

Avrupa Birliği ile Uyum Süreci Bağlamında Türkiye’de Yeni Yayıncılık Yasası

Burcu Sümer*

Özet

Avrupa Birliği’nde televizyon yayıncılığının düzenlenmesi konusunda üye ve aday ülkeler açısından bağlayıcılığı olan temel politika aracı 1989 tarihli Sınırsız Televizyon Direktifi’dir (STD). Direktif 1997 ve 2007 yıllarında güncellenmiş ve son güncelleme ile düzenleme alanı başta internet olmak üzere farklı teknolojik platformlar üzerinden dağıtılan isteğe bağlı yayın hizmetlerini de kapsayacak şekilde genişletilerek Görsel-İşitsel Medya Hizmetleri Direktifi (GMHD) olarak adlandırılmıştır. Türkiye’de 5 Nisan 2010 tarihinde kamuoyuna duyurulan ve Avrupa Birliği ile uyum süreci kapsamında hazırlanığı ifade edilen yeni yasa taslağı da GMHD temel alınarak hazırlanmış bir taslaktır. Bu çalışmada, öncelikle yürürlükteki 1994 tarihli ve 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun’un STD ile uyumu değerlendirilecek, ardından yeni yasa taslağının yürürlükteki yeni Direktif ile uyumu ele alınacaktır. Türkiye’de yayıncılık alanında yaşanan birçok sorunun kaynağı olan 3984 sayılı Yasa STD ile tam uyum gösteren bir yasa olmadığı gibi, yeni yasa tasarısı da Avrupa Birliği ile uyum adına var olan sorunlara yenilerini ekleme tehlikesini taşıtmaktadır.

Anahtar sözcükler: Sınırsız Televizyon Direktifi, Görsel-İşitsel Medya Hizmetleri Direktifi, yayıncılık yasası, Türkiye.

New Broadcasting Law in the Context of Regulatory Harmonisation with the European Union Acquis

Abstract

The main policy instrument in the European Union (EU) in the area of broadcasting, which is binding for both member and candidate states, is the 1989 Television Without Frontiers Directive (TWFD). This directive was revised in 1997 and 2007 and renamed as Audiovisual Media Services Directive (AMSD) following the last revision during which its regulatory scope has been extended to include video-on-demand services delivered mainly on the Internet but also on other new technological platforms. In Turkey, the recent draft law announced on 5 April 2010 and presented as a requirement of EU acquis conditionality is actually based on the AMSD. This study first looks into whether and how the current Law No. 3984, Law on the Establishment and Broadcasts of Radio and Television Enterprises enacted in 1994, fits in the with the provisions of the TWFD. It then employs a similar questioning to the contents of the new draft law presented to be prepared in accordance with the AMSD. The study concludes that the current law that has been the key reason behind the ongoing problems in the broadcasting sector in Turkey is by no means in harmony with the EU legislation and the new draft law for broadcasting carries the risk to introduce new problems under the EU knot.

Keywords: Television Without Frontiers Directive, Audiovisual Media Services Directive, broadcasting regulation, EU conditionality, Turkey.

* Yrd. Doç. Dr., Ankara Üniversitesi, İletişim Fakültesi Radyo, Televizyon ve Sinema Bölümü.

Giriş

Türkiye 3 Ekim 2005 tarihinde başlayan Avrupa Birliği'ne katılım müzakereleri sürecinde beşinci yılı geride bıraktı. Yaklaşık 120 bin sayfayı bulan ve 33 fasıldan oluşan Avrupa Birliği (AB) müktesebatı ile uyum sürecinde, şimdiye dek Türkiye ile müzakereye açılan on fasıldan sadece bir tanesi geçici olarak kapatılabildi. Özellikle 2007 yılındaki Cumhurbaşkanlığı seçimi sürecinden başlayarak, AB adaylık sürecine ilişkin gündemin önemini yitirdiğine ve bir kez daha Türkiye'nin akşamdan sabaha değişen iç siyasal gündeminin ön plana çıktığına tanık olmaktayız. Dolayısıyla, bugün itibarıyla, Türkiye'nin AB ile müzakeresi, Brüksel bürokratları ile AKP hükümeti yetkililerinin ve farklı kurumları temsil eden bürokratların Brüksel-Ankara hattında sessiz sedasız yürüttükleri ve neredeyse kilitlenme noktasına gelmiş bir süreç görünümündedir.

Bu çerçeveden bakıldığında, özellikle medyanın Nisan 2010 tarihinde gündeme gelen ve AB ile uyum süreci çerçevesinde hazırlandığı ifade edilen "Yeni RTÜK Yasa Taslağı"na duyarsız kalmış olması bir tesadüf değil. Ancak, yine de, Türkiye'de en çok tartışılan konuların başında gelen medyanın, doğrudan kendisini ilgilendiren böylesi geniş kapsamlı yasal bir düzenlemeyi sadece basın açıklamaları düzeyinde ele alması oldukça şaşırtıcı görünmektedir.

AB ile uyum süreciyle ilişkilendirilen, ancak söz konusu ilişki medyada hiçbir şekilde tüm açıklığıyla tarif edilmeyen Yeni RTÜK Yasa Taslağı, 19 Aralık 2008 tarihinde müzakereye açılan iki fasıldan biri olan "Bilgi Toplumu ve Medya" başlığı kapsamında televizyon yayıncılığı alanında öngörülen uyum çalışmalarının sonucunda ortaya çıkmıştır. Bilgi Toplumu ve Medya faslı birbiriyle ilişkili olarak değerlendirilebilecek iki alandaki mevzuat uyumunun gerçekleştirilmesine yöneliktir. Bunlardan ilki telekomünikasyon alanıyla ilgili olup, evrensel hizmet, spektrum yönetimi, tüketici hakları ve telekomünikasyon pazarında rekabetin düzenlenmesi gibi konu başlıklarındaki uyum çalışmalarını içermektedir. İkincisiyse yayıncılık alanıdır ve esas olarak 1994 tarihli ve 3984 sayılı "Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun"un, AB Komisyonu tarafından ilk kez 1989 yılında onaylanan, daha sonra 1997 ve 2007 yıllarında yeniden gözden geçirilen ve son güncellenmenin ardından "Görsel-İşitsel Medya Hizmetleri Direktifi" olarak yeniden adlandırılan "Sınırsız Televizyon Direktifi"¹ (STD) ile uyumlanmasına ilişkindir.

1 Avrupa Birliği Komisyonu (1989). *Avrupa Sınırsız Televizyon Direktifi*, 3 Ekim 1989 tarihli ve 89/552/EEC sayılı AB Konseyi Yönergesi, değişiklik 97/36 /EC, değişiklik 2010/13/EU, Brüksel.

Türkiye’de yayıncılık, AB ile uyum sürecinde 1993 Kopenhag kriterleri bağlamında AB etkisinin resmiyet kazandığı ilk alanlardan biridir. Özellikle “demokratik kriterler”le ilişkili olarak, 1999 Helsinki Zirvesi sonrasında dönemin DSP-MHP-ANAP koalisyon hükümetinden özellikle Kürtlere yönelik kültürel hakların kapsamının genişletilmesi istenmiş ve bu talebe karşılık olarak anadilde yayın konusunda bir dizi mevzuat değişikliği gerçekleştirilmiştir.² “Müktesebat kriterleri” bağlamında ise ilk en kapsamlı düzenleme raporunun yayınlandığı Kasım 2000 tarihinden itibaren AB’nin Türkiye’den taleplerinin neler olacağı netlik kazanmaya başlamıştır. AB’nin Türkiye’de geçerli olan yayıncılık mevzuatına ilişkin temel eleştirisi, söz konusu mevzuatın, diğer bir deyişle 3984 Sayılı Yasa’nın, AB’de yayıncılık alanını düzenleyen temel direktif olan STD’yle uyumsuz olmasıdır. AB Komisyonu çeşitli ilerleme raporlarında bu uyumsuzluğun özellikle; i) yayın ilkelerinde belirsizlik, ii) cezaların ağırlığı, iii) reklâm/tele-alışveriş/sponsorluk düzenlemeleri, iv) çocukların korunması ve v) yeniden iletim alanlarında ortaya çıktığını dile getirmiştir. Ancak, AB Komisyonu’nun, aday ülkeler açısından yayıncılık alanında bağlayıcı olan STD’yle uyum kapsamında Türkiye’ye yönelik eleştiri getirdiği bu alanlar dışında sorunlu gördüğü ve orta/uzun vadede iyileştirilmesini talep ettiği başka konular da bulunmaktadır. Bunların en önemlileri; i) medyanın Avrupa sermayesine açılması, ii) düzenleyici kuruluşların bağımsızlığı ve iii) kamu hizmeti yayıncısı konumundaki TRT’nin mali ve idari özerkliğinin sağlanmasına ilişkin düzenlemelerin bir an evvel gerçekleştirilmesidir.

Bu kapsamda, bu çalışmada öncelikle Avrupa Birliği’nde STD’nin hazırlanma ve ilk revizyon süreçleri ele alınacaktır. Söz konusu süreçlere ilişkin değerlendirmeden sonra direktifin kapsamı ele alınacak ve 3984 Sayılı Yasa’nın içeriğinin STD ile uyumuna ilişkin yaşanan tartışmalara yer verilecektir. Bu bölümün ardından yeni adıyla Görsel-İşitsel Medya Hizmetleri Direktifi’nin kapsamı ele alınacak ve son bölümde de şu an gündemde olan yeni yasa taslağının söz konusu direktifle uyumu değerlendirilecektir.

Sınırsız Televizyon Direktifi: AB Ortak Politika Yapım Sürecinde Bir Köşe Taşı

Yayıncılık alanının Avrupa çapında düzenlenmesi ve dolayısıyla AB’nin

2 AB ile uyum süreci kapsamında gündeme gelen demokratik kriterlerin Türkiye’de yayıncılık alanı üzerindeki etkisine ilişkin kapsamlı bir değerlendirme için, bkz: Burcu Sümer (2010). *The Impact of Europeanisation on Policy-making in Turkey: Controversies, Uncertainties and Misfits in Broadcasting Policy (1999–2009)*, Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi Araştırma Dizisi, No:35, Ankara: ATAUM.

bu alandaki rolünün arttırılmasına ilişkin talep ilk olarak 1980'lerin başında gündeme gelmiştir. Bu talebin oluşmasında iki etken rol oynamıştır: uydu ve kablo teknolojilerinin yayıncılık alanındaki dönüştürücü etkisi ve Amerikan yapımlarının hâkimiyeti karşısında güçsüz kalan Avrupa televizyon pazarının rekabet gücünü artırma ihtiyacı. 1980'lerin Avrupasında telekomünikasyon en hızla büyüyen sektör olmuş ve telekomünikasyon altyapısına bağlı olarak gelişen yeni uydu ve kablo teknolojileri yayıncılığı ulusal coğrafi sınırlara bağlı bir faaliyet olmaktan çıkarmıştır. Dönemin neoliberal politik ortamı içerisinde, o zamana dek daha çok kültür odaklı politikaların konusu olan yayıncılık da ekonomik bir değer olarak tanımlanmaya başlanmıştır.

