

**Készült az ORTT  
Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézete  
megbízásából**



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

**Készítette:**

**Dr. Nyakas Levente**

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

**készítette:**

Dr. Nyakas Levente

## I.

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

## 1. Új médiatörvény-tervezet - Írország

Írország Műsorsugárzási Bizottsága (BCI) 2006. szeptember 7-i nyilatkozatában üdvözölte a 2006. évi műsorszolgáltatásról szóló törvényjavaslat<sup>1</sup> általános tervezetének közzétételét. A tervezetet, amely egy műsorszolgáltatási törvényjavaslat formájában tartalmaz javaslatokat, a Parlament Vegyes-bizottsága vette át a Kommunikációs Minisztériumtól, és ezt követően nyilvános konzultációs folyamatra kerül sor. A fejleményt kommentálva Conor Maguire, BCI elnöke elmondta: „a Bizottság üdvözli a dokumentum közzétételét, és várakozással tekint a konzultációs folyamat megkezdése elé. A BCI korábban előterjesztéseket nyújtott be a Műsorsugárzási Fórumon keresztül, majd azt követően a Parlamenti Vegyes-bizottság prezentációinak keretében, amelyekben támogatta az egyetlen és egységes tartalom-szabályozó hatóság létrehozását. Örömmel tölt el bennünket, hogy a kormány jóváhagyta az egységes tartalom-szabályozás koncepcióját a törvénytervezetben ismertetettek szerint.” A BCI a dokumentumban vázolt javaslatokat az Igazgatóság szeptember 28-i rendkívüli ülésén mérlegeli és részletes választ ad a konzultációs folyamat részeként a Parlamenti Vegyes-bizottságnak.

\*\*\*

Az ír műsorszolgáltatási törvény tervezete (Tervezet) noha még javaslat, mégis érdemes megvizsgálni azt, hiszen Európában – a digitalizáció hatására – sorra alakítják át az egyes államok audiovizuális szabályozásukat, és részint a kész jogszabályokból, részint tervezetükből kitapintható, hogy milyen szabályozási politikát kívánnak követni a jövőben, milyen szabályozói szándékok, célok húzódnak meg, motiválják a szabályozót. Colum Kenny, a Dublini Városi Egyetem audiovizuális politikával is foglalkozó professzora a megpróbál egy reális képet festeni véleményében<sup>2</sup> a Tervezetről. Egyrészt úgy gondolja, hogy maga a Tervezet elnevezése (a műsorszolgáltatásról szóló törvényjavaslat általános tervezete - General Scheme for Broadcasting Bill 2006) is utal arra, hogy a kormányzatnak szándékába áll keresztül vinni a benne foglaltakat (azaz komolyan veendő a benne foglaltak), ugyanakkor nem lát esélyt arra, hogy 2006-2007 folyamán törvény szülessen a Tervezetből. Ebből a megközelítésből is érzékelhető, hogy nemcsak Magyarországon jelenet különös erőfeszítést az elektronikus médiumokkal foglalkozó törvény átalakítása, hanem hasonló problémák merülnek fel más európai országban, jelen esetben Írországban. Kenny professzor azért is jut erre a következtetésre, mivel a Tervezetből hiányoznak a digitális műsorszolgáltatásra vonatkozó lényeges rendelkezések, áttekintve a törvényt ugyanis nem esik egyáltalán szó erről az anyagban, ugyanakkor Írország is hasonló cipőben jár, mint

<sup>1</sup> General Scheme for the Broadcasting Bill 2006

<sup>2</sup> ld. <http://www.mediaforum.ie/?p=47>

Magyarország, hiszen a bevezetéséhez minél hamarabb szükséges lenne elfogadni a megfelelő szabályokat. A professzor szerint ezt a kormányzat éppen ezért egy külön törvényben kívánja benyújtani, azaz leválasztják az általános médiaszabályozási kérdésekről a digitális átállás kérdését. Emellett a Tervezetről általánosságban elmondható, hogy tizenkét fejezetből áll (ebből a XII. az Átmeneti rendelkezések), melyből lényegében öt fejezet kifejezetten csak a szabályozóhatóság működésével (hatósági szervezettel és eljárással), további három a közszolgálati műsorszolgáltatással, kettő az engedélyezéssel és egy a közfinanszírozási (*public funding*) rendszerrel foglalkozik. Fontos jellemzője a Tervezetnek, hogy készítői alapos hazai és nemzetközi összehasonlító-jogi kitekintést tehettek, mivel különböző médiatörvények (illetve a hazai jogból egyéb más pl. távközlési törvény) rendelkezéseit-megoldásait emelték be a Tervezetbe, ahol úgy gondolták, hogy azok szabályozói céljaikkal egybevágnak. Az alábbiakban – tekintettel egy 208 oldalas törvényjavaslatról van szó – megpróbáljuk annak legérdekesebb részeit kiemelni.

