

**Készült az ORTT
Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézete
megbízásából**



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

Készítette:

Dr. Nyakas Levente

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

készítette:

Dr. Nyakas Levente

I.

A médiaszabályozás egészét és a médiaszabályozó hatóságok működését érintő általános kérdések

1. Helyzetértékelés az európai digitális gazdaságról – Európai Unió

1.1. Ahhoz, hogy az információs és kommunikációs technológiák (ICT) által nyújtott előnyöket maradéktalanul ki lehessen használni, az EU tagállamainak sokkal ambiciózusabb terveket kell megfogalmazniuk az említett technológiák kiaknázására, állítja a Bizottság az i2010-ről szóló első, az egy éves fejlődést vizsgáló jelentésében¹. (Jelentés) A növekedés helyreállításához az Európai Unió tagállamainak fokozniuk kell erőfeszítéseiket a szélessávú internet kapcsolathoz való hozzáférés javítása, a digitális tartalomnak az unió egészére kiterjedő terjesztésének megkönnyítése, a rádiófrekvencia új alkalmazásokhoz való felszabadítása, a kutatás és innováció integrálása, illetve a közszolgáltatások modernizálás érdekében. „Bár Európa digitális gazdasághoz kapcsolódó politikája mutat némi előrelépést, véleményem szerint ez még mindig nem elegendő” mondta Viviane Reding, az EU információs társadalomért és médiáért felelős biztosa. „Miközben az EU telekommunikációs piacokat érintő verseny és befektetés ösztönző politikájában már látszanak az első pozitív eredmények, aggodalomra ad okot az a tény, hogy az ICT kutatásban Európa továbbra is lemaradásban van versenytársaihoz képest, s csak körülbelül fele annyit fektet ebbe a területbe, mint az Egyesült Államok. Az információs és kommunikációs technológiák ma kevesebbet járulnak hozzá Európa termelékenységének növekedéséhez, mint 10 évvel ezelőtt. Arra szeretném felkérni az EU vezetőit, hogy az eddiginél sürgetőbben lépjenek fel (a lemaradás leküzdése érdekében) Nemzeti Reformprogramjaikban, illetve, hogy ne riadjanak vissza a távközlési szektor határokön átívelő versenyétől. Csak az ICT kutatásba irányuló befektetések ösztönzésével és a hatékony, a határokon átnyúló verseny biztosításával érhetjük el azt, hogy az ICT-ben rejlő óriási lehetőségeket a gazdaság versenyképességének növelésére fordíthassuk.”

1.2. A filmes és tartalomiparág, illetve az internetes és távközlési szolgáltatók legbefolyásosabb amerikai és európai szereplői a cannes-i filmfesztiválon 2006. május 23-án elfogadták az Európai Film Online Chartát,² (Charta) amit az Európai Bizottság támogatásával közösen dolgoztak ki. A maga nemében egyedülálló Charta megnevezi azokat az előfeltételeket, amelyekkel lehetővé válik a tartalom és infrastruktúra szolgáltatói számára, hogy a filmes online szolgáltatások kereskedelmi sikerré váljanak. A Charta referenciaként szolgál majd mind a jövőbeli kereskedelmi megállapodások, mind pedig az Európai Unió tágabb értelemben vett Online Tartalom (Content Online) politikája számára. „A Film Online Charta hatalmas előrelépést jelent az európai digitális gazdaság és az európai tartalomiparág

¹ Communication from the Commission i2010 – First Annual Report on the European Information Society COM(2006) 215 final Brussels, 19.5.1006

² European Charter for the development and take-up of film online, 23 May 2006

számára”, jelentette ki Viviane Reding, az EU információs társadalomért és médiáért felelős biztosa, aki 2005. májusában maga kezdeményezte a Charta megalkotását. „Az online szolgáltatások alapvetően megkönnyítik majd a legkülönbélebb európai filmekhez való hozzáférést, valamint segítik az európai filmek terjesztését az EU-ban és világ más piacain. Ezért alapvetően jó hír, hogy a tartalom és infrastruktúra szolgáltatóinak ma sikerült közös alapot találniuk a jövő kereskedelmi és szakmán belüli megállapodásaihoz. Mindez jelentős hatással lesz bármilyen, a Bizottság által a jövőben mérlegelendő szabályozási kezdeményezésre elősegítve ezzel, hogy a jövőben egyre több legális online tartalmat lehessen majd letölteni felhasználóbarát módon az Európai Unió egészén”.

A Jelentés **előzménye**, hogy a Bizottság 2005. június 1-jén elfogadta az i2012 – az Európai Információs Társadalom a növekedésért és munkahelyteremtésért – elnevezésű stratégiát (Stratégia), melynek médiát érintő részéről mi is beszámoltunk 2005-ös Elemzésünkben.³ A stratégia az ICT szektorra vonatkozó „**politikák összehangolását**”, s ezzel a **szabályozási eszközöknek az egyesítését**, valamint az EU egészére kiterjedő **kutatás előmozdítását** sürgeti. Az i2010 stratégia Európai Parlament és Tanács általi jóváhagyását követően az Európai Tanács a 2006. évi tavaszi ülészakán (European Spring Council 2006) arra kérte a tagállamokat és a Bizottságot, hogy hathatósan hajtsák végre az i2010-ben megfogalmazottakat. Az i2010-ben megfogalmazottak értelmében a digitális gazdaság az EU átdolgozott lisszaboni stratégiájának a részét képezi. A jelenlegi éves Jelentés az i2010 nevű stratégia megvalósításáról megfogalmazott első ilyen típusú beszámolóknak tekinthető. A Jelentésből érzékelhető, hogy a Bizottság – különösen a területre fordított kutatások tekintetében – nem teljes mértékben elégedett az eddig a tagállamok által elért eredményekkel.