Avrupa bütünleşmesinin en önemli ayağı olarak görülen ortak bir pazar yaratma hedefi bağlamında yayıncılık alanının da yeniden tanımlanması, hiç şüphesiz sorunsuz bir süreç olarak işlememiştir. Görsel-işitsel politika her zaman için birliğin en çok tartışmaya sahne olan alanlarından biri olmuştur. Yayıncılık alanının düzenlenmesi gerektiğini savunan regülasyon taraftarları ile liberaller ve AB'nin konumuyla ilgili olarak Birliğin müdahale alanının genişlemesini isteyen bütünleşmeciler ile hükümetlerarası müzakereyi savunan kesimler arasındaki süregiden çatışma AB'nin bu alanda gerçekleştirdiği her girişimde belirleyicidir.³ 1989 tarihinde yürürlüğe giren STD tam da bu nedenle, Avrupa Komisyonu'nun 1984 tarihli ve aynı başlığı taşıyan yeşil kitabının yayınlanmasından itibaren beş yıl süren bir pazarlık ve müzakere sürecinin ürünü olmuştur.

Ancak AB içerisinde, uydu teknolojisinin yayıncılık alanı üzerindeki etkisini yönlendirmek üzere Birliğin ortak bir politika üretmesi gerektiğini savunan ilk kuruluş Komisyon'dan da önce Avrupa Parlamentosu olmuştur. Parlamento'nun 1982 tarihli "Hahn Raporu", enformasyonun Avrupa bütünleşmesinde en belirleyici etken olduğunu ve yayıncılık sadece ulusal sınırlar içerisinde düzenlenen bir mesele olmaya devam ettiği sürece politik bütünleşmenin mümkün olmadığını dile getiren ve Avrupa Komisyonu'nu bu alanda politika üretmeye davet eden ilk rapor olması açısından önemlidir. Ancak Parlamento, deregülasyon sürecinin taşıdığı toplumsal ve kültürel riskler konusunda özellikle hassas davranmış, bu nedenle, bir yandan Avrupa'nın kültürel çeşitliliğinin teşvik edilmesi gerektiğini savunurken, diğer yandan üye ülkeler nezdindeki korumacı politikaların enformasyonun ve fikirlerin serbest dolaşımına engel oluşturmaması gerektiğini

3 Lesley Hitchens (1997). "Identifying European Community Audio-visual Policy in the Dawn of the Information Society", *Yearbook of Media and Entertainment Law*, 1996(45); Richard Collins (1994). *Broadcasting and Audio-visual Policy in the European Single Market*, Londra: John Libbey; David A. L. Levy (1999). *Europe's Digital Revolution: Broadcasting Regulation, the EU and the Nation States*. Londra: Routledge.

vurgulamıştır.⁴ Avrupa Parlamentosu'nun bu vurgusu, şüphesiz, kendi kurumsal kültürünün bir uzantısı olarak değerlendirilmelidir. Diğer birçok alanda olduğu gibi yayıncılık alanında da Parlamento'nun sergilediği temel duruşun kaynağı Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin ifade özgürlüğünü savunan 10. maddesidir.⁵

Bu bağlamda, STD'den sadece beş ay önce, Mayıs 1989'da, Avrupa Parlamentosu'nda kabul edilen Sınırötesi Televizyon Sözleşmesi Avrupa'da televizyon hizmetlerinin serbest dolaşımıyla ilgili asgari düzeyde ortak ilkeleri belirleyen ilk politika enstrümanı olmuştur. Uygulama alanı itibariyle Sözleşme sadece, ulusaşırı yayınlara bir düzen getirmiş ve sözleşmede yer alan ilkelere uyan yayınların başka bir ülkede de izlenmesine engel olunamayacağını karara bağlamıştır.⁶ Söz konusu ilkeler asgari düzeyde tanımlanmış, yayınların pornografi, şiddet ve ırksal nefreti körükleyici öğeler içermemesi, çocukların ve ergenlerin fiziki, zihinsel veya ahlaki gelişimine zarar verebilecek programların yayın saatlerinin özenle belirlenmesi, haberlerin gerçekleri ve olayları tarafsızca sunması ve fikirlerin serbest oluşumunu teşvik etmesi gerektiği sözleşmede yer almıştır. Bunların yanında, cevap hakkı, kamunun enformasyona ve toplumsal önem arzeden olaylara erişimi, yayın sürelerinin büyük bir kısmının Avrupalı yapımlara ayrılması gibi konulardaki düzenlemeler de sözleşmede yer almıştır. Ancak sözleşmenin en çok tartışma yaratan müdahalesi reklâm ve sponsorluk alanlarında olmuştur. Sözleşme, reklâm sürelerine sınırlama getirmiş, belirli ürünlerin reklâmını yasaklamış (tütün, alkol, reçete ile satılan ilaçlar), reklâmın biçim ve sunumuna ilişkin düzenlemeler getirmiş ve son olarak sponsorluk faaliyetinin sınırlarını belirlemiştir.

Avrupa Komisyonu İç Pazar Komiserliği tarafından hazırlanan ve Ekim 1989'da onaylanan STD de hemen hemen aynı başlıklarda benzer düzenlemeler getirmiştir. Ancak direktifin ardındaki politika süreci ve üye ülkeler üzerindeki etkisi sözleşmenininkine kıyasla daha farklı olmuştur. Bunun temel nedeni,

4 Peter Humphreys (1996). *Mass Media and Media Policy in Western Europe*, Manchester: Manchester University Press.

5 Wolfgang Hoffmann-Riem (1992). "Trends in the Development of Broadcasting Law in Western Europe", *European Journal of Communication*, C.7, S. 2, s.147-171.

6 Yayınların hangi ülke tarafından düzenleneceğini belirleyen sözleşmenin 5. maddesidir. Buna göre, karasal yayınlar için yayının gerçekleştirildiği ülke, uydu yayınları içinse uydu *up-link*inin bulunduğu ülke yayınları düzenleme yetkisine sahiptir. Ancak, sınırötesi yayınların düzenlenmesinde çıkan uyumsuzlukları önlemek amacıyla 2002 yılında yürürlüğe giren değişiklikle, yayınların düzenleneceği ülkenin belirlenmesinde "yerleşim" (*establishment*) ölçütü getirilmiştir. Yeni düzenlemeye göre yayınları düzenleme yetkisine sahip tarafın tespit edilmesinde, yayıncının merkez bürosunun ve işgücünün nerede bulunduğu, idari kararların nerede alındığı, hangi ülkenin uydu kapasitesini kullandığı, vb. yerleşime ilişkin detaylara göre değerlendirme yapılmaktadır.

sözleşmelerde nihai uyumun niteliği taraf ülkelerin iradesine bırakılmışken, direktiflerin bağlayıcılığı en yüksek politika aracı olmasıdır. STD'nin ardındaki politika süreci, birliğin yayıncılık alanında her ortak politika üretme sürecinde karşımıza çıkan ve sürekli birbiriyle çatışma halinde olan ulusaşırı (*supranational*) ve hükümetlerarası (*intergovernmental*) dinamiklerini kavramamız açısından da önem taşımaktadır.

Her şeyden önce Avrupa'da yayıncılık, 1980'lere kadar üye ülkelerin kendilerine özgü farklı ulusal politik gündemleri ve çeşitli politika gelenekleri bağlamında düzenlenen bir alan olarak değerlendirilmiş ve Avrupa bütünleşmesi açısından muğlak bir "kültürel çeşitlilik" nosyonu dışında herhangi bir başka bağlamda fikir yürütülmemiştir. Avrupa'da ortak yayıncılık kültürü olarak adlandırılabilir tek şey "kamu hizmeti" *ethos*una duyulan bağlılıktır. Ancak kamu hizmeti yayıncılığının finansmanı ve organizasyonu bir ülkeden diğerine farklılık göstermiştir. Yayıncılığın temelde ulusal sınırlar içerisinde tanımlanan "kültürel" ve "ulusal" bir etkinlik olarak görülmesi nedeniyle bu farklılık üyeler tarafından korunmaya çalışılmış, yeni teknolojiler yayıncılık alanında ortak düzenleme gerekliliğini ortaya çıkartıncaya dek AB'nin bu iç politika alanına müdahale etmesi istenmemiştir.

AB kurumlarının, özellikle Avrupa Komisyonu'nun da yayıncılık politikası alanında kendini taraf görmesi birdenbire gerçekleşmemiştir. Her şeyden önce kültür, AB'nin müdahale yetkisinin olduğu bir alan olarak resmi bir biçimde tanımlanmamıştır. Birliğin kurucu antlaşması olan Roma Antlaşması'nda yayıncılığa ilişkin hiçbir hüküm bulunmamaktadır ve Maastricht Antlaşması'nın yürürlüğe girdiği 1993 tarihine kadar da bu durum değişmemiştir.⁷ Bu tarihe kadar, 1970'lerden bu yana aldığı kararlar aracılığıyla yayıncılık alanını doğrudan etkileyen ve bir içtihat hukuku oluşturmuş tek kurum Avrupa Adalet Divanı'dır. Adalet Divanı, 1974 *Sacchi Davası*'yla televizyon sinyallerinin de ortak pazarda serbestçe dolaşması gereken bir hizmet olarak değerlendirilmesi gerektiğine hükmetmiş, 1980 *Debauve Davası*'yla ise bir üye ülkeden diğerine yansıyan yayınların alımınmasının yasal olduğu hükmüne varmıştır. Bu iki davada varılan sonuçlar STD'nin yasal dayanaklarını oluşturmaktadır.⁸ Ancak, Komisyon'un direktife yönelik argümanlarında retorik düzeyde bir çatışmanın varlığı da göze

7 Maastricht Antlaşması, AB'nin kurucu antlaşması olan Roma Antlaşması'nı yeniden düzenleyen ve topluluktan birliğe geçişi resmi olarak gerçekleştiren antlaşmadır. Antlaşmanın 167. maddesi kültür alanıyla ilgilidir ve AB'ye bu alanda sorumluluk ve yetki vermektedir.

8 Alison Harcourt (2004). "Institution-Driven Competition: The Regulation of Cross-Border Broadcasting in the EU", *EUI-RSCAS Working Papers*, No 44, European University Institute (EUI), Robert Schuman Centre of Advanced Studies (RSCAS). <http://econpapers.repec.org/RePEc:erp:euirsc:p0150> (Erişim Tarihi: 10.07.2010)

çarpmaktadır. Direktifin onaylanması sürecinin ilk ayağını oluşturan yeşil kitapta, yayıncılığın Avrupa bütünleşmesi açısından önemi ve bu alandaki düzenlemelerin Avrupa Kurucu Antlaşması ve Ortak Pazar ilkelerine uyumlu olması gerektiği vurgulanmış, Komisyon, bütünleşme sürecinde kendine tanınan yetki ve sorumluluklar bağlamında yayıncılık alanına müdahil olmasının meşruluğunu savunmuştur. Dolayısıyla Komisyon, kültür regülasyonu alanına ekonomik regülasyonun kapısından girmiştir.

