

TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜNDE EVRENSEL HİZMET KAVRAMI

Bülent KENT*

ÖZET

Bilgi ve iletişim teknolojileri olarak ifade edilen geniş bir sektörün bir bölümünü oluşturan telekomünikasyon sektörü bütün sektörler için alt yapı oluşturmaktadır. Bu sektör özelleştirme ve serbestleştirme faaliyetleri ile birlikte yeni aşamaya girmiştir. Bu gelişmeler ve mevzuattaki yenilikler, yeni kavramları da ortaya çıkarmıştır. Bunlardan birisi de “evrensel hizmet” kavramıdır. Bu makalede öncelikle telekomünikasyon kavramı ve hizmetleri, Türkiye’deki gelişimi, evrensel hizmet, ilgili hukuki düzenlemeler ve bu konudaki sorunlar üzerinde durulacaktır. Ayrıca Alman sistemindeki benzer müesseseler mukayeseye imkân verecek düzeyde, ana hatları ile karşılaştırmalı olarak ele alınacaktır.

Anahtar Kelimeler: Telekomünikasyon, telekomünikasyon hizmetleri, evrensel hizmet.

THE CONCEPT OF UNIVERSAL SERVICE IN TELECOMMUNICATIONS SECTOR

ABSTRACT

Telecommunication sector ,which is a part of wide sector expressed as information communication technologies, is the infrastructure for all sectors. This sector has entered a new stage in conjunction with the privatization and liberalization activities. These improvements and innovations in legislation have made out new concepts as well. One of these concepts is “Universal Service” . In this article; telecommunication concept and services, its improvement in Turkey, universal service, related legal arrangements and problems about this issue are primarily discussed. In addition to these, similar institutions in German system are examined with their main lines in comparison to have a chance to compare.

Key Words: Telecommunication, telecommunication services, universal service

* Yrd. Doç. Dr., Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi.

GİRİŞ

Günümüzde iletişim teknolojileri alanında meydana gelen hızlı değişim, bu değişime ayak uydurma gereğini kaçınılmaz hale getirmiştir. Devletler değişime ayak uydurabilmek için, özellikle iletişim sektörlerinin “özelleştirilmesi” ve “serbestleştirilmesi” politikalarını uygulamaya koymuşlardır. Bu tür politikaların uygulamaya konulmasından sonra anayasada ifadesini bulan “sosyal devlet” ilkesi gereğince, yeni düzenlemeler yapma gereksinimi doğmuş ve “evrensel hizmet” konusu gündeme gelmiştir.

Evrensel hizmet kapsamındaki hizmetlerin sunulabilmesi için ülkelerde değişik adlarla fonlar kurulmuştur. Türkiye’de de evrensel hizmet kapsamında Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı tarafından bir gelir kalemi oluşturulmuştur. Telekomünikasyon sektöründe Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu’ndan lisans alan firmaların ciroları üzerinden belli bir miktarın her yıl bu gelir kalemine aktarılması gerekmektedir. Bir başka deyişle, Türkiye’de diğer ülkelere benzer evrensel hizmet fonu kurulamamıştır.

Bu çerçevede bir diğer önemli konuda Türkiye dışındaki ülkelere bakıldığında evrensel hizmet fonlarının ya da gelir kalemlerinin bakanlıklar bünyesinde değil, düzenleyici/regülasyon kurumları yetkisinde olduğu görülmektedir. Fona gelir sağlamak, fonun doğru ve etkin yönetimi ile ilgili kararları almak yine bu tür kurumların yetkisi altında bulunmaktadır.

I. Telekomünikasyon Kavramının Tanımı

Eski Yunancada uzak anlamına gelen “tele” (uzak) ön eki ile ve Latince “paylaşmak” “kommunikasyon” (communicare) kelimelerinden türeyen “telekomünikasyon” kavramı Türkçede iletişim anlamına gelmektedir. Farklı disiplinler tarafından değişik biçimlerde tanımlanan telekomünikasyon daha çok hukuki bir kavram olarak kabul edilmektedir¹. Kavram günümüzde, genel olarak değişik iletim sistemleri ile her türlü verilerin gönderilmesi ve alınması anlamına gelmektedir. Bu nedenle

¹ GERSDORF, Hubertus, Vorlesungsskript zum Telekommunikationsrecht, 2008, s. 5.

Telekomünikasyon Sektöründe Evrensel Hizmet Kavramı

telekomünikasyon faaliyetlerinde verinin bir göndericisi, bir alıcısı ve bir de verinin aktarıldığı ortam bulunmaktadır².

Elektronik sektörün bir dalı kabul edilen telekomünikasyon sektörü, yakın zamana kadar, telefon cihazı ve onun ucuna bağlı kablo ağlarından oluşan ses iletimi ile özdeş kabul edilmiştir. Otomatik sayısal teknolojinin³ kullanımına başlanmasıyla sesin yanında, metin, resim ve görüntülerde iletmeye başlanmıştır. Böylece “Bütünleşik Hizmetler Sayısal Şebekesi” (ISDN) hizmetlerinin sunumu mümkün hale gelmiştir.

A. Hukuki Düzenlemelerde Telekomünikasyon Kavramı

1924 tarihli ve 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu’nun 1. maddesine göre telekomünikasyon kavramı, “Her türlü işaret, sembol, ses ve görüntünün ve elektrik sinyallerine dönüştürülebilir her türlü verinin kablo, telsiz, optik, elektrik, manyetik, elektro manyetik, elektrokimyasal, elektromekanik ve diğer iletim sistemleri vasıtasıyla iletilmesi, gönderilmesi ve alınmasını” ifade etmektedir. Tanımdan da anlaşılacağı gibi telekomünikasyon farklı teknik kavramlardan oluşmaktadır. Karşılaştırmalı hukuk açısından bakıldığında Alman Telekomünikasyon Kanununda da telekomünikasyon kavramı daha basit fakat benzer teknik kavramlarla tanımlanmıştır. Kanunun 3. maddesine göre, telekomünikasyon (Telekommunikation) telekomünikasyon cihazları ile sinyallerin gönderilmesi, alınması ve iletilmesi anlamına gelmektedir. Görüldüğü gibi kavram teknik bir içeriğe sahiptir⁴.

1982 Anayasası’nın 22. maddesinde yer alan ve kişinin temel haklarından biri olan ‘haberleşme hürriyeti’ telekomünikasyon kavramı ile bağlantılı anayasal tek düzenlemedir. Anayasada telekomünikasyon kavramı doğrudan hiç kullanılmamıştır. Telekomünikasyon hizmetlerinin Türkiye’de olduğu gibi devlet tekeli altında verilmeye başlandığı Almanya’da Federal Anayasa telekomünikasyon kavramına doğrudan üç ayrı madde de yer

² İÇÖZ, Özge, Telekomünikasyon Sektöründe Regülasyon ve Rekabet, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi No: 16, Ankara 2003, s. 20.

³ Telefon sisteminin ilk kullanılmaya başlandığı dönemlerde aboneler arasındaki bağlantı “manuel” olarak gerçekleştirilirken, teknolojinin gelişmesiyle önce “otomatik” sonra da “sayısal santraller” kullanılmaya başlanmıştır.

⁴ TRUTE, Hans-Heinrich/SPOERR, Wolfgang/BOSCH, Wolfgang, Telekommunikationsgesetz mit FTEG, Kommentar, Berlin/New York 2001, s. 63.

Bülent KENT

vermektedir. Bunlar; posta ve telekomünikasyon hizmetlerinin federal hükümetin yetkisi altında olduğunu öngören 73/7. maddesi, Federal Hükümet'in veya bir federal bakanın, posta ve telekomünikasyon tesislerinden yararlanılması konusu ile harç tarifelerinin esaslarını düzenleyen yönetmeliklerin Federal Konsey'in (Bundesrat) onayına bağlı olduğunu düzenleyen 80/2. maddesi ve son olarak da posta ve telekomünikasyon idarelerini düzenleyen 87f maddesidir. 87f maddesinin 1. fıkrasında Federal Hükümet tüm bölgelerde uygun (angemessen) ve yeterli (ausreichend) posta ve telekomünikasyon hizmeti sunmakla yükümlü tutulmuştur. 2. fıkrada bu hizmetleri yerine getiren kurumların federal idare içerisinde yer aldığı ifade edilmiştir. 3. fıkra da ise Federal Hükümete posta ve telekomünikasyon hizmetlerine ilişkin bazı görevleri federal idare içerisinde yer alan başka kurumlara aktarabilme yetkisi verilmiştir. Ayrıca bu tür bir yetki devri söz konusu olduğu durumda da posta ve telekomünikasyon hizmetlerinin uygun ve yeterli sunulması konusundaki Federal Hükümetin sorumluluğunun devam edeceği belirtilmiştir.

Avrupa Birliği hukukunda, "Avrupa Birliğini Kuran Anlaşmanın" sadece 154. maddesinde telekomünikasyon kavramı geçmektedir. Madde topluluk arasında enerji, ulaşım ve telekomünikasyon ağlarının kurulması ve geliştirilmesini öngörmüştür.

B. Türkiye'de Telekomünikasyon Hizmetlerinin Gelişimi

Osmanlı İmparatorluğu döneminde telekomünikasyon hizmetleri 23.10.1840 tarihinde bir kanunname ile Postahane-i Amirane'nin kurulması ile başlamıştır. 1855 yılında da Telgraf Nezareti kurulmuş 1871 yılında da Posta ve Telgraf kurumları birleştirilerek Posta ve Telgraf Nezaretine dönüştürülmüştür.

İlk telefon sistemi ise 1911 yılında Amerikan Westren Elektrik şirketi tarafından İstanbul'da kurulmuştur. Şirkete telefon işletmeciliği yapması için 30 yıllık imtiyaz verilmiştir. Şirket kendisi adına telefon işletmeciliğini yerine getirmesi için Dersaadet Telefon Anonim Şirketi'ni kurmuştur. Devlet 1. Dünya Savaşı sırasında şirkete el koymuş, Cumhuriyetin ilanından sonrada 13.6.1936 tarih ve 3026 sayılı Kanun ile bedelini ödeyerek şirketi satın almıştır.

Telekomünikasyon Sektöründe Evrensel Hizmet Kavramı

Osmanlı İmparatorluğundan devralınan ve özel şirketler aracılığıyla yerine getirilen telgraf ve telefon işletmeciliği 21.02.1924 tarih ve 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu ile baştan düzenlenmiştir. 1936 tarih ve 2290 sayılı Kanunla Posta ve Telgraf İdaresi (PTT) kurulmuş ve ülke düzeyinde telekomünikasyon hizmetlerini yerine getirmekle görevlendirilmiştir. 3613 sayılı Kanunla 1939 yılında Ulaştırma Bakanlığına bağlanan PTT Kurumu, 6145 sayılı Kanunla 1953 yılında da iktisadi devlet teşekkülü olarak tekrar düzenlenmiştir.

