



SİNEMA ESERİ YAPIMCILARI MESLEK BİRLİĞİ

SİNEMA FİMLERİNİN DESTEKLENMESİ HAKKINDAKİ YÖNETMELİĞİN 5224 SAYILI YASAYA AYKIRI DÜZENLEMELER İÇERİP İÇERMEDİĞİ HAKKINDA HUKUKİ DEĞERLENDİRME

Hazırlayan: Av. Ferdağ Ergin Öztürk

Bilindiği üzere, 5224 sayılı Sinema Filmlerinin Değerlendirilmesi ve Sınıflandırılması ile Desteklenmesi Hakkında Kanun'un;

4. maddesinin (Değerlendirme ve Sınıflandırma Kurulu) 7. bendinde; 'değerlendirme ve sınıflandırma işlemleri ile kurullara ilişkin usul ve esaslar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirlenir'

5. maddesinin (Danışma Kurulu) 3. bendinde; 'kurulun oluşumu ile çalışma usul ve esasları Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirlenir'

6. maddesinin (Destekleme Kurulu) 5. bendinde; 'Destekleme Kurulunun oluşumu ile çalışma usul ve esasları Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirlenir'

8. maddesinin (Destekleme) 10. bendinde; 'bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirlenir'

denilmek suretiyle, **Değerlendirme ve Sınıflandırma Kurulu, Danışma Kurulu ile Destekleme Kurulu'nun** oluşumu ile çalışma usul ve esaslarının yönetmelik ile belirleneceği, yine '**destekleme**' maddesinin uygulanması ile değerlendirme ve sınıflandırma işlemlerine ilişkin usul ve esasların da aynı şekilde yönetmelik ile belirleneceği düzenlenmiştir.

13 Kasım 2004 tarih ve 25642 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 'Sinema Filmlerinin Desteklenmesi Hakkındaki Yönetmelik, yukarıda belirtilen hususların düzenlenmesi amacıyla yayınlanmış, ilerleyen süreçte 24 Aralık 2013 tarih ve 28861 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 'Sinema Filmlerinin Desteklenmesi Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik ile bir önceki yönetmeliğin kimi maddelerinde değişiklik yapılmıştır. Mevcut yönetmeliğin 'Hukuki Dayanak' üst başlıklı 3. Maddesinde, "Bu Yönetmeliğin.... 5224 sayılı Kanunun 5, 6, 8 ve 9. maddeleri ile Geçici 1. ve Geçici 3. Maddelerine dayanılarak hazırlanmıştır" düzenlemesi mevcut olmakla, Yönetmelik kapsamında 'Değerlendirme ve Sınıflandırma Kurulu'nun işleyişi ile değerlendirme ve sınıflandırma usullerine ilişkin bir düzenlemeye yer verilmemiştir.



SİNEMA ESERİ YAPIMCILARI MESLEK BİRLİĞİ

YÖNETMELİĞİN YASAYA UYGUNLUK BAKIMINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

5224 sayılı Yasa'nın amacı; özetle söyleyecek olursak, bireyin ve toplumun sinema sanatı ürünlerinden verimli bir şekilde yararlanabilmesi ve bu şekilde çağdaş ve etkin bir kültürel ortamın yaratılabilmesi için sinema sektörünün desteklenmesidir. Dolayısıyla hem yasadaki düzenlemelerin bu amacı gerçekleştirmeye dönük düzenlemeler olması hem de Yasa'nın kimi maddelerine ilişkin ayrıntıları düzenlemeyi amaçlayan Yönetmeliğin Yasa'nın bu amacı doğrultusunda ve Yasa ile yapılan düzenlemelerle çelişmeyen düzenlemeler olması zorunludur. Bu çerçevede konu değerlendirildiğinde Yönetmelikle kimi kez Yasa'da olmayan konuların düzenlendiği ve dolayısıyla Yasa'nın çizdiği çerçevenin dışına çıkıldığı, kimi kez ise Yasa'nın amacıyla çelişen düzenlemeler yapıldığı gözlenmiştir. Şöyle ki;

