

**Készült az ORTT
Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézete
megbízásából**



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

Készítette:

Dr. Nyakas Levente

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

készítette:

Dr. Nyakas Levente

I.

A médiaszabályozás egészét és a médiaszabályozó hatóságok működését érintő általános kérdések

1. A „határok nélküli televíziózásról” szóló irányelv 4. és 5. cikkének alkalmazása

Az Európai Bizottság 2006. augusztus 14-én kibocsátotta a „határok nélküli televíziózásról szóló irányelv” (TVWF irányelv) 4. és 5. cikkelyének alkalmazásáról szóló közleményét.¹ (Közlemény) A Közlemény e tárgyban immár a hetedik a sorban, és a hivatkozott cikkelyek 2003–2004. időszakban történő alkalmazásáról szól. A Közlemény első részében ismerteti a Bizottság véleményét a 4. és az 5. cikkben előírt arányok teljesülése tekintetében a joghatóságuk alá tartozó összes televíziós műsorra vonatkozóan a tagállamok által benyújtott statisztikai kimutatásokról. A közlemény második része pedig a tagállami jelentésekből levont legfontosabb következtetéseket mutatja be. A kétévenkénti jelentéstételi kötelezettség célja egyrészt az, hogy felhívja a tagállamok, az Európai Parlament és a Tanács figyelmét a tagállami statisztikai kimutatásokra, másrészt pedig az, hogy ellenőrizhető legyen, hogy a tagállamokban megfelelően alkalmazzák-e az európai és a független gyártású alkotások ügyének előmozdítását szolgáló intézkedéseket. Most először a jelentés az Európai Unióhoz 2004. május 1-jén csatlakozó tíz tagállamra is kiterjed, és a csatlakozást követő időszakra (2004. május 1-jétől december 31-ig) az ő adataikat is tartalmazza. A Bizottság különös figyelmet fordított annak biztosítására, hogy ezek a tagállamok részt vehessenek ebben a komplex adatszolgáltatásban, és – a folyamatos javulás elvével összhangban – teljesíthessék a „határok nélküli televíziózásról” szóló irányelvben kitűzött célokat, különösen pedig a 4. és az 5. cikkben előírt arányszámokat.

Az EU a TVWF irányelv hivatkozott rendelkezései az európai filmipar támogatását hivatottak szolgálni ellensúlyt képezve az észak-amerikai filmipar európai piacon elért sikereivel szemben. Az TVWF irányelv két rendelkezésével próbálja erősíteni az európai filmipart, mely rendelkezések a magyar médiatörvénybe is (Rttv.) a jogharmonizációs célú törvénymódosítással² bekerültek. A szaknyelv által csak kvótaszabályoknak hívott rendelkezések meghatározott műsorszerkezeti követelményekre kötelezik a műsorszolgáltatókat.

A kötelezés egyik módja az, hogy a televíziós műsorszolgáltatóknak műsoridejük nagyobb hányadát **európai gyártású művek** számára kell fenntartaniuk.³ Az irányelv – így az Rttv. (2.

¹ A Bizottság hetedik közleménye a 97/36/EK irányelvvel módosított, a „határok nélküli televíziózásról” szóló 89/552/EGK irányelv 4. és 5. cikkének a 2003–2004. időszakban történő alkalmazásáról (EGT-vonatkozású szöveg) COM(2006)459 végleges

² 2002. évi XX. törvény

³ A TVWF irányelv 4. cikk (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a]hol megvalósítható és megfelelő eszközök állnak rendelkezésre, a tagállamok biztosítják, hogy a 6. cikk értelmében a műsorszolgáltatók európai alkotások

§ 49. pont) is – pontosan meghatározza, hogy mi számít európai műnek. Ezen a területen a folyamatokat tekintve Közlemény a vizsgált időszakra vetítve megállapította, hogy az európai alkotások számára az összes számba vett csatornán fenntartott adásidő uniós átlaga – valamennyi tagállam figyelembevételével – 2003-ban 65,18%, 2004-ben 63,32% volt, ami a vizsgált időszakban 1,86 százalékpontos csökkenést jelent. Ugyanakkor a Közlemény nem értékelte ezt az eredményt aggodalomra okot adónak, mivel hat évet (1999–2004) tekintve a másorra tűzött európai alkotások aránya összességében 2,64 százalékponttal emelkedett. Ebből az következik, hogy **középtávon a tendencia pozitív volt**, illetve a Közlemény szerint az irányelv célkitűzései az európai alkotásokra szánt adásidő tekintetében kényelmesen teljesülnek közösségi szinten.

