

**Készült az ORTT
Stratégiai Kutatások és Elemzések Programja
megbízásából**



**Elemzés a médiaszabályozó hatóságok munkájáról,
valamint a nemzetközi audiovizuális szabályozás irányairól
2005. március**

Készítette:

Dr. Nyakas Levente

**Elemzés a médiaszabályozó hatóságok munkájáról, valamint
a nemzetközi audiovizuális szabályozás irányairól
(2005. március)**

készítette:

Dr. Nyakas Levente

I.

A médiaszabályozás egészét és a médiaszabályozó hatóságok működését érintő kérdések

1. Az Európa Tanács médiapolitikája a terrorizmus, globalizáció és az információs társadalom tükrében

1.1. Az Európa Tanács 2005. március 10-11-én Kijevben tartotta 7. Európai Miniszteriális Konferenciáját a Tömegmédiá-politikáról.¹ A miniszteri konferencia elfogadott egy dokumentumot, melynek címe: „*Integráció és sokszínűség: az európai média- és kommunikációs-politika új határai*”.² A dokumentum több politikai nyilatkozatot és határozatot, valamint egy akciótervet tartalmaz, amely a jövőbe tekintő prioritásokat jelöl ki az Európa Tanács számára a média és az új kommunikációs szolgáltatások terén, különös tekintettel a közszolgálati műsorszolgáltatásra, mely kulcsszerepet játszik az európai audiovizuális modellben. A konferencia helyszínének megválasztásában szerepet játszottak az Ukrajnában lejátszódó politikai változások, melyek reménykeltők abban a tekintetben, hogy az ET-konferencia talán katalizáló hatással lesz azokra a volt szovjet tagköztársaságokra, amelyek még késlekednek az Európa Tanács véleménynyilvánítás szabadságára és a médiára vonatkozó normáinak elfogadásával.

1.2. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának állásfoglalása szerint³ a terrorizmus elleni harccal nem indokolható, nem igazolható a vélemény-nyilvánítás és információszabadság olyan korlátozása, amely eltér az Európai Emberi Jogi Konvenciótól. A Miniszteri Bizottság újonnan elfogadott nyilatkozatában hangsúlyozza, hogy a vélemény-nyilvánítás szabadsága a demokratikus társadalmaknak egy olyan alapvető pillére, melyet a terroristák megpróbálnak lerombolni, és mely a tolerancia és megértés előmozdításának egyik leghatékonyabb eszköze. Ezért annak megszüntetése a terrorizmus céljait szolgálja. A Miniszteri Bizottság egyrészt a médiaszakembereket emlékezteti különleges felelősségükre a terrorizmus elleni harcban, másrészt az Európa Tanács 46 tagállamának hatóságait hívja fel az újságírók információkhoz való hozzáféréseinek garantálására. A Miniszteri Bizottság továbbá ellenőrizni fogja a tagállami kormányok olyan antiterrorista intézkedéseit, amelyek kihatással lehetnek a média szabadságára.

¹ 7th European Ministerial Conference on Mass Media Policy, Kyiv (Ukraine), 10-11 March 2005

² Integration and diversity: the new frontiers of European media and communications policy MCM (2005)005. Megtalálható a Dokumentum-gyűjteményben (01).

³ ***Declaration on freedom of expression and information in the media in the context of the fight against terrorism (Adopted by the Committee of Ministers on 2 March 2005 at the 917th meeting of the Ministers' Deputies). Megtalálható a Dokumentum-gyűjteményben (02).***

Az Európa Tanács kijevei média és kommunikációs politikai nyilatkozata, határozatai és akcióterve (Kijevei dokumentum), az ET Miniszteri Bizottságának Nyilatkozata (MB nyilatkozat) egymással szoros összefüggésben álló médiapolitikai állásfoglalásoknak tekinthetők. Míg a Kijevei dokumentum felvázolja az audiovizuális szabályozás jelenlegi kihívásait – külön részt szentelve a terrorizmusnak -, és arra megfelelő cselekvési tervet dolgoz ki az ET-t alkotó államok részére, addig a MB nyilatkozat kifejezetten csak a terrorizmus kihívásaira, köztük a „gyűlöletbeszédre”, illetve az ezekkel kapcsolatos teendőkre koncentrálnak.

