kanun: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6352.pdf>.

hakkını kısıtlayan “İnternet Ortamında Yapılan Yayınların Düzenlenmesi ve Bu Yayınlar Yoluyla İşlenen Suçlarla Mücadele Edilmesi Hakkında Kanun”un revize edilmesi gerektiği açıklanmıştır. Gazetecilerin, basın çalışanlarının ve dağıtıcıların hapsedilmesindeki ve ifade özgürlüğü ihlalindeki artışın ciddi kaygılara sebep olduğunu ve basın özgürlüğünün uygulamada kısıtlanarak oto sansürün medyada oldukça yaygınlaştığı saptanmıştır. İnternet sitelerinin sıklıkla yasaklanması ciddi bir endişe kaynağı olarak görülmüş ve internet kanununun yeniden revize edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

**Tablo 14.** AB 2013 yılı ilerleme raporu

2013	İfade ve Basın Özgürlüğünde	Oran (%)
Engellenmiştir	2	%16,6
Kısıtlanmaktadır	2	%16,6
Uygulamada uyumsuzluk	1	%8,3
Yeniden yapılandırılmalı	2	%16,6
Oto sansür	2	%16,6
Uyum için Çaba gereklidir	1	%8,3
RTÜK Bağımsızlığı Endişe verici	2	%16,6
Toplam		%100

2013 yılında, Dördüncü Yargı Reformu Paketi’nin ifade özgürlüğüne ilişkin yasal çerçeveyi geliştirdiği söylenebilir.<sup>15</sup> 6459 sayılı yasayla, temel insan haklarına yönelik iyileştirmeler yapılmış, bu konuda yaşanan aksamaların ulusal hukukta çözüme bağlanması amaçlanmıştır. Türkiye’nin, AİHM karşı-sındaki davalarda görünümünün iyileştirilmesi için yargı reformu kapsamında ifade ve basın özgürlüğü alanlarında önemli düzenlemelere geçilmiştir. Buna rağmen kamu görevlilerinin basın üzerindeki baskısının devam etmesi, yaygın oto sansür, muhalif gazetecilerin işten çıkarılmaları, internet sitelerinin sıklıkla yasaklanması ve ifade ve basın özgürlüğünün uygulamada görsel-işitsel alandaki düzenleyici makam tarafından ve yargının yaklaşımı nedeniyle engellenmesi dâhil olmak üzere birtakım sorunların devam ettiği belirtilmiştir.

•••

15 6459 sayılı “İnsan Hakları ve İfade Özgürlüğü Bağlamında Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”:

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/04/20130430-1.htm> .

RTÜK'ün ulusal ve ahlaki değerlerin ve ailenin korunması ilkelerinin ihlaline ilişkin olarak yürütülen yaptırımlarının kaygı uyandırdığı ve Haziran 2013'te Gezi Parkı protestoları olarak adlandırılan olayların canlı yayında gösterilmesinde çok sayıda televizyon kanalına “şiddete tahrik” suçundan para cezası verilmesinin kurumun bağımsızlığını zayıflattığının altı çizilmiştir. TCK'nın “halkı kin ve düşmanlığa tahrik ve aşağılama” başlıklı 216. maddesinin yargı mensupları tarafından kısıtlayıcı şekilde yorumlanmasının eleştiri yapan kişilerin mahkûm edilmesine yol açtığını; böylece piyanist Fazıl Say'ın *Twitter* üzerinden dinî değerlere hakaret ettiği gerekçesiyle ertelenen 10 aylık hapis cezasına çarptırıldığı açıklanmıştır. Gezi Parkı protestolarına ilişkin *Twitter* üzerinden paylaştıkları mesajlar nedeniyle bazı vatandaşların daha sonra serbest bırakılmış olmakla birlikte gözaltına alındığı, 32.000'den fazla internet sitesine erişimin sağlanamadığı, sitelerin orantısız kapsam ve süreyle yasaklanmasının devam ettiği ve bu durumun ifade ve basın özgürlüğünü uygulama alanında kısıtlamaları getirdiği belirtilmiştir.