STD, AB’de görsel-işitsel politika alanının aktörlerini ve bu aktörlerin alana yaklaşımlarını ilk kez bu denli belirginleştiren bir düzenleme olması açısından önemlidir. Süreç liberaller ile regülasyon taraftarları arasında yaşanan tartışmalar etrafında şekillenmiştir. 1980’lerden itibaren Avrupa çapında lobi yapmaya başlayan reklâm endüstrisi, ticari yayıncılar, İtalya, Almanya, Belçika, İngiltere ve Lüksemburg liberal kanatta yer alırken; Avrupa Parlamentosu içerisindeki sol ve sosyal demokrat parlamenterler, sendikalar, meslek kuruluşları, kamu hizmeti yayıncılarının sesi konumundaki Avrupa Yayın Birliği ve kültürel kolonizasyondan çekinen küçük ülkeler ile kendi görsel-işitsel sektörünü Amerikan program akışından korumak isteyen Fransa, regülasyon taraftarı olan grup içerisinde yer almıştır.⁹ Ancak, regülasyon taraftarları da kendi içlerinde bölünmüş durumdadır. Regülasyonu kültürel bütünleşme ve Avrupa kimliğinin inşası adına isteyen Avrupa Parlamentosu Kültür Komitesi, Avrupa Komisyonu Kültür Komiserliği, İngiltere haricindeki kamu hizmeti yayıncıları ile regülasyonu ekonomik çıkarlar bağlamında değerlendiren Avrupa Komisyonu İç Pazar ve Rekabet Komiserlikleri, film endüstrisi temsilcileri (özellikle Fransa) ve bağımsız yapımcılar arasında yaklaşım farklılıkları ortaya çıkmıştır.¹⁰

Sınırsız Televizyon Direktifi’nin Kapsamı ve 1997 Revizyon Süreci

1989 tarihli Sınırsız Televizyon Direktifi, özü itibarıyla, Avrupa’da bir ülkeden diğerine farklılık gösteren yasal düzenlemeleri asgari düzeyde de olsa uyumlaştırarak ve program üretimini canlandırmak için Avrupa içinde televizyon programlarının dolaşımına yönelik kısıtlamaları kaldırarak Avrupa görsel-işitsel alanını liberalize etmeyi hedefleyen bir düzenlemedir. Ancak, AB Komisyonu’nun Avrupa televizyon sektörüne bu müdahalesini bütünüyle tepeden inme bir girişim olarak görmemek gerekir. Fransa, Almanya ve İspanya’da kamu tekelleri Direktif’in yasalaşmasından önce zaten kırılmış durumdadır.¹¹ Televizyon şirketlerinin yayınlarının alımlandıkları her ülkede değil, sadece yayınlarını ilk

9 Humphreys (1996) s. 271.

10 Bkz. Levy (1999) s. 38; Collins (1994) s. 20.

11 David Ward (2002). *The European Union Democratic Deficit and the Public Sphere: An Evaluation of EU Media Policy*, Amsterdam: IOS Press, s. 58.

aktardıkları ev sahibi ülkede yasal düzenlemeye tabii olacağı ilkesini getiren STD, yayınların düzenlenmesi konusunda asgari düzeyde şu ilkeleri öngörmüştür:

- Yayın akışının haberler, oyunlar, spor gösterimleri, reklâmlar, *teletext* hizmetleri, tele-alışveriş sürelerinin dışında kalan kısmının büyük bir bölümünün Avrupa yapımlarına ayrılması
- Yayın akışı toplam süresinin %10'u ya da TV kanalının program bütçesinin %10'unun Avrupalı bağımsız yapım şirketleri tarafından üretilen programlara ayrılması
- Reklâm süresinin günlük yayın akışının toplamının %15'ini ve bir saatlik yayın süresinin %20'sini aşmaması
- Film gösterimlerinde her 45 dakika için tek reklâm kuşağına yer verilmesi
- 30 dakika veya daha kısa süreli haber ve aktüalite programları, belgesel, dini programlar, çocuk programları içeriklerinde reklâma yer verilmemesi
- Sigara ve diğer tütün ürünleri, tıbbi tedavi ve ilaç reklâmlarının yasaklanması
- Çocukların zararlı içerikten korunması
- Cevap hakkı

Bu ilkeler içerisinde en çok tartışma yaratan konuların başında yayın akışının büyük bölümünün Avrupalı yapımlara ayrılması ve kota uygulamasına yönelik düzenlemeler gelmektedir. Direktifin son halini almasına kadar geçen beş yıllık süre içinde bu iki konu sürekli yeniden tartışılmış ve özellikle kendi görsel-işitsel sektörünü Amerikan yapımlarından korumayı hedefleyen Fransa'nın baskısıyla direktif taslağına girebilmiştir. 1986 taslağında Komisyon, Avrupalı yapımlar için %30 ile başlayıp %60'a çıkacak bir kota rejimi öngörmüş ama müzakereler sonunda ancak "mümkün olan hallerde" ve yayın akışında bir oran belirtmek yerine, "büyük bölümü" ifadesinde uzlaşılabilmiştir. Bağımsız yapımlara ilişkin düzenleme için de benzer bir pazarlık yaşanmış ve üye ülkeler ancak "yayın akışı toplam süresinin %10'u ya da TV kanalının program bütçesinin %10'u" ifadesine ikna olmuşlardır. Avrupa kültürüne yönelik vurgusuyla Avrupa Parlamentosu ve güçlü sinema sektörüyle Fransa'nın talep ettiği daha sert kota rejimini Belçika, İspanya ve İtalya desteklerken, İngiltere, Danimarka ve Almanya ile kendi pazarlarını korumak isteyen küçük Avrupa ülkeleri kota düzenlemesinin sertleştirilmesine karşı çıkmıştır.

STD kapsamında tarafları keskinleştiren ve kota uygulaması ile organik bir bağı olan bir diğer konu da reklâma ilişkin düzenlemelerdir. Avrupa ülkelerinde

reklâma ilişkin farklı düzenlemelerin olması serbest program dolaşımının önündeki temel engellerden biri olarak görülmüştür. Öte yandan, Avrupa’da gittikçe güçlenmekte olan reklâm lobisi ile ticari yayıncılar Avrupa çapında daha esnek bir regülasyon için baskılarını arttırmıştır. İngiltere, Almanya ve Belçika hükümetleri de reklâm konusunun yayıncıların inisiyatifine bırakılması gerektiği noktasında birleşmiştir. Müzakereler sonunda gündelik yayın akışının %15’i ve bir saatlik program süresinin % 20’si için reklâm sınırında uzlaşmıştır. Bu oranlar müzakere sürecinde liberal kanatın başarılı olduğu anlamına gelmektedir, sonuçta bu oranlardan daha fazlasının izleyicileri ekran başından uzaklaştıracağı için ticari çıkarlara zarar vereceği noktasında zaten uzlaşmıştır.¹² Sonuç olarak, direktifte ifade edildiği biçimiyle Avrupa yayınlarına ve kota uygulamasına ilişkin düzenlemeler ile reklâmlar özelinde varılan uzlaşma, direktifin hazırlanması sürecinde liberallerin galip geldiğini göstermektedir.¹³

Avrupa Komisyonu, direktifte öngörülen süreye uygun olarak, 1995 yılında direktifteki kimi belirsizlikleri gidermek ve uygulamadaki boşlukları gidermek amacıyla bir revizyon taslağı hazırlamıştır. Hazırlanan bu taslakta Komisyon, Avrupa yapımlarına ve bağımsız yapımlara ilişkin düzenlemelerdeki “mümkün olan hallerde” ifadesini kaldırmayı ve yayıncıların bağımsız yapımları desteklemek için cirolarının %5’ini Avrupalı yapımları desteklemek için aktarmalarını önermiştir. Ancak, 1992 Maastricht Antlaşması AB kapsamında önemli yasaların onaylanması süreci için ortak karar alma prosedürünü başlatarak Bakanlar Konseyi ile Avrupa Parlamentosu arasında yetki paylaşımı ilkesini getirdiği için, direktifin revizyon taslağının, ilk direktif sürecinden farklı bir uygulamadan geçmesi gerekmiştir. Nitekim, Bakanlar Konseyi önerilen taslağa karşı çıktığı, buna karşın Avrupa Parlamentosu kota rejiminin sertleştirilmesi konusunda ısrar ettiği için bir uzlaşmaya varılamamıştır. Parlamento ayrıca medyada tekelleşmeyi önleyici, kamu hizmeti yayıncılarının önemini vurgulayan ve yeni yayıncılık teknolojilerinin yaygınlaşmasına koşut olarak direktifteki ilkeleri diğer platformlara da uyarlayan düzenlemeler talep etmiştir. Bir uzlaşma çıkmayınca revizyon taslağının onaylanması uzlaşma komitesinin görüşmelerine kalmıştır. Ortaya çıkan ve bir öncekinden çok da farklı olmayan metin, Avrupa Parlamentosu’nun taleplerinin çok azının karşılandığını, Komisyon’un önerilerinin ise reddedildiğini göstermiştir. Sonuçta 1997 revizyonuyla temelde sadece iki düzenleme yapılmıştır. İlki, direktife “önemli olaylara erişim” başlığı altında bir düzenleme eklenerek, üye ülkelerin kendi ülkelerinin kamularını ilgilendiren önemli olayları belirleyerek bu olaylara kamunun erişimini garanti

12 Humphreys (1996) s. 277.

13 1989 tarihli ilk direktifin hazırlanması sürecindeki tartışmalara ilişkin ayrıntılı bir değerlendirme için, bkz: Michel Dupagne (1992). “EC policymaking: The case of the “Television Without Frontiers directive”, *International Communication Gazette*, C.49, S.1-2, s. 99-120.

altına almaları sağlanmıştır (Madde 3/a). İkincisi, direktifte yayınların iletimi konusunda yayıncının menşesine ve dolayısıyla yargı yetkisine sahip ülkeye ilişkin ifade belirsizliği düzeltilerek, yayıncının, merkez bürosunun bulunduğu ve kararların alındığı ülkenin düzenlemelerine tabii olacağı ilkesi netlik kazanmıştır (Madde 2).¹⁴

STD'nin son ve en kapsamlı revizyonunu içeren süreç ise 2002 yılında başlamış ve iki ayrı konsültasyon sürecinin sonunda Aralık 2005 tarihinde ortaya bir taslak çıkmıştır. Aralık 2007'de onaylanan yeni direktif, temel ilkeleri korumakla beraber, yürürlükteki direktifin kapsamını ve adını değiştirmiştir. En önemli değişiklik, sadece televizyon yayınlarını düzenleyen STD'nin bundan böyle, internet üzerinden istek-üzerine-video hizmetlerini de kapsayacak düzenlemelere koşturularak “Görsel İşitsel Hizmetler Direktifi” (GİHD) adı altında yeniden düzenlenmesidir. Yeni direktifte doğrusal (geleneksel televizyon) ve doğrusal olmayan (istek-üzerine-video) hizmetler arasında bir ayırım yapılmış ve bu hizmetler için “aşamalı regülasyon” ilkesi gözetilerek esnek ya da daha katı regülasyon ölçütleri benimsenmiştir.