Siyasette liberalleşmenin egemen olduğu 1980 sonrası dönemde telekomünikasyon işletmelerinin özelleştirilmesi hep gündemde olmasına rağmen değişik hukuki ve siyasi sebeplerden dolayı bu gerçekleşmemiştir. Özelleştirme konusunda önemli bir adım 10.06.1994 tarih ve 4000 sayılı Kanun ile olmuştur. 4000 sayılı Kanunun 1. maddesi ile 406 sayılı Kanunun 1. maddesi değiştirilerek posta ve telgraf tesisi ve işletmesine ilişkin hizmetleri için Posta İşletmesi, telekomünikasyon hizmetleri için ise 233 sayılı KHK ile Türk Ticaret Kanunu'na ve özel hukuku hükümlerine tabi Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi Kurulmuştur. Ayrıca Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi'nin %49'a kadar olan hissesinin özel sektöre devredilebileceği yani kurumun özelleştirilebileceği ifade edilmiştir. (4000 sayılı Kanun ile 406 sayılı Kanunu eklenen Ek 17. madde). Ancak Anayasa Mahkemesi, "Şirket hisselerinin satışının kimlere, hangi yöntemle, nasıl yapılacağı, posta işletmesine ayrılacak pay oranı, satış ve lisans ücretlerinin kullanım alanlarının belirlenmesinde tek yetkili olarak Ulaştırma Bakanlığının gösterilmiş olması, bu yetkilerin belirsizliği ve genişliği, bunların yasa ile saptanmasının zorunlu olduğu" gerekçesiyle söz konusu Kanunun EK 17. ve 18. maddelerini kısmen iptal etmiştir⁵.

Avrupa Birliği müktesebatına uyum hedefi çerçevesinde telekomünikasyon sektöründe gerçekleştirilen reform çalışmalarının son aşamasını 27.01.2000 tarih ve 4502 sayılı Kanun oluşturmaktadır. Kanun ile getirilen önemli yeniliklere telekomünikasyon sektöründe düzenlemeler yapmak üzere idari ve mali özerkliğe sahip Telekomünikasyon Kurumu'nun kurulması ve Türk Telekom'un kamu iktisadi kuruluşu statüsünden

⁵ Anayasa Mahkemesi, 22.12.1994, E. 1994/70- K. 1994/65/2, RG; 28.10.1995, sayı: 22185.

Bülent KENT

çıkartılarak, tamamen özel hukuk hükümlerine tâbi kılınması örnek verilebilir. Telekomünikasyon Kurumu'nun kurulması ile Ulaştırma Bakanlığı'nın elinde bulunan düzenleyici yetkiler sektörel düzenleyici otorite olarak kabul edilen Telekomünikasyon Kurumu'na devredilmiştir. 2001 yılında 4673 sayılı Kanun ile Ulaştırma Bakanlığı elinde bulunan lisans verme yetkileri de aynı şekilde Telekomünikasyon Kurumu'na devredilmiştir.

Türk Telekom'un özelleştirilmesi 2004 tarih ve 5189 sayılı Kanunla 406 sayılı Kanunun EK 17. maddesinde yer alan yabancılara satışa ilişkin %45'lik sınırlamanın kaldırılmasından sonra 2005 yılında gerçekleşmiştir. Türk Telekom'un, tarihindeki en önemli gelişmelerden biri olan bu özelleştirme ile %55 oranındaki hissesi bir özel şirkete devredilmiştir.

2005 yılında 5369 sayılı Kanun ile "evrensel hizmet" kurumu Türk Hukukuna bir Kanun ile girmiştir. Yürürlüğe giren en yeni Kanun 10.11.2008 tarih ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunudur. Bu Kanun ile dağınık olan mevzuat hükümleri derlendiği gibi Telekomünikasyon Kurumu'nun adı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu olarak değiştirilmiştir. Kanunlarla verilen görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip özel bütçeli Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Kurul ve Başkanlık teşkilatından oluşmaktadır. Kurul Başkanı Kurumun en üst idarî amiridir. Kurum'un yönetim ve temsil yetkisi Başkana aittir. Başkan gerektiğinde temsil yetkisini yazılı olarak devredebilir.

C. Telekomünikasyon Hizmetleri

Ekonomik faaliyet kolları içinde hizmet üreten sektörler arasında yer alan telekomünikasyon sektörü, yerine getirdiği hizmetler bakımından "temel hizmetler" ve "katma değerli hizmetler" olarak iki grupta incelenmektedir⁶. Bu tür hizmetler başlıca iki kullanıcı gruba verilmektedir. Bunlar, son kullanıcılar (tüketiciler) ve kurumsal kullanıcılarıdır. Kurumsal

⁶ Bu konudaki farklı görüşler için bkz, ARIÖZ, Ali; Telekomünikasyon Sektöründe Serbetleşme Süreci, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi No: 69, Ankara 2005, s. 4.

Telekomünikasyon Sektöründe Evrensel Hizmet Kavramı

kullanıcılar, başka bir mal veya hizmetin üretiminde doğrudan veya dolaylı olarak telekomünikasyon hizmetini kullananlar olarak kabul edilmektedir⁷.

1980’li yılların ortalarına kadar birçok ülkede “kamu hizmeti” olarak değerlendirilen telekomünikasyon hizmetleri yüksek miktarda batık maliyet ve büyük ölçek ekonomisi gerektirdiği için doğrudan devlet tarafından tekel olarak yerine getirilmiştir. Ayrıca hizmetin doğrudan devlet eliyle yürütülmesinde soğuk savaş döneminin getirdiği ulusal güvenlikle ilgili endişeler de büyük rol oynamıştır.

1. Temel Telekomünikasyon Hizmetleri

Ses iletimini ve evrensel hizmetleri kapsayan hizmetler temel telekomünikasyon hizmetleri olarak kabul edilmektedir. Sadece abonelik sözleşmesiyle verilebilen bu tür hizmetlerin herkese verilme zorunluluğu bulunmaktadır. Nitekim Danıştay da, Türk Telekom’a karşı açılan bir davada, Türk Telekom için, “yürüttüğü kamu hizmetinin niteliği gereği gerekli koşulları yerine getiren herkesle abonelik sözleşmesi imzalamak zorunda olduğu için sözleşme serbestisi kısıtlanan davalı idare” ifadelerini kullanarak bu görüşü savunmuştur⁸. Ayrıca Yüksek Mahkeme kararında telekomünikasyon hizmetlerinin kamu hizmeti olduğunu açıkça kabul etmiştir⁹.

Türk pozitif hukukunda telekomünikasyon hizmetleri kural olarak kamu hizmeti özelliği taşımalarına rağmen, genel kuralın istisnası da bulunmaktadır. Elektronik Haberleşme Sektörüne İlişkin Yetkilendirme Yönetmeliği’nin¹⁰ 6. maddesine göre, bir gerçek veya tüzel kişinin, kendi kullanımındaki taşınmazların dâhilinde ve her bir taşınmazın sınırları dışına taşmayan, münhasıran şahsi veya kurumsal ihtiyaçları için kullanılan ve üçüncü şahıslara herhangi bir elektronik haberleşme hizmeti verilmesinde kullanılmayan, sağlanmasında herhangi bir ticari amaç güdülmeyen ve kamu kullanımına açık olarak sunulmayan, kamu kurum ve kuruluşlarının

⁷ ARDIYOK, Şahin; Türk Telekomünikasyon A.S.’nin Özelleştirilmesi: Sektörde Doğum Sancıları, Rekabet Dergisi Sayı: 5, Ankara 2001, s. 20.

⁸ Danıştay 10. Daire, E. 1996/3874, K. 1999/2144, 29.04.1999, Danıştay Dergisi, Sayı: 102, s. 607-609.

⁹ ULUSOY, Ali; Telekomünikasyon Hukuku, Ankara 2002, s. 3.

¹⁰ Elektronik Haberleşme Sektörüne İlişkin Yetkilendirme Yönetmeliği, RG: 28.05.2009, Sayı: 27241.

Bülent KENT

münhasıran verdikleri hizmetler ile ilgili olarak özel kanunları uyarınca kurdukları, elektronik haberleşme hizmetleri kamu hizmeti olarak kabul edilmemektedir. Bu tür hizmetler, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu tarafından yetkilendirmeye tâbi olmayan hizmetlerdir. Böylece sunulmasında herhangi bir yetki belgesine ihtiyaç olmayan haberleşme hizmetleri kamu hizmeti özelliği taşımayan hizmetler olarak kabul edilmektedir. Bu kişisel telekomünikasyon tesisleriyle sağlanan telekomünikasyon hizmetleri pozitif hukukumuzdaki “kamu hizmeti” özelliği taşımayan telekomünikasyon hizmetlerinin tek örneğini oluşturmaktadır¹¹. Sunulabilmesi için bir yetki belgesi gereken telekomünikasyon hizmetleri ise kamu hizmeti özelliği taşıyan hizmetler olarak kabul edilmektedir¹².

Temel telekomünikasyon hizmetleri sadece taşıma kapasitesi sağladıkları için, bu tür hizmetlerin sunulmasında öncelikle bir iletim hattına gereksinim duyulmaktadır. İletim hatları, hizmetin görüleceği yerden santrale kadar olan bakır ve fiber optik tel hatlardır. Bakır kablolar daha sınırlı kapasiteye sahip oldukları için genellikle yerel hatlarda kullanılırken, fiber optik kablolar nispeten daha yüksek kapasiteli iletim araçları oldukları için şehirlerarası ve uluslararası görüşmelerde kullanılmaktadır.

Temel telekomünikasyon hizmetlerinin üzerinden verileceği hatların tümüne “telekomünikasyon şebekesi” denilmektedir. Bir başka ifadeyle şebekeler, bir veya daha fazla nokta arasında iletişim sağlamak amacıyla bu noktalar arası bağlantıları oluşturan her türlü iletim ağını ifade etmektedir. Bu anlamıyla temel hizmetlerin sunulduğu şebekeler, telekomünikasyon sistemlerinin kendisidir. Şebekeler içinde mutlaka terminal cihazı, yönlendirme sistemi (santral) ve çevre birimlerinin bulunması gerekmektedir¹³. Telefonlar, faks ve teleks makineleri, televizyon ve bilgi işlem cihazları terminal cihazları olarak kabul edilirken, çevre birimleri, terminal cihazı ve santralleri birbirine irtibatlamakta kullanılan sistem olarak anlaşılmaktadır. Teknolojinin hızlı gelişimi sonucu bugün irtibatlama da fiber optik kablolar ağırlıklı bir şekilde kullanılmaktadır.