**Tablo 15.** AB 2014 yılı ilerleme raporu

2014	İfade ve Basın Özgürlüğünde	Oran (%)
Kısıtlanmaktadır	2	%25
Yeniden yapılandırılmalı	2	%25
Oto sansür	3	%37,5
RTÜK Bağımsızlığı Endişe verici	1	%12,5
Toplam		%100

2014 yılında, 50.000'den fazla internet sitesine erişim sağlanamadığı ve bu sitelerden sadece 6.000 tanesinin mahkeme kararıyla engellendiği belirlenmiştir. *Youtube* ile *Twitter*'a yönelik tamamen yasaklama kararları ve Telekomünikasyon İletişim Başkanlığı'na (TİB) verilen “aşırı” yetkiler, ifade özgürlüğünü kısıtlama potansiyeline sahip güç olarak nitelendirilmiştir. Muhalif gazetecilere karşı açılan davaların ve medya sahipliği mülkiyet yapısının gazetecilerin işten çıkarılmasına neden olduğunu, bu durumun ve akredite gazeteci statüsü sağlayan basın kartının hükümet tarafından verilmesi ile bu kartın alınmasıyla ilgili aşırı sıkı koşulların oto sansüre yol açtığının önemle üzerinde durulmuştur. Raporla dikkat çeken bir diğer unsur cezaevlerindeki gazetecilerin sayısı olmuştur. Türkiye'nin, diğer ülkeleri geride bırakarak cezaevindeki gazeteci sayısı en fazla olan ülkelerin arasında yer aldığı vur-

gulanmıştır. Ayrıca, RTÜK'ün bağımsızlığı ve mevcut siyasi yapısı problemlili bulunmuş ve endişe kaynağı olarak değerlendirilmiştir.

**Tablo 16.** AB 2015 yılı ilerleme raporu

2015	İfade ve Basın Özgürlüğünde	Oran (%)
Endişe Verici	5	%17,8
Kısıtlanmaktadır	6	%21,4
Baskıda Artış	5	%17,8
Ciddi Gerileme	2	%7,1
İnternete Erişim Yasağı	2	%7,1
Yeniden yapılandırılmalı	2	%7,1
Oto sansür	3	%10,7
AB Uyumlu Değildir	2	%7,1
RTÜK Bağımsızlığı Endişe verici	1	%3,6
Toplam		%100

Tabloda basın ve ifade özgürlüğünün %18'lik bir oranla kaygı verici bir halde olduğu, %21'lik bir oranla ise kısıtlandığına dair değerlendirmeler görülmektedir. Tıpkı önceki yıllarda olduğu gibi basın özgürlüğüne yönelik yapılan baskıların artarak devam ettiği ifade edilmiştir. Birkaç yıllık ilerlemenin ardından, son iki yılda ciddi bir gerilemenin yaşandığı ve bazı hassas ihtilafli konular serbest bir ortamda tartışılabilirken, gazeteciler, yazarlar veya sosyal medya kullanıcıları aleyhine devam eden ve yeni açılan ceza davalarının ciddi bir endişe kaynağı olduğu bu raporda sıklıkla yinelenmiştir. İnternet kanununda, Avrupa standartlarından önemli ölçüde geriye gidiş niteliği taşıyan değişikliklerin, hükümetin aşırı geniş kapsamlı gerekçelerle ve mahkeme izni olmaksızın içeriğe erişimi engelleme yetkisini arttırdığı belirtilmiştir. Raporda %11'lik bir oranla oto sansüre değinilmiş, %7'lik bir oranla ise Türkiye'nin uyguladığı politikaların AB'ye henüz uyumlu olmadığı belirtilmiştir. Yerli ve uluslararası gazeteci derneklerinin yapmış olduğu araştırmalarda, Türkiye'nin ifade özgürlüğü ve özgür basın konusunda bir gerileme yaşadığına, raporda ayrıca değinilmiştir.