A 2005-ben kidolgozott i2010-es Stratégia célkitűzései közül a – médiaszabályozást is érintő – egyik terület az **Egységes Európai Információs Tér** (The Single European Information Space, SEIS) létrehozása. Ezen belül a Stratégia a konvergencia négy kihívását azonosítja: a gyorsaságot, a gazdag, sokszínű és többnyelvű tartalmat, az együttműködési képességet és a biztonságot. Az SEIS létrehozásának jogi feltétele **egy egységes szabályozói keret létrehozása**, melynek egységessége abban áll, hogy egyszerre veszi figyelembe az információs társadalmi és a mediaszolgáltatásokat, kezelve ezeken a területeken a gazdasági (beruházási és versenyjogi), a fogyasztóvédelmi szempontokat és közérdekű célokat. A Jelentés pozitívan értékeli ezen a területen a fejlődést, mivel a kitűzött cél megvalósításához szükséges egységes szabályozói keret kialakítására irányuló első lépések megtörténtek. Szamba véve őket, elkezdődött az **elektronikus távközlés európai uniós szabályozói keretének felülvizsgálata**, melyet a Bizottság már 2005 ősztől elkezdett és mely 2006-ban zárul le. Ezen belül prioritás a releváns piacok felülvizsgálata, a nemzetközi roaming díjak letörése és az egységes piac erősítése. Bár szorosan ehhez kapcsolódik, de a Bizottság mégis külön kezeli a jelenleg érvényben lévőnél összehangoltabb és hatékonyabb **frekvenciagazdálkodás uniós szintű kidolgozását** (kezdet: 2005. szeptember), melynek egyes állomásait figyelemmel követjük. A közösségi frekvenciagazdálkodás különösen a televíziózás digitális átállásához köthető, ezen a területen a frekvenciák hatékonyabb felhasználása képez prioritást, így a vezeték nélküli szélessávú rendszerek létrehozása és a páneurópai szolgáltatások bevezetése. Ide tartozik még a mobiltelevíziózás fejlesztése is, ahol az együttműködési képesség és a szabványosítás egységesítését látja fontosnak az EU. Az

³ Elemzés (2005. június) 2-4.o.

infrastrukturális szabályozási keret átalakításán túl harmadikként a **tartalomszolgáltatás** terén lépett az EU a határok nélküli audiovizuális médiaszolgáltatásokra vonatkozó irányelvtervezetének kibocsátásával (2005. decembere), melynek fő célja az egységes mozgástér kialakítása valamennyi ilyen típusú (audiovizuális) információs társadalmi és médiaszolgáltatást végző vállalkozás részére. Az egységes szabályozás terén megtett lépéseket tehát a Jelentés pozitív értékeli.

A fenti 1.2. pontban kihirdetett Charta szintén a SEIS létrehozását segíti elő, hiszen a filmes iparág és a távközlési szolgáltatók megállapodása kiindulási pontot jelent egy esetleges uniós szabályozás számára ezen a területen, amely az európai filmek legális online terjesztésének elősegítését és élénkítését célozza. A Jelentés a Film Online kezdeményezés tekintetében⁴ azt is megemlíti, hogy a Bizottság ki kívánja terjeszteni általánosan az online tartalmakra (Content Online) is, és erről 2006 végén egy javaslatot fog előterjeszteni. A Bizottság Film Online kezdeményezése egy olyan új lehetőséget lát az online terjesztésben, ami javíthatja az Európai filmek pozícióját az észak-amerikai hegemoniával szemben, amelyet évek óta nem sikerül megtörni Európában, legalábbis erről tanúskodnak az ET Audiovizuális Obszervatóriumának időszakos jelentései, illetve a TVWF irányelv európai filmek megjelenését és gyártását támogató protekcionista rendelkezései is.