Az európai műsoripar versenyképességét segítő kvótaszabályok közül a másik követelmény, hogy a műsorszolgáltatót meghatározott mértékben tőle **független gyártó** (producer) megrendelőjévé teszik, azaz tőle független filmkészítő vállalkozás által készített műsorokat kell, hogy bemutasson.⁴ Ennek a rendelkezésnek az alkalmazása esetében egy választási lehetőséget is ad a tagállamnak a TVWF irányelv, nevezetesen, hogy az éves műsoridőre vagy költségvetésre vetítve kell 10%-os arányt elérni a független gyártású művek tekintetében az adott műsorszolgáltatónak. Magyarország is, akár a többi tagállam, a műsoridő-alapú számítást választotta.⁵ Ehhez járul még egy többlétszabály is, nevezetesen, hogy az ilyen független alkotásoknak megfelelő részét 5 évnél nem régebbi alkotásoknak kell fenntartani (ún. újabb keletű alkotások). Az Rttv. 7. § (2) bekezdése⁶ ebből a szempontból megtévesztő, hiszen ott az utóbbi feltétel vagylagosan került megállapításra, az irányelv viszont egyértelmű feltételként kapcsolja ezt a megfelelő teljesítéshez, azaz a minimum 10%-nak valamennyi részét mindenképpen fenn kell tartani az öt évnél nem régebbi alkotások számára. A Közlemény szerint a független gyártású európai alkotásoknak („független producerek” alkotásai) az összes számba vett csatorna figyelembevételével meghatározott részaránya uniós átlagban valamennyi tagállamot tekintve 2003-ban 31,39%, 2004-ben 31,50% volt, ami a vizsgált időszakban 0,11 százalékpontos növekedést jelent. Ha itt is megnézzük a hat egymást követő évet (1999–2004), akkor jelen esetben nagymértékű csökkenést (6,01 százalékpont) tapasztalhatunk, mely alapján kijelenthető, hogy középtávon a tendencia negatív volt. Az ún. újabb keletű független gyártású európai alkotások részaránya a Közlemény szerint uniós átlagban 2003-ban 71,66%, 2004-ben 69,09% volt, ami a vizsgált időszakban 2,57 százalékpontos visszaesést jelent. Ha ugyanezt megnézzük hat egymás követő évre vetítve (1999–2004), akkor viszont 15,29 százalékpontos növekedést tapasztalhatunk. Az újabb keletű alkotások terén tehát – a vizsgált időszakban történt visszaesés ellenére – középtávon jelentős előrelépés történt.

számára adásidőjük többségi hányadát fenntartsák, leszámítva a hírekre, sporteseményekre, játékokra, reklámra, teletext szolgáltatásokra és távértékesítésre szánt időt”.

⁴ A TVWF irányelv 5. cikke értelmében „[a] tagállamok mindenütt, ahol megvalósítható, és megfelelő eszközök állnak rendelkezésre, biztosítják, hogy a műsorszolgáltatók adásidőjüknek legalább 10%-át tartalékolják európai művek számára, amelyből le kell vonni a hírekre, sporteseményekre, játékokra, reklámra, teletext szolgáltatásokra és távértékesítésre szánt időt, vagy a tagállam megítélésétől függően, a műsorkészítési költségvetésük legalább 10%-át szánják olyan európai alkotások számára, amelyeket a műsorszolgáltatóktól független producerek állítanak elő”.

⁵ Franciaország az egyetlen állam, amelyik a költségvetési megközelítést választotta.

⁶ „A televíziós műsorszolgáltató évi teljes műsoridejének legalább tíz százalékát olyan európai művek, legalább hét százalékát olyan eredetileg magyar nyelven készített művek számára köteles fenntartani, amelyeket tőle független előállítóval készített, vagy attól öt évnél nem régebben készült műként szerzett be.”