Az ET média és kommunikációs politikai nyilatkozatában és határozataiban tisztán találhatóak meg azok a felismerések, melyek véleményünk szerint az audiovizuális szabályozás teljes újragondolását teszik szükségessé. A Kijevei dokumentum ugyanis kimondja, hogy a terrorizmusnak, a gazdasági és kommunikációs globalizációnak valamint a technológiai változásoknak hosszú távú hatása lesz a nemzetállamokra, a kulturális és nemzeti identitásokra, a társadalmi kohézióra, illetve az emberi jogok rendszerére. Márpedig a jelenlegi európai médiaszabályozás alapján véve demokratikus jogállami berendezkedésre és nemzetállami keretekre méretezett, maga az európai média és a rá vonatkozó szabályozás is ennek fenntartásában játszik fontos szerepet. Az dokumentum által kiemelt tényezők ugyanakkor éppen e „konstrukció” ellen hatnak. A Kijevei dokumentum ezért az elsők között szögezi le, hogy az „európai berendezkedés”-t (European construction) erősítő alapvető elveket meg kell védeni. Megerősíti továbbá, hogy az információs társadalomban (digitális környezetben) is fenntartandók és igazak azok az értékek és gondolatok, melyre az európai berendezkedés épül. A Kijevei dokumentum az értékek megőrzését, az egyes jelenségek (értsd: terrorizmus-háború, globalizáció, technológiai változások) hatásainak kezelésével kívánja elérni, ezt rögzíti az ún. Akciótervben (Action Plan).

A háborúk és a terrorizmus által előidézett krízishelyzeteket (times of crisis) a demokratikus berendezkedés kihívásaiként azonosítja. Ebből következően a dokumentum arra a következtetésre jut, hogy ilyen helyzetekben erősíteni kell a szabadságjogok – különösen a kifejezés és az információáramlás szabadságának – érvényesülését. Ehhez az út az újságírói tevékenység védelmén keresztül vezet, melyet a Kijevei dokumentumon kívül, az azt nem sokkal megelőzően született MB nyilatkozat tárgyal részletesen. A nyilatkozat egyik oldalról a tagállami hatóságokhoz intézett felhívásként értelmezhető, melyben a Miniszteri Bizottság a terrorista cselekmények által előidézett krízishelyzetekben írja le azokat a hatósági magatartásokat, melyek biztosíthatják az említett szabadságok maximális érvényesülését. A nyilatkozat másik oldalról ugyanezt teszi csak az újságírói (média) szakma tekintetében. Az MB nyilatkozatának érdekessége, hogy bár az említett szabadságjogok érvényesülését kívánja biztosítani, ugyanakkor azt nem „abszolút értelemben” akarja elérni, hanem racionálisan közelíti a problémához. Erre egy példa, hogy a hatóságoknak alapesetben tartózkodniuk kell attól, hogy akadályozzák médiát a terrorista cselekmények színhelyéhez való hozzáférésben, ugyanakkor korlátozó intézkedéseket hozhatnak, de azt csak indokolt esetben és meghatározott ideig tarthatják azokat fenn. Ugyanígy a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása csak a demokratikus társadalomban elfogadott szükséges és arányos mértékben tehető meg a Nyilatkozat szerint. Az újságíró szakma tekintetében például az említett racionalitást az jelzi, hogy a nyilatkozat, arra figyelmezteti a szakmát, hogy krízishelyzetben az újságíró könnyen válhat véletlenül is a gyűlölet, rasszizmus vagy idegengyűlölet „eszközévé”.

Ami a gazdasági és kommunikációs globalizáció témáját illeti a Kijevi dokumentum e jelenségek veszélyét abban látja, hogy azok csökkentik a kulturális sokszínűséget, valamint a közsféra pluralitását. A digitális környezetben ugyanis érezhetően felgyorsult a nemzetközi médiakoncentrációk kialakulása. Az ET az egyik legfőbb teendőt ezért a koncentrációs tendenciáknak a figyelemmel kísérésében látja, úgy nemzeti, mint nemzetközi szinten. Az utóbbi nem egy új gondolat. Egy korábbi Elemzésünk⁴ szeretnénk emlékeztetni arra, hogy az ET számára készített jelentés⁵ már akkor felvetette egy olyan jogi eszköz létrehozásának szükségességét, amely alapját képezhetné a transznacionális médiakoncentrációknak a véleménynyilvánítás szabadságára, a pluralizmusra és a sokszínűségre gyakorolt nem kívánt hatásaival szembeni fellépésnek. Kérdés, hogy egy ilyen ET szinten működő médiakoncentrációt monitorozó rendszer felállítása mennyiben kivitelezhető vállalkozás. A gondolat megvalósítása ugyanis kihatással lenne a tagállamoknak a „vélemények nemzetállami piaca” feletti joghatóságára, különösen akkor, ha egy ilyen nemzetközi reguláció eljárási lehetőséget is magában foglalna, értve ez alatt egy nemzetközi médiakoncentrációs döntés meghozatalát és végrehajtását. A médiakoncentrációk pluralizmusra gyakorolt negatív hatására további válaszként egyértelműen a speciális versenyjogi szabályozás mellett áll ki a Kijevi dokumentum, szemben az angolszász megközelítéssel, azaz nem tartja elegendőnek a média általános versenyjogi szabályokon belül kezelését. A szabályozási elgondolások mellett a pluralizmus védelme szempontjából a dokumentum a közszolgálati műsorszolgáltatás létét tekinti a legfontosabb tényezőnek. A közszolgálati műsorszolgáltatókban ugyanis a közérdekű célok megvalósítóját látja.