Az optimista bizottsági szemléletet érdemes szembesíteni egy racionálisabb, gazdasági megközelítéssel, ugyanis az online terjesztés jövőbeni sikerességével is foglalkozott Elemzésünk írásakor a Finn Elnökség által szervezett konferencia.⁵ Az előadók közül André Lange,⁶ – az említett Obszervatórium egyik vezetője⁷ – a filmek és audiovizuális alkotások legális online terjesztésének mint új sikeres gazdasági modellnek a lehetőségét vizsgálta. Előadásában különböző problémákat vetett fel, amelyek a jelenlegi helyzetből való kitörést akadályozzák. Lange például a VOD-t abból a szempontból elemezte, hogy valóban alkalmas-e az európai filmek forgalmazásának élénkítésére, mellyel kapcsolatban több problémát is azonosított. Egyrészt a jelenlegi terjesztési korlátok, így a nyelvi és kulturális szegmentáció, továbbra is fenn fog állni. Másrészt az USA meghatározó szereplői részéről ugyanaz várható a VOD piacon is, azaz nemzeti terjesztési stratégiájukat a nagy nemzeti VOD szolgáltatókon keresztül folytatják. Ezzel szemben az európai piacon nem létezik olyan európai filmterjesztő vállalkozás, amely stratégiával rendelkezne egész Európa területére, másrészt meg tudná venni a filmterjesztési jogokat az egész európai piacra. További probléma a filmek „európai film”-ként történő márkázása. Lange szerint egy ilyen piac megvalósításához egyrészt a főbb stratégiai kérdésekben kellene eredményre jutni. Másrészt átláthatóvá kéne tenni az európai VOD piacot, ami alatt azt érti, hogy nincsenek meg a megfelelő információk, adatok az európai moziiparról (így pl. a műsorszolgáltatók általa filmkészítésbe beruházott összegekről, a fizetős filmcsatornákról, a PPV piac jelentősebb szereplőiről, úgy a tematikus, mint a VOD csatornák nézettségéről stb.).

Visszatérve a Chartára, négy olyan fő elemet azonosít, amelyekre sürgősen szükség van annak érdekében, hogy az online terjesztés széles körben megvalósulhasson: a közönség számára vonzó filmek széles kínálata; a felhasználóbarát online szolgáltatások; a szerzői jog alá eső művek hatékony védelme; valamint szoros együttműködés a kalózkodás elleni fellépésben. A

⁴ A Jelentés azért kezdeményezésről beszél még, mivel az pár héttel a Charta elfogadását megelőzően született meg.

⁵ European Content and Copyright Policy (Helsinki, Finland) 13 – 14 July 2006

forrás: http://www.minedu.fi/OPM/Tapahtumakalenteri/2006/07/creativity_online.html?lang=en

⁶ Lange előadásának összefoglalását ld. http://www.obs.coe.int/online_publication/expert/helsinki2006.pdf

⁷ Head of the Observatory's Department for Information on Markets and Financing

Charta egyik érdekes meglátása, hogy a peer-to-peer típusú terjesztés is felhasználható a sikeres terjesztés érdekében. Ennek legális formájának megvalósítására a filmtulajdonosoknak és az online szolgáltatásnyújtóknak kell együttműködniük.

II.

A digitális műsorszolgáltatás

2. A digitális földfelszíni televíziózás bevezetése – Franciaország

A francia Köztársasági Elnök 2006. május 24-én csütörtökön felállította a **Digitális Televíziózás Stratégiai Bizottságát** (Comité stratégique pour le numérique – CSN) amelynek nyomon kell követnie a digitális televíziózás általános elterjesztését, illetve lehetővé kell tennie, hogy e szolgáltatáshoz minden francia hozzájuthasson. Az átállás „körzetről körzetre” halad és a Bizottság feladata lesz, hogy elkészítse az átállás országos menetrendjét, melynek megvalósítása a leendő Digitális területfejlesztési bizottságra (Mission pour l'aménagement numérique du territoire) vár. Jaques Chirac azt szeretné, hogy Európában Franciaország az élen járjon a digitális átállásban. Rövid beszédében hangot adott azon kívánságának, hogy a digitális televíziózás általános elterjedése sikeresen menjen végbe. Az eligazítás, összehangolás és irányítás feladatát a CSN a miniszterelnök illetve megbízás alapján Jean-Michel Hubert elnöklete alatt végzi, akihez még a CSA illetve az Elektronikus kommunikációt és a postát szabályozó hatóság (Autorité de régulation des communications électroniques et des postes – ARCEP) elnökei társulnak.

A digitális átállás sikeres lebonyolítása érdekében Franciaországban is életre hívtak egy olyan szervezetet, amely koordinálja magát az átállás folyamatát. Hasonló szervezetek már létrejöttek Európában, itt Nagy-Britanniára és Ausztriára gondolunk.⁸ Összehasonlítva Nagy-Britanniával, ott az Ofcom tett javaslatot az ún. SwitchCo létrehozására még 2004 áprilisában, amelynek eredményeképpen felállt egy munkacsoport 2004. októberében (SwitchCo Working Group), amely előkészítette a SwitcCo 2005. áprilisi elindítását. A brit szervezet érdekessége, hogy kormányzati kérésre, de az ipar által létrehozott nem nyereségérdekelt szervezetről van szó. Utóbbi alatt azt kell érteni, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatók és a digitális földfelszíni multiplex üzemeltetők képviseltetik magukat az igazgatótanácsában és ők is finanszírozzák működését. Az említettek mellett a digitális ellátási láncban (supply chain) további érintettek is helyet kaptak a SwitchCo-ban, így televíziókészülék-gyártók és kereskedők, valamint az antennagyártók és -telepítők is. A SwitchCo-nak három fő feladata van: (1) a kormányzat által kijelölt a digitális földfelszíni televízió régiónkénti átállási menetrendjének technikai koordinálása; (2) az átállás kommunikációja, azaz tájékoztatás arról, hogy éppen hol tart, mi történik és hogyan; (3) az átállásban érintettekkel

⁸ ld. Elemzés (2004. március-április) 13.o.