A Közlemény összegzésében megjegyzi: a bejelentett adatok azt jelzik, hogy elsőként a mostani jelentéstételi időszakban kismértékben csökkent közösségi szinten az európai alkotásokra fordított adásidő (4. cikk). Ugyanakkor ennek okát két tényezőre vezeti vissza. Az eredményt befolyásoló első tényező az, hogy a 2004. évi értékek tartalmazzák az EU-hoz 2004-ben csatlakozó tíz tagállam adatait is. A második szerint változott a számítási módszer, ugyanis most már a 3% alatti nézettségű úgynevezett másodlagos csatornák is szerepelnek az európai alkotásokra vonatkozó átlagos arányszámokban. Ha ezeket a tényezőket figyelembe vesszük, akkor – mondja a Közlemény – a csökkenés viszonylag kicsiny volt. Sőt, amint megállapítja, bizakodásra adhat okot, hogy a csatlakozás után „a műsorra tűzött európai alkotások részaránya az Európai Unióban jóval az összes figyelembe vehető adásidő 60%-a fölött stabilizálódott.” Ami az 5. cikket illeti, ott negatív középtávú tendencia érzékelhető. Ugyanakkor a Közlemény szerint nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy az ún. újabb keletű független gyártású európai alkotások viszonylag nagy adásidőt kaptak. A független gyártású alkotásokon belül az újabb keletű alkotások részaránya hat év alatt 30%-kal emelkedett, ráadásul a részarányok mindvégig jócskán az irányelvben előírt 10%-os minimumszint felett voltak.

II.

A közszolgálati műsorszolgáltatás

2. Új törvény a közszolgálati műsorszolgáltatásról - Spanyolország

A spanyol parlament (Cortes Generales) 2006. június 5-én fogadta el a közszolgálati rádiózásról és televíziózásról szóló törvényt.⁷ (Törvény) Az elfogadott törvény egy a közül a négy közül, melyet a spanyol kormányzat az audiovizuális szektor szabályozásának átalakítására terjesztett elő. A négy törvénytervezet közül a közszolgálati műsorszolgáltatásról szóló mellett a digitális televíziózás bevezetésével kapcsolatos sürgős kérdésekről szólót fogadta el a múlt év nyarán a parlament.⁸ Az országos hatáskörű médiaszabályozó hatóságról és az egységes audiovizuális szabályozásról szóló törvény eleddig nem került elfogadásra.

Amint arra a fent utaltunk, a közszolgálati intézmény átalakítása Spanyolországban az egész audiovizuális rendszer újjáalakításának részeként folyik, és az egyik legfontosabb kérdésnek tartják. A korábbi elemzéseinkben figyelemmel követtük az európai közszolgálati műsorszolgáltatási rendszer átalakítására irányuló törekvéseket, és ezen belül a spanyol közszolgálati műsorszolgáltató jövőjére vonatkozó javaslatokat.⁹ Ezek alapján következetesként vonhattuk le, hogy a spanyol közszolgálati rendszer hasonló tüneteket mutat mint európai társai. Erre mutatott példákat az Európai Parlament véleménynyilvánítás

⁷ Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal

⁸ LEY 10/2005, de 14 de junio, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo

⁹ ld. Elemzés (2005. február) 4, 5-7.o. és (2005. június) 5-6.o.

szabadságával foglalkozó 2004-es jelentése,¹⁰ amelyben Spanyolország vonatkozásában rámutatott a közszolgálati televízió (TVE) elfogult tájékoztatására Irakkal kapcsolatban, illetőleg arra a kormányzati nyomásra, ami a terrortámadásokkal kapcsolatos tudósítások objektivitásának befolyásolására irányult. Hasonló megállapításokat tett az Európa Tanácsnak a közszolgálati műsorszolgáltatásról szóló parlamenti közgyűlési ajánlása is,¹¹ amely görög és portugál társával együtt egy olyan intézménynek tekintette a spanyol közszolgálati médiumot, amelyik nem tud megszabadulni a közvetlen politikai kontrolltól, és politikai befolyás által manipulált tájékoztatásról beszél egyes tudósításaival kapcsolatban. A közszolgálati intézmény függetlenségét érintő kérdéseken túl az Európai Bizottság a közszolgálati intézmény finanszírozásával, azaz a részére nyújtott állami támogatás miatt is indított eljárást a spanyol közszolgálati műsorszolgáltatóval szemben. Spanyolországban tehát hasonló folyamatok sürgették az új közszolgálati szabályozást, mint bárhol máshol Európában. Az alábbiakban megvizsgáljuk a Törvény főbb rendelkezéseit abból a szempontból, hogy mennyire reagálnak a közszolgálati rendszer reformja körül kialakult meghatározó szakmai álláspontokra, mintákra, illetve jogi kötelezettségekre. Véleményünk szerint ugyanis a Törvény minden részletéből kitűnik az a szándék, hogy megpróbál választ adni a közszolgálati műsorszolgáltatási rendszert ért jelenlegi kihívásokra. Így fellelhetők benne azok a megoldások, melyek javaslatként vagy éppen követelményként fogalmazódtak meg egy modern közszolgálati intézménnyel szemben akár az Európai Bizottság,¹² akár pedig az EBU¹³ részéről. Nézzük meg részletesebben ennek nyomait a Törvényen.