Végül a Kijevi dokumentum szól a média és kommunikációs szabályozási kérdésekről az információs társadalomban. A dokumentumnak ebben a részében megjelennek az EU-s audiovizuális politikának az irányvonalai, azaz az ön- és társszabályozás előtérbe helyezése, a médiaműveltség elősegítése és a kiskorúak védelme. Ám ez a rész sem különbözik az előzőektől abban, hogy arra keresi a megoldást: miként tudja a szabályozás fenntartani a kialakított európai politikai rendszert. Ennek egyik legplasztikusabb jele, hogy a dokumentum olyan stratégiák kidolgozására ösztönözi a tagállamokat, amelyek főként a közszolgálati médiumokat bátorítanak arra, hogy az embereket a demokratikus részvételben nagyobb aktivitásra serkentsék. Az információs társadalomban a politikai aktivitás kiváltása egyik legalkalmasabb eszközének az interaktív szolgáltatásokat tartja. Az aktív politikai részvétel nem valósítható meg az új szolgáltatások segítségével, ha nem állnak rendelkezésre annak technológiai feltétele. Ezért hangsúlyozza a Kijevi dokumentum az egyenlő feltételek létrehozásának szükségességét az új kommunikációs szolgáltatásokhoz való hozzáférés terén. A dokumentum az ET előrelátásáról tesz tanúbizonyságot abban a tekintetbe, hogy nem gondolja azt, hogy ezek a politikai célok csupán a hagyományos médiumokkal érhetők el. Ezért szükségesnek tartja annak elemzését, hogy milyen mértékig tudja a tradicionális média funkcióit pótolni az információs társadalom más szereplői. Ez azt jelzi ugyanis, hogy az ET többek között számol azzal is, hogy nem a műsorszolgáltatásnak lesz a jövőben a legnagyobb véleményformáló ereje.

⁴ Elemzés (2004. november) 10-11.o.

⁵ Transnational media concentrations in Europe report prepared by the AP-MD (2004) 7 (Advisory Panel to the CDMM on media concentrations, pluralism and diversity questions) Media Division, Directorate General of Human Rights Strasbourg, November 2004

2. A szabályozhatóságok együttműködésének uniós szintű erősítése a gyűlöletkeltő tartalmakkal szemben

2.1. Viviane Reding, az EU Információs Társadalomért és Médiaért felelős biztosának kezdeményezésére, Brüsszelben 2005. március 17-én összeültek az egyes tagállamok nemzeti műsorszolgáltatását felügyelő hatóságai és megállapodtak abban, hogy közös és egész Európára kiterjedő összefogásra van szükség a gyűlöletet keltő műsorok sugárzása elleni küzdelemben. Az ülésen elfogadott megállapodás⁶ értelmében fokozni kell az információcserét és az együttműködést annak érdekében, hogy az egyes országok mihamarabb érvényre juttassák, továbbá következetesen és hatékonyan betartassák azokat az uniós szabályokat, amelyek egyfelől garantálják a média szabadságát, másfelől viszont tiltják az olyan műsorokat, amelyek gyűlöletkeltésre alkalmas tartalommal bírnak. Az Al Manar, és nemrégiben a Sahar 1 csatornák esete - amelyeket a francia hatóságok gyűlöletre uszító tartalmuk miatt tiltottak be - jól példázza, hogy a faji és vallási gyűlölet elleni küzdelemben milyen nagy szükség van az összehangolt cselekvésre Európában és szerte a világon. A műsorszolgáltatást felügyelő hatóságok arra kérték az Európai Bizottságot, hogy vegye majd figyelembe ezt a kérdést akkor, amikor az év folyamán javaslatot tesz az EU „Televízió határok nélkül” elnevezésű irányelvének átalakítására. Szoros együttműködésre van szükség a nemzeti felügyeleti szervek és a Bizottság között annak érdekében, hogy az irányelvet minden ország helyesen alkalmazza. „A Bizottság mindig is nagyon fontosnak tartotta a nemzeti műsorszolgáltatást felügyelő szervek munkáját, és biztos vagyok abban, hogy most is megtaláljuk a velük való együttműködés elmélyítésének leghatékonyabb módját” tette hozzá Viviane Reding EU biztos.