Abone ile santral arasındaki hatta bağlantı (hat) denilmektedir. ‘Santral’ ile ‘bağlantı’ telefon şebekelerinin en temel iki unsurunu

¹¹ ULUSOY, s. 28.

¹² ULUSOY, s. 21.

¹³ ARDIYOK, s. 18; İÇÖZ, s. 21.

Telekomünikasyon Sektöründe Evrensel Hizmet Kavramı

oluşturmaktadır. Aboneler arasında ayrı ayrı hatlar çekmek ekonomik olmadığı için, her abone yerel düzeyde, bulunduğu yerdeki diğer abonelerle birlikte santral denen bir yönlendirme merkezine bağlanmaktadır¹⁴.

Telekomünikasyon şebekesinin, santralden hizmetin götürüleceği (ev, iş yeri gibi) son noktaya kadar ki kısmına “yerel şebeke ağı” denilmektedir. Temel telekomünikasyon hizmetlerinin en temel birimleri olan yerel şebekeler nitelikleri itibarıyla halen ‘doğal tekel’ olarak kabul edilirler¹⁵, bu nedenle de telekomünikasyon sektörünün “darboğazı” olarak nitelendirilmektedirler¹⁶. Düşük kapasiteli ancak çok yaygın bir yapıya sahip bu şebekedeki hatların yatırım, bakım ve işletme maliyetleri yüksektir. Bundan dolayı, sektörün en önemli segmentini oluşturmasına rağmen yerel hizmetlerin sunulduğu bu şebekeler, ana işletmeciler için uygulanan evrensel hizmet zorunluluğu gibi yükümlükler nedeniyle çok az kâr potansiyeline sahiptirler¹⁷.

Telefon şebekelerinin şehirlerarası santralleri birbirine bağlayan telekomünikasyon şebekesinin bölümüne ise, ‘şehirlerarası şebeke’ denilmektedir. Telekomünikasyon şebekesinin uluslararası bağlantısını oluşturan bölüme ise ‘uluslararası şebeke’ denilmektedir. Bu bölümler yüksek kapasiteli kablo ya da uydu iletim sistemlerinden oluşmaktadır. Yerel hizmetlere göre hat başına yatırım, bakım ve işletme maliyetleri daha düşüktür.

2. Katma Değerli Telekomünikasyon Hizmetleri

Katma değerli telekomünikasyon hizmetleri, 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu’nun 1. maddesine göre, “Aboneler arasında iletilen ses ve veri dâhil her türlü mesajın formu, muhtevası, kodu, protokolü veya benzer

¹⁴ ARDIYOK, s. 19; İÇÖZ, s. 22.

¹⁵ Bununla birlikte yerel şebekeye alternatif teşkil edebilecek birtakım şebekelerde mevcuttur. Bunlardan en önemlisi kablo-TV şebekesidir. Kablo –TV şebekesi, yerel telefon şebekesi gibi yerel kullanıcıların konutlarına ulaşabilen yerel bir altyapıdır. İlk etapta sadece analog televizyon yayınlarının kesintisiz ve net bir şekilde televizyon izleyicilerine ulaştırılmasına yönelik olarak geliştirilen kablo-TV şebekesi, teknolojik gelişmeler sonucunda daha geniş bant kapasitesi, daha çok yayın ve katma değerli hizmetler sunabilmenin yanında; ses, görüntü ve bilgi iletiminde kullanıcıların evindeki ve/veya işyerindeki bağlantı noktalarına kadar bütün iletişim altyapılarından ve tekniklerinden daha ileri bir imkân oluşturur hale gelmiştir. ARIÖZ, s. 64.

¹⁶ İÇÖZ, s. 21.

¹⁷ ARDIYOK, s. 22.

Bülent KENT

hususları üzerinde bilgisayar işlemleri ile veya başka surette işlem yapıp, aboneye veya kullanıcıya ilave, farklı veya yeniden yapılandırılmış bir mesaj ileten veya yüklenilmiş, kaydedilmiş mesaj ve veriler ile aboneler arası interaktiviteyi sağlayan telekomünikasyon hizmetlerini” ifade etmektedir. Mobil telefon, çağrı cihazı, elektronik posta ve veri iletimi, bankaların ATM hizmetleri, video konferans, etkileşimli televizyon hizmetleri gibi bilgi yoğun hizmetler, katma değerli hizmetler olarak kabul edilmektedir. Ancak hemen belirtelim ki, teknolojik gelişmelerle birlikte katma değerli hizmetlerin çeşitliliği de her geçen gün artmaktadır. Dolayısıyla katma değerli telekomünikasyon hizmetleri, temel telekomünikasyon hizmetleri gibi sınırlı sayı da değildir. Temel telekomünikasyon hizmetleri bilindiği gibi sadece ses iletimi ve evrensel hizmetleri kapsamaktadır. Ayrıca katma değerli telekomünikasyon hizmetleri devlet tarafından yerine getirilebildiği gibi özel girişimcilerde bu tür hizmet alanlarında faaliyette bulunabilirler.

Katma değerli hizmetler, temel hizmetler ile aynı ya da farklı bir telekomünikasyon şebekesi üzerinden sunulabilir. Bununla beraber katma değerli hizmetler, telekomünikasyon sektörünün “doğal tekeli” özellikleri taşımayan ve rekabete açılmaya en uygun olan bölümdür. Katma değerli hizmetler rekabete açılırken hâkim telekomünikasyon şirketlerinin rekabeti engelleyici davranışları göze çarpmaktadır. Çünkü katma değerli hizmetler sunulurken, hizmetin aşamalarından bir veya bir kaçında temel telekomünikasyon hizmetlerinin alt yapısının kullanılması gerekmektedir.

II. Telekomünikasyon Sektöründe Evrensel Hizmet İlkesi

A. Evrensel Hizmet Kavramının Gelişimi

Telekomünikasyon sektörünün özelleştirilmesi devletin bu alandaki sorumluluğunu ortadan kaldırmamıştır. Bilâkis artık özel sektör tarafından yerine getirilen bu hizmetin son tüketiciye ‘makul bir fiyat’ ve ‘kalitede’ sunulabilmesi için devlete kontrol ve denetim konusunda sorumluluklar yüklenmiştir. Bir başka ifadeyle; kamu hizmetleri bakımından devletin gittikçe işletmecilikten çekilip, etkin bir denetçi ve düzenleyici rolüne soyunduğu görülmektedir. Devlet, bu işlevini ya bir Amerikan modeli olan

Telekomünikasyon Sektöründe Evrensel Hizmet Kavramı

“bağımsız idari otoriteler” aracılığıyla ya da Fransa dışında uygulandığı biçimiyle “idari bürokratik model” aracılığıyla yerine getirmektedir¹⁸.

Devlet monopolünün (Staatsmonopol) hâkim olduğu sistemden vazgeçilerek serbest rekabete dayalı serbest piyasa düzenine geçilmesi ile¹⁹ tam rekabet ortamında istikrarlı ve şeffaf bir telekomünikasyon piyasasının oluşturulması hemen sağlanamamıştır. Bu nedenle toplumun ekonomik veya coğrafi açıdan farklılık gösteren her kesimine bazı telekomünikasyon hizmetlerinin ulaştırılabilmesini sağlamak amacıyla bu tür bazı hizmetler “evrensel hizmet kapsamına dâhil edilmiştir. Bir başka ifadeyle, piyasa mekanizmasının hâkim olduğu sistemde amacı kâr maksimizasyonu olan firmaların, yatırım yapmayı kârlı bulmayacakları ve bu nedenle de hizmet götürmekten sakınacakları alanlara devlet eliyle hizmet sunumu amaçlanmıştır. Bu hizmetlerin sunumunu gerçekleştirmek üzere pek çok ülkede telekomünikasyon sektöründe çalışan firmaların net gelirlerinin belli bir kısmını aktaracağı bir havuz (Evrensel Hizmet Fonları) oluşturulmuştur²⁰.

Telekomünikasyon sektöründe “evrensel hizmet” kavramı ilk olarak 1893 yılında Amerika Birleşik Devletleri’nde Graham Bell tarafından kendi dev telefon şirketini küçük rakip işletmecilere karşı korumak amacıyla ortaya atılmıştır. Fakat kavram AT&T nin o dönemki başkanı olan Theodore

¹⁸ GİRİTLİ, İsmet/BİLGİN, Pertev/AKGÜNER, Tayfun, İdare Hukuku, İstanbul 2006, s. 870.

¹⁹ Telekomünikasyon hizmetleri devletler tarafından tekel olarak yürütüldüğü gibi genellikle posta hizmetleri ile birleştirilmiştir. Ayrıca dikey bütünleşmenin sağlanması amacıyla telekomünikasyon cihazları üretimi ve pazarlaması da ulusal tekeller tarafından yürütülmüştür. A.B.D’de 1970’li yıllarda başlayıp 1980’li yılların başında AT&T kararı etrafında şekillenen yapısal değişimleri ve verimlilik artışlarını, 1980’lerin ortalarında İngiltere ve Japonya’da ulusal telekomünikasyon kuruluşlarının özelleştirilmesi ve sektörün yeniden düzenlenmesi takip etmiştir. OECD ülkelerinde, İngiltere ve Japonya’dan sonra telekomünikasyon cihazları piyasası ve katma değerli hizmetlerin sunumu ile ilgili olarak kapsamlı reformlar yapılmıştır. KÜHLİNG, Jürgen/ELBRACHT, Alexander, Telekomünikasyonrecht, Heidelberg/München/Berlin 2008, s. 1 vd.; ARDIYOK, s. 23.

²⁰ Bu fonlar, farklı ülkelerde farklı isimler almaktadır. Örneğin; İngiltere’de Evrensel Hizmet Yükümlülüğü (Universal Service Obligation, USO), Şili’de Telekomünikasyon Kalkınma Fonu (Telecommunication Development Fund, FDT) gibi.

Bülent KENT

Vail tarafından 1907 yıllarında geliştirilmiştir²¹. Ne var ki gerçek anlamda “evrensel hizmet” terimi, Amerikan telekomünikasyon sektörüne 1934 yılında çıkarılan bir yasayla girmiştir. Bu yasadan önce temel telefon hizmetlerine erişim ya çok zordu ya da kırsal kesimde yaşayan vatandaşlar için ulaşılamaz durumdaydı. Bu yasayla kırsal bölgelerde iletişimi mümkün kılan düzenlemeler yapılmıştır. Bununla birlikte modern anlamda Amerika Birleşik Devletleri’nde evrensel hizmetin asıl düzenlemesini yapan, ana amaçları tespit eden yasa 1996 yılında kabul edilen “Telekomünikasyon Yasası”dır. Bu Yasada amaçlar şu şekilde sıralanmıştır²²:

-Kaliteli hizmeti makul ve karşılanabilir bir fiyattan, mümkün olan en kısa sürede sunmak,

-Tüm ülke genelinde ileri telekomünikasyon hizmetlerine erişimi artırmak,

-Telekomünikasyon hizmetlerinin düşük gelir grupları, kırsal kesimde ve hizmet maliyetinin yüksek olduğu bölgelerde yaşayanlar da dâhil olmak üzere tüm tüketiciler için ulaşılabilirliğini artırmak. Bunu yaparken de bu kesimlere sunulan hizmet oranını kentsel kesimde yaşayanlara sunulan hizmet oranına yakın bir seviyeye çıkarmaktır.