(készülékgyártók, forgalmazók, fogyasztói csoportok, digitális platformüzemeltetők) kapcsolattartás azzal a céllal, hogy az átállást megértessék velük, és támogatásukat elnyerjék hozzá. Látható tehát, hogy a kommunikáció jelentős részét teszi ki egy ilyen szervezet munkájának. Ausztriában a Digitale Plattform Austria (DPA) kapta ezt a szerepet, azonban azt a szövetségi kancellária hozta létre, azaz teljes mértékben központi (kormányzati) ellenőrzés alatt áll. A DPA szemben a SwitchCo-val inkább tanácsadó testület formáját ölti, amely segíti az átállás lebonyolításban a KommAustria-t. Így főbb feladatai:⁹ (1) segítségnyújtás a szabályozóhatóságnak a digitalizálási koncepció kidolgozásában (gazdasági megvalósíthatóság, technikai és fogyasztó-orientált feltételek, valamint átállási menetrend kidolgozása); (2) Ausztriának mint média-központnak az érdeklődés középpontjába állítása; (3) javaslatok kidolgozása a jövőbeni szabályozásra. A fenti szervezetekhez viszonyítva a francia CSN fő feladata az lesz, hogy öt éven belül biztosítsa az analóg televíziózásról a digitális televíziózásra való átállást minden francia számára. A francia megoldás közelebb áll az osztrákhhoz, hiszen itt is kormányzati felügyelet alatt álló bizottságról van szó, és hasonlóság az is valamennyi átállást koordináló szervezetben, hogy szorosan együtt kell működnie az illetékes médiaszabályozó-hatósággal.

További párhuzam Franciaország és Ausztria között, hogy létrehozták az ún. Digitalizációt kísérő Alapot (Fond d'accompagnement du numérique - FAN), amely 15 millió eurós állami támogatással rendelkezik, és egyik célja szerint lehetővé teszi majd a legszerényebb jövedelműek pénzügyi támogatását a digitális televíziózásra való áttérés során. A támogatás ezen formája a vevőberendezésekre (dekóderekre) vonatkozik, azonban azzal a megkötéssel, hogy csakis az MPEG2 normás készülékekre, amelyek 18 ingyenesen fogható csatorna vételét teszik lehetővé, azaz nem terjed ki az MPEG4 szabványú fizetős HDTV minőséget kínáló készülékekre. Ez a korlát abból az alapvető elvből következik, hogy Franciaország 18 ingyenes földfelszíni digitális csatornát alapellátásként kívánja nyújtani minden francia fogyasztóknak. A rászorultsági kör pontos meghatározására a későbbiekben kerül sor. Az előbb említett elv (alapellátás) más típusú támogatást is lehetővé tesz az alaptól, e szerint az olyan körzetekbe, ahol a földfelszíni lefedettség nem megfelelő és ezért a 18 ingyenes fogható digitális csatorna vétele nem biztosítható, ott a kormányzat műholdas sugárzás útján – az említett alap terhére – ingyenes biztosítja ezt az alapellátást az e területen lakó állampolgároknak. Az ilyen ún. árnyékos körzetekről (*zones d'ombre*) ellentétes információk láttak napvilágot, míg a kormányzat 20%-ról¹⁰ beszél, addig mások¹¹ 5%-nyi ilyen területtel számolnak. Ha visszatérünk az összehasonlításunkhoz, akkor láthatjuk, hogy Ausztriában már 2003 végén létrehozták az ún. Digitalizálási Alapot (Digitalisierungsfonds), mely akkor 7,5 millió eurós támogatással rendelkezett, ebből 2004-ben Graz térségben a digitális televíziózás bevezetésével kapcsolatos pilot projektet finanszírozták. A tényleges támogatási program – amint arról korábban beszámoltunk¹² – a 2005 áprilisában az Európai Bizottság által jóváhagyott elvek alapján indult el. A hivatkozott Elemzés alapján azt is láthatjuk, hogy az osztrák alap egyik prioritása az alacsony jövedelmű fogyasztók eszközvásárlásához nyújtott támogatás. A francia rendszer tehát követi az osztrákot abban, hogy a támogatás a szerény jövedelmű rétegeket célozza, azaz az Európai Bizottság által jóváhagyott elvről van szó a francia alap (FAN) esetében is.

A francia digitális átállás jelenlegi szakaszával kapcsolatban még három érdekesebb tényre kell felhívni a figyelmet. Egyrészt a kormány először a közszolgálati csatornáknak ad zöld utat, cserébe meghosszabbítják a lefedettségüket növelni szándékozó kereskedelmi csatornák digitális sugárzási engedélyét. Másrészt kiemelendő, hogy az átállás kommunikációjára jelentős hangsúlyt fektetnek itt is, akár Ausztriában vagy Nagy-Britanniában, az osztrák

⁹ http://www.rtr.at/web.nsf/deutsch/Rundfunk_Digitale+Plattform+Austria?OpenDocument

¹⁰ <http://www.internet.gouv.fr/information/information/actualites/tnt-dire-adieu-analogique-263.html>

¹¹ <http://www.tntreview.fr/TNT-creation-d-un-Fond-d.html>

¹² Elemzés (2005. április) 7-9.o.