Yönetmelik maddelerindeki Yasa'ya aykırı düzenlemelere geçmeden önce Yönetmeliğin amaç ve kapsam bakımından Yasa'nın amacına ve ruhuna aykırı olduğunu belirtmek gerekir. Yönetmelik ile, hukuki dayanak kısmında da belirtildiği üzere, Yasa'da düzenlenen kimi kurulların çalışma usulleri ile yapımların desteklenmesine ilişkin usullerin belirlenmesi gerekirken, yapılan düzenlemeler ile Yasa ile amaçlanan sinema sanatının desteklenmesi amacından sapılmış, yapımların desteklenmesinden ziyade kontrol altına alınması, adeta sansürlenmesi amacına hizmet edecek düzenlemeler yapılmıştır. Yine yapılan düzenlemelerle kurulların çalışma koşullarının net bir şekilde ve ayrıntılı olarak belirlenmesi gerekirken tam tersi toplanma zamanlarının belirsiz bırakılması ve kurul kararlarının ilan edilmesi yönünde bir düzenleme yapılmayarak hem kurullara başvuru zorlaştırılmış hem de şeffaflıktan uzaklaşmış ve kurul kararları tartışmalı hale getirilmiştir. Belirtilen olumsuzluk Yasa'da da gözlenmekte ve aslen Yasa da bu bakımdan eleştirilmeye uygun olmakla birlikte, Yönetmelik ile bu durum iyice pekiştirilmiş ve hatta bu amaçla Yasa ile amaçlanan düzenleme ile açıkça ters düşen düzenlemeler yapılmıştır. Dolayısıyla Yasa'nın amacına uymayan bir mantık çerçevesinde yapılan Yönetmeliğin genel olarak bu bakımdan Yasa'ya aykırı olduğunu ve iptali gerektiğini düşünölmektedir.

Yukarıda belirtildiği üzere Yasa'nın amacına aykırı düzenlemeler içermesi ve Yasa ile düzenlenmemiş konularda düzenlemeler içermesi nedeniyle Yönetmeliğin iptali gerekmekte olup, aşağıda da Yasa'ya aykırılık taşıması nedeniyle iptali gerektiği düşünölen maddeler belirtilmiştir.



SİNEMA ESERİ YAPIMCILARI MESLEK BİRLİĞİ

1- Yönetmeliğın 'Tanımlar' üst başlıklı 4. maddesindeki tanımlardan birisi ortak yapımdır. Bu maddeye göre;

i)Ortak Yapım: Birden fazla yerli ve yabancı yapımcının birlikte meydana getirdikleri sinema filmlerini, şeklinde tanımlanmıştır. Burada tanımlanan ortak yapıım sadece yabancılarla birlikte yerli sinema yapımcılarının meydana getirdikleri ortak yapıımlar olup, yerli birden fazla yapımcının ortak yapıımlarını kapsam dışına itmekte olup, bu da Yasa ile çelişmektedir. Zira Yasa ile sinema sektörünün geliştirilmesi ve güçlenmesi amacıyla yerli ve yabancı yatırım ve girişimlerin desteklenmesinin amaçlandığı belirtilmekte olup, bu da ortak yapıımlar anlamında hem tamamen yerli ortak yapıımları hem de yabancı ve yerli ortak yapıımları içermektedir. Kanımızca burada yerli ortak yapıımların kapsam dışı bırakılması gerçekte amaçlanan bir durum olmayıp, teknik bir hata sözkonusudur.

2- Yönetmeliğın 'Tanımlar' üst başlıklı 4. maddesindeki tanımlardan birisi sinema salonu gösterimidir. Bu maddeye göre;