**Tablo 17.** AB 2016 yılı Türkiye raporu

2016	İfade ve Basın Özgürlüğünde	Oran (%)
Güvence altında değildir	1	%5,5
Kısıtlanmaktadır	2	%11,1
Baskı Endişe Kaynağı	4	%22,2
Ciddi Gerileme	2	%11,1
İnternete Erişim Yasağı	1	%5,5
Oto sansür	1	%5,5
AB Uyumlu Değildir	4	%22,2
RTÜK Bağımsızlığı Endişe verici	2	%11,1
Toplam		%100

2016 yılında Türkiye'nin ifade, basın ve internet özgürlüğü alanındaki hazırlıkları henüz "erken aşamada" olarak görülmüştür. Önceki yıl, ifade özgürlüğü alanında ciddi bir gerilemenin yaşanmasının, başta ulusal güvenlik ve terörle mücadeleye ilişkin hükümler olmak üzere mevzuatın "seçerek ve keyfi" olarak uygulanmasının ifade özgürlüğü üzerinde birtakım olumsuz etkiler yarattığı belirtilmiştir. Gazeteciler, yazarlar veya sosyal medya kullanıcıları aleyhinde yeni açılan veya devam etmekte olan davaların olması, akreditasyonların geri çekilmesi ve Temmuz ayındaki darbe girişiminin ardından çok sayıda gazetecinin tutuklanması ve birçok basın kuruluşunun kapatılması, 2016 yılı raporunda ciddi endişe kaynağı olarak nitelendirilmiştir.

Önceki yılki tavsiyeler dikkate alınmamış olduğundan söz konusu tavsiyelerin hâlâ geçerli olduğu, mevzuat ve uygulamaların AİHM içtihadıyla uyumlu olmadığı raporda yinelenmiştir. Gazeteciler, yazarların ve sosyal medya kullanıcılarının aleyhinde davalar açılması, çok sayıda medya kuruluşunun akreditasyonlarına son verilmesi veya kapatılması ve bu kuruluşlara kayyum atanması gibi gelişmelerin yaşanması %22'lik bir oranla endişe kaynağı olarak belirtilmiştir. Ekim sonunda 46 televizyon kanalı ve radyo istasyonu, 5 haber ajansı, 55 gazete ve 18 dergi kapatılmış, 90 civarında gazeteci hakkında yakalama emri çıkarılmış, 20'den fazla haber sitesine erişim engellenmiş ve 29 basımevinin ruhsatı iptal edilmiştir. Bu gelişmeler dolayısıyla ifade ve basın özgürlüğü haklarının engellendiği belirlenmiştir.

**Tablo 18.** AB 2018 yılı Türkiye raporu

2018	İfade ve Basın Özgürlüğünde	Oran (%)
Ciddi Endişe Kaynağıdır	3	%12
İhlalleri	2	%8
Kısıtlıdır	2	%8
Baskı Kaygı Vericidir	5	%20
Ciddi Gerileme	1	%4
AB Uyumlu Değildir	2	%8
Oto sansür	3	%12
Tutuklu Gazeteci Sayısı Endişe Ver.	1	%4
RTÜK ve TRT Tarafsızlığı Endişe verici	3	%12
İnternete Erişim Yasası	2	%8
Medya Sahiplik Yapısı	1	%4
Toplam		%100

2017 yılında ülke raporu yayınlamayan Avrupa Komisyonu, 2018’de yayınlamış olduğu raporunda Türkiye’de hazırlıkların henüz “başlangıç aşamasında” olduğunu ve ifade özgürlüğü alanında ciddi gerilemelerin meydana geldiğini ifade etmiştir. Özgürlüklerin ciddi baskılarla karşı karşıya kalması ve mevzuat ve uygulamaların AİHM içtihadıyla uyumlu olmaması nedeniyle Türkiye’nin bu alandaki uyumunda henüz “erken aşamada” olduğuna yer verilmiştir. Gazetecilerin, insan hakları savunucularının, yazarların ve sosyal medya kullanıcılarının aleyhindeki davalar, basın kartlarının geri alınması, çok sayıda medya kuruluşunun kapatılması veya bu kuruluşlara kayyum atanması gibi birtakım olayların Türkiye’nin not hanesine olumsuz yansıdığı görülmektedir. Basın kuruluşları üzerindeki baskılar, tutuklamalar (Mart 2018 itibariyle 150’nin üzerindedir), gözaltılar, kovuşturmalar ve basın personelinin ihracının yanı sıra artan sansür ve oto sansürle birlikte devam etmiştir.