Avrupa Birliği’nde de 1998 yılında telekomünikasyon sektörünün liberalleştirilmesinden sonra piyasa mekanizmasınca karşılanmasa bile, bazı temel iletişim hizmetlerini sunmak amacıyla güvenli bir iletişim ağının belirli bir kalitede ve kabul edilebilir bir fiyatta sürdürülmesi hususunda uzlaşmaya varılmıştır. Ayrıca telekomünikasyon sektörlerine ilişkin özelleştirme ve serbestleşme politikaları başladığında, bu politikaların temel amacının öncelikle tüm kullanıcılar açısından bu tür hizmetlere ulaşılabilmesi, ekonomik açıdan bu tür hizmetlerin karşılanabilir olması ve belli kalitede olmasının sağlanması olarak da belirtilmiştir²³. Sunulması planlanan bu temel hizmetler de “evrensel hizmet” olarak adlandırılmıştır²⁴.

²¹ Evrensel hizmetin Amerika’daki gelişimi ve özellikle Theodore Vail’in "One system, one policy, universal service" görüşleri için bkz. www.cybertelex.com.org/usf , Erişim Tarihi, 03.11.2011.

²² WINDTHORST, Kay; Der Universaldienst im Bereich der Telekommunikation, München 2000, s. 5.

²³ WINDTHORST, s. 22.

²⁴ Avrupa Birliği hukukunda “kamu hizmeti” kavramı yerine “genel ekonomik yarar hizmeti”, “minimum hizmet” ve “evrensel hizmet” gibi değişik kavramlar

Telekomünikasyon Sektöründe Evrensel Hizmet Kavramı

1999 yılı düzenleyici çerçeve raporunda, evrensel hizmetin sürdürülmesine ve internet uygulamalarının asgari hızla iletişimi sağlayacak şekilde güncelleştirilmesine karar verilmiştir. Evrensel hizmetin ana prensipleri ise 2002/22/EC Direktifi (Evrensel Hizmet ve Kullanıcıların Hakları) ile belirlenmiştir. Avrupa Birliği uygulamasında evrensel hizmetin aşağıdaki hizmetleri içerdiği kabul edilmiştir:

- Sabit bölgeden kamusal telefon ağıyla irtibat,
- Kamu kullanımına açık telefon hizmetlerine erişim,
- Rehber bilgi hizmetine erişim,
- Umumi ankesörlü telefonlara erişim ve
- Malul kullanıcılar ve özel sosyal ihtiyaçlara gereksinim duyanlar için kolaylıklardır.

Avrupa Birliği hukukuna Avrupa Birliği Komisyonunun 1987 yılında telekomünikasyon alt yapısına ilişkin çıkarttığı “Yeşil Kitap”²⁵ ile girmiş olan evrensel hizmet rejimi Alman Federal Anayasasında 1994 yılında anayasal güvence altına alınmıştır²⁶. Federal Anayasanın 87f/1. maddesine göre, federal yönetim, posta ve telekomünikasyon hizmetlerinin uygun ve yeterli olarak, tüm bölgeleri kapsayacak şekilde sunulması konusunda sorumlu tutulmuştur. 1996 yılında Alman Telekomünikasyon Kanununun da yapılan reformla, evrensel hizmet ile ilgili düzenlemelere bu Kanunda ilk kez yer verilmiştir.

Günümüzde telekomünikasyon ve posta hizmetlerine ilişkin hukuksal düzenlemelerde önemli bir konuma sahip olan evrensel hizmet kavramı 1982 Anayasası’nda yer almamaktadır. Türk hukukunda ilk kez evrensel hizmetten 27.01.2000 tarihli 4502 sayılı Kanunda bahsedilmiştir. Bu Kanunun, 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu’nun 1. maddesinde

kullanılmaktadır. Türk hukukunda ise, kamu hizmeti kullanılmadığı zaman “asgari hizmet”, “evrensel hizmet” kavramları kullanılmaktadır. GÖZÜBÜYÜK, Şeref/TAN, Turgut, İdare Hukuku, Cilt I, Genel Esaslar, Ankara 2010, s. 678.

²⁵ 30.06.1987, COM (87) 290. Avrupa Birliği’nin telekomünikasyon sektöründe evrensel hizmet kapsamında görülen hizmetler daha sonradan Telekomünikasyon Hizmetleri Direktiflerinde (90/388/EEC), Arabağlantı Direktiflerinde (97/33/EC) ve Telefon Direktiflerinde (98/10/EC), çerçeve Direktifinde (2002/21/EC), Evrensel Hizmetler Direktifinde (2002/22/EC) düzenlenmiştir. Avrupa Birliği Hukukuna uygun araçlar kullanmak şartıyla üye ülkeler, bu Direktiflerde belirlenen evrensel hizmetlerin kapsamını genişletebilmek imkânına da sahiptirler.

²⁶ SACHS, Michael Grundgesetz Kommentar, München 2009, Art. 87f., Rn. 8.

Bülent KENT

değişiklik yapan 1. maddesinde evrensel hizmetten, bu kavrama eş anlamlı olarak kullanılan “asgari hizmetler” tanımlanırken açıkça söz edilmiştir. İlgili maddeye göre, asgari hizmet Bakanlık tarafından Kurum’un ve işletmecilerin görüşleri alınmak suretiyle konu ve kapsamı belirlenen, coğrafi konumlarından bağımsız olarak Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde herkes tarafından erişilebilir, belirlenmiş kaliteyi haiz ve herkesin karşılayabileceği şekilde makul bedel karşılığında sunulacak olan ve ankesörlü telefon, acil telekomünikasyon hizmetleri ve telefon rehber hizmetlerini de ihtiva eden asgari evrensel hizmet türlerini” ifade etmektedir. Aynı Kanunun yine 406 sayılı Kanunun 4. maddesini değiştiren 4. maddesinde evrensel hizmet kavramının çerçevesi belirlenmeye çalışılmıştır.

4502 sayılı Kanunla, 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu’nun 1. maddesine eklenen fıkra hükmü gereği; Türk Telekom, görev sözleşmesinde belirlenen asgari hizmetleri sağlamakla yükümlü tutulmuştur. Söz konusu sözleşme gereğince Türk Telekom ankesörlü veya kontrollü telefon hizmetlerini, acil yardım çağrılarını ve rehberlik hizmetlerini asgari hizmet olarak yürütmekle görevlendirilmiştir. Ancak 14 Kasım 2005 tarihinde Türk Telekom’un özelleştirilmesi ile birlikte, Türk Telekom’un bu görevleri ortadan kalkmış ve Türk Telekom ile aynı türden hizmetleri sunmak üzere başka işletmeciler de yetkilendirilmiştir. Bundan dolayı evrensel hizmet konusu hakkında yeni düzenlemeler yapma zorunluluğu ortaya çıkmış, bu bağlamda da 5369 sayılı “Evrensel Hizmetin Sağlanması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”, 25.06.2005 tarihinde 25856 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanunun amacı; “kamu hizmeti niteliğini haiz, ancak işletmeciler tarafından karşılanmasında mali güçlük bulunan evrensel hizmetin sağlanması, yürütülmesi ve elektronik haberleşme sektöründe evrensel hizmet yükümlülüğünün yerine getirilmesine ilişkin usul ve esasları belirlemektir”. şeklinde belirlenmiştir.

Telekomünikasyon ve posta hizmetleri ile başlayan ve bugün enerji sektörü içinde geçerli olan evrensel hizmet modern devletin önemli bir unsuru olan “sosyal devlet” ilkesine de uygun düşmektedir. Günümüzde bireyin gündelik yaşamı için vazgeçilmez hizmetlerin en azından asgari

düzye sunumunda evrensel hizmet ne kadar gelişirse sosyal devletinde o kadar gelişeceği şüphe götürmez bir gerçekliktir²⁷.

1. Evrensel Hizmet Kavramının Tanımı

5369 sayılı Evrensel Hizmet Kanunu'nun 2. maddesinde; “coğrafi konumlarından bağımsız olarak Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde herkes tarafından erişilebilir, önceden belirlenmiş kalitede ve herkesin karşılayabileceği makul bir bedel karşılığında asgari standartlarda sunulacak olan, internet erişimi de dâhil elektronik haberleşme hizmetleri ile bu Kanun kapsamında belirlenecek olan diğer hizmetler” evrensel hizmet olarak tanımlanmıştır. Tanımdan bütün yurttta geçerli olmak üzere evrensel hizmetin üç unsuru bulunduğu görülmektedir. Bunlar, “herkes tarafından erişilebilir” olma, “önceden belirlenmiş kalitede” olma ve “makul bir bedel” de olmadır. Söz konusu hizmette bu unsurların kümülatif bulunması gerekirken aralarında bir öncelik sıralaması da mevcut değildir. Bu unsurlara “asgari hizmet düzeyi” de denilebilir.

Kanunda verilen tanımın, Avrupa Birliği hukukunda ve üye ülkelerin telekomünikasyon kanunlarında verilen tanımlarla benzer olduğu görülmektedir. Örneğin Alman Telekomünikasyon Kanunu'nun 78 ve 87. maddeleri arasında evrensel hizmete ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. 78. madde de evrensel hizmet (Universaldienst) posta ve telekomünikasyon hizmetlerinin, coğrafi konumlarından bağımsız olarak herkes tarafından erişilebilir (flächendeckend), uygun (angemessen) ve yeterli (ausreichend) olarak kullanıcılara sunulması şeklinde tanımlanmıştır. “Uygunluk” hem kalite hem de fiyat bakımından geçerli olmaktadır. “Yeterlilik” ise miktar/nicelik (Quantitat) bakımından aranılan bir unsur olarak kabul edilmektedir²⁸. Ayrıca asgari olarak (ein Mindestangebot) verilecek bu hizmetlerin sunulmasının temel ihtiyaç (als Grundversorgung) olarak vazgeçilmez olduğu belirtilmiştir. Aynı Kanununun 1. maddesinde tam rekabet ortamının kurulduğu telekomünikasyon piyasasında regülasyonun amacının bütün herkese (flächendeckend), uygun (angemessene) ve yeterli (ausreichende) hizmetin sağlanması olduğu da ifade edilmiştir.

