

**Készült az ORTT
Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézete
megbízásából**



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

Készítette:

Dr. Nyakas Levente

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

készítette:

Dr. Nyakas Levente

I.

A médiaszabályozás egészét és a médiaszabályozó hatóságok működését érintő általános kérdések

1. A piaci alapú frekvenciagazdálkodás bevezetése az Európai Unióban

1.1. Az ECTA (Európai Távközlési Versenyszövetség) által 2006. november 16-án megrendezett szabályozói konferencián tartott beszédében Reding elismételte korábban tett javaslatát egy, az Európai Központi Bank mintájára működő európai szintű távközlési szabályozói hatóság felállításáról. Reding elmondta: „Számomra immár világos, hogy a leghatékonyabb és legkevésbé bürokratikus módja annak, hogy valódi játékteret biztosíthassunk a távközlési szolgáltatóknak szerte Európában az lenne, ha a jelenleg a nemzeti hatóságok és az Európai Bizottság közötti, leginkább a pingpongra hasonlító játékot egy független európai távközlési hatósággal váltanánk fel, ami a Központi Bankok Európai Rendszeréhez hasonló módon működne együtt a nemzeti szabályozóhatóságokkal”.

Reding kifejtette, hogy „egy ilyen rendszerben a nemzeti szabályozó hatóságok továbbra is a szolgáltatókkal való közvetlen kapcsolattartó pontokként működnének, és közvetlenül tudnák elemezni a piacot, pont úgy, ahogy azt ma is teszik, ám rendszerként kellene működniük, összhangban a nemzetek feletti elvekkel és döntésekkel”. Hozzátette, hogy egy ilyen európai szabályozóhatóság gazdálkodna a rádiófrekvenciával és adná ki az ehhez kapcsolódó engedélyeket az Európai Unió egészében. Ez utóbbi egyébként olyan feladat, amelynek elvégzésére máskülönben Reding egy új hivatal felállítását javasolná. „Akkor, amikor a vezeték nélküli eszközök és szolgáltatások piaci európai szinten jönnek létre és fejlődnek”, mondta Reding, „egy ilyen új testület a frekvenciagazdálkodásban jelenleg tapasztalható nagyfokú bürokráciát jelentősen le tudná csökkenteni azáltal, hogy a mostani 25 adminisztrációs modellt egyetlen szervvel váltaná fel, amelynek viszont uniós szintű felelősségi köre lenne.” Az elmúlt hónapokban Reding egyre növekvő nyomást gyakorolt a távközlési szolgáltatókra, hogy csökkentsék fogyasztói áraikat, illetve a nemzeti hatóságokra, hogy támogassák a már piacon lévő szolgáltatókat. A Bizottság 2006. június 13-án nyújtotta be javaslatát a távközlés uniós szabályozói keretének felülvizsgálatára. A csomagot az elkövetkező hónapokban küldik meg a Parlament számára.

1.2. Az Európai Bizottság megrendelésére a Mott MacDonald tanulmányt készített a Rádióspektrum kollektív használatának jogi, gazdasági és technikai feltételei az Európai Közösségben címmel¹ (Tanulmány), (DOK) melyet 2006 novemberében hoztak nyilvánosságra. A tanulmány azt vizsgálja, hogy a kollektív használat kiterjesztése miként tud hozzájárulni az EU szélesebb értelemben vett céljaihoz, azaz a szűkös rádióspektrum erőforrás használatának optimalizálásához, a belső piac erősítéséhez, az innováció támogatásához, a versenyképesség növeléséhez.

