

Simon Éva

**A lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatások
szabályozása**

Budapest, 2008. november, 33. szám

ISSN 1788-134X
ISBN 978-963-88088-4-4

Kiadja az Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézet
Budapest, 1021 Hűvösvölgyi út 95.
Felelős kiadó: Nahimi Péter igazgató
Borítóterv: Czákó Zsolt
Nyomdai munkák
Műegyetemi Kiadó
Felelős vezető: Wintermantel Zsolt
www.kiado.bme.hu

Tartalomjegyzék

1. BEVEZETÉS	4
2. A LEKÉRHETŐ SZOLGÁLTATÁSOK TÍPUSAI:	
A PROFESSZIONÁLIS ÉS A FELHASZNÁLÓI TARTALOM	5
3. SZABÁLYOZÁSI INDOKOK A MÉDIA TÍPUSA SZERINT	7
4. AZ IRÁNYELV INDOKLÁSA A SZABÁLYOZÁSI BEAVATKOZÁSRA...9	
<i>4.1. Versengő szolgáltatások.....</i>	<i>9</i>
<i>4.2. Technológiasemlegesség</i>	<i>10</i>
5. AZ IRÁNYELV SZABÁLYAI A LEKÉRHETŐ SZOLGÁLTATÁSOKRA VONATKOZÓAN	12
6. A LEKÉRHETŐ SZOLGÁLTATÁS FOGALMA	13
7. A SZABÁLYOZÁS KÉT SZINTJE	17
<i>7.1. A normatív szabályok</i>	<i>18</i>
<i>7.2. Nem normatív szabályok</i>	<i>20</i>
8. AZ ÖN- ÉS A TÁRSSZABÁLYOZÁS JELENTŐSÉGE	23
9. RACIONÁLIS DÖNTÉSEK ELMÉLETÉNEK ALKALMAZÁSA	26
10. ZÁRSZÓ.....	28
BIBLIOGRÁFIA	29

1. Bevezetés

Joost, Nico Nico Douga, YouTube csak néhány azok közül az audiovizuális szolgáltatások közül, amelyek az utóbbi években megjelentek az interneten, elmosva az információs társadalommal összefüggő szolgáltatás és a műsorszolgáltatás közötti határvonalat. A digitalizáció, a technikai fejlődés, a sávszélesség bővülése, az új platformok új szolgáltatások megjelenését implikálják, fejtörést okozva ezzel a jogalkotónak és a jogalkalmazóknak egyaránt.

2007 decemberében lépett hatályba az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv¹, ami a határok nélküli televíziózásról szóló irányelvet² módosítja. A tagállamoknak 2009 decemberéig kell nemzeti jogrendjükbe implementálniuk az audiovizuális médiaszolgáltatásokra vonatkozó irányelv szabályait. Az új irányelv hatálya a televíziós műsorszolgáltatás mellett kiterjed a lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatásokra is. Emellett a legjelentősebb módosítása az új fogalomrendszer bevezetése, így többek közt az audiovizuális médiaszolgáltatás, a televíziós műsorszolgáltatás és a lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatás új értelmező rendelkezései³, a származási ország elvének szabályai és annak derogálási lehetősége⁴, a kizárólagos jogok és a rövid híradásra vonatkozó rendelkezések a televíziós műsorszolgáltatásban⁵, valamint a televíziós reklám és a televíziós vásárlásra⁶ vonatkozó új szabályok, így többek között a termékelhelyezés lehetősége. Ezzel a kétpólusú audiovizuális médiarendszerbe, a televíziós és információs társadalmi szolgáltatások közé beékelődött egy harmadik kategória: a lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatás. Ez azt jelenti, hogy a lekérhető szolgáltatásokra vonatkozó szabályok részben az információs társadalmi szolgáltatásokkal, részben a televíziós szolgáltatásokkal esnek egy megítélés alá.

Az alábbiakban a lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatásokra (nem lineáris szolgáltatások) vonatkozó új uniós szabályokat vizsgálom. Áttekintem, hogy milyen elvi alapokon áll a lekérhető szolgáltatások szabályozása és milyen konkrét szabályokat vezetett be az irányelv a lekérhető szolgáltatásokra vonatkozóan. Ezt követően az irányelv implementálásának lehetőségeit vizsgálom. Végezetül arra keresem a választ, hogy milyen beavatkozási eszközök és milyen döntési mechanizmusok állnak a jogalkotó rendelkezésére a lekérhető szolgáltatásokra vonatkozóan.

¹ Az Európai Parlament és Tanács 2007/65/EK Irányelve (2007. december 11.)

² A tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított, televíziós műsorszolgáltatói tevékenységre vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 89/552/EGK tanácsi irányelv

³ Irányelv 1. cikk

⁴ Irányelv 2. és 2a cikk

⁵ Irányelv II.C fejezet

⁶ Irányelv IV. fejezet.

2. A lekérhető szolgáltatások típusai: a professzionális és a felhasználói tartalom

A sávszélesség bővülése, a mobil eszközök használata, a média lejátszók elterjedése, a nagy kapacitású merevlemezek és a felhasználók mind aktívabb tartalom-előállításai motivációja miatt az interneten keresztül elérhető audiovizuális tartalom kínálatban egyszerre vannak jelen a professzionális és a felhasználói tartalmak. A hagyományos televíziós műsorszolgáltatással szemben, ahol a műsorfolyam a szerkesztői döntésen alapul és a fogyasztó azt kapja, amit kínálnak neki, az új technológia lehetővé teszi a fogyasztó választását, mind a tartalom, mind annak fogyasztási időpontja tekintetében. A fogyasztók tehát egyre többféle tartalomhoz jutnak hozzá, különböző eszközökön, különböző időpontokban férnek hozzá a számukra felkínált vagy az általuk előállított tartalomhoz. Igaz ez azokra a szolgáltatástípusokra is, ahol a szolgáltató televíziós műsorokat és videókat tesz lekérhetővé. A Joost egy olyan audiovizuális médiaszolgáltató, ami televíziós műsorokat és egyéb videókat közvetít peer-to-peer technikával. A műsorszolgáltatások mellett hírek, fórumok, szavazás és chat áll a felhasználók rendelkezésére. A Joost fejlesztése 2006-ban kezdődött. 2007 júliusára már több mint 1 millió tesztelő használta a Joostot. Jelenleg több szolgáltató is szerződéses jogviszonyban áll a Joostal, így a MTV Networks, BET és a Paramount Picture műsorai is megtekinthetők a rendszeren belül. Több mint húsz ezer TV show és több mint négyszáz csatorna érhető el a Jooston keresztül.

A YouTube videomegosztó a professzionális tartalmak mellett jelentős számú felhasználói tartalmat tesz elérhetővé. Az irányelv első tervezete 2005 decemberében került közzétételre, éppen egyidejűleg a YouTube hivatalos elindításával⁷. Az irányelv szabályozási vitájának kezdete egybeesett az audiovizuális médiapiac egyik legjelentősebb átalakulásával; a YouTube elindítása fordulópontot jelentett az online tartalom szolgáltatásban: a felhasználói audiovizuális tartalom térnyerése ezzel vette kezdetét. A felhasználói tartalom térnyerése azonban nem csak a felhasználói részvételben hozott újítást, hanem az audiovizuális tartalmak fogyasztásában is. Amikor a YouTube 2005-ben elindult egy teljesen új modellt vezetett be: a „broadcast yourself” (közvetítsd magad!) szlogenel meghirdette a felhasználók által előállított online videó aranykorát⁸. A tárhelykapacitás és a számos szerzői jogi jogsértés miatt 2006-ban bevezetésre került a prémium felhasználói kategória. Ez azt jelentette, hogy a nem prémium felhasználók – így a legtöbb felhasználó – csak tíz percnél rövidebb és legfeljebb 1 GB méretű videókat tölthet fel. Ez azonban nemhogy problémát nem okozott a felhasználók számára, hanem nagyszerűen illeszkedett a megváltozott felhasználói szokásokhoz. Ahogyan a képernyőn való olvasás nehézségei miatt az online sajtó rövidebb, tördelt cikkekben tudósít, ugyanígy a videók esetében is elvárassá vált a rövidség. Ahogyan a Wired Magazin 2007-es márciusi számában⁹ fogalmazott, az információs társadalom a nassolás kultúrája: kicsi, gyorsan és könnyen elérhető tartalmakat fogyasztunk. Ezt támasztja alá az e-Marketer kutatása is. 2007-ben a legnépszerűbb online videó tartalom rövid, legfeljebb ötperces, többnyire, hírek, viccek, filmelőzetesek, klippek és rövid részletek.¹⁰

⁷ A YouTube bétaverziója 2005 februárjában indult.

⁸ Az Egyesült Államokban 2007-ben 77 millió felhasználó egy hónapban legalább egy alkalommal közzétesz videót, fotót, blogot, stb. Ez a szám az előzetes becslések szerint 2012-re 108,5 millióra nő majd. Forrás: e-marketer.com

⁹ Miller, Nancy: Manifesto for a New Age, Wired Magazine, 15.03

¹⁰ <http://www.emarketer.com/Report.aspx?code=2000454>

A kérdés az, hogy ezeket az új szolgáltatásokat hogyan ítéljük meg. Egyszerűen új platformon szolgáltatott televíziós műsorszolgáltatások, vagy van olyan sajátosságuk, ami miatt eltérően kell megítélni a szolgáltatásokat? Minek minősül a Joost? Televíziós szolgáltatásnak vagy videotékának? Minek minősül a YouTube szolgáltatása, ahol a professzionális és a felhasználói tartalom egyidejűleg van jelen? Egyáltalán milyen szabályozási indokok szólnak a Joost, a YouTube és egyéb tartalom szabályozása esetében?

Ahhoz, hogy ezekre a kérdésekre választ adhassunk először a televíziós és az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások szabályozási indokát kell megvizsgálnunk. Majd ezt követően a kéttípusú tartalomszolgáltatás közötti különbségeket elemeznünk ahhoz, hogy kiderüljön, mi az elvi alapja az új szolgáltatásokra vonatkozó szabályrendszernek.

