

AVRUPA BİRLİĞİNE UYUM SÜRECİNDE TÜRKİYE'DE TELEVİZYON REKLAMLARINA YÖNELİK DÜZENLEMELER

Vedat Çakır*

ÖZET

AB, televizyon yayıncılığında yaşanan gelişmelere paralel olarak Avrupa çapında tek bir görsel-ışitsel pazar oluşturmak amacıyla politikalar üretmekte ve sektörel programlar yürütmektedir. Söz konusu politikalarla yayıncılığının her boyutunda olduğu gibi reklam boyutunda da üye ülkelerin koordinasyonu için düzenlemeler getirilmektedir. Birlik seviyesinde yapılan bu düzenlemelerle, yayıncılar arasında fırsat eşitliğinin sağlanması ve izleyicilerin korunması amaçlanmaktadır. Bu amaçla, reklamların süresi, yerleştirilmesi, reklamı yasak olan ürün ve hizmetler gibi pek çok konuda standartlar konulmuştur. Söz konusu standartların üye ülkeler için olduğu kadar, Türkiye gibi aday ülkeler için de bağlayıcılık özelliği vardır. Bu bağlamda çalışmada, reklam yayınlarına ilişkin AB düzenlemeleri ve Birliğe tam üyelik yolunda mevzuat yakınlaştırma sürecindeki Türkiye'nin söz konusu düzenlemelere uyumu incelenmektedir.

Anahtar sözcükler: Reklam, düzenleme, AB, Türkiye

REGULATION OF TELEVISION ADVERTISING IN TURKEY IN THE EU HARMONISATION PROCESS

ABSTRACT

In accordance with the developments taking place in television broadcasting, the EU produces policies and implements programs towards the formation of a single unified audio-visual market within Europe. These policies set regulations for coordination of the member countries in every aspect of broadcasting and as our particular focus to advertising as well. With these regulations on the union level, equality of opportunity between broadcasters and the protection of the viewers is anticipated. For this purpose, standards have been set in many topics like the duration and placement of advertisements, banned products and services. These standards are obligatory for member states but for nominee states like Turkey as well. This study explores the EU regulations in relation to advertising broadcast and Turkey's accommodation to these directions in the directions approaching process towards full membership.

Keywords: Advertising, regulation, EU, Turkey

GİRİŞ

1980'li yıllarla yaşanmaya başlayan teknolojik gelişmeler ve dünyadaki deregülasyon ve liberalizasyon eğilimi medyayı yeni ve büyük bir endüstri haline getirmiştir. Deregülasyon, genelde iletişim sektörünün, özelde televizyon yayıncılığının serbest rekabet koşullarına göre yeniden düzenlenmesini anlatmak için kullanılmaktadır. Televizyon yayıncılığı en başından beri ABD'de özel sektör tarafından gerçekleştirilirken, Batı Avrupa'da ve Türkiye'de kamu tekelleri aracılığı ile devlet tarafından yürütülmekteydi. 1980'li yıllarda Avrupa'da, 1990'lı yıllarda da Türkiye'de kamunun televizyon yayıncılığındaki tekeli sona ermeye başlamış ve özel sektörün de yayıncılığa dâhil

olduğu karma bir yapı ortaya çıkmıştır. Yayıncılık alanına girişi engelleyen düzenlemelerin kaldırılması ise yatırımcıların bu alana yönelmesine neden olmuş, gerek Avrupa'da gerekse Türkiye'de ticari televizyon kanalları hızla çoğalmıştır. Yayıncılık endüstrisinde yaşanan söz konusu gelişmeler, sektöre yönelik düzenlemeleri de zorunlu kılmıştır.

Günümüzde yayıncılık alanının yeniden düzenlenmesine ihtiyaç duyulmasına gerekçe olarak ise, teknolojik devrim olarak nitelendirilen bazı gelişmeler gösterilmektedir. Bu gelişmeler (1):

- Teknoloji ve hizmetlerde görülen yondeşme; geleneksel televizyon hizmetlerine ek olarak internet üzerinden verilen televizyon hizmetle-

* Arş. Gör. Dr. Selçuk Üniversitesi İletişim Fakültesi

ri, mobil telefonlar üzerinden verilen televizyon hizmetleri vb,

- Sabit geniş bant teknolojisinin yaygınlaşması; sayısal televizyon ve üçüncü nesil ağlar,

- Doğrusal (linear) (2) ve doğrusal olmayan (non-linear) (3) görsel-ışitsel hizmetlerin iç içe geçmesi,

- İzlediğin kadar öde (PPV) hizmetlerinde artış,

- İsteğe bağlı video (VOD) gibi, doğrusal olmayan video hizmetlerinin dağıtımında yenilikler,

- Bireyler arasında görsel-ışitsel içeriklerin karşılıklı (peer-to-peer) değişimi,

- İzleyici alışkanlıklarındaki değişiklikler; giderek daha fazla insanın görsel-ışitsel içeriğin yayın zamanlamasına uymak yerine, içeriğin kendi zamanlarına uymasını istemesi,

- Yeni reklam tekniklerinin gelişimi; televizyonda etkileşimli reklam, sanal reklam, bölünmüş ekran gibi gelişmeler, internette arama bağlantılı reklamlar veya mobil telefonlarda SMS reklamları gibi.

Reklamcılığın ve yayıncılığın çok uluslu küresel yapısı, alana yönelik düzenlemelerin küresel bir mahiyet kazanarak evrenselleşmesini de beraberinde getirmektedir. Alana yönelik ulusal düzenlemeler uluslararası normlardan bağımsız yapılmamakta, hatta AB gibi uluslar üstü hukuk sistemine sahip örgütlenmelerde bu normlar üye ülkeleri doğrudan bağlayıcı nitelikte olmaktadır (Pekman 2001: 221). Bu çerçevede AB, Lizbon Stratejisi ile belirlemiş olduğu 2010 yılına kadar rekabet gücü yüksek ve dinamik bir bilgi ekonomisine ulaşma hedefi doğrultusunda Topluluğu kuran Roma Anlaşma’sının 151. maddesine dayanarak politikalar üretmekte ve tüm Avrupa çapında tek bir görsel-ışitsel pazar oluşturmayı amaçlamaktadır. Bu amaç doğrultusunda televizyon yayıncılığının her boyutunda olduğu gibi ekonomik boyutu olan reklamcılıkta da ortak düzenlemeler getirmektedir. Bu düzenlemelerle yayıncılar arasında fırsat eşitliğinin sağlanması ve izleyicilerin korunması amaçlanmaktadır.

Türkiye ile AB arasındaki ilişkiler, Avrupa Topluluğu ile 12 Eylül 1963 tarihinde imzalanan Ankara Anlaşması’nın temel oluşturduğu ortaklık rejimi çerçevesinde gelişmektedir. 6

Mart 1995 tarihinde Ortaklık Konseyi Kararı’yla Türkiye ile Topluluk arasında sanayi ürünlerini konu alan Gümrük Birliği kurulmuştur. 1999 yılında yapılan Helsinki Zirvesi’nde de Türkiye aday ülke olarak kabul edilmiş ve diğer aday ülkelere eşit konumda olacağı açık bir şekilde belirtilmiştir. Zirve sonucunda, Türk hukuk sisteminin AB hukuku çerçevesine yakınlaştırılması süreci yeniden tanımlanmıştır. Daha önce sadece ortaklık ilişkilerinin kapsadığı alanlarda sürdürülen mevzuat uyum çalışmaları ekonomik ve sosyal yaşamın bütün alanlarını kapsayacak şekilde genişletilmiş ve tüm AB müktesebatına uyum şekline dönüşmüştür (Tursun 2004: 4). 3 Ekim 2005 tarihinde yapılan Katılım Konferansı ile de Türkiye resmen AB’ye katılım müzakerelerine başlamıştır. Dolayısıyla bilgi toplumu ve medya başlığı altında yer alan televizyon yayıncılığına yönelik düzenlemeler, AB’ye tam üyelik yolunda uyum paketleri ile mevzuat yakınlaştırma sürecindeki Türkiye için de bağlayıcılık özelliği taşımaktadır. Bu bağlamda öncelikle konuyla ilgili AB mevzuatı incelenmekte, Türkiye’deki uygulamalar ise AB mevzuatına uyum kapsamında değerlendirilmektedir.