A Törvény megalkotásának kiindulási pontját (alkotmányos hátterét) vizsgálva elmondható, hogy – hasonlóan a magyar szabályozáshoz – Spanyolországban is az **Alkotmányból** vezethető le a közszolgálati műsorszolgáltatás törvényi szintű szabályozásának (Spanyol Alkotmány, 20. cikk 3. bek.) követelménye. Az Alkotmány szerint ugyanis szervezetét és parlamenti felügyeletét törvényben kell szabályozni, illetőleg törvényben kell garantálni a társadalmi és jelentős politikai csoportoknak a közszolgálati médiumokhoz való hozzáférést, figyelemmel a társadalmi pluralizmusra és Spanyolország soknyelvűségére.

A közszolgálat finanszírozása tárgyában fent hivatkozott bizottsági közlemény (Közszolgálati közlemény) szerint az egyik legfontosabb uniós követelmény **a közszolgálati követelmények pontos meghatározása**, amelyet az adott tagállamnak formális aktusban kell megtenni. Utóbbi hagyományosan a törvényi szintet jelenti, amely Spanyolország esetében egy külön közszolgálati törvényben ölt testet. A Törvény kimondott célja az (1. §), hogy olyan jogi keret nyújtson a közszolgálati rádiózásnak és televíziózásnak, melynek segítségével a közszolgálati célokat ténylegesen meg is tudja valósítani. A Törvény 2. §-a ezt követően körvonalazza a közszolgálat fogalmát is. Az 1. § első bekezdése lényegében a közszolgálat fogalmának¹⁴ alkotóelemét képező **univerzalitás** elvének egyik aspektusát ragadja meg, nevezetesen a nemzet **valamennyi állampolgára szükségleteit** (minden típusú közönség) kielégítő tartalomszolgáltatás szükségességét. Ez fejeződik ki abban, hogy a közszolgálati rádiózásnak és televíziózásnak a spanyol társadalom egészének tájékoztató, kulturális, oktatási és

¹⁰ Report on the risks of violation, in the EU and especially in Italy, of freedom of expression and information (Article 11(2) of the Charter of Fundamental Rights) (2003/2237(INI)) Committee on Citizens' Freedoms and Rights, Justice and Home Affairs Rapporteur: Johanna L.A. Booger-Quaak A5-0230/2004, 5 April 2004

¹¹ Parliamentary Assembly Recommendation 1641 (2004) Public service broadcasting

¹² Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting (2001/C 320/04)

¹³ Funding of public service broadcasting and State aid rules May 2004 European Broadcasting Union

¹⁴ Itt az EBU általános álláspontjára és annak a közszolgálati műsorszolgáltatási modell törvényben kifejtett fogalommagyarázatára gondolunk. ld. Model Public Service Broadcasting Law
forrás: www.ebu.ch/CMSimages/en/leg_p_model_law_psb1_tcm6-14334.pdf

szórakoztatási igényeit minden műfajban ki kell elégítenie. Az univerzalitás másik aspektusa is megtalálható az első bekezdésben, nevezetesen a **teljes műsorkínálat**, amely a Reith-féle modellt viszi tovább (tájékoztatás, oktatás, szórakoztatás) nem engedve a piaci szereplők nyomásának, melyek a közszolgálat fogalmába nem értik bele a szórakoztatást. Általánosságban a Törvény egyébként a közszolgálati rádiózást és televíziózást a közösségért és a demokratikus társadalmak kohéziójáért való szolgáltatásnak nevezi, visszatükrözve ezzel az Amszterdami Jegyzőkönyv alaptételét, ami közvetlenül kapcsolja a közszolgálati műsorszolgáltatást az európai államok demokratikus igényeihez. Mindemellett a megjelenik még az identitás és a kulturális sokféleség elterjesztésének, az információs társadalom ösztönzésének, a pluralizmus, a részvételi demokrácia és az alkotmányos értékek előmozdításának missziója. A Törvényben az univerzalitás további, technológiai aspektusa is megjelenik, nevezetesen a közszolgálati szolgáltatásokhoz hozzáférést nyújtó nemzeti vételkörzet biztosítása (1. § (3) bek.).

