

Avrupa Birliği'nde Medyada Çoğulculuğun Korunması ve Teşvik Edilmesine İlişkin Yasa ve Girişimlerin Eleştirel Bir Analizi*

A Critical Analysis of the Existing Rules and Initiatives Fostering Media Pluralism in the European Union

İbrahim Barış Sayar** 

ÖZ

Medya özgürlüğü ve medyada çoğulculuk, Avrupa demokrasisinin yapı taşlarındandır. Yapılan araştırmalar, AB üyesi ülkelerin tamamında medya özgürlüğü ve medyada çoğulculuğa yönelik siyasi ve ekonomik ciddi tehditlerin varlığını ortaya koymaktadır. Bu alanda doğrudan yasama yetkisinin olmaması, AB'yi bu tehditlerle bir kısım bağlayıcı hukuki araçlarla birlikte ağırlıklı olarak bağlayıcı olmayan araçlar kullanarak mücadele etmeye zorlamaktadır. Bununla birlikte, sorunların teşhis edilmesi, “isimlendirme” ve “ayıplama”nın ötesine geçemediğinden medya özgürlüğü ve medyada çoğulculuğa yönelik tehditlerin ortadan kaldırılması için yeterli olmamaktadır. Bu çalışmada, medyada çoğulculuk konusunda AB'nin elinde olan hukuki araçlar, güçlü ve zayıf yönleriyle analiz edilecektir.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Medyada Çoğulculuk, Rekabet Hukuku, Görsel-İşitsel Medya Hizmetleri Direktifi, Medyada Çoğulculuk Monitörü, Avrupa Medya Girişimi

ABSTRACT

Media freedom and media pluralism are among the pillars of European Democracy. Research in this area has revealed the existence of serious political and economic threats to media freedom and media pluralism in all EU member states. The lack of a direct legislative power in this area forces the EU to combat these threats by using mainly soft-law instruments along with a few hard-law instruments. However, the identification of the problem is not sufficient to eliminate threats by going beyond “naming” and “shaming”. In this study, the legal instruments of the EU on media pluralism will be analyzed with their strengths and weaknesses.

Keywords: European Union, Media Pluralism, Competition Law, Audiovisual Media Services Directive, Media Pluralism Monitor, European Media Initiative

* Bu çalışmanın İngilizce dilinde yazılmış aslı, yazar tarafından, yazarın Jean Monnet Burs Programı bursiyeri olarak eğitim gördüğü Trinity College Dublin Fikri Mülkiyet & Bilgi Teknolojileri Yüksek Lisans Programı kapsamında aldığı “AB Dijital Tek Market: Medya Mevzuatı” dersi kapsamında yazılmış, ders kapsamında sunulan en iyi çalışma seçilerek Trinity College Dublin Hukuk Fakültesi ile İrlanda Radyo ve Televizyon Kurulu (Broadcasting Authority of Ireland) arasında yapılan ve medya politikası ve uygulamalarına ilişkin kamusal tartışmayı teşvik etmeyi amaçlayan işbirliği çerçevesinde, İrlanda Radyo ve Televizyon Kurulu internet sitesinde yayımlanmıştır. Yayımlanan asıl çalışma Trinity College Dublin öğretim üyesi Dr. Ewa Komorek tarafından düzeltilmiştir. Bu çalışma ise, İngilizce dilinde yayınlanan asıl çalışmanın yazar tarafından Türkçeye tercüme edilerek son gelişmeler ışığında güncellenmesiyle hazırlanmıştır. (Asıl çalışmaya www.bai.ie/en/news-and-information/research/ internet adresinden ulaşılabilir).

Yazar, Dr. Ewa Komorek, Jean Monnet Burs Programı ile programın ülkemizin AB'ye uyum süreci kapsamında AB müktesebatına ilişkin bilgi birikiminin geliştirilmesi amacına katkıda bulunmasına yardımcı olmasından ötürü Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi Editör Kurulu ile çalışmayı inceleyerek değerli yorum ve katkılarını ileten sayın Hakem Heyeti'ne teşekkürü bir borç bilir.

** Avukat, İstanbul Barosu, (Yüksek Lisans, Trinity College Dublin Fikri Mülkiyet ve Bilgi Teknolojileri Hukuku Anabilim Dalı); (Yüksek Lisans, Gazi Üniversitesi İcra ve İflas Hukuku Anabilim Dalı)

Sorumlu Yazar/Correspondence Author: İbrahim Barış Sayar

E-posta/E-mail: sayari@tcd.ie

Geliş Tarihi/Received: 12.12.2020

Kabul Tarihi/Accepted: 24.04.2021

GİRİŞ

İrlandalı ünlü devlet adamı ve filozof Edmund Burke, 1787 yılında basını dördüncü güç olarak tanımlamıştır¹. İki asırdan fazla bir süre sonra, günümüz medyası bireylerin bilgilendirilmesi, kamu görüşünün şekillendirilmesi ve devletin yasama, yürütme ve yargı organlarının faaliyetlerinin izlenmesinde kritik bir rol oynamaktadır². Bu itibarla, ifade ve bilgi edinme özgürlüğünün ayrılmaz parçaları olmaları karşısında medya özgürlüğü ve medyada çoğulculuk Avrupa demokrasinin temel sütunları arasında sayılmaktadır³. Özgür ve çeşitli (diverse) bir medyanın yokluğunda, bireylerin ifade ve bilgi edinme özgürlüğü zarar görecektir, kamuoyu tartışması sağlıklı bir şekilde gerçekleşmeyecek ve nihayetinde demokrasi işlemecektir. 20. yüzyılın önde gelen siyaset teorisyenlerinden Arendt, bu noktaya şu cümlelerle dikkat çekmektedir:

“(…) Basın, artık özgür olmadığı veya bilgi kaynaklarını açıklamaya zorlandığı anda artık her şey olabilir. Totaliter bir rejimin ya da başka türden bir diktatörlüğün yönetmesini gerçekten mümkün kılan şey, halkın bilgilendirilmemesidir. Bilgi sahibi olmayan bir kişi bir fikre nasıl sahip olabilir?”⁴

Medya özgürlüğü, medyanın siyasal ve ekonomik/özel kontrol ve müdahaleden bağımsız olmasını ifade ederken, medyada çoğulculuk çeşitlilik (diversity) ile ilgilidir. Medya özgürlüğünün aksine, medyada çoğulculuk bir hak değil, ancak medya sahipliğinin, bilgi kaynaklarının, medya türlerinin ve kamuya açık içeriğin çeşitliliği gibi çeşitli görünüşleri içeren bir politikadır⁵. Bu kapsamda, medyada çoğulculuğun iki ana görünümü bulunmaktadır. Bunlardan ilki medya kuruluşlarının ve türlerinin yapısal çeşitliliğine ilişkin dış görünüm ve ikincisi medya içeriğinin çeşitliliğine işaret eden iç görünümdür⁶.

Bu çalışma, Avrupa Birliği (AB) düzeyinde medyada çoğulculuğu koruyan ve teşvik eden mevcut yasa ve girişimlere odaklanmaktadır. AB kurucu antlaşmalarında medyada çoğulculuğa ilişkin doğrudan bir yasama yetkisinin mevcut olmayışı, AB’yi medyada çoğulculuğa yönelik tehditlerle mücadele etmek için bir dizi bağlayıcı (hard-law) hukuki araçla birlikte ağırlıklı olarak bağlayıcı olmayan (soft-law) hukuki araçlara dayanmaya mecbur bırakmaktadır⁷. Rekabet hukuku, medya sektöründe yoğunlaşmayı önleme ve mevcut olanı azaltmaya yönelik en güçlü bağlayıcı hukuki araç olarak kabul edilmektedir. Bununla birlikte rekabet hukukunun bu anlamda katkısı ancak dolaylıdır ve rekabet hukuku kurallarının uygulanmasının medyada çoğulculuğu tek başına sağlayabileceğine

1 ‘the fourth estate, n.’ (*OED Online*, OUP March 2020). “Dördüncü Güç” teriminin kaynağına ilişkin ayrıca bkz. Slavko Splichal, *Principles of Publicity and Press Freedom* (Rowman & Littlefield Publishers 2002) 44.

2 Jan Oster, *Media Freedom as a Fundamental Right* (Cambridge University Press 2015) 1.

3 European Commission, ‘Media Freedom and Pluralism’ <<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/policies/media-freedom-and-pluralism>>.

4 Hannah Arendt, *Thinking Without a Banister* (Edited by Jerome Kohn, Schocken Books 2018) 491.

5 Oster ‘Media Freedom’ (n 2) 257-258.

6 Ewa Komorek, *Media Pluralism and European Law* (Kluwer Law International 2013) 4.

7 Alison Harcourt, ‘Media Plurality: What Can the EU Do?’ in Steven Barnett and Judith Townend (eds.), *Media Power and Plurality* (PGMPB 2015) 131.

yönelik ciddi şüpheler mevcuttur⁸. Bu çalışmada, rekabet hukukunun medyada çoğulculuğu teşvik etmekteki rolü ile birlikte, Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'ndan⁹, Görsel-İşitsel Medya Hizmetleri Direktifi'ne¹⁰, Medya oğulculuk Monitörü'nden Avrupa Medya Girişimi'ne kadar AB düzeyindeki temel yasal çerçeve analiz edilecektir. Çalışma, medyada çoğulculuğa ilişkin son gelişmelerin değerlendirilmesi akabinde yazarın görüşleri ile sonlandırılacaktır.

II. AB NEZDİNDE MEDYADA ÇOĞULCULUK ALANINDA ÖZEL BİR YASAL DÜZENLEME YAPILMASINA İLİŞKİN ÇALIŞMALAR

1980'li yıllardan günümüze, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Komisyonu'nu medyada çoğulculuk alanında yasal düzenleme yapılması konusunda teşvik etmiş ve özellikle AB düzeyinde medya yoğunlaşmasının engellenmesi gerektiğinin altını çizmiştir¹¹. Medya yoğunlaşmasına yönelik ilk endişeler, Avrupa Komisyonu'nun aleyhine çok az doğrudan aksiyon aldığı ve İtalyan medyasının o dönemki İtalya Başbakanı tarafından üst düzey kontrolünden kaynaklanan İtalyan Anomalisi'nden (veya “Berlusconi'nin İtalyası”¹²) doğmuştur¹³. Zaman içerisinde, AB düzeyinde medya yoğunlaşmasının engellenmesine yönelik özel bir yasal düzenleme yapılmasına ilişkin süregelen tartışmalar sonuçsuz kaldığı gibi, AB medya pazarındaki yoğunlaşma daha da artmıştır¹⁴. Medyada çoğulculuğun korunması ve geliştirilmesine yönelik doğrudan AB müdahalesi için somut bir yasal dayanağın mevcut olmaması karşısında, 2010 yılından itibaren diğer AB üyesi ülkelerde de medyada çoğulculuğa yönelik ciddi tehditler ortaya çıkmaya başlamıştır. Macaristan¹⁵ ve Polonya'da¹⁶ medya sektörüne ilişkin yeni kanunların kabul edilmesi ile Birleşik Krallık'ta 168 yıllık “News of the World” gazetesinin kapanmasına yol açan korsanlık skandalı bu yöndeki tehditlere örnek olarak gösterilebilir¹⁷.