AB’DE REKLAMLARA YÖNELİK DÜZENLEMELER

AB’nin görsel-ışitsel sektör ile ilgili politikalarının dönüm noktasını 3 Ekim 1989 tarihinde kabul edilen Sınırşırı Televizyon Direktifi oluşturmaktadır. Direktif’te yer alan esaslar, Birliğe üye ülkelerde yayıncılık alanında birlik ve beraberliği sağlamak amacıyla Avrupa Sınırşırı Televizyon Sözleşmesi adıyla uluslararası bir anlaşmaya dönüştürülmüştür. AB görsel-ışitsel sektörünün geliştirilmesine yönelik etkili bir araç olan Sınırşırı Televizyon Direktifi aynı zamanda televizyon reklamları, sponsorluk ve tele-alışveriş ile ilgili yasal çerçeveyi de belirlemektedir. 1997 yılında 97/36/EC sayılı Direktif ile güncellenen Sınırşırı Televizyon Direktifi’nin televizyon reklamları ile ilgili maddelerinde önemli bir değişiklik yapılmamış, sadece tele-alışveriş eklenmiştir.

AB’de televizyon reklamlarının düzenlenmesinin niteliksel ve niceliksel olmak üzere iki boyutu vardır. Niteliksel düzenlemeler, reklamlarla ilgili düzenlemelerin ve uyulması zorunlu olan standartların özünü oluşturmaktadır. Bunlar; küçüklerin korunmasına yönelik maddeler,

ayrımcılığın yasaklanması, tütün reklamlarının yasaklanması, ilaç reklamları ve alkol reklamlarına yönelik sınırlamalar şeklindedir. Niceliksel düzenlemeler ise, reklamların program arasında ve sonrasında nasıl yerleştirileceği ve süresi ile ilgilidir. Direktif'in 12 maddeden oluşan 4. bölümünde yer alan düzenlemelere göre televizyon reklamları, sponsorluk ve tele-alışveriş aşağıda belirtilen ilkelere uygun olmalıdır.

10. ve 11. maddelere göre, televizyon reklamları ve tele-alışveriş, görüntü ve/veya ses aracılığıyla, program hizmetinin diğer unsurlarından ayrı ve kolaylıkla ayırt edilebilecek biçimde düzenlenmelidir. Ancak ayrılmış reklam ve tele-alışveriş spotları istisna olarak kalacaktır. Ayrıca, reklam ve tele-alışverişte bilinçaltı teknikler kullanılamaz ve yanıltıcı reklam ve tele-alışveriş yasaktır.

Genel olarak reklam ve tele-alışveriş spotları programlar arasına yerleştirilmelidir. Programlar arasına yerleştirilen reklam ve tele-alışveriş spotları arasında da en az 20 dakika süre bulunmalıdır. Spor karşılaşmaları gibi birbirinden bağımsız bölümlerden oluşan ya da benzer yapıda aralar içeren programlarda reklam ve tele-alışveriş spotları sadece devre ya da bölüm aralarına yerleştirilebilir. Hiçbir dinî tören yayınına reklam ve tele-alışveriş alınamaz. 30 dakikadan kısa süreli haber bültenleri ve programları, belgeseller, çocuk programları ve dinî programlarda reklam ve tele-alışveriş yayınlanamaz. Bunların dışında kalan programlar (sinema filmleri, televizyon filmleri) süreye bağlı olarak reklam ve tele-alışveriş ile kesilebilir. Genel olarak süresi 45 dakikadan daha uzun olan programlar için bir kez, 90 dakikadan daha uzun olan programlar için iki kez, 110 dakikadan daha uzun programlar üç kez reklam ve tele-alışveriş yayınına izin verilmektedir.

Direktif'in 12. maddesi televizyon reklamları ve tele-alışverişte ayrımcılık ile ilgili hükümleri içermektedir. Buna göre, televizyon reklamları ve tele-alışveriş; ırk, cinsiyet veya milliyet konularında ayrımcılık yapamaz, dinî veya politik inançlara saldırıda bulunamaz.

13. ve 14. maddelere göre, tütün ve sadece reçete ile satılan ilaçların reklamı yasaktır. 15.

madde ile düzenlenen alkollü içeceklerin reklamı ise belirli şartlara bağlanmıştır. Özet olarak, alkollü içecekler ile ilgili reklam ve tele-alışveriş özellikle çocuklara yönelik olamaz. Alkol tüketiminin fiziksel performansı artırdığı, sosyal ve seksüel başarıya katkısı bulunduğu imajı yaratılamaz. Alkolün terapi özelliği bulunduğu veya cesaret verici, yatıştırıcı ya da kişisel çatışmaları çözme aracı olduğu iddia edilemez.

Direktif'in 16. maddesi çocukların korunmasına yönelik hükümleri içermektedir. Buna göre, televizyon reklamları ve tele-alışveriş çocukların ahlaki ve fiziksel gelişimine zarar verecek şekilde yapılamaz. Bu nedenle reklamlar; çocukların deneyimsizliği veya saflığını kullanarak bir ürün veya hizmeti satın almalarını doğrudan teşvik edemez, çocukların ebeveynlerine, öğretmenlerine veya diğer kişilere duyduğu özel güveni kötüye kullanamaz. Ayrıca reklamlar, belirli bir sebebi olmadan çocukları tehlikeli durumlarda gösteremez.

Televizyon kuruluşları için reklamlar dışında önemli bir gelir kaynağı olan sponsorluk Direktif'in 17. maddesinde düzenlenmektedir. Özet olarak, sponsorluğu yapılan programın içeriği ve zaman çizelgesi hiçbir koşulda programın yayıncısının sorumluluğunu ve editoryal bağımsızlığını etkileyecek şekilde sponsor tarafından değiştirilemez ve programın başında ve/veya sonunda sponsorun adı ve/veya logosu açık bir şekilde tanımlanmalıdır. Sponsorluğu yapılan programlar, sponsor kuruluşun ürünlerinin veya hizmetlerinin satın alınmasını ya da kiralanmasını teşvik edemez. Haber ve güncel haber programlarına sponsor alınması yasaktır. Tütün ve tütün mamullerini üreten ya da satan kuruluşlar sponsor olamaz. Tıbbî ürünlerin imalatı ve satışını yapan kuruluşların sponsorluğu ise sadece şirket adı ve görüntüleri ile sınırlandırılmış, reçeteli ilaç ve tedavilerin sponsorluğu yasaklanmıştır.

Tele-alışveriş, Direktif'in tanımlar bölümü olan birinci bölümüne 1997 yılında yapılan revizyonla eklenmiş, günlük bir saatlik tele-alışveriş yayını sınırlaması da yürürlükten kaldırılmıştır. Direktif'in 18 ve 18a maddelerinde düzenlenen tele-alışveriş hemen hemen televizyon reklamlığı ile aynı kurallara tabidir. Ancak, sadece tele-alışveriş yayını yapan televizyon kanalları

için birçok hüküm getirilmiştir. Genel yayın yapan televizyon kanallarında ise, tele-alışveriş için ekranda açılmış olan pencerenin süresi en az 15 dakika olarak belirlenmiş ve diğer programlardan açıkça ayırt edilebilir olma şartı konulmuştur. Ayrıca, bir günde yayınlanabilecek tele-alışveriş pencerelerinin toplam sayısı en fazla 8, süresi ise en fazla 3 saat olarak belirlenmiştir.