átállítás kommunikációjára szintén a Digitalizálási Alapból jut pénz. Így abból a célból, hogy az átállítás ne okozzon kellemetlen meglepetéseket, a francia kormány kommunikációs kampányt indít például annak érdekében, hogy mindazok, akik új tévékészüléket szándékoznak vásárolni, meggyőződjenek arról, hogy a berendezés a digitális technológiával kompatibilis-e, hogy így elkerülhető legyen a fölösleges vevőberendezés vásárlása. Harmadrészt nemcsak uniós szinten, hanem tagállami szinten is (értsd jelen esetben Franciaországot) igyekeznek a mobilipar hatást gyakorolni a törvényalkotásra, mivel nagy lehetőséget lát saját továbbfejlődésére a mobiltelevíziózásban. Ennek jele, hogy 2006 nyarára a kommunikáció szabadságára vonatkozó 1986. szeptember 30-i törvényt módosítani kívánják egy olyan törvényjavaslattal, amelynek tárgya mindenek előtt a „mozgó vevőkre sugárzott”, illetve a „nagy felbontású” televíziózás lenne. A módosítást a Parlament őszi ülészakán tárgyalnák meg.

III.

Kereskedelmi kommunikáció

3. A televíziós kereszt-promóció szabályozása a digitális átállítás tükrében – Nagy-Britannia

Az Ofcom 2006. május 9-én új, a televíziós kereszt-promócióra vonatkozó szabályozást jelentett be,¹³ (Állásfoglalás) amelynek értelmében az ITV1, a Channel 4 és Five csak platformsemleges módon hirdethetik digitális televíziós műsoraikat és csatornáikat. Az új szabályozás, amely egyébként iránymutatást is ad a műsorszolgáltatók számára, tisztázza a kereszt-promóció és reklámozás közötti különbséget, 2006. július 10-én lép érvénybe, s a jelenleg hatályos szabályozást váltja majd fel. A szabályozás tartalma a BBC kivételével minden televíziós engedélybirtokosra vonatkozik majd.

Az Ofcom a kereszt-promócióra¹⁴ vonatkozó szabályokat még a Független Televíziós Bizottságtól (Independent Television commission – ITC) örökölte meg. A jelenlegi felülvizsgálat célja, hogy a szabályok továbbra is időszerűek és az adott célnak megfelelőek maradjanak. A felülvizsgálatban kimutatható a brit Kommunikációs törvényben (2003) foglalt az általános szabályozói elv, mely szerint az Ofcomnak a szabályozást folyamatosan felül kell vizsgálnia abból a szempontból, hogy azok nem okoznak-e szükségtelen terheket a szabályozás alanyaira.¹⁵ Ez jelen esetben abba mutatkozik meg, hogy az Ofcom törekedett arra, hogy a szükséges minimálisra csökkentse a televíziós kereszt-promóciós szabályozást. Mindemellett a felülvizsgálat arra is irányult, hogy egyértelművé tegye a különbségtételt

¹³ Review of the cross-promotion rules – Ofcom Statement, 9 May 2006

¹⁴ Az Ofcom szerint önpromóció (*self-promotion*): egy adott csatornának a saját csatornájára és/vagy műsorára vonatkozó promóció. Míg a kereszt-promóció: egy csatornán műsoroknak és műsorszolgáltatáshoz kapcsolódó szolgáltatásoknak olyan promóciója, amely minősül önpromóciónak.

¹⁵ Id. Polyák Gábor: Médiaszabályozás az Egyesült Királyságban, AKTI, 2004, 4.o. forrás:
http://www.akti.hu/tanulmany/index_kulfold.html

reklámozás, és promóció között, továbbá arra is, hogy versenyképes környezet biztosítson a digitális átállás időszakában. Az említett különbségtétel egyértelműsítésének magyarázata abban keresendő, hogy a promócióra szánt idő kívül esik a reklámozásra fordítható időn, azaz nincs időkorlát, a műsorszolgáltatóknak így nem kell az értékes reklámidőt felhasználni promócióra, feltéve, ha adott promóció ténylegesen nem minősül reklámozásnak. Meg kell továbbá jegyezni, hogy a kereszt-promóció jelentős szerepet játszik az analóg televíziós piac digitálissá alakításában, hiszen az új digitális szolgáltatások piacra való bevezetéséhez és vonzóvá tételéhez tud nagymértékben hozzájárulni.

Az Állásfoglalás mellett kibocsátott Kereszt-promóciós Kódex (Ofcom Cross-promotion Code) lényegében a fentiek tekintetében két fő rendelkezést tartalmaz. Az egyik szerint az Ofcom által engedélyezett televíziós műsorszolgáltatásoknak a kereszt-promóciós tevékenységük tárgya csak kizárólagosan műsorszolgáltatáshoz kapcsolódó szolgáltatás (*broadcasting-related services*) lehet. A kódex a hagyományos rádiós és televíziós szolgáltatások mellett ide érti azokat a szolgáltatásokat is, melyek hasonló tartalmakat nyújtanak, mint amilyeneket rádión és televízióon közlétesznek. Sőt, a weben közzétett egyértelműen és közvetlenül a műsorszolgáltatáshoz kapcsolódó szolgáltatás is tárgya lehet kereszt-promóciónak. Amint a Kódex kifejti, egyedi esetekben dől el, hogy pontosan milyen audiovizuális tartalmak tartoznak ide, legyenek azok például mobil vagy szélessávú platformon közzétéve, vagy legyen akár VOD szolgáltatás. Ez a rendelkezés alapvetően arra irányul, hogy kereszt-promóciót ne használjanak fel burkolt reklámozás céljára, ugyanakkor megnyissák az új, a digitális audiovizuális piachoz kapcsolódó szolgáltatások előtt.

