

**Készült az ORTT  
Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézete  
megbízásából**



**Elemzés a médiaszabályozó hatóságok munkájáról,  
valamint a nemzetközi audiovizuális szabályozás irányairól  
2006. január**

**Készítette:**

**Dr. Nyakas Levente**

**Elemzés a médiaszabályozó hatóságok munkájáról, valamint  
a nemzetközi audiovizuális szabályozás irányairól  
(2006. január)**

**készítette:**

Dr. Nyakas Levente

# I.

## A médiaszabályozás egészét és a médiaszabályozó hatóságok működését érintő általános kérdések

### 1. A szabályozás új formái a médiaszektorban – tanulmány a társszabályozásról

2006. január 19-én egy Brüsszelben tartott szeminárium keretében megvitatták a *Társszabályozással kapcsolatos intézkedések a médiaszektorban* c. tanulmánnyal (Tanulmány) kapcsolatos észrevételeket.<sup>1</sup> A tanulmányt az Európai Bizottság Információs társadalomért és médiáért felelős igazgatósága tette közzé, míg azt a Saarbrücken-ben működő Európai Médiajogi Intézettel együttműködve a Hans-Bredow-Institute készítette el. A több mint 80 európai szakértővel megrendezett eszmecsere során a résztvevők megvitatták a tanulmány metodikáját, a szerzők által javasolt társszabályozás definícióját, továbbá a jelentéstervezetet készítő intézmények által végzett hatástanulmány megállapításait. A résztvevők kiemelték, hogy a tanulmány céljának szempontjából mennyire fontos a **társszabályozás pontos definíciójának** meghatározása, tekintettel az ön- és társszabályozás fogalmának igen következtelen használatára. Bár elméleti szempontból a szabályozás különböző formáinak létezhetne valamiféle „egyes irányvonala”, melynek egyik végén a tiszta önszabályozás, a másik végén ugyanakkor egy, az állam által irányított, ugyanakkor szigorú, rendelkezésen és felügyeleten alapuló szabályozás állna, a tanulmány mégis az ön- és társszabályozásnak a tanulmányban definiált egyértelmű megkülönböztetése mellett tette le voksát. Néhány résztvevő rámutatott, hogy a társszabályozásról szóló jelenlegi vita nem szabadna, hogy elfedje azt a tényt, hogy az önszabályozásnak is megvannak a maga lehetőségei még olyan területeken is, ahol már létrejött a társszabályozás rendszere.

A hatástanulmány – amely az olyan közérdekű célok, mint a kisebbségek és fogyasztók védelmének érdekében megfogalmazott célok eddigi vívmányaival áll összefüggésben – megállapításaiban a szerzők kijelentik, hogy nincs ok azt feltételezni, hogy a társszabályozásra létrejött modellek, amint azokat a tanulmány definiálja, nem bizonyulnak elég **hatékonyak az európai irányelvek végrehajtására**. Ebből következően, a cél érdekében, a szerzők a szabályozás eme alternatív formájának a figyelembevételére tettek javaslatot. Ugyanakkor a társszabályozási rendszerek tényleges működése nagymértékben függ, többek között, olyan tényezőktől, mint pl. az adott országon, vagy az iparág vonatkozó ágazatán belül működő „szabályozói kultúra”. Mindezekon túl a szóban forgó rendszerek hatékony működéséhez úgy tűnik, szükség van az iparágon belüli együttműködés ösztönzésre, valamint megfelelő, és arányos szankciók meghozatalára.

---

<sup>1</sup> Study on Co-Regulation Measures in the Media Sector, Study for the European Commission, Directorate Information Society and Media Unit A1 Audiovisual and Media Policies Tender DG EAC 03/04, Contract No.: 2004-5091/001-001 DAVBST, Draft: 13 January 2006

\*\*\*

A társszabályozás mint új szabályozási-kormányzási formának az előtérbe kerülése uniós szinten az „*európai kormányzás reformjához*” kapcsolható. A reformmal több szakmapolitikai dokumentum is foglalkozott, melyek közül a Bizottság „európai kormányzásról” szóló Fehér Könyve,<sup>2</sup> valamint az ennek keretében elfogadott Cselekvési terv<sup>3</sup> emelendő ki. A kormányzás *reformjának megindítására*<sup>4</sup> azért kerített sort az EU, mivel az egyre komplexebb közösségi jog átültetése a nemzeti jogokba egyre nehezebben ment végbe és lassabban történt meg, valamint a nehézkes közösségi jogalkotási folyamat egyre kevésbé volt alkalmas arra, hogy kövesse a piaci változásokat. A közhatalmi/állami szabályozás hatékonyságával kapcsolatosan felmerülő problémák<sup>5</sup> megoldásának, illetve a Fehér Könyv által említett a folyamat leküzdésének zálogát a Fehér Könyv hét eszközben látja,<sup>6</sup> melyek közül az egyik a társszabályozás.