Medya sahipliğinde şeffaflığın bulunmaması, RTÜK’e internet ortamında yapılan yayınlara yasak getirme yetkisinin verilmesi ve TRT Genel Müdürü’nün hükümet tarafından değiştirilmesiyle kamu yayıncılığında editoryal bağımsızlığın zedeleneceğine dair öngörüler belirtilmiştir. Doğan

Holding'in Demirören Holding'e satışının ardından basın piyasasındaki yoğunlaşmanın hızı, basın kuruluşlarının devralınması ve basın gruplarını kontrol edecek kayyum atamalarından sonra yaşanan yüzlerce iş kaybıyla birlikte ekonominin olumsuz etkileneceği ileri sürülmüştür. Kamu yayın kuruluşlarının bağımsız ve sürdürülebilir biçimde finansmanı güvence altına alınmadığı için, "Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun"un tekelleşmenin önüne geçemeyeceği gibi adil rekabet ortamını da temin edemeyeceği ifade edilmiştir.

**Tablo 19.** AB 2019 yılı Türkiye raporu

2019	İfade ve Basın Özgürlüğünde	Oran (%)
Güvence altında değildir	4	%17
Sansür -Oto sansür	6	%25
Tutuklu Gazeteciler	5	%21
AB Uyumlu Değildir	3	%12
RTÜK'ün Yanlı çizgisi	6	%25
Toplam		%100

Türkiye'de 2016 referandumuyla kabul edilen yeni hükümet sisteminin, yetkiyi yürütme erkinde toplayarak, TBMM'nin yasama ve denetim işlevlerini kayda değer düzeyde kısıtlayacağı; özellikle basın ve ifade özgürlüğü, toplanma ve örgütlenme özgürlüğü, insan hakları savunucularının korunması ve mülkiyet haklarını da içerecek şekilde insan haklarının tüm alanlarında gerilemelerin yaşanacağı iddia edilmiştir. İfade özgürlüğü alanına ciddi kısıtlamalar getiren olağanüstü halin kaldırılmasına rağmen başta gazeteciler olmak üzere sivil toplum aktivistlerine, insan hakları savunucularına ve akademisyenlere karşı mevzuatta değişikliklerin yapılmadığı belirtilmiştir.

Medya sahipliği konusunda şeffaflığın bulunmamasının, editoryal yorumların bağımsızlığı konusunda şüphe yarattığı vurgulanmıştır. Bazı basın kuruluşlarının, uluslararası bağışçıların maddi yardımlarını kabul etmelerinin, bu kuruluşlar hakkında başlatılan karalama kampanyalarına temel oluşturmasının ciddi endişeler yarattığı ifade edilmiştir.

Başbakanlık Basın-Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü'nün KHK ile kapatılmasıyla birlikte basın kartı verme yetkisinin Cumhurbaşkanlığına

birakılması; Aralık 2018 yılında yayınlanan Basın Kartı Yönetmeliği akrediyasyon kriterlerinin değiştirilmesi nedeniyle yeni basın kartı alımlarının zorlaştırılacağına ve kartların iptal edilmesinin (Aralık 2018’de 1954 gazetecinin basın kartının iptali) kolaylaştırılacağına yönelik öngörüler belirtilmiştir.

Şubat 2019 itibarıyla cezaevlerinde bulunan gazeteci sayısının yaklaşık 160 olduğundan ve basın kuruluşları üzerindeki baskının, tutuklamaların, gözaltıların, kovuşturmaların ve basın personellerinin ihracının devam ettiğine, dolayısıyla bu durumun basın çalışanları üzerinde oto sansür etkisi yarattığına ilişkin kaygılara yer verilmiştir. Doğan Holding’in, Demirören Holding’e satılmasıyla basın piyasasındaki yoğunlaşmanın hızla arttığı, medya sahipliğinde şeffaflığın bulunmadığı, kamu yayın kuruluşlarının bağımsız ve sürdürülebilir biçimde finansmanı güvence altına almadığı, devlet sponsorluğundaki ilanların adil ve şeffaf dağıtılmadığı, Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun’un tekelleşmeyi önlemediği gibi adil rekabeti de temin edemediği vurguları yapılmış, tüm bunların özgürlükleri zedeleyeceğine dair öngöründe bulunulmuştur. Gerek yasal çerçevede gerekse mevzuatın uygulanmasında medyada ve internette ifade özgürlüğünü güvence altına alan hiçbir gelişme yaşanmadığı görülmektedir (AB 2019, 38). Türkiye, Avrupa standartlarıyla uyum alanında “erken aşamada” olarak görülmüştür.