²⁷ SACHS, Art. 87f., Rn. 8.

²⁸ SACHS, Art. 87f., Rn. 12.

Bülent KENT

2. Evrensel Hizmetin Sağlanmasında Geçerli Olan İlkeler

Kanunda genel olarak evrensel hizmetlerinin yürütülmesinde göz önünde tutulması gereken ilkelere oldukça geniş yer verilmiştir. Fakat bu ilkeler optimal bir hizmetin verilebilmesi için değil asgari/zorunlu hizmetlerin verilebilmesi için geçerli olan ilkelerdir. Aksi durumda yeni teknolojilerle sunulan bütün hizmetlerin herkes tarafından erişilebilecek şekilde, belli kalitede ve herkesin karşılayabileceği makul bedel karşılığında sunulmasını kabul etmek, evrensel hizmetin amacını aşması anlamına gelmektedir. Bundan dolayı asgari hizmetlerin verilmesini de “mutlak” olarak görmeyip, ulaşılması gereken bir amaç olarak kabul etmek gerekmektedir.

Evrensel hizmetin eşit ve bütün olarak ülke sınırları içerisinde yaşayan tüketicilere sağlanmasında geçerli olan bu ilkeler 5369 sayılı Kanununun 3. maddesinde sayma yoluyla belirtilmiştir.

a) Evrensel Hizmetten, Türkiye Cumhuriyeti Sınırları İçerisinde Yaşayan Herkes, Bölge ve Yaşadığı Yer Ayırımı Gözetilmeksizin Yararlanır

Evrensel hizmetler, kamu yararının karşılanması faaliyetlerini içerdikleri için, kimlere, hangi topluluk veya topluluklara hitap ediyorlarsa, bunlar arasında ayırım yapılmaksızın bütün ilgili kişilere sunulması gerekmektedir. Bu nedenle evrensel hizmet yükümlüsü işletmenin, bu tür hizmetlerden, Türkiye Cumhuriyeti sınırları içerisinde yaşayan herkesin, bölge ve yaşadığı yer ayırımı gözetilmeksizin yararlanması için gerekli teknik alt yapıyı tedarik etmesi gerekmektedir (Yer/bölge ayırımı yapılmaması ilkesi). Böylece evrensel hizmetin sunulacağı zorunlu alanı belirten bu ilke ile coğrafi yerleşimden bağımsız olarak o ülkenin tüm bireylerinin belirlenen hizmetlerden, aynı kalitede yararlanabilmesi sağlanmış olacaktır.

Ülke sınırları içerisinde olmak şartıyla yerleşim yeri ister şehir merkezlerinde isterse merkezlerden çok uzakta olsun yer/bölge ayırımı yapılmadan evrensel hizmetin her tarafa götürülmesi gerektiği ifade eden bu ilke hukuk devletinin de zorunlu bir sonucudur. Zira herkes gerek evrensel hizmetlerden yararlanmada gerekse evrensel hizmetlere katılmada eşittir. “Coğrafi süreklilik” ile evrensel hizmete ulaşmada “eşitlik” arasında sıkı bir

Telekomünikasyon Sektöründe Evrensel Hizmet Kavramı

bağ söz konusudur²⁹. Bu tür hizmetlerin yalnızca belirli bir coğrafyada, belirli tüketicilere sunulması evrensel hizmeti anlamsız hale getireceği gibi Anayasanın eşitlik ilkesinde ayrı olurdu.

b) Evrensel Hizmet, Fert Başına Gayrisafi Yurt İçi Hâsıla Tutarı da Göz Önünde Bulundurularak Karşılabilir ve Makul Fiyat Seviyesinde Sunulur

5369 sayılı Kanunun 3. maddesi evrensel hizmetin, fert başına gayrisafi yurt içi hâsıla tutarı da göz önünde bulundurularak karşılanabilir ve makul fiyat seviyesinde sunulması gerektiğini öngörmüştür. Bu ilke ile tüketicilerin gelirleri hangi düzeyde olursa olsun söz konusu hizmeti alabilecek biçimde bir fiyatın belirlenmesi gerektiği ifade edilmektedir. Böylece bireylerin gelirlerine göre ayırım gözetilmeksizin evrensel hizmeti alabilme haklarının olduğu vurgulanmıştır (Tüketicilerin gelirlerine göre ayırım yapılmaması ilkesi).

Anayasanın hem sosyal devlet, hem de eşitlik ilkesi ile bağlantılı olan bu ilke ile evrensel hizmetlerin düşük gelirli kullanıcıların da karşılayabileceği bir seviyede ve maliyet temelinde gerçekleşmesi amaçlanmıştır. Zira insanın, insan onuruna yaraşan asgari bir yaşam düzeyi içinde yaşayabilmesi için, evrensel hizmetlerin kendisine sunulması gerekmektedir. Günümüzde telekomünikasyon ya da internet hizmetlerinden mahrum kalan insanların insan onuruna yaraşan asgari bir yaşam düzeyini sürdürmeleri mümkün değildir.

c) Düşük Gelirliler, Özürlüler ve Sosyal Desteğe İhtiyacı Olan Grupların da Evrensel Hizmetten Yararlanabilmesi İçin Uygun Fiyatlandırma ve Teknoloji Seçeneklerinin Uygulanabilmesine Yönelik Tedbirler Alınır

Sosyal devlet ilkesinin zorunlu bir sonucu olarak bir diğer ilke de düşük gelirliler, özürlüler ve sosyal desteğe ihtiyacı olan grupların evrensel hizmetten yararlanabilmesi için uygun fiyatlandırma ve teknoloji seçeneklerinin uygulanabilmesine yönelik tedbirlerin alınmasıdır. Bu tür hizmetlerin sunulmasında düşük gelirliler, özürlüler ve sosyal desteğe ihtiyacı olan grupların belirlenme yetkisi Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'ndadır. Bakanlık, ilgili kurum ve kuruluşların da

²⁹ GÖZÜBÜYÜK/TAN, s. 690.

Bülent KENT

görüşünü alarak bu tür grupları belirlemektedir. Bu gruplara hizmetin uygun ve indirimli fiyatlarla sunulabilmesi için maliyetler gerekçeleri ve belgeleriyle birlikte yükümlü işletmeciden istenmektedir. Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı kendisine gelen bu bilgi ve belgeleri inceler ve maliyetleri temel alarak tespit yapabileceği gibi doğrudan karşılanabilir fiyat seviyesini Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun görüşünü alarak da belirleyebilir. Ayrıca, düşük gelirli, özürllü ve sosyal desteğe ihtiyacı olan gruplara sunulan hizmet tarifelerinde yapılacak indirimlere ilişkin faturalar yükümlü işletmeci tarafından 3'er aylık dönemler halinde Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'na sunulmaktadır. Bu faturalar Bakanlıkça incelenerek onaylandıktan sonra fatura bedeli "Merkez Muhasebe Birimi" tarafından def'aten ödenmektedir.

Önceki ilke ile doğrudan bağlantısı olan bu ilke devletin temel amaç ve görevlerinin belirtildiği 5. maddeyi somutlaştıran bir ilke olarak da kabul edilmelidir. İlgili maddenin özellikle "Devletin temel amaç ve görevleri... sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktadır" bölümü bu ilkenin gerekliliğini ortaya koymaktadır. Yine Anayasanın 61. maddesinin 2. fıkrasında Devletin sakatların korunmalarını ve toplum hayatına intibaklarını sağlayıcı tedbirleri alacağına yönelik düzenleme de evrensel hizmetin sağlanmasında bu ilkenin göz önünde alınması gerektiğini göstermektedir.

d) Evrensel Hizmet, Önceden Belirlenmiş Hizmet Kalitesi Standartlarında Sunulur

Evrensel hizmetlerin sağlanmasında öneme sahip bir diğer ilke evrensel hizmetlerin önceden belirlenmiş hizmet kalite ve standartlarında olacağını ifade eden ilkedir. Bu ilke ile evrensel hizmet yükümlülerinin, evrensel hizmeti sağlarken söz konusu hizmeti belli kalitenin altında sunmaları engellenmiştir. Ancak bu durum işletmeler için ekstra yükümlülükler sebeptir. Çünkü bazı evrensel hizmetlerin belli kalitede coğrafi konumu ve ekonomik durumu ne olursa olsun herkese ve ülkenin her yerine, hem de yüksek olmayacak bir fiyattan sunulması çok önemli bir yatırım maliyeti gerektirmektedir. Bilindiği gibi işletmeler

Telekomünikasyon Sektöründe Evrensel Hizmet Kavramı

evrensel hizmeti kâr elde etmek için değil kamu yararını sağlamak için yerine getirmektedirler. İşletmeler bu maliyetten kaçınmak amacıyla hizmeti gereği gibi sunmak istemeyebilirler. İşte işletmelerin bu tür faaliyetlere sapmaları daha baştan bu ilke ile engellenmiştir.

e) Evrensel Hizmetin Sunulmasında ve Ulaşılmasında Devamlılık Esastır

Son olarak bir diğer ilkede evrensel hizmetin sunulmasında ve ulaşılmasında devamlılık esasını kabul eden ilkedir (Evrensel hizmetlerin devamlılığı ilkesi). Bu ilke aslında “devletin devamlılığı” ilkesinin bir sonucudur³⁰. Bu nedenle devamlılık evrensel kamu hizmetinin herhangi bir kesintiye uğramadan, düzenli ve yeterli olarak yerine getirmesini gerektirir³¹. Bununla beraber devamlılık ihtiyaçlarla bağlantılı ve orantılıdır. İhtiyaçlar günün veya yılın belli zamanlarında azalabilir, hatta duyulmayabilir³². İhtiyacın kendini her an hissettirdiği telekomünikasyon hizmetlerinde faaliyetin sürekliliği, kesintisizliği daha belirgindir.

Evrensel kamu hizmetleri kamu yararını sağlayan faaliyetler oldukları için sürekli yapılması gereken hizmetlerdir. Ancak yasa koyucu kanunlarla bu tür hizmetlerin sunulmasında sınırlar koyabilir. Şayet bir sınırlama öngörülmemiş ise kesintisiz ve düzenli yerine getirilmesi gerekmektedir. Evrensel hizmet yükümlüsü işletme, hizmetin yürütülmesine yönelik talepleri reddederse tüketiciler tarafından hukuki yollara başvurma imkânı bulunmaktadır.