**A szabályozóhatóság működésének és szervezetének** részletes szabályozása nem meglepő, hiszen angolszász jogrendszerrel van szó, ahol a szabályozóhatóság ténylegesen uralja az adott területet és ennek megfelelően a médiapiac felett valódi szabályozó tevékenységet gyakorol a hatósági tevékenysége mellett. A tervezett hatósági működéssel kapcsolatban a legfontosabban megfogalmazható következtetés, hogy a három főbb szabályozóhatósági típus közül<sup>3</sup> megmarad az egységes modellnél. Ez azt jelenti, hogy a trendektől eltérően az ír jogalkotó nem integrálná egy hatóságba a média, a távközlési és az információtechnológiai ügyeket, mint például a brit Ofcom vagy a svájci BAKOM. Ehelyett megtartja az egységes modellt, azaz a műsorszolgáltatás szabályozásával kapcsolatos valamennyi ügyet egy új testületre, a BAI-re ruházná (Ír Műsorszolgáltatási Hatóság - Broadcasting Authority of Ireland). Colum Kenny a bevezetendő új rendszert költségesnek ítéli, mivel a Tervezet az ügyeket három bizottság között osztja meg: a BAI (kódex kibocsátás, azaz tényleges szabályozási és felügyeleti funkciók), az Engedélyezési Bizottság (Contract Awards Committee – CAC, engedélyezési funkció) és a Megfelelőségi Bizottság (Compliance Committee – CC, a panaszbizottságot felváltó bizottság) között, ugyanakkor utóbbiak lényegében egy szervezetben egyesülnek, a BAI-n belül. Ami feltűnő továbbá, hogy nem csak a három bizottság tagjait, hanem magát a bizottságok elnökét is az illetékes miniszter javaslatára a kormány nevezi ki, amely igen erős a kormányzati befolyást jelent a szervezetben. Érdekessége ugyanakkor a tagok választásának, hogy a Tervezet kötelezően előírja, hogy ugyanannyi nőt és férfit kell delegálni az egyes bizottságokba. A BAI függetlenségét érinti az a rendelkezés is, mely szerint funkcióinak gyakorlásához a miniszter politikai irányelvet bocsáthat ki (policy directives, Tervezet 32. § (1) bek.). Ugyanakkor ezt a kormányzati jogkört egyrészt azzal próbálja ellensúlyozni, hogy az irányelvnek a tervezetét meg kell küldenie a BAI részére, és nyilvánosságra is kell hoznia, valamint meg kell indokolnia, és azt is meg kell jelölnie annak időbeli hatályát is. Nyilvánvaló, hogy utóbbi rendelkezések megpróbálják szakmai keretek közé szorítani a hatóság és a miniszter kapcsolatát, ugyanakkor egy ilyen kinevezési gyakorlat miatt valószínűsíthető, hogy nem feltétlenül kerül konfliktusba miniszter és szabályozóhatóság. Az egyes bizottságok eljárási szabályait ugyanakkor saját maguk alkotják meg, és maguk döntenek üléskezési gyakoriságról.

---

<sup>3</sup> Egységes, osztott és integrált modell. Id. Összehasonlító jogi elemzés az európai szabályozó hatóságok működésének kérdéseiről 2003 (Lengyel Márk) forrás: [www.akti.hu](http://www.akti.hu)

A bizottságokhoz egy *apparátus* tartozik, melynek vezetője a főigazgató, aki valamennyi bizottság munkáját elősegítő szervezetnek a feje. A főigazgató kinevezése a BAI hatásköre, ugyanakkor ebben sem dönthet korlátlanul, hiszen a miniszter egyetértési jogot gyakorol! Látható tehát, hogy a hivatali/szakmai szint vezetőjénél is érvényesül a kormányzati túlsúly. A főigazgatónak ugyanakkor a parlamenti bizottságok (Oireachtas Committees) felé van beszámolási kötelezettsége, azaz sem nem a kormányzat, sem pedig a BAI felé, tehát ez a rendelkezés ellensúlyozni próbálja a kormányzati befolyást, ellenőrző szerepet adva a parlamentnek. Ez a kettősség – választási és ellenőrzési hatáskörök megosztása – végigvonul a Tervezetben szervezeti kérdésekben. Természetesen a parlamenti bizottságok hatásköre is korlátozott, mivel a bírói útra tartozó ügyeket nem kérhetnek számon az apparátus vezetőjén, ugyanakkor beszámolási kötelezettséggel tartozik a munkaszervezet és a törvény által felállított (CAC, CC) bizottságok munkájáról. A Tervezet további lehetőségként biztosítja a BAI számára, hogy funkcióinak teljesítéséhez további Tanácsadó Bizottságokat (Advisory Committees) hozzon létre, illetve konzultánsokat és tanácsadókat alkalmazzon.

A Tervezet szerint a BAI valamint a Tervezet által létrehozott bizottságok által elérendő *közös célok* (24. §) között szerepel, hogy biztosítani kell valamennyi típusú műsorszolgáltatás elérhetőségét (hozzáférést) Írországban, még hozzá oly módon, hogy az a legjobban szolgálja az ír lakosságot (értsd: csak a sziget lakosságát). Biztosítaniuk kell továbbá az alkotmányban megfogalmazott demokratikus értékek érvényesülését, így különösen a törvénynek megfelelő (*legal*) véleménynyilvánítás szabadságát (*freedom of expression*) a nyílt és plurális műsorszolgáltatás nyújtását. A Tervezet továbbá elvárja, hogy nevezett szervezetek élénkítsék a magas minőségű, sokszínű és innovatív műsorkészítést, és ezt az igényt nemcsak a közszolgálati, hanem a kereskedelmi, közösségi műsorszolgáltatással szemben is megfogalmazza! Ebből ugyanakkor a Tervezetnek az a rendelkezése is következik, hogy a legnagyobb hatással bíró kereskedelmi és közszolgálati műsorszolgáltatók felügyeletének során a bizottságoknak elő kell segítenie a sokszínűség érvényesülését. Ez a rendelkezés egyértelműen jelzi a politikai szándékot, miszerint a nagy véleménybefolyásoló erővel bíró kereskedelmi műsorszolgáltatók tartalomszolgáltatásába, annak minőségébe továbbra is bele kíván szólni az állam. Utóbbi rendelkezés felidézheti bennünk a német szabályozói megközelítést, mely előtérbe helyezi a médiaszabályozási indokok közül az elektronikus média befolyásoló erejét. Végül, de nem utolsón sorban a szabályozóhatóság kötelezettségeként írja elő olyan szabályozói környezet megteremtését, mely megkönnyíti a műsorszolgáltatási szektor fejlődését Írországban és érzékeny/fogékony a közönség igényeire. Ez a rendelkezés ugyanakkor nyitást jelent a piac irányába, azaz az előbbi szocio-kulturális jellemző mellett, megjelenik a műsorszolgáltatás gazdasági jellege.