3. Szabályozási indokok a média típusa szerint

A televíziós műsorszolgáltatás szabályozása eltérő elvek mentén került kialakításra, mint az egyéb médiaszolgáltatások szabályozása, így a nyomtatott sajtóé, vagy az internetes tartalomszolgáltatásoké. Három alapvető beavatkozási indok ragadható meg. Az első érv a piacralépési korlátok, azaz a televíziós műsorszórás során használt frekvenciák véges száma (szűkös erőforrás)¹¹. A frekvencia elosztása, a jelek biztonságos továbbítása és a műsorszolgáltatók kis száma indokolta a beavatkozást, a belső és a külső pluralizmus feltételrendszerének kialakítását, amely részben tartalomszabályozási követelményekkel biztosítható. A második érv a televízió sajátosságaiban, elsősorban annak hatásában ragadható meg, amely megkülönbözteti minden más médiától (Feintuck, Varney 1999). A televízió tömegmédiá, amely a közönségre gyakorolt egyidejű tömeghatása, így jelentős véleménybefolyásolási képessége tette indokoltá különösen a kiskorúak és az emberi méltóság védelmére és a sokoldalú tájékoztatás követelményére vonatkozó szabályozást. A harmadik érv pedig a felhasználói magatartásban ragadható meg. A televízió betolakodó jellege (push média), a műsorszolgáltató által meghatározott folyamatos műsorfolyam, a felhasználó inaktív médiafogyasztását eredményezi (lean back, azaz hátradőlve fogyasztott tartalom). Ezzel szemben az információs társadalmi szolgáltatások – így a lekérhető szolgáltatások is- a felhasználó aktív, az általa meghatározott időpontban tekinti meg, az általa kiválasztott tartalmat (pull média). Ebben az esetben tehát a fogyasztó döntése és attitűdje jelentősebb (lean forward, azaz előredőlve fogyasztott tartalom).¹²

Az internetes tartalomszolgáltatások eltérő hatásáról és szabályozási indokáról szóló vita az Amerikai Egyesült Államokban a 90-es évek végén folyt. 1997-ben a Reno vs. ACLU perben a Legfelsőbb Bíróság, jóváhagyva a kerületi bíróság döntését, indoklásában kifejtette „[a]z interneten továbbított közlések nem törnek be senki otthonába, és nem jelennek meg hivatlanul senki számítógépes képernyőjén. A felhasználók nem ütköznek valamely tartalomban véletlenül.”¹³ Az amerikai Legfelsőbb bíróság kimondta, hogy az internetes tartalomnak nincs olyan véleménybefolyásoló képessége, mint a rádióé vagy a televízióé, egyidejű tömeghatása pedig fogalmilag kizárt. Magyarországon az elméleti vita évekkal az amerikai ítélet után kezdődött. Végül a jogalkotó – az uniós jogharmonizációs követelmény hatására is - az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvényben (továbbiakban elektronikus kereskedelmi törvény) szabályozta az internetes tartalomszolgáltatás speciális kérdéseit és semmiféle párhuzamot nem vont a televíziós műsorszolgáltatás és az internetes tartalomszolgáltatás között.¹⁴

¹¹ A frekvenciaszűköségi indok a digitális átállással csökken ugyan, de teljesen nem szűnik meg, ugyanakkor nem szolgál elegendő beavatkozási alapul a későbbi szabályozás megalkotás során. A frekvencia-korlát érv tehát – várhatóan – nem válik teljesen okafogyottá, de önmagában nem indokolhatja a rádió és a televízió működésére vonatkozó (a nyomtatott sajtót érintő rendelkezéseken túlmenően) speciális állami előírások, ezen belül a kiegyensúlyozottsági követelmény létét, mondta ki az Alkotmánybíróság is az 1/2007. (I. 18.) AB határozatban.

¹² Az interaktív televíziózás elterjedésével az inaktív tartalomfogyasztás, és ebből eredően a tömeghatása is csökken majd. Ebből pedig az következik, hogy a beavatkozási indokok lassan megszűnnek, ezért a televíziózásra vonatkozó szabályokat is felül kell vizsgálni.

¹³Reno vs. ACLU 929 F. Supp., at844

¹⁴ Sőt a sajtójogi szabályozáshoz sem nyúlt, ezért az a speciális helyzet állt elő, hogy a hatályos szabályozás szerint az internetes hírportálok nem minősülnek időszaki lapnak, ezért rájuk nem vonatkozik a Polgári törvénykönyv helyreigazítás szabálya. Ennek oka, hogy a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény (továbbiakban sajtótörvény) értelmező rendelkezései szerint az interneten közzétett információs társadalmi szolgáltatások nem minősülnek sajtónak. A sajtótörvény értelmező rendelkezései szerint „sajtó: az időszaki lap, a rádiózásról és televíziózásról szóló törvény szerinti műsorszolgáltató és a

A fenti szabályozási indokokból kiindulva a nyomtatott sajtóra és az információs társadalmi szolgáltatásokra (online sajtótermékek, újságok, online videók stb.) vonatkozóan a véleménynyilvánításra vonatkozó további speciális szabályok alkotása nem indokolt, speciális szabályok kizárólag a felelősségi kérdéseket illetően merülnek fel, az általános büntetőjogi illetve polgári jogi szabályok mellett.¹⁵ Ezzel szemben a televízió és a rádió esetében a véleménynyilvánítás jogának korlátozása a szűkös erőforrás és a társadalomra gyakorolt hatásával igazolható, bár be kell látni, egyre kevésbé. Ez tehát azt jelenti, hogy a véleménynyilvánítás határai máshol húzódnak az eltérő médiaszolgáltatások esetén.

Visszatérve tehát a kiinduló kérdésre, a televíziós és az információs társadalmi szolgáltatások tartalomszabályozása eltérő indokokon alapul. Míg a televízió esetén az erőforrások szűkössége, a televízió hatása és a felhasználók passzivitása miatt a véleménynyilvánítás szabadságának szűkebb határai vannak, az információs társadalmi szolgáltatások esetén a beavatkozás az általános tesztek alapján húzható meg.

hírügynökség.” (Sjtv. 20. § a) pont) A sajtótörvényben az időszaki lap fogalma olyan elemeket tartalmaz, amelynek az interneten közzétett sajtótermékek nem felelnek meg, így többek között évfolyamszámmal, sorszámval, keltezéssel van ellátva. (Sjtv. 20. § f) pont) Ezért sem az információs társadalmi szolgáltatás, sem a lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatás keretében közzétett sajtótermék – természetesen ez az összes információs társadalmi szolgáltatás csak kis részére – nem minősül sajtónak, illetve időszaki lapnak, ezért a sajtó-helyreigazítás szabályai nem alkalmazhatók. A szerző 2003-ban többször nyilatkozta, hogy a sajtótörvény kiterjesztése az internetes tartalomszolgáltatásokra nem megoldás. Ennek azonban nem az online sajtó sajátossága az oka, hanem a helyreigazítás jelenlegi gyakorlata, amely álláspontom szerint sürgős felülvizsgálatra szorul, különösen a Polgári Kollégiumi állásfoglalások terén.

¹⁵ Az elektronikus kereskedelmi törvény különbséget tesz az információs társadalmi szolgáltatás szolgáltatójának felelőssége és a közvetítőszolgáltató felelőssége között, tehát többek közt a felhasználói tartalomért való felelősség között. (elektronikus kereskedelmi törvény 7. §- 11. §) Míg a televízió és rádió esetében előmoderált módon – szerkesztői kontroll áll rendelkezésre – addig az új platformokon a tartalom-előállításba és közzétételbe bekapcsolódnak a felhasználók is. Az ezért való felelősség pedig korlátozott.

4. Az irányelv indoklása a szabályozási beavatkozásra

4.1. Versengő szolgáltatások

Mint láthatjuk a különböző típusú médiaszolgáltatások szabályozási indokai eltérőek azok hatása és használata miatt. Az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv azonban más logikát követ. A lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatások szabályozását – hasonlóan a magyar megoldáshoz – az Európai Parlament és a Tanács 2000/31/EK irányelvében a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól (továbbiakban: Elektronikus kereskedelmi irányelv) szabályozta. Az új audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv azonban a lekérhető szolgáltatásokra vonatkozó szabályozásával az információs társadalmi szolgáltatások körén belül részhalmozaként létrehozta a lekérhető szolgáltatások kategóriáját. Az irányelv kimondja, hogy ezekre a szolgáltatásokra vonatkozó általános szabályokat az elektronikus kereskedelmi irányelv, a speciális szabályokat pedig az új audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv tartalmazza. Abban az esetben, ha a 2000/31/EK irányelv valamely rendelkezése ellentétes az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv valamely rendelkezésével, akkor az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv rendelkezéseit kell alkalmazni, hacsak az irányelv másként nem rendelkezik.¹⁶

A közös szabályok megalkotása, a szabályozás hatályának kiterjesztése az irányelv preambuluma szerint azért indokolt, mert a fejlődőben lévő lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatások szabályozása tekintetében bizonytalan jogi környezet és a televíziós és a lekérhető szolgáltatások között egyenlőtlen versenyfeltételek vannak jelen. Az irányelv a versenytorzulások elkerülése, a jogbiztonság javítása, a belső piac megvalósításának elősegítése és az egységes információs térség kialakulásának megkönnyítésével indokolja azt, hogy minden audiovizuális médiaszolgáltatásra – a televíziós műsorszolgáltatási (azaz lineáris audiovizuális médiaszolgáltatások) és a lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatásokra (azaz nem lineáris audiovizuális médiaszolgáltatásokra) egyaránt – legalább alapvető szintű összehangolt szabályok vonatkozzanak.¹⁷

Azt a kérdést az irányelv nem tisztázza, hogy a lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatások és a televíziós szolgáltatások valóban versengő szolgáltatások lennének, csupán kimondja, hogy a szolgáltatások hasonlóak, így többek közt¹⁸ ugyanazon közönségért versengenek és a felhasználók a szolgáltatás jellegéből és a hozzáférés módjából kiindulva érthető módon elvárhatják, hogy az ezen irányelv hatálya alá tartozó szabályok szerinti védelemben részesüljenek.¹⁹ Az irányelv tehát a szolgáltatások hasonlóságát többek közt abban látja, hogy ugyanazon közönségért versengő szolgáltatásról van szó. Kérdés, hogy ez a beavatkozási érv helytálló-e.

Európai adatok hiányában az amerikai adatokra vagyunk kénytelenek támaszkodni. Az e-Marketer kutatása szerint az Egyesült Államokban az internetes videózás (akár letölthető, akár streaming vagy más technikával) kiegészíti a hagyományos televíziós műsorfogyasztást, nem

¹⁶ Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv 3. cikk (8)

¹⁷ Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv preambuluma (7)

¹⁸ A Magyar fordítás ugyan a „vagyis” kifejezést használja, azonban az eredeti szöveg példalózó felsorolásként jelöli az ugyanazon közönségért való versengést. A „vagyis” kifejezés oksági összefüggést implikál, ami az irányelv félreértéséhez vezetne.