Az EPRA által nyilvánosságra hozott következtetések (conclusions) az EU területén kívülről származó, de EU területére érkező gyűlöletre uszító műsorszolgáltatási tartalmak kezelésével foglalkozik. A probléma megoldásának szükségessége hangsúlyosan jelent meg már a TVWF irányelv felülvizsgálatára irányuló 2003-as nyilvános meghallgatásokon is. A jelenlegi nyilatkozat ennek illetve az EPRA 2004. októberi isztambuli ülésének folytatásaként is értékelhető. A konferencia egyik munkacsoportja ugyanis azon műsorok felügyeletének problémájával foglalkozott, amelyek faji alapon uszítanak gyűlöletre ('The Control of Programmes inciting to racial hatred').⁷ A jelenlegi dokumentum a gyűlöletkeltéssel szélesebb körben foglalkozik. Reding uniós biztos és a szabályozó hatóságok szerint sokkal szorosabb és hatékonyabb együttműködésre van szükség a kérdés megoldására a közrend védelmében. Figyelmeztető példaként a CSA-nak az Al Manar csatornával kapcsolatos eljárást hozzák,⁸ mely esetben a CSA csak egy törvénymódosítást követően tudott eljárni a vele szerződéses viszonyban nem álló, nem európai csatornákkal szemben. A Bizottság égisze alatt született következtetések olyan lépéseket foglalnak magukban, melyek arra törekszenek, hogy a TVWF irányelv joghatósági szabályainak alkalmazása egyértelmű legyen, valamint az egyes

⁶ *Conclusions - High-level Group of Regulatory Authorities in the Field of Broadcasting – Incitement to hatred in broadcasts coming from outside of the European Union – 17 March 2005. Megtalálható a Dokumentum-gyűjteményben (03).*

⁷ Id. Elemzés (2004. október) 2-4.o.

⁸ Id. a CSA-nak az isztambuli konferenciára készített anyagát *A gyűlöletkeltés tiltása a televíziózásban: kihívás Európa számára* címen, Hírgyűjtemény (2004. október) 22-27.o.

szabályozóhatóságok a társhatóságok joghatóságának köréről (mely tagállam jogosult és köteles eljárni), valamint eljárásainak eredményével (így például egy csatorna engedélyének visszavonásáról, betiltásáról) pontosan értesüljön. Mindemellett a dokumentum megcélozza az Európán kívüli hatóságokat is, hiszen kifejezi annak igényét, hogy szorosabb együttműködés alakuljon ki a Mediterrán Szabályozók Csoportjával.

A Bizottság kezdeményezésére és ezáltal az EU égisze alatt született megállapodásnak vannak általánosabb, intézményi vonatkozásai is. A megállapodásban foglalt együttműködési formák (így különösen a zárt felhasználói körű internetes joghatósági fórum, a tagállami csatorna-nyilvántartási adatbázisainak összekapcsolása) a nemzeti médiaszabályozó hatóságok munkájának közösségi szintű összehangolásának irányába mutatnak. Az Európai Bizottság olyan irányú ambícióira, amely a nemzeti médiaszabályozó hatóságok hatósági tevékenységének közösségi szintű formalizálására irányul, egy korábbi Elemzésünkben már rámutattunk.⁹ Az együttműködés szükségessége jelen esetben nem vitatható, kérdés azonban, hogy ez mennyiben szolgáltat alapot más, eredetileg a tagállami szabályozási körbe eső feladatok átvételéhez a jövőben és mennyiben vezethet el egy központi intézmény létrehozásához.

3. Az audiovizuális szolgáltatásokat érintő bizottsági irányelv-tervezet – a DLM javaslatai

3.1. Egy, az Európai Bizottság és az Európai Parlament tagjai számára kiadott írásos állásfoglalásban¹⁰ a Tartományi Médiatestületek Igazgatósági Konferenciája (DLM) súlyos kritikával illette a jogalkotási eljárás alatt álló, a belső piaci szolgáltatások irányelvére (szolgáltatásokról szóló irányelv)¹¹ vonatkozó javaslatot és a tervezet javítására vonatkozó módosítási javaslatok egész sorát terjesztette elő. Így a DLM követeli az audiovizuális területnek az irányelv hatálya alól történő kiemelését. A DLM elnöke, Prof. Wolfgang Thaenert kijelentette: „A DLM értelmezése szerint a horizontális szempontok alapján szinte minden szolgáltatásra és így mind a rádió-, mind a TV-adásokra kiterjedő javaslatot magában foglaló szolgáltatási irányelv hosszútávon és negatív módon érintené Németország és minden tagállam médiavilágát.”

A DLM európai megbízottja, Gernot Shumann úgy véli, hogy a javaslat veszélyezteti a műsorszolgáltatás működési feladatait: „A szolgáltatásokról szóló irányelv révén a tagállamok már képtelenek lennének biztosítani, hogy a rádió és a televízió teljesítse a társadalom számára nyújtott demokratikus és kulturális feladatát. Végeredményben az audiovizuális területet egyoldalúan a gazdasági tényezőknek vetnék alá.”

Mindent egybevetve a DLM az irányelv tervezetével szemben elengedhetetlennek tartja, hogy

- érintetlenek maradjanak a tagállamok azon intézkedései, amelyek támogatják a kulturális és nyelvi sokszínűséget és biztosítják a médiapluralizmust,
- a műsorok és a vélemény sokszínűségének biztosítása érdekében továbbra is megengedhetők legyenek a televíziós és rádiós műsorszolgáltatás tagállamokon belüli engedélyezési követelményei és

⁹ ld. Elmzés (2003. november-2004 február) 6.o.