A Tervezetből és annak részletes szabályaiból egyértelműen kiderül, hogy igen komolyan gondolja a duális médiarendszer fenntartását, és ezen belül a *közszolgálati műsorszolgáltatás* megerősítését. A Tervezet általános és az egyes közszolgálati intézményekre vonatkozó különös szabályokra bontja a közszolgálat szabályozását. Az intézmény alapítását kft. formájában képzelel el, és ezt a hatáskört is a kormányzathoz telepítené, ugyanakkor a már megalapított közszolgálati cég nem számolható fel pusztán az adott miniszter rendelete által, hanem azt egy parlamenti jóváhagyó eljárásnak kell megelőznie, azaz itt is érzékelhető az a hatalommegosztás, mint a szabályozóhatóság esetében. Ugyanakkor az alapító miniszter a társaság tagja, és ő felel a törzstőkéért, és ennek megfelelő jogkörben járhat el.

A Tervezetben megjelenik az EU által megkövetelt és a BBC közérték tesztjében (*public value test/assessment*) is kifejeződő közszolgálati műsorszolgáltatással szembeni követelmény, nevezetesen: szolgáltatásaik piaci hatásait elemezni kell mielőtt azok

bevezetésre kerülnének, mivel azokat közpénzen végzik, és mint ilyen állami támogatásnak minősül. A Tervezet ebben a tekintetben az új közszolgálati kötelezettségek teljesítésével összefüggésben a csatornák indítását, a jelentősebb tevékenységek alvállalkozói körbe történő kiszervezését, valamint az egyéb kötelezettségvállalásokat sorolja ide. Ezekhez előzetesen a miniszter engedélye kell, aki konzultál a szabályozóhatósággal a tervezett tevékenységek közértékéről és azok várható piaci hatásairól. Szintén a közszolgálati tevékenység piaci hatásainak kiszámíthatósága miatt fontos megalkotni a tisztességes kereskedelmi belső intézményi kódexet (Code of Fair Trading Practice), ami az intézmény külső megrendeléseire vonatkozó szabályokat tartalmazza (ld. 107. §). Itt az írt Tervezet kétség kívül a BBC modellt követi. A Tervezet lakonikusan rendelkezik a szerkesztői függetlenségről, mondván mind a tartalomszolgáltatásának, mind pedig a közzététel idejének megválasztásában teljes függetlenséget élvez a közszolgálat, ami alól kivételt képeznek a rendkívüli helyzetek (*emergencies*).

A *társasági szerződést (articles of association)*, azaz a közszolgálati műsorszolgáltató kft. belső szabályait a miniszter erősíti meg a pénzügyminiszter egyetértésével, ugyanakkor itt is hasonló megosztás történik, mint azt fentebb említettük az intézmény alapításánál vagy a szabályozóhatóság elszámoltathatóságánál. Ugyanakkor a társaság ügyvezetésének (elnökének és igazgatóinak) megválasztása ugyancsak a kormányzat hatáskörébe tartozik. A Tervezet elvileg igen széles jogkörrel ruhazza fel az ügyvezetést (leányvállalatok létrehozása, beruházások eszközzése, közös vállalat alapítása), ugyanakkor ez a szabadság relatív, hiszen hasonlóan kell eljárnia a cégnek minden egyes ilyen esetben, mint a piaci hatásvizsgálatnál. Az általános társasági jog által biztosított jogkörökön kívül, a Tervezet az ügyvezetés kötelességévé teszi a hír- és politikai magazinműsorok tényszerűsége és pártatlansága fölötti felügyeletet, melynek mércéjéül az „objektív újságírás” (*objective journalism*) kell, hogy szolgáljon. A társaság függetlenségének biztosítását is az ügyvezetés feladatául szabja a Tervezet. Ez a Tervezet szerint az államtól, a politikai és gazdasági befolyástól mentes műsorkoncepciót, tartalmat és gyártást, a hír- és a napi politikai műsorok esetében szerkesztést, közzétételt és műsorszerkezetet jelent. A Tervezet szerint az ügyvezetés választaná a társaság főigazgatóját (*director general*), aki felelős a társaság munkájáért, végrehajtja a társaságra rótt feladatokat, és beszámolási kötelezettséggel is az ügyvezetésnek tartozik. Ugyanakkor a kormányzatnak még ezen a vezetői szinten is van előzetes egyetértési joga. Ehelyütt is megjelenik ugyanakkor a parlament ellenőrző szerepe, mivel a főigazgató a parlament költségvetési bizottsága előtt is beszámolási kötelezettséggel tartozik a gazdálkodásáról, illetve bármely parlamenti bizottság kérésére a szervezet működéséről. A Tervezet igen hosszú hivatali időt biztosít ugyanakkor számára, hiszen hét évre szóló megbízatást kapna, amely egyszeri alkalommal, három évvel meghosszabbítható. Ez a rendelkezés viszont a közszolgálati szervezet részére a kiszámíthatóságot célozza meg, amely végső soron a szakmai munka függetlenségét is garantálja függetlenül a vezérigazgatót kinevező testület rövidebb, maximum 4 éves mandátumától. Érdekes, hogy a műsorszolgáltatónál dolgozó munkavállalók fölött a munkáltatói jogkört nem a főigazgató, hanem az ügyvezetés gyakorolja. Ugyanakkor a munkaerő-felvétel nyilvános pályázati felhívás útján történik. A Tervezet szerint a közszolgálati intézménynek kötelező kibocsátania valamennyi vezetőjére, alkalmazottjára vonatkozó összeférhetlenségi és etikai normákat tartalmazó magatartási szabályzatot.