¹ Study on Legal, Economic & Technical Aspects of ‘Collective Use’ of Spectrum in the European Community, Final Report, November 2006, Mott McDonald

3. A tartományi médiatestületek (DLM) állást foglaltak a műsorszolgáltatási frekvenciáknak az Európai Bizottság által tervezett európai szintű kereskedelme ellen.² (DOK) A DLM a Bizottság közleményére reagáló azon állásfoglalásában, amely érinti az elektronikus kommunikációra vonatkozó, érvényben lévő jogi keretek felülvizsgálatát, arra emlékeztetett, hogy a német alkotmányban megfogalmazott frekvenciagazdálkodás a műsorszolgáltatással szemben szolgáltatási funkcióval bír. „A DLM üdvözli az Európai Bizottságnak a frekvenciagazdálkodás optimalizálását érintő törekvéseit”, jelentette ki Reinhold Albert, a DLM elnöke. „A plurális és demokratikus társadalomban a műsorszolgáltatásnak a közvélemény formálása terén betöltött kiemelkedő jelentőségű szerepe alapján kötelező jellegű feladatai közé tartozik a frekvenciagazdálkodás, ugyanis csak ezáltal válik lehetővé, hogy a műsorszolgáltatás ellássa a műsorszolgáltatókat a szükséges frekvenciákkal. Ez a duális műsorszolgáltatási rendszerben éppen olyan mértékben érvényes a kereskedelmi, illetve a közszolgálati műsorszolgáltatókra.” A DLM a továbbiakban kiáll a műsorszolgáltatásnak a „digitális osztalék”-ban (*digital dividend*) történő részesedése mellett. „Az nem lehet, hogy a hatékony frekvencia-felhasználás révén szabad spektrummal rendelkező műsorszolgáltató ne részesedhessen azon „saját” digitális osztalékában, amely szükséges pl. a meglévő és innovatív szolgáltatások, mint a HDTV, műszaki minőségének továbbjavításához”, mondta a DLM európai megbízottja és a Műsorszolgáltatási és új Médiák Független Tartományi Médiatestülete (ULR) igazgatója, Gernot Schumann. Mindezek mellett szükség van egy átlátható egyeztetési eljárásra, amely során arról döntenének, hogy rendelkezésre áll-e egy digitális osztalék és azt adott esetben ki használhatja.

Az infrastrukturális szabályozáson belül *frekvenciakincs jövőbeni hasznosításával* kapcsolatos nemzetközi, de legfőképpen európai elképzelésekkel kiemelten foglalkoztunk az évek során Elemzéseinkben. Ennek alapvető oka, hogy noha az infrastruktúra és tartalom szabályozása alapvetően egymástól elkülönülten kezelt területek, történetileg a műsor- és egyéb audiovizuális szolgáltatások terjesztésre alkalmas infrastruktúra mindig kihatással volt a tartalomszabályozásra, és ugyanez igaz tartalomszabályozás oldaláról is a távközlési szabályozás irányába. A frekvenciakincs tekintetében mindez azt jelentette – akár az amerikai, akár az európai elektronikus média szabályozásának történetét nézzük -, hogy a frekvencia szűkös forrás jellege erőteljesen kijelölte a médiaszabályozás, illetőleg a frekvenciakincssel történő gazdálkodás kereteit. Ez praktikusán azt eredményezte, hogy mindkét területet az erős állami dominancia jellemezte.

A műsorterjesztésre is alkalmas alternatív hálózatok megjelenése és a digitalizáció, illetve az általa előidézett konvergencia ugyanakkor új helyzetet teremtett mind az infrastruktúra, mind pedig az elektronikus média szabályozásának politikájában. A frekvenciaspektrumra vetítve mindezek, azaz főként a digitalizáció és az alternatív hálózatok, azzal a következménnyel jártak, hogy megjelent a „*forrásszűkösség*” elvének elvetése a szabályozói politikában. Ez a gondolata annak ellenére vert gyökeret, hogy maga a távközlési és tartalomszolgáltatások nyújtására alkalmas frekvenciaspektrum ugyanúgy szűkös forrás maradt! Ebből a tényből ugyanakkor az is következik – a digitális jelfeldolgozásból eredő kapacitásbővülés ellenére –,

² Stellungnahme der DLM zur Mitteilung der EU-Kommission über die Überprüfung des EU-Rechtsrahmens für die elektronische Kommunikationsnetze und -dienste vom 29.06.2006

hogy legnagyobb piaci és nemzetstratégiai értékét éppen az adja a frekvenciaspektrumnak, hogy helytől függetlenül és személyre szabott szolgáltatásokat lehet igénybe venni segítségével, és ráadásul korlátozottan áll rendelkezésre.