A közszolgálat **feladatát** (tevékenységét) tartalmak gyártásában, valamint általános és tematikus csatornák szerkesztésében és terjesztésében jelöli meg. A közszolgálati tevékenység végzéséhez a Törvény látható módon minden technológia és forma előtt megnyitja a lehetőséget, mivel biztosítja nyílt és kódolt, kiegészítő és interaktív (*servicios conexos o interactivos*) szolgáltatások végzését, de csakis a megjelölt közszolgálati célok teljesítése érdekében. A Törvény ezeket úgy nemzeti, mint nemzetközi szinten biztosítja. Látható tehát, hogy a közszolgálat jövőjéről folytatott vitában felmerült kérdések közül állást foglal a Törvény abban is, hogy beengedi a spanyol közszolgálati intézményt olyan területekre, ami sérti/sértheti a piaci alapon működő audiovizuális szolgáltatók érdekeit. Az utóbbi rendelkezések ugyanis arra is lehetőséget biztosítanak, hogy a spanyol közszolgálati műsorszolgáltató is használhassa a digitalizáció kínálta új szolgáltatásokat és gazdasági modelleket, legalábbis a kiegészítő és interaktív szolgáltatások végzése és a kódolás mind erre utalnak. Mindez megismétlésre kerül később, a közszolgálati tevékenységet végzésére felhatalmazott társasággal (RTVE) kapcsolatban (3.§ (3) bek.).

A közszolgálati tevékenység konkrét időszakra vonatkozó **tartalmát** két dokumentumban határozzák meg. Egyrészt a spanyol parlament feladata, hogy egy keret-felhatalmazásban (*mandato-marco*) konkretizálja a közszolgálat működésére vonatkozó általános célokat, a felhatalmazás hatálya 9 évre szól. A keret-felhatalmazás röviden nem más, mint egy 9 évre szóló közszolgálati stratégiai terv. Emellett a kormányzat és az RTVE között létrejön egy műsorszolgáltatási szerződés (*contratos-programa*), ami a parlament által elfogadott keret-felhatalmazásban foglaltakat fejti ki 3 éves terminusokban. A műsorszolgáltatási szerződésben tehát az egyes (rádió és televízió csatornák, kiegészítő és interaktív) szolgáltatásokra vonatkozó speciális kötelezettségek és elérendő célok kerülnek rögzítésre (25. § (2) bek.). A kormányzat így a műsorszolgáltatási szerződés keretein belül egyrészt 3 évre kijelöli a végrehajtandó célokat, másrészt ehhez költségvetési összeget rendel és rögzíti a szerződés nem megfelelő teljesítésének következményeit, illetve a szerződés végrehajtásának ellenőrzését (32. §). A még létre nem hozott nemzeti szabályozóhatóság (*autoridad audiovisual*) szerepe a műsorszolgáltatási szerződéssel kapcsolatban az, hogy a hatáskörébe tartozó kérdésekben jelentést juttasson el a kormányzat részére a műsorszolgáltatási szerződés tervezetével kapcsolatban. A parlamentnek a Törvény informálódási jogosultságot biztosít oly módon, hogy a kormányzat kötelezettségévé teszi a tájékoztatást a parlament felé úgy a szerződés elfogadásáról és tartalmáról, mint annak végrehajtásáról. Utóbbit évente kell megtennie. A spanyol megoldás nagyon hasonlít a BBC-nél használt rendszerhez. Ott a 10 évre szóló ún. királyi alapítólevél (Royal Charter) tölti be a keret-felhatalmazás szerepét, míg az ún. keret-megállapodás (Framework Agreement) megfeleltethető a spanyol