A *közszolgálati intézmény tevékenységei* között alapelveként rögzíti azt a közösségi jogi követelményt, miszerint a közszolgálati és kereskedelmi tevékenységet egymástól elkülönítve kell végezni, és a kereskedelmi tevékenységből befolyó profitot csakis közszolgálati műsorszolgáltatási célokra lehet felhasználni. Ebből következően a közszolgálati rendszert

vegyes finanszírozásának képzelik el a Tervezet alkotói (ld. 106. § kereskedelmi kommunikáció). Az *archívumképzés* kötelezettsége is szabad utat enged mindkét típusú tevékenységnek, hiszen a Tervezet a közszolgálati intézmény kötelezettségévé teszi, hogy azokból az anyagokból, melyeknek ők a jogtulajdonosai, tervezetet kell készíteniük arra nézve, hogy az archívumot miként tudják oktatási és kereskedelmi célokra újrahasznosítani. A Tervezet szerint a közszolgálati intézmény tevékenységét (szolgáltatásait) – akár a BBC-nél – – nevében itt is – egy charta (charter) határozná meg, ugyanakkor az ír charta csak öt évre szólna. További különbség, hogy noha a charta elkészítését a Tervezet a közszolgálati társaságra ruházza, az elkészítéséhez az iránymutatást (*guidance*) a szabályozóhatóságnak kell elkészítenie, amelyről ezt megelőzően konzultálnia kell a miniszterrel. Látható tehát, hogy az ügy ura a közszolgálati szolgáltatások meghatározásában itt is a kormányzat, akár Nagy-Britanniában, hiszen a társaságnak a nyilvános konzultáción egyeztetett és azt követően kialakított chartát be kell nyújtania a miniszternek megerősítésre. A közszolgálati intézmény tevékenységének folyamatos ellenőrzését biztosítja az a rendelkezés, mely szerint a kartában és a Tervezetben foglalt közszolgálati kötelezettségek éves tervezett teljesítési üteméről, valamint a teljesítésről az adott évet követően beszámolót kell készítenie. Az általános közszolgálati célokat, kötelezettségeket természetesen a Tervezet tartalmazza, és külön szabályokat állapít meg az ír rádióra és televízióra (RTE, IX. fejezet) és a speciálisan ír nyelvű televízióra (X. fejezet). Igen részletes és hosszú felsorolásból egyet emelnénk ki, méghozzá azt a rendelkezést, melynek alapjául – bevallottan – a magyar médiatörvény 30. § (1) bekezdése szolgált.<sup>4</sup> A Tervezet 109. § (1) bek. f) pontja ugyanis az Ír Köztársaság területén kívül élő ír közösségek számára történő közszolgálati műsorszolgáltatás kötelezettségét írja elő az RTE számára, mely rendelkezés alapjául a Duna Televízió Rt. alapvető missziója szolgált, azaz a határon túl élő magyarok részére történő műsorszolgáltatás. A Tervezetnek ez a lépése kétségkívül beleillik abba a trendbe, ami szerint a közszolgálat egyik fő feladata – nemzetközi szinten – a közösségi (nyelvi, kulturális alapú) összetartozás erősítése. Láthattunk korábban erre példát Németország, Franciaország, Spanyolország és Nagy-Britannia esetében. A közszolgálat tevékenységi köréről még az is elmondható, hogy a Tervezet biztosítani kívánja számára az új audiovizuális platformok használatát, ami alapvető követelése a közszolgálati műsorszolgáltatóknak a digitális korban.

Összegezve tehát az mondható el a Tervezetről, hogy megpróbálja beépíteni az elektronikus média területén Európában – akár közösségi, akár tagállami szinten - lejátszódo folyamatokból leszűrhető tapasztalatokat. Meglepő módon nem integrált szabályozást választ, hanem továbbra is elkülönítetten kezeli a tartalomszabályozást az infrastruktúra és információtechnológia szabályozásától. A Tervezet nem beszél digitális átállásról, mert – az idézett professzor szerint – a Tervezet elfogadásának várható elhúzódása miatt azt külön törvényben kívánják szabályozni.

---

<sup>4</sup> 30. § (1) A Magyar Rádió és a Magyar Televízió az ország lakosságának túlnyomó többsége számára, a Duna Televízió elsősorban a Magyar Köztársaság határain kívül élő magyarság számára nyújt közszolgálati műsorszolgáltatást.

## II.

### A közszolgálati műsorszolgáltatás

#### 2. Politikai nyilatkozat a közszolgálati műsorszolgáltatás függetlenségéről – Európa Tanács

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2006. szeptember végén bocsátotta ki nyilatkozatát<sup>5</sup> (Nyilatkozat) a közszolgálati műsorszolgáltatás függetlenségének garanciáiról. A Nyilatkozatában az ET ismételten megerősítette a közszolgálati műsorszolgáltatók szerkesztői függetlenségéhez és az intézményi autonómiájához való ragaszkodását. Emellett felhívja az ET tagállamait arra, hogy:

- haladéktalanul hajtsák végre – amennyiben ezt nem tették eddig meg – a közszolgálati műsorszolgáltatók függetlenségéről szóló korábbi ET Ajánlást;<sup>6</sup>
- nyújtsanak megfelelő jogi, politikai, pénzügyi, technikai és egyéb eszközöket a közszolgálat szerkesztői függetlenségéhez és intézményi autonómiájához;
- hívják fel a figyelmet a jelen Nyilatkozatra, különös tekintettel az érintett hatóságokra, közszolgálati szervezetekre, illetőleg egyéb szakemberekre.

A Nyilatkozat továbbá megerősíti a közszolgálati műsorszolgáltatókat abban, hogy a demokratikus társadalomban különleges küldetéssel rendelkeznek. Itt a plurális kommunikációban és a társadalmi kohézió fenntartásában betöltött szerepére gondolni kell, melyet a közönség valamennyi szegmenséhez szóló széleskörű műsorkínálatával és szolgáltatásaival ér el, a közszolgálati műsorszolgáltatóknak így figyelemmel kell lenni azokra a feltételekre is, melyek ennek a küldetésnek a megvalósításához szükséges (pl. szakmai etikai és belső irányelvi kódexek kidolgozása).