Ha most a társszabályozást a közösségi *audiovizuális szabályozás* szemszögéből nézzük, akkor láthatjuk, hogy az ún. ön- és társszabályozási formák kérdéskörét már a Zöld Könyv is érinti,<sup>7</sup> de elsőként igazán a Digitális közlemény<sup>8</sup> (a továbbiakban: Digitális közlemény) próbálja meg azt a hagyományos audiovizuális jogalkotás és jogalkalmazás (értsd: állami, közösségi szabályozás és hatósági felügyelet) viszonyában értelmezni.<sup>9</sup> A Digitális közlemény rámutat arra, hogy az audiovizuális tartalomszabályozás digitális korhoz való igazításában jelentős szerepet játszik az önszabályozás azzal, hogy kiegészíti (*complement*) a kormányzatok és a hatóságok által létrehozott jogi keretet (*legal framework*). Az önszabályozás mozgástere tehát erre a jogi keretre korlátozódik, ami egyben jelenti azoknak a közérdekű céloknak a megvalósítását, melyeken maga a jogi keret nyugszik. A Bizottság a jelenlevő változások kezelésére, egy gyorsan fejlődő környezetben egy stabil szabályozási keret létrehozásának céljából kívánja elősegíteni az önszabályozási kezdeményezéseket. A Digitális közlemény felhívja a figyelmet arra is, hogy az új szabályozási mechanizmusok fejlesztésében és végrehajtásában jelentős szerep hárul a médiafelügyeleti szervekre, a szabályozóhatóságokra. A technológiai konvergencia ugyanis az érintett szabályozók nagyobb kooperációját követeli meg. Ennek „lebonyolításában” a szabályozó hatóságoknak nagy a felelőssége, ezért a szabályozó hatóságokkal szemben a Bizottság függetlenséget követel meg úgy a kormányzattól, mint a szolgáltatóktól. A Digitális közlemény tehát egy mediátori szerepet szán a szabályozó hatóságoknak, mely szerep a szabályozói érdekek találkozásának szintézisét, illetve ennek garanciáját tudja függetlenségével biztosítani. A Bizottság a 2003-as Szabályozás jövőjéről szóló közleményében az előbb felvázolt szabályozási rendszer

<sup>2</sup> European Governance, White Paper, COM(2001) 428 final, 25.7.2001

<sup>3</sup> Communication from the Commission – Action plan „Simplifying and improving the regulatory environment”, COM(2002) 278/2 final, 6.6.2002.

<sup>4</sup> Erre bővebben ld. Polyák, 2003, 25.o. értsd: Polyák Gábor: A magyar média jogi szabályozásának jelene és alternatívái európai perspektívákból Pécs, 2003. június 25.,  
forrás: [http://www.akti.hu/tanulmany/index\\_szabalyozas.html](http://www.akti.hu/tanulmany/index_szabalyozas.html)

<sup>5</sup> Erre vonatkozóan ld. Polyák, 2003 21-22.o. vagy Tanulmány 12-13.o.

<sup>6</sup> Az egyes eszközöket ld. Fehér Könyv 3.2 pont Better policies, regulation and delivery

<sup>7</sup> ld. IV.2. A korlátok lebontása - A szabályozás kérdései „Engedélyezés?” alcím, In.: Zöld Könyv A távközlési, média és információtechnológiai szektorok konvergenciájáról és ennek szabályozási kihatásairól - az információ társadalom felé haladás szempontjából COM(97)623

<sup>8</sup> ld. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, Principles and Guidelines for the Community's Audiovisual Policy in the Digital Age COM(1999) 657 final

<sup>9</sup> ld. Digitális közlemény 2., 10., 13-14.o.

megerősítést nyert.<sup>10</sup> Amint azt korábbi Elemzésünkben<sup>11</sup> is kiemeltük a Bizottság Szabályozás jövőjéről szóló közleménye hangsúlyozza, hogy míg az Irányelvnek egy olyan jogi eszköznek kell lennie, mely egy jogi keretet határoz meg, valamint az elérendő célokat, addig a társszabályozás figyelembe veszi, hogy a Közösség által meghatározott célok végrehajtása lehetőleg az adott területen azonosított érintettek intézkedései révén menjen végbe. Az adott ügyvel kapcsolatban azonosított tapasztalatok következményeként a jogalkotás határozza meg, hogy a végrehajtási intézkedések tervezését és alkalmazását milyen mértékben lehet az érintettekre bízni. Ha pedig a vázolt mechanizmusban a várt eredmények megghiúsulnak, ott a jogalkotó fenntartja magának a jogot a törvényen alapuló közvetlen intézkedések alkalmazására.<sup>12</sup> Az említett közlemény továbbá óvatosságra is int, hiszen a Bizottság minimalizálni szeretné az új szabályozási mechanizmusok bevezetésével járó, a közösségi jogot érintő kockázatokat (értsd: jogbizonytalanság, piacok töredezettsége, nehezebb jogérvényesítés), ezért előirányozta az európai médiaszektorban érvényesülő társszabályozási modelleket áttekintő tanulmány elkészítésének szükségességét.<sup>13</sup> Ennek következtében született meg a jelen Tanulmány, melynek célja annak tisztázása volt, hogy a társszabályozásnak milyen feltételeket kell teljesíteni ahhoz, hogy az konform legyen az európai joggal, továbbá, hogy az európai irányelvekben foglalt kötelezettségek tagállami jogba történő átültetésének megfelelő eszközül szolgáljon.