p)Sinema Salonu Gösterimi: 5/12/1951 tarihli ve 5846 sayılı Fikir ve sanat Eserleri Kanununa göre sinema salonu olarak sertifikalandırılmış yerlerde herhangi bir etkinliğe bağılı olmaksızın eserin ticari amaçla umuma iletimini, şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanımla birlikte sinema salonu gösterimi doğrudan ticari bir gösterim olarak düzenlenmiş, ticari olmayan (festival vb.) sinema salonu gösterimleri kapsam dışı bırakılmıştır. Oysaki, 5224 sayılı Yasa'nın 8. maddesinin 5. bendinde; "Yapım destekleri ancak geri ödemeli olarak sağlanır. Kurgu filmler için bu destek, yönetmen ve yapımcının ortak başvurusunun olması, yapımın sinema versiyonunun üretilecek olması ve sinema salonu gösteriminin önce yapılması koşullarına bağılıdır. Ancak, belgesel, canlandırma ve kısa filmler için bu koşullar aranmaz ve filmlere geri ödemesiz destek sağlanabilir." düzenlemesi mevcuttur. Yasa'daki düzenleme ticari bir gösterimden söz etmemekte ve böyle ticari bir gösterimi amaçlamamaktadır. Yasa ile amaçlanan desteklenen filmlerin sinemalarda gösterilebilecek formatta üretilmiş olması ve dolayısıyla televizyon, internet, DVD/VCD vb. formatlardaki gösteriminden önce sinema gösteriminin yapılmasıdır. Bu gösterim bir festivalde olabileceği gibi, ticari amaç gütmeyen bir başka sinema salon gösterimi de olabilir. Veya bir ticari gösterim olması da mümkündür. Nitekim Yasa ile amaçlanan ticari gösterim olanağı bulamayan yapıımların ve yapımcıların desteklenmesi ve bu anlamda sanatsal kaygılarla yapılan filmlerin sinema seyircisiyle buluşmasına olanak sağlamaktır. Dolayısıyla tam da bu nedenle sinema salonu gösterimini ticari gösterime indirgemek hem Yasa'nın amacıyla çelişmekte, hem de Yasa'nın kapsamı Yönetmelik ile



SİNEMA ESERİ YAPIMCILARI MESLEK BİRLİĞİ

daraltılmaktadır. Tüm bu bakımlardan Yönetmeliğin 4. maddesinin (p) bendinin iptali gerektiği düşünülmektedir.

3- Yönetmeliğin 'Danışma Kurulu' başlıklı 5. maddesinde; "Sinema sanatına ilişkin temel yaklaşımların, sektörel eğilim ve yönelimlerin araştırılması ve etkin bir iletişim kurulması amacıyla; Bakanlık bünyesinde bir Danışma Kurulu oluşturulur. Kurul yılda bir kez toplanır ve tavsiye niteliğinde kararlar alır. Kurul; ilgili alan meslek birlikleri ile sektörel sivil toplum kuruluşlarından birer temsilci, Bakanlıkça belirlenecek üniversiteler tarafından önerilecek 5 öğretim elemanı ile sinema sektöründeki diğer meslek alanlarında temayüz etmiş ve Bakanlıkça belirlenecek üç kişiden oluşur....." düzenlemesi mevcuttur.

Oysaki Yasa'nın 5. maddesinin 2. bendinde Kurul'un 'ilgili alan meslek birlikleri, sektörel sivil toplum kuruluşları temsilcileri ile üniversitelerin ilgili bölümlerinde görevli öğretim elamanlarından' oluşacağı belirlenmiş olup, Yönetmelik Yasa'daki düzenlemeyi genişletmiş, Yasa'da sayılanlar yanısıra Kurul'un bileşenlerinden birisini de 'sinema sektöründeki diğer meslek alanlarında temayüz etmiş ve Bakanlıkça belirlenecek üç kişi' olarak belirlemiştir. Kanımızca bu düzenlemenin yapılış amacı, meslek birlikleri ve sektörel sivil toplum kuruluşlarında temsil edilmeyen sinema sektörü çalışanlarının da kurulda temsil edilmesini sağlamak olduğu düşünülmekle birlikte, Yasa ile çizilen çerçevenin dışına çıkılmış olması nedeniyle Yasa'ya aykırı bir düzenleme söz konusudur.

4-Yönetmeliğin "Destekleme Kurulu İlke Kararları ve Çalışma Usulü" başlıklı 10. maddesinin 3. fıkrasında; 'proje, yapım ve yapım sonrası destekler için Destekleme Kurulu yıllık toplantıları, Genel Müdürlük tarafından, Bakanlığın genel bütçe uygulamaları ve süreleri gözönünde bulundurularak, sinema alanında faaliyet gösteren ulusal veya uluslararası kuruluşların diğer destekleme ve programlarının başvuru ve karar tarihleri dikkate alınarak belirlenir" düzenlemesi mevcuttur.