\*\*\*

Jelen Nyilatkozat tekinthető egyrészt az Európa Tanács közszolgálati műsorszolgáltatással kapcsolatosan folytatott politikája egy állomásának, emellett ugyanakkor a közszolgálati műsorszolgáltatási rendszert érő behatásokra adott reakciónak is. Az ET ugyanis következetesen védelmébe vette a közszolgálati műsorszolgáltatást és ragaszkodott a jellegzetesen európai duális médiarendszer fenntartásához. Ebben a tekintetben az ET Miniszteri Bizottságának 1996-ban született Ajánlása mellett meg kell még említenünk az ET Parlamenti Közgyűlésének 2004-es ajánlását is, mely a közszolgálati műsorszolgáltatásról szólt, és mely felhívta a közszolgálati rendszerrel kapcsolatos kihívásokra – így a

---

<sup>5</sup> Declaration of the Committee of Ministers on the guarantee of the independence of public service broadcasting in the member states (*Adopted by the Committee of Ministers on 27 September 2006 at the 974th meeting of the Ministers' Deputies*)

<sup>6</sup> Recommendation No. R (96) 10 of the Committee of Ministers to Member States on the Guarantee of the Independence of Public Service Broadcasting (*Adopted by the Committee of Ministers on 11 September 1996, at the 573rd meeting of the Ministers' Deputies*)



függetlenségét veszélyeztető tényezőkre is – a figyelmet.<sup>7</sup> A Nyilatkozat ebbe a sorba illeszkedik, és megszületése két formális tényezőre vezethető vissza: egyrészt a Miniszteri Tanács döntött úgy még 2004 novemberében, hogy meg kell vizsgálnia a CDMC-nek<sup>8</sup> a közszolgálati műsorszolgáltatók függetlenségét. Emellett a 2005-ben Kijevben megtartott a tömegmédiá-politikáról szóló 7. Miniszteri Konferencia kérte az ET-t, hogy vizsgálja meg a fent említett Ajánlás végrehajtását az egyezményes államokban, és amennyiben szükségét látja, tegyen javaslatokat a közszolgálat függetlenségének megóvására. A Nyilatkozat, illetve annak melléklete lényegében ezen feladat-meghatározások visszacsatolásának tekinthető. A Nyilatkozat az ET által felállított normák alapján, az egyes tárgykörökben elvégzett vizsgálatnak megfelelően különböző általános következtetéseket fogalmaz meg függelékében.

A közszolgálat *jogi keretével* kapcsolatban a Nyilatkozat megállapítja, hogy az ET tagállamok többségében megoldott a közszolgálat jogi szabályozása, sőt sok esetben az alkotmányos háttér is megvan ehhez. A jogi keret tehát fontos a közszolgálat függetlenségének biztosításához, ugyanakkor a szabályozás nem minden esetben mondható teljesnek és sok esetben elég homályos, nehezen érthető, állapítja meg a Nyilatkozat. Néhány esetben a szabályozás pedig nem képes garantálni a szerkesztői függetlenséget és az intézményi autonómiát. A tagországok gyakorlatában továbbá felfedezhető néhány esetben, hogy noha a szabályozás megfelel a közszolgálattal szemben támasztott szakmai normáknak, a gyakorlatban azonban figyelmen kívül hagyják őket, amely egyet jelent a kormányzati vagy politikai ellenőrzéssel. A gyakorlat arra is rámutatott, hogy egyes esetekben a közszolgálat vezető vagy felügyelő testületeire (választásukra, kinevezésükre, megbízásuk időtartamára) vonatkozó szabályozás magában rejti a nem kívánt beavatkozás kockázatát.

Ami a *közszolgálat műsorszolgáltatók kötelezettségeit/feladatait* illeti, a Nyilatkozat megállapítja, hogy a gyakorlatban nagyon különböző módon kerülnek megfogalmazásra az egyes tagállamokban. Ennek ellenére kielégítőnek mondható a feladatok meghatározása. Mindemellett egyes tagállamokban előfordul, hogy nem került egyértelműen megfogalmazásra vagy igen nehéz alkalmazni a közszolgálati missziót leíró szabályokat. Ennek viszont az a következménye, hogy nem alakult ki a közérdeklődést kielégítő minőségi szolgáltatásnyújtás, melyre többek között példaként hozza a Nyilatkozat a kiegyensúlyozott/elfogulatlan hírszolgáltatást, az oknyomozó újságírást, a kisebbségi és helyi/közösségi műsorokat, illetve a minőségi szórakoztató műsorokat. Többek között ezek azok, melyek megkülönböztetik a közszolgálatot a kereskedelmi műsorszolgáltatástól. Utóbbi gondolathoz kapcsolódva a Nyilatkozat beszél arról a problémáról, melyet mi is kiemeltünk<sup>9</sup> többször a közszolgálati és kereskedelmi tartalomszolgáltatás viszonyában: a közszolgálati tartalmak kommercializálódásáról. Arról beszél, hogy a közszolgálati „szórakoztatás” – mint a közszolgálati műsorszolgáltatás egyik alappillére – és a kereskedelmi médiumok szórakoztatási gyakorlata között a határvonal egyre inkább elhalványul. Ezt a folyamatot szokták műsorkonvergenciának is nevezni. A Nyilatkozat ebben a tekintetben kiemeli: noha fontos a szórakoztató tartalom és a széles nézőközönség elérése a közszolgálat számára is, mindemellett a megkülönböztető jellegét meg kell, hogy tartsa a kereskedelmi tartalommal szemben. Azaz nem lehet kizárólagos célja a tömeget megnyerő, bevételt generáló műsorkészítés, mert az a minőség rovására megy. A Nyilatkozat azt feltételezi, hogy az ilyen országokban kevés ismerettel rendelkeznek a szakemberek és a társadalom a közszolgálati misszióról csakúgy, mint a közmédia jellegének megértéséről. A megoldást ilyen esetekben a közszolgálat legitimációjának erősítésében, az ET normáinak az érvényesítésében látja,

---

<sup>7</sup> Recommendation 1641 (2004) on public service broadcasting

<sup>8</sup> Committee on the Media and New Communication Services

<sup>9</sup> Elemzés (2003. november-2004. február)

melyben különös szerepet játszhatnak a közhatalmi szervek. A közszolgálati feladatok között megemlíti továbbá a technológiai fejlődéshez való alkalmazkodás biztosításának szükségességét is.