Yeni direktif AB'de yayıncılık regülasyonunu öncekinden farklı bir boyuta taşıdığı için, Türkiye'nin AB mevzuatıyla uyumu da eski ve yeni direktif bağlamında farklılaşmaktadır. Bu nedenle, bundan sonraki bölümde ilk olarak Türkiye'nin eski direktife uyumu ele alınacak, yeni direktifin kapsamı ve içerdiği tartışmalar ile bunların Türkiye'ye yansımaları ise son bölümde değerlendirilecektir.

3984 Sayılı RTÜK Yasası ve AB Yayıncılık Mevzuatı

TRT tekelinin 1990 yılında *Star 1* kanalının uydu üzerinden Almanya'dan Türkiye'ye yönelik yayına başlamasıyla kırılmasını izleyen süreçte, ardı ardına yayına başlayan özel kanalların yayınlarını ve dolayısıyla şekillenmeye başlayan televizyon sektörünü düzenleyecek yeni bir yasanın hazırlanması süreci tam dört yıl sürmüştür.¹⁵ Bu sürecin sonunda ortaya çıkan 1994 tarihli ve 3984 sayılı Radyo

14 Ward (2002) s. 65. 1997 revizyon sürecine ilişkin ayrıntılı bir değerlendirme için, bkz: Peter Curwen (1999). “Television without frontiers – can culture be harmonized?”, *European Business Review*, C.99, S.6, s. 368 – 375.

15 TRT tekelinin kırılması ve bunu izleyen yıllarda ortaya çıkan televizyon sektörünün yapısına ilişkin değerlendirmeler için, bkz: Beybin Kejanlıoğlu (2004). *Türkiye'de Medyanın Dönüşümü*, Ankara: İmge; Bülent Çaplı (1994). “Turkey”, *Television and the Viewer Interest*, J. Mitchell ve J. G. Blumler (der.), Londra: John Libbey, s. 135–146; Bülent Çaplı (2001). “Media Policies in Turkey Since 1990”, *Kültür & İletişim*, 4(2), 2001, s. 46–53; Bülent Çaplı ve Can Dündar (1995). “80'den 2000'lere Televizyon”, *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi -Yüzyıl Biterken*, 15, İstanbul: İletişim Yayınları, s. 1376–1380; Gülseren Adaklı (2006) *Türkiye'de Medya Endüstrisi*, Ankara: Ütopya; Haluk Şahin ve Asu Aksoy (1993). “Global Media and Cultural

ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun (RTÜK) kurulmasını öngörmüş ve bu kurula yayıncılık alanını düzenleme yetkisi vermiştir.

3984 sayılı Yasa temel olarak Türkiye'nin 1992 yılında imzaladığı Avrupa Konseyi Sınır Ötesi Televizyon Sözleşmesi'nin bir uyarlamasıdır. Yasanın özgün halinin 8. Maddesinde (f ve p bentleri) sözleşmeye açık göndermeler bulunmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, Avrupa yayıncılık düzenlemeleri başından beri Türkiye'ye yabancı değildir. Ancak, 3984 sayılı Yasa gündeme geldiği tarihten beri her açıdan tartışmalı bir düzenleme, bir uzlaşmadan ziyade bitmek bilmeyen bir pazarlık sürecinin ürünü olmuştur.¹⁶ Bu süreçte Sınır Ötesi Televizyon Sözleşmesi'nden kaynaklanan hükümler de yasaya eksik ya da yanlış yorumlanarak eklenmiştir.¹⁷

3984 sayılı Yasa hem radyo hem de televizyon yayınlarını düzenlemek üzere tasarlanmış bir yasadır. Oysa ki, Sözleşme, sadece televizyon yayınlarını düzenlemektedir. Özellikle reklâm ve tele-alışveriş ile yayınların yeniden iletimi konularındaki hükümler, Sözleşmenin hükümleri ile çalışmaktadır. Bunların dışında Avrupalı yapımlar, önemli olaylara erişim, çocukların korunması gibi, Sözleşme'nin temel kültürel boyutunu oluşturan ilkeler, 3984 sayılı Yasa'da bütünüyle göz ardı edilmiştir. Bu düzenlemeler, sadece Sözleşme'de değil, Direktif'te de yer aldığı için, Türkiye yayıncılık mevzuatındaki boşluklar, özellikle Avrupa Komisyonu'nun Türkiye üzerine ilerleme raporları hazırlamaya başlamasıyla tek tek ortaya çıkmaya başlamıştır. Hatta RTÜK'ün *Almanya'nın Sesi* ve *BBC Türkçe* radyo yayınlarını yasaklayarak yeniden iletim konusunda sergilediği tutum, 2001 yılında AB ile Türkiye arasında bir krize dönüşmüştür.

1994 RTÜK Yasası'nda Reklâm Düzenlemeleri

Sınır Ötesi Televizyon Sözleşmesi'nin reklâmla ilgili düzenlemeleri 3984 sayılı Yasa'nın 11-16. Maddelerinde uyarlanmış ancak Sözleşme'nin özü RTÜK Yasası'nda kaybolmuştur.¹⁸ Buradaki temel sorun sadece çeviriden kaynaklandığı

Identity in Turkey”, *Journal of Communication*, C.43, S.2, s. 31–41; Hakan, Tuncel (1994). “Bab-ı Ali'den İkitelli'ye”, *Birikim*, Ağustos, 64, s. 33–38, Mustafa Sönmez (1996). “Türk Medya Sektöründe Yoğunlaşma ve Sonuçları”, *Birikim*, 92, s. 76–86; Raşit Kaya (1994). “*A Fait Accompli: Transformation of Media Structures in Turkey*”, *METU Studies in Development*, C.21, S.3, s. 383–404.

16 Kejanlıoğlu (2004) s. 427.

17 Cem Pekman (1994). “Avrupa Standartları ve Radyo-TV Kanunu”, *Ayna*, Yaz-Güz, C.1, S. 3-4, s. 68–73.

18 Bkz. Pekman (1994) ve Kejanlıoğlu vd. (2001). “Yayıncılıkta Düzenleyici Kurullar ve RTÜK”. Beybin Kejanlıoğlu vd. (der). *Medya Politikaları: Türkiye'de Televizyon*

düşünülebilecek yanlışlar değildir; asıl sorun, Sözleşme'nin ilkelerinin RTÜK Yasası'nda radyo yayınlarını da düzenlemek için kullanılması ve söz konusu düzenlemelerin "Kanal ve Frekans Bandı Tahsisi, Yayınların Düzenlenmesi ve Reklâmlar" başlığı altında diğer düzenlemelerle birlikte ele alınmasıdır. Oysa 1989 Sınır Ötesi Televizyon Sözleşmesi'nde reklâmlar kendi başına düzenlenmiştir ve bunun böyle olması Sözleşmenin özü açısından bir değer ifade etmektedir. Mayıs 2002 tarihinde AB'ye uyum kapsamında Yasa'da yapılan değişikliklerle bu durum düzeltilmiş, ancak düzenlemelerin içeriğindeki sorunlara dokunulmamıştır.

Sözleşme ile kıyaslandığında, 3984 sayılı Yasa'da reklâm düzenlemelerindeki temel sorun bir program içerisinde reklâm kuşağının ne zaman yer alabileceğiyle ilgilidir.¹⁹ Sözleşme'nin 14. Maddesi'nin 3. bendinde; "Konulu filmlerin veya televizyon filmlerinin (diziler, belgeseller ve hafif eğlence programları hariç) süreleri 45 dakikadan fazla olması halinde, *her 45 dakikalık bölüm için, bir kez olmak üzere, bir reklâm kesintisi yapılabilir; iki veya daha fazla 45'er dakikalık bölümden en az 20 dakikadan uzun süreli bölüm için bir ek reklâm kesintisine daha izin verilebilir*" denmiştir. Oysa 3984 sayılı Yasa'da bu düzenlemeye ilişkin ifade; "Konulu filmlerin veya televizyon filmlerinin (diziler, eğlence programları ve belgeseller hariç) süreleri kırkbeş dakikadan fazla olması halinde, *her 45 dakikalık süre sonunda bir kez olmak üzere reklâm için kesinti yapılabilir. Film 45 dakikadan fazla ise 45 dakikadan sonraki zamanda her 20 dakika aralıkla reklâm yerleştirilebilir*" olarak değişmiştir. Öte yandan, Sözleşme'nin 14. Maddesi'nin 2. bendinde programların bütünlüğü gözetilerek, reklâm kuşağının spor müsabakaları, konserler gibi doğal aralara sahip programlarda bu aralara yerleştirilmesi ya da aynı maddenin 4. bendinde düzenlenen şekliyle, doğal araların olmadığı durumlarda, reklâm kuşakları arasında en az 20 dakika olması gerektiği belirtilmiştir. 3984 sayılı Yasa'da ise bu iki ayrı düzenleme birleştirilmiş ve ortaya çıkan ifade; "*Birbirinden bağımsız bölümleri olan programlarda veya spor programları ile benzer yapıda aralar içeren olay ve gösteri programlarında, sadece bölüm veya devre aralarına yerleştirilebilir. Reklâmlar arasında en az yirmi dakika süre bulunmalıdır*" olmuştur (Madde 21/2).

Pekman'ın da ifade ettiği gibi, yasadaki bu düzenlemeler, Sözleşme'den uyarlanmasına karşın, son derece yanıltıcı ve uygulaması neredeyse imkansızdır.²⁰ Sözleşme'nin 45 dakika süreyi temel alarak öngördüğü tek reklâm kuşağı ilkesi 3984 sayılı Yasa'da ifade karışıklığı içerisinde kaybolmuştur. Bu nedenle

Yayıncılığının Dinamikleri. Ankara: İmge içinde, s. 93-144.

19 Pekman (1994); ve Cem Pekman (2001). "Çokuluslu Reklâmcılık, Uluslararası Düzenlemeler ve Ulusal Uygulamalar: Kuralları Kim İster?", Beybin Kejanlıoğlu vd. (der.). *Medya Politikaları: Türkiye'de Televizyon Yayınlarının Dinamikleri*. Ankara: İmge içinde, s. 205-241.

20 Pekman (1994) s.72.

Türkiye’de yayıncılar programlarındaki reklâm kuşaklarını 45 dakikanın sonunda zorunlu olarak yerleştirmek durumunda kalmışlar, ilk kuşaktan sonraki her yirmi dakika için de istedikleri kadar reklâm vermeye başlamışlardır.