Avrupa Komisyonu tarafından Ekim 2020’de, AB genişleme politikasına ilişkin son bilgilendirilme yapılmıştır. Başlangıçtan bu yana Türkçe olarak bakanlığın internet sayfasına yüklenen rapor ilk kez İngilizce olarak yayınlanmıştır. Bu durum, “Türkçe çevirisi ve yayımı yapılmayarak erişimi engellenmiştir” yorumlarıyla Meclis’e taşınmıştır. Ardından rapor, Türkçe olarak Dışişleri Bakanlığı AB Başkanlığı internet sayfasında yayınlanmıştır. Çalışma kapsamının dışında tutulan rapor genel olarak değerlendirildiğinde, “gerileme, kötüleşme” kelimelerinin 26 kez geçtiği görülmektedir. 2020 raporunda, Türkiye’nin AB’nin önemli ortaklarından biri olmaya devam ettiği fakat özellikle “reformlar, demokrasi, temel haklar, hukukun üstünlüğü, yargı bağımsızlığı, ifade ve basın özgürlüğü” konularında ilerlemenin kaydedilemediği aksine pek çok alanda gerilemenin bulunduğunu ifade edilmiştir.

2019 yılı boyunca RTÜK, 12 televizyon kanalına, bir radyo kanalına ve yaptığı haber, film ve programlardan dolayı 23 yayına 57 kez para cezası kesmiş ve 24 tane programı da askıya almıştır. Yalnızca Ocak ve Mayıs 2020 tarihleri arasında RTÜK, televizyon ve radyo kanalına yaptırım uygulayarak 39 kez yayın durdurma ve 28 kez para cezası vermiştir (AB 2020, 83). Rapora



ilişkin bir diğer önemli detay, TBMM'nin RTÜK'te bulunan üç koltuk için seçim düzenlemesi ve RTÜK'e neredeyse iki yıldan sonra ilk defa muhalefet temsilcilerinin atanması bilgisinin raporda yer almasıdır. Ancak Eylül 2019'da RTÜK, başkanın önerisi üzerine muhalefetin aday gösterdiği üyelerden birini görevden almıştır. Rapora göre, muhalefet temsilcisinin görevden alınmasının asıl nedenleri arasında RTÜK'te şeffaflık eksikliği ve bu temsilcinin bazı kararlara ilişkin eleştirileri ve RTÜK bünyesinde görev alan kişilerin görevlerini suiistimal ettiklerini ifşa etmesi yer almaktadır (AB 2020, 83). Yine rapora göre, medya kuruluşlarının hükümetle güçlü bağları olan bazı grupların veya kamu ihale sözleşmelerine bağlı kuruluşların elinde yoğunlaşması, halka tarafsız, çoğulcu ve bağımsız haber sağlama konusunda zorluklar yaratmaktadır. Bu durumun özgür ve tarafsız medyaya yönelik bir tehdit oluşturacağı belirtilmekte, geçen yılın tavsiyeleri dikkate alınmadığından bu tavsiyelerin hâlâ geçerli olduğu vurgulanmaktadır.

## Sonuç

Genel olarak ifade ve basın özgürlüklerine odaklanan bu çalışma, özelde Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan İlerleme Raporlarının, medya özgürlükleri açısından incelenmesine odaklanmaktadır. Avrupa Komisyonu'nun aday statüsündeki ülkeler için her yıl düzenli olarak hazırlamış olduğu İlerleme Raporları, birliğe katılma yolundaki en önemli unsurlardan biri olarak görülmektedir. Başta aday ülkelerin üye olma yolunda kaydettiği gelişmeler olumlu veya olumsuz olarak değerlendirilerek, ülkelere birtakım önerilerde bulunmaktadır. Ülkelerin ekonomik, siyasal ve sosyal değerlendirmelerini içeren bu raporların önemi göz ardı edilmemelidir.