A másik fő rendelkezés – amelynek alanyai kifejezetten az analóg szolgáltatások – azt célozza, hogy az általuk folytatott kereszt-promóciós tevékenység ne befolyásolja, ne határozza meg a kibontakozó digitális kiskereskedelmi televíziós szolgáltatások versenyét, piacát. Ennek megfelelően az analóg kereskedelmi televíziós műsorszolgáltatóknak az analóg háztartásokba irányuló olyan kereszt-promóciós tevékenységük, amelyeknek tárgya műsorszolgáltatáshoz kapcsolódó szolgáltatás és amely digitális televíziós szolgáltatást és/vagy digitális platformot említ, csakis az egyenlőség és a pártatlanság elvének megfelelően szabad sugározni. Az egyenlőség és a pártatlanság elvét a kódex összefoglalóan semlegességi (*neutrality*) elvnek nevezi. A semlegesség elvén belül három fő esetkört különít el a Kódex. Az egyik szerint azok a promóciók, amelyek olyan digitális televíziós kiskereskedelmi szolgáltatásokra vonatkoznak, mint például a Freeview vagy a Sky, akkor ezek mellett meg kell említeni további olyan digitális televíziós kiskereskedelmi szolgáltatásokat, melyeken adott műsorszolgáltatáshoz kapcsolódó szolgáltatás elérhető. A másik szabály szerint ugyan ez alkalmazandó a különböző digitális műsorterjesztési platformok esetében is. Itt a Kódex megemlíti, hogy digitális televíziók általános promóciója megengedett, amennyiben azok a promóciók nem említenek specifikusan egy terjesztési platformot. Végül a harmadik szabály a neutralitás elvén belül, hogy a digitális platformokra és/vagy kiskereskedelmi televíziós szolgáltatásokra vonatkozó promócióknak a promotált szolgáltatások tekintetében, a velük kapcsolatban megemlített minden aspektusban (ár, csomag, márkaelnevezés, elérhetőségük stb.) egyenlően kell bánni. A semlegesség elvét ugyanakkor nem minden szolgáltató esetében kell gyakorolnia a promóciót nyújtónak. Az Ofcom egy küszöböt (*materiality treshold*) állapított meg, azaz csakis a jelentősebb (minimum 500.000 fogyasztóval rendelkező) szolgáltatók esetében kell gyakorolni.

IV.

Kiskorúak védelme

4. Javaslat a kiskorúak védelmének új megközelítésére – Európa Tanács

Az Európa Tanács különleges jelentőséget tulajdonít a gyermekek és fiatalok online és offline szolgáltatásokkal szembeni védelmének, illetve minden olyan tartalomnak és viselkedésmódnak, amely magában hordozza az „ártalmasság veszélyét” (*risk of harm*). Ebben az összefüggésben az Európa Tanács a most kibontakozó, s az emberi jogoknak az információs társadalomban való képviseléséhez kapcsolódó munkája részeként független tanulmány elkészítésére adott megbízást azzal a céllal, hogy az „pontosítsa a káros tartalom fogalmának jelentését” és így az információs társadalom minden médiumában segítse előmozdítani a fiatalkorúak következetes védelmét. Mostanra elkészült a tanulmány kivonatolt formája¹⁶ (Tanulmány) annak érdekében, hogy az Európa Tanács tagállamaiban könnyebben hozzá lehessen férni, és meg lehessen vitatni annak legfontosabb megállapításait. A tanulmány teljes változata az elkövetkező hónapok során jelenik majd meg.

A Tanulmány (pontosabban annak jelenleg elérhető rövidített változata) a hagyományostól eltérő, **új megközelítési módot** javasol a kiskorúak online védelmének terén, melynek újdonsága egyrészt kiindulási pontjában, másrészt a hagyományos védelmi kör kiterjesztésében keresendő. Az újítást a szerzők azzal indokolták, hogy magának az „ártalmas tartalom”-nak (*harmful content*) a vizsgálata nem megfelelően ad képet az „**ártalmasság veszélyének**” természetéről, köréről, fokáról, terjedelméről, amellyel a gyermekek illetve fiatalok kapcsolatba kerülhetnek. A Tanulmány így egy taxonómiát (rendszerint) vázol fel abból a célból, hogy egy szabvány nyelvezetet és konceptuális keretet hozzon létre az online és az ehhez kapcsolódó offline viselkedésekből fakadó „ártalmasság veszélyének” vizsgálatára. A szerzők szerint ez elengedhetetlen a védelemre vonatkozó tudásról való párbeszédhez, a tudás pontosításához és terjesztéséhez. Az említett veszélyazonosító metodológia (*risk identification methodology*) célja, hogy jobban megértsük az „ártalmasság veszélyének” lehetséges fokozatait a potenciálisan ártalmas tartalmakkal és viselkedésekkel kapcsolatban.