Az utóbb tett megállapítások ellenére, az európai uniós távközlési politika 2003 végétől fokozatosan, de egyre határozottabban tette nyilvánvalóvá, hogy *fel kívánja számolni* a frekvenciák kezelésének hagyományos módját, mely lépés a fentebb állami dominanciával jellemzett frekvenciapolitikának a felszámolásával egyenértékű. Ez praktikusán a korábbi rendszerhez képest két lényeges változást jelent: egyrészt a tagállami kezelésben levő frekvenciakincssel való gazdálkodásának uniós szintre helyezését (uniós hatáskörű szervben frekvenciapolitika), másrészt a gazdálkodás módjának átalakítását, ami alapvetően az állami gazdálkodás felváltását jelentené piaci alapú/szemléletű gazdálkodással. E kétségkívül éles váltást a Bizottság már nem a „szükség” megszűnésével támasztotta alá, hanem a szűkös forrás/kapacitás jobb (optimálisabb) kihasználásának elvével.

Reding fenti bejelentése így nem meglepő, különösen akkor, ha figyelembe vesszük azt a tényt, hogy az uniós frekvenciapolitika alapjául szolgáló *egységes információs adatbázis* terve már 2005. februárjában³ elkészült. Az adatbázis létrehozása mellett akkor azzal érveltek, hogy a rádió-spektrum politikáról szóló közösségi határozatban⁴ (Radio Spectrum Decision) rögzített célok megvalósításához kívánnak hozzájárulni, azaz az unión belül a frekvenciákhoz való hozzáférés átláthatóságához valamint azok hatékony felhasználásához. Ez a célkitűzés a határozat Preambulumának (14) bekezdésében foglaltakra alapozva teljesen érthető, ugyanakkor egy, a szektorokon átnyúló spektrumpolitikát lehetővé tevő közös adatbázis létrehozásának tényéből egyáltalán nem következik egy uniós hatóság létrehozása is egyben. Közösségi politikai célok ugyanúgy végrehajthatók tagállami intézményeken keresztül is.

A bizottsági frekvenciapolitika *indokoltsága* több ellentmondást is tartalmaz, de a legalapvetőbb probléma az vele, hogy nem érthető: ha szűkös forrásról beszélünk továbbra is, és a digitalizáció hatására optimálisabban lehet kihasználni ezt a szűkös forrást, akkor ezt miért nem tehetik meg maguk a tagállamok, ha eddig alapvetően a tagállami elosztási rendszer alkalmasnak bizonyult egy szűkös forrás elosztására? Mi a garanciája annak, hogy a szűk források kihasználása optimálisabb lesz, ha az erre vonatkozó döntéseket közösségi szinten és piaci alapon és nem közérdekű társadalmi érvek mentén hozzák meg? Véleményünk szerint a közösségi hatáskör nehezen indokolható, főként annak tükrében, hogy az eddig is nemzetközi egyeztetést igénylő frekvenciatervezés és koordináció kitűnően működött az EU külön szervezetként való fellépése nélkül is. Utóbbi törekvésének egyébként félreérthetetlen jelét adta az Európai Bizottság egy 2005-ös közleményében,⁵ melyben a tagállamok tárgyalási pozícióját megkötötte az ITU 2006-os regionális rádiótávközlési konferenciáján (RRC-06) azzal, hogy megmondta: ne tegyenek semmi olyat, amely akadályát képezne a Bizottság által felvázolt piaci alapú frekvenciagazdálkodásnak. A Bizottság ezzel a lépésével a „közösségi hűség”⁶ elvét felhasználva korlátozta tagállamok

³ Id. Study on information on the allocation, availability and use of radio spectrum in the Community Final report – February 2005

⁴ 676/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on the regulatory framework for radio spectrum policy in the European Community (Radio Spectrum Decision)

⁵ A Bizottság közleménye a közelgő, 2006-os ITU Regionális Rádiós Hírközlési Konferencia (RRC-06) kapcsán az európai uniós frekvenciapolitika digitális műsorszórásra való átállást érintő prioritásairól COM(2005) 461 végleges Brüsszel, 29.9.2005.