műsorszolgáltatási szerződésnek. Eltérés ugyanakkor, hogy Nagy-Britanniában a kormányzat (végrehajtó hatalom) az „ügy ura” a közszolgálattal kapcsolatos döntések meghozatalában, hiszen – a társadalmi vitát követően – lényegében ő készíti elő a királynő által szentesítendő királyi alapítólevelet, a keret-megállapodás pedig közte és a BBC között jön létre, azzal, hogy a megállapodást a parlament hagyja jóvá. A parlamentnek – a vitában történő részvételén és a jóváhagyó aktuson túl – tehát Nagy-Britanniában további szerepe nincs. Érzékelhető volt az alapítólevél felülvizsgálatáról folytatott vitában, ahol a parlament illetékes bizottsága több hatáskört szeretett volna a BBC-vel kapcsolatban (pl. külön törvény alkotása, parlamenti felügyelet), de ezt azzal az indokkal utasította vissza a kormányzat, hogy úgy állandósultak volna a BBC körüli politikai viták, ellehetetlenítve ezzel működését és függetlenségét. Megjegyezzük: a BBC függetlensége, köszönhetően az ezt támogató tradicionálisan kialakult szabályoknak, a kormányzati tevékenységgel egyáltalán nem csorbul. Az összehasonlításból tehát kiderül: Spanyolországban túlnyomó részben a parlament és a kormányzat között oszlanak meg a közszolgálati intézmény tartalomszolgáltatásával és működésével kapcsolatos hatáskörök, ugyanakkor – amint ezt az alábbiakban látni fogjuk – a parlament gyakorol nagyobb felügyeletet a közszolgálat tevékenysége fölött.

Ami a **szervezeti** kérdéseket illeti, a közszolgálati feladatok teljesítésével a Törvény az RTVE-t (Corporación Radio y Televisión España, S. A.) mint állami gazdasági társaságot (*sociedad mercantil estatal*) bízta meg. A Törvény a társaság megbízatásával kapcsolatban – lényegében ismételve önmagát – részletesebben kifejti a közszolgálati tevékenység tartalmát mintegy tizenkilenc pontban (3. § (2) bek.). A fent említett parlamenti célkijelölés csak ezen – pontosabban a törvényi – kereten belül mozoghat. Az RTVE részvénytársaság, a társaság alaptőkéje teljes mértékben állami tulajdonban van. A Törvény hangsúlyozza, hogy gazdasági társaságról van szó, mely speciális autonómiát élvez, utóbbi alatt értve és külön hangsúlyozva azt, hogy függetlenséget élvez vezetésében és tevékenységében a kormányzattól és az államigazgatástól. A társaságra irányadó szabályok között a Törvény hierarchiát állít fel. Elsősorban a Törvény és saját belső társasági szabályai szerint jár el, míg másodsorban az audiovizuális jogalkotás normái és a gazdasági társaságokra vonatkozó szabályok irányadók működésére. A Törvény külön előírja alkalmazásuk során a sorrendtartás kötelezettségét. Az RTVE közszolgálati feladatait ténylegesen két állami gazdasági társaságon keresztül fejti ki: a televízió (Sociedad Mercantil Estatal Televisión Española – TVE) és a rádió (Sociedad Mercantil Estatal Radio Nacional de España – RNE). Ugyanakkor ez nem jelent megkettőződött társasági struktúrát/szervezetet, hiszen csak egy cégvezetés van, az RTVE-jé. Az RTVE vezetését az **igazgatóság** (Consejo de Administración) látja el, melynek tagjait (összesen 12-t) a parlament választja meg. Az igazgatóság tagjai közül 4-et a Szenátus, 8-at a Képviselőház választ, utóbbiból kettőre a legnagyobb állami érdekvédelmi szervezetek tesznek javaslatot. A Képviselőház a már megválasztott 12 tag közül jelöli ki az igazgatóság elnökét, aki egyben az RTVE elnöki tisztét is betölti. A tagokat kétharmados többséggel 6 évre választják nem megújítható mandátummal és megbízatásuk az új tagok megválasztásáig fennáll. Az igazgatótanács tagjainak fele háromévenként rotálódik. A szervezetrendszerből is látható, hogy Spanyolországban a parlamenti felügyelet alatt áll a közszolgálati intézmény. Ugyanakkor az is megmutatkozik vezetői megválasztásának rendszerében, hogy a megválasztást követően teljes függetlenséget kívánnak adni az intézmény irányítóinak megválasztóiktól. Ezt jelzi a hosszú mandátum, továbbá az, hogy nem választhatók újra az igazgatóság tagjai, és végül de nem utolsósorban a mandátum megszűnésének esetei is szigorú feltételekhez vannak kötve, például alkalmatlanság esetén csak az igazgatóság kezdeményezheti a parlament felé a visszahívást.