Bu kapsamda, 2011 yılında Medya Özgürlüğü ve çoğulculuğu Üst Düzey Çalışma Grubu (High-Level Group on Media Freedom and Pluralism¹⁸) ile Medya çoğulculuğu ve Medya Özgürlüğü

8 Armando Garcia Pires, 'Media Pluralism and Competition' [2017] 43 EJLE 260.

9 Charter of Fundamental Rights of the European Union [2012] OJ C 326.

10 Directive 2010/13/EU of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (codified version) [2010] OJ L 95.

11 Komorek (n 6) 29-30; Kristina Irion and Peggy Valcke, 'Cultural Diversity in the Digital Age: EU Competences, Policies and Regulations for Diverse Audiovisual and Online Content' in Evangelia Psychogiopoulou (ed.), *Cultural Governance and the European Union Protecting and Promoting Cultural Diversity in Europe* (Palgrave Macmillan 2015) 78-79.

12 Cinzia Padovani, 'Berlusconi's Italy: the media between structure and agency' [2015] 20(1) MI 41-42.

13 Pires (n 8) 262.

14 Komorek (n 6) 42.

15 Pires (n 8) 262; Komorek (n 6) 88.

16 The Economist, 'Poland and the EU on the Naughty Step' (14 January 2016) <www.economist.com/europe/2016/01/14/on-the-naughty-step>.

17 BBC, 'Phone-hacking trial explained' (25 June 2014) <www.bbc.co.uk/news/uk-24894403>.

18 European Commission, 'HLGMFP' <<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/high-level-group-media-freedom-and-pluralism>>.

Merkezi (Centre for Media Pluralism and Media Freedom¹⁹) olmak üzere iki bağımsız danışma organı kurulmuştur. Bu danışma organları AB düzeyinde medya özgürlüğü ve medyada çoğulculuğun korunması, desteklenmesi ve geliştirilmesine ilişkin araştırmaları yürütmek ve Avrupa Komisyonu'na bilgi ve tavsiyeler sunmakla görevlendirilmiştir. 2013 yılında, hem Medya Özgürlüğü ve Çoğulculuğu Üst Düzey Çalışma Grubu²⁰, hem de Medya Çoğulculuğu ve Medya Özgürlüğü Merkezi²¹ AB'nin bu alanda doğrudan bir düzenleme yapma yetkisine sahip olup olmadığı ya da olması gerekip gerekmediği hususlarında raporlarını yayınlamışlardır.

Medya Özgürlüğü ve Çoğulculuğu Üst Düzey Çalışma Grubu tarafından yayınlanan raporun belkemiğini, medya çoğulculuğu ve özgürlüğünün Avrupa demokrasisi için vazgeçilmez karakteri oluşturmaktadır²². Raporu ilk olarak “Avrupa siyasi alanında medya özgürlüğü ve çoğulculuğunun garanti edilememesi halinde, AB düzeyinde gerçek bir demokrasinin var olamayacağı” hususu vurgulanarak belirli AB üyesi ülkelerdeki medya çoğulculuğu ve özgürlüğüne yönelik ciddi tehditlere atıfta bulunulmuş ve AB'nin doğrudan müdahalesine eskiye nazaran daha da fazla ihtiyaç olduğu belirtilmiştir. Bu kapsamda rapor, Avrupa Komisyonu'na diğerlerinin yanı sıra (i) AB'nin medya özgürlüğünü ve medyada çoğulculuğu teşvik eden eylemlerde bulunma konusundaki (geniş) ve doğrudan yeterliliği, medya özgürlüğü ve çoğulculuğunun Avrupa demokrasisi ile güçlü bağlantısına dayalı olarak gerekçelendirilmeli ve tanınmalıdır, (ii) bu alanda AB mevzuatının uyumlaştırılması için daha fazla çalışma yapılması tek pazarın etkin işleyişi için bir zorunluluktur, (iii) rekabet hukuku kurallarının uygulanmasında medyada çoğulculuğun özel rolüne daha fazla önem verilmelidir ve (iv) AB düzeyinde medyada çoğulculuğa yönelik riskleri izlemek ve değerlendirmek için bağımsız bir izleme mekanizması kurulmalıdır şeklinde özetlenebilecek tavsiyelerde bulunulmuştur²³.

Diğer taraftan, Medya Çoğulculuğu ve Medya Özgürlüğü Merkezi tarafından hazırlanan raporun temel amacı, AB'nin medya özgürlüğü ve çoğulculuğu konusundaki (varsa) yasama yetkisinin temelini araştırmaktır²⁴. Raporu, AB'nin bu konuda hareketsiz kalamayacağına vurgu yapılarak Avrupa Komisyonu'na beş temel öneride bulunulmuştur. İlk olarak, medya pazarında amacı demokratik bir iletişim sistemi sağlamak olan AB rekabet hukuku kurallarının, AB Temel Haklar Şartı madde 11 (2)²⁵ de dahil olmak üzere Şart'ın temel ilkeleri çerçevesinde uygulanması gerektiğinin altı çizilmiştir²⁶. Bu anlamda özellikle, çoğulculuğa yönelik kaygılar medya birleşmelerinin değerlendirilmesi sürecine entegre edilmelidir²⁷. Öte yandan medya sahipliği, mülkiyet şeffaflığı, yayın yoluyla hakaret ve telif haklarına ilişkin kurallar AB düzeyinde uyumlu hale getirilmelidir²⁸. Raporu ayrıca ulusal düzenleyici makamların görsel-ışitsel medya sektöründeki rolüne vurgu yapılarak ulusal düzeyde bağımsız düzenleyici makamların kurulmasını tavsiye edilmiş, bu

19 Bkz. <<https://cmpf.eui.eu/>>.

20 High-Level Group on Media Freedom and Pluralism, 'A Free and Pluralistic Media to Sustain European Democracy' [2013].

21 Centre for Media Pluralism and Media Freedom, 'EU Competencies in respect of Media Pluralism and Media Freedom' [2013].

22 High-Level Group on Media Freedom and Pluralism (n 20) 3.

23 ibid 17-25.

24 Centre for Media Pluralism and Media Freedom (n 21) 67.

25 “Basının özgürlüğü ve çoğulculuğuna saygı gösterilmelidir.”

26 Centre for Media Pluralism and Media Freedom (n 21) 11, 73-75.

27 ibid 105.

28 ibid 11.

makamların medya özgürlüğü ve medyada çoğulculuk konusunda müşterek kılavuzlar ve bağlayıcı olmayan düzenlemeler geliştirmeye yardımcı olabileceği ifade edilmiştir²⁹.

Medya Çoğulculuğu ve Medya Özgürlüğü Merkezi'ne göre, bu konuda doğrudan AB müdahalesinin bir başka yolu, Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansı (European Union Agency for Fundamental Rights) aracılığıyla, bu kurumun medya özgürlüğü ve medyada çoğulculuğa ilişkin ortak standartları izleme ve önermekle görevlendirilmesi suretiyle veya isimlendirme ve ayıplama (“naming” and “shaming”) rolü üstlenecek özel amaçlı (*ad hoc*) bir kurumun kurulmasıyla mümkündür³⁰. Rapora göre, bağlayıcı olmayan böyle bir hukuki araç, medya özgürlüğü ve medyada çoğulculuk konusunda farkındalık yaratılmasına katkıda bulunabilir³¹. Bununla birlikte, raporda yer alan en çığır açıcı tavsiye, AB kurucu antlaşmalarının revize edilmesi gerekliliğidir. Rapora göre, medya özgürlüğü ve medyada çoğulculuğa yönelik doğrudan AB müdahalesinin temelini iç pazarın düzenli işleyişinin temin edilmesi oluşturmaktadır³². Zira AB üyesi ülkelerin ulusal mevzuatlarının birbirlerinden farklı kurallar içermeleri iş pazarın işleyişine zarar verebilir ve uyumlaştırma süreci bu durumun önlenmesi için gereklidir³³. İç pazar argümanının doğrudan AB müdahalesi için yeterli bir yasal dayanak olarak görülmemesi halinde de medya özgürlüğü ve medyada çoğulculuğu koruma amaçlı bir kısım ilkelerin AB kurucu antlaşmalarına eklenmesi düşünülebilir³⁴. Bu kapsamda Medya Çoğulculuğu ve Medya Özgürlüğü Merkezi, medya özgürlüğüne ve medyada çoğulculuğa yönelik temel tehditlerin “siyasi güç” ve “özel/ekonomik güç” olmak üzere iki ana kaynaktan geldiğini kabul etmektedir³⁵. Bu itibarla raporda “medya pazarında hâkim konumun oluşturulması ve sürdürülmesinin yasaklanması” ile “hükümetlerin ve özel/ekonomik güçlerin medya teşebbüsleri üzerindeki kanuna aykırı etkilerinin ortadan kaldırılması/önlenmesi” şeklindeki iki ana ilkenin AB kurucu antlaşmalarına, özellikle de Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'ya³⁶ dahil edilmesi gerektiği ifade edilmiştir³⁷.

III. MEDYADA ÇOĞULCULUĞU KORUMAKTA KULLANILAN BAĞLAYICI HUKUKİ ARAÇLAR

A. AB TEMEL HAKLAR ŞARTI'NIN 11. MADDESİ

Lizbon Antlaşması'nın³⁸ yürürlüğe girmesiyle birlikte AB kurucu antlaşmalarına eşdeğer şekilde yasal olarak bağlayıcı hale gelen³⁹ AB Temel Haklar Şartı'nın 11 (1). maddesi, ifade ve bilgi

29 ibid 11, 113-115

30 ibid 11, 115-117.

31 ibid 122.

32 ibid 11.

33 ibid.

34 ibid.

35 ibid 112.

36 Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union [2012] OJ C 326.

37 Centre for Media Pluralism and Media Freedom (n 21) 112-113.

38 Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community [2007] OJ C 306 madde 6.

39 Avrupa Birliği Antlaşması madde 6 (1): “Birlik, 12 Aralık 2007 tarihinde Strazburg'da uyarlandığı haliyle, Antlaşmalar'la

edinme özgürlüğünü korumakta ve 11 (2). maddesi “Medyanın özgürlüğüne ve çoğulculuğa saygı gösterilecektir.” hükmünü içermektedir. AB Temel Haklar Şartı, AB üyesi ülkelerin medya sektöründe çoğulculuğun korunması için mevcut konjonktüre zarar verebilecek fiillerde bulunmaktan kaçınmanın haricinde proaktif bir yaklaşım benimsemelerini zorunlu kılmakta⁴⁰ ve aynı zamanda AB düzeyindeki tüm mevzuatın medya özgürlüğü ve medyada çoğulculuk ilkeleri dikkate alınarak kabul edilmesi ve uygulanmasını gerektirmektedir⁴¹.