A Tanulmány egyik legfontosabb missziójának az ön- és társszabályozás **fogalmának tisztázását** látja,<sup>14</sup> egyrészt a tanulmány következetes fogalomhasználata okán, másrészt pedig azért, mivel jelenleg nincs kialakult közös értelmezése, a társszabályozás fogalmát eltérő értelemben használják. A Tanulmány az egyes elméleti munkák és szakmapolitikai dokumentumok elemzését követően arra jut, hogy a társszabályozás a nem állami szabályozás állami szabályozással való kombinációját jelenti, méghozzá oly módon, hogy előbbi összekapcsolódik az utóbbival. A társszabályozáson belül ugyanakkor a szerzők tartózkodtak attól, hogy annak „nem állami” részét önszabályozásnak nevezzék, mivel az „önszabályozás” fogalma egy olyan rendszert jelent, mely tisztán az iparág saját felelősségén alapul. Sőt, a tanulmányírók kiemelik, hogy egyesek éppen az állami beavatkozás hiányát tekintik az önszabályozás erősségének. Mindemellett a Tanulmány úgy látja, hogy a társszabályozás mellett a tisztán iparági önszabályozásnak helye van, az önszabályozás jelentőségét a szakmai etika kidolgozásában látja, mely végső soron támogatja az állam szabályozói céljait. Ebből következik viszont az, hogy a fentebb megadott definícióban fontos elem a két (állami és nem állami) rész közötti kapcsolat. Az említett a kapcsolattal szemben a Tanulmány különböző **kritériumokat** állít fel. Egyrészt a két rész által kialakított társszabályozói rendszernek társadalmi folyamatokra irányuló, közpolitikai célok megvalósítására kell szerveződnie. Másrészt, mindenképpen jogi kapcsolatnak kell lennie a nem állami és állami szabályozás között. További feltételként jelenik meg, hogy az államnak a nem állami szabályozónak diszkrecionális jogkört enged át. Végső kritériumként pedig megjelenik az állam mint a szabályozói célok megvalósítását garantáló elem a társszabályozói rendszerben, ez azt jelenti, hogy az állam szabályozói forrásokat vesz igénybe ahhoz, hogy hatást gyakoroljon a szabályozói folyamat végeredményére.

---

<sup>10</sup> Id. a Szabályozás jövőjéről szóló közlemény 23.o., Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, The Future of European Regulatory Audiovisual Policy COM(2003) 784 final

<sup>11</sup> Elemzés (2003. október-2004. február) 3-4.o.

<sup>12</sup> Id. COM(2003) 784 final p. 23.

<sup>13</sup> Id. a Szabályozás jövőjéről szóló közlemény 24.o.

<sup>14</sup> Id. Tanulmány 2. pont Concept and Terminology: Understanding Co-regulation

A Tanulmány az egyes országokban működő modellek tanulmányozását és modellekbe foglalását követően *következtetéseket* fogalmaz meg. Általánosságban megállapítja, hogy a társszabályozási modell az irányelvek végrehajtásának hatékony eszközei lehetnének. Előnyei között sorolja fel a nagyobb iparági felelősséget, a gyorsabb tempójú döntéshozatalt és nagyobb fenntarthatóságot, azaz éppen azokat az elemeket emeli ki, melyek megoldást kínálnak a Fehér Könyvben felvázolt problémákra.

A megvizsgált modellekből ugyanakkor az is leszűrhető volt, hogy milyen **feltételek** befolyásolják egy társszabályozói rendszer sikerességét. Az sikeresség szempontjából az egyik ilyen igen érzékeny tényező az adott tagállamban honos *szabályozói kultúra*. Az empirikus kutatás ugyanis rámutatott arra, hogy a legjobb minősítést azok a társszabályozói rendszerek kapták, amely országokban nagy volt a szabályozás terén az együttműködés az iparral, itt főként Nagy-Britanniára, Hollandiára és Németországra gondolunk. Ehhez szorosan kapcsolódó feltételként azonosította a tanulmány az együttműködést és jogérvényesítést (*cooperation and enforcement*) elősegítő **ösztönzőket**. Ahhoz ugyanis, hogy a társszabályozás egyáltalán létre jöjjön és sikeresen működjön az ipart megfelelő eszközökkel kell ösztönözni, hogy elkötelezett legyen az állami szereplővel történő együttműködés és a jogérvényesítés ilyen módja iránt. A felmérések azt mutatták meg, hogy az egyik leginkább ösztönző tényező az állami szabályozás elkerülése, mely egyrészt a szabályozói hatalom lényeges csökkentését jelenti adott területen, másrészt pedig azt, hogy az állam csak abban az esetben lép be saját szabályainak érvényesítésével, ha a nem állami szabályozás nem képes megoldani az adott helyzetet. További ösztönzőként említi a Tanulmány még a nem állami szabályozó állami finanszírozását, valamint a jogszabályi kötelezettséget a nem állami szabályozóhoz való csatlakozáshoz. Fontos ösztönző szerepet tölt még be a szankciók megfelelősége és arányossága, valamint a hatáskörét ritkán gyakorló, de erős szabályozó jelenléte. A működőképes társszabályozásnak további lényeges elemei azok az **állami források**, melyek hatással vannak nem állami szabályozási folyamat eredményére. Egyszerűbben fogalmazva itt azokról az eszközökről van szó, mellyel az állam részt vesz/megjelenik a társszabályozásban. Az egyik ilyen tevékenysége a tanúsítvány-kibocsátás. Ennek lényege, hogy az állam szabályozói monopóliumánál fogva állami elismerést ad egy nem állami szervezetnek meghatározott jogosítványokkal vagy egy nem állami szervezet által kibocsátott kódexnek. Amennyiben a rendszer nem működik megfelelően, úgy az állami szabályozó az említett állami elismerést megvonhatja, mely lényegében szankciónak minősül. A Tanulmány felhívja a figyelmet arra, hogy ez az állami szankció a legerősebb, így érdemes a felügyelet során fokozatos szankciókat bevezetni és alkalmazni. A társszabályozásban történő állami szerepvállalás másik eszköze a nem állami szervezet összetételének meghatározására vonatkozó jogosítványa, melynek legtipikusabb megnyilatkozási formája a delegálási jog. Érdekes, hogy a fentebb említett finanszírozást nem sorolja a jelentős állami eszközök közé a Tanulmány. Végül a sikeres társszabályozás feltételeként említi az **egyértelmű jogi alapokat** és az állami és nem állami *szabályozók közötti munkamegosztást*. Nyilvánvaló, hogy ezeknek az elveknek az érvényesítése egyrészt a jobbiztonságot szolgálja, másrészt a bizalmat segítik elő a társszabályozók között, illetőleg az adott feladatkör professzionális ellátását, hiszen átláthatóvá teszi a társszabályozói tevékenységet.