¹⁹ Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv preambuluma (17)

pedig helyettesíti azt. A kutatás szerint a számítógép a közeljövőben nem váltja fel a televíziót, ennek oka pedig a fogyasztói attitűd eltéréseiben ragadható meg. A televízió fogyasztása inaktív: az emberek hátradőlve nézik, amit a műsorszolgáltató számukra összeállított. Az interneten keresztül történő audiovizuális tartalomszolgáltatás azonban aktív felhasználói magatartást feltételez. A felhasználó maga választja ki, indítja el, állítja meg a videókat. A különböző médiatartalom fogyasztása tehát jelentősen különbözik. A különbség pedig nem az átvitelben ragadható meg (IP alapú, kábel, műhold, mobiltv), hanem a tartalom fogyasztásának típusában.²⁰ Ezek a szolgáltatások – legalábbis jelenleg – biztosan nem versengő szolgáltatások, sehol a világon, még az internet-használati mutatókban magasabb Egyesült Államokban sem.

A fentiek alapján megállapíthatjuk, hogy az irányelv hatályának kiterjesztésének indoka nem a jelenlegi médiafogyasztási szokásokon és médiapiaci helyzeten alapul. Sőt maga az irányelv is kimondja, hogy a lekérhető szolgáltatásoknak növekszik jelentőségük a társadalom és a demokrácia számára – különösen azért, hogy biztosítsák a tájékozódás szabadságát, a vélemények sokszínűségét és a médiapluralizmust –, valamint az oktatás és a kultúra számára.²¹ A versenyfeltételekkel és a médiapiaci megítéléssel kapcsolatban pedig a fejlődőben lévő lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatások jelentős foglalkoztatási lehetőségeket említi, amely serkenti a gazdasági növekedést és a befektetéseket.²² Ebből azonban azt a következtetést vonja le, hogy az európai audiovizuális médiaszolgáltatási piac fontossága, az audiovizuális médiaszolgáltatások piacának átláthatósága és kiszámíthatósága miatt szükséges szabályozás során az alacsony belépési korlátok elérése érdekében figyelembe kell venni a belső piac alapelveit, így a szabad versenyt és az egyenlő bánásmód elvét. Az indoklás tehát faramuci módon éppen az audiovizuális médiaszolgáltatási piac fontosságára, a fejlődőben lévő szolgáltatásokra és az alacsony belépési korlátokra hivatkozva kezdte meg a lekérhető szolgáltatások szigorúbb szabályozását.

Az irányelv abból az elvi megközelítésből kiindulva, hogy a televíziós szolgáltatások és a lekérhető szolgáltatások versengenek egymással arra a következtetésre jutott, hogy a lekérhető szolgáltatásokra vonatkozó szabályozást szigorítani kell. Ez az érvelés azonban figyelmen kívül hagyja, hogy a lekérhető szolgáltatás nem egyszerűen egy másik platformon szolgáltatott hasonló szolgáltatás. Mind a televíziós szolgáltatás, mind a lekérhető szolgáltatások jelentős változáson mennek keresztül: változik maga a szolgáltatás típusa, valamint változnak a fogyasztói szokások is az új technológia adta lehetőségek miatt. A piacra lépési korlátok csökkenése és a felhasználók által gyakorolható tartalom feletti kontroll és azok véleménybefolyásoló képességének csökkenése, mind a tartalomválaszték bővülése, mind az egyidejű tömeghatás hiánya miatt kérdésessé teszik, hogy megfelelőek-e a szabályozási indokok.

4.2. Technológiasemlegesség

Az irányelv másik kiindulópontja a technológiasemleges szabályozási elv. A technológiasemlegesség, mint szabályozási alapelv megfelelőnek bizonyult a hírközlési szabályozása során. Azonban a műsorszolgáltatásra való transzformálása kétséges. A technológiasemlegesség ugyanis nem csak azt jelenti, hogy függetlenül az átvitel módjától ugyanolyan szabályozási eszközök alkalmazandóak a tartalomra, hanem azt is, hogy a

²⁰ <http://www.emarketer.com/Report.aspx?code=2000454>

²¹ Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv preambulum (3)

²² Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv preambulum (6)

tartalom fogyasztása módjától függetlenül is hasonló módon ítélendő meg. Ily módon a technológiasemleges szabályozás figyelmen kívül hagyja a fogyasztó rendelkezésére álló eszközöket, a felhasználó aktív, választási lehetőségét. Az irányelv kiindulási alapja ugyanis az, hogy a felhasználók a szolgáltatás jellegéből – miszerint a televíziós szolgáltatásokhoz hasonlóak – és a hozzáférés módjából kiindulva elvárhatják, hogy az irányelv hatálya alá tartozó szabályok szerinti védelemben részesüljenek a lekérhető szolgáltatások esetében is.

Kérdés, hogy mire alapozható ez az állítás. Valóban elvárják a fogyasztók, hogy ugyanolyan védelemben részesüljenek? Vajon a normatív eszközökkel való beavatkozást várják el a felhasználók? Ha megvizsgáljuk a jelenlegi tartalomszabályozási módszereket, megállapíthatjuk, hogy eltérő szabályozás vonatkozik a televízió által műsorra tűzött filmre és a moziban vagy DVD-n forgalmazott filmre. Vajon a lekérhető szolgáltatások jobban hasonlítanak a televízióra, mint a videokölcsönzőre? Álláspontom szerint a felhasználók elvárásrendszere eltérő a különböző platformokon szolgáltatott tartalmak esetén, mert az átvitel formája meghatározó a tartalom és annak fogyasztása tekintetében. Ahogyan azt McLuhan megfogalmazta a média maga az üzenet (the media is the message). (McLuhan: 1966)

Az irányelv implementálása során jelentős jogalkotói feladat vár a tagállamokra, hiszen az irányelv elvi alapjaira nem lehet támaszkodni, azonban ez nem feltétlenül jelenti azt, hogy az egyes szabályozandó területek esetén ne lenne releváns az irányelvben meghatározott minimumszabályozás. Igaz ez azért is, mert az irányelv igen tág mozgásteret enged az átültetés módjában és a lekérhető szolgáltatásokra csak szűk körben fogalmaz meg kötelezettséget.

5. Az irányelv szabályai a lekérhető szolgáltatásokra vonatkozóan

Az irányelv szövegének elemzése során megállapítható, hogy tág mozgásteret enged a tagállamoknak a szabályozás bevezetésére vonatkozóan. Kimondja ugyanis a gondos elemzés követelményét, amely alapján meghatározható, hogy az adott ágazatban és problémakörben a jogalkotás vagy más alternatív módszer jelenti-e a legjobb megoldást. Elődleges feladat a szabályozási beavatkozás során a hazai médiafogyasztási szokások figyelembevétele és az információs társadalom által biztosított lehetőségek kiaknázása. Az irányelv preambuluma ugyanis kimondja, hogy az irányelv semmilyen módon nem akadályozza a tagállamokat a sajtószabadságra és a médiában történő véleménynyilvánítás szabadságára vonatkozó alkotmányos rendelkezéseik alkalmazásában.²³ Valamint, hogy az irányelv egyetlen rendelkezése sem kötelezi vagy ösztönzi a tagállamokat új engedélyezési vagy közigazgatási jogosítási rendszerek bevezetésére sem a televíziós sem a lekérhető szolgáltatások esetében.²⁴ A véleménynyilvánítás szabadsága tehát megőrizhető abban az esetben, ha a jogalkotó az irányelvben megfogalmazott kivételeket és implementálási komolyan veszi, és nem hivatkozik az oly gyakori harmonizációs kényszerre az átültetés során.

²³ Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv preambuluma (12)

²⁴ Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv preambuluma (15)

6. A lekérhető szolgáltatás fogalma

Az irányelv kétéves vitája során a lekérhető szolgáltatások fogalma jelentősen tisztult. Az irányelv az értelmező rendelkezések mellett számos olyan negációs elemet is tartalmaz, amely segít a szolgáltatás definíciójának értelmezésében.

Az irányelv értelmező rendelkezése szerint lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatás az olyan, médiaszolgáltató által nyújtott audiovizuális médiaszolgáltatás, amelyben a médiaszolgáltató által összeállított műsorkínálat alapján a felhasználó egyéni kérés alapján, az általa kiválasztott időpontban tekintheti meg a műsorszámokat. A lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatás értelmezéséhez tehát azt kell vizsgálni, hogy (1) ki minősül médiaszolgáltatónak, (2) milyen szolgáltatástípus tartozik az audiovizuális médiaszolgáltatás körében, amely során (3) műsorszámot szolgáltat. Ha a három fogalom közül bármelyiknek nem felel meg a szolgáltatás, akkor nem vonatkozik rá az irányelv hatálya.²⁵

- 1) Médiaszolgáltatónak az minősül, aki szerkesztői felelősséget visel az audiovizuális médiaszolgáltatás audiovizuális tartalmának megválasztásáért, és meghatározza annak elrendezését. Ilyen értelemben nem minősül médiaszolgáltatónak a közvetítőszolgáltató, a műsorterjesztő, sem más, aki nem szerkeszti az audiovizuális tartalmat vagy nem határozza meg annak elrendezését. E két feltétel együttes fennállása esetén minősül a szolgáltató audiovizuális médiaszolgáltatónak. Ezt alapozza meg a szerkesztői felelősség értelmező rendelkezése is. Eszerint lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatások esetében (a szerkesztői felelősséget az viseli, aki a műsorkínálatot összeállítja). Mindazon szolgáltatások esetén tehát, ahol a műsorkínálat összeállítását nem a szolgáltató végzi – hanem például a felhasználók –, nem beszélhetünk médiaszolgáltatóról, ezért lekérhető szolgáltatásnak nem minősíthetők ezek a szolgáltatások.
- 2) Az audiovizuális médiaszolgáltatás az olyan szolgáltatás, amelyért egy médiaszolgáltató szerkesztői felelősséget visel, és amelynek elsődleges célja műsorszámoknak tájékoztatás, szórakoztatás vagy nevelés céljából a közönséghez történő eljuttatása az elektronikus kereskedelmi irányelv 2. cikkének a) pontja értelmében vett elektronikus hírközlő hálózaton keresztül. Ezt az értelmező rendelkezést egészíti ki az irányelv preambuluma (16) szakasza, ami szerint az audiovizuális médiaszolgáltatás fogalma kizárólag azon tömegkommunikációs – akár televíziós műsorszolgáltatás, akár lekérhető – audiovizuális médiaszolgáltatásokat foglalja magában, amelyeket a közvélemény széles rétegeinek szánnak, és amelyek azt egyértelműen befolyásolhatják.
- 3) A tartalmi szempontból meghatározó kérdés, hogy a lekérhető szolgáltatás kizárólag műsorszámokra vonatkozik. Az irányelv értelmező rendelkezése szerint műsorszám a

²⁵ A felhasználó egyéni kérés alapján történő megtekintése nem szorul külön magyarázatra. Ezt a fogalmi meghatározást már a 98/48/EK irányelv által módosított 98/34/EK irányelv 1. cikkének (2) bekezdése tartalmazza. Eszerint az információs társadalmi szolgáltatás bármely, általában térítés ellenében, távolról, elektronikus úton és a szolgáltatást igénybe vevő egyéni kérelmére nyújtott szolgáltatás. E meghatározás alkalmazásában:

- „távolról” azt jelenti, hogy a szolgáltatást a felek egyidejű jelenléte nélkül nyújtják,
- „elektronikus úton” azt jelenti, hogy a szolgáltatás kezdőpontjától való elküldése és célállomásán való fogadása adatok feldolgozására (beleértve a digitális tömörítést is) és tárolására szolgáló elektronikus berendezés útján történik, valamint annak elküldése, továbbítása és vétele teljes egészében vezetéken, rádióan, optikai vagy egyéb elektromágneses eszköz útján történik,
- „a szolgáltatást igénybe vevő egyéni kérelmére” azt jelenti, hogy az adatok továbbításával nyújtott szolgáltatás egyéni kérelemre történik.

hangos vagy néma mozgóképek sorozata, amely egy médiaszolgáltató által kialakított műsorrendben vagy műsorkínálatban önálló egységet alkot, és amelynek formája és tartalma a televíziós műsorszolgáltatásával összehasonlítható. Műsorszámok magukban foglalják például az egész estés filmeket, sporteseményeket, vígjátékokat, dokumentumfilmeket, gyermekműsorokat és az eredeti drámákat. A felsorolás természetesen példálózó jellegű.