Bununla birlikte, AB Temel Haklar Şartı, AB'nin yasa yapma yetkisini antlaşmalarda belirlenen çerçevenin ötesine genişletmemektedir. Zira hem Avrupa Birliği Antlaşması madde 6 (1) ile Şart'ta yer alan hükümlerin Birliğin Antlaşmalar'da belirlenen yetkilerini hiçbir şekilde genişletmeyeceği, hem de AB Temel Haklar Şartı madde 51 (2) ile Şart'ın Topluluk veya Birlik için yeni bir yetki veya görev tesis etmediği veya Antlaşmalarda belirtilen yetkilerde ve görevlerde değişiklik yapmadığı ifade edilmiştir. Bu bağlamda AB'nin yasama yetkisinden ve özellikle katmanlı yetki (the Principle of Subsidiarity) ilkesinden bahsetmek gerekir. Avrupa Birliği Antlaşması'nın⁴² 5. maddesi uyarınca, AB'nin yetkilerinin sınırları, yetkilendirme ilkesine tabidir ve AB yetkilerinin kullanılması, katmanlı yetki ve orantılılık ilkelerine tabidir. Yetkilendirme ilkesi uyarınca AB, Antlaşmalar'da belirlenen hedeflere ulaşmak amacıyla ancak AB üyesi ülkeler tarafından Antlaşmalar ile kendisine verilen yetkilerin sınırları içerisinde hareket eder ve Antlaşmalar'da AB'ye verilmemiş yetkiler üye ülkelere aittir.

Katmanlı yetki ilkesi uyarınca AB, münhasır yetkisine girmeyen alanlarda, yalnızca öngörülen eylemin amaçlarının AB üyesi ülkeler tarafından merkezi düzeyde veya bölgesel ve yerel düzeyde yeterli biçimde gerçekleştirilemeyeceği ve fakat söz konusu eylemin boyutu ya da etkileri itibarıyla AB düzeyinde daha iyi gerçekleştirilebileceği durumlarda harekete geçer⁴³. Katmanlı yetki ilkesinin uygulanabilmesi için biri olumsuz ve diğeri olumlu olmak üzere iki temel koşulun birlikte gerçekleşmesi gerekmektedir. Olumsuz koşul, AB üyesi ülkeler düzeyinde bir mevzuat açığının varlığı ile bu açığın ulusal düzeyde giderilemeyeceğine ilişkin olumsuz bir beklentiye ifade etmektedir⁴⁴. Olumlu koşul ise bu açığın giderilmesi için önerilen eylemin kapsam ve etkileri dikkate alındığında, eylemin AB düzeyinde hayata geçirilmesindeki katma değerini gösterilmesini gerektirmektedir⁴⁵.

AB üyesi ülkeler, medya hukukunun kültürel ve siyasi açıdan hassas yönlerine, özellikle de medyada çoğulculuğa ilişkin ulusal yetkilerini azami düzeyde koruyabilmek amacıyla katmanlı yetki ilkesine atıfta bulunmuş⁴⁶ ve AB düzeyinde uyumlaşmayı sağlayacak girişimlerin sınırlandırılması için

aynı hukuki değere sahip olan 7 Aralık 2000 tarihli Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nda yer alan hakları, özgürlükleri ve ilkeleri tanıır.”

40 Jan Oster, *European and International Media Law* (Cambridge University Press 2016) 106.

41 Komorek (n 6) 263.

42 Consolidated version of the Treaty on European Union [2012] OJ C 326.

43 Alina Kaczorowska, *European Union Law* (3rd Edition, Routledge, 2013) 180-185.

44 Jürgen Bast and Kassandra Wetz, 'System of Competences' in Pieter Jan Kuijper et al. (eds.), *The Law of the European Union* (5th ed., Wolters Kluwer 2018) Chapter 3 (5.1).

45 Bast and Wetz (n 44). Katmanlı yetki ilkesine ilişkin ayrıntılı bir inceleme için bkz. Sevgi Çilingir, 'AB Hukukunda Subsidiarite İlkesi ve Uygulanması' [2017] 19(3) DEÜ SBED 349-371.

46 Carles Llorens and Andreea Madaline Costache, 'EU Media Policy and Independent Regulatory Authorities: A New Tool

geleneksel olarak bir gayret içerisinde olmuşlardır⁴⁷. Nitekim medyada çoğulculuğun korunması ve teşvik edilmesinin öncelikle AB üyesi ülkelerin yetki alanlarına girmekte olduğu ve ancak AB kurumlarının yetkilerini kullanırken medya özgürlüğüne ve medyada çoğulculuğa saygı gösterecekleri kabul edilmektedir⁴⁸. Bu kabul özellikle kültür temelinde, Avrupa genelindeki farklı ulusal medya ortamlarının çeşitliliğinin AB üyesi ülkelerdeki kültürel çeşitliliğinin önemli bir ifadesi olarak kabul edilmesinden kaynaklanmaktadır. Bir başka ifadeyle her ne kadar medyada çoğulculuğun ifade özgürlüğü ile güçlü bağlantısı kabul edilmişse de çoğulculuğun korunması ve teşvik edilmesi temel haklar politikasından ziyade kültürel politika ile ilişkilendirilmiştir⁴⁹.

Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın "Kültür" başlıklı 167. maddesinde yer alan "Birlik, üye devletlerin ulusal ve bölgesel çeşitliliğine saygı göstererek ve ortak kültürel mirası da öne çıkararak, kültürlerinin zenginleşmesine katkıda bulunur" hükmü doğrultusunda, medyada çoğulculuğun aktif olarak korunması ve teşvik edilmesi doğrudan AB üyesi ülkelerin sorumluluğundadır⁵⁰. Dolayısıyla Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma madde 167 yorumu itibarıyla medyanın kültürel boyutunun AB düzeyinde uyumlaştırılması ve AB'nin bu yönde aktif faaliyet göstermesi arzu edilmemekte ve AB'nin rolü, medyada çoğulculuğu teşvik edici tedbirlerin benimsenmesiyle sınırlı olarak kabul edilmektedir⁵¹. Esasen AB Temel Haklar Şartı'nın 11(2). maddesi'nde yer alan "saygı gösterilecektir" ibaresi de medyada çoğulculuğun öneminin temel haklar çerçevesinde kabul edilmekle birlikte AB'nin medyada çoğulculuğu korumak ve teşvik etmek için aksiyon almak zorunda olmadığını bir göstergesidir⁵². Dolayısıyla AB hukukunun birincil mevzuatında, yani AB kurucu antlaşmalarında medya hukukunun AB düzeyinde uyumlaştırılmasına ilişkin özel bir yetki bulunmadığından, AB hukukunun ikincil mevzuatında da medyada çoğulculuğu garanti etmeye yönelik doğrudan bir düzenleme mevcut değildir⁵³. Sonuç itibarıyla AB Temel Haklar Şartı'nın 11(2). maddesi'nin medyada çoğulculuk konusunda AB düzeyinde bağlayıcı bir mevzuat yapılabilmesi için yasal temel teşkil etmeyeceği ifade edilmektedir⁵⁴.

B. MEDYADA ÇOĞULCULUĞUN TEŞVİK EDİLMESİNDE REKABET HUKUKUNUN ROLÜ

Halihazırda, AB'nin medya yoğunlaşmasının önlenmesinde doğrudan harekete geçmesine imkân sağlayan tek araç rekabet hukuku kurallarıdır⁵⁵. Bu bağlamda Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin

to Protect European Media Pluralism?' [2014] 4 JIP 410.

47 Peggy Valcke, 'Challenges of Regulating Media Pluralism in the European Union: the Potential of Risk-Based Regulation' [2014] XV (1) *Quadrans del CAC* 26; Ayrıca bkz. Tolga Yazıcı, *Medya Mülkiyetine İlişkin Düzenlemeler ve Dünyadaki Örnekler Bağlamında Türkiye için bir Medya Mülkiyeti Modeli Önerisi*, Maltepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2013 İstanbul 104.

48 Bkz. Council of European Union, 'Council Conclusions on safeguarding a free and pluralistic media system' (Conclusion) [2020] OJ C 422.

49 Vasiliki Kosta, *Fundamental Rights in EU Internal Market Legislation* (Bloomsbury 2015) 145.

50 European Audiovisual Observatory, 'Media ownership, Market Realities and Regulatory Responses' [2016] 19-20.

51 European Audiovisual Observatory (n 50) 20; Irion and Valcke (n 47) 78-79.

52 European Audiovisual Observatory (n 50) 19-20.

53 ibid.

54 Komorek (n 6) 263; Valcke (n 47) 27; European Audiovisual Observatory (n 50).

55 Komorek (n 6) 95.

Antlaşma'nın 101 ve 102. maddeleri, sırasıyla teşebbüsler arasında rekabete aykırı anlaşmaların yasaklanmasına ve iç pazardaki hâkim durumun kötüye kullanılmasının önlenmesine ilişkin kuralları düzenlemektedir. Avrupa Komisyonu ayrıca 139/2004 sayılı Teşebbüsler Arasındaki Yoğunlaşmanın Kontrolüne İlişkin Tüzük ("Birleşme Tüzüğü"⁵⁶) aracılığıyla medya sektöründeki birleşmeleri kontrol etme yetkisine sahiptir.

Bu noktada kısaca tüzüklerin AB hukukundaki statüsünden de bahsetmek gerekir. Tüzükler, AB hukukunun ikincil kaynakları olan karar alma yetkisini haiz AB kurum tasarrufları arasında yer almaktadır. Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 288. maddesi'nde AB kurumlarının Birliğin yetkilerinin kullanılması için tüzük, direktif, karar, tavsiye ve görüşler kabul edeceği ve bunlardan tüzüklerin genel uygulama alanına sahip olan, bütünüyle bağlayıcı ve tüm AB üyesi ülkelerde doğrudan uygulanır nitelikte yasal düzenlemeler olduğu ifade edilmiştir. Tüzükler, Avrupa Birliği Resmî Gazetesi'nde yayımlanır ve yürürlüğe girdikleri andan itibaren AB üyesi ülkelerde doğrudan uygulanır ve ayrıca ulusal mevzuata aktarılması gerekmez. Tüzükler, içerdikleri hükümlere aykırı önceki ulusal kanunların ve diğer yasal düzenlemelerin yerine geçer ve AB kurumları, AB üyesi ülkeler ile kapsadıkları kişiler tarafından uyulmayı gerektirir. Tüm bu nitelikleri itibariyle tüzükler AB hukukunun AB genelinde yeknesak uygulanmasını sağlamak için tasarlanmıştır⁵⁷.

Rekabet hukuku kurallarının medyada çoğulculuğun korunması ve teşvik edilmesi üzerindeki dolaylı etkilerine ilişkin başlıca örnek, Avrupa Komisyonu'nun Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın 101. maddesi bağlamında yürütmüş olduğu *BSkyB/Premier League* davasıdır⁵⁸. Dava, Birleşik Krallık birinci lig maçlarında medya haklarından yararlanmaya ilişkin, bir merkezi ajansın medya haklarını münferit futbol kulüpleri adına satmasını düzenleyen ortak satış anlaşmasını konu edinmekteydi⁵⁹. Avrupa Komisyonu'nun rekabet hukukuna ilişkin endişelerine dayalı itirazlarının ardından dava, *Football Association Premier League Limited* şirketinin taahhütlerinden oluşan bir uzlaşmayla sonuçlandı⁶⁰. Her ne kadar AB'nin bu olaydaki müdahalesinin temel amacı, AB rekabet hukukunun "tek bir alıcı olmaması" kuralı ışığında Birleşik Krallık birinci lig maçlarının canlı yayınlanmasına ilişkin bir tekel oluşmasının önüne geçmek olsa da, sonuç diğer yayıncıların, sınırlı da olsa⁶¹, bu yüksek değere sahip pazara dahil olmasını sağladı.