Magával a *társszabályozás folyamatával, működésével* kapcsolatosan a Tanulmány a megvizsgált modellek alapján érdekes tényre hívja fel a figyelmet. A vizsgált társszabályozói megoldásokból sok esetben hiányoztak azok a célok, melyek egy alkotmányos államban jelen vannak és stabilitást biztosítanak a szabályozói folyamatban. Ezek az arányosság, nyitottság, átláthatóság és világosság. Éppen ezért a társszabályozás esetén úgy látják, hogy az állami szabályozói résznek kell biztosítani ezeknek a céloknak az érvényesülését, mivel az állami

gyakorlatban ezek érvényesülése mindennapos gyakorlat. Az említett elvek közül is az átláthatóságot és a nyitottságot hiányolták a társszabályozói rendszereket minősítő szakértők. A társszabályozói rendszer nyitottságának minősége alapvetően attól függ, hogy mennyire sikerül valamennyi érintett/érdekelt felet bevonni abba. Itt főként arra kell gondolnunk, hogy az érintett piaci szereplők mellett be kell vonni a releváns civil szervezeteket is, míg az előbbi versenyjogi kérdés, addig az utóbbi alapvetően médiapolitikai.

Kérdésként fogalmazódott meg az is, hogy az egyes tartalomszabályozási tárgykörök közül melyek azok, amelyek alkalmasak egyáltalán a *társszabályozási forma alkalmazására*? Noha a vizsgálat tapasztalatai főként a kiskorúak védelmét és a reklámszabályozást mutatták ilyeneknek, illetőleg a legalkalmasabbnak, ugyanakkor a Tanulmány nem zárja ki annak lehetőségét, hogy más területeken is alkalmazható legyen. Mindemellett az a kérdés is felvetődött, hogy mely médiumok azok, amelyek alkalmasak erre a szabályozási formára? A Tanulmány nem zárt ki egyetlen médiatípust sem, azaz – az új európai irányelvtervezet fogalmi rendszeréhez igazodva – úgy a lineáris, mint a nem lineáris audiovizuális médiaszolgáltatások esetében is alkalmazható a társszabályozás. A különbség annyi, hogy valószínűsíthetően – éppen a két szolgáltatástípus közötti alapvető különbség miatt – két különböző jellemzőkkel bíró társszabályozói modellel oldható meg kezelésük. Erre ékes bizonyíték a német kiskorúak védelmére kialakított rendszer.

## II.

### A közszolgálati műsorszolgáltatás

#### 2. Közszolgálat a digitális környezetben – a BBC alapító okiratáról folytatott vita

A BBC alapító okiratának (BBC Royal Charter) felülvizsgálatáról szóló, a Lordok Házának vizsgálóbizottsága által 2005. novemberében nyilvánosságra hozott jelentés szerint<sup>15</sup> a kormánynak a BBC jövőjéről alkotott tervei semmit nem tesznek azért, hogy csökkenjen a BBC-nek a rá nehezedő politikai nyomás miatti sebezhetősége.

A Bizottság elnöke, Lord Fowler, úgy nyilatkozott, hogy „Az erős, és a kormánytól független BBC c. Zöld Könyvben foglaltak nem teljesítik a címben ígérteket. A BBC alapító okiratáról szóló megállapodás módja teljesen idejétmúlt. A BBC működését leginkább befolyásoló döntéseket a kormány egyedül hozza meg. A BBC alapító okirata, melynek alapján a társaság az elkövetkező 10 évben működni fog, nem lesz megfelelő parlamenti vizsgálat tárgya. Nem lesznek az okirat, és az abból következő megállapodás tartalmára vonatkozó törvényjavaslatok, és nem lesz szavazás sem a témában. A kormány így könnyen figyelmen kívül hagyhatja a kívülről megfogalmazott aggodalmakat – így például a BBC kormányzására vonatkozó javaslatainak széleskörű bírálatát. A BBC nem válhat teljesen függetlenné a kormánytól, ha a kormány határozhat egyedül annak működési szabályzatáról.”

A Lordok Házának vizsgálóbizottsága által kibocsátott jelentésre a kormányzat<sup>16</sup> (DOK) megfogalmazta válaszait, melyekből érezhető, hogy a lényeges pontokon (BBC kormányzása, tartalomfelügyelet, panaszok kezelése) nem engedett a kormányzat.