Bu düzenleme ile Destekleme Kurulu'nun yıllık toplantılarının Genel Müdürlük tarafından belirleneceği düzenlenmiş, toplantıların yılda asgari kaç kere ve hangi tarihlerde belirleneceği düzenlenmemiş ve bunu belirleme inisiyatifi Genel Müdürlüğe verilmiştir. Bu düzenleme kanımca 5224 sayılı Yasa ile çelişmektedir. Zira Yasa'da düzenlenen Destekleme Kurulu, Bakanlık temsilcisi başkanlığında toplanan ve verdiği kararlar Bakan onayı ile geçerlilik kazanan ve bu bakımlardan Anayasa'ya aykırı olduğu iddia edilebilecek düzenlemeler içermekle birlikte, Yasa'da bağımsız ve üyelerinin çoğunu meslek birliği temsilcilerinin oluşturduğu, konusunda uzman kişilerden oluşan bir kuruldur. Dolayısıyla hem karar alma hem de toplanma zamanı ve sayısını belirleme yetkisine sahip olması gereken bir kuruldur. Nitekim Yasa'da



SİNEMA ESERİ YAPIMCILARI MESLEK BİRLİĞİ

kurulun toplanma zamanları ile toplantı sayısına ilişkin bir düzenlemeye yer verilmemiş, sadece kurul üyelerine yapılacak ödeme ile ilgili olarak 'yılda on toplantıdan fazla olmamak üzere her toplantı için.....' denilmek suretiyle, ücret ödenmesi ile ilgili olarak 10 toplantı sınırı getirmiştir. Ancak buradan da kurulun yılda en fazla on toplantı yapacağı sonucu çıkmamaktadır. Ancak Yasa'daki –eleştirilebilir yönlerine rağmen- bu düzenlemeyle çelişir bir şekilde, ilgili Yönetmelikte asgari toplantı sayısı ve dönemi belirtilmemiş ve bu konu tamamen Genel Müdürlük inisiyatifine terk edilmiştir. Bu durum çoğunluğu meslek birliği temsilcilerinden oluşan, bağımsız ve objektif karar alması beklenen Kurul'u adeta Genel Müdürlük alt birimi haline getirmiş, inisiyatif elinden alınmakla etkisizleştirilmiştir. Nitekim bu belirsizlik ve fiilen de destekleme kurulunun ne zaman toplanacağını bilemeyen yapımcılar, hak kaybına uğramamak adına sene başında başvurmakta, bu da bir başvuru yığılmasına neden olmaktadır. Kaldı ki Kurul bileşimi itibariyle sektörel olarak ulusal ve uluslararası kuruluşların başvuru ve karar tarihlerini bilmekte olup, bunları gözeterek belirleme yetisine sahiptir.

5-Yönetmeliğin 'Destek Başvuruları' üst başlıklı 13. maddesi ile devamı maddelerinde, kabaca belirtmek gerekirse, hangi tür projelerin hangi koşullarda destekleneceği ile destek başvurusunda bulunan gerçek ya da tüzel kişilerin yükümlülükleri vb. düzenlenmiştir. 5224 sayılı Yasa'nın 8. maddesi uyarınca yapılan bu düzenlemeler Yasa'nın amaç ve ruhuna aykırı düzenlemeler içerdiği gibi, çoğu kez pratikte uygulanması neredeyse olanaksız bir takım düzenlemeler de içermekte, bu da başvuru sahiplerinin pratikte ciddi sorunlar yaşamasına neden olmaktadır. Belirtilen düzenlemeler aşağıda sırasıyla belirtilmiştir;

- Yönetmeliğin 13. maddesinin 7 ve 8. fıkralarında, yabancı/yerli ortak yapımlarda destek başvurusunun kabulü, yerli ortağın büyük ortak olması ve yerli film olarak kabul edilen ortak yapımın desteklenmesine karar verilmesi durumunda, yükümlülükler tamamlanincaya kadar yerli film olma statüsünün sağlayan şartların sürdürülmesi gerektiği belirtilmiştir. Ancak bu düzenleme, yerli yapımcıların yabancılarla ortak yapım yapmasına pratik anlamda engel olacağından ve büyük ortak olmadığı durumda destek alamayacağından, ortak yapımların gerçekleştirilmesi anlamında sorun yaratan bir durum olması itibariyle, Yasa'nın amacına aykırı bir düzenlemedir.
- Yönetmeliğin 15. maddesiyle 'Destek Türlerine İlişkin Genel Yükümlülükler' belirlenmiş ancak bu maddedeki düzenlemeler daha çok destek başvurusunda bulunan yapımcının 'sıkı denetimi' şeklinde tezahür etmiştir. Örneğin ilgili maddenin (d) bendinde; "projenin özelliği itibariyle sözleşmede Bakanlıkça öngörüleebilecek diğer şartları ve zorunlulukları yerine getirmekle