Sınıraşırı Televizyon Direktifi, 1997 yılında yapılan değişiklikle öngörülen takvime göre 2001 yılı Haziran ayından bu yana revizyona tabi tutulmaktadır. Bu süreçte Komisyon, 23 Mayıs 2003 tarihinde Direktifin gözden geçirilmesiyle ilgili olarak bir çalışma programının hazırlanmasına karar vermiştir. En son piyasa ve teknoloji koşullarına göre Direktif’in düzeltilmesi amacıyla ihtiyaçların tespiti için kamuya açık bir tartışma forumu yaratılmıştır. Söz konusu kamu değerlendirmesinin sonuçları 15 Aralık 2003 tarihinde yayınlanan Avrupa Görsel-İşitsel Düzenleyici Politikasının Geleceği başlıklı bildirmede yayınlanmıştır.

İki aşamalı bir yaklaşım öneren söz konusu Bildirge’ye (4) göre, mevzuatı yeniden düzenlemek yerine kısa dönemde uygulamada yaşanan sorunları çözmek amacıyla televizyon reklamcılığını yorumlayan bir bildirge yayınlanması öngörülmektedir. 23 Nisan 2004 tarihinde yayınlanan Sınıraşırı Televizyon Direktifi’nin Bazı Hükümlerini Yorumlayan Bildirge (5), Sınıraşırı Televizyon Direktifi ile düzenlenen reklamlar, sponsorluk ve tele-alışverişe ek olarak Direktif’in etkileşimli reklam, sanal reklam ve bölünmüş ekran gibi yeni reklam tekniklerine uygulanma yollarını açıklamaktadır. Bildirge’ye göre söz konusu yeni reklam teknikleri Direktif’te belirtilen geleneksel reklamcılık kuralları ile çelişmemelidir.

Dolayısıyla etkileşimli reklam, sanal reklam ve bölünmüş ekran gibi yeni reklam teknikleri;

- Yasa dışı olmamalı ve bilinçaltı ile algılanan mesajlar içermemeli,
- İlan ve reklam niteliğindeki yayınlar (uygun görsel semboller ve/veya işitsel uyarıların kullanımı suretiyle) bu niteliklerini şüpheye yer bırakmayacak şekilde açıklamalı,

- Süreleri 45 dakikadan fazla olan programların arasına 20 dakikalık aralıklarla yerleştirilmeli,

- Dinî amaca yönelik yayınlar ve süresi 30 dakikadan az olan haber programları, güncel programlar ve belgeseller arasına yerleştirilmemeli,

- Günlük ve saatlik yayın sürelerine ilişkin sınırlamaların aşılmasına yol açmamalı,

- Küçüklerin, insan onurunun ve tüketici haklarının korunmasına ilişkin esaslara saygılı olmaları gerekmektedir.

2003 yılında ortaya konan AB düzenleyici çerçeve politikasının geleceğine ilişkin yaklaşımın orta dönem hedeflerine göre ise, Direktif’in gelişen teknoloji ve piyasa koşullarına mutlak uyarlanması öngörülmektedir. Bunun için Komisyon’un uzmanlardan oluşan odak gruplarının görüşlerini alması ve bağımsız kuruluşlara diğer konuların yanı sıra, televizyon reklamlarının düzenlenmesi ve yeni reklam tekniklerinin gelişiminin etkilerine yönelik araştırmalar yaptırması öngörülmüştür. Uzmanlardan oluşan odak grupları 2004 Eylül ile 2005 Şubat arasında çalışmalarını tamamlamışlar ve bu çalışmaların sonuçları da 30-31 Mayıs 2005 tarihlerinde Luxembourg’da üye ülkelerin katıldığı bir seminerde tartışılmıştır. Komisyon, 11 Temmuz 2005’te konuyla ilgili belgeleri yayınlamaya, tüm ilgili tarafları 5 Eylül 2005 tarihine kadar yazılı görüşlerini göndermek suretiyle Liverpool Görsel-İşitsel Konferansı’na davet etmiştir.

20-22 Eylül 2005’te Liverpool’da düzenlenen ve tüm ilgili tarafların katıldığı Konferans’ta görsel-işitsel hizmetlerin gelecekteki yasama çerçevesi ile ilgili çeşitli veriler özetlenerek tartışılmıştır. 13 Aralık 2005 tarihinde de Sınıraşırı Televizyon Direktifi’nin değiştirilmesine yönelik yasama önerisi kabul edilmiştir (6). Öneride, doğrusal ve doğrusal olmayan tüm görsel-işitsel hizmetlere uygulanabilecek temel kurallar koymanın yanı sıra, Direktif’te yer alan mevcut kuralların modernize edilmesi öngörülmektedir. Söz konusu yasama sürecinde Komisyon, Görsel-işitsel Medya Hizmetleri Direktifi (7) adıyla yeni bir direktifin gayri resmî metnini yayınlamıştır. Sınıraşırı Televizyon Direktifi’nin metni üzerine inşa edilen

yeni Direktif, AB Konseyi ve Parlamento-su'nda kodifikasyon sürecindedir.

Yeni direktif ile öngörülen modern reklamcılık düzenlemeleri (8) ile Sınraşırı Televizyon Direktifi'nde yer alan reklamlarda bilinçaltı tekniklerin kullanılması ve gizli reklam ile ilgili yasaklar kaldırılmaktadır. Benzer şekilde reklamlara yönelik niceliksel sınırlamalar da kaldırılmakta ve program aralarına reklamların girmesi ile ilgili kurallar daha basit ve daha esnek bir hale getirilmektedir. Buna göre, reklamların ve tele-alışveriş spotlarının günlük yayın süresinin yüzde 20'sini aşamayacağına ve her halükarda münhasıran reklam kuşaklarının günlük yayın süresinin yüzde 15'ini aşamayacağına dair kısıtlama yürürlükten kaldırılmaktadır. Bir saatlik yayın süresinde tüm reklamlar için öngörülen oranın yüzde 20'yi (12 dakika) geçmeyeceği ilkesi korunmuştur. Uygulamada iki reklam spotu arasında en az 20 dakika süre bulunması zorunluluğu vardır. Yapılan güncelleştirmeye göre, reklamların program arasına girmesi için en uygun sürenin seçilmesine düzenleme yapanlar değil, yayıncılar karar verecektir. Diğer yandan yeni direktif; sinema filmlerinin, çocuk programlarının, güncel programların ve haber bültenlerinin her 30 dakikada bir kereden daha fazla reklamla kesilmemesi konusunda kesin hükümler içermektedir. Ayrıca tüm görsel-işitsel reklamlar niteliksel olarak, reklam verenin kimliğinin bilinmesi, küçüklere yönelik reklamlardaki sınırlılıklar, alkol reklamlarına yönelik sınırlılıklar gibi bazı temel gereksinimleri karşılamak zorundadır. Bu kurallar, gelecekte de dağıtım teknolojilerine bakılmaksızın tüm görsel-işitsel içeriklere uygulanacaktır.

Yeni direktif; bölünmüş ekran, sanal reklam, mini-spot ve etkileşimli reklam gibi yeni reklam biçimlerinin kullanımını desteklemektedir. Tüm bunlara ek olarak, Sınraşırı Televizyon Direktifi'nde yer almayan ancak bağımsız yapımlar olarak üretilen eserlerde ve sinema filmlerinde yaygın bir uygulama olarak görülen program içerisine ürün yerleştirmeye belirli kurallar çerçevesinde izin vermektedir. Görsel işitsel medya hizmetlerine ürün yerleştirilmesi şartları yeni direktifte şu şekilde öngörülmektedir:

- İzleyiciler ürün yerleştirmenin varlığından açıkça bilgi sahibi olabilmelidir,

- Ürün yerleştirme içeren programlar program başlangıcında izleyicilerde herhangi bir karışıklık yaratmayacak şekilde algılanmalıdır,

- Görsel-işitsel medya hizmetlerine sigara veya tütün ürünlerinin yerleştirilmesi ya da ana faaliyet alanları sigara veya diğer tütün ürünleri üretimi veya satışı olan firmalardan ürün yerleştirmesi yapılamaz,

- Haberler ve güncel olaylar yayınlarına ürün yerleştirmesi yapılamaz.