\*\*\*

A BBC jövőjéről folytatott vitának egy újabb állomását jelzi a brit parlament Felső Házának véleménye és a kormányzat erre megfogalmazott válasza. A nézőpontok ütköztetésében számos pontban – mint például az előfizetői díjából történő finanszírozás 10 évvel történő meghosszabbítása és a digitális átállást követő felülvizsgálata – egyetértés mutatkozik, ugyanakkor találhatók lényeges eltérések a BBC jövőjével kapcsolatban.

Ilyen a brit Felsőház szakértői bizottságának egyik alapvető törekvése, hogy **átalakítsa a BBC jelenlegi státuszát**. Ezt úgy képzei el, hogy megnövelné a parlament súlyát a BBC vonatkozásában. A fő eszköze ennek a BBC törvényi alapra helyezése lenne, azaz – csakúgy mint magyar rendszerben – törvény hozná létre a BBC-t, mely biztosítaná a parlamenti ellenőrzést az intézmény „alkotmánya” felett. Mindemellett egy illetékes parlamenti bizottságot is felállítanának, sőt, a miniszter (*secretary of state*) és a BBC között létrejövő megállapodást is a jövőben parlamenti jóváhagyáshoz kötné a nevezett bizottság. A

---

<sup>15</sup> The Review of the BBC's Royal Charter - House of Lords, Select Committee on the BBC's Charter Review 1st Report of Session 2005-06, 1 November 2005 forrás: [http://www.parliament.uk/parliamentary\\_committees/bbccharter.cfm](http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/bbccharter.cfm)

<sup>16</sup> Government Response to the Lords Committee Report on Charter Review Presented to Parliament by the Secretary of State for Culture, Media and Sport by Command of Her Majesty January 2005



kormányzat a státusz megváltoztatását, törvényi szintre helyezését elutasítja, azzal érvelve, hogy ez a megoldás a BBC-t a kormányzat és a parlament között folyó ad hoc politikai beavatkozásnak tenné ki, továbbá megszüntetné a megállapodás rugalmasságát, nevezetesen azt, hogy az alapító okirattal párhuzamos ideig hatályos, a kormányzat és a BBC között létrejövő megállapodás a 10 éves időtartam alatt módosítható lehessen. A parlamenti ellenőrzést ugyanakkor nem utasítja el, csak az annak megnövelt mértékét.

A másik jelentős elképzelésbeli különbség a **BBC szabályozása** tekintetében kristályosodott ki kormányzat és a felsőház között. A Felsőház szakkbizottságának egyik törekvése ugyanis arra irányul, hogy a **hiteles és pártatlan tájékoztatás** követelményének szabályozása és ellenőrzése a BBC-n kívülre kerüljön. Ezt úgy kívánják elérni, hogy egyrészt az ún. Nolan elvek érvényesülését kérik számon,<sup>17</sup> másrészt az Ofcomra ruháznák a hiteles és pártatlan tájékoztatással kapcsolatos panaszok kezelését. A kormányzat ugyanakkor nem kíván engedni a BBC lényegét adó elvek érvényesítését szolgáló, korábban kialakított rendszerből. Továbbra is a BBC kormányzótanácsát (Governors, ami a jövőben: Trust) látja megfelelő szervezeti egységnek arra, hogy meghatározza a hitelesség és a pártatlanság normáit, azaz biztosítsa a szerkesztői függetlenséget. Ennek megfelelően a kormányzat továbbra is a BBC szervezetén belül kívánja hagyni az ezekkel kapcsolatos panaszok kezelését is, melyeket jelenleg másodfokon a Kormányzótanács kezel. Ezen a területen a kormányzat a jövőbeni Trust feladatát átláthatóbbá és pontosan körülhatárolttá szeretné tenni.

Lényeges és visszatérő kérdés a közszolgálati műsorszolgáltatással kapcsolatos vitákban a **közpénzek felhasználásának ellenőrzése**. A Felsőház az Állami Számvevőszék (National Audit Office) jogköreinek kibővítését szeretné elérni, azaz ugyanúgy, mint a pártatlanság és hitelesség tekintetében egy független, de közhatalommal bíró testület hatáskörébe kívánja utalni az ellenőrzést. Az ÁSZ kibővített hatásköre egyrészt a BBC hatékonyságának, másrészt a finanszírozási feltételeinek értékelését jelentené. A kormányzat ebben a tekintetben is a jövőbeni Trust felelősségévé tenné az előfizetési díjak hatékony felhasználásának és az értéktermelésnek a biztosítását, melyről éves jelentésében számolna be, ugyanakkor nem zárja ki, hogy az értékelés terén nagyobb jogkörhöz jusson az ÁSZ, viszont egy esetleges parlamenti hatáskör növelésével nem ért egyet.

Lényeges eltérés mutatkozik továbbá Felsőház és kormányzat között a BBC **digitális átállással kapcsolatos költségeinek** finanszírozása tekintetében. A Felsőház ugyanis úgy gondolja, hogy ezek a költségek nem háríthatók az előfizetőkre, helyette – mivel az átállás kormányzati politika – a kormányzatnak kell vállalnia azt. Ezzel szemben a kormányzat azzal érvel, hogy az analóg földfelszíni BBC kínálat digitálissá alakításából az előfizetők hasznot húznak, így ennek költségeit is nekik kell állni. Sőt, a kormányzat érvelésében felhasználja a közszolgálat univerzalitásának elvét is. A kormányzat ugyanis úgy ítéli meg, hogy a BBC szolgáltatásaihoz való univerzális (azaz valamennyi platformon történő) hozzáférés alapvető jelentőséggel bír, ezért a BBC-nek – mint a digitális Nagy Britannia kiépítésében vezető szerepet vállaló szervezetnek<sup>18</sup> – elemi érdeke, hogy az ezzel járó költségeket is viselje.