Sözleşmeyle uyumlu olsun ya da olmasın, RTÜK yasadaki reklâma ilişkin düzenlemelerin uygulamasını hiçbir zaman gerektiği gibi takip etmemiştir. Sınırları belli olan reklâm pastasından gereğinden fazla sayıda yayıncının pay almaya çalışması, siyasal istikrarsızlık, arka arkaya gelen ekonomik krizler gibi etmenlerden dolayı yasada en çok suiistimal edilen ve edilmesine RTÜK’ün göz yumduğu alanlardan biri de reklâma ilişkin düzenlemeler olmuştur. Diğer yandan, RTÜK’ün gelir kaynaklarından birinin de yayıncıların brüt reklâm gelirlerinden aldığı %5 pay olduğu düşünüldüğünde, başından beri RTÜK’ün reklâm kuşaklarını düzenlemek için gerekli olan kurumsal tarafsızlıktan yoksun olduğu ortadadır ve asıl sorun da buradan kaynaklanmıştır.²¹ Yıllar içinde televizyon programlarında reklâm kaosu toplumda da bir şikayet konusu olmaya başlamış ve alana en çok müdahale eden RTÜK değil, Tüketiciyi Koruma Yasası bağlamında Reklâm Kurulu olmuştur. RTÜK’ün geçen süre içinde reklâma ilişkin olarak kanallara verdiği uyarılar çocukların zararlı içerikten korunmasına yönelik olmaktan öteye geçmemiştir. Dahası, özel yayıncıların reklâm düzenlemelerinin esnetilmesine yönelik baskısına dayanamayan RTÜK, Şubat 2005’de bir yönetmelik değişikliğiyle reklâm sürelerini uzatmış, tanıtıcı-spot reklâm ve program desteklenmesi ile ilgili kuralları esnetmiştir. Dolayısıyla, hâlihazırda Avrupa standartlarına uyumsuz olan reklâm düzenlemeleri daha da sorunlu bir içeriğe sahip olmuştur.

Yayıncıların Yeniden İletimi Konusu

Avrupa çapında sınırötesi yayınların desteklenmesi ve bir ülkeden diğerine yayınların iletiminin önündeki engellerin kaldırılması hem Sınır Ötesi Televizyon Sözleşmesi’nin hem de Sınırsız Televizyon Direktifi’nin varlık nedenidir. Sözleşmenin 4. maddesi ile Direktif’in 2. maddesinin (a) bendinde yayınların sadece iletimin yapıldığı ülkenin yayıncılık düzenlemelerine tabi olacağı, bu yayımların alımlandığı ülkelerde düzenlenemeyeceği ilkesi getirilmiştir. Yayınların yeniden iletiminin yasaklanması ancak Sözleşme’nin 24. maddesinin ve Direktifin 2/a maddesinde belirtilen koşulların ihlal edildiğinin kanıtlanması durumunda mümkündür.

Sözleşme 3984 sayılı Yasa’ya uyarlanırken yapılan en büyük yanlışlıklardan biri de “yeniden iletim” kavramına getirilen tanıma ilişkindir. Sözleşme’de yeniden iletim; “*tüm toplumun izlemesi amacıyla, kullanılan teknik araç ne olursa olsun,*

²¹ Pekman (2001) s. 237.

yayıncılar tarafından iletilen tam ve değişiklik yapılmamış televizyon program hizmetlerinin veya bu hizmetlerin önemli bölümlerinin, alınması ve aynı anda iletilmesi” (Madde 2/b) olarak tanımlanmaktadır. 3984 sayılı Yasa’da ise yeniden iletim; “Yetkili yayın kuruluşu tarafından, halkın izlemesi amacıyla, kullanılan teknik araç ne olursa olsun, yayınlanan radyo ve televizyon program hizmetlerinin değişiklik yapılmaksızın bütünüünün veya bir bölümünün alınmasını ve aynı anda veya daha sonra iletilmesi” (Madde 3/n) biçiminde tanımlanmıştır. Uyarlamada yer alan bu “daha sonra” ifadesi, sözleşmedeki eşzamanlılık vurgusuna tamamen zıttır.²² Öte yandan, yasanın yeniden iletimi bir “yasak” olarak düzenleyen 26. maddesi Sözleşme’nin özüne bütünüyle aykırıdır, çünkü bu maddede “*Uzayda sinyal iletebilen herhangi bir araç vasıtası ile yapılan ilk yayınların bütünüünün veya bir bölümünün aynı anda ya da daha sonra yurt içinde yeniden iletimine (...) kullanılan teknik araç ne olursa olsun izin verilmez*” denerek yeniden iletim bütünüyle yasaklanmış, sadece kablolu yayınlar bu düzenlemenin kapsamı dışında tutulmuştur.

Yeniden iletim konusu AB ile Türkiye arasında, RTÜK’ün farklı zamanlarda iki önemli dış yayını – *BBC Türkçe* ve *Almanya’nın Sesi* – ulusal güvenliğe tehdit oluşturdukları gerekçesiyle yasaklamasıyla diplomatik bir krize dönüşmüştür. *BBC*’nin ilk dış servislerinden biri olan *BBC Türkçe*, 3984 sayılı Yasa’da dış yayınlara getirilen yasağa karşı, 1993–1999 yılları arasında kesintisiz biçimde yayınlarını sürdürmüştür. Ancak, 1999 yılında RTÜK o tarihte *BBC Türkçe* yayınlarının taşıyıcısı olan İstanbul merkezli *Radyo Foreks*’e PKK propagandası yaptığı gerekçesiyle 30 günlük yayın durdurma cezası vermiştir. Bu cezanın ardından *BBC Türkçe*’nin yayınlarına tekrar başlaması 18 ay sürmüştür. Nisan 2001 tarihinde *Almanya’nın Sesi* radyosunun yayınlarına izin veren RTÜK aynı tarihte *BBC Türkçe* üzerindeki yasağı da kaldırmıştır. Haziran 2001’de *BBC Türkçe*, yayınlarını *NTV Radyo* üzerinden yeniden aktarmaya başlamıştır. Ancak RTÜK’ün her iki yayına karşı olan tavrı birkaç ay içerisinde bir kez daha değişmiş ve Üst Kurul her iki yayını Ağustos 2001 tarihinde bir kez daha yasaklamıştır. İlginçtir ki, o dönemde RTÜK Başkanı olan Nuri Kayış bile Üst Kurul’un bu tutumuna anlama verememiş ve hatıra kitabında şöyle yazmıştır:

*Sadece, bazı Üst Kurul üyeleri 11 Nisan 2001’de ihtimal sağ tarafından kalktıkları için izin vermişler, 8 Ağustos 2001’de muhtemelen sol tarafından kalktıkları için verdikleri bu izni kaldırmışlardır.*²³

Burada önemli bir ayrıntı bu kararın o tarihte Üst Kurul’da oybirliği ile

22 Pekman (1994) s. 69; Kejanlığlu (2004) s. 430.

23 Nuri Kayış (2006). *Ben RTÜK Başkanymken*, İstanbul: Remzi Kitabevi, s. 42.

alınmamış olması ve kendi ifadesiyle Başkan Nuri Kayış'ın bile kararın anlamsızlığı hakkında diğer üyeleri ikna edememiş olmasıdır. Bu durumun sonucu olarak da RTÜK'ün kurumsal tarihi açısından çok ender bir olay yaşanmış ve Nuri Kayış alınan bu kararın iptali için İdari Mahkemesi'ne başvurmuştur. Nuri Kayış iptal davasının gerekçesini dava dilekçesinden doğrudan alıntı yaparak şu şekilde aktarmıştır:

Almanya'nın Sesi ve BBC radyolarının yayınlarının durdurulması, Türkiye'yi dünyada zor durumda bırakacak, haberleşme özgürlüğü olmayan, anti-demokratik, sansürcü bir ülke konumuna düşürecektir. Uluslararası hukukun en temel kurallarından biri mütekabiliyet, yani karşılıklılık ilkesidir. Türkiye, yabancı radyoların yayınlarını keserse, Avrupa ülkeleri de Türk televizyon ve radyolarının yayınlarını kısıtlayabilir [...] Almanya'nın Sesi ve BBC radyolarının yayınlarının durdurulması, düşünceyi yayma ve haber alma özgürlüklerini kısıtlamak anlamına gelir.²⁴

RTÜK'ün bu yasaklayıcı tavrı o tarihte uluslararası kuruluşların da tepkisini çekmiştir. Bu tavrın sonuçlarına katlanmak durumunda kalan Dışişleri Bakanlığı olmuş, İngiltere ve Almanya'da büyükelçiliklere nota verilmiştir. O dönemde Dışişleri Bakanı olan İsmail Cem RTÜK'e gönderdiği resmi yazılarda üyelerin aldıkları bu kararı yeniden gözden geçirerek iptal etmelerinin önemi konusunda 'hatırlatma'larda bulunmuştur. Ancak Nuri Kayış'ın ifadesine göre bu uyarıların hiçbiri fayda etmemiş ve RTÜK üyeleri, RTÜK'ün 'bağımsız' bir kuruluş olduğunu ve yasayı o şekilde yorumladıklarını iddia ederek bu uyarıları dikkate almamıştır.²⁵

İdari Mahkeme, Kayış'ın başvurusunu ehliyetsizlik gerekçesiyle reddetmiş ve ancak bu uygulamaya maruz kalan yayıncı kuruluşların dava açabileceğini belirtmiştir. Bunun üzerine Kayış bu kez de Danıştay'a başvurmuş ve Danıştay da İdari Mahkemesi'nin kararını bozarak yeniden incelenmek üzere dosyayı geri göndermiştir. Ancak bu inceleme tamamlanmadan gündem bir kez daha değişmiştir. Haziran 2001 tarihinde dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından veto edilen 3984 sayılı Yasa'ya ilişkin değişiklik paketi, Mayıs 2002'de Mecliste ikinci kez görüşülerek değişiklik yapılmadan kabul edilmiştir. Bu paket kapsamında Yasa'nın 26. maddesinde yapılan değişiklik uyarınca yeniden iletim yasağı kısmen kaldırılmıştır. Burada ilginç olan, RTÜK'ün yeniden iletim yasağının AB ile uyum kapsamında kaldırılmasının siyasal gündemde

24 Kayış (2006) s. 43.

25 Kayış (2006) s. 43.

olduğu bir dönemde nasıl olup da böyle bir karar aldığıdır. Eğer Cumhurbaşkanı Sezer, Haziran 2001 tarihinde, söz konusu yasa paketine onay vermiş olsaydı, RTÜK’ün böylesi bir yasaklama kararı alması mümkün olmayacaktı. O tarihteki RTÜK üyelerinin yasa değişikliğine ilişkin hazırlıklara rağmen böylesi bir karar alması olmalarının nedenini anlamak güçtür.

Mayıs 2002 tarihinde Yasa’da yapılan bir diğer değişiklik kapsamında 26. madde “*süreklilik arz etmeyen yayınların iletim ve yeniden iletimi serbesttir*” biçiminde değiştirilmiştir. Dolayısıyla aslında yasak başka bir ifade altında tekrar korunmuştur. Avrupa Komisyonu’nun tepkisini çeken bu düzenleme, üçüncü reform paketi kapsamında, Ağustos 2002 tarihinde yasada yapılan değişikliklerle düzeltilmiş ve “süreklilik arz etmeyen” ifadesi kaldırılarak yeniden iletim serbest bırakılmıştır.