A Törvény az igazgatóságon kívül két további szervet is létrehoz: az ún. **tanácsadó bizottságot** (Consejo Asesor) és a **hírszolgálati bizottságokat** (los Consejos de Informativos). A tanácsadó bizottság jelenti – az univerzalitás elve mellett – az EBU által képviselt közszolgálat értelmezés másik lényeges elemét a korporációs elvet. A korporációs elv biztosítja a közszolgálati műsorszolgáltató társadalmi ellenőrzését oly módon, hogy a társadalom jelentős érdekcsoportjai számára helyet és módot biztosít a közszolgálati intézmény működésének ellenőrzésében. A magyar törvényben (Rttv.) ezt a funkciót a kuratóriumoknak szánják, és hasonlóan az Rttv.-hez itt is taxatív felsorolását adják az egyes delegációra jogosult csoportoknak (23. § (2) bek.). Eltérés ugyanakkor, és ez már az előbbiekből következik, hogy csak egy ilyen tanácsadó bizottság van, azaz itt is érvényesül a centralizált, egy közszolgálati intézmény elve. A delegáló szervezetek között megjelenik kormányzati szerv is (Külügyminisztérium), és különös hangsúly helyeződik a fogyasztóvédelemre és a gazdasági és szociális kérdésekre, nincsenek képviselve ugyanakkor az egyházak, vallási felekezetek. A külügyek megjelenése nem meglepő, hiszen több elemzésünkben is felhívtuk a figyelmet arra, hogy egyre erősödik a közszolgálat nemzetközi szerepvállalása, mint a nemzeti érdekek és értékek külföldi megjelenítője, kommunikálója. A nyelvi és kulturális kapcsolatra egyre erősebben építenek a közszolgálati intézményen keresztül az egyes kormányzatok, így Nagy-Britannia, Franciaország is, és a külpolitikának megfelelően rendelik alá műsor/nyelvi politikájukat. A spanyol nemzeti sajátosság következménye például, hogy a tanácsadó bizottságban megjelenik a bevándorlók képviselője, egyébként az RTVE a Törvény megszületése előtt is kiemelt szempontként kezelte a világ spanyolajkú népességének megjelenítését. A Törvény a tanácsadó bizottság mellett létrehozza az ún. **hírszolgálati bizottságokat** is, melyek olyan belső szervezeti egységeknek tekinthetők, melyekben az intézmény elismert szakemberei ülnek, és melyek feladata, hogy a tájékoztató műfajba tartozó tartalmakkal kapcsolatban biztosítsák a függetlenséget, az objektivitást és a hitelességet. A szakmai munka szempontjából jelentős hatáskörrel bírnak ezek az egységek, hiszen örködniük kell a munkatársak, a szerkesztők függetlensége felett, azaz, hogy munkájuk megfelel az audiovizuális jogalkotásnak és a Törvénynek. Emellett hatáskörükbe tartozik a szakmai szabályzatok kidolgozása is. Noha nem kötelező erővel, de véleménynyilvánítási joga van a hírszolgáltatások igazgatói posztjára javasolt személyekről. A hírszolgálati bizottságok szervezetének és működésének szabályait az igazgatóság fogadja el az RTVE hírszolgálati szakembereinek egyetértésével. A hírszolgálati bizottság arról tanúskodik, hogy a Törvény megpróbálja „házon belül” (szakmai keretek között) tartani a kiegyensúlyozottság és objektivitás kérdését. A BBC alapítóokiratának megújításával kapcsolatos vitában ugyanez a kérdés, azaz a szakmai függetlenség biztosítási módjának problémája igen éles vitát kavart. Azt mondhatjuk tehát, hogy ahogy a BBC-nél, úgy az RTVE esetében is sikerült belső megoldást találni. A BBC-nél ez lassan évszázados tradíció, míg az RTVE-nél ez újdonság, de mindenképpen válaszhatnak tekinthető a fent említett kormányzati befolyásolási technikák ellen.