Üst düzey bir izleyici ve reklam geliri anlamına gelen futbol yayıncılığı pazarına diğer oyuncuların erişimlerinin güçlendirilmesi, medyada çoğulculuğa ilişkin iki açıdan dolaylı ancak olumlu katkı sağlamaktadır: İlk olarak, diğer medya şirketlerinin aksi durumda egemen oyuncunun (bu dava özelinde BskyB) sahip olacağı pastadan da pay alabilmelerine yardımcı olarak bu şirketlerin

56 Council Regulation No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings [2004] OJ L 24

57 Karen Davies, *Understanding European Union Law* (7th Edition, Routledge, 2019) 56-57; Kaczorowska (n 43) 124-125.

58 European Commission, 'Commission Decision of 22/III/2006 – Joint selling of the media rights to the FA Premier League' C (2016) 868 final.

59 ibid 3.

60 ibid 10-11.

61 Bkz. Mike Milne, *The Transformation of Television Sport: New Methods, New Rules* (Palgrave Macmillan 2016) 81-84.

konumunun güçlenmesini sağlamış ve dış çoğulculukta potansiyel bir artışa yol açmıştır⁶². Öte yandan futbol yayıncılığı pazarında kendilerine yer bulan medya şirketlerinin elde edeceği ek maddi kaynak, bu yayıncıları yeni içerik üretmeye veya satın almaya yönlendirecek, böylece yayıncılar tarafından sunulan mevcut içerik sayısındaki potansiyel artış iç çoğulculuğun gelişmesine katkıda bulunacaktır⁶³. Nitekim, yakın zamanda Amazon'un Birleşik Krallık birinci lig maçlarının yayın haklarına ilişkin pazara girişi, kendisine ait isteğe bağlı video hizmetine (video-on-demand service) çok sayıda izleyici çekmiştir⁶⁴ ki bu durumun ilgili hizmetin içerdiği içerik sayısında büyük bir artışa yol açması muhtemeldir. Bununla birlikte, Komorek'in de vurguladığı üzere medya sektöründe tekellerin oluşmasını en baştan engellemek çok önemlidir⁶⁵ ve bu nedenle Amazon'un yeni BSKyB olmasını önlemek için yeterli düzeyde tedbir almak şarttır.

AB mevzuatında medyada çoğulculuk kavramına açıkça değinilen bir başka nadir örnek AB Birleşme Tüzüğü'nün 21 (4). maddesidir. Kural olarak, ister birleşme isterse devralma şeklinde olsun, topluluk boyutu bulunan tüm yoğunlaşmalar (concentrations) üzerindeki yargı yetkisi yalnızca Avrupa Komisyonu'na aittir⁶⁶. Bu temel ilkeye ilişkin "meşru menfaat" istisnası, AB üyesi ülkelerin medyada çoğulculuğun sağlanması meşru menfaatinin korumak amacıyla, Avrupa Komisyonu tarafından rekabet hukuku temelinde onaylanmış olsalar dahi, medya yoğunlaşmalarını gözden geçirme, önleme veya bunların onaylanması için ek koşullar getirmesine izin vermektedir⁶⁷. Bu istisna, her ne kadar Avrupa Komisyonu'nun rekabet hukuku temelinde yürüttüğü analizinde dikkate alınmayan medyada çoğulculuğun korunması için teorik bir mekanizma sunsa da, pratikte nadiren kullanılmıştır⁶⁸.

Şimdiye kadar, Avrupa Komisyonu tarafından AB Birleşme Tüzüğü'nün 21 (4). maddesinin açıkça vurgulandığı tek olay *Newspaper Publishing* davasıdır⁶⁹. Avrupa Komisyonu, PRISA, Espresso ve MGN tarafından Newspaper Publishing'in ortak kontrolünün devir alınmasına ilişkin anlaşmayı rekabet hukuku temelinde uygun bulmuştur. Bununla birlikte, Avrupa Komisyonu "meşru menfaat" istisnasına atıfta bulunarak teklif edilen devralmanın haberlerin doğru şekilde sunulmasına ve ifade özgürlüğüne ilişkin endişeler yarattığının altını çizmiş ve anılan devralmanın Birleşik Krallık makamlarının resmi onayını gerektirdiğini ifade etmiştir⁷⁰. Neticede de Birleşik Krallık makamları Newspaper Publishing'in ortak kontrolünün devir alınmasını medyada çoğulculuğun korunması kapsamındaki endişeler doğrultusunda engellemiştir⁷¹. Komorek, esasen Avrupa Komisyonu'nun bu olaydaki değerlendirmesinin de medyada çoğulculuğa ilişkin bir bakış açısı içerdiğini, ancak Avrupa

62 Komorek (n 6) 134.

63 ibid.

64 Mark Sweney, 'Premier League brings record number of sign-ups to Amazon Prime' (The Guardian, 6 December 2019) <www.theguardian.com/technology/2019/dec/06/premier-league-brings-record-number-of-sign-ups-to-amazon-prime>.

65 Komorek (n 6) 134-135.

66 AB Birleşme Tüzüğü madde 1-3 ve 21.

67 Komorek (n 6) 99.

68 ibid 57.

69 Commission of the European Communities, 'Case No IV/M.423 – Newspaper Publishing' (14 March 1994).

70 ibid paragraf 1-2 ve 22-24.

71 Komorek (n 6) 116-117.

Komyonu'nun kendisi doğrudan müdahale edemeyeceğinden, Birleşik Krallık makamlarının dikkatini çekerek aslında onları medya yoğunlaşmasına karşı eyleme geçmeye bir anlamda zorladığını belirtmektedir⁷².

Her ne kadar rekabet hukuku araçları, tekel oluşumunu engelleyerek, mevcut olanların dağıtılmasını sağlayarak veya içerik ve dağıtım kanallarına erişimde sınırların oluşmasını önleyerek medyada çoğulculuğun teşvik edilmesine dolaylı da olsa katkı sağlamaktaysa da⁷³ AB nezdinde medya pazarının sahiplik açısından önemli ölçüde yoğunlaşmasının önüne geçememiştir⁷⁴. Fikirlerin çoğulculuğunun bir işareti olan medya sahipliği yapısına göre AB üyesi ülkelerin 10 (en iyi) ile 1 (en kötü) arasında bir ölçekte sıralandığı yakın tarihli bir araştırmaya göre, AB üyesi ülkeler, (bir piyasanın birkaç şirketin hakimiyetinde şekillendiğini ifade eden) oligopolistik mülkiyet yapısının mevcudiyetini gösterir 3 ila 5 arasında puanlar almışlardır⁷⁵. AB üyesi ülkelerin medyada çoğulculuk konusundaki ortalama puanı 6,5 ve hükümetlerin medya üzerindeki etkilerinin boyutunu analiz eden medya özgürlüğü konusundaki ortalama puanı ise 6,6'dır⁷⁶.

Ulusal düzeyde medya birleşmeleriyle ilgili en önemli örneklerden birisi ise İrlanda'nın 2002 tarihli (revize edilmiş) Rekabet Kanunu içerisindeki kurallardır. İrlanda Rekabet Kanunu'nun 3A bölümü, ciro kriterine bakılmaksızın medya birleşmelerinin veya devralmalarının hem İletişim, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanına, hem de Rekabet ve Tüketicinin Korunması Komisyonuna bildirilmesini zorunlu kılmaktadır. İrlanda Rekabet ve Tüketicinin Korunması Komisyonu ulusal düzeyde gerçekleştirilen medya birleşme ve devralmalarını rekabet hukuku yönünden incelerken; İletişim, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanının analizi medya içeriği ve sahiplik yönünden çoğulculuğa ilişkindir. Medya Özgürlüğü ve Çoğulculuğu Üst Düzey Çalışma Grubu ile Medya Çoğulculuğu ve Medya Özgürlüğü Merkezi raporlarında yer alan tavsiyelerle uyumlu olarak, medyada çoğulculuğun rekabet hukuku bağlamında dikkate alınmasını sağlayacak bu şekilde bir çözüm AB düzeyinde de uygulanabilir.

C. GÖRSEL-İŞİTSEL MEDYA HİZMETLERİ DİREKTİFİ KAPSAMINDA MEDYADA ÇOĞULCULUĞU TEŞVİK EDEN KURALLAR

Rekabet hukuku haricinde, AB nezdinde medyada çoğulculuğu teşvik eden en önemli bağlayıcı (hard-law) hukuki araçlardan bir tanesi Görsel-İşitsel Medya Hizmetleri Direktifi'nde düzenlenen menşe ülke (country of origin) ilkesidir⁷⁷. Ancak menşe ülke ilkesini açıklamadan önce kısaca direktiflerin AB hukukundaki statüsünden bahsetmek faydalı olacaktır. Tüzükler gibi direktifler de AB hukukunun ikincil kaynakları olan karar alma yetkisini haiz AB kurum tasarrufları arasında yer almaktadır. Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 288. maddesi uyarınca direktifler, muhatap alınan her üye ülkeyi ulaşılması gerekli sonuçları itibarıyla bağlar, şekil ve yöntem seçimini

72 ibid.

73 ibid 135-136.

74 Pires (n 8) 281.

75 Sustainable Governance Indicators, *Access to Information Report* [2019] 35-65.

76 Bkz. <www.sgi-network.org/2019/Democracy/Quality_of_Democracy/Access_to_Information>.

77 Komorek (n 6) 152.

ise ulusal otoritelere bırakır. Direktifler kural olarak doğrudan uygulanabilir nitelikte değildir. Dolayısıyla tüzüklerin aksine direktiflerin AB üyesi ülkelerin iç hukuklarına belirlenen süre içerisinde aktarılması gerekmektedir. AB üyesi ülkelere, bu aktarım sırasında her üye ülkenin ulusal koşullarını dikkate almaları için belirli bir takdir yetkisi tanınmıştır⁷⁸.

Görsel-İşitsel Medya Hizmetleri Direktifi'nin 2 ve 3. maddelerinde düzenlenen menşe ülke ilkesi, görsel-ışitsel medya hizmet sağlayıcıları üzerinde yalnızca menşe AB üyesi ülkenin yargı yetkisine sahip olduğunu düzenlemektedir. Bu itibarla da alıcı AB üyesi ülkenin kendi sınırları içerisinde yayın alım özgürlüğünü güvence altına almasını, ikincil bir kontrol uygulamamasını ve diğer AB üyesi ülkelerden yapılan görsel-ışitsel medya hizmetlerinin kendi sınırları içerisinde yeniden iletimini kısıtlamamasını zorunlu tutmaktadır. Görsel-İşitsel Medya Hizmetleri Direktifi'nin temel prensiplerinden olan menşe ülke ilkesi, yalnızca bilgi akışının ve görsel-ışitsel medya hizmetlerinin serbest akışını güvence altına almakla kalmaz; aynı zamanda Avrupa görsel-ışitsel medya sektörünün gelişmesini destekleyerek, haber ve eğlence kaynaklarındaki çeşitliliğin arttırılmasının yanı sıra seçim ve fiyat rekabetini de teşvik ederek⁷⁹ AB düzeyinde medyada çoğulculuğu güçlendirir⁸⁰.