AB’de Son Durum: Yeni Görsel İşitsel Hizmetler Direktifi

Sınırsız Televizyon Direktifi’nin 1997’yi izleyen ikinci revizyon süreci, Aralık 2005 tarihinde Avrupa Komisyonu’nun revizyon teklif metninin sunulmasıyla başlamıştır. Süreç Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Birliği Konseyi’nin iki yıl sürenin sonunda bir uzlaşmaya varmasıyla “Görsel-İşitsel Hizmetler Direktifi” (GİHD) adıyla Aralık 2007’de yürürlüğe girmiştir.

Direktifin ikinci revizyonundan 2005 yılına kadar geçen süre içinde genişbant internet, sayısal TV ve 3G ağlarının gelişimiyle yaşanan değişim karşısında direktifte öngörülen düzenlemelere uymakla yükümlü televizyon yayıncıları ile IPTV, Web TV, Mobil TV vb. yeni uygulamalar üzerinden içerik dağıtan ve hiçbir içerik düzenlemesine tabi olmayan yeni aktörler arasında ortaya çıkan eşitsiz rekabet durumu, Avrupa Komisyonu’nun direktifin revizyonu sürecindeki gündemini belirlemiştir. Bu anlamda yeni direktifteki temel farklılık, “doğrusal hizmet” olarak adlandırılan geleneksel televizyon yayıncılığı ile “doğrusal olmayan hizmet” olarak tanımlanan ve farklı teknolojik platformlar üzerinden dağıtılan istek-üzerine-video (*video-on-demand*) hizmetleri arasında bir ayırım getirilmesi ve bu iki grup hizmet için “aşamalı regülasyon” (*graduated regulation*) yaklaşımının benimsenmesidir. Komisyon bu anlamda içerik düzenimini “yatay” olarak tanımlamakta ve düzenlenebilir (*regutable*) içeriğin doğrusal hizmet olması durumunda daha katı, doğrusal olmayan hizmet olması durumunda ise daha esnek bir düzenleme rejimine tabi olması ilkesini getirmektedir.

Bu anlamda, AB’de görsel-işitsel regülasyonun kapsamını genişleten yeni direktifle birlikte dolaşıma giren en temel kavram “görsel-işitsel medya hizmeti”

kavramıdır. Televizyon yayınlarını odak aldığı için, “program”ların içerik olarak tanımlandığı STD’nin aksine, yeni direktifte içerik “görsel-işitsel medya hizmeti” kavramı ile tanımlanmaktadır. Hangi platform üzerinden dağıtılırsa dağıtılınsın, bir içeriğin direktif kapsamına girip girmeyeceğini anlamak için ise altı ögenin birarada bulunması gerekmektedir. Buna göre, söz konusu hizmetin;

- AB Antlaşması’nın ilgili maddeleri (Md. 49 ve 50) kapsamında tanımlanabilir olması,
- bir medya hizmet sağlayıcısının editoryal sorumluluğu altında dağıtılması,
- sesli veya sessiz hareketli görüntüler içermesi,
- bilgilendirme, eğitime ya da eğlendirme amacı taşıması,
- genel kamuya hitap etmesi,
- elektronik iletişim ağları üzerinden dağıtılması gerekmektedir.

Yeni direktifte görsel-işitsel hizmetin doğrusallığını, dolayısıyla ne tür bir düzenlemeye tabii tutulacağını belirleyen temel ölçüt, bu içeriğin dağıtıldığı ortam değil, izleyicinin/kullanıcının içerik üzerindeki kontrolü ile yine aynı içeriğin “medya hizmet sağlayıcısı” tarafından “editoryal” bir değerlendirmeden geçip geçmediğidir. Eğer izleyici/kullanıcı içeriğe kendi çabasıyla ulaşıyorsa (bir web sayfasına erişim, internetten program indirmek vb.) izleyicinin içerik üzerinde kontrolü olduğu, içeriğin kullanıcının talebi olmadan dağıtıldığı durumlarda (geleneksel yayıncılık, canlı olayların internetten yayınlanması vb.) ise izleyicinin/kullanıcının kontrolünün sınırlı olduğu ifade edilmektedir. Medya hizmet sağlayıcısı ise yeni direktifte, “editoryal sorumluluk” ve “etkin kontrol” ilkeleri çerçevesinde tanımlanmış ve içeriğin dağıtımı ile sınıflandırılmasında etkin kontrole sahip kişi ve kuruluşlar medya hizmet sağlayıcısı olarak tanımlanmıştır.

Bu bağlamda, doğrusal olsun ya da olmasın tüm görsel-işitsel medya hizmetlerini kapsayan birinci düzey düzenlemeler şunlardır:

- Hizmet sağlayıcının kimliği, adresi, iletişim bilgilerinin açıkça belirtilmesi
- Çocukların fiziki, zihinsel veya ahlaki gelişimine zarar verebilecek içeriklerin dağıtımının engellenmesi
- Irk, cinsiyet, din ve uyruk temelinde nefreti körükleyecek içeriklerin engellenmesi
- Avrupa yapımlarının üretiminin ve bunlara erişimin desteklenmesi (istek-üzerine hizmetler için daha esnek ilkeler)

- Görsel işitsel ticari hizmetler için reklâm ile editoryal içeriklerin ayrıştırılması, insanlık onuruna saygı, dini ve politik görüşlere saldırılmaması, çocukların korunması, ayrımcılığın engellenmesi, tütün ve alkol ürünlerinin reklâmına yer verilmemesi
- Sponsor desteği almış içeriklerde bu desteğin belirtilmesi, sponsorun editoryal bağımsızlık üzerinde etkisinin engellenmesi
- Ürün yerleştirmeye ilişkin koşulların belirlenmesi
- Görme ve/veya işitme engellilerin görsel-işitsel içeriğe erişiminin sağlanması

Sadece televizyon yayıncıları tarafından aktarılan doğrusal içeriklere ilişkin ikinci düzey düzenlemeler ise hemen hemen bir önceki STD'nin kapsamıyla aynıdır. Ancak, televizyon yayınları için getirilen en önemli değişiklik, E-ticaret Direktifi'nden birebir alınan "görsel-işitsel ticari iletişim" kavramının yeni direktife dahil edilerek, reklâmla ilgili tüm düzenlemelerin yeniden tanımlanmasıdır. Yeni direktifte reklâma ilişkin düzenlemeler çok daha esnektir ve bu da reklâm ve program üretim sektörlerinin güçlenmesi için sınırlamaların kaldırılmasını gerektiğini savunan liberallerin direktifin müzakeresi sürecinde bir kez daha başarı kazandıklarını göstermektedir. Yeni düzenlemeler kapsamında, televizyon yayınları için daha önce geçerli olan günlük üç saat kuralı kaldırılmış, ancak her yayın saati için azami 12 dakika reklâm koşulu korunmuştur. Reklâmın bir programın bütünlüğünü gözetmek amacıyla ne zaman yerleştirilebileceğine ilişkin 45 dakika kuralı da yeniden düzenlenmiştir. Daha da önemlisi, önceden bütünüyle yasak olan "ürün yerleştirme" uygulamasına da bir istisna getirilerek, sinematografik yapımlar, filmler ve televizyon dizileri ile spor programları için ürün yerleştirilme serbest bırakılmıştır. Yeni düzenlemelere göre, reklâma ilişkin temel kurallar şunlardır;

- Televizyon için yapılan filmler, sinematografik yapımlar, haber ve aktüel haber programlarında her 30 dakikalık süre için sadece bir reklâm/tele-alışveriş kuşağı yer alabilir.
- Çocuk programlarının 30 dakikadan fazla olması durumunda, her 30 dakikalık süre için sadece bir reklâm/tele-alışveriş kuşağı yer alabilir.
- Televizyon dizileri, seriyaller ve belgesel programlarında 30 dakikalık bütünlük koşulu aranmaz.
- Her reklâm kuşağı arasında en az 20 dakika olması koşulu aranmaz.
- Ürün yerleştirme haber ve ve aktüel haber programlarında, çocuk

programlarında, belgesellerde ve izleyicilerin uzman görüşüne danıştığı programlarda yasaktır. Bunlar dışında, sinematografik yapımlarda, televizyon için üretilmiş film ve dizilerde ve spor programlarında ürün yerleştirme üye ülkeler aksine bir düzenleme getirilmediği serbesttir.

- Ürün yerleştirmenin olduğu programlarda bu durum programın başında, sonunda ve her reklâm kuşağından sonra açıkça belirtilecektir.

Bu bağlamda, reklâmla ilgili yeni düzenlemeler dışında yeni direktifte televizyon yayıncıları üzerinde doğrudan bağlayıcı olan yeni bir düzenleme bulunmamaktadır. Yayın içerikleri Avrupa’da hem direktif kapsamında hem de ulusal çerçevede düzenlendiği için, yayıncıların bu içerikleri diğer platformlar üzerinden dağıtımaları durumunda da bir sorun yaşanmayacaktır. Direktifin uygulanması sürecinde karşılaşılabilecek temel sorun, yayıncı olmayan içerik sağlayıcılarının bu direktif kapsamında nasıl değerlendirileceğidir. Avrupa Komisyonu, hangi faaliyetlerin direktif kapsamında yer alması gerektiğine ve kimlerin medya hizmet sağlayıcısı olarak değerlendirmelerinin uygun olacağına ilişkin bazı temel ölçütler getirmiş olsa da, bu ölçütler tam anlamıyla işlevsel olacak şekilde tanımlanmamıştır. Bu noktaya ilişkin olarak Onay izleyicinin/kullanıcının içerik üzerindeki kontrolüne göre belirlenen doğrusal/doğrusal olmayan hizmet ayırımının rasyonel olmadığını, çünkü geleneksel televizyon yayıncılığının düzenlenmesinin en temel nedenlerinden birinin bu yayınların olası “etki”si olduğunu dile getirmektedir.²⁶ Benzer bir şekilde, Valcke vd. de ara katman olarak tanımladıkları ve “içerik dağıtıcıları” olarak adlandırdıkları hizmet sağlayıcıların (YouTube, MySpace, Zattoo, vb) şu an için direktifin kapsamı dışında kalmakla birlikte asıl üzerine düşünülmesi gereken yeni medya aktörleri olduklarına dikkat çekmektedir.²⁷ Komisyon bu tür hizmetlerin düzenlenmesinde topu E-Ticaret Direktifi’ne atarak, görsel-işitsel iletişimin geleceğine yönelik yanlış/eksik bir bakış geliştirmektedir. Buradaki temel sorun AB’nin görsel-işitsel alanı hâlâ temelde ekonomik bir alan olarak tanımlamasından ve üye ülkelerin bu alandaki politika yapım süreçlerine müdahalesini ekonomik gerekçelere yaslanarak meşrulaştırmasından kaynaklanmaktadır. Neno da yeni direktifte kullanılan araçlar ile Birliğin kültürel çeşitliliğe yaptığı vurgu arasında bir çelişki olduğunu dile getirmekte ve kültürel çeşitliliğin sağlanması konusunda televizyon yayıncılarına yönelik araçların (Avrupalı yapımlar için kota uygulaması ve bağımsız yapımların desteklenmesi) yeni medya ortamı bağlamında nasıl

26 Işık Onay (2009). “Regulating Webcasting: An Analysis of the Audiovisual Media Services Directive and the Current Broadcasting Law in the UK”, *Computer Law and Security Review*, 25, s. 339.