Devamlılık ilkesi, hizmetin evrensel hizmet yükümlüsü işletmeden beklenen kalitede yerine getirilmesini de gerektirir. Aksi durumda yirmi dört saat sunulması gereken telekomünikasyon hizmetleri yeterli bir şekilde yerine getirilemiyorsa sürekli görülmesinin yararı olmayacaktır. Bir başka ifadeyle; evrensel hizmetlerin devamlılığı ilkesi ile düzenlilik arasında sıkı bir bağ söz konusudur. Düzenlilik hizmetin işleyişiyle ilgilidir. Bu işleyiş, önceden belirlenmiş koşullara uygun olmalıdır; sadece sürekli olması

³⁰ ATAY, Ender Ethem, İdare Hukuku, Ankara 2006, s. 487; GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku Dersleri, Bursa 2010, s. 537.

³¹ AKYILMAZ, Bahtiyar / SEZGİNER, Murat / KAYA, Cemil, Türk İdare Hukuku, Ankara 2011, s. 471.

³² YAYLA, Yıldızhan, İdare Hukuku, İstanbul 2009, s. 73.

Bülent KENT

yetmez³³: Örneğin telekomünikasyon hizmetlerinde hatlar da sıklıkla düşme oluyor, ya da internet bağlantısı çok yavaş ve aksayarak gerçekleşiyorsa, bu hizmetlerin belki sürekliliği vardır ama düzenliliği yoktur.

3. Evrensel Hizmetin Kapsamını Belirleme Yetkisi

Evrensel Hizmetin Sağlanması Hakkında Kanunun 5. maddesine göre, evrensel hizmetin kapsamı; ülkenin sosyal, kültürel, ekonomik ve teknolojik şartları da göz önünde bulundurularak, üç yılı aşmamak üzere belirli aralıklarla, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu'nun ve işletmecilerin de görüşlerini alarak Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca yapılacak teklif üzerine Bakanlar Kurulunca yeniden belirlenebilir. Bakanlar Kurulu evrensel hizmetin kapsamını genişletme yetkisine sahip olmasına rağmen, kapsamı daraltma yetkisine sahip değildir. Avrupa Birliği mevzuatının da aynı uygulama bulunmaktadır. Buna göre, üye ülkeler direktiflerde belirtilen evrensel hizmetin kapsamını genişletme imkânına sahip olmalarına rağmen bunları daraltmamaktadırlar. Örneğin Fransız Telekomünikasyon Kanununun da düzenlenen evrensel hizmetler, Avrupa Birliği mevzuatının evrensel hizmet kapsamından daha geniştir. Kanuna göre kamu hizmeti niteliğinde görülen telekomünikasyon hizmetleri, “evrensel hizmetler”, “zorunlu hizmetler” ve “kamusal misyonlar” olmak üzere üç grupta düzenlenmiştir. Evrensel hizmet, Avrupa Birliği organlarının belirlenenlere paralel olarak öncelikle, bütün sosyal katmanlara ve herkese sağlanan bir telefona erişme hakkını ve bununla birlikte ücretsiz acil arama hizmetlerini, bilinmeyen numaralar ve rehber hizmetlerini ve kamusal telefon kabinlerini, küçük tüketiciler ve sosyal yardıma muhtaç aileler için özel indirimli tarifeler içermektedir. Ayrıca bunlara ek olarak, borcun değişik nedenlerle ödenmemesi üzerine kapatılan telefonlardan 1 yıl süreyle minimum bazı hizmetlerin devam ettirilmesine de yer verilmektedir³⁴.

4. Evrensel Hizmetin Kapsamı

5369 sayılı Evrensel Hizmetlerin Sağlanması Hakkında Kanunu'nun 5. maddesinde evrensel hizmet kapsamı yedi başlık halinde düzenlenmiştir. Bunlar sınırlı sayıda olmayıp Bakanlar Kurulu günün ihtiyaçlarına ve

³³ YAYLA, s. 75.

³⁴ ULUSOY, s. 116.

Telekomünikasyon Sektöründe Evrensel Hizmet Kavramı

teknolojik gelişmelere uygun olarak bu kapsama yeni evrensel hizmetleri ekleyebilmektedir.

Kanun maddesinde belirtilen ilk evrensel hizmet “sabit telefon hizmetleridir”. Bu hizmetler, elektronik haberleşme şebekesi üzerinden verilen, sabit bir noktadan ses iletimini ihtiva eden hizmetleri kapsamaktadır. Sabit telefon hizmetlerinin nihai kullanıcıların yerel, ulusal ve uluslararası çağrılar ile faks iletişimi ve veri iletişimi yapmasını ve almasını mümkün kılacak nitelikte olması gerekmektedir.

“Ankesörlü telefon hizmetleri” ise söz konusu maddenin evrensel hizmet kapsamına giren ikinci örneği oluşturmaktadır. Para, jeton, kodlanmış kartlar ve benzeri kullanılarak telefon görüşmesi yapılmasına imkân veren özel terminal cihazına ankesörlü telefon denilmektedir. Ankesörlü telefon hizmetleri, kamu kullanımına açık, ankesörlü telefon aracılığıyla ana elektronik haberleşme şebekesine ve/veya diğer şebekelere erişim sağlanması suretiyle gerçekleşen hizmetleri kapsamaktadır. Bu tür telefonlar genel olarak halk tarafından kullanılabilir olan ve ödemesi telefon kodlarını içeren kartlarla olduğu gibi kredi kartları, ön ödemeli kartlar ve madeni paralar gibi birkaç farklı olanağa sahip olan telefonlardır. Ankesörlü telefonlarla hizmetin verilebilmesi için yeterli sayıda olmalarına dikkat edilmesi gerekmektedir.

“Basılı veya elektronik ortamda sunulacak telefon rehber hizmetleri” bir diğer evrensel hizmet örneğidir. Bu tür hizmetler ile ihtiyaç sahiplerinin haberleşme hizmetlerinden en iyi şekilde yararlanmaları amaçlanmaktadır. Bilinmeyen numaraların tespitini teminen verilen rehberlik hizmetleri ile abone ismi, numarası, adresi, müşteri tipi, izin durumu ve numara tipini içeren bilgileri aktarılmaktadır. Basılı veya elektronik ortamda sunulacak telefon rehber hizmetlerinin tüm abonelerin yararlanabileceği biçimde kapsamlı bir rehber ve telefon rehber danışma hizmeti şeklinde olması gerekmektedir.

Acil yardım çağruları hizmetleri ilgili Kanunun öngördüğü bir diğer evrensel hizmettir. Acil yardım çağruları hizmetleri, ulusal ve uluslararası düzenlemelerde kabul görmüş yangın, sağlık, doğal afetler ve güvenlik gibi acil durumlarla ilgili olarak bilgilerin itfaiye, polis, sağlık gibi kuruluşlara en hızlı ve en uygun şekilde iletilmesini sağlamaktadır. Acil yardım çağruları

Bülent KENT

hizmetleri, 112 gibi acil telefon hizmetlerine erişimi, herhangi bir ödeme şekline tabi olmaksızın, ücretsiz olarak mümkün kılmaktadır.

“İnternet hizmetleri” de evrensel hizmetler arasında yer almaktadır. Resmi Gazete’de 10 Kasım 2008 tarihinde yayımlanan 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu ile yalnızca “temel” sayılan internet hizmetleri sınırlaması kaldırılmıştır. Temel internet hizmeti ile minimum 56 kbit/saniye hız olmak kaydıyla makul ve yaygın internet hizmetleri anlaşılırken, sınırlandırmanın kaldırılmasıyla internet hizmetinin sağlanmasına yönelik bilgisayar alımları, hatta masa-sandalye alımları da dâhil olmak üzere her türlü altyapı ve makine-teçhizat alımı, yer sağlanması gibi hizmetler de evrensel hizmet kapsamına dâhil edilmiştir.

Son olarak deniz haberleşmesi ve seyir güvenliği haberleşme hizmetleri evrensel hizmet olarak sayılmıştır. Deniz haberleşme hizmetleri sahil telsiz istasyonları aracılığıyla telsiz sistemleri kullanılarak gemi-kara ve gemi gemi arasında ses ve veri şeklinde yapılan haberleşme hizmetlerini ifade etmektedir. Seyir güvenliği haberleşme hizmetleri ise, her türlü deniz araçlarının emniyetli seyirleri için ses ve veri şeklinde yapılan telsiz yayın hizmetlerini kapsamaktadır. Özellikle denizde tehlike ve emniyete ilişkin haberleşme hizmetleri bu tür hizmetler arasında yer almaktadır. Deniz haberleşmesi ve seyir güvenliği haberleşme hizmetlerinin yükümlüsü olarak Elektronik Haberleşme Sektörüne İlişkin Yetkilendirme Yönetmeliğin de Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü ve Telsiz İşletme Müdürlüğün gösterilmiştir. Adı geçen Yönetmeliğin Geçici 4/3. maddesinin de, Bilgi Teknolojileri İletişim Kurumu ile Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü arasında imzalanmış olup, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte herhangi bir işleme gerek kalmaksızın iptal edilmiş sayılan Görev Sözleşmesindeki hizmetler ile Kanunla Telsiz İşletme Müdürlüğüne verilen görevler herhangi bir yetkilendirmeye tabi olmaksızın yürütülmeye devam edeceği bildirilmiştir.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu ile yapılan bir diğer değişiklikle, “bilgi teknolojilerinin yaygınlaştırılmasına yönelik altyapı hizmetleri” ile “sayısal yayıncılığın karasal sayısal vericiler üzerinden ülkemizdeki yerleşim alanlarının tamamını kapsayacak şekilde sunulmasına yönelik altyapı hizmetleri” de evrensel hizmet kapsamına alınmıştır. Bunlar için evrensel hizmet yükümlüsü olma ve net maliyet şartlarının aranmayacağı da yasaya eklenmiştir. Böylece evrensel hizmet yükümlüsü

Telekomünikasyon Sektöründe Evrensel Hizmet Kavramı

olmadan ve şirketlerin bundan elde edecekleri gelir hesabı yapılmaksızın Evrensel Hizmet Fonu'ndan aktarım yapılması olanağı sağlanmıştır (Elektronik Haberleşme Kanunu Geçici 6. madde).

Evrensel hizmetlerin kapsamı sadece söz konusu Kanun maddesi ile sınırlı değildir. Bakanlar Kurulu aldığı kararlarla bazı hizmetleri evrensel hizmet kapsamına almıştır. Örneğin 13.02.2006 tarihli, 2006/10038 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile bilgi toplumunun gelişmesine katkı sağlamak amacıyla bilgisayar okuryazarlığı da dâhil olmak üzere bilgi teknolojilerinin yaygınlaştırılmasına yönelik hizmetler ve 05.04.2006 tarihli, 2006/10318 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile farklı yayın ortamları ve teknolojisi kullanılarak yapılan sayısal yayıncılığın (DVB-T, DVB-S, DVB-C) karasal sayısal vericiler üzerinden ülkemizdeki yerleşim alanlarının tamamını kapsayacak şekilde sunulmasına yönelik hizmetler, Bakanlar Kuruluna verilen yetki çerçevesinde, evrensel hizmet kapsamına dâhil edilmiştir.