¹⁰ *Stellungnahme mit Änderungsvorschlägen der DLM zum Vorschlag der Kommission der Europäischen Union für eine Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt 11.03.2005. Megtalálható a Dokumentum-gyűjteményben (04).*

¹¹ Directive on services in the internal market COM(2004) 2 final

- ezt követően is lehetőség legyen azoknak a kötelező elosztási kötelezettségeknek (must carry obligations) a fenntartására, amelyeket a nemzeti médiatörvények a pluralizmus biztosítása érdekében fogalmaztak meg.

A szolgáltatásokról szóló irányelv-tervezet igen nagy visszhangot váltott ki az Unión belül, többek között német és francia részről negatívat, és igencsak megosztja magát az EU-t, gazdaságpolitikai beállítottságtól függően. A legfőbb vitát a „származási ország elve” (country of origin principle) okozza, amely szerint a szolgáltatást nyújtó (szolgáltató) az alapításának helye szerinti jognak van csak alávetve továbbá az, hogy a tagállamok nem korlátozhatják azon szolgáltatásokat, melyek egy olyan szolgáltatótól származnak, amely egy másik tagállamban alapítottak meg. A kifejezetten negatív színezetű, a tervezet jelenlegi állapotával kapcsolatos visszhangok nem csak az irányelv-tervezet audiovizuális vonatkozásai tekintetében elutasítóak, hanem kulturális, társadalom-biztosítási, egészségügyi és jóléti kihatásai miatt is.

Ami a német médiaszabályozó hatóságok együttes ülésének, azaz a DLM-nek a reakcióját illeti, lényegében azonos kritikát fogalmaz meg, mint az az EBU állásfoglalás, melyről korábbi Elemzésünkben már szóltunk.¹² A DLM állásfoglalása is abból indul ki, hogy jelenlegi formájában az irányelv-tervezet nem fogadható el, mivel a tagállamok ennek következtében nem lesznek abban a helyzetben, hogy garantálni tudják, hogy a rádiózás és televíziózás továbbra is betölthesse demokratikus és kulturális szerepét a társadalomban. Sőt, a DLM szerint a tervezet a tagállamok mellett a Közösség részére sem hagy elegendő mozgásteret arra, hogy intézkedéseivel elősegítse a kulturális, a tartalmi és a vélemény sokszínűséget (médiapluralizmus) az audiovizuális területen. Így az EK-szerződés 151. Cikk (4) és az Alapvető Jogok Kartájának 11. Cikk (2) bekezdésének megvalósulását látja veszélyben. Véleménye szerint a „származási ország elvének” alkalmazása a „liberálisabb” médiaszabályozású országokba vonzaná a Németországban honos szolgáltatókat, amelyekkel szemben alkalmazhatatlanok lennének a sokszínűséget biztosító német normák, mely az engedélyezési eljárásokon, a médiatulajdonlási normákon, a tartalmi követelményeken és a kötelező elosztási szabályokon keresztül valósulnak meg. Megoldásként az EBU-hoz hasonlóan az audiovizuális szolgáltatásokat a kivenné a tervezet hatálya alól.

¹² Id. Elemzés (2004. december) 2-3.o.

II.

A közszolgálati műsorszolgáltatás

4. A közszolgálati műsorszolgáltatás finanszírozása és a közösségi szabályozás viszonya

4.1. Az Európai Bizottság azt kérte a német, az ír és a holland kormányzattól, hogy magyarázzák meg a közszolgálati műsorszolgáltatókra vonatkozó finanszírozási szabályozásukat. Neelie Kroes, versenyügyi biztos 2005. március 3-án írásban fordult a három kormányhoz. A Bizottság előzetes álláspontja szerint - amelynek kialakítására több panaszbejelentés kivizsgálása után került sor - ezen tagállamok jelenlegi finanszírozási rendszere nincs összhangban az EK Szerződés azon rendelkezésével, amely előírja a tagországok számára, hogy azok ne ítéljenek oda olyan támogatásokat, amelyek alkalmasak lehetnek a piacon kialakult verseny torzítására (87. cikkely). „A Bizottság előzetes álláspontja az, hogy a jelenlegi finanszírozási rendszer nincs összhangban az EU- szabályokkal” – mondja Kroes. Az EU versenyjogi szabályok szerint ugyanis a közszolgálati műsorszolgáltatók állami támogatás formájában történő finanszírozása elfogadható egészen addig, amíg ez átlátható módon történik, és csak olyan mértékig, ami „szükséges a közérdekű feladatok teljesítésének ellátásához”. A tagállami forrásokból történő finanszírozás a legtöbb esetben állami támogatásnak minősül, melyeket a Bizottságnak kötelessége ellenőrizni „a helytelen gyakorlat” elkerülése végett.