27 Peggy Valcke vd. (2008). “Audiovisual Media Services in the EU: Next Generation Approach or Old Wine in New Barrels?”, *Communications & Strategies*, 71, 3rd Quarter, s. 103-118.

uygulanabileceğine ilişkin bir tartışmanın olmayışını eleştirmektedir.²⁸

Türkiye açısından değerlendirildiğinde, yürürlükteki yayıncılık yasası ile Direktif’in revizyonu öncesindeki düzenlemeler arasındaki uyumsuzluk doğru düzgün ele alınmadan, kapsamı değişmiş yeni bir direktifle uyum sağlanması gerekliliği başlı başına bir sorundur. Bir yandan Türkiye’de yayıncılık sektörünün düzenlenmesine ilişkin AB nezdinde eleştiriye konu olan başlıklara ilişkin çözümsüzlük sürmekte, diğer yandan da gündemdeki yasa tasarısı yeni Direktif’in oldukça başarısız bir uyarlaması olmaktan öteye geçmemektedir.

AB ile Uyum Süreci Kapsamında Yeni RTÜK Yasa Tasarısı

İlk kez 5 Nisan 2010 tarihinde kamuoyuna sunulan ve bu yıl sonu itibariyle Meclis gündemine getirilmesi beklenen yeni kanun tasarısı taslağı, RTÜK’ün son üç yıldır üzerinde çalıştığı ve RTÜK Başkanı Davut Dursun’un yasa taslağını tanıtım için düzenlediği basın toplantısında da ifade ettiği biçimiyle müzakeresi sürmekte olan “Bilgi Toplumu ve Medya” başlıklı 10. fasıl kapsamında hazırlanmış bir tasarısıdır.

Yasa tasarısı 53 madde ile 8 geçici maddeden oluşan ve kapsamı itibariyle Türkiye’de yayıncılık regülasyonunun terminolojisini değiştiren önemli bir taslaktır. Bu terminoloji AB Görsel-İşitsel Hizmetler Direktifi’nden (GİHD) uyarlanmakla birlikte, yeni direktifteki doğrusal olan ve olmayan hizmetlerin ayırımına dayanan iki aşamalı regülasyon anlayışı yasa tasarısında net ifade edilmemektedir. Bu tasarı hâlâ temelde televizyon yayınlarını düzenlemeye yönelik bir tasarıdır ve Türkiye’de televizyon yayıncılığının düzenlenmesine ilişkin Avrupa Komisyonu tarafından çeşitli ilerleme raporlarında ifade edilen eleştirilerle ilgili hiçbir iyileştirme yapılmamıştır. Dolayısıyla, bir yandan var olan sorunlar sürerken, diğer yandan GİHD ile uyum adına getirilen yeni düzenlemelerle başka tür sorunların da ortaya çıkması kaçınılmaz gözükmektedir.

AB’nin Türkiye’de yayıncılık alanına yönelik süregiden temel eleştirileri bağlamında yeni yasa taslağındaki belli başlı sorunlu alanlar şunlardır:

- *Yayın ilkelerinin belirsizliği konusu:* Yasa taslağında yayın ilkeleri 9. Madde’de 22 alt başlık halinde düzenlenmektedir. Yasa koyucunun yayın ilkelerini bu denli detaylı ele almak konusundaki ısrarı, yayın ilkelerinin hâlâ yayıncılar üzerinde bir kontrol aracı gibi düşünüldüğü izlenimini vermektedir. Öteden beri belirsizliğinden dolayı eleştirilen ilkeler yeni

28 Mira Burri-Nenova (2007). “The Reform of the EC Audiovisual Media Regulation: Television Without Cultural Diversity”, *International Journal of Cultural Property*, C.14, S.2, s. 169–204.

taslakta da yer almaya devam etmekte²⁹, yeni eklenen ilkeler aracılığıyla da spesifik olarak haber içeriklerine yönelik düzenlemeler getirilmektedir.³⁰ Bu ilkelerle ilgili önemli bir diğer sorun da isteğe bağlı hizmet sağlayıcılarının da bu ilkelerin uygulanmasından sorumlu tutulmalarıdır.

- *Üst Kurul'un bağımsızlığı konusu:* RTÜK'ün kurulduğu günden beri eleştiri konusu olan ve AB Komisyonu tarafından da gündeme getirilen kurul üyelerinin seçim yöntemine ilişkin sorun bu taslak kapsamında da çözümsüz bırakılmıştır. Taslağın yasalaşması durumunda, 21. Madde uyarınca, Kurul üyeleri yine Meclis'te grubu bulunan siyasi partiler tarafından aday gösterilecek ve bu adaylar arasından seçim yine milletvekilleri tarafından gerçekleştirilecektir. Bu koşullar altında RTÜK'ün bağımsız bir kurum olarak faaliyet göstermesi mümkün görünmemektedir.
- *İdari ve adli yaptırımlar konusu:* Yasa taslağının 43 ve 44. Madde'lerinde belirtilen yaptırımların şu an yürürlükte olan yasada yer alan yaptırımlardan bile daha katı olduğu söylenebilir. Yürürlükteki yasada, yasaya uymayan yayıncılara öncelikle uyarıda bulunacağına ilişkin ifade bütünüyle kaldırılmış ve doğrudan yayınların "*bir ila beş kez arasında durdurulacağı*", bu yayının isteğe bağlı yayın olması durumunda ise "*katalogdan çıkarılacağı*" ifade edilmektedir. Bu programların yapımçı ve varsa sunucularına yönelik yayın yasağı yaptırımı da devam etmektedir. Yürürlükteki yasadaki haliyle ihlalin sürmesi durumunda yayıncılara öngörülen ve yayın kapsama alanını temel alan kademeli para cezası uygulaması yerine, yeni yasa taslağında doğrudan söz konusu yayını hedefleyerek bu yayının "*ihlalin tespit edildiği aydan bir önceki aydaki toplam brüt ticari iletişim gelirinin yüzde birinden yüzde üçüne kadar idari para cezası verilir*" denmektedir. Yayıncılara uygulanacak yaptırımın en uç noktası da yayın lisansının iptalidir. Yayın ilkelerinin bu derece belirsiz olduğu bir yasa metninde, yaptırımların bu denli katı olması AB'nin

29 Bu ilkelerden ikisine göre yayın hizmetleri; "*Türkiye Cumhuriyeti Devletinin varlık ve bağımsızlığına, Devletin ülkesi ve milletleriyle bölünmez bütünlüğüne, Atatürk ilke ve inkılaplarına aykırı olamaz*" (Md. 9/a) ve "*Toplumun millî manevî değerlerine, genel ahlaka ve ailenin korunması ilkesine aykırı olamaz*" (Md. 9/f)

30 Bu ilkeler şunlardır: "*Haberlerde tarafsızlık, gerçeklik ve doğruluk ilkelerini esas almak ve toplumda özgürce kanaat oluşumuna engel olmamak zorundadır. Soruşturulması basın meslek ilkeleri çerçevesinde mümkün olan haberlere, soruşturulmaksızın veya doğruluğundan emin olunmaksızın yer verilemez. Haberin verilisinde abartılı ses ve görüntüye, doğal sesin dışında efekt ve müziğe yer verilemez, Görüntülerin arşiv veya canlandırma niteliği ile ajanslardan veya başka bir medya kaynağından alınan haberlerin kaynağının belirtilmesi zorunludur.*" (Md. 9/h) "*Suçlu olduğu yargı kararı ile kesinleşmedikçe hiç kimse suçlu ilan edilemez veya suçluymuş gibi gösterilemez. Yargıya intikal eden konularda yargılama süresince, haber niteliği dışında yargılama sürecini ve tarafsızlığını etkiler nitelikte olamaz*" (Md. 9/i)

görsel-işitsel alanda öz-düzenleme (*self-regulation*) ve ortak-düzenleme (*co-regulation*) ortamının yasa koyucular tarafından geliştirilmesi ilkesine yaptığı vurguyla bütünüyle çelişmektedir.

- *Medya sahipliğinin düzenlenmesi konusu*: Yeni yasa tasarısı kapsamında medya sahipliği 30. Madde kapsamında düzenlenmekte ve sahiplikle ilgili kuralları önemli ölçüde değiştirmektedir. Ancak önerilen kurallar, Türkiye’de medya sahipliğiyle ilgili 1990’ların başından beri yaşanan karmaşayı çözmekten son derece uzaktır. AB, üye ülkelerde medya sahipliğinin düzenlenmesi konusunu temelde devletlerin bir iç meselesi olarak görmekle birlikte, özellikle medya kuruluşlarının hisse yapılarının saydam olması gerektiğine vurgu yapmakta ve ortaklıklar ile birleşmeleri Birliğin rekabete yönelik politika araçlarını kullanarak değerlendirmektedir. Yeni yasa tasarısında medya sahipliği: “*Bir gerçek veya tüzel kişi doğrudan veya dolaylı olarak en fazla dört ulusal karasal yayın lisansına sahip medya hizmet sağlayıcı kuruluşa ortak olabilir*” (Md. 30/d) ve “*bir gerçek veya tüzel kişinin doğrudan veya dolaylı hisse sahibi olduğu medya hizmet sağlayıcı kuruluşların yıllık toplam ticari iletişim geliri sektörün toplam ticari iletişim gelirinin yüzde yirmibeşini geçemez*” (Md. 30/e) biçiminde düzenlenmiştir. Özellikle bu ikinci düzenleme, taslakta medya sektörünün yıllık toplam iletişim gelirinin neye göre belirleneceğinin hiçbir şekilde belirtilmemesi nedeniyle son derece sorunludur. Böylesi bir uygulamanın AB ile uyum sürecinin gereklilikleriyle hiçbir ilgisi yoktur. Aynı madde kapsamında AB ile ilişkiler bağlamındaki asıl gelişme, yabancı medya sermaye payının azami %50’ye çıkartılması ve yabancı bir gerçek veya tüzel kişinin “*en fazla iki medya hizmet sağlayıcı kuruluşa*” ortak olabilmesine ilişkin düzenlemenin getirilmesidir (Md. 30/f). Avrupa Komisyonu Türkiye’nin ortak pazar gereklilikleri bağlamında medya sektörünü Avrupa sermayesine açması gerektiğini bütün ilerleme raporlarında dile getirmekte, ancak yasal düzeyde bu açılım sağlanamadığı için şu an itibarıyla Türkiye’de medya sektöründe yabancı sermaye örtülü hisselerle faaliyet göstermektedir. Yabancı sermaye konusu, genel anlamda Türkiye’de medya sahiplik yapısı tartışılmadan, sadece AB ile uyum bağlamında üzerine politika üretilebilecek basit bir konu değildir.