A közszolgálati műsorszolgáltatás *szerkesztői függetlenségének* biztosításával kapcsolatban a Nyilatkozat egyrészt megemlíti, hogy a tagállamok többségében a közszolgálati műsorszolgáltatók élvezik ezt a szabadságot, valamint az intézményi autonómiát. Amennyiben ezekben az államokban ebbe beavatkozás történne, úgy az igen erős reakciót váltana ki a közszolgálati szervezetből, a civil szférából és magából az emberekből. Sőt egyes államokban jogi mechanizmusokat építettek ki az ilyen esetek kezelésére, kivizsgálására. Emellett vannak olyan országok, ahol ténylegesen szembe kell nézni mind a beavatkozással, mind pedig a külső nyomással. Utóbbi esetekben szoros kapcsolat mutatható ki a közszolgálati intézmény és a kormányzat, a politikusok, a köz- és a magánszervezetek között. A Nyilatkozat továbbá említést tesz azokról az országokról is, ahol még az 'állami műsorszolgáltatás' nem alakult át közszolgálativá. Nyilvánvaló, hogy itt főként a poszt-szocialista országok közszolgálati rendszerére kell gondolnunk, hiszen noha valamennyi európai rendszer az állami monopóliumból fejlődött ki, a keleti blokk országaiban 1945 után nem volt lehetőség arra, hogy a közszolgálat a demokratikus berendezkedéshez illeszkedő, megfelelő értelmezést kapjon, így ez a folyamat jelenleg játszódik le ezekben az államokban. A szerkesztői függetlenség további feltételeként jelöli meg a Nyilatkozat az ön- és társszabályozást a szerkesztői szakmai normák kidolgozásának körében. Ennek a hagyománynak, valamint az objektivitás, illetőleg a professzionalizmus kultúrájának a hiánya szintén negatív irányban befolyásolja a közmédiák függetlenségét.

A *finanszírozás* kérdésében a Nyilatkozat megállapítja, hogy különböző típusú közszolgálati finanszírozási formák vannak jelen az egyes ET tagállamokban, és azok ET normákhoz igazodóan megfelelő finanszírozást jelentenek. Abban is egységességet vél felfedezni, hogy a választott finanszírozási formák mindig a piaci hatásuk szem előtt tartásával kerülnek kialakításra. Amint ezt láthattuk korábbi Elemzésekben, ez a tényező igen jelentős szerepet játszik az EU-n belül a közszolgálatról folytatott vitában, hiszen a piaci szereplők a közösségi versenyszabályozás felől közelítik meg a közszolgálati műsorszolgáltatók tevékenységét, és ennek megfelelően próbálják keretek közé szorítani. A Nyilatkozat ebből az aspektusból is kiemeli: a túlzott bevétel-központú közszolgálati szemlélet a tartalom minőségére negatív hatással lehet. Éppen ezért nem győzi hangsúlyozni, hogy korreláció fedezhető fel a közszolgálati szervezetek által elérhető források és az általuk nyújtott szolgáltatások között, amely megjegyzés leginkább a kötelezettségekhez igazodó megfelelő finanszírozást kívánja elősegíteni. A finanszírozás kérdéskörében azt is kiemeli, hogy található olyan esetek is, ahol a finanszírozási rendszer nem megfelelő, biztonságos és átlátható. Sőt, olyan esetek is előfordulnak, amikor csak szándéknyilatkozatok hangzanak el a kormányok részéről a megfelelő rendszer kidolgozására, de tett nem követi azt. Tipikus problémaként említi még a Nyilatkozat a finanszírozásban rejlő bizonytalanságot, amelynek eredménye a közszolgálat folyamatos működésének veszélyeztetése.

A közszolgálati műsorszolgáltatóknál dolgozó *alkalmazottak helyzetével* kapcsolatban a Nyilatkozat kifejti: ahol az ET normái nem eléggé érvényesülnek, ott a munkatársak sokkal kiszolgáltatottabbak a politikai és a gazdasági nyomásnak, befolyásnak és kevésbé elkötelezettek a szakmai normáknak. A legtöbb panasz az említett nyomásból származó diszkriminatív intézkedésekkel és elbocsátásokkal kapcsolatban fogalmazódik meg. Ami a közszolgálati műsorszolgáltatók nyitottságát, átláthatóságát és elszámoltathatóságát illeti, a Nyilatkozat megállapítja, hogy az ET tagállamok többségében relatív mértékben, de ezek

jelen vannak. Ugyanakkor javaslatot is tesz arra, hogy miként lehet a közszolgálati intézmény elszámoltathatóságát (a társadalom iránti elkötelezettségét, felelősségét) még jobban megvalósítani. Erre a legalkalmasabbnak a közönségtől érkező visszacsatolást tartja, melyen jól mérhető és ennek alapján megfelelően értékelhető teljesítménye.