E három feltétel egyidejű teljesülése esetén beszélhetünk lekérhető szolgáltatásokról. Ha a három feltétel közül egy nem teljesül, akkor vagy televíziós médiaszolgáltatásról, vagy elektronikus kereskedelmi irányelvben meghatározott információs társadalommal összefüggő szolgáltatásról beszélhetünk. Ilyen szempontból kérdés, hogy mi a tömegkommunikáció? Mikor szánunk valamit a közvélemény széles rétegének és hogyan állapítható meg a befolyásolás? Kérdés továbbá az is, hogy egy szolgáltató különböző típusú szolgáltatásai mennyiben határozzák meg a szolgáltatás típusát. Mint láthatjuk a YouTube, és hasonló felhasználói videomegosztók nem minősülnek lekérhető szolgáltatásnak. Azonban ezek a szolgáltatók szerkesztett tartalmat is közzé tesznek, így módon szolgáltatásaik egy része lekérhető szolgáltatás, más része információs társadalmi szolgáltatásnak minősül.

A különböző szolgáltatástípusok elhatárolása az értelmező rendelkezések összeolvasásával sem egyszerű. Ha kizárólag az értelmező rendelkezésekből indulunk ki, nem egyértelmű, hogy vajon a mozgóképben rögzített banner, vagy az online videojáték lekérhető szolgáltatásnak minősülnek-e, és ezért eleget kell-e tennie az irányelvben foglalt speciális követelményeknek. Az irányelv vitája során egyértelművé vált, hogy a definíciók önmagukban nem adnak kellő eligazítást a szolgáltatóknak arra vonatkozóan, hogy szolgáltatásaikat besorolják, ezért az irányelvben meghatározásra kerültek azok a szolgáltatástípusok, amelyek semmiképpen nem minősülnek lekérhető médiaszolgáltatásoknak, így sem a mozgóképben rögzített banner, sem az online videojáték. Ennek megfelelően a preambulum tartalmazza a kivételeket.

Nem minősül lekérhető szolgáltatásnak, ezért az irányelv hatálya sem terjed ki:

- az olyan tevékenységekre, amelyek alapvetően nem gazdasági jellegűek és nem állnak versenyben a televíziós műsorszolgáltatással, mint például a magáncélú weboldalak fenntartása, továbbá az olyan szolgáltatások, amelyek során magánszemélyek saját maguk által készített audiovizuális tartalmakat tesznek hozzáférhetővé vagy terjesztenek azok azonos érdeklődési körű közösségeken belüli megosztása és cseréje céljából;
- azokra a szolgáltatásokra, amelyeknek elsődleges célja nem a műsorszolgáltatás, tehát amelyekhez esetlegesen kapcsolódik audiovizuális tartalom;
- weboldalakra, amelyek kiegészítésként tartalmaznak például grafikus animációt, rövid reklámbejátszást, termékkel vagy nem audiovizuális szolgáltatással kapcsolatos tájékoztatást;
- a pénzbeli tétre játszott szerencsejátékokra, beleértve a lottót, a fogadást, a szerencsejáték-szolgáltatások egyéb formáit;
- az online játékokra;
- a keresőmotorokra;
- a szerencsejátékot közvetítő műsorokra;
- rádióra;
- hírlap és folyóirat elektronikus változataira.

A fentiek alapján egyértelmű, hogy az egyes konkrét szolgáltatástípusokat kivéve – kereső, rádió, hírlap és folyóirat elektronikus változata – az irányelv nem könnyíti meg a szolgáltatók önbesorolását. Igen nehezen értelmezhető, hogy mi minősül alapvetően nem gazdasági jellegű tevékenységnek, illetve, hogy mit jelent a magáncélúság a weboldalak esetében. Vajon a reklámkészítéssel foglalkozó produkciós cég honlapja, ami csak reklámfilmeket tartalmaz, célja pedig megrendelések szerzése, gazdasági célú lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatásnak minősül? Vajon van értelme honlapok alapján kategorizálni a szolgáltatásokat? A honlap URL-t jelent? Milyen arány minősül kiegészítésnek? Mikortól áll versenyben egy szolgáltató a televíziós műsorszolgáltatással?

Ugyanakkor az információs társadalommal összefüggő szolgáltatás és a lekérhető szolgáltatások elhatárolása csak a feladat egyik részét jelenti. Az irányelv csupán abban ad eligazítást a lineáris szolgáltatásoktól való elhatárolásra, hogy kimondja, a televíziós műsorszolgáltatás jelenleg magában foglalja különösen:

- az analóg és digitális televíziót;
- az élő streaminget;
- a webtelevíziót;
- a közel igény szerint lekérhető videót.

Ezek a szolgáltatások tehát nem minősülhetnek lekérhető szolgáltatásnak. Éppen ezért a lekérhető szolgáltatások definiálásánál mindkét irányból el kell határolni a jogbiztonság érdekében.

A magyar jogalkotó választhatja azt a lehetőséget is, hogy negatív meghatározás helyett taxatív sorolja fel az lekérhető szolgáltatások típusait. Ez a megoldás azt a veszélyt rejti magában, hogy a megjelenő új szolgáltatások miatt folyamatosan felül kell vizsgálni a jogszabályt, és amíg ez nem történik meg, addig a hasonló szolgáltatások különböző jogi feltételrendszereknek kell megfeleljenek. A negatív definíció viszont azt a veszélyt hordozza magában, hogy könnyűszerrel vonatkozhat olyan szolgáltatásokra is, amelyekre nem indokolt a szigorúbb szabályozást alkotni. Mivel mindig lesz egy új YouTube, mint ma a Nico Nico Douga, ami a szokásos videomegosztó oldalakhoz képest azt az újdonságot tartalmazza, hogy egy interaktív felület áll a felhasználók rendelkezésére, ami lehetővé teszi, hogy a felhasználók grafikai elemekkel, szövegekkel egészítsék ki a videót. Mindig lesz olyan új szolgáltatás, ami próbára teszi a szabályozási megoldásokat és a szabályozási alapelveket. Ezért a jogalkotó és a szabályozóhatóság kiemelt figyelmet kell fordítson a piaci szereplőkkel való párbeszédre, a fogyasztóvédelemre és a társhatóságokkal való együttműködésre annak érdekében, hogy a lekérhető szolgáltatások szabályozása megfeleljen a médiapiaci helyzetnek. (Ariño 2007) A televízióktól való lehatárolás során – mint azt az irányelv is a „jelenleg” kifejezést használja – a nemzeti hatóságoknak lehet nagy szerepük. A megjelenő új szolgáltatások esetén azok besorolása, iránymutatások és értelmezések közzététele a piaci szereplők jogkövető magatartását is biztosíthatja.

Az irányelv szabályainak implementálás során az elvi megalapozást követő feladat, hogy az információs társadalmi szolgáltatások körén belül egyértelműen elhatárolhatóvá kell tenni a lekérhető audiovizuális szolgáltatásokat. Mint láthatjuk az irányelv azt a megoldást választotta, hogy valamennyi audiovizuális médiaszolgáltatásra vonatkozó szabályt egy irányelvben foglalta össze, míg a lekérhető szolgáltatások általános szabályait (az elektronikus kereskedelmi irányelvben) érintetlenül hagyta. A magyar jogalkotó diszkrecionális jogkörébe tartozik, hogy a médiatörvényben vagy az elektronikus kereskedelmi törvényben rendezi-e a

lekérhető szolgáltatásokra vonatkozó szabályokat, esetleg önálló törvényt alkot, bár ez jogdogmatikailag indokolatlan lenne. Amennyiben a médiatörvényben rögzíti, az azzal a veszéllyel jár, hogy a televíziós és a lekérhető szolgáltatások elhatárolásának pontatlansága esetén a lekérhető szolgáltatásokra szigorúbb szabályok vonatkoznak majd, illetve, hogy a szabályozási lázban a lekérhető szolgáltatások szabályozása jobban közelít majd a lineáris szolgáltatások szabályozáshoz. Az irányelv megoldása helyett a magyar jogalkotó választhatja azt a megoldást is, hogy az elektronikus kereskedelmi törvényben rögzíti a lekérhető szolgáltatásokra vonatkozó szabályokat, ezzel is demonstrálva a két szolgáltatás közötti lényeges különbséget. Ez azonban kizárólag jogtechnikai kérdés.

7. A szabályozás két szintje

Az irányelv lekérhető szolgáltatásokra vonatkozó szabályrendszere az alábbiak szerint épül fel:

1. Az irányelv közös minimumszabályokat alkotott valamennyi audiovizuális médiaszolgáltatásra vonatkozóan. Ez azt jelenti, hogy mind a televíziós műsorszolgáltatásra, mind a lekérhető szolgáltatásokra vonatkoznak a II/A fejezet rendelkezései.
2. Az irányelv kizárólag a lekérhető szolgáltatásokra vonatkozóan külön szabályokat alkotott, ezért csak az ilyen jellegű szolgáltatásokra vonatkoznak a II/B fejezet rendelkezései.
3. Az irányelv által nem érintett kérdésekben a lekérhető szolgáltatásokra vonatkozóan továbbra is az elektronikus kereskedelmi irányelv szabályai az irányadóak.

Az irányelv számos kérdést kimondottan a nemzeti jogalkotó hatáskörébe utal, így a lekérhető szolgáltatások esetében ki kell dolgozni a szerkesztői felelősség és tényleges ellenőrzés kérdését, a szokásos fogyasztói eszközök meghatározását, a joghatóság megállapítására vonatkozó szabályozási és hatósági együttműködések, a lekérhető szolgáltatások vételének korlátozását, a rendes körülmények közötti történő elérés fogalmát, önálló szövegalapú szolgáltatások besorolását.