A Tanulmány bővebben is kifejti, hogy **milyen megfontolásokon alapul**, azaz milyen haszonnal bír az „ártalmasság veszélye” konstrukciónak a bevezetése. Egyrészt felhívja a figyelmet arra, hogy míg sok kutatás arra a következtetésre jut, hogy az ártalmas tartalmak negatív hatással lehetnek a sebezhető gyermekekre és fiatalokra, addig a tudományos viták továbbra is ezeknek a hatásoknak az uniformitásáról, valamint a gyermekek és fiatalok sérülékenységére hatást gyakorló pszichológiai, társadalmi és környezeti faktorokról beszélnek. Mindezek ellenére hagyományosan közös álláspontnak tekinthető az, hogy egyes tartalomtípusok negatív következményekkel lehetnek fiatalkorban a gyermekek pszichológiai és társadalmi fejlődésére. A Tanulmány amellet érvel, hogy az „**ártalmas tartalom**” **konceptiója túl korlátozott** ahhoz, hogy kifejezze/megjelölje azoknak a tartalmaknak,

¹⁶ Rachel O’Connel and Jo Bryce: Young people, well-being and risk on-line Media Division, Directorate General of Human Rights, Council of Europe 2006 MC-S-IS (2006) 2

tevékenységeknek és viselkedéseknek a skáláját, amelyek a gyermekekre és fiatalokra nézve az „ártalmasság veszélyét” hordozzák magukban az online környezetben, és ezért javasolják az online és kapcsolódó offline tevékenységekből származó „ártalmasság veszélye” (Risk of Harm from Online and Related Offline Activities) megközelítésmódot. A koncepció szerint a gyermek és fiatal fizikai, pszichikai vagy szociális jólétének **veszélye állhat fenn**, ha pornográfiával, félrevezető tájékoztatással, erőszakos vagy/és rasszista tartalommal találkoznak. Vagy olyan felnőtt kérésekkel kerülnek kapcsolatba, melyek gyalázkodó cyberszexre, offline vagy személyes találkára kéri őket. Sőt, a Tanulmány által kínált koncepció kitolja a hagyományos védelem határait azzal, hogy felismeri, hogy a gyermekek/fiatalok képesek aktív kezdeményező vagy résztvevői szerepre online deviáns cselekményekben vagy bűncselekményekben, olyanokban mint például a cyber terrorizálás/erőszakoskodás (*cyberbullying*), cyber-becserkészés (*cyberstalking*),¹⁷ vagy éppen pornográf tartalom készítése és terjesztése. A konstrukció előnyeként hozzák fel, hogy nem előíró jellegű, hanem képlékeny kategória, mivel felismeri, hogy az ártalmasság veszélyének számtalan különböző fokozata létezik.

A tanulmány az új koncepcióra történő áttérés további indokaként hozza **az audiovizuális környezet jellemzőinek megváltozását**, amelynek eredményeképpen újonnan felbukkanó és változó szocializációs mintákat jelennek meg az online környezetben. A Tanulmány szerint ugyanis az elméleti és empirikus tudományos irodalom korábban a gyermeket mint passzív médiatartalom befogadót konceptualizálta, mely a médiaszabályozási politikában „a káros tartalmaktól való védelem” fogalmában összegződött. Ezzel szemben a digitalizáció más helyzetet teremtett, hiszen a **gyermekek és fiatalok aktivitási szerepe megnőtt**, gondoljunk itt rájuk úgy mint szöveges és vizuális tartalmak készítőire, közléteveőire és terjesztőire. Mindez akkor következett be, amikor a televízió nézés visszaesett azon fiatalok között, akik egyben internethasználókká léptek elő, azaz náluk a passzív televízió nézési szokások átváltoztak interaktív internetezési tevékenységekké. A gyermekek és a fiatalok ugyanis kifejezetten élnek az online társadalmi hálózatépítés lehetőségével és elvárják az interaktív szolgáltatásokat és társadalmi tereket, ami oda vezet, hogy online szocializálódnak és nőnek fel.

A Tanulmány központi javaslata, hogy a kiskorúak hatékony védelme az online környezetben csak még több kutatással alátámasztott oktatási programokon keresztül valósítható meg, aminek nemcsak a gyermekeket és fiatalokat, hanem a felnőtteket is érintenie kell. Ennek lényege, hogy a végfelhasználót az oktatással képessé tegyék a védekezésre, és a Tanulmány szerint az ezt célzó oktatást kötelezően szerepeltetni kell az oktatási tananyagban. A Tanulmány szerint ezen belül is rugalmasan reagáló és alkalmazkodó oktatási programokra van szükség, mely csak úgy teremthető meg, ha az oktatási anyag gyakran felülvizsgálatra kerül. Az oktatással kapcsolatban is hangsúlyozza, hogy fel kell ismerni: a gyermekek és fiatalok nemcsak veszélyeztetettek, hanem veszélyeztetők is tudnak lenni.