---

<sup>17</sup> A Nolan elvek a brit közéletre megfogalmazott alapelveket jelent, melyeket azért dolgozott ki egy szakértői bizottság a miniszterelnök felkérésére, hogy szigorúbban, egységesebben és objektívabban lehessen megítélni és ellenőrizni a parlamenti, minisztériumi, köztisztviselői és közhatalmi jogkörrel rendelkező egyéb szervezetek működését. Emellett az is cél volt, hogy átláthatóbbá tegyék a közéletet, és a lehető legmagasabb követelményeket fogalmazzák meg a közélettel-közhatalommal, illetve az abban szerepet vállaló személyekkel szemben.

<sup>18</sup> értsd: a BBC mint közszolgálati műsorszolgáltató az átállás egyik hatóereje.

### III.

#### A tartalomszabályozás egyes kérdései

#### 3. A kiskorúak és az emberi méltóság védelme – az Európai Bizottság Ajánlástervezete

2005. szeptemberében lezárult az Európai Bizottság (Bizottság) által előterjesztett a kiskorúak és emberi méltóság védelméről szóló Ajánlástervezet<sup>19</sup> első olvasata az Európai Parlamentben (Parlament), és a Parlament kibocsátotta ezzel kapcsolatos állásfoglalását.<sup>20</sup> A Bizottság 2006. január 20-án előterjesztette a parlamenti Állásfoglalás módosított javaslatát,<sup>21</sup> mely egy részében támogatja, más részében pedig átfogalmazza a Parlament által elképzelt szövegtervezetet. A Bizottság Ajánlástervezetét a kiskorúak és emberi méltóság védelméről szóló tanácsi ajánlás<sup>22</sup> (Ajánlás) második értékelő jelentését követően fogalmazta meg még 2004 májusában. Az Ajánlástervezetet a Bizottság annak érdekében terjesztette elő, hogy az EU lépést tartson a technológiai fejlődésből fakadó úgy mennyiségi, mint minőségi kihívásokkal. Az Ajánlástervezet arra így arra kéri fel a tagállamokat, az iparágakat, az érdekelt feleket, valamint a Bizottságot, hogy tegyenek lépéseket a kiskorúak és az emberi méltóság védelmének a műsorszolgáltatásban és az internet szektoraiban történő megerősítése érdekében tekintettel arra, hogy az interneten található tiltott, káros és nem kívánatos tartalmak, illetve magatartások továbbra is aggályokkal tölti el a jogalkotókat, az iparágat és a szülőket.

\*\*\*

A Bizottság új ajánlás elfogadására tett 2004-es eredeti javaslatának – amelyről korábbi Elemzésünkben már hírt adtunk<sup>23</sup> – *jogalkotási érdekessége* az volt, hogy Ajánlástervezet kibocsátásához nem kellett volna eredetileg bevonni a Parlamentet, hiszen a Bizottság saját

---

<sup>19</sup> Javaslat, az Európai Parlament és a Tanács ajánlása a kiskorúak és az emberi méltóság védelméről, valamint a válaszadás jogáról az európai audiovizuális és információs szolgáltatások iparának versenyképessége tekintetében (előterjesztő: a Bizottság), COM(2004) 341 végző 2004/0117 (COD)

<sup>20</sup> Az Európai Parlament jogalkotási állásfoglalása P6\_TA(2005)0330 az európai audiovizuális és információs szolgáltatások iparának versenyképessége tekintetében a kiskorúak és az emberi méltóság védelméről, valamint a válaszadás jogáról szóló európai parlamenti és tanácsi ajánlásra tett javaslatról (COM(2004)0341 – C6-0029/2004 – 2004/0117(COD))

<sup>21</sup> Módosított javaslat az Európai Parlament és a Tanács ajánlása az európai audiovizuális és információs szolgáltatások iparának versenyképességével kapcsolatosan a kiskorúak és az emberi méltóság védelméről, valamint a válaszadási jogról (előterjesztő: a Bizottság az EK-Szerződés 250. cikkének (2) bekezdése alapján) COM(2006) 31 végleges Brüsszel, 20.1.2006

<sup>22</sup> A Tanács 1998. szeptember 24-i Ajánlása az európai audiovizuális és információs szolgáltatások ipara versenyképességének fejlesztése érdekében, olyan nemzeti keretek elősegítésével, melyek a kiskorúak és az emberi méltóság védelmét összehasonlítható és hatékony szinten valósítják meg (98/560/EK)

<sup>23</sup> Elemzés (2004. május-június) 29-30.