Az érintett tagországoknak most lehetőségük nyílik arra, hogy előterjesszék az üggyel kapcsolatos észrevételeiket, továbbá hogy javaslatot tegyenek a közszolgálati műsorszolgáltatás jelenlegi finanszírozási rendjének megváltoztatására. A Bizottság a témában kialakított álláspontjával összhangban most arra kéri Németországot, Írországot és Hollandiát, hogy a korábban más országok műsorszolgáltatóinak vizsgálata kapcsán elfogadott elveket alkalmazzák ők is (Franciaország, Olaszország, Spanyolország és Portugália). A Németországgal és Hollandiával szemben megfogalmazott panaszok új kérdéseket is felvetettek. Ide tartozik, például, a közszolgálati műsorszolgáltatók online tevékenysége finanszírozásának kérdése. A Bizottság nem vitatja, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatóknak egyik feladata az online szolgáltatások biztosítása. Ugyanakkor nem a közszolgálati műsorszolgáltatók, hanem az érintett tagállamok feladata ezen online tevékenységek körének meghatározása illetve annak eldöntése, hogy a szolgáltatásokhoz kapcsolódó költségeket közpénzekből fedezzék-e, mivel egyedül így lehet azt biztosítani, hogy csak azok a szolgáltatások minősüljenek közszolgálatinak, amelyek a hagyományos műsorszolgáltatáshoz hasonlóan, a társadalom demokratikus, társadalmi és kulturális érdekeit szolgálják.

A közszolgálat finanszírozásáról folytatott vita európai szintre emelése mutatja, hogy a duális médiarendszerben a kereskedelmi szereplők megpróbálják érdekeiket a nemzetállami határokon kívülről érvényesíteni a nemzeti, közpénzekből finanszírozott műsorszolgáltatókkal szemben, felvértezve magukat a globális piac érvével, amelyet az unión belül az egységes liberális európai piac jelent. A kereskedelmi szféra felől érezhető nyomás a közszolgálati tevékenység piaci hatásaival kapcsolatban egyre inkább erősödik, ami a panaszok alapján indított eljárások számának növekedésében érzékelhető az európai szinten. Itt gondolunk a 2003-ban lezárult bizottsági vizsgálatokra,¹³ illetve a most indítottakra és – véleményünk szerint – további ilyen kezdeményezések is várhatóak, amennyiben a közszolgálat rendszerének átalakítására, a digitális környezetre való alkalmassá tételére irányuló kísérletek¹⁴ a piac szemszögéből nem járnak megfelelő eredménnyel. A közszolgálat jövőjéről folytatott európai viták ugyanis

¹³ Id. Elemzés (2003. november-2004. február) 16.o.

¹⁴ Itt többek között gondolunk a brit, a spanyol, az olasz, a finn vagy a svájci közszolgálati rendszert érintő vitákra.

alapvetően piaci mederben folynak. A legtöbb problémafelvetés ugyanis piaci megközelítésből ered, gondolunk itt a közpénzek hatékony felhasználásának, a hatékonyság mérhetőségének, a közszolgálat kereskedelmi tevékenységének (reklámozás, kereskedelmi tartalomszolgáltatás, egyéb más szolgáltatások nyújtása) számonkérésére. Sőt, határozottan megjelent a közpénzekből történő piaci részesedés iránti igény is a kereskedelmi műsorszolgáltatók részéről, a várakozás nem alaptalan, hiszen ez a gondolat az európai audiovizuális politikában is megjelent.¹⁵ Mindegyikre mutattunk már példát a korábbi Elemzéseinkben, de kétségkívül az egyik legkiemelkedőbb probléma, ami miatt a legerősebb támadások a BBC-t érték, és most az ARD-t és a ZDF-et is próbálják felelősségre vonni e tekintetben, az a közszolgálatnak az online piacon betöltött szerepe.

A viták középpontjában ugyanis az áll, hogy jogosult-e a közszolgálati műsorszolgáltató belépni egyre bővülő audiovizuális szolgáltatásokat kínáló „új” piacra. A közszolgálati műsorszolgáltatók és európai szakmai lobbyszerve, az EBU határozottak ebben a kérdésben, vagyis pontosabban az új technológiákhoz való viszonyukban. A közszolgálatot ugyanis egy univerzális, azaz valamennyi digitális szolgáltatást birtokló tartalomszolgáltatóként képzelik el a digitális jövőben, sőt az új technológiák meghonosításában is vezető szerepet szánnak neki, mindezt természetesen közfinanszírozás mellett. Az EBU a közszolgálati mandátum „dinamikus értelmezését” látja elfogadhatónak egy dinamikusan változó audiovizuális környezetben.¹⁶ A hagyományos műsorszolgáltatói szereptől való elmozdulásnak vannak piaci kihatásai is. A piaci szereplők a vázolt elképzelésnek nem örülnek felhőtlenül, ezért az általuk kezdeményezett jelenlegi bizottsági eljárásnak is egyik sarkalatos pontja éppen az, hogy erre határozott választ kapjanak. A Bizottság Hollandiával és Németországgal szemben indított eljárásában az online szolgáltatások természetét vizsgálja. Az EU szabályozás alapján az állami támogatások csak a közszolgálati kötelezettségekre fordíthatók, azaz abból nem finanszírozható kereskedelmi tevékenység, ugyanakkor a közszolgálat nincs eltítva kereskedelmi tevékenység folytatásától, de utóbbit csakis piaci feltételek mellett és a közfinanszírozású közfeladataitól átláthatóan és elkülönítve végezheti. Mindebből az is következik, hogy önmagában az online szolgáltatás, amennyiben az például tájékoztatási tevékenységet jelent, nem zárható ki a közszolgálat által nyújtott szolgáltatási körből, hiszen az közszolgálati feladatot tölt be. Ugyanakkor a jelenlegi esetekben a közpénzekből finanszírozott online szolgáltatásokon belül e-kereskedelmi és reklámértékesítési tevékenység is megvalósult, amely viszont nem minősül ún. általános érdekű gazdasági szolgáltatásnak (services of general economic interest).