SİNEMA ESERİ YAPIMCILARI MESLEK BİRLİĞİ

yükümlüdür' denilmiştir. Bu ve benzer düzenlemeler ucu açık ve Bakanlıkça - kötüye kullanıldığında- yapımcının işini zorlaştırmaya dönük uygulamalara dönüşme ihtimali taşıdığından, sınırları belli, açık ve objektif düzenlemelerin yapılması zorunludur. Kaldı ki tüm Yönetmelik maddelerine sirayet etmiş ve büyük oranda Yasa'da da görünen yaklaşım, yapımların desteklenmesinden öte denetimdir ki bu da her şeyden önce ifade özgürlüğünün kısıtlanması anlamına gelecektir.

- Yönetmeliğin 17/A maddesiyle 'Yapım Desteğine İlişkin Özel Yükümlülükler' belirlenmiştir. Bu maddede de Yönetmeliğin tümünde görüldüğü üzere adeta yapımcının yaratımının/projesinin denetlenmesi amaçlanmıştır. Örneğin ilgili maddenin birinci fıkrasında; 'geri ödemeli yapım desteği alanların, destek verilen projeyi idareye verilen senaryo muhteviyatına uygun olarak gerçekleştirmekle' yükümlü tutulmuştur. Yine benzer bir yaklaşım Yönetmeliğin 21. maddesinde de bulunmaktadır. Bu maddede de senaryo ya da senarist değişikliği halinde Destekleme Kurulu'nun ya da Bakanlığın onay vermesi zorunlu kılınmıştır.
- Yönetmeliğin 22. maddesindeki değişiklikle Destekleme Kurulu işlevsizleştirilerek, yapımcının destek sağlanan sinema filmini tamamlama ve üçüncü kişilere devri, Genel Müdürlük kabulüne bağlanmış. Ancak Genel Müdürlük tarafından kabul edilen devri işlemi, Destekleme Kurulu'nca da uygun görüldüğü hallerde gerçekleştirilebilecektir.
- Yönetmeliğin 'Müeyyideler' üst başlıklı 24. maddesinin birinci fıkrasında, '18 yaş ve üzeri izleyici kitlesi için uygun görüldüğüne dair işaret ve ibare kullanılmasının zorunlu tutulması hallerinde bu projelere sağlanan destek geri alınır' denilmektedir. Bu da yapımcının sanatsal üretiminin sınırlanması, yapımcının oto sansüre yönlendirilmesi anlamına gelir ki yukarıda da belirttiğim üzere, Yönetmeliğin genel mantığı etkin bir kültürel iletişim ortamının yaratılması, bireylerin ve toplumun sinema sanatından yararlanmasının sağlanmasından ziyade, sinema filmlerinin kamuya sunumundan önce adeta sansür anlamına gelecek şekilde denetlenmesi ve İdare tarafından 'sakıncalı' görülen filmlerin sinema seyircisi ile buluşmasının engellenmesi şeklinde kendini göstermektedir.
- Yönetmeliğin 'Geçici ve Son Hükümler' üst başlıklı Geçici Madde 1'de 'bu Yönetmeliğin değiştirilen hükümleri mahiyeti uygun düştüğü sürece daha önce destek verilen projelere de uygulanır' denilmiştir. Dolayısıyla bu düzenleme uyarınca, Yönetmeliğin bir önceki halinde bulunan hükümlere göre destek alan bir yapımın, değişen hükümlere göre örneğin ek yükümlülüklerle karşılaşabileceği anlaşılmaktadır. Oysaki hukukun genel düzenlemeleri uyarınca, yapımın destek aldığı dönemde yürürlükte olan Yasa



SİNEMA ESERİ YAPIMCILARI MESLEK BİRLİĞİ

ve Yönetmelik hükümlerinin uygulanması zorunludur. Bu durum pek tabii ki yapılan değişikliğin yapımcıya yeni bir yükümlülük getirdiği ya da yapımcı açısından bir önceki düzenlemeye göre olumsuz bir düzenleme olması halinde önem taşımaktadır. Sonuçta bu madde kanımca hukukun genel ilkelerine aykırı bir düzenlemedir.