hatáskörében megtehetette volna ezt az EK-szerződés 211. cikke alapján. A Bizottság mégis amellet döntött, hogy – a Tanács mellett – bevonja a Parlamentet is az új ajánlás elkészítésébe. Ennek oka az volt, hogy a Bizottság úgy vélte: mivel a tagállamok jogszabályainak harmonizálása az ipar-és kultúrpolitikára nem terjed ki, így az ajánlás mint nem kötelező erejű jogi eszköz hatékonyabban fejt ki hatását, ha a Tanács mellett a Parlament is bevonásra kerül az újabb Ajánlás kibocsátásába. Amint eredeti Ajánlástervezetében a Bizottság ezt megfogalmazta: „Az Európai Parlament részvétele több nyilvános eszmecsere és az ajánlás nagyobb hatását eredményezi. Következésképpen, a Közösség által kitűzött cél jobban elérhető, ha az ajánlást az Európai Parlament és a Tanács fogadja el, mint ha a Bizottság fogadná el.” Másként fogalmazva a Bizottság a két intézmény bevonásával ténylegesen el kívánta érni tagállamokat, vagyis pontosabban: csakis így látta biztosítottak, hogy az egyes tagállamok a magukévá tegyék az Ajánlástervezetben megfogalmazott problémákat, és azok kezelésére nemzeti jogalkotásukat működésre bírja. A Bizottságnak ez a törekvése egyben azt is jelezheti számunkra, hogy olyan tartalomszabályozási tárgykörökben, mint a kiskorúak vagy az emberi méltóság védelme, egyre inkább megkerülhetetlenné válhat az európai szabályozás tényleges egységesítése, függetlenül a tartalmak terjesztésére használt platformoktól.

A fentiek fényében igen érdekes, hogy a Parlament javaslatára belekerült egy olyan passzus, mely továbbra is ***megerősíti a tagállamok véleménynyilvánítás szabadságára vonatkozó szabályozását***, amely lényegében szükségtelen, hiszen a fent említettekből ez következik. Mégis, nem hiába került bele ez a kitétel, mivel az Ajánlástervezet alapvető célja éppen az ***egységesítés*** olyan szabályozási területeken, mely tagállami hatáskör, ugyanakkor melyeken a tagállamok között egyetértés mutatkozik. Amint azt az Ajánlástervezet is hangsúlyozza: az 1998-as Ajánlás az első olyan közösségi szintű jogi eszköz, amely az átvitel módjától függetlenül a nyilvánosság számára hozzáférhető audiovizuális és információs szolgáltatással kapcsolatosan foglalkozik a kiskorúak és az emberi méltóság védelmének kérdésével, míg a TVWF irányelv csak a televíziós műsorszolgáltatással (megjegyezzük kötelező erővel) szemben fogalmazta meg ezeket a követelményeket. Az Ajánlástervezet pedig a továbblépést jelent a technológiasemleges és – véleményünk szerint – kötelező erejű közösségi szabályozás felé vezető úton.

A Bizottság által tett módosítások közül kiemelendő, hogy jelzi: a ***hátrányos megkülönböztetés és a gyűlöletre uszítás*** ellen határozottabb közösségi fellépés szükségeltetik a véleménynyilvánítás szabadságának és az emberi méltóság megfelelő egyensúlyának megtalálása mellett. Ennek kapcsán ugyanakkor jelez a tagállamok felé egy jogalkotási igényt (felelősséggel párosítva azt) ezen a területen, nevezetesen, hogy, hogy ***meghatározzák a gyűlöletkeltés és hátrányos megkülönböztetés fogalmát*** nemzeti jogalkotásuk és erkölcsi értékeiknek megfelelően.

## **A kiskorúak védelme**

A kiskorúak védelmének kapcsán több érdekes megállapításra is bukkanhatunk. Egyrészt az Ajánlástervezet határozottan nyilvánít véleményt az ***önszabályozás*** és védelem viszonyrendszerében az érintett területen. A szöveg igen hasznos formának tekinti az önszabályozást, de csak kiegészítő jellegűnek tartja, azaz nem oldható meg egyedül az önszabályozás eszközeivel a kiskorúak védelme, ennek a problémának a kezelését az Ajánlástervezet kifejezetten valamennyi szereplő (érdekelt) együttműködésével látja megvalósíthatónak, melyben jelentős szerepe van az állami szabályozásnak is. Amint azt a

jelen Elemzésben már láthattuk (ld. 1. pont) a társszabályozási forma megfelelő kereteket biztosít a kiskorúak védelmének területén, hiszen az alkalmazkodik az új audiovizuális környezethez és tartalmaz állami szabályozási elemet is. Az Ajánlástervezet az ön- és a társszabályozás jelentőségét különösen az audiovizuális tartalmak minősítésének, osztályozásának területén látja, mely rendszerek segítik a felhasználók, de leginkább a kiskorúak felett felügyeletet gyakorló személyeket a tájékozódásban, azaz a tartalmak megfelelőségéről való döntésben. Utóbbival elősegíthető ugyanis hogy a kiskorúak felelősségteljesen tudják használni az online audiovizuális és információs szolgáltatásokat. Az Ajánlástervezet ezeknek a céloknak az eléréséhez a **médiaműveltségre** előfeltételként tekint, hiszen az említett védelmi rendszereknek a megismeréséhez és megfelelő kezeléséhez a kiskorúakért felelősséget vállaló szülők, nevelők oktatása szükséges. A médiaműveltség igen nagy hangsúlyt kap az Ajánlástervezetben, megvalósítására példákat a Bizottság által módosított tervezet a törzsszövegből egy mellékletbe helyezte (II. sz. melléklet). A védelem (káros tartalmak kerülése) és az ezzel kapcsolatos oktatás mellett ugyanakkor pozitív cselekvést is megfogalmaz az Ajánlás, nevezetesen: a minőségi tartalmak azonosíthatóságának és azokhoz való hozzáférés megkönnyítését. Az Ajánlástervezet televíziózás terén a hatékony védelmet a digitális technológia általánossá válásában látja, hiszen a digitális környezetben a szülői kontroll könnyebben megoldott. A **minél gyorsabb digitális átállásról** alkotott elképzelés megfelel a PCMLP által a Bizottság részére készített tanulmány<sup>24</sup> javaslatával, amelyben azért helyezték a gyors átállásra a hangsúlyt, mivel Európa számára technikai okok miatt nem adott az Amerikában kialakított V-chip modell követése az analóg környezetben, így a cél a gyors digitális átállás. A parlamenti szövegtervezet a kiskorúakkal kapcsolatos védelmi körbe megpróbálta bevonni a kiskorúak fogyasztóvédelmét, azaz az őket célzó egészségtelen élelmiszerhirdetések kérdéskörét. Ezt a bizottsági tervezetből kimaradt.