Ancak menşe ülke ilkesi, görsel-ışitsel medya hizmet sağlayıcıları tarafından yayın yapmayı hedefledikleri ülkenin daha katı kurallarından kaçınmak amacıyla kullanılma potansiyeline sahiptir⁸¹. Bu durumun en somut örneği, Rusya menşeli, bir AB üyesi ülkede yayın ruhsatı almış ancak çoğunlukla diğer AB üyesi ülkelerdeki, özellikle de Baltık ülkelerindeki (Estonya, Litvanya ve Letonya) izleyici kitlesini hedef alan ve düşmanca siyasi propaganda, dezenformasyon, nefret söylemi ve yalan habercilik konularında şaibeli olduğu iddia edilen görsel-ışitsel medya hizmet sağlayıcılarıdır⁸². Yakın tarihli bir çalışmada, Estonya'da, Rusya devlet kanallarının ülkenin Rusça konuşan izleyici kitlesi nezdinde tekeli bir konuma sahip olduğu; zira Estonya'nın Rusça konuşan izleyici kitlesi için güvenilir (Rus devlet propagandasından arı) içerik sağlama noktasında ciddi zorluklarla karşılaştığı iddia edilmektedir. Bu doğrultuda, menşe ülke ilkesi ve AB medya politikası genel anlamda medyada çoğulculuğun korunmasını hedeflerken, her AB üyesi ülkenin kendine özgü koşulları hem politika ve yasa oluşturma sırasında, hem de kuralların uygulanması sürecinde "sağlıklı" bir çoğulcu medya ortamının oluşturulmasında dikkate alınmalıdır⁸³. Bu kapsamda Görsel-İşitsel Medya Hizmetleri Direktifi'nde 2018 yılında yapılan değişiklikler⁸⁴ hem menşe ülke ilkesini güçlendirmiş hem de bu ülkenin hedef AB üyesi ülkenin daha katı kurallarından kaçınmak amacıyla kullanılmasını önlemeye yönelik yasal çerçeveyi iyileştirmiştir⁸⁵.

Görsel-İşitsel Medya Hizmetleri Direktifi'nde 2018 yılında yapılan önemli bir diğer değişiklik, AB üyesi ülkelerin, görsel-ışitsel medya hizmet sağlayıcılarına ilişkin intifa hakkı sahipleri de dahil

78 Davies (n 56) 57; Kaczorowska (n 43) 125-127.

79 COBA, 'Promoting Growth, Pluralism and Choice' [2016] 4-5.

80 Görsel-İşitsel Medya Hizmetleri Direktifi gerekçe 33-34.

81 Zsolt Kokoly, 'The Anti-Circumvention Procedure in the AVMSD' [2019] 8(1) Acta Univ. Sapientiae LS 43.

82 Andris Mellkauls, 'The AVMSD and Propaganda' [2016] 76.

83 Andres Joesaar, 'One Country, Two Polarised Audiences: Estonia and the Deficiency of the AVMSD' 3(4) MC 45-50.

84 Directive 2018/1808 of 14 November 2018 amending AMSD in view of changing market realities [2018] OJ L 303/69.

85 Kokoly (n 81) 45.

olmak üzere mülkiyet yapısına ilişkin bilgileri kendi yargı yetkileri altında erişebilir kılmak için düzenlemeler kabul edebilmelerine imkân tanınmasıdır⁸⁶. Bu kapsamda 2018/1808 sayılı Direktif gerekçesinin 15 ve 16. maddeleri, medya sektöründeki mülkiyete ilişkin şeffaflık ile ifade özgürlüğü arasında doğrudan bağlantı olduğunu ve izleyicilerin görsel-ışitsel medya hizmet sağlayıcılarının sahiplerine ilişkin bilgilere erişmelerine yönelik meşru bir menfaatleri olduğunu vurgulamakta ve AB üyesi ülkeleri, izleyicilerin medyada çoğulculuğu teşvik edecek bu tür bilgilere doğrudan ve kolayca erişebilmelerine imkân sağlamalarına davet etmektedir. 2018 değişiklikleri ile ayrıca ulusal düzenleyici makam veya organların bağımsızlığı da güçlendirilmiştir. 2018 değişiklikleri ile her AB üyesi ülkenin bir veya birden fazla ulusal düzenleyici makam, organ veya her ikisini görevlendirmesi ve bunların ilgili AB üyesi ülke hükümetinden farklı ve işleyiş noktasında bağımsız olmaları düzenlenmiştir⁸⁷. Ulusal düzenleyici makam veya organların yetkilerini tarafsız ve şeffaf bir şekilde, başta medya çoğulculuğu ile kültürel ve dilsel çeşitliliğin sağlanması olmak üzere Görsel-İşitsel Medya Hizmetleri Direktifi'nin amaç ve ilkelerine uygun olarak kullanmaları gerektiği düzenlenmiştir⁸⁸.

Görsel-İşitsel Medya Hizmetleri Direktifi kapsamında AB düzeyinde medya çoğulculuğu ile kültürel çeşitliliği teşvik eden diğer kurallar, toplum nezdinde büyük öneme sahip olayların yayınlanması ile Avrupa ve bağımsız eserlerin geliştirilmesi için düzenlenen kotadır⁸⁹. Bunlardan ilki, AB üyesi ülkelere, toplum nezdinde büyük öneme sahip olayların yayınlanmasının tekelleşmesini engellemeye yönelik tedbirler almasına izin vermektedir; zira aksi durumda halkın çoğunluğunun bu tür olayları özgürce takip etmesi engellenmiş olacaktır⁹⁰. Şu ana kadar, 10 AB üyesi ülke⁹¹ bu kural kapsamında belirlenen önemli olaylara ilişkin listeyi Avrupa Komisyonu'na iletmıştır⁹². Öte yandan, AB düzeyinde kültürel çeşitliliğin desteklenmesine katkıda bulunmak amacıyla⁹³, Görsel-İşitsel Medya Hizmetleri Direktifi madde 16, görsel-ışitsel medya hizmet sağlayıcılarının yayın sürelerinin büyük bir bölümünü Avrupa eserleri için ayırmalarını⁹⁴ ve madde 17 yayın sürelerinin ve program bütçelerinin %10'unu bağımsız yapımcılar tarafından yaratılan Avrupa eserlerine tahsis etmelerini zorunlu kılmaktadır.

86 Görsel-İşitsel Medya Hizmetleri Direktifi madde 5 (2).

87 ibid madde 30 (1).

88 ibid madde 30 (2).

89 Komorek (n 6) 170-171; Kosta (n 49) 151.

90 Görsel-İşitsel Medya Hizmetleri Direktifi madde 14.

91 Avusturya, Belçika, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Almanya, Macaristan, İrlanda, İtalya, Polonya.

92 European Commission, 'AVMSD – List of Major Events' <<https://ec.europa.eu/digital-single-market/avmsd-list-major-events>>.

93 Görsel-İşitsel Medya Hizmetleri Direktifi gerekçe 69.

94 Bu kural isteğe bağlı görsel-ışitsel medya hizmet sağlayıcıları (on-demand audiovisual media services) için (kataloglarında yer alan Avrupa eserleri oranı %30 olmak üzere) daha esneklerdir. Bkz. Görsel-İşitsel Medya Hizmetleri Direktifi madde 13.

IV. MEDYADA ÇOĞULCULUĞA İLİŞKİN BAĞLAYICI OLMAYAN HUKUKİ ARAÇLAR

A. MEDYADA ÇOĞULCULUK MONİTÖRÜ

Medyada Çoğulculuk Monitörü, AB üyesi ülkelerde medya sektöründe çoğulculuk düzeyini ölçmek ve medyada çoğulculuğa yönelik potansiyel tehditleri belirlemek amacıyla oluşturulan bir izleme aracıdır⁹⁵. Kaynağını bir grup akademisyen ve uzman tarafından Avrupa Komisyonu için yürütülerek 2009 yılında yayınlanan bağımsız bir çalışmadan almaktadır⁹⁶. Medyada Çoğulculuk Monitörü'nün ilk prototipi, medya sahipliğinden medyada çoğulculuğun kültürel, politik ve coğrafi açılardan görünümüne kadar çeşitli yönlerine ilişkin tehditleri tespit etmeyi amaçlayan AB düzeyinde standartlaştırılmış bir izleme aracının yaratılmasında ilk adım olarak nitelendirilmiştir⁹⁷. Bununla birlikte AB üyesi ülkelerin bu izleme aracını kullanma noktasında bir yükümlülüklerinin bulunmaması, Medyada Çoğulculuk Monitörü'nün ilk etapta AB düzeyinde bir izleme mekanizması olmasını engellemiştir⁹⁸.

Medya Özgürlüğü ve Çoğulculuğu Üst Düzey Çalışma Grubu ile Medya Çoğulculuğu ve Medya Özgürlüğü Merkezi raporlarında yer alan tavsiyeler doğrultusunda, Medya Çoğulculuğu ve Medya Özgürlüğü Merkezi, 2013 yılında Medyada Çoğulculuk Monitörü'nün basitleştirilerek ilk pilot uygulamasını gerçekleştirmek ile görevlendirilmiştir⁹⁹. 2013 ve 2014 yıllarındaki basitleştirme ve test aşamalarının ardından, Medya Çoğulculuk Monitörü 2016, 2017 ve (2018 ile 2019 yıllarını kapsayacak şekilde) 2020 yıllarında aday ülkeler de dahil olmak üzere AB düzeyinde üç kez uygulanmıştır¹⁰⁰. Bu kapsamda haber ve güncel olayların analizine odaklanılarak “Temel Koruma”, “Piyasa Çoğulculuğu”, “Siyasi Bağımsızlık” ve “Sosyal Kapsayıcılık” olmak üzere dört ana başlık altında medyada çoğulculuğa yönelik tehditler tespit edilmiştir¹⁰¹.

Medyada Çoğulculuk Monitörü raporlarının sonuçları, AB düzeyinde medya sektöründe çoğulculuğun geleceği açısından oldukça endişe vericidir. 2016 ve 2017 yıllarında yayınlanan raporlar arasında yapılan bir karşılaştırmada, Siyasi Bağımsızlık alanı için ortalama risk seviyesi aynı kalırken, Temel Koruma alanı için ortalama risk seviyesinin %28'den %32'ye, Piyasa Çoğulculuğu alanı için %49'dan %53'e ve Sosyal Kapsayıcılık alanı için %47'den %54'e yükseldiği görülmektedir¹⁰².

95 European Commission, 'Monitoring Media Pluralism in the Digital Era' <<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/media-pluralism-monitor-mpm>>.

96 Peggy Valcke and others, 'Independent Study on Indicators for Media Pluralism in the Member States' [2009] vii.

97 Peggy Valcke and others, 'The MPM: Bridging Law, Economics and Media Studies as a First Step towards Risk-Based Regulation in Media Markets' [2010] 2(1) JML 85-86.