5. A közszolgálati műsorszolgáltatás jövője a digitális környezetben - BBC

5.1. A brit kulturális miniszter, Tessa Jowell 2005. március 2-án közzétette az ún. Zöld Könyvet¹⁷ a BBC alapító okiratának felülvizsgálatáról. A Zöld Könyv egy nyilvános vita eredményeként született, amibe a kormányzat bevonta a BBC-t, a médiaipart és természetesen a közönséget. A dokumentum egyik leglényegesebb javaslata intézményi jellegű, mely a

¹⁵ A konvergenciáról szóló ún. Zöld Könyv szabályozási javaslatai között megtalálható (ld. Zöld Könyv IV.3. pontját) az az elképzelés, miszerint a közszolgálati és a kereskedelmi műsorszolgáltatás számára egy koherens szabályozási keret felállítására lenne szükség, melyben a közfeladatok felvállalására és ellátására pályázhatnak a tradicionális szabályozás szempontjából szektoron kívüli szervezetek is.

¹⁶ EBU: Funding of public service broadcasting and State aid rules, May 2004

¹⁷ Review of the BBC's Royal Charter – A strong BBC, independent of government March, 2005. Megtalálható a Dokumentumgyűjteményben (05).

BBC irányításának átalakítását célozza. E szerint a jelenlegi kormányzó testület (Board of Governors) helyett egy új, felelősségre vonható BBC felügyelő bizottság (Trust) ellenőrizné a vállalatot. Felelősséggel tartozna az előfizetési díjakért és felügyelné, hogy a BBC teljesíti-e közszolgálati kötelezettségeit. Ehhez járulna az igazgatótanács (Executive Board), mely a BBC által vállalt szolgáltatások teljesítéséért lenne felelős a felügyelő bizottság által előírt kereteken belül. „A vezetők kettős szerepe, az innovatív és a szabályozó szerep, nem fér meg egy ilyen komplex és méretes közszolgálati szervezeten belül, mint amilyen a BBC. Hiányzik a tisztaság, az áttekinthetőség és a felelősségre vonhatóság.” nyilatkozta Tessa Jowell. A miniszter asszony még a következőkről tájékoztatót: az alapító okirat továbbra is biztosítja a BBC számára a fennmaradást, azaz a következő 2007. január 1-jétől 2016. december 31-ig lesz érvényben A felülvizsgálata megkezdődhet még azt megelőzően, hogy az engedélyezett periódus véget ér – megvizsgálva, hogy van-e arra lehetőség, hogy másként finanszírozzák a BBC-t 2016 után –, különös tekintettel az előfizetési díjra.