A fent említett metodológia egyébként 5 kategóriát különböztet meg, ezekben sorolják az egyes tevékenységeket, melyek a gyermekek és fiatalok fizikális, pszichológiai és társadalmi jólétére az ártalmasság veszélyét hordozzák magukban. Az első kategória **a kereskedelem és az információ/tájékoztatás** (*commerce and information*). Ebbe a körbe sorolja például a félretájékoztatottságnak kitettséget, a személyes adatokkal való visszaélést, spamet, a

¹⁷ Az internet, e-mail vagy más elektronikus kommunikációs eszköz segítségével valaki molesztáló fenyegető viselkedést tanúsít mással szemben. forrás: <http://www.usdoj.gov/criminal/cybercrime/cyberstalking.htm>

magánszférához fűződő és a szerzői jog megsértését és a célzott online reklámot. A spammel kapcsolatban külön kiemeli annak veszélyét, hogy a gyerekek ki vannak téve a nem megfelelő reklámozásnak (pornográfiának és erőszaknak). És hasonlóan az említett általános javaslatokhoz a Tanulmány javasolja a magánszféra védelmének oktatását, a kritikus értékelési képesség kifejlesztését és a releváns jogszabályok érvényre juttatását. A másik kategória a **társadalmi hálózatépítés** (*social networking*), amely abból indul ki, hogy egyre több társasági kapcsolatépítő eszköz van az online környezetben, mely könnyen elérhető a fiatalok számára. Ezekben a társadalmi hálózatépítő alkalmazásokon az erőszakos és szexuális tartalmak mellett számolni kell a kéréstlen és gyalázkodó kommunikációval is. Ezzel kapcsolatban kiemelendő, hogy a Tanulmány szükségesnek tartja az említett technológiák biztonságos használatának oktatását, és az ipar számára minimum-normák kidolgozása. A következő kategória a **szexuális egészség** (*sexual health*), mely alatt a törvényes és törvénytelen felnőtt pornográf tartalmaknak való kitettségnek veszélyét említik, mely a hagyományos médiaszabályozásnak is a középpontjában áll. Az online környezetben ehhez jönnek még – mint potenciális veszélyforrások – az amatőr oldalak és a tinédzserek által generált lapok, továbbá az enyhébb és súlyosabb szexuális bűncselekmények. Itt a Tanulmány a kulturális különbségekre is felhívja a figyelmet, hiszen oktatási javaslatok megfogalmazása erre tekintettel ebben a kategóriában sokkal nehezebb. A következő kategória a **nézetek megosztásának** (*Sharing Perspectives*) fordítható, minthogy a Tanulmány arra próbálja ráirányítani a figyelmet, hogy az interneten tevékenykedők potenciálisan ártalmas ideológiai nézeteket terjeszthetnek faji, vallási és erőszak kérdésében. Előfordulhatnak tehát olyan etnikai vagy vallási reprezentációk, melyek támogatják a diszkriminációt, a gyűlöletkeltést és a rasszista erőszakot, amelyek alapvetően tiltottak az európai tagállamok emberi jogi jogalkotása által. A metodológia utolsó kategóriájaként említi a Tanulmány az **elme, test, lélek** csoportját. Ide érdekes módon az olyan közösségeket sorolja, amelyek támogatják és legalizálják az öngyilkosságot, az anorexiát, a bulimiát és az önvészélyességet. A Tanulmány kiemeli, hogy a taxonómiát kutatásokkal kell próbára tenni, hogy kialakíthatóak legyenek az ártalmasság-csökkentő, valamint az utóbbira irányuló oktatási stratégiák, mely stratégiák biztosíthatják, hogy a gyermekek uniformizált és átfogó ismertekkel rendelkezzenek az internettel és új kommunikációs eszközökkel kapcsolatos lehetőségeikkel és azok kockázataival kapcsolatban.

Végül de nem utolsó sorban meg kell említeni a nemzetközi szintű együttműködés és párbeszéd fontosságát is, amiben az összes érintett részt venne (*multi-stakeholder dialogue*). A Tanulmány szerint ennek az együttműködésnek az alapjait nemzeti szintű koordinációs testületek jelentenék, amelyek az adott országban azonosítják az online területen érintett cégeket, szolgáltatókat, hatóságokat, civil szervezeteket és egy egységes párbeszédet, információcserét indukálnak a szereplők között. Szükség van továbbá egy európai szintű koordinációs testületre, ami a regionális és nemzeti legjobb gyakorlatokra hívná fel a figyelmet, valamint olyan európai minimum-normákat határozna meg, melyek tekintettel vannak a kulturális különbségekre. A központi koordinációs testület egyik fontos feladatának tartaná a Tanulmány azt, hogy empirikus kutatásokat végeztesen, hogy állandóan képből legyen a kiskorúak médiafogyasztási szokásairól, illetve azonosítható az újonnan felmerülő problémákat. A szabályozás körében megemlíti például annak lehetőségét, hogy a már létező vagy megjelenő új internet-szolgáltatásokat regisztrálni kellene. De ugyanígy lehetőséget lát olyan minimum-normák megalkotására, amelyek köteleznék a szolgáltatókat, hogy a szolgáltatásuk igénybevételekor a felhasználók teljes mértékben biztosak legyenek annak pozitív vagy éppen negatív (kiskorúakra veszélyes) jellegével.