A harmonizáció során a vizsgálat tárgyát kell képezze, hogy az irányelv minimumszabályaitól el kíván-e térni a jogalkotó. Ha igen, milyen okból. Az irányelv ugyanis kimondja, hogy a tagállamok lehetőségük van arra, hogy az irányelvvel összehangolt területeken a joghatóságuk alá tartozó médiaszolgáltatókra szigorúbb és részletesebb szabályokat alkalmazzanak, feltéve, ha biztosítják, hogy ezek a szabályok a közösségi jog elveivel összhangban vannak.

Az irányelv szabályozása kétszintű. Egyrészt tartalmaz normatív minimumszabályokat, amelyek kizárólag jogszabályban, tárgyából fakadóan pedig törvényben implementálhatóak, illetve az ajánlás jellegű nem normatív szabályokat, amelyek implementálása nem kötelező. Amennyiben a jogalkotó úgy dönt, hogy ezeken a területeken is beavatkozik, akkor döntést kell hozni arról, hogy normatív szabályokat alkot, vagy enyhébb beavatkozási eszközöket, így például az ön- és társszabályozói eszközrendszert, illetve hatósági piacfelügyeleti eszközöket vesz igénybe.

Az alábbi táblázat szemlélteti, hogy az irányelvben foglalt egyes tárgykörök hogyan osztályozhatók normativitásuk szempontjából. A táblázat nem tartalmazza a kizárólag a televíziókra vonatkozó szabályokat, mivel annak elemzése nem tárgya a tanulmánynak.

Lekérhető szolgáltatásokra vonatkozó szabályok	
Normatív szabályok	Nem normatív szabályok
Audiovizuális médiaszolgáltatások (mindkét típus)	
Új definíciók	Ön- és társszabályozás támogatása
Reklámozásra vonatkozó szabályok	Médiatudatosság fejlesztése
Származási ország elve	Esélyegyenlőség a látási és hallási fogyatékkal élők számára
Adatszolgáltatási kötelezettség	
Gyűlöletbeszéd tilalma	
Kizárólagos jogok és rövid híradás	
Lekérhető szolgáltatások	
Emberi méltóság védelme	Káros tartalom
	Európai kvóta

7.1. A normatív szabályok

1. Új definíciók

Az irányelv új definícióinak implementálása során tekintettel kell lenni a jogdogmatikai rendszerezésre. Ezért a reklámokra vonatkozó általános szabályokat a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvényben, a televíziózásra vonatkozó szabályokat a médiatörvényben érdemes szabályozni, a lekérhető szolgáltatások elhelyezéséről pedig döntést kell hozni. A szolgáltatástípusok meghatározása kardinális kérdés. Az audiovizuális médiaszolgáltatás fogalmában bele tartozik minden televíziós és minden lekérhető szolgáltatás; az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások nem minősülnek audiovizuális médiaszolgáltatásoknak. A lekérhető szolgáltatások esetén mind a televíziós médiaszolgáltatások, mint az információs társadalmi szolgáltatásokkal mutat rokon vonásokat, a halmazok közös metszetei képezik a jogalkotó által eldöntendő kérdéseket. Az elhatárolási ismérvek meghatározása a tagállamokra maradt. A jelenlegi médiapiacra a szolgáltatások felsorolása ugyan segítséget nyújt, azonban a folyamatosan induló új szolgáltatások miatt a definíciók pontosítása segíti leginkább a jogbiztonságot.

Ennek érdekében ki kell dolgozni az alapvetően gazdasági cél fogalmát, a magáncélúság fogalmát, a tömegkommunikáció fogalmát, a befolyásolási képesség és a szerkesztői felelősség megállapításának ismérveit. És biztosítani kell, hogy egy szolgáltató különböző szolgáltatásai más és más besorolás alá essenek.

2. Reklámozásra vonatkozó szabályok

A televíziós reklám és vásárlás szabályai nem vonatkoznak a lekérhető szolgáltatásokra, ezért a reklámzás kizárólag az audiovizuális kereskedelmi közlemény szempontjából releváns. Az irányelv az audiovizuális kereskedelmi közleményre vonatkozó szabályokat a valamennyi audiovizuális médiaszolgáltatásra vonatkozó II.A fejezetben rendezi. Az irányelv preambuláriumának (52) szakasza kimondja, hogy a lekérhető audiovizuális

médiaszolgáltatásokban megjelenő audiovizuális kereskedelmi közleményt indokolatlan és műszaki szempontból értelmetlen részletesen szabályozni. Ugyanakkor egyértelmű közpolitikai célok elérése érdekében minden audiovizuális kereskedelmi közleménynek a megjelölésre vonatkozó szabályok mellett tiszteletben kell tartania a minőségre vonatkozó alapvető szabályokat is. Tekintettel arra, hogy ezek a szabályok nagy része nem média specifikus, ezért szabályozási helyük nem a médiatörvényben vagy az elektronikus kereskedelmi törvényben van, hanem az általános reklámszabályokat szükséges összevetni az irányelv szabályaival. Az irányelv kereskedelmi kommunikációjára vonatkozó szabályai a jelenlegi szabályokhoz képes kizárólag a termékmegjelenítés tekintetében hoznak jelentős változást. A termékmegjelenítés főszabály szerint továbbra is tilos, azonban az irányelv lehetőséget biztosít arra, hogy a tagállamok bizonyos feltételekkel megengedjék, de csak a 2009. december 19-e után készített műsorszámokra vonatkozóan.²⁶

A reklámokkal kapcsolatos lényeges döntés a termékmegjelenítéssel kapcsolatban merül fel, annak engedélyezése esetén pedig a termékelhelyezés körének meghatározásával kapcsolatban.

3. Származási ország elve

A lekérhető szolgáltatások estén főszabály szerint érvényesül a származási ország elve, amely a tagállamok között a szolgáltatások szabad áramlását hivatott biztosítani. Ugyanakkor a származási ország elvének derogálására lehetőség van. Az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv 2a. cikk (4)-(6) bekezdése szó szerint megismétli az elektronikus kereskedelmi irányelv 3. cikk (4)- (6) bekezdéseit. Ez a szabályozás tehát nem tesz mást, mint duplikálja azt az elektronikus kereskedelmi irányelvet, amely amúgy is vonatkozik a lekérhető szolgáltatásokra. A származási ország elvének derogálás során a legfontosabb döntés abban áll, hogy a közrend, a közegészség védelme, a közbiztonság, nemzetbiztonság, fogyasztók és befektetők védelme érdekében mikor arányos a korlátozás, mikor állapítható meg ezek sérelme, illetve komoly és súlyos veszélyeztetése. Az elektronikus kereskedelmi irányelv implementálása megtörtént, ezért harmonizációból fakadó jogalkotási kötelezettség nincs.

4. Adatszolgáltatási kötelezettség

Az irányelv a fogyasztók védelme érdekében meghatározza azokat az elérhetőségi adatokat, amelyeket valamennyi audiovizuális médiaszolgáltatónak folyamatosan elérhetővé kell tennie. Az irányelv 3.a cikkében felsorolt adatok azonban nem tartalmaznak újdonságot a lekérhető szolgáltatásokra vonatkozóan, tekintettel arra, hogy az elektronikus kereskedelmi irányelv 5. cikkében és ennek eredményeként a hatályos elektronikus kereskedelmi törvényünkben meghatározott adatszolgáltatási kör szélesebb az itt meghatározott körnél. Minimális pontosítás azonban várható: míg az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv a médiaszolgáltató postai címét és elektronikus postacímét vagy honlapjának címét említi, addig az elektronikus kereskedelmi irányelv és a magyar törvény is az elérhetőségi adatokat határozza meg, és ezen belül példálózva említi az elektronikus levelezési címet. Postacím helyett pedig lakcímet, székhelyet és telephelyet említi.

²⁶ Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv 3.g cikk

5. Gyűlöletbeszéd tilalma

Az irányelv nem állít fel speciális szabályokat az audiovizuális médiaszolgáltatásokra vonatkozóan, amikor kimondja, hogy a tagállamoknak „megfelelő eszközökkel” kell biztosítaniuk a gyűlöletbeszéd tilalmát.²⁷ A tagállamok közötti különbség terén e tekintetben nem lesz változás, a büntetethezőség foka, a büntetőjogi törvényi tényállás politikai és történelmi okokra visszavezetve más és más az egyes országokban. Mivel a gyűlöletbeszéd tilalma és szankciója nem média specifikus, ezért ezen a téren tehát jogalkotási feladat nem merül fel.

6. Kizárólagos jogok és a rövid híradás

A kizárólagos jogok és a rövid híradásra vonatkozó rendelkezések csak a televíziós műsorszolgáltatásra vonatkoznak. A valamennyi audiovizuális médiaszolgáltatásra vonatkozó szabályok között normatív előírás van arra vonatkozóan, hogy a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a joghatóságuk alá tartozó médiaszolgáltatók filmszínházban történő bemutatásra szánt filmalkotást ne közvetítsenek a jogosulttal létrejött megállapodásban kikötött időszakon kívül.²⁸ Az jogosulttal létrejött megállapodáson kívüli közvetítés már jelenlegi is jogellenes a szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény szerint, ezért ezen a téren jogalkotási feladat nem merül fel.

7. Az emberi méltóság védelme

A gyermekek és az emberi méltóság védelmére vonatkozó szabályokat nemzeti szerződések, az Európa Tanács emberi jogi egyezménye tartalmazza. Ugyancsak minden tagállam polgári és büntetőjogi felelősségi rendszerében jelen vannak az ezt biztosító szabályok, így a hazai szabályozásban is. A lekérhető szolgáltatások esetén a válaszadás joga, így Magyarországon a helyreigazítás kérdéskörét rendezni kell.²⁹ A lekérhető szolgáltatások közül a sajtótevékenységet folytató tartalomszolgáltatók, hasonlóan az online sajtóhoz nem férnek bele az időszaki lap értelmező rendelkezésébe. Ezért ebben az esetben – nem az irányelv miatt, hanem a sajtótörvényben évek óta megmutatózó hiátus miatt – jogszabály módosításra van szükség. Ezzel együtt a sajtó-helyreigazítással egész intézményrendszere sürgős átgondolásra szorul, elsősorban azonban a jogalkalmazás adós a megfelelő gyakorlat kidolgozásával.

7.2. Nem normatív szabályok

1. Ön- és társszabályozás támogatása

Az irányelv, hivatkozva a „Jobb szabályozás a növekedés és a munkahelyteremtés területén az Európai Unióban” című bizottsági közleményre az ön- és társszabályozás fontossága mellett érvel. Míg az önszabályozás esetén semmiféle állami feladat nincs, addig a társszabályozás aktív állami magatartást igényel. A társszabályozás kialakításának jogszabályi

²⁷ Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv 3.b cikk

²⁸ Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv 3.d cikk

²⁹ Lásd a 14. lábjegyzetben foglaltakat.