98 Komorek (n 6) 274.

99 European Commission, 'Monitoring Media Pluralism in the Digital Era' (n 95).

100 ibid.

101 Centre for Media Pluralism and Media Freedom, 'Monitoring Media Pluralism in Europe: Application of the MPM 2017 in the EU, FYROM, Serbia & Turkey' [2018] 1-2.

102 Centre for Media Pluralism and Media Freedom '2018' (n 83) 2-5; Centre for Media Pluralism and Media Freedom, 'Monitoring Media Pluralism in Europe: Application of the MPM 2016 in the EU, Montenegro and Turkey' [2017] 2-4

Medya Çoğulculuğu ve Medya Özgürlüğü Merkezi tarafından 2018 ve 2019 yıllarını kapsayacak şekilde, bilhassa çevrimiçi boyutta medyada çoğulculuğa yönelik güncel risklerin kapsamını daha iyi yakalayabilmek amacıyla geliştirilen ve uygulanan 2020 Medya Çoğulculuk Monitörü, AB düzeyinde medya sahipliğine ve medyada çoğulculuğa yönelik risklerin giderek arttığını ortaya koymaktadır¹⁰³. 2017 raporu ile yapılan karşılaştırmada, Temel Koruma alanı için ortalama risk seviyesinin %32'den %33'e, Piyasa Çoğulculuğu alanı için %53'den %64'e, Siyasi Bağımsızlık alanı için ise %46'dan %47'e yükseldiği görülmektedir¹⁰⁴. Her ne kadar Sosyal Kapsayıcılık alanında ortalama risk seviyesi 2020 yılı raporunda 2017 yılına göre %54'den %52'ye düşmüşse de, bu kriter yönünden de halen ortalama düzeyde bir risk bulunmaktadır¹⁰⁵.

Raporlardaki sonuçlar yalnızca AB üyesi ülkelerin ve aday ülkelerin hiçbirisinin medyada çoğulculuğa yönelik tehditlerden arı olmadığını göstermekle kalmamış, aynı zamanda Medyada Çoğulculuk Monitörü tarafından analiz edilen tüm alanlarda risk seviyesinin ya neredeyse aynı kaldığını ya da daha da arttığını göstermiştir¹⁰⁶. Özellikle, ifade ve bilgi edinme özgürlüğü de dahil olmak üzere çoğulcu ve demokratik bir toplum için temel faktörlerin değerlendirilmesini kapsayan¹⁰⁷ Temel Koruma alanı ile Piyasa Çoğulculuğu alanına yönelik risk seviyelerindeki artış, AB politika yapımcılarının yakın ilgisini ve risklerin bertaraf edilebilmesi için derhal harekete geçilmesini gerektirmektedir.

B. AVRUPA MEDYA GİRİŞİMİ

AB düzeyinde, uluslararası demokrasiye katkıda bulunması amacıyla geliştirilen dikkate değer araçlardan birisi Avrupa Vatandaş Girişimi'dir¹⁰⁸. Bu araç AB üyesi ülkelerin vatandaşlarına, belirli şartların yerine getirilmesi ve AB'nin bu konuda düzenleme yetkisi olması kaydıyla Avrupa Komisyonu'na yasama teklifi sunmalarına imkân tanımaktadır¹⁰⁹. Kaynağını Avrupa Birliği Antlaşması'nın 11 (4). maddesinde yer alan "Kayda değer sayıdaki üye devletlerden en az bir milyon Birlik vatandaşı, Antlaşmalar'ın uygulanması amacıyla Birliğin bir hukuki tasarrufunun gerekli olduğunu düşündükleri konularda, Avrupa Komisyonu'nu yetkileri çerçevesinde her türlü uygun öneriyi sunmaya davet etme girişiminde bulunabilir." hükmünden alan Avrupa Vatandaş Girişimi ilk olarak 2012 yılında uygulanmaya başlanmıştır. 1 Ocak 2020 tarihinden itibaren ise 2019/788 sayılı Avrupa Vatandaş Girişimi Tüzüğü¹¹⁰ ile sürecin basitleştirilerek işlerlik kazanmasını

103 Centre for Media Pluralism and Media Freedom, 'Monitoring Media Pluralism in the Digital Era: Application of the MPM in the EU, Albania and Turkey in the years 2018-2019' [2020] 5.

104 ibid 6-12.

105 ibid 13-14.

106 Centre for Media Pluralism and Media Freedom '2018' (n 101) 70.

107 ibid 2.

108 European Parliament, 'European Citizens' Initiative' <www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/149/european-citizens-initiative>.

109 ibid.

110 Regulation 2019/788 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on the European citizens' initiative [2019] OJ L 130.

sağlamaya yönelik hazırlanan yeni kurallar yürürlüğe girmiştir. Avrupa Vatandaş Girişimi, AB üyesi ülkelerin vatandaşlarının Avrupa demokratik ve siyasi yaşamına katılımlarının sağlanması yoluyla Birliğin demokratik işleyişinin geliştirilmesine katkıda bulunmayı amaçlamaktadır¹¹¹. Ancak Avrupa Vatandaş Girişimi AB'nin hukuki tasarrufta bulunma yetkisinin olduğu konular ile Avrupa Komisyonu'nun yetkileri çerçevesi ile sınırlı olduğu gibi, Avrupa Komisyonu'nun şartları sağlayan girişimlere yönelik harekete geçme zorunluluğu da bulunmamaktadır.¹¹²

Bu kapsamda 2013 yılında, medya sahipliği ve şeffaflık ile ilgili AB üyesi ülkelerdeki ulusal kuralların uyumlaştırılması ile ulusal medya denetim organlarının bağımsızlığının sağlanması temel amaçlarıyla¹¹³, 100'e yakın kuruluştan oluşan bir koalisyon olan Avrupa Medya Çoğulculuğu Girişimi kurulmuştur¹¹⁴. Avrupa Medya Çoğulculuğu Girişimi'nce Avrupa Vatandaş Girişimi kapsamında başlatılan yasama teklifi (i) medya sahipliği ve şeffaflığı, siyasi makamlarla çıkar çatışmaları ile medya denetim organlarının bağımsızlığına ilişkin ulusal mevzuatın AB düzeyinde kısmen uyumlu hale getirilmesi yoluyla medyada çoğulculuğun korunması, (ii) Görsel-İşitsel Medya Hizmetleri Direktifi'nde bu doğrultuda değişiklikler yapılarak iş pazarını etkili işleyişinin sağlanması ile (iii) AB nezdinde özgür fikir ve bilgi alışverişi yoluyla çoğulcu demokratik ortamın geliştirilmesine katkıda bulunulması hususlarını kapsamaktaydı¹¹⁵. 19 Ağustos 2013 tarihinde Avrupa Komisyonu nezdinde kayıt edilen ve imza toplanması aşamasına geçilen girişim 19 Ağustos 2014 itibarıyla yeterli sayıda imzanın toplanamamış olması nedeniyle sonlandırılmıştır.

AB'nin medya çoğulculuğuna ilişkin yasama yetkisinin bulunup bulunmadığına yönelik tartışmalar ışığında her halükârda kabul edilemez olarak değerlendirilmesi ihtimali yüksek olan¹¹⁶ Avrupa Medya Çoğulculuğu Girişimi'nce sunulan yasama teklifi nihai olarak başarısız olsa da, Avrupa Vatandaş Girişimi aracının ilk kullanımınıdır.¹¹⁷ Bu itibarla girişim Avrupa vatandaşlarının bizzat demokrasiye yönelik de bir tehdit olan¹¹⁸ medyada çoğulculuğa ilişkin risklere ilişkin önemli endişelerinin olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla, Avrupa Medya Çoğulculuğu Girişimi, medyada çoğulculuğun öneminin Avrupa düzeyinde doğrudan vatandaşlar tarafından dile getirilmiş olması ve konuyla ilgili kamu bilincinin gelişmesine katkıda bulunması nedeniyle kayda değer bir çabadır¹¹⁹.

111 2019/788 sayılı Avrupa Vatandaş Girişimi Tüzüğü gerekçe 1.

112 Avrupa Vatandaş Girişimi ve mevcut kayıtlı girişimlere ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. European Union, 'European Citizens' Initiative' <https://europa.eu/citizens-initiative/home_en>.

113 European Union, 'European Initiative for Media Pluralism' <https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2013/000007_en>.

114 Danielle Raeijmaekers and Pieter Maesele, 'Media, Pluralism and Democracy: What's in a name?' [2015] 37(7) MCS 1043.

115 European Union, 'European Initiative for Media Pluralism' (n 113).

116 Komorek (n 6) 45.

117 Ewa Komorek, 'Media Pluralism – EU Solutions' (TCD 2019-2020 EU DSM – Media Regulation); European Alternatives 'Launch of the First European Citizens Initiative on Media Pluralism' (5 February 2012) <<https://euroalter.com/launch-of-the-first-european-citizens%C2%92-initiative-on-media-pluralism-2/>>.

118 Raeijmaekers and Maesele (n 114) 1043.

119 Llorens and Costache (n 46) 403.

Günümüzde, ismi Avrupa Medya Girişimi olarak değiştirilen hareket AB düzeyinde medyada çoğulculuğun korunması ve teşvik edilmesi için faaliyette bulunmaya devam etmektedir¹²⁰.

V. AB NEZDİNDE MEDYADA ÇOĞULCULUK İLE İLGİLİ SON GELİŞMELER

Ekim 2017’de, Malta’nın en ünlü araştırmacı gazetecisi Daphne Caruana Galizia, ülkedeki siyasi yolsuzluk ve organize suçlarla ilgili araştırmaları nedeniyle öldürüldü¹²¹. Kısa bir süre sonra, Şubat 2018’de başka bir araştırmacı gazeteci olan Jan Kuciak, Slovakya’da Slovak toplumuna yönelik benzer tehditleri araştırırken nişanlısıyla birlikte öldürüldü¹²². Avrupa Parlamentosu, medya özgürlüğüne ve bireysel gazeteciliğe yönelik bu saldırılar karşısında, 2018 yılının başlarında medya özgürlüğü ve medyada çoğulculuk konularında hem bir rapor¹²³ hem de bir önerge (resolution¹²⁴) yayınladı. Avrupa Parlamentosu, 2018 tarihli raporunda, AB düzeyinde medya özgürlüğü ve medyada çoğulculuk ve medya çalışanlarının bağımsızlığı üzerindeki siyasi ve ekonomik baskınların artmakta olduğunu belirterek (i) bilhassa her AB üyesi ülkenin, medya özgürlüğünü ve medyada çoğulculuğu teşvik etmek için ulusal yasa ve uygulamalarını tarafsız bir şekilde gözden geçirmek zorunda olduğu, (ii) Medyada Çoğulculuk Monitörü’nün güçlendirilerek yayınlanan raporlardaki aday ülkelere ilişkin sonuçların müzakere sürecinde dikkate alınması gerektiği ve (iii) medya sahiplerine sağlanan tüm kamu kaynaklarının düzenli olarak denetlenmesi gerektiği hususlarının altını çizdi¹²⁵. Benzer şekilde, Avrupa Parlamentosu tarafından yayınlanan önergede AB üyesi ülkelerin özgür, bağımsız ve çoğulcu medyanın geliştirilmesini teşvik eden elverişli yasal düzenlemeleri kabul etme konusunda pozitif bir yükümlülük altında oldukları hatırlatılarak gazeteciler üzerinde artan baskı ve tehditlerin varlığı karşısında, doğrudan AB müdahalesine giderek daha fazla ihtiyaç duyulduğu vurgulanmıştır¹²⁶. Ayrıca Avrupa Parlamentosu, gerek arama motorları ile sosyal medya platformlarının, gerekse de geleneksel medya kuruluşlarına ilişkin mülkiyetin giderek yoğunlaşması ve belirli bir grup şirket nezdinde toplanması karşısında, AB düzeyinde doğrudan bir eyleme geçilmesi gerektiğini ifade etmiştir¹²⁷.