Bu çalışmanın amacı kapsamında, ifade ve basın özgürlüğü kriterleri bağlamında Türkiye'nin özgürlüklerdeki konumunun değerlendirilebilmesi için öncelikle uluslararası belgelerle, ulusal mevzuatın birbirleriyle uyumuna bakılmıştır. İfade, düşünce ve basın özgürlüklerinin sadece 1982 Anayasasında değil, anayasal sürecin her döneminde yer aldığı görülmüştür. Ulusal hukuka bakıldığında bu özgürlükleri tanımlayan, sınırlarını çizen ve faaliyetlerini düzenleyen birçok yasanın bulunduğu belirlenmiştir. Uluslararası sözleşmelerle, iç hukuk karşılaştırıldığında düşünce, ifade ve basın özgürlüklerinin evrensel tanımının ve bu hakların kısıtlanmasına yönelik çizilen hukuksal sınırların büyük ölçüde birbirleriyle uyumlu olduğu görülmüştür. Fakat teoride uyumlu gözükse de bu durum, uygulamaya geçildiğinde farklı sonuçların ortaya çıktığını göstermektedir. Yeni düzenlemelerin Türkiye'nin Birliğe ka-

tılım sürecinde toplumsal yaşama ve demokratikleşme sürecine önemli katkılar sağladığı söylenebilse de, ifade ve basın özgürlüğü adı altında henüz “olumlu” gelişmelerin kayıt edilmediği açıkça görülebilmektedir.

Avrupa Komisyonu tarafından Türkiye için hazırlanan ilerleme raporlarından elde edilen bulgular genel olarak değerlendirildiğinde, Türkiye’de ifade ve basın özgürlüğünün yıllar içinde olumsuz yöne gerilediği görülmektedir. 2000 yılından 2019 yılına kadar olan tüm raporlarda sıklıkla ifade ve basın özgürlüğüne yönelik endişelerin dile getirildiği belirlenmiştir. İlerleme raporlarında göze çarpan bir diğer husus Türkiye’nin müktesebat ile uyum ilişkisi olmuştur. 2001 yılında Türkiye’nin ifade ve basın özgürlüğü alanındaki uyumunun sınırlı olduğu ifade edilmiştir. 2004 yılında yeni basın yasasının ve anayasal değişikliklerin ülkedeki basın özgürlüğü ortamını artırdığı dile getirilmiştir. Bu uyum içindeki ortam 2005 yılına kadar devam etmiş olup, medya alanında son rapordan bu yana bazı ilerlemelerin kaydedildiği belirtilmiştir. Bu ilerlemelerin mevzuatlarla korunarak devamlılığının sağlanması gerekliliğini ifade eden komisyon, 2006 yılı raporunda Türkiye’nin medya ve görsel-işitsel politika alanındaki uyumunu yeniden sınırlı olarak görmüştür. 2007 yılında uyuma ilişkin hiçbir ilerlemenin kaydedilmediği, 2008 yılında AB çerçevesine uyumun sınırlı kaldığı belirtilmiştir.