- Çocuklar ve belgesellere yönelik görsel-işitsel hizmetlerde ürün yerleştirmesi kullanılamaz.

ÜYE ÜLKELERDEKİ UYGULAMALAR

Birliğe üye ülkelerin reklam politikaları genel olarak Sınraşırı Televizyon Direktifi'nde belirlenen ilkelere uymak şeklinde olsa da, bazı ülkeler özellikle süre konusunda sınırları daha da daraltmıştır. Örneğin, Fransa'da ticari kanallar için bir saatlik yayın süresi içerisinde en fazla 12 dakika reklam yayınına izin verilirken kamu televizyonlarında bu süre en fazla 8 dakika ile sınırlandırılmıştır. Direktife göre, süresi 45 dakikadan daha uzun olan sinema ve televizyon filmleri için bir kez, 90 dakikadan daha uzun olanlar için iki kez, 110 dakikadan daha uzun olanlar için de üç kez reklam ve tele-alışveriş yayını yapılabilir. Fransa'da ise süresi 150 dakikadan daha az olan tüm görsel-işitsel yapımlar sadece bir reklam arası ile kesilebilmektedir. Ayrıca reklam arası için program müellifinin onayı gerekmektedir. Kamu televizyonlarında ise programların reklam arası ile kesilmesine hiçbir şekilde izin verilmemektedir. Reklamı yasaklanan tütün ürünleri ve reçete ile satılan ilaçlar dışında Fransa, Direktif'in çizdiği çerçeveyi daha da daraltarak her türlü alkollü içki reklamının yanı sıra siyasi reklamları da yasaklamıştır (Letailleur 2005: 39-40).

İngilizlerin günlük ortalama televizyon izleme süresi 225 dakikadır ve karasal televizyon izleyicilerinin yüzde 41'i, uydu televizyon izleyicilerinin de yüzde 28'i BBC'yi izlemektedir. Kamu televizyonu olan BBC'de reklam yayınına izin verilmezken; ticari televizyon kanalları AB düzenlemelerine uygun olarak, bir saatlik yayın süresinde ortalama 9 dakika, en fazla 12 dakika reklam yayını yapabilmektedir. Ancak, prime-time yayın diliminde söz konusu

süre 7,5 dakika ile sınırlandırılmıştır. Reklam program aralarında ya da reklam için belirlenen aralarda yayınlanabilir ve iki reklam kuşağı arasında en az 20 dakika süre bulunmalıdır. Kablolü televizyon yayınları ise AB standartlarına uygun olarak düzenlenmiştir. Dinî törenler, kraliyet törenleri ya da kraliyet ailesinin üyeleri ile ilgili programların, parlamento yayınlarının, çocuk programlarının ve eğitim ve öğretim ile ilgili yayınların reklam ile kesilmesine izin verilmemektedir. Ayrıca politik reklamlar, sigara reklamları, bahis oyunları reklamları, özel dedektif ajanslarının reklamları, silah reklamları ve reçeteli ilaçların reklamları yasaktır. Alkol reklamları, evlilik ajanslarının reklamları, bağış içerikli dinî mesajlar ve yiyecek reklamlarında ise bazı sınırlılıklar getirilmiştir. Örneğin alkol reklamları ilgili olarak alkol derecesi yüksek olan içkilerin reklamı yasaktır. Bilinçaltı reklamlara ve karşılaştırmalı reklamlara ise bazı özel durumlarda izin verilmektedir. Tüm bunlara ek olarak reklam yayınlarındaki ses seviyesinin programların ses seviyesinden daha fazla olmaması şartı koşulmaktadır (Anderson 2005: 7-8).

Hollanda’da reklamlarla ilgili yasal düzenlemeler, Sınırsız Televizyon Direktifi’nde belirtilen bir saatlik yayın süresinde en fazla yüzde 20 reklam yayını oranına uymak şeklindedir. Ancak kamu televizyonu için bu süre bir günlük yayın süresinin yüzde 6,5’i şeklinde çok daha daraltılmıştır. Tütün ve reçeteli ilaçların reklamı yasaklanmıştır. Alkol reklamlarına ise 3 saniyeyi aşmama ve “iç ama ölçülü iç”, “sosyal ol ölçülü iç” gibi mantıklı mesajlar içermesi şartı konulmuştur. Hollanda çocukların korunması ile ilgili olarak da 12 yaşın altındaki çocukları hedef alan reklamları yasaklamıştır (Anderson 2005: 8).

İsveç hane başına düşen televizyon sayısı açısından yüzde 97 ile en yüksek orana sahiptir ve günlük ortalama televizyon izleme süresi 140 dakikadır. Televizyon izleyicilerinin yarısı iki kamu kanalı (SVT 1 ve SVT 2) arasında eşit olarak bölünmüştür. Bu kanallarda da reklam yayınına izin verilmemektedir. Ticari kanallarda bir saatlik yayın süresinde en fazla 8 dakika reklam yayınına izin verilmektedir. Bu oran 19.00 ile 24.00 saatleri arasında 10 dakikaya çıkabilmektedir. Bunlara ek olarak, reklam spotlarının başlangıcının ve sonunun açık bir

şekilde belirtilmesi zorunluluğu vardır. Alkol, tütün, reçeteli ilaç reklamları ve 12 yaşın altındaki çocukları hedef alan reklamlar yasaklanmıştır. Çocuk programlarının öncesinde ve sonrasında reklam yayını yapılamaz ve çocuk programlarının sunucuları herhangi bir ürünün reklamında rol alamaz (Anderson 2005: 8).

TÜRKİYE’DE REKLAMLARA YÖNELİK DÜZENLEMELER

Türkiye’de reklamcılık ile ilgili düzenlemeler 1980’li yıllara kadar oldukça gevşek tutulmuş ve bir yasaya bağlı olmaksızın TRT kurumunun iradesine bırakılmıştır. 1983 yılında kabul edilen 2954 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon Kanunu ile reklamlar için ilk kez yasa düzeyinde bir düzenleme getirilmiştir. TRT, Kanun’a bağlı olarak bir reklam yönetmeliği hazırlamış ve özel yayın kuruluşlarının yayıncılık hayatına dâhil olduğu 1990’lı yıllara kadar reklamlar bu yönetmeliğe göre denetlenmiştir. Yönetmelik uyarınca, yayınlanmadan önce reklamları öndenetime tabi tutan TRT, kamu yayıncılığı ilkelerine sıkı sıkıya bağlı kalarak pek çok reklamın yayınına izin vermediği için sektör ile sorun yaşamıştır.

1991 yılında özel radyo ve televizyonların yayına başlayıp, devlet tekelinin fiilen sona ermesi sonucu bu alanda yasal bir düzenleme zorunlu hale gelmiştir. Bu sebeple, 8 Ağustos 1993 tarihinde Anayasa’nın 133. maddesinde yapılan değişiklikle yayıncılık alanına girişi engelleyen düzenlemelerin kaldırılması yatırımcıların bu alana yönelmesine neden olmuş ve ticari televizyon kanalları hızla çoğalmıştır. Özel radyo ve televizyon kuruluşlarının herhangi bir yasal düzenleme olmaksızın reklam tarifelerini diledikleri gibi uyguladıkları, reklam yayın süreleri ve reklam içeriklerine ilişkin herhangi bir kısıtlama getirmedikleri bu ortam, reklamların TRT’den özel mecraya doğru kaymasına neden olmuştur.