Bakanlar Kurulu'nun son olarak 13 Mayıs 2011 tarihli Bazı Hizmetlerin Evrensel Hizmet Kapsamına Alınmasına İlişkin Kararı'na göre, nüfusu 1-500 arasındaki yerleşim yerlerinin GSM altyapısının Evrensel Hizmet Fonu kapsamında kurulacağı belirtilmiştir. Karara göre, GSM iletişim altyapısı olmayan, kırsal kesimde bulunan, yüksek maliyet alanlarından oluşan ve nüfusu 1-500 arasında bulunan yerleşim yerlerinin iletişimini sağlamak amacıyla altyapı kurulması ve işlettilmesine ilişkin hizmetler, 5369 sayılı Evrensel Hizmet Kanununun 5'inci maddesinde yer alan 'Evrensel Hizmetler' kapsamına dâhil edilmiş ve Kararın ekinde bulunan listede bu tanıma uyan 2 bin 128 yerleşim alanına yer verilmiştir.

Karşılaştırmalı hukuk açısından baktığımızda Alman Telekomünikasyon Kanunu'nun 78. maddesinde de evrensel hizmetin kapsamının benzer hizmetlerden oluştuğu göze çarpmaktadır. Bunda Avrupa Birliği Direktiflerinin etkisi büyük rol oynamaktadır³⁵. Avrupa Birliği uygulamasında evrensel hizmetin genel olarak şu hizmetleri içerdiği kabul edilmiştir: Sabit bölgeden kamusal telefon ağıyla irtibat, kamu kullanımına açık telefon hizmetlerine erişim, rehber bilgi hizmetine erişim, umumi ankesörlü telefonlara erişim, malul kullanıcılar ve özel sosyal ihtiyaçlara

³⁵ Özellikle, Evrensel hizmetin ana ilkeleri Avrupa Birliğinin "Evrensel Hizmetler Direktifinde (2002/22/EC) düzenlenmiştir.

Bülent KENT

gereksinim duyanlar için kolaylıklar sağlanmasıdır. Üye devletler, ankesörlü telefonları erişilebilir kılmakta, görme engelli bireyler için rehber danışma hizmetlerini, sağır ve konuşma engelli bireyler için ise özellikli telefon hizmetlerini ücretsiz olarak sağlamaktadırlar. Avrupa Birliği ve Alman evrensel hizmet kapsamında; Türk Evrensel Hizmetlerin Sağlanması Hakkında Kanununa 5. maddesinde yer alan “ulaşımı deniz yoluyla sağlanabilen yerleşim alanlarına yolcu taşıma hizmetleri ile deniz haberleşmesi ve seyir güvenliği haberleşme hizmetlerinin ayrıca ve ayrıntılı yer almadığı görülmektedir. Türkiye bir deniz ülkesi olduğu için birçok ada bulunmaktadır. Adalarda acil durumlarda ulaşım sorunu söz konusudur. Bu tür durumlarda ulaşımın sağlanması zorunluluğu getirilmiştir.

5. Evrensel Hizmet Yükümlüsü İşletmenin Belirlenmesi

Evrensel hizmet yükümlüsü, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu tarafından yetkilendirilmiş (imtiyaz sözleşmeleri ile ruhsat ve genel izin gibi) ve 16.6.2005 tarihli ve 5369 sayılı Evrensel Hizmet Kanunu kapsamındaki hizmetleri sağlamakla yükümlü kılınan işletmeciyi ifade etmektedir. Yetkilendirme ise telekomünikasyon hizmetlerinin sunulması ve/veya telekomünikasyon şebekesi sağlanmasını teminen şirketlerin, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu nezdinde kayıtlanması veya kayıtlanmasıyla birlikte bu şirketlere telekomünikasyon hizmetlerine özel, belirli hak ve yükümlülükler verilmesi anlamına gelmektedir.

4502 sayılı Kanunun, 406 Sayılı Telgraf ve Telefon Kanununun 1. maddesini değiştiren 1. maddesinde, “Türk Telekom, görev sözleşmelerinde belirlenen asgari hizmetleri sunmakla yükümlüdür” hükmü yer almakta, Kanunun diğer maddelerinde ise ne Türk Telekom dışında başka bir evrensel hizmet yükümlüsü belirlenmekte, ne de idareye Türk Telekom dışındaki işletmeleri evrensel hizmet yükümlüsü olarak belirleme konusunda herhangi bir somut yetki verilmekteydi. Ancak 4502 sayılı Kanunun 11. maddesi ile 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanununun 1. maddesinin 8. fıkrasında yer alan "Türk Telekom, görev sözleşmelerinde belirlenen asgari hizmetleri sunmakla yükümlüdür" şeklindeki son cümlesi ile aynı maddede yer alan "Asgari hizmet" tanımı madde metninden çıkarılmıştır. Ayrıca 4. maddesinin 1. fıkrasının (d) bendinde yer alan "Asgari" ibaresi "evrensel" olarak değiştirilmiş ve 29. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendi "Türk Telekom veya

Telekomünikasyon Sektöründe Evrensel Hizmet Kavramı

başka bir işletmecinin, vermekle yükümlü olduğu evrensel hizmet dâhil, bazı hizmetlerin maliyetini başka hizmetlerin ücretlerinden karşılamak zorunda olduğu haller," şeklinde değiştirilmiştir. Böylece Kanunla evrensel hizmet yükümlüsü olarak sadece Türk Telekom'un belirlenmesi yolundan vazgeçilerek, telekomünikasyon sektöründe faaliyette bulunan diğer işletmelerinde evrensel hizmet yükümlüsü olabilmesinin önü açılmıştır.

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı evrensel hizmet yükümlüsünü belirli hükümler dâhilinde belirlemek yetkisine sahiptir. Buna göre, Bakanlık öncelikle evrensel hizmetin götürüleceği yerleri, verilmesi gerekli hizmet türlerini tespit edip yayınlamaktadır. Daha sonra elektronik haberleşme alt yapısından yoksun olan bölgelere götürülecek her bir hizmet için evrensel hizmet yükümlülüğüne "talip olan işletmeciler" de; hizmetin sunulacağı bölgeye, bu bölgedeki mevcut ve planlanmış elektronik haberleşme alt yapısına, verilecek hizmet türüne, maliyetlerine, uygulanacak fiyatlara, planlanmış gelirleri ve bunların toplam gelirler içindeki dağılımına, potansiyel abone sayısına, hizmet kalitesine ve evrensel hizmete dayalı olarak planladığı iş kapsamı ile ilgili mali ölçütlere ve benzeri hususlara ilişkin bilgi ve belgelerini Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'na vermektedir. Gerekli gördüğü diğer hususlara ilişkin bilgi ve belgeleri de isteyebilen Bakanlık, evrensel hizmet yükümlüsünü, söz konusu hizmet için talepte bulunan işletmeciler arasından ihale ile belirlemektedir.

Görüldüğü gibi, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı öncelikle evrensel hizmetin götürüleceği yerleri ve verilmesi gerekli hizmet türlerini tespit edip yayınlamakta, daha sonrada ihale yöntemiyle de olsa evrensel hizmet yükümlüsünü kendisi belirlemedir. Bakanlığın bu tür bir yetkiye sahip olması evrensel hizmet yükümlüsünün objektif kriterlere uygun olarak belirlenmesini engelleyecektir. Bize göre; Kanunla Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'na verilen bu tür yetkilerin, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumuna devredilmesi gerekmektedir. Çünkü Kurum siyasi kaygı ve kayırlamlardan uzak olarak hizmet gereklerine göre evrensel hizmet yükümlüsünü daha objektif belirleyebilme imkânına sahiptir. Nitekim Alman Telekomünikasyon Kanununun 81. maddesine göre Alman Federal Şebeke Ajansı bu Kanununda belirtilen evrensel hizmetlerin götürüleceği yerleri, hizmet türlerini, kaç işletme tarafından yerine

Bülent KENT

getirilmesi gerektiğini tespit edip yayınlamaktadır. Daha sonrada ihale yöntemiyle evrensel hizmet yükümlüsünü kendisi belirlemektedir.

Evrensel hizmet yükümlülük süresi, bu hizmetin kesintisiz ve evrensel hizmet desteği olmaksızın sürdürülebilmesini teminen, amortisman süreleri de göz önünde bulundurularak asgari beş yıl olarak belirlenmektedir. Belirlenen işletmeciye daha sonradan "Evrensel Hizmet Yükümlülük Belgesi" verilmektedir.

6. Evrensel Hizmetin Finansmanı

5369 sayılı Evrensel Hizmet Kanun'un 6. maddesinin 4. fıkrasına dayanılarak evrensel hizmetin finansmanını düzenlemek amacıyla, 29.06.2006 tarihli, 26213 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan "Evrensel Hizmet Gelirlerinin Tahsili ve Giderlerin Yapılmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" çıkarılmıştır. Bu yönetmeliğin amacı, evrensel hizmetin sağlanmasına ilişkin gelirlerin tahsili ve giderlerin yapılması ile ilgili usul ve esasları belirlemek olarak ifade edilmiştir.

Yönetmeliğin 5. maddesinde evrensel hizmet gelirlerinin neler olduğu öngörülmüştür. Buna göre evrensel hizmet gelirleri:

-Hazine Müsteşarlığı hesaplarına yatırılan görev ve imtiyaz sözleşmeleri ile telekomünikasyon ruhsatı ve genel izin bedelinin %2'si, (Hazine Müsteşarlığınca, yetkilendirme tarihini takip eden ayın sonuna kadar Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Merkez Muhasebe Birimi hesabına aktarılır.)

-GSM işletmecileri dışındaki işletmeciler ve Türk Telekom, yıllık net satış hâsılatının %1'i, (izleyen yılın Nisan ayı sonuna kadar Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'na bildirilir.)

Evrensel Hizmet Fonu için GSM işletmecilerinden ekstra bir para alınmamasına rağmen Türk Telekom ve diğer tüm yeni işletmecilerin net satış hâsılatı üzerinden yüzde bir oranında kesinti yapılması hakkaniyete uygun görünmemektedir. Çünkü her ülkede piyasaya yeni giren işletmeciler teşvik edilmekte, bu düzenleme ile ise yeni işletmecilere henüz piyasaya girmeden önlerine bir engel ve ekstra yükler getirilmektedir. Piyasada faaliyette bulunan tüm işletmecilerden belli pay almak yerine, piyasada belli pazar payına sahip işletmelerden pay alınması daha doğru olacaktır. Böylece

Telekomünikasyon Sektöründe Evrensel Hizmet Kavramı

piyasaya yeni giren işletmeler korunmuş olduğu gibi, yeni işletmelerin piyasaya girmesi teşvik de edilmiş olacaktır.