és hatósági feltételeit ki kell alakítani, ha ezen a területen az iparági szereplők aktív szerepet kívánnak vállalni.³⁰

2. Médiatudatosság fejlesztése

A médiatudatosság fejlesztés szorosan kapcsolódik a kiskorúak védelméhez. A kiskorúak és a felügyeletükkel megbízottak médiaismereteinek bővítése hozzájárulhat ahhoz, hogy megfelelő védelemben részesüljenek.³¹ A médiatudatosság ugyanakkor segíti a médiahasználatot, annak előnyeinek kiaknázását, hiszen az új média jelentősége abban is áll, hogy az alkotmányos jogok gyakorlásának kiváló terepei: így a véleménynyilvánítás szabadságának, a közérdekű adatokhoz való hozzáférésnek, az informálódásnak. Várhatóan nem is a távoli jövőben a választások, népszavazások is interneten keresztül zajlanak majd. Éppen ezért a médiatudatosság csak részben kapcsolódik a lekérhető szolgáltatásokhoz, jelentősége azonban vitathatatlan. Az irányelv elsősorban fogyasztóvédelmi okokra vezeti vissza ennek fontosságát. Kiemeli, hogy a médiatudatossággal rendelkező emberek tájékozottan tudnak választani, megértik a tartalom és a szolgáltatás jellegét, hasznosítani tudják az új kommunikációs technológiák által nyújtott lehetőségek teljes körét, és jobban meg tudják védeni magukat és családjukat a káros vagy sértő anyagoktól. Jogalkotási kötelezettség nem merül fel, hiszen az irányelv csupán annyit mond, hogy a médiatudatosság fejlesztését a társadalom valamennyi szegmensében elő kell mozdítani és a haladást szorosan figyelemmel kell kísérni. Azonban álláspontom szerint az állam legfontosabb feladatainak egyike, hogy a médiatudatosság megszerzésében segítsen; akár tantervben, akár oktatási programok, fogyasztóvédelmi tájékoztató anyagok kiadásával.

3. Esélyegyenlőség a látási és hallási fogyatékkal élők számára

A látási vagy hallási fogyatékkal élők hozzáféréseire vonatkozó szabályoknak normatív ereje nincs. Az irányelv annyit mond³², hogy a tagállamoknak ösztönözniük a médiaszolgáltatókat arra, hogy fokozatosan tegyék hozzáférhetővé szolgáltatásaikat a fogyatékkal élők számára. Ezen a téren elsősorban hatósági feladatok mutatkoznak. A lekérhető szolgáltatások esetén az iparági összefogás ösztönzése mindenképpen javasolt.

4. Káros tartalom

A lekérhető audiovizuális szolgáltatásokra vonatkozóan az irányelv kimondja, hogy a tagállamok „megfelelő intézkedéseket” kell hozniuk annak biztosítására, hogy az olyan lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatások, amelyek súlyosan károsíthatják a kiskorúak fizikai, értelmi vagy erkölcsi fejlődését, csak oly módon legyenek elérhetőek, amely által biztosított, hogy a kiskorúak rendes körülmények között nem láthatják vagy hallhatják az ilyen lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatásokat.³³ Világkérdés az igen problémás a kiskorúak erkölcsi fejlődésének kérdése, ezért állami szintű beavatkozás ezen a téren csak úgy képzelhető el, ha a hozzáféréstől nem a szolgáltató, hanem a kiskorú felügyeletét ellátó személy dönt. (Simon 2006) Az elérés korlátozása elképzelhető figyelemfelhívó jelöléssel, felhasználó-oldali szűréssel, PIN kóddal, stb. Ugyancsak fontos döntést hozni arra

³⁰ Az ön- és társszabályozással kapcsolatos teendőkről részletesen az ön- és társszabályozás jelentősége című fejezetben foglalkozom.

³¹ Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv preambulum (37)

³² Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv 3.c cikk

³³ Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv 3.h cikk

vonatkozóan, hogy minden kiskorúra egységesen vagy korcsoportonként eltérő elvárás kerül meghatározásra. A lekérhető szolgáltatások esetén a programkalauzban való jelöléssel is megoldható a figyelemfelhívás. Bármilyen megoldást is választ a jogalkotó, nem hagyhatja figyelmen kívül, a média sajátosságait, a határokon átnyúló szolgáltatásokat, akár az Európai Gazdasági Térségen kívülről. Ugyancsak figyelembe kell venni, hogy a hozzáférés korlátozása a véleménynyilvánítás korlátozását jelenti, a kiskorúak védelmének biztosítása során tehát egyéb alkotmányos jogokat is figyelembe kell venni, ezért a megoldásnak az alkotmányos tesztek is ki kell állnia. Nem feltétlenül szükséges normatív módon implementálni ezt a szabályt. Elég csak a jelenlegi helyzetre gondolni. Magyarországon a pornográf tartalmú honlapok 18-as figyelmeztető karikát helyeznek el nyitóoldalként, anélkül, hogy erre bármilyen jogszabály kötelezné őket³⁴.

5. Európai kvóta

Az európai művekre vonatkozó szabályok a lekérhető szolgáltatások esetén igen óvatosan kerültek megfogalmazásra: amennyiben lehetséges, az erre alkalmas eszközökkel kell támogatni a lekérhető szolgáltatások esetén az európai alkotások előállítását és az ilyen alkotásokhoz való hozzáférést.³⁵ Az európai művekhez való hozzáférés szempontjából a lekérhető és a lineáris szolgáltatások eltérő jellege miatt nem szabályozható analóg módon. Amennyiben a jogalkotó mégis előírná a lekérhető szolgáltatást nyújtó médiaszolgáltatóknak meghatározott európai kvóta szolgáltatását, az egyrészt nem biztosítja az európai előállítású művek felhasználását, ugyanakkor a tárhelykapacitás miatt anyagi terhet róna a szolgáltatókra, amelyből azonban az európai alkotások nem részesülnének.

³⁴ A google találati listáján szereplő első tíz oldalból a szex szóra keresve kettő, a pornó szóra keresve három oldal nem tartalmaz belépési előlapot. A húsz oldalból számos átfedés van: ezek közül egy blog, amely felhasználói tartalomnak minősül és egy a biztonságos szexről tájékoztató honlap linkgyűjteménye a témáról, ahol a szexre kattintva van belépési oldal. A húsz találatból összesen kettőnek a nyitólapján található pornográf kép.

³⁵ Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv 3. i. (1).

8. Az ön- és a társszabályozás jelentősége

A lekérhető szolgáltatások esetén különös jelentősége lesz annak, hogy az ön- és társszabályozási eszközök kihasználhatóvá válnak-e. Az irányelv preambuluma ugyanis a „Jobb szabályozás a növekedés és a munkahelyteremtés területén az Európai Unióban” című közleményre utalva kimondja, az ön- és társszabályozás fontosságát. A szabályozási megközelítés alkalmas módját gondos elemzés alapján kell meghatározni annak megállapítása érdekében, hogy az adott ágazatban és problémakörben a jogalkotás vagy más alternatív módszer jelenti-e a legjobb megoldást. Az ön- és a társszabályozási rendszerek sokkal rugalmasabban képesek alkalmazkodni a technológiai fejlődéshez. Azonban alkalmazkodásuk csak abban az esetben szolgálhat segítségül, ha létező és társadalmilag elfogadott rendszerek állnak rendelkezésre. Az irányelv által felkínált lehetőség tehát nem egyenlő súllyal jelent kiegészítő lehetőséget a tagállamok számára, hiszen míg Hollandiában, Nagy-Britanniában, Németországban példaértékű társszabályozási rendszerek működnek, addig Magyarországon, – hasonlóan a legtöbb poszt-kommunista országhoz – a médiaszolgáltatás terén társszabályozási rendszer nincs.

Az önszabályozásra adott irányelvi definíció szerint olyan önkéntes kezdeményezési típus, amely lehetővé teszi a gazdasági szereplők, a szociális partnerek, a nem kormányzati szervezetek vagy a szövetségek számára, hogy saját maguk számára fogadjanak el közös iránymutatásokat. A társszabályozás irányelvi definíciója szerint jogi kapcsolatot teremt az önszabályozás és a nemzeti jogalkotó között³⁶. Arra az esetre, ha céljai nem teljesülnek, a társszabályozásnak meg kell engednie az állami beavatkozás lehetőségét.

Az önszabályozás támogatása két érven alapul. Az egyik a piaci szereplők önkéntes normakövetése és autonómiája, ami az állami beavatkozástól védi meg az iparágat. A másik érv az önszabályozás gyors reagálása az új szolgáltatások megjelenésére és az állami szabályozás konkrét tartalommal való feltöltése, a piaci ismeretek birtokában további finomítására. A rugalmas szabályozási modell mellett a jogalkotó akkor avatkozik be az adott területre, ha az önszabályozás valamiért nem tudja teljesíteni az iparági és a fogyasztói elvárásokat. Ugyanakkor az önszabályozás kritikája annak kartellszerűségére és legitimációjára vonatkozik. Az első kritikai érv szerint az önszabályozás elsősorban a piaci szereplők érdekeinek szolgálatában áll. A legitimációs kritika szerint az önszabályozás a közérdekkel szemben a piaci érdeket tartja szem előtt. (Prosser 2008) Ez a szemléletmód az állam által biztosított garanciát hiányolja és az állami szabályozás demokratikus jellegét és ellenőrizhetőségét hiányolja. Álláspontom szerint az önszabályozás és az állami szabályozás nem egymással szembeállítható szabályozási rezsimek.³⁷ Sokkal inkább úgy működik, mint egy előzetes szabályozási eszköz, mivel önszabályozás legitim módon csak és kizárólag a hatályos jogi szabályozás keretei között működhet. Feladata elsősorban, hogy azokra az életviszonyokra is megfogalmazzon szabályokat, amire a szabályozó nem tér ki. Az önszabályozás álláspontom szerint sokkal inkább a túlszabályozás veszélyét rejti magában, hiszen olyan területeken avatkozik be, ahol az állam nem tartja feltétlenül szükségesnek a beavatkozást.

³⁶ Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv preambuluma (36)

³⁷ A szerző a Magyarországi Tartalomszolgáltatók Egyesületének (MTE) jogásza volt 2004 és 2008 között. Az MTE 2001-ben alakult önszabályozó szervezet, amely az internetes tartalomszolgáltatás etikai kódexének kidolgozása mellett állásfoglalásokat és javaslatokat fogalmaz meg a jogértelmezésre, így az interneten értelmezhető kampánycsindre, a felhasználói tartalmakra, blogokra, a szolgáltatók által közzéteendő adatvédelmi tájékoztatókra stb.