### III.

#### Kereskedelmi kommunikáció

#### **3. A finanszírozás forrásainak újragondolása: a kereskedelmi televízió- és rádiócsatornák szponzorálásának és a termékelhelyezés kérdésköre – Nagy-Britannia**

1. Az Ofcom 2006. október 25-én bejelentette, hogy módosítja Műsorszolgáltatási Kódexét, hogy ezzel lehetővé tegye a kereskedelmi televízió- és rádióállomások *szponzorálását*. Ezen állomások működésére jelenleg bizonyos előírások vonatkoznak, amelyek célja a szerkesztői függetlenség megőrzése, a 18 éven aluliak védelme, valamint a szponzori viszony lehető legteljesebb tudatosítása a nézőben. A kereskedelmi televíziók és rádiók műsorának szponzorálása immár 15 éve engedélyezett. A Műsorszolgáltatási Kódex felülvizsgálata során beérkezett válaszok hatására az Ofcom bejelentette szándékát, miszerint kész engedélyezni teljes televízió- és rádiócsatornák szponzorálását. 2006 februárjában ezért az Ofcom konzultációt folytatott annak módjáról, hogyan lehetne bevezetni az egyes csatornák szponzorálását.

2. Az Ofcom 2005 decemberében tartott konzultációt a termékelhelyezéshez kapcsolódó kérdésekről, főleg azokra az aggodalmakra válaszképpen, amelyeket a Műsorszolgáltatási Kódex korábbi konzultációs időszaka alatt fogalmaztak meg a konzultáció során választ adók. A felmerült aggályok lényege az volt, hogy a hagyományos műsorszolgáltatásban megjelenő hirdetésekre nehezedő, egyre növekvő nyomás már kockára teheti a kereskedelmi műsorszolgáltatók legfontosabb pénzügyi forrásait. Az Ofcom ekkor kötelezettséget vállalt arra, hogy közelebbről is megvizsgálja a lehetséges új pénzügyi forrásokat – ezek egyike éppen a termékelhelyezés gyakorlata volt – valamint, hogy felülvizsgál minden olyan szabályozói korlátozást, amely esetleg meggátolhatja azok jövőbeli felhasználását (összhangban az Ofcom számára törvény által is előírt, a szabályozói terhek felülvizsgálatáról szóló kötelezettségével). A konzultációs dokumentum megjelentetésével az Ofcom világossá tette, hogy a termékelhelyezés koncepcióját (vagyis egy termékre, vagy szolgáltatásra való utalást, vagy annak ellenszolgáltatás, vagy egyéb díjazás fejében való megjelentetését egy műsorban), mint olyat világosan tiltja az Európai Unió hatályos jogszabályi kerete. Így, bár az Ofcom szabad kezet kapott a termékelhelyezés lehetséges deregulációjáról szóló konzultáció lefolytatására, mégis azt a képességét, hogy befolyással lehessen a konzultáció végeredményére, befolyásolják és korlátozzák is a téma európai szinten zajló fejleményei.

\*\*\*

A finanszírozási rendszernek a digitális környezethez való alakításának kérdései már régóta napirenden vannak Európában. Ez a folyamat figyelemmel kísérhető az EU audiovizuális politikájában is, mely már 2001-ben megvizsgálta<sup>10</sup> a kibontakozó új reklámozási technikákat és megpróbálta értelmezni, elhelyezni őket a jelenlegi a hagyományos gyakorlatban. A TVWF irányelv felülvizsgálatának is egyik meghatározó eleme volt a finanszírozás kérdése. Részint ennek a felülvizsgálatnak az eredményeképpen a Bizottság kibocsátotta Értelmező Közleményét,<sup>11</sup> mely megpróbálta értelmezni az említett technikákat a hatályos közösségi szabályozás alapján, valamint abba beemelni a technológiaváltás következtében (annak hatására) megjelenő új gyakorlatokat. Azt is mondhatjuk, hogy az említett gyakorlatokat a Bizottság az Értelmező Közleménnyel legalizálta. A közösségi joganyagban a felülvizsgálata eredményeképpen megszületett audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló bizottsági tervezet (Tervezet). A médiafinanszírozás tekintetében a Tervezet enyhítette a hagyományos reklámszabályozás szabályozási terheit. Ennek egyik további következménye az lett, hogy legalizálta a termékelhelyezést, természetesen ezzel párhuzamosan megfelelő fogyasztóvédelmi szabályokat iktatott be a javaslat.

Ez a rendelkezés vált – a tárgyi hatály kiterjesztése mellett – a Tervezet egyik legvitatottabb rendelkezésévé, különösen német részről, akik az elkülönítési doktrína (szerkesztett és kereskedelmi tartalom elválasztásának elve) felrúgását látják a termékelhelyezés legalizálásában. Az említett elvet a németek a szerkesztői függetlenség védelmének garanciájának tekintik. Nagy-Britannia ugyanakkor Németországgal szemben sokkal nyitottabbnak mutatkozott az új finanszírozási formák keresésének és támogatásának terén. Ezt mutatatta (és mutatja) számunkra az, hogy a termékelhelyezés és a csatornatámogatás bevezetését napirendre tűzték, és elindították ezek megvitatásáról szóló konzultációs eljárásokat.

---

<sup>10</sup> Study on the development of new advertising techniques, Bird & Bird / Carat Crystal, 2001 forrás: [http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/info\\_centre/library/studies/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/info_centre/library/studies/index_en.htm)

<sup>11</sup> Commission interpretative communication on certain aspects of the provisions on televised advertising in the „Television Without Frontiers” directive c (2004) 1450