2010 yılına gelindiğinde kanun ve yönetmeliklerin henüz AB müktesebatıyla tam uyumlu olmadığı, Türkiye’nin uyum açısından gelişme kaydedemediği belirlenmiştir. Bu durum 2015 yılına kadar devam etmiş, son iki yılda ciddi gerilemelerin yaşandığının altı çizilmiştir. 2016 yılında ifade özgürlüğü alanında gözlenen ciddi gerilemenin devam ettiği belirtilerek, Türkiye’nin ifade, basın ve internet özgürlüğü alanındaki hazırlıklarının henüz erken aşamada olduğu açıklanmıştır. Bu durumun kaygı yarattığı ve söz konusu tavsiyelerin hala geçerli olduğu belirtilerek Türkiye’deki mevzuat ve uygulamaların AİHM içtihadıyla uyumlu olmadığı belirlenmiştir. Türkiye söz konusu olan öneri ve yükümlülüklerini yerine getiremediğinden dolayı AB, Türkiye’ye 2017 yılında ülke raporu yayınlamayacağını bildirmiştir. AB’den Türkiye’ye tanınan bir yıllık sürenin sorununda Nisan 2018’de ilerleme raporu yeniden yayınlanmıştır. Avrupa Komisyonu tarafından Ekim 2020’de, AB genişleme politikasına ilişkin son bilgilendirilme yapılmıştır. Çalışma kapsamının dışında tutulan raporda, Türkiye’nin AB’nin önemli ortaklarından biri olmaya devam ettiği fakat özellikle reformlar, demokrasi, temel haklar, hukukun üstünlüğü, yargı bağımsızlığı, ifade ve basın özgürlüğü konularında ilerlemenin kaydedilemediği, aksine pek çok alanda gerilemenin bulunduğunu ifade edilmiştir.

Avrupa Birliği'ne üye olmak isteyen ülkelerin yerine getirmesi gereken demokrasinin mevcudiyeti, hukukun üstünlüğü, kuvvetler ayrılığı, insan haklarının ve azınlıklarının korunması ve bunları yerine getirilmesinin garanti eden kurumların istikrarlı oluşu gibi birtakım siyasi kriterler bulunmaktadır. Bunun yanı sıra Avrupa Birliği'nin görsel-ışitsel medya mevzuatı, medya sektöründeki çoğulculuğun sağlanması, ulusal kimliklerin korunmasında kültürel çeşitliliğin yaratılması ve bireylerin tercihlerinin ön planda tutulması gibi temelde üç değere dayanan politikalardan oluştuğunu söyleyebiliriz. AB Görsel- İşitsel Medya Hizmetleri Yönergesi hükümleri esas alınarak, bu amaçla hazırlanan ve 2011 yılında kabul edilen 6112 Sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun tasarısının işleyen sistemdeki motivasyonu yükseltmede zayıf kaldığı görülmektedir. Ayrıca TRT ve RTÜK'ün bağımsızlığı, bu raporlarda daima eleştiri konusu olarak karşımıza çıkmaktadır. Öncelikle bu kurumların, çoğulculuğu gözeten bir düzen içerisinde siyasi üyelerin baskılarından uzak, gerek gazetecilerle gerekse okuyucu /izleyici temsilcileriyle şeffaflık içerisinde ve daha özerk bir biçimde varlıklarını korumaları gerektiği vurgulanmaktadır. Bir diğer eleştiri konusu, düşünce ve kanaatleri açıklama veya yayma hürriyetinin kendini tam anlamıyla gerçekleştirecek ortamı bulamaması olmuştur. Sınır Tanımayan Gazeteciler tarafından hazırlanan Dünya Basın Özgürlüğü Endeksi'nde Türkiye'nin 180 ülke arasında 154. sırada bulunması dikkate alınması gereken bir nokta olarak karşımıza çıkmaktadır.

Çalışmanın sonunda elde edilen bulgulara göre, adaylık statüsünde olan Türkiye'nin söz konusu olan ifade ve basın özgürlüğü yükümlülüklerini pratikte yerine getirme konusunda başarı gösteremediği belirlenmiştir. Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerde ve ulusal mevzuatta düşünce, ifade ve basın özgürlüklerinin sınırları yasal güvencelerle açıkça belirgin olduğu halde Türkiye bağlamında farklı beklentilere yanıt verildiği belirlenmiştir. Gerek Türkiye'nin içinde bulunduğu siyasi atmosfer gerekse medyanın ekonomi politik yapısı nedeniyle ilerleme raporlarında medya ciddi şekilde eleştirilmiştir. Fikir ve basın özgürlüğünün etkinliğini sağlayamadığımız sürece yeni bir başlangıç yapmamız mümkün gözükmemektedir. İfade özgürlüğü ve basın özgürlüğü değerlerinin iyileştirilmesi, anayasal çerçeveye uygun olarak medya ve iletişim alanında hayata geçirilmesi elde edilecek çıktılarının olumlu yönde değişmesine yol açacaktır. Dolayısıyla bu özgürlüklerin uygulanmaya konulmasında gerekli olan özdenetimin kurumlarca yapılması önceliklerimiz arasında yer almalıdır.