Az ön- és a társszabályozás közötti különbség elsősorban az állami szerepvállalásban mutatható ki. A társszabályozásban valamilyen kapcsolat áll fenn a piaci szereplők és az állam között. Ez nem feltétlenül normatív módon szabályozott. Társzabályozás az is, ha szerződéses megállapodás van a hatóság és a civil szereplők között. Sajátossága az, hogy valamilyen kizárólagos jogkör kerüljön átruházásra a nem állami szervezet számára, és ezzel az állam a szabályozási kötelezettségeinek eleget tesz. (Prosser 2008) A társszabályozás általában az állami szereplőtől eredő kezdeményezés, amely lehetőséget biztosít ahhoz, hogy az iparági szereplők meghatározott csoportjának, hogy jól körülhatárolt területeken döntéseket hozzanak.

Az ön- és társszabályozás kimondottan kiegészítő módszerként alkalmazható, kizárólag azokban az esetekben, ahol az irányelv nem normatív szabályokat tartalmaz, így módon ezek a megoldások nem helyettesíthetik a nemzeti jogalkotó kötelezettségét. Az irányelv ugyanakkor az is kimondja, hogy a tagállamok nem kötelesek társ- és/vagy önszabályozási rendszerek kialakítására.³⁸ Az ön- és társszabályozás jelentősége abban áll, hogy a közérdekű célok elérését célzó intézkedések hatékonyabbak lesznek, ha azokat a szolgáltatók aktív támogatásával hozzák meg. A piaci szereplők bevonásával kialakított szabályozás esetén a hatékonyság és a szabályok betartására való hajlandóság is nagyobb. Az ön- és társszabályozási rendszerek az iparági szereplők összefogásával egyrészt saját tevékenységük etikai normáit, ezen keresztül pedig elsősorban fogyasztóvédelmi feladatokat láthatnak el.

Az Unión belül az ön- és társszabályozási szintek eltérőek. A jogszabályi keretek, az iparági szereplők attitűdje, az állam beavatkozási mechanizmusa, történelmi háttére mind meghatározzák az ön- és társszabályozás állapotát. A Hans-Bredow Intézet 2006-ben közzétett kutatása az akkori 25 tagállam ön- és társszabályozási rendszerét vizsgálta.³⁹ A tanulmányból megállapítható, hogy a poszt-kommunista országokban jóval kevésbé fejlett és elismert az önszabályozás és a társszabályozás. Az irányelv nem kötelezi a tagállamokat társ- és/vagy önszabályozási rendszerek kialakítására, ez azonban nem jelenti azt, hogy ne lenne érdemes e rendszer kialakítását megfontolni. Természetesen a jogalkotó és a hatóság csak az iparági szereplők egyetértése esetén képes megteremteni a feltételrendszert. Hiszen az önszabályozás területén az állam semmilyen szerepet nem vállalhat. A társszabályozás kialakításához pedig hatékony önszabályozás szükséges. Az önszabályozás többnyire bizonyos szakmai érdekképviseltekhez kapcsolódik. Így módon nem a felhasználókra és az üzleti szférára telepít kötelezettségeket, hanem meghatározott önkéntes módon alakul iparági szereplőkre. A reklámpiac és az újságírók azok, aki a média területén legkidolgozottabb önszabályozó etikai normákkal rendelkeznek. Az európai példák alapján a társszabályozás leginkább a gyermekvédelem, a reklámozás és a technikai szabványok terén került kidolgozásra. A társszabályozás kialakításához mind az állam, mind az önszabályozó szervezetek, iparági szereplők egybevágó szándéka szükséges. Amíg ez bármelyik oldalról hiányzik, addig a kezdeményezések elhalnak és a jogalkotó szabályozói eszköztára kimerül a normatív szabályozás biztosításában. Az állami beavatkozási szint csökkentéséhez és a hatáskör-átruházáshoz minden szereplő részéről attitűdváltásra van szükség. Ami az egész médiarendszere kihatással lehet. A szabályozási eszközök ilyen formájú konvergencia mindkét oldalt erősítené, hiszen becsatornázásra kerülnek a közös cél elérése érdekében a releváns szaktudások. (McGonagle 2003)

³⁸ Audiovizuális médiaszolgáltatókról szóló irányelv preambulum (36)

³⁹ Hans Bredow-Institut für Media Research: Study on Co-Regulation Measures in the Media Sector, 2006. június http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/coregul/annex_4_en.pdf

Álláspontom szerint a társszabályozói rendszer kialakítása hatékony megoldással szolgálhatna elsősorban fogyasztóvédelmi szempontból, különösen a reklámokkal, a kiskorúak védelmével és a fogyasztói panaszokkal kapcsolatban. A társszabályozás kidolgozását ideális esetben hatékony önszabályozás előzi meg. Magyarországon, ahol a piaci szereplők részéről társszabályozási rendszer kialakítására való törekvési igény nem ismert – ha van is, a nyilvánosság kizárásával zajlik – az állam feladata és lehetősége abban rejlik, hogy konzultációkat kezdeményezzen a társszabályozás kialakítása érdekében. Tekintettel arra, hogy elsősorban hatósági feladatkörök esetében várható a társszabályozás kialakítása, ezért a lekérhető audiovizuális szolgáltatások tartalomszabályozására vonatkozóan kezdeményezőként az Országos Rádió és Televízió Testület, és a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság is felléphet. A hatósági szerep kialakítása során a brit konvergencia hatóság, az Ofcom példája lehet iránymutató. Az Ofcom konzultációs kezdeményezett 2003-ban a hatékonyság érdekében, ennek eredményeként 2003-ban közzétett konzultációja eredményeként kidolgozott kritériumrendszert alkalmazza az ön- és társszabályozásban.⁴⁰ Az Ofcom által elkészített kérdőívre tizenhét szervezet választát feldolgozva került kidolgozásra az a kritériumrendszer, amely alapján az ön- és társszabályozás terén a hatóság további lépéseket tehet. A kritériumok a következők: felhasználókra való hatása, a felelősségi körök szétválasztása, a felhasználók hozzáférése, az érdekelt piaci szereplők beavatkozásának korlátozása, megfelelő finanszírozás és emberi erőforrás, minél teljesebb részvétel a piaci szereplők részéről, hatékony és megfelelő szankciók, hatósági audit, áthatóság és elszámolhatóság, következetes, arányos és célzott szabályozás, független jogorvoslati lehetőség és mindezekből való eltérési lehetőség, amennyiben szükséges. Mindenképpen figyelemreméltó, hogy a hatósági proaktivitást csupán egyetlen szervezet javasolta, a többi válaszadó a piac irányából jövő kezdeményezésekre helyezte a hangsúlyt. A hatóság szerepe a társszabályozás feltételeinek kidolgozását követően passzív szerepben képzelhető el.⁴¹

A fentiek alapján tehát ahhoz, hogy az irányelvben meghatározott enyhébb szabályozói eszköztár rendelkezésre álljon az audiovizuális médiapiacra, működő társszabályozás hiányában ki kell dolgozni a rendszert. Az elvárások és az implementálási mechanizmus során minden érdekelt szereplőt be kell vonni, az egyenlő részvétel, az autonóm működés, a hatékony monitoring, ellenőrző mechanizmusok, valamint a rugalmas együttműködés érdekében. (McGonagle 2003)

Nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy az irányelv implementálást a tagállamoknak már alig több, mint egy év áll rendelkezésre. Éppen ezért a társszabályozási mechanizmusok kidolgozását minél előbb meg kell kezdeni, feltéve, hogy Magyarország élni kíván az enyhébb szabályozás kínálta lehetőséggel.

⁴⁰ http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/co-reg/promoting_effective_coregulation/co_self_reg.pdf

⁴¹ 2008-ban az Ofcom új konzultációt kezdeményezett, ennek eredményei a jelen tanulmány lezárásakor még nem ismertek.

9. Racionális döntések elméletének alkalmazása

Amint azt láttuk az irányelv implementálása során a jogalkotónak számos döntést kell hoznia. A megfelelő döntéseket két csoportra oszthatjuk: a racionális döntési elméletekben használt végső- és tájékozódási döntések⁴² két nagy kategóriájára. Végső döntés azt jelenti, hogy az ismeretek adott szintjén kell meghozni a lehető legjobb döntést. A tájékozódási döntések arra irányulnak, hogy szükséges-e az ismeretek bővítése a végső döntés előtt. Amennyiben a válasz igen, akkor arra is keresi a választ, hogy milyen és mennyi információ megszerzésre van szükség a végső döntés meghozatalához.

A végső döntésre Hirshleifer és Riley azt a példát hozza, amikor a szabályozó hatóságnak döntést kell hoznia arra nézve, hogy hozzájáruljon-e egy új orvosság forgalmazásához vagy sem, a meglévő statisztikai adatok birtokában. A helyzet azonban az, hogy jelenleg nem vagyunk a szükséges „statisztikai adatok” birtokában. Nem ismerjük a hazai audiovizuális piac helyzetét, különösen a lekérhető szolgáltatásokat. Önmagában az irányelv nem tekinthető megalapozó ismeretnek.

Az irányelv implementálására rendelkezésre álló egy évben a jogalkotónak végső döntést kell hoznia. A kérdés csupán az, hogy a bizonytalanságban hozott végső döntést meg kívánja-e alapozni tájékozódási döntéssel. A hazai implementálás szempontjából lényeges kérdés, hogy mekkora kétséggel rendelkezik a jogalkotó az irányelv elvi megalapozottságát illetően. Mennyiben osztja az irányelv szabályozási szándékát és különösen, hogy a minimumszabályoktól mennyiben kíván eltérni. A döntések nagymértékben függenek a becslések pontosságában vetett hittől. Ebből az következik, hogy a nagyobb fokú előzetes kétségek növelik a tájékozódó lépések számát és a jelentőségét a végső lépés előtt. (Knight: 1921)

Amennyiben a jogalkotónak nem lennének kétségei ez még mindig nem jelenti azt, hogy az irányelv implementálása során ne lenne döntési helyzetben arra vonatkozóan, hogy a minimumszabályokhoz képest milyen elmozdulásokat enged, valamint, hogy a nem normatív szabályokat áttemelje-e és ha igen milyen módon a nemzeti szabályozásba. Az irányelv ugyanis számos szabályozási megoldást a nemzeti jogalkotóra bíz. Ebből pedig az következik, hogy a jogalkotónak valamennyi tájékozódási lépést mindenképpen kell tennie. Az előző fejezetekben amellet érveltem, hogy az irányelv szabályozási indokai tévesek, ily módon nem alapozzák meg a beavatkozás mértékét és fajtáját. Álláspontom szerint tehát a jogalkotónak mind az elvi megalapozás, mind a jogharmonizálás terén tájékozódási lépéseket kell tennie azért, hogy a lehető legkisebb kockázattal járó döntés szülessen a médiapiac normatív szabályozása terén. A lehető legkisebb kockázat azonban függ a döntéshozó preferenciafüggvényétől. A szabályozási alternatívák ugyanis nem állíthatóak fel hasznossági skálaként. Világnezetfüggő ugyanis, hogy a termékelhelyezés engedélyezése vagy tiltása megfelelőbb-e a jelenlegi médiapiaci helyzetben.⁴³ Lévé, hogy a lekérhető szolgáltatások esetén számos tényezővel számolni kell, így a technikai fejlődéssel, fogyasztói szokásokkal, a

⁴² A döntések közötti különbségeket jól szemlélteti a fej vagy írás játék. Annak az esélye, hogy egy feldobott pénzérme fejre vagy írásra esik egyforma a valószínűsége. Ez az állítás a végső döntés esetében a legkisebb kockázattal jár. Azonban amennyiben tájékozódási lépésre lehetőség nyílik, elképzelhető, hogy kiderül, olyan érmevel van dolgunk, amelynek mindkét oldalán fej látható. Ennek a tudásnak a birtokában már senki nem mondaná, hogy az írásnak ugyanakkora az esélye.