Avrupa Komisyonu, 2018 yılı mayıs ayında, diğerlerinin yanı sıra özgür ve çoğulcu bir medya ortamının teşvik edilmesi, Avrupa medya sektörünün güçlendirilmesi ve içerik noktasında çoğulculuğun sağlanması ve çeşitliliğin arttırılmasını amaçlayan Yaratıcı Avrupa Programını kuran bir Tüzük önerisi sundu¹²⁸. Ayrıca 2019 yılı nisan ayında, Avrupa Komisyonu AB düzeyinde

120 Bkz. <<https://mediainitiative.eu/our-mission/>>.

121 Rachel Donadio, ‘A Tiny Island Exposes Europe’s Failures’ (The Atlantic, 5 December 2019) <www.theatlantic.com/international/archive/2019/12/daphne-caruana-galizia-malta/602923/>.

122 Miroslava Sirotnikova and Marc Santora, ‘Journalist’s Murder Puts a Tycoon, and a Nation, on Trial’ (The New York Times, 28 February 2020) <www.nytimes.com/2020/02/28/world/europe/jan-kuciak-marian-kocner-trial.html>.

123 European Parliament, ‘Report on Media Pluralism and Media Freedom in the EU’ (12 April 2018).

124 European Parliament, ‘EP Resolution of 3 May 2018 on Media Pluralism and Media Freedom in the EU’ (3 May 2018).

125 European Parliament (n 123).

126 European Parliament (n 124).

127 ibid.

128 European Commission, ‘Proposal for a Regulation establishing the Creative Europe programme (2021 to 2027) and repealing Regulation (EU) No 1295/2013 (Proposal) COM (2018) 366 final.

hukukun üstünlüğünün güçlendirilmesini amaçlayan bir girişim¹²⁹ başlatarak bu kapsamda, ilerleyen dönemde hayata geçirilecek faaliyetlere ilişkin “teşvik”, “önleme” ve “müdahale” olmak üzere üç temel ilkeye dayanan bir tebliğ (communication) yayınladı¹³⁰. Avrupa Komisyonu, söz konusu tebliğde ifade ve bilgi edinme özgürlüğünün yanı sıra medya özgürlüğü ve medyada çoğulculuğun AB'nin kurucu değerleri arasında olduğunun altını çizerek sivil toplumu ve bağımsız medyayı zayıflatma veya baskı altına alma girişimlerinin AB düzeyinde hukukun üstünlüğü temel ilkesine karşı önemli bir tehdit ve endişe kaynağı olduğunun altını çizdi¹³¹. 2020 Hukukun Üstünlüğü raporunun bir bölümünün medya özgürlüğü ve medyada çoğulculuk konularına ayrılacağı ve yakında hayata geçecek olan Avrupa Demokrasi Eylem Planı çerçevesinde AB düzeyinde medya özgürlüğü ve medyada çoğulculuğu güçlendirme, dezenformasyona ve bilgi kirliliğine karşı mücadele ve özgür ve bağımsız medyayı desteklemeye yönelik¹³² daha fazla eylemin hayata geçirileceği¹³³ belirtildi.

Bu doğrultuda 30 Eylül 2020 tarihinde yayınlanan 2020 Hukukun Üstünlüğü Raporu'nda, medya özgürlüğü ile medyada çoğulculuğun hukukun üstünlüğü, demokratik hesap verilebilirlik ve yolsuzlukla mücadelede kilit unsurlar olduğu belirtilmiştir. Raporda ülkelerindeki yolsuzluk ve organize suçları araştıran gazetecilerin öldürülmesinin, AB üyesi ülkelere gerek gazetecilerin güvenliklerini sağlayarak onlara elverişli bir ortam sağlanması, gerekse medya özgürlüğü ile medyada çoğulculuğu proaktif olarak teşvik etme yükümlülüklerini hatırlattığının altı çizilmiştir¹³⁴.

2020 Hukukun Üstünlüğü Raporu'nda özellikle Covid-19 salgının neden olduğu gelişmelerin, dezenformasyonla mücadelede bağımsız ve çoğulcu bir medyanın önemini bir kez daha gösterdiği, ancak salgının getirdiği ekonomik durumun küçük oyuncular ile yerel ve bölgesel medya kuruluşlarına zarar verdiği ve AB düzeyindeki medya sektörünün gücü ve çeşitliliğini zayıflatma riski taşıdığı vurgulanmıştır¹³⁵. Bu doğrultuda, raporda (i) yukarıda değinilen ulusal düzenleyici makam veya organların siyasi ve ekonomik nüfuzdan bağımsızlığının sağlanması, (ii) medya sektöründe mülkiyetin şeffaflaştırılması ve kamuoyunun bu konuda bilgilendirilmesi, (iii) devlet desteğinin adil ve şeffaf şekilde dağıtımının sağlanması için özel yasal düzenlemelerin hayata geçirilmesi, (iv) siyasi nüfuzun engellenmesi ile gazetecilere yönelik saldırıların önlenmesi hususlarında durulmuş ve bu ana başlıklara ilişkin çeşitli AB üyesi ülkelerdeki mevcut durum ele alınmıştır¹³⁶.

Son olarak, çeşitli sivil toplum kuruluşlarının bir araya gelerek yakın tarihte yayınladıkları tavsiye belgesinde, medyanın siyasi aktörler tarafından ele geçirilmesi ve özel sektörde mülkiyet

129 European Commission, 'Initiative to Strengthen the Rule of Law in the EU' <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/initiative-strengthen-rule-law-eu_en#strengthening-the-rule-of-law-in-the-union>.

130 European Commission, 'Further Strengthening the Rule of Law within the Union' (Communication) COM (2019) 163 final.

131 ibid.

132 European Commission, 'Commission Work Programme 2020' (Communication) COM (2020) 37 final.

133 European Parliament, 'Parliamentary Questions' (10 March 2020) <www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-9-2019-004437-ASW_EN.html>.

134 European Commission, '2020 Rule of Law Report. The Rule of Law situation in the European Union' (Communication) COM (2020) 580 final.

135 ibid.

136 ibid.

yoğunlaşması nedeniyle medyada çoğulculuğa yönelik ciddi tehditlerin varlığı karşısında Avrupa Komisyonu'nun medya özgürlüğü ve medyada çoğulculuk konularındaki son girişimlerinin memnuniyetle karşılandığı ifade edilmiştir. Özellikle Covid-19 salgının yarattığı krizin çeşitli ülkeler tarafından ifade ve bilgi edinme özgürlüğünü sınırlandırmak amacıyla kullanıldığı bir ortamda bağımsız, çoğulcu ve sürdürülebilir bir medya sektörüne duyulan ihtiyacın daha da arttığı vurgulanmış; medya sahipliğine ilişkin şeffaflık ile medya bağımsızlığının güçlendirilmesine ilişkin kuralların benimsenerek hayata geçirilmesi tavsiye edilmiştir¹³⁷.

SONUÇ

“Scientia potential est.” Bilgi güçtür anlamına gelen bu meşhur aforizma halen geçerliliğini korurken, her gün yüzlerce kaynaktan gelen yoğun bir bilgi bombardımanı altında olduğumuz günümüz dijital dünyasında asıl önemli olan, “güvenilir” ve farklı kaynaklardan beslenen “çeşitli” bilginin yaygın bir şekilde var olmasıdır. Aksi halde, ifade ve bilgi edinme özgürlüğü başta olmak üzere temel insan haklarının birer birer sınırlandırılması veya tamamen ortadan kaldırılması an meselesi olacaktır. Medyanın bu bağlamdaki rolü çok önemlidir, öyle ki medya özgürlüğünü ve medyada çoğulculuğu teşvik etmek fiilen demokrasinin kendisini korumak anlamına gelmektedir.

Her ne kadar AB Temel Haklar şartı medya özgürlüğünü ve medyada çoğulculuğu en üst düzeyde korusa da, AB düzeyinde doğrudan eyleme geçilmesi ve doğrudan yasama faaliyetinde bulunulması için AB kurucu anlaşmaları çerçevesinde açık bir yasal dayanak mevcut değildir. Buna ilaveten AB üyesi ülkelerin medyada çoğulculuğa yönelik siyasi ve kültürel yaklaşımlarının farklılık arz etmesi nedeniyle AB düzeyinde medyada çoğulculuğu koruyan ve teşvik eden özel bir mevzuat yapılması çalışmaları başarıya ulaşmamıştır. Dolayısıyla AB'nin bu konuda kullanabileceği yegâne hukuki araçlar, rekabet hukuku kapsamındaki tedbirler ile Görsel-İşitsel Medya Hizmetleri Direktifi'nde yer alan bir dizi kuraldan ibarettir. Bununla birlikte, rekabet hukuku, esas odağının farklı bir noktada olması ve bundan dolayı medyada çoğulculuğunun teşvik edilmesinde etkisinin ancak dolaylı ve sınırlı olması nedeniyle tek başına bir çözüm olamamaktadır. Benzer şekilde, Görsel-İşitsel Medya Hizmetleri Direktifi kapsamındaki bir kısım kurallar medyada çoğulculuğa katkıda bulunurken, bu kural ve ilkelerin de bilhassa menşe ülke ilkesinde olduğu gibi zayıf yönleri bulunmaktadır. Bu nedenle, bu alanda doğrudan AB müdahalesi çoğunlukla bağlayıcı olmayan hukuki araçlarla, özellikle Medyada Çoğulculuk Monitörü, akademik çalışmalar ile Avrupa Parlamentosu raporları ve tavsiye kararları aracılığıyla olmaktadır. Ancak Medyada Çoğulculuk Monitörü'nün AB düzeyindeki araştırma ve uygulamaları mevcut tehditlerin teşhis edilmesinde önemli olsa da, bu çalışma ve raporların genel etkisi “isimlendirme” ve “ayıplama”nın ötesine geçememektedir.