Alman Telekomünikasyon Kanunu'nun 80. maddesine göre, pazar payı en az % 4 olan ya da bir bölgede etkin piyasa gücüne sahip olan işletmeler evrensel hizmet yükümlüsü olmaktadır. Federal Şebeke Ajansı her sene başında evrensel hizmet yükümlüsü işletmelerden hangilerinin ne kadar katkı payı sağlayacaklarını yayınlamaktadır. Bu tür bilgilerin yayınlanmasından itibaren bir ay içerisinde işletmelerin bu belirlenen miktarları Federal Şebeke Ajansı'na ulaştırmaları gerekmektedir.

-GSM işletmecilerinin Hazineye ödeyecekleri payın %10'u ödendiği ay içerisinde Ulaştırma Bakanlığı'na bildirilir.

-Telekomünikasyon Kurumu'nun 5.4.1983 tarihli ve 2813 sayılı Telsiz Kanunu ile 4.2.1924 tarihli ve 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu uyarınca verdiği idari para cezalarının % 20'si, tahsil edildiği ayı takip eden ayın sonuna kadar Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'na bildirilir.

-Telekomünikasyon Kurumu'nun her üç ayda bir giderlerinin karşılanmasından sonra kalan miktarın %20'si genel bütçeye yapılacak ödmeden önce takip eden ayın on beşine kadar Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'na bildirilir.

Bildirilen bu meblağlar aynı süreler içerisinde Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'nın Merkez Muhasebe Birimi hesabına aktarılır ve bütçeye "Evrensel Hizmet Geliri" adı altında gelir kaydedilir. Ayrıca 5369 sayılı Kanunla, Bakanlar Kurulu'na bu oranları %20'sine kadar artırma veya indirme yetkisi verilmiştir. Aynı Yönetmeliğin 7. maddesinde ödenek temini ile ilgili hususlar düzenlenmiştir. Buna göre; "İşletmecilerin evrensel hizmet sağlama yükümlülükleri nedeniyle ortaya çıkan evrensel hizmetin net maliyetinin karşılanması ve 5369 sayılı Kanunda belirtilen diğer harcamaları karşılamak için Bakanlık bütçesine her yıl evrensel hizmet gelirleri tahmini kadar ödenek öngörülür. Evrensel hizmetler için ödenek ihtiyacının bu hizmet gelirleri tahmininden fazla olması halinde yeterli ödenek Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı bütçesine konulur. Bu amaçla konulan ödenek münhasıran, 5369 sayılı Kanun ile Bakanlığa verilen görevlerin yerine getirilmesi için kullanılır."

Bülent KENT

Ayrıca 26.09.2011 tarihli Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin³⁶ 13. maddesinde Haberleşme Genel Müdürlüğü'ne evrensel hizmetlerle ilgili aşağıdaki görevler verilmiştir;

-Haberleşme ve posta hizmetleri ve bunlarla ilgili evrensel hizmetler ile acil durum haberleşmesine yönelik politika, strateji ve hedefleri belirlemek ve uygulanmasını takip etmek,

-Haberleşme ve posta hizmetleriyle ilgili evrensel hizmetler ve acil durum haberleşmesine yönelik hizmet politikalarını ve yürütülme esaslarını belirlemek ve uygulanmasını takip etmek,

-Haberleşme ve posta hizmetleriyle ilgili evrensel hizmetler ve acil durum haberleşmesine yönelik altyapı ve hizmetleri planlamak, kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettirmek, geliştirmek ve bu alandaki farklı seçeneklerin birbirini tamamlayıcı şekilde yürütülmesini sağlayacak esasları belirlemek ve denetlemek,

-Bilgi toplumu politika, hedef ve stratejileri çerçevesinde; ilgili kamu kurum ve kuruluşlarıyla gerekli işbirliği ve koordinasyonu sağlayarak e-Devlet hizmetlerinin kapsamı ve yürütülmesine ilişkin usul ve esaslar ile bu hizmetlere ilişkin eylem planlarını hazırlamak, koordinasyon ve izleme faaliyetlerini yürütmek, gerekli düzenlemeleri hazırlamak ve bu kapsamda ilgili faaliyetleri koordine etmek,

-Haberleşme ve posta hizmetleriyle ilgili evrensel hizmetleri karşılayacak evrensel hizmet yükümlüleri ile verilecek evrensel hizmetlerin net maliyetini belirlemek ve gerektiğinde bu amaçla hizmet satın almak,

- Verilen evrensel hizmetlerle ilgili net maliyetin gerçekleşip gerçekleşmediğine dair evrensel hizmet yükümlülerini denetlemek ve evrensel hizmet yükümlülerine gerçekleşen net maliyeti ödemek,

-Evrensel hizmet kapsamında sosyal açıdan korunmaya muhtaç kimselerin özel ihtiyaçlarını karşılamak için bu kimselere verilecek hizmetler ile bunların yürütülmesini sağlayacak usul ve esasları belirlemek,

-Haberleşme, posta ve bunlarla ilgili evrensel hizmetlerin gerektirdiği uluslararası ilişkileri yürütmek, anlaşma ve karma komisyon çalışmaları yapmak.

³⁶ Söz konusu Kararname ile Ulaştırma Bakanlığı'nın adı, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı olarak değiştirilmiştir.

7. Evrensel Hizmet Fonu

Türkiye’de evrensel hizmetin sağlanması ve yürütülmesini düzenleyen Evrensel Hizmet Kanunu’nun 25 Haziran 2005 tarihinde yürürlüğe girmesinden bu yana Evrensel Hizmet Fonu’nun oluşturulmasına ilişkin çalışmalar devam etmektedir. Bu nedenle henüz oluşturulmuş bir “Evrensel Hizmet Fonu” bulunmamaktadır. Ancak uygulamada, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Bütçesinde yer alan “evrensel hizmet gelirleri” kalemi, fon gibi işlev görmekte yani belirli kaynaklardan elde edilen gelirler, belirli amaçları gerçekleştirmek üzere kullanılmaktadır.

Bize göre, Evrensel Hizmet Fonu’nun yönetiminin Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı tarafından yürütülmesi, Fon’un kaynaklarının politik menfaatler doğrultusunda kullanılmasına sebep olabilecektir. Fonun ihalesiz kullanılarak rekabetin ihlal edilmesi ve hatta rekabet içindeki firmaların fona yaptığı ödemenin doğru kullanılmaması ihtimal dâhilinde bulunmaktadır. Gerçekte evrensel hizmet yükümlülüğü yalnızca ve yalnızca bu hizmetleri karşılamaya gücü olmayan insanlara elektronik iletişim servisi sağlamak üzerinedir. Başka bir ifadeyle; evrensel hizmet yükümlülüğü, telefon hattı sahibi olmayanlara bu hizmeti sağlamakla ilgilidir.

Evrensel Hizmet Fonu’nun yönetimini uzman bir kuruluş olan Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu’nun üstlenmesi gerekmektedir. Nitekim Almanya örneğine baktığımızda Evrensel Hizmet Fon’un yönetiminin regülasyon kurumunun yetkisinde olduğu görülmektedir.

SONUÇ

Amerika Birleşik Devletleri’nin aksine Avrupa ülkelerinde ve Türkiye’de telekomünikasyon hizmetleri uzun süre kamu hizmeti olarak kabul edildiğinden, devlet eliyle ve kamu tekelleri tarafından sağlanmıştır. Ancak Amerika’da başlayan serbestleşme hareketi, sektörün belli bölümlerinin rekabete açılabilceğini ve bu şekilde sektörde etkinliğin sağlanabileceğini göstermiştir. Daha sonradan başta İngiltere olmak üzere diğer Avrupa ülkelerinde de özelleştirme ile birlikte sektör rekabete açılmaya başlamıştır.

Bütün sektörler için altyapı oluşturan telekomünikasyon sektöründe sağlıklı bir rekabet ortamının sağlanması, Türkiye’de ekonomik gelişmenin de ivmesi olacaktır. Ancak bunun için sektörün geleneksel kalıplar dışında ele alınarak, çağımızın değişen koşulları çerçevesinde düzenlenmesi

Bülent KENT

gerekmektedir. Bu konuda Avrupa Birliği'nin üye ülkeler için yapmış olduğu düzenlemeler yol gösterici olmalıdır.

Telekomünikasyon sektörünün yeniden yapılandırılmasında evrensel hizmetin belirlenmesi, uygulanması ve finansında Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumuna büyük görevler düşmektedir. Hemen belirtelim ki; Kurumun bu görevlerini yerine getirebilmesi için, Kanunlarla Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'na verilen özellikle evrensel hizmete ilişkin birçok yetkinin Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumuna devredilmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

AKYILMAZ, Bahtiyar/SEZGİNER, Murat/KAYA, Cemil, Türk İdare Hukuku, Ankara 2011.

ARDIYOK, Şahin, Türk Telekomünikasyon A. Ş.'nin Özelleştirilmesi: Sektörde Doğum Sancıları, Rekabet Dergisi Sayı: 5, Ankara 2001.

ARIÖZ, Ali, Telekomünikasyon Sektöründe Serbestleşme Süreci, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi No: 69, Ankara 2005.

ATAY, Ender Ethem, İdare Hukuku, Ankara 2006.

GERSDORF, Hubertus, Vorlesungsskript zum Telekommunikationsrecht, 2008.

GİRİTLİ, İsmet/BİLGİN, Pertev/Akgüner, Tayfun, İdare Hukuku, İstanbul 2006.

GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku Dersleri, Bursa 2010.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref/TAN, Turgut, İdare Hukuku, cilt I, Genel Esaslar, Ankara 2010.

İÇÖZ, Özge, Telekomünikasyon Sektöründe Regülasyon ve Rekabet, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi, No: 16, Ankara 2003.

KÜHLING, Jürgen/ELBRACH, Alexander, Telekomünikationsrecht, Heidelberg, München, Berlin 2008.

SACHS, Michael, Grundgesetz Kommentar, München 2009.

TRUTE, Hans-Heinrich/SPOERR, Wolfgang/BOSCH, Wolfgang, Telekommunikationsgesetz mit FTEG, Kommentar, Berlin, New York 2001.

ULUSOY, Ali, Telekomünikasyon Hukuku, Ankara 2002.

YAYLA, Yıldızhan, İdare Hukuku, İstanbul 2009.

WINDHORST, Kay, Der Universaldienst im Bereich der Telekommunikation, München 2000.