⁴³ Természetesen nem minden szabályozás tárgyra vonatkozik ez a megállapítás. Az alapjogok biztosítása és kollíziójuk esetén adható válaszok meghatározottak. Ha az alapjogok biztosítását hasznossági skálán helyezzük el aszerint, hogy érvényesültesük a legjobb következményt jelenti, akkor ezekhez szükségesen rendelt preferenciák alapján a legjobb döntés születik.

médiapiaci reakcióval, ezért mindenképpen bizonytalan téren mozog a jogalkotó. Kockázatos döntések esetében nem nyilvánvaló, hogy a következmények és a cselekvési alternatívák között milyen összefüggés van, mivel bármilyen lépés a lehetséges következmények kisebb vagy nagyobb valószínűségi halmazát jelenti. (Hirshleifer, Riley: 1998). Bizonytalanság hiányában – kockázatmentes döntés – egy alternatíva melletti döntés egy rangsorolt következmény választását jelenti, ami azt jelenti, hogy a cselekvési alternatívák preferencia sorrendjének kialakításával megszűnik a döntési kényszer. Az uniós jogharmonizációs kötelezettségek során általában azt tapasztaljuk, hogy a jogalkotó úgy viselkedik, mintha az uniós norma implementálása kockázatmentes döntési mechanizmus lenne. Ennek oka nem az Unió jogalkotási rendszerében keresendő, hanem a magyar Alkotmányban és a magyar jogalkotó attitűdjében. Álláspontom szerint az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv implementálása során az alapjogok korlátozásának veszélye és – ahogyan az irányelv is fogalmaz – a „fejlődőben lévő lekérhető szolgáltatások” hatásában rejlő bizonytalanságok miatt az irányelv harmonizációja kizárólag kockázatos döntési mechanizmus alkalmazásával lehet sikeres. Ez pedig azt jelenti, hogy az optimális szabályozás eléréséhez tájékozási döntések sorozatára van szükség. A tájékozási döntések legfontosabb elemei: a jelenlegi médiafogyasztási szokások, a médiapiaci szereplők helyzete, a jogkikerülési mechanizmusok feltérképezése, a várható hatások és az EU tagállamainak implementációs megoldásai. Ez utóbbi azért jelentős, mert a szolgáltatások könnyen elvándorolhatnak egy gazdaságilag kedvezőbb országba, ezzel nem csak gazdasági kárt okozva, hanem a hatékony jogérvényesítés lehetőségét is kockáztatva.

10. Zárszó

A lekérhető szolgáltatások szabályozásának kimenetele egyelőre bizonytalan. A jogalkotó által hozott döntések előtt a médiapiac ismerete, az érintett szereplők – mind a szolgáltatók, mind a fogyasztók érdekképviselőinek – bevonása szükséges a tájékozódáshoz, ami megalapozhatja a végső döntéseket. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a lekérhető szolgáltatások könnyűszerrel átvándorolhatnak másik országba, másrészt az Unió területére is bárhonnan irányulhat szolgáltatás, így a szolgáltatások szabályozásának hatása az Unión belül letelepedett szolgáltatásokra korlátozódhat elődlegesen.

A megfelelő szabályozás érdekében ki kell alakítani a beavatkozási indokokat – a piaci beavatkozás négy általános típusa: a piaci kudarc, közérdek, egyéni érdek, illetve a strukturális érdektolódás⁴⁴ – és ehhez rendelni a szabályozói megoldásokat. A szabályozónak azt is figyelembe kell vennie, hogy a lekérhető szolgáltatások szabályozására nem csak a normatív beavatkozás áll rendelkezésre. Az architektúra szabályrendszere, a szabványokon és protokollokon keresztül megjelenő, a működést lehetővé tévő rendszerműködési feltételek, illetve a társadalmi normák és a piac szabályozó mechanizmusa is befolyásolják az audiovizuális piactér a működését (Lessig, 1999). Alapos vizsgálatnak kell alávetni a médiapiacot és szabályozási környezetet, beleértve az önszabályozás állapotát és a társszabályozás kialakításának lehetőségét. Az a lehetőség, hogy ön- és társszabályozási eljárások keretében kerüljenek átültetésre az irányelv egyes szabályai, elméletileg lehetségesek ugyan, ám jelenleg Magyarországon az ehhez szükséges feltételek nem állnak rendelkezésre.

Amennyiben a jogalkotó nem terjeszkedik túl az irányelvben foglalt minimumszabályokon, akkor a jogalkotási feladat minimális. Azzal érveltem, hogy az irányelv szabályozási indokai, a lekérhető audiovizuális médiapiac fejlődése és a médiafogyasztási szokások miatt a beavatkozás csak nagyon szűk körben szükséges. Amennyiben a jogalkotó a szigorúbb szabályozás mellett dönt, akkor körültekintő tájékozódási lépéseket kell végeznie minden egyes beavatkozási területen annak érdekében, hogy a fogyasztói igényeknek megfelelő, a médiapiac fejlődését támogató rendszer kerüljön kialakításra. Erre pedig összesen egy év áll rendelkezésre.

⁴⁴ *Piaci kudarc*: amikor a piac nem képes bizonyos strukturális problémákat átalakítani. (verseny hiánya, monopóliumok, aszimmetrikus jogviszonyok: tipikusan a fogyasztóvédelem terén, stb.) *Közérdek*: amikor az állam a közérdek védelme érdekében avatkozik be. *Egyéni érdek*: amikor a szabályozás célja, hogy a piaci viszonyokat az egyes szereplők érdekeinek megfelelően szabályozza az állam, így például a versenytársak piacra lépését megakadályozza. *Életciklus*: a szabályozás kezdeti szakaszába közérdeket szolgál, amely idővel egyes piaci szereplők egyéni érdekévé válik. Ennek a strukturális érdektolódásnak a helyreállítása miatt kerül sor újra és újra a beavatkozásra. (Campbell, Dennis, Bán, Chrysta. 2005)

Bibliográfia

- Ariño, Monica. 2007. Content Regulation and New Media: A Case Study of Online Video. http://www.idate.fr/fic/revue_telech/720/CS66_ARINO.pdf
- Benkler, Yochai. 2007. *The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom* New Haven and London: Yale University Press
- Campbell, Dennis, Bán, Chrysta. 2005. *Legal issues in the global information society*, New York: Oceanan Publications
- Castells, Manuel. 2000. *The Rise of the Network Society, Information Age*, 1. Oxford: Blackwell Publishing (második kiadás)
- European Audiovisual Observatory. 2003. *Co-regulation of the media in Europe*. Strasbourg: European Audiovisual Observatory.
- Feintuck, Mike., Varney, Mike. 1999. *Media Regulation, Public Interest and the Law*. Edinburgh: Edinburgh University Press
- Hallin, Daniel C., Mancini, Paolo. 2004. *Comparing Media Systems, Three Models of Media and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press
- Halmi, Gábor. Tóth, Gábor Attila. 2003. *Emberi jogok*. Budapest: Osiris
- Hans-Bredow Institute. 2006. Annex 4: Media Systems (Country Reports) Study on Co-Regulation Measures in the Media Sector http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/coregul/annex_4_en.pdf
- Hawkins, Keith. 2002. *Law as last resort: Prosecution Decision-making in a Regulatory Agency*. Oxford: Oxford University Press.
- Herold, Anna. 2008. Country of Origin Principle in the EU Market for Audiovisual Media Services: Consumer's Friend or Foe? *Journal of Consumer Policy*, 27
- Hishleifer, Jack. Riley John G. A bizonytalanságban hozott döntések elemei. In: *A racionális döntések elmélete*. szerk.: Csontos, László. Budapest: Osiris Kiadó
- Kerber, Wolfgang. 2008. *European System of Private Laws: An Economic Perspective* http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1083084#PaperDownload
- Knight, Frank H. *Risk, Uncertainty, and Profit*. 1921. Boston, MA: Hart, Schaffner & Marx Letölthető: <http://www.econlib.org/LIBRARY/Knight/knRUP.html>
- Kuhn, Thomas S. 1970. *The structure of scientific revolutions*. Chicago: University of Chicago
- Lessig, Lawrence. 2000. *Code and Other Laws of Cyberspace*, Basic Books
- McGonagle, Tarlach. 2003. *Co-Regulation of the Media in Europe: The Potential for Practice of an Intangible Idea*. In: *Iris plus Collection*. Strasbourg: European Audiovisual Observatory.
- McLuhan, Marshall. 1966. *Understanding Media: The Extensions of Man*. New York: New American Library.
- Open Society Institute. 2005. *Television across Europe: regulation, Policy and Independence*. Monitoring reports. Budapest: Open Society Institute.

Prosser, Tony 2008. Self-regulation, Co-regulation and the Audio-Visual Media Services Directive Volume 31, 99-113

Reed, Chris. 2000. Internet law : text and materials, London: Butterworths

Simon, Éva. 2006 Káros tartalom az interneten. In: Média hatása a gyermekekre és a fiatalokra III. szerk.: Gabos Erika. Kobak könyvsorozat, Nemzetközi Gyermekmentő Szolgálat Magyar Egyesület.

Simon, Éva. 2008. Introduction to the Legal Regulation of Information Society in: Information Society Course Book ed.: Róbert Pintér. Budapest: Új Mandátum–Gondolat

Valcke, Peggy, Stevens, David, Lievens, Eva, Werkers, Evi (2007): European Approaches to Future Content Regulation The new European Directive for Audiovisual Media Services: a “Next Generation framework” or “old wine in new barrels”?
http://law.kuleuven.be/icri/publications/988c1_Valcke-et-al_EuroCPR2007_EuropeanFutureContentRegulation-AVMSDirective.pdf?where=