A BBC királyi alapító okiratáról folytatott kormányzati közmeghallgatás (BBC Royal Charter Review) eredményei között kétségtelenül egyik leghangsúlyosabb elem a szervezeti kérdés volt, azaz pontosabban miként lehet optimálisan vezetni a BBC-t mint egy különleges céget. A felülvizsgálatból kiderült, hogy a legfőbb probléma a jelenlegi kormányzó testülettel kapcsolatban az volt, hogy egymagában egyesítette a cégvezetési és cégellenőrzési funkciókat. A két funkciót egyesítő jelenlegi modellel szembeni legfőbb kritika az volt, hogy a közpénzekből elvégzett munka nem volt tárgyilagosan értékelhető. A Zöld Könyv e két funkció teljes és egyértelmű szétválasztásával reagált a problémára, amely a fent említett felügyelő bizottságban (BBC Trust, ezt a dokumentum munkacímnek titulálja) és igazgató tanácsban ölt testet (Executive Board). A felügyelő bizottságnak feladatkörén belül folyamatosan vizsgálnia kell a BBC működését, azaz azt, hogy a BBC miként teljesíti a rá szabott közfeladatokat, valamint azt, hogy pontosan azon célok szem előtt tartásával működik-e, amelyek közmegbízásának hatókörét kijelölik. Ennek a szervezeti egységnek a felállítása hivatott biztosítani azt is, hogy a BBC elszámoltatható legyen azokért a közpénzekért, amelyeket elkölt. Elszámolással a közönségnek tartozik, amelyik az előfizetési díjjal finanszírozza az intézmény működését. Mindez azt jelenti, hogy a felügyelő bizottság értékelő döntéseinek meghozatalakor azt kell mérlegelnie, hogy a BBC teljesítménye megfelel-e a nézői/hallgatói elvárásoknak, hiszen az ő képviselőit látja el (directly accountable to licence fee payers). Az ismertetett javaslat mögötti felismerhető az előzőekben az Európai Bizottság eljárásával kapcsolatban kiemelt piaci követelés, amely a közszolgálat hatékony működésére és a közpénzek átlátható és hatékony elköltésére irányul. Ne feledjük, hogy a BBC ún. Közérték dokumentumába ezekre a követelésekre már reagált, még hozzá úgy, hogy tevékenységének folyamatos átvilágítását egy független szakértői testülettel kívánta biztosítani,¹⁸ így tulajdonképpen a Zöld Könyv ebben a javaslatában megegyezik a BBC elképzeléseivel. A döntéseiben nézői és hallgatói elvárások által „irányított” felügyelő bizottság egyébként ugyancsak a BBC piaci megmérettetésére utal, hiszen a kormányzat egyértelműen néző/hallgató központú BBC-t szeretne az elkövetkező időben látni. Az Ofcom hasonlóan vélekedett erről a kérdéssel, mint a kormányzat szemben a BBC Közérték dokumentumában megtalálható azon elképzeléssel, mely a nézettségi-hallgatottsági mutatókkal való szakítás lehetőségét is magában foglalta. A Zöld Könyv az igazgató tanács fő

¹⁸ Id. Elemzés (2004. május-június) 17.o.

feladatát abban látja, hogy a BBC szolgáltatásait a felügyelő bizottság által kijelölt kereten belül biztosítsa.

A közönség központúság mellett a Zöld Könyv nagy hangsúlyt helyez – szintén a piaci és a közösségi követelményeknek megfelelően – a BBC piaci hatásainak vizsgálatára. Semmiképpen nem szeretné, hogy a BBC tevékenysége negatív hatással legyen a kereskedelmi versenytársakra. A fent említett felügyelő bizottságnak egyik szerepe éppen az, hogy a BBC-t a közcélok megvalósításának medrében tartsa, mindemellett az Ofcomot tartja megfelelő intézménynek arra, hogy az említett negatív hatások elkerülhetőek legyenek. Az Ofcom feladata lenne a kormányzat szerint ugyanis a BBC új szolgáltatásainak piaci hatásvizsgálata. Mindemellett további megfontolás tárgyává teszi a dokumentum azt, hogy az Ofcom jogosítványokat kapjon a BBC belső szabályainak megerősítésére. Utóbbi azzal kapcsolatban merült fel, hogy amikor a BBC kereskedelmi tevékenységet folytat illetve ilyen döntéseket hoz¹⁹, akkor nemcsak a hazai és közösségi versenyjogi normák vizsgálata válhat szükségessé, amelyet az Ofcom általános verseny-felügyeleti tevékenysége keretében ellát, hanem a BBC belső szabályainak is. Az Ofcom azonban érezhetően ódzkodik olyan hatáskörtől, mely a BBC belső szabályait érintheti.²⁰ A kormányzat továbbá a BBC tevékenységének piaci hatásával kapcsolatban kutatást lát szükségesnek a BBC ún. kereszt-promóciós gyakorlatával kapcsolatban azaz, amikor egyik BBC szolgáltatás a másikat reklámozza.

A Zöld Könyv a BBC fő küldetését a tájékoztatás, oktatás és szórakoztatás hármasságának fenntartásában látja, ugyanakkor szükségesnek találja e küldetés pontosítását, annak magyarázatát, hogy mi különbözteti meg a BBC-t más műsorszolgáltatóktól, amelyek hasonló küldetéssel rendelkeznek. A misszióból kiemelendő a „szórakoztatás” fenntartása, melyet sok kritika ért a piac oldaláról a BBC-től idegen tevékenységnek bélyegezve azt.²¹ A misszió belül a dokumentum öt fő célt jelöl meg, amelyek lényegében a brit társadalom egészének hazai és nemzetközi reprezentálását foglalják magukban. Ehhez járul még egy hatodik cél is a teljes digitális átállásban betöltött vezető szerep.

¹⁹ Azaz a BBC által létrehozott audiovizuális termékek bel- és külföldi értékesítése a BBC Worldwide-on keresztül.

²⁰ Id. Elemzés (2005. február) 8.o

²¹ Id. Elemzés (2003. november-2004 február) 17-18.o.