*Az előbbi terén 2005. decemberében bocsátott ki az Ofcom egy konzultációs dokumentumot,<sup>12</sup> s ebben úgy foglalt állást, hogy a kereskedelmi televíziós iparban „a termékelhelyezés bevezetéséhez kapcsolódó óvatos megközelítésnek meg lehet a létjogosultsága” tekintettel a hagyományos finanszírozási formák beszűkülésének. Az Ofcom ebben a konzultációs dokumentumban felvázolta a különböző véleményeket és problémákat a termékelhelyezéssel kapcsolatban, és egyúttal beleláthattunk a már létező iparágba is. A konzultáció eredményeképpen előálló jelenlegi Ofcom Állásfoglalás ugyanakkor az ambiciózus várakozásokat lényegében letörte. Az Állásfoglalás ugyanis úgy értékeli, hogy a jelenleg érvényben lévő európai jogszabályi környezetet egyelőre változatlanoknak kell tekinteni, noha továbbra is folyik a vita a termékelhelyezés teljes tiltásának feloldásáról, illetve az ennek bevezetésével esetlegesen együtt járó, s a termékelhelyezés alkalmazását szabályozó mechanizmusok szükségességéről. Talán az Ofcomnak ebben a racionális értékelésében közrejátszott az igen határozott német ellenálláspont is. Az is látszik ugyanakkor, hogy Ofcom egyértelműen ki szeretné várni a TVWF irányelv módosításának eredményét, és addig nem látja értelmét annak, hogy fölösleges módosításokba kezdjen. Másrészt az európai érdekek mellett az Ofcomnak mérlegelnie kellett hazai érdekeket is. Az összes, a konzultációra beérkezett választ áttekintése után az Ofcom számára világossá vált, hogy a termékelhelyezés bevezetése továbbra is olyan kérdéskör marad, amelyben nem lehet teljes a konszenzus a szabályozásban érintettek között. Általánosságban megközelítve a problémát: a műsorszolgáltatók a termékelhelyezés kontrollált bevezetését részesítik előnyben, míg a fogyasztói csoportok és a nézők ellenzik a termékelhelyezést. Az Ofcom vizsgálódásának érdekes eredménye továbbá az is, hogy a prognosztizálható gazdasági előnyök szerénynek mutatkoznak, azaz a jelenleg ebből a finanszírozási formából igen alacsony bevételek realizálhatók. Mindezek fényében, valamint figyelembe véve a közösségi jogi helyzetet, az Ofcom állásfoglalása változatlan maradt, azaz jelen pillanatban nem szándékozik javaslatot tenni a termékelhelyezés és a televízió közötti szabályozás megváltoztatására.*

*Míg a termékelhelyezés kérdésében nem sikerült kimozdulni a holtpontról, addig a csatornaszponzoráció területén jelentős előrelépés történt. A 2006 februárjában megtartott konzultáción<sup>13</sup> már nem volt kérdés a csatornák támogathatóságának megengedhetősége, hanem a támogatás módját kereste a szabályozóhatóság, melyet már az Ofcom februári javaslata is körvonalazott és mostani állásfoglalása véglegesített. A csatornatámogatás lényege, hogy a támogatás az nem egy adott műsorszám elkészítéséhez, hanem egy adott rádiós vagy televíziós műsorszolgáltató felmerülő (akár valamennyi) egyéb költségének fedezéséhez járul hozzá. A konzultációra érkező válaszok mérlegelését követően az Ofcom lényegében bármilyen csatorna szponzorálását lehetővé szándékozik tenni. A csatornatámogatással kapcsolatos szabályozás legfontosabb eleme kétségkívül az, hogy ugyanazokat az elveket alkalmazza rá, amelyeket a műsортámogatásra. Így az átláthatóságét (transparency),<sup>14</sup> az elválasztását (separation),<sup>15</sup> és a szerkesztői függetlenségét (editorial independence).<sup>16</sup> Így például az utóbbi két elv biztosítja, hogy ne történjen promóciós hivatkozás (promotional reference) a támogatóra (nevére, márkajelzésére, tevékenységére termékére, szolgáltatására stb.) az általa támogatott tevékenységben (output). A promóciós hivatkozást lényegében a reklámértékű közleményekkel azonosítja a Műsorszolgáltatási Kódex, mellyel szemben viszont lehetségesek a támogatóra vonatkozó nem-promóciós jellegű*

<sup>12</sup> Id. Elemzés (2005. december) 12.o.

<sup>13</sup> Id. Elemzés (2006 február) 8-10.

<sup>14</sup> A szponzori szerződések átláthatóak.

<sup>15</sup> A támogatói üzenet elválik a szerkesztett tartalomtól, valamint nem téveszthető össze a támogatás a reklámmal.

<sup>16</sup> A műsorszolgáltatónak megmarad szerkesztői hatalma a támogatott tartalom fölött, illetve nem rendelődnek alá ezek a tartalmak kereskedelmi célból.

*hivatkozások (non-promotional reference), ezek viszont megfelelnek a támogatás szabályainak. Az Ofcom által összeállított Műsorszolgáltatási Kódex tiltja a hírműsorok, illetve a televíziós csatornák esetén az aktuális hírekről szóló műsorok támogatását. Az elhangzottakból az is következik, hogy a Kódex tiltja bizonyos műsorszorok bizonyos termék kategóriák általi szponzorálását is. Többek között alkohol márkák nem szponzorálhatnak gyermekműsorokat, szerencsejátékkal foglalkozó vállalatok pedig 18 éven aluliaknak szóló műsorokat. Lehetővé válik ugyanakkor azon televíziós csatornák és rádióállomások szponzorálása, amelyek óránként rövid hírösszefoglalót sugároznak, azaz a konzultáció eredménye végül az lett, hogy nem osztja a csatorna a támogatni tiltott műfaj sorsát. A műsorszolgáltatók nem nevezhetik el a csatornát a támogatóról. Ez nem jelenti ugyanakkor azt, hogy egy másik területről ismert márkával rendelkező vállalkozás – például a Hallmark, vagy a Saga – saját jogon kapjon műsorszolgáltatási engedélyt, ebben az esetben ugyanakkor szerkesztői felelősséget is vállal minden általa leadott műsorért.*

A csatornák szponzorálása új lehetőséget jelent a műsorszolgáltatók számára; fontos ugyanakkor, hogy az átláthatóság, a szerkesztői függetlenség és nézők megfelelő védelme továbbra is fennmaradjon. Az Ofcom ezért iránymutatást tesz majd közzé a műsorszolgáltatók számára az új Kódex-szabályokkal párhuzamosan, hogy ezzel is biztosítsa az előírások maradéktalan betartását.