Günümüzde Türkiye’de televizyon reklam sektörünün düzenlenmesi ve denetimi kurumsal açıdan üç ayaklı bir yapıdan oluşmaktadır. Hukuki yapı ise hem ilgili kurumların mevzuatı hem de dolaylı ya da doğrudan reklam sektörünü etkileyen kurallar içeren yasa, yönetmelik ve benzeri hukuki enstrümanlardan oluşmaktadır (9). Üç ayaklı yapının ilk ayağını 3984

sayılı Kanun ile kurulan RTÜK, ikinci ayağını da 4077 sayılı Kanun ile kurulan Reklam Kurulu oluşturmaktadır. Bu iki kurum, idari denetim organı olarak reklamlarda uyulması gereken ilkeleri belirlemekle ve reklamların belirlenen ilkelere uygunluğunu sağlamakla yükümlüdürler.

Kurumsal yapının üçüncü ayağı ise 1994 yılında kurulan Reklam Özdenetim Kurulu'dur. Avrupa'daki örnekleri ile hemen hemen aynı yapıya sahip olan Kurul, reklamverenler, ajanslar, basın ve televizyon yayıncıları temsilcilerinden de içinde bulunduğu 16 üyeden oluşmaktadır. Uluslararası Ticaret Odası (ICC) reklam kuralları ve ilgili AB mevzuatında yer alan esaslardan yararlanarak oluşturduğu kurallar çerçevesinde faaliyetlerini sürdüren Kurul'un başlıca faaliyetleri reklamlar ile ilgili kuralların belirlenmesi, bu kuralların uygulanması, basımından ya da yayınından önce reklamların kurallara uygunluğu konusunda görüş verilmesi ve reklamlar ile ilgili şikayetlerin değerlendirilmesidir. Ancak Kurul'un yasal herhangi bir yaptırım gücü yoktur.

AB mevzuatına uyum sürecinde Türkiye, Avrupa Sınırötesi Televizyon Sözleşmesi'ni 7 Eylül 1992 tarihinde imzalamış, 4 Kasım 1993 tarihinde de 3915 sayılı Kanun ile onaylayarak ulusal bir yasa haline getirmiştir. Sözleşme aynı zamanda 13 Nisan 1994 tarihinde kabul edilen ve Türkiye'de yayıncılık alanını düzenleyen 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun'a da bir temel oluşturmuş, Sözleşme'nin reklamları düzenleyen hükümleri olduğu gibi Kanun'a aktarılmıştır. Reklam mevzuatımıza doğrudan kaynaklık eden Kanun'la birlikte ticari radyo ve televizyon yayınlarını düzenleyici kurum olarak RTÜK kurulmuştur. Özerk ve tarafsız bir kamu tüzelkişiliği niteliğindeki RTÜK, frekans tahsisi yapmak, yayıncılık lisanslarını vermek ve yayınların Kanun'da belirlenen ilkelere uygunluğunu sağlamakla yükümlüdür. Ayrıca, yayıncıları uyardıktan lisans iptaline varan geniş bir yaptırım gücüne de sahiptir. Ne var ki RTÜK, bu geniş yaptırım gücüne rağmen Kanun'la kendisine verilen görevlerin esasını teşkil eden frekans paylaşımı ve yayın lisansı verilmesi konusunda olduğu gibi, reklamlar konusunda da üzerine düşeni yap(a)mamıştır (Atabek 1999).

Reklam mevzuatımıza doğrudan kaynaklık eden diğer bir yasa da 23 Şubat 1995 tarihinde kabul edilen 4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun'dur. Türkiye'nin AB ile Gümrük Birliği'ne girişinden hemen önce çıkarılan uyum yasası niteliğindeki Kanun'un 17. maddesi ile Reklam Kurulu kurulmuştur. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'na bağlı olarak görev yapan Reklam Kurulu, tüketicilerden ve rakip firmalardan gelen şikayetler veya kendi belirlemeleri doğrultusunda reklamları denetlemekte, Kanun'un ya da belirlemiş olduğu ilkelerin ihlâli durumunda bağlı bulunduğu bakanlığa düzeltme, durdurma, para cezası gibi tedbirlerin alınması için teklif sunabilmektedir. RTÜK sadece radyo ve televizyon yayıncılarına yönelik denetim ve yaptırım uygulayabilirken; Reklam Kurulu görsel-işitsel ve yazılı medyada reklamverenlere ve reklam ajanslarına da yaptırım uygulayabilmektedir. Bu denetimin ayrıntıları Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından 14 Haziran 2003 tarihinde yayınlanan Reklam ve İlanlara İlişkin İlkeler ve Uygulama Esaslarına Dair Yönetmelik ile belirlenmiştir.

Yönetmeliğin 5. maddesinden itibaren ticari reklam ve ilanlarda uyulması gereken temel ilkeler belirtilmektedir. Özet olarak; reklamların yasalara, genel ahlâka uygun doğru ve dürüst olması gerekmektedir. Bunun dışında satış özendirici reklamlar, doğrudan satış reklamları, karşılaştırmalı reklamlar ve tanıklı reklamlarda uyulması gereken ilkeler belirtilmekte, iddiaya dayalı ya da örnekli anlatımlarla gerçekleştirilen reklamlara ispat külfeti getirilmektedir. Yönetmeliğin 18. maddesinde küçüklerle yönelik reklamlarda uyulması gereken şartlara yer verilirken, 20. maddede reklamı yapılamayacak mal ve hizmetlerle ilgili olarak ilgili mevzuata atıf yapılmaktadır. Yönetmeliğin "yükümlülükler" başlıklı 21. maddesi, reklamverenleri, reklamcıları, mecra kuruluşları ve aracıları, Kanun ve Yönetmelikte belirlenen ilkelere uyma bağlamında müteselsilen sorumlu kılmaktadır.

3984 sayılı Kanun'un 8. maddesinin p bendinde "Bu Kanun ve Avrupa Sınırötesi Televizyon Sözleşmesi ilkelerine uygun biçimde çalışma ve faaliyetleri ile ilgili yönetmelik ve diğer düzenlemeleri hazırlama" görevi verilen RTÜK, ilk yönetmeliğini Radyo ve Televizyon Kuruluşları Reklam Yayın İlkeleri ve Usulleri

ile Reklam Gelirleri Üst Kurul Paylarının Ödenmesi Hakkında Yönetmelik adıyla 1994 yılında çıkarmıştır. RTÜK’ün önemli gelir kalemlerinden birini oluşturan Yönetmelik, aynı zamanda reklam yayınlarında uyulması gereken ilkeler, reklamların içerikleri, biçimi ve sunuluşu, çocuklara yönelik reklamlar, karşılaştırmalı reklamlar ve doğrudan satış reklamlarıyla ilgili özel hükümler, gizli reklam, haksız ve aldatıcı reklamlar, reklamı yasak olan ürünler ve sponsorluk konularında da düzenlemeler içermektedir. Ancak Yönetmelikte yer alan RTÜK’ün payı dışındaki düzenlemeler hiçbir zaman uygulamaya geçirilememiştir. Pekman (2001: 236), Kanun ve Yönetmeliğe rağmen RTÜK’ün reklam yayınlarına yeterince müdahil olmamasını reklamlardan yüzde 5 oranında gelir elde etmesiyle ilişkilendirmektedir. Kaldı ki Yönetmelikte yer alan düzenlemelerin Sınırlaması Televizyon Sözleşmesi ile uyumu da ayrı bir sorun oluşturmaktadır. Pekman (2001: 232-233), Yönetmeliği tam bir “facia” olarak değerlendirmekte ve “Yönetmelik ile reklamlar konusunda televizyon kanallarının yarattığı fiili durum meşrulaştırılmış ve kaba tabiriyle minareye kılıf geçirilmiştir” yorumunu yapmaktadır.