Medyada Çoğulculuk Monitörü raporlarında yalnızca Macaristan, Polonya ve Malta gibi bir kısım AB üyesi ülkelerdeki medya konjonktürü değil; hiçbir Avrupa ülkesinin medya özgürlüğü ve medyada çoğulculuğa ilişkin risklerden arı olmadığı sonucuna varılmış olması, AB üyesi ülkelerin özellikle

137 JCSO, 'From blueprint to footprint: Safeguarding media freedom and pluralism through the European Rule of Law Mechanism' (April 2020) <www.article19.org/wp-content/uploads/2020/04/Rule-of-Law-Joint-Recommendations-April-2020-1.pdf>.

sınır ötesi yayıncılıktan ve küresel medya aktörlerinin katılımından kaynaklı riskler başta olmak üzere bu tehditlerle tek başlarına başa çıkamadıklarını açıkça göstermektedir. Bu nedenle, medyada çoğulculuğu koruyan ve teşvik eden özel bir düzenleme yoluyla AB'nin doğrudan müdahalesi bir zorunluluktur; ancak bu müdahalenin gerek AB kurucu antlaşmalarında değişiklik yapılmasını gerektirmesi, gerekse de AB düzeyindeki mevcut siyasi konjonktürün bu yönde bir müdahaleye uygun olmaması karşısında yakın zamanda hayata geçmesi mümkün görünmemektedir. Özellikle Covid-19 salgınından kaynaklanan siyasi ve ekonomik kriz muhtemel böyle bir girişimi daha da ileri bir tarihe itmiştir.

Son olarak, mevcut tehditlere ilaveten, 2020 Medyada oğulculuk Monitörü raporunda da ortaya konulduğu üzere arama motorları ile sosyal medya platformları, muazzam piyasa güçleri ve mevcut piyasa oyuncularındaki yüksek düzeyde yoğunlaşma göz önünde bulundurulduğunda medya özgürlüğü ve medyada çoğulculuğa yönelik yeni tehditler yaratmaktadır¹³⁸. Önümüzdeki dönemde AB, medya özgürlüğü ve medyada çoğulculuğa yönelik bu yeni zorlukları giderek daha fazla ele almak ve mücadele yöntemleri geliştirmek zorunda kalacaktır.

KAYNAKÇA¹³⁹

Ana Kaynaklar

Mevzuat

Charter of Fundamental Rights of the European Union [2012] OJ C 326.

Consolidated version on the Treaty on European Union [2016] OJ C 202.

Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union [2012] OJ C 326.

Council of European Union, 'Council Conclusions on safeguarding a free and pluralistic media system' (Conclusion) [2020] OJ C 422.

Council Regulation No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings [2004] OJ L 24.

Directive 2010/13/EU of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (codified version) [2010] OJ L 95.

Directive 2018/1808 of 14 November 2018 amending AMSD in view of changing market realities [2018] OJ L 303/69.

Regulation 2019/788 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on the European citizens' initiative [2019] OJ L 130.

The Competition Act 2002 of Ireland.

Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community [2007] OJ C 306.

138 "Dijital Medyada oğulculuk" ile ilgili daha geniş bilgi için bkz. Nicola Lucchi, *The Impact of Science and Technology on the Rights of the Individual* (Springer International Publishing 2016) 83 – 87.

139 Bu kaynakçada belirtilen tüm internet sitelerine son erişim tarihi 10 Mayıs 2021'dir.

Yargı Kararları

Commission of the European Communities, 'Case No IV/M.423 – Newspaper Publishing' (14 March 1994).
The European Commission, 'Commission Decision of 22/III/2006 – Joint selling of the media rights to the FA Premier League' C (2016) 868 final.

İkincil Kaynaklar

Kitaplar

Arendt H, *Thinking Without a Banister* (Edited by Jerome Kohn, Schocken Books 2018).
Bast J and Wetz K, 'System of Competences' in Pieter Jan Kuijper et al. (eds.), *The Law of the European Union* (5th ed., Wolters Kluwer 2018).
Davies K, *Understanding European Union Law* (7th Edition, Routledge, 2019).
Harcourt A, 'Media Plurality: What Can the EU Do?' in Steven Barnett and Judith Townend (eds.), *Media Power and Plurality* (PGMPB 2015).
Irion K and Valcke V, 'Cultural Diversity in the Digital Age: EU Competences, Policies and Regulations for Diverse Audiovisual and Online Content' in Evangelia Psychogiopoulou (ed.), *Cultural Governance and the European Union Protecting and Promoting Cultural Diversity in Europe* (Palgrave Macmillan 2015).
Kaczorowska A, *European Union Law* (3rd Edition, Routledge, 2013).
Komorek E, *Media Pluralism and European Law* (Kluwer Law International 2013).
Kosta V, *Fundamental Rights in EU Internal Market Legislation* (Bloomsbury 2015).
Milne M, *The Transformation of Television Sport: New Methods, New Rules* (Palgrave Macmillan 2016).
Oster J, *European and International Media Law* (Cambridge University Press 2016).
Media Freedom as a Fundamental Right (Cambridge University Press 2015).
Splichal S, *Principles of Publicity and Press Freedom* (Rowman & Littlefield Publishers 2002).
Sustainable Governance Indicators (SGI), *Access to Information Report Media Freedom, Media Pluralism, Access to Government Information* [2019].

Makaleler, Yasama Organı Raporları ve Çalışma Belgeleri

Çilingir S, 'AB Hukukunda Subsidiarite İlkesi ve Uygulanması' [2017] 19(3) DEÜ SBED.
European Audiovisual Observatory, 'Media ownership, Market Realities and Regulatory Responses' [2016].
High-Level Group on Media Freedom and Pluralism, 'A Free and Pluralistic Media to Sustain European Democracy' [2013].
Joesaar A, 'One Country, Two Polarised Audiences: Estonia and the Deficiency of the AVMSD' 3(4) MC.
Joint Civil Society Organisation (JCSO), 'From blueprint to footprint: Safeguarding media freedom and pluralism through the European Rule of Law Mechanism' (April 2020) <www.article19.org/wp-content/uploads/2020/04/Rule-of-Law-Joint-Recommendations-April-2020-1.pdf>.
Kokoly Z, 'The Anti-Circumvention Procedure in the Audiovisual Media Services Directive' [2019] 8(1) Acta Univ. Sapientiae LS.
Llorens C and Costache A M, 'European Union Media Policy and Independent Regulatory Authorities: A New Tool to Protect European Media Pluralism?' [2014] 4 JIP.
Mellkauls A, 'The Audiovisual Media Services Directive and Propaganda' [2016].
Padovani C, 'Berlusconi's Italy: the media between structure and agency' [2015] 20(1) MI.

- Pires A G, 'Media Pluralism and Competition' [2017] 43 EJLE.
- Raeijmaekers D and Maesele P, 'Media, Pluralism and Democracy: What's in a name?' [2015] 37(7) MCS.
- The Centre for Media Pluralism and Media Freedom, 'EU Competencies in respect of Media Pluralism and Media Freedom' [2013].
- 'Monitoring Media Pluralism in Europe: Application of the MPM 2016 in the EU, Montenegro and Turkey' [2017].
- 'Monitoring Media Pluralism in Europe: Application of the MPM 2017 in the EU, FYROM, Serbia & Turkey' [2018].
- 'Monitoring Media Pluralism in the Digital Era: Application of the MPM in the EU, Albania and Turkey in the years 2018-2019' [2020].
- The Commercial Broadcasters Association (COBA), 'Promoting Growth, Pluralism and Choice' [2016].
- The European Commission, '2020 Rule of Law Report. The Rule of Law situation in the European Union' (Communication) COM (2020) 580 final.
- 'Commission Work Programme 2020' (Communication) COM (2020) 37 final.
- 'Further Strengthening the Rule of Law within the Union' (Communication) COM (2019) 163 final.
- 'Proposal for a Regulation establishing the Creative Europe programme (2021 to 2027) and repealing Regulation (EU) No 1295/2013' (Proposal) COM (2018) 366 final.
- The European Parliament, 'EP Resolution of 3 May 2018 on Media Pluralism and Media Freedom in the EU' (3 May 2018).
- 'Report on Media Pluralism and Media Freedom in the EU' (12 April 2018).
- Valcke P, 'Challenges of Regulating Media Pluralism in the European Union: the Potential of Risk-Based Regulation' [2014] XV(1) Quaderns del CAC.
- Valcke P and others, 'Independent Study on Indicators for Media Pluralism in the Member States – Towards a Risk-Based Approach' [2009] vii.
- Valcke P and others, 'The MPM: Bridging Law, Economics and Media Studies as a First Step towards Risk-Based Regulation in Media Markets' [2010] 2(1) JML.
- Yazıcı T, *Medya Mülkiyetine İlişkin Düzenlemeler ve Dünyadaki Örnekler Bağlamında Türkiye için bir Medya Mülkiyeti Modeli Önerisi*, Maltepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul 2013.

Gazete Yazıları, İnternet Siteleri ve Bloglar

- <<https://cmpf.eu.eu/>>.
- <<https://mediainitiative.eu/our-mission/>>.
- <www.sgi-network.org/2019/Democracy/Quality_of_Democracy/Access_to_Information>.
- BBC, 'Phone-hacking trial explained' (25 June 2014) <www.bbc.co.uk/news/uk-24894403>.
- Donadio R, 'A Tiny Island Exposes Europe's Failures' (The Atlantic, 5 December 2019) <www.theatlantic.com/international/archive/2019/12/daphne-caruana-galizia-malta/602923/>.
- European Alternatives 'Launch of the First European Citizens Initiative on Media Pluralism' (5 February 2012) <<https://euroalter.com/launch-of-the-first-european-citizens%C2%92-initiative-on-media-pluralism-2/>>.
- Komorek E, 'Media Pluralism – EU Solutions (Part 1)' (TCD 2019-2020 EU DSM – Media Regulation).
- Oxford English Dictionary, 'the fourth estate, n.' (*OED Online*, OUP March 2020).

- Sirotnikova M and Santora M, 'Journalist's Murder Puts a Tycoon, and a Nation, on Trial' (The New York Times, 28 February 2020) <www.nytimes.com/2020/02/28/world/europe/jan-kuciak-marian-kocner-trial.html>.
- Sweney M, 'Premier League brings record number of sign-ups to Amazon Prime' (The Guardian, 6 December 2019) <www.theguardian.com/technology/2019/dec/06/premier-league-brings-record-number-of-sign-ups-to-amazon-prime>.
- The Economist, 'Poland and the EU on the Naughty Step' (14 January 2016) <www.economist.com/europe/2016/01/14/on-the-naughty-step>.
- The European Commission, 'AVMSD – List of Major Events' <<https://ec.europa.eu/digital-single-market/avmsd-list-major-events>>.
- 'High-Level Group on Media Freedom and Pluralism' <<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/high-level-group-media-freedom-and-pluralism>>.
- 'Initiative to Strengthen the Rule of Law in the EU' <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/initiative-strengthen-rule-law-eu_en#strengthening-the-rule-of-law-in-the-union>.
- 'Media Freedom and Pluralism' <<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/policies/media-freedom-and-pluralism>>.
- 'Monitoring Media Pluralism in the Digital Era' <<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/media-pluralism-monitor-mpm>>.
- The European Parliament, 'European Citizens' Initiative' <www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/149/european-citizens-initiative>.
- 'Parliamentary Questions' (10 March 2020) <www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-9-2019-004437-ASW_EN.html>.
- The European Union, 'European Initiative for Media Pluralism' <https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2013/000007_en>.
- 'European Citizens' Initiative' <https://europa.eu/citizens-initiative/home_en>.