Öte yandan, yeni yasa tasarısı, AB Görsel-İşitsel Hizmetler Direktifi’ni çerçeveye uyumlama çabasının bir ürünü olmakla beraber, Türkiye’de görsel-işitsel alanın hâlâ yayıncılık üzerinden tanımlanması, ortaya son derece karmaşık bir yasa metnin çıkmasına neden olmuştur. Taslağın, Direktif’ten hareketle, bir dizi yeni kavramı (editorial sorumluluk, isteğe bağlı yayın hizmeti, medya

hizmet sağlayıcı, vb.) tanımlamasına karşın, taslağın adının bile hâlâ “*Radio ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkındaki Kanun Tasarısı Taslağı*” olması, Direktif’in temsil ettiği şeyin nasıl sorunlu bir biçimde anlaşıldığının da göstergesidir. Burada yapılan basitçe, “yayıncı” yerine “medya hizmet sağlayıcı” kavramının kullanılmasıdır. Bunun dışında, Direktif’in özünü oluşturan doğrusal olan ve olmayan hizmetler ayrımı bu taslakta hiçbir şekilde net ifade edilmemiştir. Aksine, örneğin yayın ilkeleri göz önünde bulundurulduğunda, isteğe bağlı yayın hizmetlerinin de tüm belirtilen ilkeler uyması zorunluluğu getirilmektedir. Bu, Direktif’te öngörülen televizyon yayıncıları için daha katı, isteğe bağlı yayın hizmetleri içinse daha esnek “aşamalı düzenleme” çerçevesine bütünüyle aykırıdır.

Yeni yasa tasarısında yıllardır reklâma ilişkin kuralların esnetilmesi konusunda RTÜK’e baskı yapan yayıncıları en çok sevindirecek durum, istedikleri esnekliğin Direktif’ten uyarlanan düzenlemeler aracılığıyla sağlanmış olmasıdır. Bu düzenlemeler içerisinde yanlış uyarlanan tek madde yine reklâm kuşağının bir program içerisinde nerede yer alması gerektiğine ilişkin düzenlemedir. Daha önce de belirtildiği gibi, Direktif, “Televizyon için yapılan filmler, sinematografik yapımlar ve haber programlarında *her 30 dakikalık süre için sadece bir reklâm/tele-alışveriş kuşağı* yer alabilir” ilkesini getirmektedir (Md. 20/2). Oysa, yeni yasa tasarısında, “Sinema ve televizyon için yapılmış filmler ile haber bültenleri, *planlanan yayın süreleri otuz dakikadan fazla olmak kaydıyla*, her otuz dakikalık yayın süresi için bir kez olmak üzere reklâm ve tele-alışverişle kesilebilir” ifadesi yer almaktadır. Yine aynı madde içerisinde “haber” içeriğinden ne anlaşıldığı da tartışma konusudur. Direktif’e konu olan içerik, “haber bülteni” değil, aktüel “haber programları”dır. Bu kavram karışıklığı içerisinde Türkiye’de haber bültenlerininin daha da ticarileşmesinin yolu açılmış olmaktadır.³¹

Sonuç olarak, Türkiye’de yayıncılık yasası içeriği itibariyle, yasanın yürürlüğe girdiği 1994 tarihinden beri Avrupa çapındaki düzenlemelerin etkisi altındadır. Bu etki, öncelikle, Türkiye’nin Avrupa Konseyi üyesi olmasından dolayı, ilk başta yayıncılık yasasının Sınırötesi Televizyon Sözleşmesi’ni temel alarak hazırlanmasıyla başlamıştır. Türkiye’nin müzakerelere başladığı 2005 yılından bu yana da, öncelikle Sınırsız Televizyon Direktifi ve şimdi de bu düzenlemenin revizyonu olan Görsel-İşitsel Hizmetler Direktifi Türkiye açısından bağlayıcı politika araçları olmuştur. Ancak, yeni yasa tasarısı, medya sahipleri, RTÜK ve siyasal iktidarlar arasındaki ilişki örüntülerinin yayıncılık yasasının içeriğine

31 Yeni yasa tasarısı hakkında kapsamlı değerlendirme için bkz: Burcu Sümer, Gülseren Adaklı (2010). *Ankara Üniversitesi İletişim Fakültesi’nin Radio ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkındaki Kanun Tasarısı Taslağı Değerlendirme Raporu*, 02 Haziran 2010, Ankara: İLEF.

<http://ilef.ankara.edu.tr/yazi.php?yad=12394>

damgalarını vurmalarından kaynaklanan kemikleşmiş sorunlara yenilerini ekleme tehlikesini taşımaktadır. Eğer yasa koyucular tarafından en önemli görülen mesele AB ile uyum ise, Türkiye üzerine hazırlanan tüm ilerleme raporlarının detaylıca incelenmesiyle ortaya çıkacak şey, Türkiye’de yayıncılık sektörünün AB müktesebatına uyumunun tek bir Direktif’e indirgenecek kadar basit bir mesele olmadığıdır. Dolayısıyla, yakında meclis gündemine gelmesi beklenen bu yasa tasarısının hangi bağlamda ve ne tür öncelikler gözetilerek tartışılacağı hayati öneme sahiptir.

Kaynakça

- Adaklı, Gülseren (2006) *Türkiye’de Medya Endüstrisi. Neoliberalizm Çağında Mülkiyet ve Kontrol İlişkileri*, Ankara: Ütopya.
- Avrupa Birliği Komisyonu (1989). *Avrupa Sınırsız Televizyon Direktifi*, 3 Ekim 1989 tarihli ve 89/552/EEC sayılı AB Konseyi Yönergesi, değişiklik 97/36 /EC, değişiklik 2010/13/EU, Brüksel.
- Burri-Nenova, Mira (2007). “The Reform of the EC Audiovisual Media Regulation: Television Without Cultural Diversity”, *International Journal of Cultural Property*, 14 (2), s.169-204.
- Collins, Richard (1994). *Broadcasting and Audio-visual Policy in the European Single Market*, Londra: John Libbey.
- Curwen, Peter (1999). “Television without frontiers – can culture be harmonized?”, *European Business Review*, 99 (6), s.368 – 375.
- Çaplı, Bülent (1994). “Turkey”, *Television and the Viewer Interest*, J. Mitchell ve J. G. Blumler (der.), Londra: John Libbey, s. 135-146.
- Çaplı, Bülent (2001). “Media Policies in Turkey Since 1990”, *Kültür & İletişim*, 4(2), 2001, s. 46-53.
- Çaplı, Bülent ve Dündar, Can (1995). “80’den 2000’lere Televizyon”, *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi -Yüzyıl Biterken*, 15, İstanbul: İletişim Yayınları, s. 1376-1380;
- Dupagne, Michel (1992). “EC policymaking: The case of the “Television Without Frontiers directive”, *International Communication Gazette*, 49 (1-2), s.99-120
- Harcourt, Alison (2004). “Institution-Driven Competition: The Regulation of Cross-Border Broadcasting in the EU”, *EUI-RSCAS Working Papers*, No 44, European University Institute (EUI), Robert Schuman Centre of Advanced Studies (RSCAS), <http://econpapers.repec.org/RePEc:erp:euisc:p0150> (Erişim Tarihi: 10.07.2010)

- Hitchens, Lesley (1997). "Identifying European Community Audio-visual Policy in the Dawn of the Information Society", *Yearbook of Media and Entertainment Law*, 1996(45).
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (1992). "Trends in the Development of Broadcasting Law in Western Europe", *European Journal of Communication*, 7(2), s.147-171.
- Humphreys, Peter (1996). *Mass Media and Media Policy in Western Europe*, Manchester: Manchester University Press.
- Kaya, Raşit (1994). "A Fait Accompli: Transformation of Media Structures in Turkey", *METU Studies in Development*, 21(3), s. 383-404.
- Kayış, Nuri (2006). *Ben RTÜK Başkanymken*, İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Kejanlıoğlu, Beybin (2004). *Türkiye'de Medyanın Dönüşümü*, Ankara: İmge.
- Kejanlıoğlu, Beybin; Adaklı, Gülseren ve Çelenk, Sevilay (2001). "Yayıncılıkta Düzenleyici Kurullar ve RTÜK". Beybin Kejanlıoğlu vd. (der.). *Medya Politikaları: Türkiye'de Televizyon Yayıncılığının Dinamikleri*. Ankara: İmge içinde, s. 93-144.
- Levy, David A.L. (1999). *Europe's Digital Revolution: Broadcasting Regulation, the EU and the Nation States*. Londra: Routledge.
- Onay, Işık (2009). "Regulating Webcasting: An Analysis of the Audiovisual Media Services Directive and the Current Broadcasting Law in the UK", *Computer Law and Security Review*, 25, s. 335-351.
- Pekman, Cem (1994). "Avrupa Standartları ve Radyo-TV Kanunu", *Ayna*, Yaz-Güz, 1 (3-4), s.68-73.
- Pekman, Cem (2001). "Çokuluslu Reklâmcılık, Uluslararası Düzenlemeler ve Ulusal Uygulamalar: Kuralları Kim İster?", Beybin Kejanlıoğlu vd. (der.). *Medya Politikaları: Türkiye'de Televizyon Yayıncılığının Dinamikleri*. Ankara: İmge içinde, s. 204-241.
- Sönmez, Mustafa (1996). "Türk Medya Sektöründe Yoğunlaşma ve Sonuçları", *Birikim*, 92, s. 76-86.
- Sümer, Burcu (2010). *The Impact of Europeanisation on Policy-making in Turkey: Controversies, Uncertainties and Misfits in Broadcasting Policy (1999-2009)*, Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi Araştırma Dizisi, No:35, Ankara: ATAUM.
- Sümer, Burcu ve Adaklı, Gülseren (2010). *Ankara Üniversitesi İletişim Fakültesi'nin Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkındaki Kanun Tasarısı Taslağı Değerlendirme Raporu, 02 Haziran 2010, Ankara: İLEF*. <http://ilef.ankara.edu.tr/yazi.php?yad=12394>
- Şahin, Haluk ve Aksoy, Asu (1993). "Global Media and Cultural Identity in Turkey", *Journal of Communication*, 43(2), s. 31-41.
- Tuncel, Hakan (1994). "Bab-ı Ali'den İkitelli'ye", *Birikim*, Ağustos, 64, s. 33-38.
- Valcke, Peggy vd. (2008). "Audiovisual Media Services in the EU: Next Generation Approach or Old Wine in New Barrels?", *Communications & Strategies*, 71, 3rd Quarter, s. 103-118.
- Ward, David (2002). *The European Union Democratic Deficit and the Public Sphere: An Evaluation of EU Media Policy*, Amsterdam: IOS Press.