Yayıncılık alanında yaşanan sorunların çözümü için 17 Nisan 2003 tarihinde yürürlüğe giren Radyo ve Televizyon Yayınlarının Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik ile reklamcılık ile ilgili düzenlemeler de yenilenerek AB mevzuatı ile uyumlu hale getirilmiştir. Yönetmeliğin üçüncü bölümü reklam ve tele-alışveriş yayın ilke ve esaslarını düzenlemektedir. Yönetmelik Nisan 2003’te yürürlüğe girmesine rağmen, program içinde ve arasında yayınlanan reklam kuşaklarını sınırlamaya yönelik düzenlemeler ancak Eylül 2004’te yürürlüğe konulabilmiştir. 2004’teki uygulama sonrasında da reklamverenler tarafında talep artarak devam etmesine rağmen uygun reklam süresi azalmıştır. Bunun sonucunda da televizyon kanalları kaybettikleri zamanı ve gelirlerini telâfi etmek için, program sponsorlukları, jeneriklere reklam alınması, reklam kuşağı öncesine ve sonrasına “Bu Bir Reklamdır” veya “Tanıtıcı Reklam” alınması gibi yeni yöntemleri yoğun bir şekilde kullanmaya başlamışlardır. Sektör temsilcileri RTÜK ile yaptıkları görüşmelerde Yönetmelikte belirtilen süre sınırlamalarının program içerisinde azami 8 dakika, program arasında da azami 10

dakika olarak uygulanmasını talep etmişlerdir. Tüm bu gelişmeler üzerine RTÜK, yönetmeliğin reklam ve tele-alışveriş kuşaklarının yerleştirilmesini düzenleyen maddelerini değiştirmiştir. 15 Şubat 2005 tarihinde yürürlüğe giren Radyo ve Televizyon Yayınlarının Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik söz konusu değişiklikleri düzenlemektedir.

Yeni düzenlemede özel tanıtıcı-spot reklam, “bir ürün, hizmet veya kuruluşun tanıtıldığı söz, görüntü ve müzik içeren tek bir reklam” olarak tanımlanırken, eski yönetmelikte yer alan “iki bağımsız program arasında yayınlanan” ibaresi kaldırılmıştır. Eski düzenlemede özel tanıtıcı-spot reklamlar, 5 dakikayı geçmemek üzere ancak bağımsız iki program arasında yayınlanabilirken; yapılan değişiklikle, reklam kuşaklarından bağımsız olarak 90 saniyeyi aşmamak koşuluyla program içerisinde de yayınlanmasına izin verilmektedir. Yönetmeliğin 13. maddesinde televizyonlarda reklam ve tele alışveriş kuşaklarının yayın oranı ile radyolarda reklam kuşaklarının yayın oranı bir saatlik yayın içerisinde yüzde 20 (12 dakika) olarak belirtilmektedir. Bu oran dahilinde olmak üzere program arasına konulan reklam kuşakları 8 dakikayı geçemez. Eski düzenlemede en fazla 5 dakika olarak belirlenen program içerisine konulan reklam kuşaklarının süresi yeni düzenlemede 6 dakika olarak değiştirilmiştir. Program içerisine yerleştirilen reklam ve tele-alışveriş kuşakları arasında en az 20 dakika süre bulunmalıdır. Program aralarına yerleştirilen reklam ve tele-alışveriş kuşakları arasında en az 20 dakika süre bulunması zorunluluğu yeni düzenlemede yürürlükten kaldırılmıştır.

Program tanıtımlarının (fragman) yayınına yönelik yapılan değişikliğe göre, önceden sadece birbirinden bağımsız iki program arasında yayınlanmasına izin verilen program tanıtımlarının program bütünlüğü ve içeriğini zedelemeyecek şekilde program içinde de yayınına izin verilmektedir. Ancak programların program tanıtımları, reklam ve tele-alışveriş kuşakları ile özel tanıtıcı-spot reklamlarla kesilmesi halinde her kesinti arasında en az 20 dakika süre bulunmalıdır. Program tanıtımları program içindeki tek bir kesintide sadece bir tane olmak üzere yayınlanabilir.

Yönetmeliğin 20. maddesinde düzenlenen program desteklenmesine (sponsorluk) ilişkin düzenlemelerde yapılan değişiklikle de programların başında veya sonunda verilen sponsor reklamları 5 saniyeden 10 saniyeye çıkarılmıştır. Yeni düzenlemeye göre, yayın kuruluşları, program, konulu film veya diziler için gerçek veya tüzel kişilerden tamamen ya da kısmen mali destek alabilirler. Yayınlanan herhangi bir programa tamamen veya kısmen mali destek sağlandığı takdirde, destek verenlerin kimliği programın başında ve/veya sonunda görsel ve/veya işitsel unsurlarla, televizyonda yazıyla, radyoda ise sözle toplam en fazla 10 saniye, reklam kuşakları ile program tanıtımı kesintilerinin sonunda ise toplam en fazla 5 saniye süre ile belirtilebilir. Ancak, desteklenen programların tanıtımlarında destekleyen gerçek ve tüzel kişilere atıfta bulunulamaz ve destekleyen firma ismi program adının bir parçası olarak kullanılamaz.

2005 yılındaki söz konusu düzenlemeler reklam ve tele-alışverişi kuşaklarının yerleştirilmesi üzerinde yoğunlaşırken; yönetmeliğin reklamları düzenleyen diğer hükümlerinde herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Yönetmelik mevcut şekliyle bazı farklılıklar dışında Sınırışı Televizyon Direktifi ile benzer hükümler taşımaktadır. Söz konusu farklılıkları şöyle sıralayabiliriz;

Yönetmelik, televizyonlarda reklam ve tele-alışverişi kuşaklarının yayın oranı ile radyolarda reklam kuşaklarının yayın oranının bir saatlik yayın içerisinde yüzde 20'yi aşamayacağı, bu oran dâhilinde olmak üzere program arasına konulan reklam kuşaklarının süresinin 8 dakikayı, program içine konulan reklam kuşaklarının süresinin 6 dakikayı aşamayacağını hüküm altına almaktadır. Oysa Sınırışı Televizyon Direktifi'nde program arasına ve program içerisine yerleştirilen reklamların süreleri ile ilgili bir sınırlama bulunmamaktadır.

Direktif'te konulu film ve televizyon filmi gibi programların reklamla kesilmesi konusunda süresi 45 dakikadan daha uzun programlar için bir kez, 90 dakikadan daha uzun programlar için iki kez, sonraki zamanda 20 dakikalık aralarla reklam ve tele-alışveriş yayınına izin verilmektedir. Yönetmelikte ise, söz konusu programların sürelerinin 45 dakikadan fazla

olması halinde, ilk 45 dakikalık süre sonunda bir kez, sonraki zamanda 20 dakikalık aralıklarla reklam yayınına izin verilmektedir. Dolayısıyla Direktif'e göre 90 dakikalık bir film en fazla iki kez reklamla kesilebilirken, yönetmeliğe göre üç kez kesilebilmektedir.

Yönetmelik ile AB mevzuatı arasındaki farklılıklara bir diğer örnek de reklamı yasaklanan ürün ve hizmetlerle ilgilidir. Direktif'in 15. maddesinde alkollü içeceklerin reklamına belirli kurallar dâhilinde izin verilirken; yönetmeliğin 21. maddesinde her türlü alkollü içkinin reklamı yasaklanmıştır.

Yeni reklam teknikleri konusunda Sınırışı Televizyon Direktifi'nde herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Daha önce de belirtildiği gibi, yeni reklam tekniklerinin kullanımı AB Komisyonu'nun 2004 yılında yayınlamış olduğu Sınırışı Televizyon Direktifi'nin Bazı Hükümlerini Yorumlayan Bildirge'de açıklanmaktadır. Bu çerçevede yönetmeliğin 16. maddesinde sanal reklamlar düzenlenmiş, yayıncı kuruluşlara yayının başında ve/veya sonunda yazılı/sözlü olarak televizyon izleyicisini, sanal reklam kullanıldığı hususunda açıkça uyarma şartı getirilmiştir. Diğer yandan yönetmelik bölünmüş ekran reklamları ile ilgili dar bir tanımlamaya yer verirken; etkileşimli reklamlar konusunda herhangi bir hüküm içermemektedir.