## Kaynakça

- Akarcalı, Sezer. 1989. "Basının Görevleri ve Basın Özgürlüğü." *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* 44(1): 265-288.
- Akkurt, Ali. 2014. *Basın Özgürlüğüünün Kapsamı ve Sınırları*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Article 19. 2020. *The Global Expression Report 2019/2020*. Son erişim tarihi 26 Aralık 2020.  
<https://www.article19.org/wp-content/uploads/2020/10/GxR2019-20report.pdf>.
- Barry, Norman P. 2005. "Hukuki ve Siyasi Açından İfade Hürriyeti." *Teorik Ve Pratik Boyutlarıyla İfade Hürriyeti* içinde, editör Bekir Berat Özipek, 149-170. İstanbul: Liberal Düşünce Topluluğu.
- Bradney, Anthony. 2005. "Bir Liberal Demokraside Dinlere Neden Değer Verilmelidir?" *Teorik Ve Pratik Boyutlarıyla İfade Hürriyeti* içinde, editör Bekir Berat Özipek, 149-170. İstanbul: Liberal Düşünce Topluluğu.
- Council of Europe. 2020. *Annual Report 2019 of the European Court of Human Rights*. Son erişim tarihi 26 Aralık 2020.  
[https://echr.coe.int/Documents/Annual\\_report\\_2019\\_ENG.pdf](https://echr.coe.int/Documents/Annual_report_2019_ENG.pdf).
- Council of the European Union. 2014. *EU Guidelines on Freedom of Expression Online and Offline*. Son erişim tarihi 26 Aralık 2020.  
[https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/142549.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/142549.pdf).
- Danışman, Ahmet. 1982. *Basın özgürlüğüünün sağlanması önlemleri: Devletin basın karşısındaki aktif tutumu*. AÜ SBF Basın ve Yayın Yüksek Okulu Basımevi.
- Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı. *Avrupa Birliği Bakanlığı İlerleme Raporları*. Son erişim tarihi 17 Şubat 2021.  
<https://www.ab.gov.tr/46224.html>.
- Gölcüklü, Feyyaz. 1970. *Haberleşme Hukuku*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Horozgil, Denizhan. 2012. "İfade ve Basın Özgürlüğü Çerçevesinde Soruşturma Evresinde Yayın Yasakları Üzerine Bazı Tespit Ve Değerlendirmeler." *Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi* 2 (2): 146-164.
- Kaitatzi-Whitlock, Sophia 1996. "Pluralism and media concentration in Europe: media policy as industrial policy." *European journal of communication*, 11(4): 453-483.
- Macovei, Monica. 2005. *İfade Özgürlüğü*. Strasbourg: Avrupa Konseyi Yayınları.

- Mill, John Stuart. 2009. *Hürriyet Üstüne*. Çeviren: M. Osman Dostel. Sadeleştiren: Ömer Çaha. Ankara: Liberte Yayınları.
- Poptcheva, Maria. 2015. *Press freedom in the EU Legal framework and challenges*. EPRS | European Parliamentary Research Service, Briefing April.
- Reporters Without Borders. 2020. *2020 World Press Freedom Index*. Son erişim tarihi 26 Aralık 2020.  
<https://rsf.org/en/ranking/2020,#>.
- Safety of Journalists Platform. 2020. *Hands Off Press Freedom: Attacks on media in Europe must not become a new normal*. Son erişim tarihi 26 Aralık 2020.  
<https://rm.coe.int/annual-report-en-final-23-april-2020/16809e39dd>.
- Sayılgan, Şevket. 1992. "Türkiye'de Basın Özgürlüğü Ve Cumhuriyet Dönemi Anayasalarının Basın Özgürlüğüne Yaklaşımları." *Marmara İletişim Dergisi* 1: 267-292.
- Yayla, Atilla. 2008. "İfade Özgürlüğü Nedir ve Niçin Gereklidir?." *Liberal Düşünce Dergisi* 50: 159-176.