Az RTVE **finanszírozását** a Törvény, amint azt fent már érintettük a műsorszolgáltatási szerződés esetében, egyrészt a központi költségvetésből (Presupuestos Generales del Estado) oldja meg. A finanszírozás mértékét a kormányzat az RTVE-vel kötött szerződésben rögzíti. Az uniós követelményeknek megfelelően az állami támogatás csak a szerződésben előre rögzített közszolgálati kötelezettségek teljesítésére fordítható. Ebből az is következik, hogy a műsorszolgáltatási szerződésben az egyes szolgáltatások vonatkozásában rögzített feladatok differenciáltan kerülnek megállapításra és finanszírozásra (33. §). A költségvetési források évente kerülnek folyósításra és nem haladhatják meg a közszolgálati misszió nettó költségét. Megjelenik tehát a Törvényben az említett uniós közszolgálati közlemény állami támogatással

szemben támasztott arányosság követelménye.¹⁵ Ez azt jelenti, hogy vizsgálni kell: adott évben a folyósított állami támogatás arányban volt-e a nettó közszolgálati költséggel. Ennek kiszámításakor figyelembe kell venni az adott közszolgálati tevékenység következményeként befolyó valamennyi közvetett és közvetlen bevételt is. Amennyiben túlfinanszírozás történik, akkor a túlfinanszírozott közszolgálati kötelezettségre eső, a következő gazdasági évre szóló központi költségvetési forrást a túllépés összegével csökkenteni kell. Az állami támogatáson túl az RTVE ugyanakkor reklámozhat is és saját termékeit, szolgáltatásait értékesítheti, azaz a Törvény szerint folytathat kereskedelmi tevékenységet (7. § (3) bek.). Az előbb elmondott költségvetési finanszírozási rendből ugyanakkor az is kiderül, hogy az uniós elvárásoknak megfelelően a Törvény szigorúan elkülöníti a közszolgálati és kereskedelmi tevékenységet és azok finanszírozását. A Törvény záró rendelkezései között előírja az RTVE igazgatóságának, hogy bocsásson ki szabályzatot az RTVE és társaságai kereskedelmi tevékenységre, valamint évente számoljon be a nemzeti szabályozóhatóságnak ezen szabályoknak való megfelelésről. A szabályozóhatóság jogosult ellenőrizni a kibocsátott szabályok megtartását. Mindemellett a műsorszolgáltatási szerződésben rendelkezni kell a televíziós reklámozás korlátairól az TVWF irányelvet a spanyol jogrendbe beillesztő törvény¹⁶ reklámra vonatkozó szabályainak megfelelően (32. § (2) bek.).

A közszolgálati **intézmény működésének felügyeletéről** már részleteiben ejtettünk néhány szót. A Törvény – a Közszolgálati közlemény által is megkövetelt – külső kontrollt három szervezet útján kívánja biztosítani (39-41. §§). Az egyik természetesen a **parlament**, amely a közszolgálati feladatok teljesítését jogosult ellenőrizni. Ez úgy történik, hogy az RTVE éves jelentésében beszámol a parlamentnek a műsorszolgáltatási szerződés és a keret-felhatalmazás végrehajtásáról. A parlament mellett a – még nem létező – nemzeti **médiaszabályozóhatóság** gyakorol felügyeletet az RTVE felett. A szabályozóhatóság a közszolgálati misszió teljesítését jogosult felügyelni, ennek körében ajánlásokat és állásfoglalásokat fogadhat el, illetve adatszolgáltatásra kötelezheti jogkörében az RTVE-t, mely adatokat köteles bizalmasan kezelni. A harmadik felügyeleti szerv a **számvevőség** (Tribunal de Cuentas), mely a rá vonatkozó jogszabályok alapján vizsgálhatja az RTVE tevékenységét

Összefoglalóan tehát azt mondhatjuk, hogy a Törvény a közszolgálati EBU által képviselt álláspontját foglalta el, azaz a közszolgálati misszió a digitális környezetre kibővített értelmezését azzal, hogy azt az Európai Bizottság által megfogalmazott követelmények közé terelte. Azaz figyelembe vett piaci kritériumokat is, de csakis az Európai Bizottság által meghatározott kereteken belül. Mindez példa lehet arra, hogy miként lehet az EK által szabott minimumkövetelményeknek úgy eleget tenni, hogy közben a közszolgálat részére a szabályozás biztosítja a digitális környezethez szükséges feltételeket.

¹⁵ Közszolgálati közlemény 57. pont

¹⁶ Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al Ordenamiento Jurídico Español la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de Disposiciones Legales, Reglamentarias y Administrativas de los Estados Miembros relativas al ejercicio de actividades de Radiodifusión Televisiva.