Özet olarak Türkiye mevzuatı, program aralarında ya da program içerisine yerleştirilecek reklamlar konusunda AB mevzuatına göre genelde daha detaylı ve daha kısıtlayıcı bir yapı içermekle birlikte, genel olarak Sınırışı Televizyon Direktifi ile uyumludur. Kaldı ki, Direktif'in 3. maddesi temel kurallar esas olmak üzere, üye ülkelerin eşgüdümlü alanlar için belirlenen ortak kurallara nazaran daha sıkı düzenlemeler belirlemelerine olanak da tanımaktadır. Uyum konusunda Avrupa Konseyi tarafından 8 Kasım 2006'da yayınlanan 2006 Yılı İlerleme Raporu'nda konuyla ilgili olarak, "Türkiye'nin AB'nin görsel-işitsel müktesebatıyla uyum düzeyi reklamcılık ve küçüklerin korunmasına ilişkin bazı hükümlerle sınırlı kalmıştır" denilmekte sorun teşkil eden diğer konulara dikkat çekilmektedir. Ancak, alanı düzenleyen kuralların varlığı ve bu kuralların AB normlarına uygunluğu yapılan yayınların

da uygun olduğu anlamını taşımamaktadır. Çünkü RTÜK’ün 2005 yılında yaptığı değişiklikle reklam sürelerini bir dakika uzatması süre ihlallerinin önüne geçememiştir. Bu dönemde reklamlarla ilgili RTÜK’e gelen izleyici şikayetlerinin önemli bir kısmı süre ihlalleri ile ilgilidir.

Reklam sürelerinin ihlali konusunda ciddi bir yaptırım uygulamayan RTÜK, sektör temsilcilerinin reklam sürelerinin artırılmasına yönelik talepleri doğrultusunda 2006 yılı Ağustos ayında program arası ve içerisinde yayınlanabilecek azami reklam sürelerini tekrar değiştirmiştir. Yapılan düzenleme sonrasında program içerisinde yayınlanabilecek azami reklam süresi 7 dakika, program aralarında yayınlanabilecek azami reklam süresi de 9 dakika olarak belirlenmiştir. Ağustos ayındaki uygulama sonrası reklam sürelerinin ihlali konusunda önceki döneme kıyasla ciddi bir azalma olmasına karşın, özellikle prime-time yayın kuşağında süre ihlallerinin devam ettiği görülmüştür. Sektör temsilcileri yönetmeliğin uygulamaya girdiği 2004 yılından bu yana Yönetmelikle belirlenen reklam sürelerinin yetersizliğinden şikayet etmekte ve söz konusu sürelerin 8 ve 10 dakika olarak değiştirilmesi yönündeki taleplerini farklı platformlarda dile getirmektedirler. RTÜK, söz konusu talepler ve Sınırışı Televizyon Direktifi’nin modernizasyonu sürecinde reklamcılığın niceliksel kurallarının esnetilmesi tasarısı doğrultusunda 2007 yılı Mart ayında reklam sürelerini tekrar değiştirmiştir. Yeni düzenlemede program içerisinde yayınlanabilecek azami reklam süresi 8 dakika, program aralarında yayınlanabilecek azami reklam süresi de 10 dakika olarak belirlenmiştir.

Yayın kuruluşları açısından süre dışında uygulamada sorun oluşturan diğer bir konu da program içerisinde yayınlanan iki reklam kuşağı arasında en az 20 dakika süre bulunması zorunluluğudur. Sektör temsilcileri söz konusu sürenin 15 dakika olarak belirlenmesini talep etmekle birlikte, kanalların genel olarak 20 dakikalık süre uygulamasına riayet etikleri gözlenmektedir. Ancak kanalların özellikle reyting oranı yüksek yerli dizilerde bir fazla reklam kuşağı elde etmek adına hileli uygulamaları izleyicinin dikkatinden kaçmamaktadır. Aslında bölüm süreleri 50 dakika civarında olan diziler, Yönetmelik iki reklam kuşağı arasında

en az 20 dakika süre bulunmasını öngördüğü için çeşitli şekillerde uzamaya başlamıştır. Örneğin, dizi başlamadan önce eski bölümlerin özetinin yayınlanması, reklam arasından sonra dizinin kaldığı yerden değil de 1-2 dakika daha geriden başlatılması, dizi bitimine 15-20 saniye kala reklam girilmesi, dramatik kurgu içerisinde sürekli geri dönüşler (flashback) yapılması en sık baş vurulan yöntemlerdir. Söz konusu yöntemler kanallara reklam kuşağı için zaman kazandırmakla birlikte, izleyici açısından son derece sıkıcı olmaktadır.

Türkiye’de reklamların düzenlenmesi ve denetlenmesi konusunda en önemli sorunlardan birisi de idari denetimin RTÜK ve Reklam Kurulu olmak üzere iki başlı bir yapıda düzenlenmiş olmasıdır. RTÜK sadece radyo ve televizyonlarda yayınlanan reklamların denetiminde söz sahibi iken; Reklam Kurulu radyo ve televizyonların yanı sıra basın, internet, açık hava gibi tüm mecralarda yetki sahibidir. Yayıncı kuruluşların çok şikayetçi olduğu bu iki başlı yapıda aynı reklam için iki kurumun da soruşturma yapması söz konusudur. Farklı kanunlara bağlı olarak faaliyet gösteren iki kurum, aynı şekilde denetimlerini de farklı yönetmeliklere dayanarak yapmaktadır. Her iki kurumun denetimlerine kaynaklık eden yönetmelikler benzerlikler taşımakla birlikte, farklılıklar da söz konusu olabilmektedir. Çünkü, televizyon yayıncılığının kendine özgü reklam şekilleri ve uygulamaları vardır. Uygulamada iki kurumun kararlarında farklılıklar olabildiği gibi, uygulanan müeyyidelerde de farklılıklar görülmektedir. Yayıncı kuruluşlar özellikle Reklam Kurulu’nun vermiş olduğu cezaların yüksek olmasından şikayet etmektedir. Çünkü söz konusu cezalar yerel kanallarda 5 bin liradan başlarken, ulusal kanallarda 50-55 bin lirayı bulabilmektedir. RTÜK ise daha çok uyarı niteliğinde cezalar vermektedir ve uygulamada en çok gizli reklamlarla ilgili kararların alındığı görülmektedir. Söz konusu kararların muhatapları da genellikle ulusal yayın kuruluşlarıdır.

Özet olarak, Türkiye’de televizyon reklamlarına yönelik düzenlemelerde tıpkı yayıncılığın diğer boyutlarında olduğu gibi genel olarak fiili durum belirleyici olmuştur. Uzun bir süre kuralı bir şekilde yapılan yayınlarda izleyiciye adeta reklam arası program izletilmiş, AB

mevzuatına uygun olarak çıkarılan Kanun ve Yönetmelikle belirlenen kurallar ise RTÜK'ün varlığına rağmen genelde ihlâl edilmiştir. RTÜK'e ulaşan izleyici şikâyetlerinin önemli bir kısmı reklamlarla ilgilidir. Söz konusu şikâyetlerin bir bölümü içerik üzerinde odaklanırken; önemli bir bölümü de süre ihlalleri üzerinde yoğunlaşmaktadır. RTÜK'ün sektör temsilcilerinin talepleri ve AB'nin yeni reklam düzenlemeleri doğrultusunda Yönetmelikte yer alan reklam sürelerini esnetmesi süre ihlallerini önemli ölçüde azaltmışsa da tamamiyle önleyememiştir. Alanın düzenlenmesi ve denetimi ile ilgili şikâyetlerin odak noktasını ise RTÜK ve Reklam Kurulu'nun oluşturduğu idari denetimin iki başlı yapısı oluşturmaktadır. İdari denetimdeki mevcut iki başlılık uygulamada pek çok sorun yaşanmasına neden olmaktadır. Özdenetim mekanizması niteliğindeki Reklam Özdenetim Kurulu'nun da yasal bir yaptırım gücü bulunmamakta ve televizyonda süre ihlallerinden ziyade reklam verenler, reklam ajansları ve medya arasında şikâyet konusu olan konularla ilgili kararlar almakta ve bir danışma işlevi görmektedir. RTÜK, söz konusu sorunların çözümü için halen çalışmalarına devam etmekte ve bu çerçevede yeni bir yayıncılık yasası üzerinde çalışılmaktadır. Muhtemelen önümüzdeki yıl çıkacak olan yeni yasa da reklamcılığın yanı sıra yayıncılık alanında sorun oluşturan pek konuda çok yeni düzenlemeler getirilmesi öngörülmektedir.