## A válaszadás joga

A válaszadás jogával kapcsolatban az Ajánlástervezet hangsúlyozza, hogy már a TVWF irányelvet módosító 97/36/EK irányelvről szóló közmeghallgatásokon konszenzus jött létre, hogy a válaszadás joga vagy az azzal egyenértékű jogorvoslat az **online** környezetben is alkalmazható. Az Ajánlástervezet az intézmény bevezetését ugyanakkor körültekintően közelíti meg, hiszen egyrészt mindig jelen van a szövegben a válaszadás jogától eltérő, de hasonló funkciót betöltő alternatív jogorvoslati lehetőség elfogadottsága, másrészt az adott tagállam alkotmányos és jogi kultúrájának tiszteletben tartása, harmadrészt a médiumspecifikus megközelítés, azaz hogy a szabályozás az adott médium jellemzőihez kell, hogy igazodjon. A jogszabálytervezet médiumnak tekint bármely olyan kommunikációs eszközt, amely a nyilvánosság számára terjeszt szerkesztett információt online módon.

Ajánlástervezet a válaszadás jogának **tartalmával** kapcsolatban egyértelművé teszi, hogy többlet jogorvoslati lehetőség, a már a hazai jogban létező jogorvoslati lehetőségek sérelme nélkül. Erre a többletre utal azon rendelkezése az Ajánlástervezetnek, hogy a válaszadás joga nem érinti a többi személyiségvédelmi eszközt, amely a média által történt jogsértés orvoslására szolgál. A válaszadás jogát vagy azzal egyenértékű más jogorvoslat alanyi (érintetti) körét szélesen szabja meg, hiszen természetes és jogi személyek is indíthatnak ilyen eljárást, sőt az online környezet sajátosságait is figyelembe veszi azzal, hogy deklarálja:

---

<sup>24</sup> Final Report: parental control of television broadcasting by University of Oxford, PCMLP forrás: [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key\\_doc/parental\\_control/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/parental_control/index_en.htm)

állampolgárságtól független intézményről van szó. A sérelem körét egyrésztől tágra nyitja, hiszen az érintett jogos érdektől teszi függővé kiemelve azt, hogy különösen a becsület és jó hírnév védelmét foglalja magában, de ugyanakkor nem korlátozódik erre a körre, másrészt – az európai gyakorlatnak megfelelően – csakis a tényközlésekkel kapcsolatos esetkörre szorítja. A jogosult így az által kétségbe vont, jogos érdekét sértő tényállítással kapcsolatosan terjeszthet elő kérelmet annak korrigálására. Az Ajánlástervezet röviden szól még egyéb eljárási kérdésekről, úgy mint a válasz közzétételének módjáról, a kérelem visszautasíthatóságáról, a válaszadás jogából eredő viták rendezéséről.

Az Ajánlástervezet tagállamokra bízva a válaszadás jogával kapcsolatos szabályozás, intézkedések megtételét, ugyanakkor felhívja a figyelmet, hogy e jog biztosítása nem feltétlenül csak közhatalmi szabályozással érhető el, hanem létjogosultsága van az ön- és társszabályozási modelleknek is.

A válaszadás jogának indokoltságával kapcsolatban kétség merülhet fel, hiszen lényegében egy olyan személyiségi jogvédelmi eszközt kíván bevezetni az Ajánlástervezet, amely a nyugat-európai jogrendszerekben már valamilyen formában kialakult (pl. sajtó helyreigazítás intézménye). Az Ajánlástervezet azzal indokolja jogosságát, illetőleg a külön az online környezetre való szabályok megalkotását, hogy az online média vagyis pontosabban maga az online környezet – az alkalmazott technológiából következő szerkesztési és terjesztési sajátosságának köszönhetően – sokkal alkalmasabb a téves tényállítások gyors korrekciójára, és – nagyobb kapacitásánál fogva – a válaszok közzétételére. Az Ajánlástervezetben a válaszadás jogára vonatkozó szabályok így – véleményünk szerint – egységes európai személyiségvédelmi feltételrendszert kívánnak megfogalmazni az online környezetre. A válaszadás jogának kérdése várhatóan egyre nagyobb vitákat fog gerjeszteni az online környezet véleményformáló erejének, a közvélemény formálásában betöltött szerepének növekedésével. Valószínűleg éppen erre való tekintettel kap egyre nagyobb szerepet a szabályozás oldaláról is ez a kérdés. A válaszadás joga tulajdonképpen az online médiumok szerkesztési szabadságba kíván beavatkozni éppen egy olyan területen, amely a már említett jellemzőknek köszönhetően szabadon formálódott.