SONUÇ

Reklamcılığın ve yayıncılığın çok uluslu küresel yapısı, alana yönelik düzenlemelerin küresel bir mahiyet kazanarak evrenselleşmesini de beraberinde getirmektedir. Alana yönelik ulusal düzenlemeler uluslararası normlardan bağımsız yapılmamakta, hatta AB gibi uluslar üstü hukuk sistemine sahip örgütlenmelerde bu normlar üye ülkeleri olduğu kadar Türkiye gibi aday ülkeleri de doğrudan bağlayıcı nitelikte olmaktadır. Yayıncılık alanına yönelik düzenlemelerde en önemli konulardan birisi şüphesiz reklamların düzenlenmesidir. Çünkü sektörün gelişmesi, bağımsızlığı ve çoğulculuğu için reklamlar inkâr edilmeyen bir rol ve öneme sahiptir. Üstelik reklam konusu AB politikalarında "ticari ifade özgürlüğü" olarak tanımlanmakta ve iletişim özgürlüğü çerçevesinde değerlendirilmektedir. Ancak yapılan düzenleme-

lerin çok sıkı olması durumu sektörün gelişimi olumsuz etkileme gibi bir risk taşıırken; çok gevşek olması durumu da izleyicinin korunması ilkesini riske sokmaktadır. Burada söz konusu hassas dengenin sağlanması hayati önem taşımaktadır.

AB'nin görsel-işitsel alana yönelik düzenlemelerinin odağını oluşturan Sınırışı Televizyon Direktifi bir bakıma reklam direktifi niteliğindedir. Çünkü Direktif'in önemli bir kısmını reklamlara yönelik düzenlemeler oluşturmaktadır. Söz konusu düzenlemeler küçük farklılıklar dışında Türk mevzuatında da yer almaktadır. Ancak Kanun ve Yönetmelikte yer alan kuralların uygulanması konusunda yayın kuruluşlarının isteksizliğine ek olarak, düzenleyici kurumun denetim konusundaki zafiyeti uygulamada yaşanan sorunların en önemlisidir. Uygulamada yaşanan diğer önemli bir sorun da RTÜK ve Reklam Kurulu'nun oluşturduğu idari denetimin iki başlı yapısıdır. Çünkü iki kurumun kararlarında farklılıklar olabildiği gibi, uygulanan müeyyidelerde de farklılıklar görülmektedir. Bu iki önemli sorundan ilki izleyicinin korunması ilkesine zarar verirken; ikincisi sektörün gelişimini olumsuz etkilemektedir. RTÜK, söz konusu sorunların çözümü için halen çalışmalarına devam etmekte ve bu çerçevede yeni bir yayıncılık yasası üzerinde çalışılmaktadır.

Sınırışı Televizyon Direktifi'nin modernizasyonu sürecinde gelinen son noktada ise reklamlara yönelik niceliksel sınırlamaların kaldırılması ve program aralarına reklamların girmesi ile ilgili kuralların daha basit ve daha esnek bir hale getirilmesi öngörülmektedir. Yeni düzenlemede küçüklerin ve insan onurunun korunması gibi temel konularda yasal çerçeve oluşturmanın dışında genel olarak reklam sektörünün özdenetim kurumlarının geliştireceği ilkelere göre denetlenmesi anlayışı hakimdir. Bu bağlamda Türkiye'de de Reklam Özdenetim Kurulu'nun güçlendirilmesi gerekmektedir.

NOTLAR

(1-6) Modernisation, http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/reg/tvwf/modernisation/index_en.htm. 02.06.2006.

(2) Doğrusal (linear) görsel-işitsel hizmetler, geleneksel yayıncılık hizmetlerinde olduğu gibi

yayın akışında yer alan programların yayın zamanının yayıncı kuruluş tarafından belirlendiği ve izleyicinin yayıncı kuruluş tarafından belirlenen zamana göre dilediği programı izleyebildiği yayıncılık türüdür.

(3) Doğrusal olmayan (non-linear) görsel-ışitsel hizmetler, isteğe bağlı video (VOD) hizmetlerinde görüldüğü gibi izleyicinin istediği programı dilediği zamanda izleyebildiği yayıncılık türüdür.

(4) Bildirgenin tam metni için bkz. The Future of European Regulatory Audiovisual Policy, COM(2003) 784 final, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2003/com2003_0784en01.pdf. 06.06.2006.

(5) Bildirgenin tam metni için bkz. Commission interpretative communication on certain aspects of the provisions on televised advertising in the ‘Television without frontiers’ Directive, http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2004/c_102/c_10220040428en0002011.pdf. 06.06.2006.

(7) Görsel-ışitsel Medya Hizmetleri Direktifi’nin gayri resmî metni için bkz. Directive [No] of the European Parliament and of the Council on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive), http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/docs/reg/modernisation/proposal_2005/avms-unoff-en.pdf. 09.07.2006.

(8) Modern advertising rules, http://europa.eu.int/information_society/service/s/doc_temp/tvwf-sht3_en.pdf. 03.07.2006.

(9) Türkiye’de reklamların konu edildiği tüm yasal mevzuat hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Avşar B Z ve Elden M (2005), Reklam ve Reklam Mevzuatı, Piramit Yayını, Ankara.

KAYNAKLAR

Anderson S P (2005) Regulation of Television Advertising, <http://www.virginia.edu/economics/papers/anderson/tvadreg081705.pdf>. 27.06.2006.

Atabek Ü (1999) Üst Kurul’un Yap(a)ma dıklarına Eleştiri, İletişim, 1, 253-261.

Avşar B Z ve Elden M (2005) Reklam ve Reklam Mevzuatı, Piramit Yayını, Ankara.

Commission interpretative communication on certain aspects of the provisions on televised advertising in the ‘Television without frontiers’ directive, http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2004/c_102/c_10220040428en00020011.pdf. 06.06.2006.

Directive [No] of the European Parliament and of the Council on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive), http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/docs/reg/modernisation/proposal_2005/avms-unoff-en.pdf, 09.07.2006.

Letaillieur L (2005) Program Kotaları ve Reklam Sınırlamaları: Sınırşırı Televizyon Direktifi’nin Revizyonu Öncesinde Fransa Tecrübesi Işığında Bazı Düşünceler, Avrupa Birliği’nde Medya Mevzuatı Paneli, RTÜK-TVYD Yayını, İstanbul, ss. 32-40.

Modern advertising rules, http://europa.eu.int/information_society/services/doc_temp/tvwf-sht3_en.pdf. 03.07.2006.

Modernisation, http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/reg/tvwf/modernisation/index_en.htm. 02.06.2006.

Pekman C (2001) Çokuluslu Reklamcılık, Uluslararası Düzenlemeler ve Ulusal Uygulamalar: Kuralları Kim İster?, D B Kejanlıoğlu S Çelenk ve G Adaklı (der), Medya Politikaları, İmge Yayını, Ankara, ss. 204-241.

The Future of European Regulatory Audiovisual Policy, COM(2003) 784 final, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2003/com2003_0784en01.pdf. 06.06.2006.

Tursun H T (2004) Avrupa Birliği’nin Kültür ve Görsel-İşitsel Politikası ve Türkiye’nin Uyumunu, İKV Yayını No: 21, İstanbul.