⁶ A tagállamoknak a Közösséggel szembeni kötelezettségeinek alapjait a Római Szerződés 5. cikke az úgynevezett *közösségi hűség* elvében fektette le. Ez a rendelkezés az Amszterdami Szerződést követően az EK-szerződés 10. cikkévé lépett elő. Eszerint: „A tagállamok az e szerződésből, illetve a Közösség intézményeinek

frekvenciagazdálkodásával kapcsolatos döntési kompetenciáját. Ha visszatekintünk, láthatjuk, hogy a bizottsági elképzelésekkel szemben foglalt állást a Bizottság szakértői csoportja, az RSPG (Radio Spectrum Policy Group) is, mely 2004-ben a Bizottság felkérésére kiadott véleményében⁷ a frekvenciagazdálkodás harmonizációjának terén az alulról építkezést támogatta, azaz azt tagállami felekkel és egy szélesebb integrációt megtestesítő regionális szervezet a CEPT kereti között képzelte el. Amint azt a gyakorlat mutatja ennek ellenére a Bizottságnak sokkal szimpatikusabb a piaci szereplők által tett javaslat, mely az Analysys tanulmány⁸ képviselt, amely kötelező közösségi normák bevezetését ajánlotta és a „felülről építkezést”. Ha frekvenciapolitikában lejátszódó uniós folyamatok indokoltságát tovább vizsgáljuk, akkor a valódi magyarázatot – véleményünk szerint – a másik elem, a piaci alapú megközelítés adja meg számunkra. A tagállami elosztás felváltása a piaci elosztással ugyanis nem mást jelez számunkra, minthogy lennének új belépők erre a szűkös infrastruktúra piacra, és a szűkös források jelenlegi elosztási rendszere az új belépők számára nem megfelelő/kedvező. Azaz a piaci szemlélet bevezetésekor ténylegesen a frekvenciakincs újrafelosztásáról van szó! Ennek szorgalmazása alapvetően egy jól körülhatárolható gazdasági érdekcsoporthoz, az UMTS szolgáltatókhoz és a kapcsolódó iparágakhoz köthető, és Elemzéseink során kiderült⁹ az is, hogy a jó minőségű műsorszórás célú frekvenciasávokat célozták meg a leginkább, ez a digitális átállást követő ún. digital dividend, azaz a digitális osztalék (vagy maradék) kifejezésben érhető tetten. Tehát a Bizottság előbb említett lépése, mely az RRC-06-ra vonatkozott egyértelműen a mobil cégek érdekeinek felelt meg. A közösségi koordináció is az ő érdeküket szolgálja, hiszen akkor egy EU méretű piacra tudnák szolgáltatásaikat (és kapcsolódó eszközeiket) tervezni. Adódik ezek után a kérdés: nem diszkriminatív-e más szolgáltatásokkal szemben egy erős gazdasági lobby által kikényszerített új közösségi politika? Mindez persze nem jelenti azt, hogy az EU-n belül nem lehetnek közös frekvenciapolitikai célkitűzések, de véleményünk szerint azok végrehajtása egyrészt nemzeti szinten is ellátható egy közös adatbázis alapján, másrészt valamennyi érintett szolgáltatás/szolgáltató érdekeiket szem előtt tartva tehető csak meg.

A *műsorszolgáltatás* oldaláról vizsgálva a kérdést, a DLM, azaz a német szövetségi szintű médiaszabályozó hatóság véleménye jól mutat rá a kialakult helyzetnek felemásságára. A DLM kiadott véleményében egyrészt amellel érvel, hogy a közérdekű célok és jogbiztonság csak a hagyományos elosztási/gazdálkodási rendszerrel tartható fenn. A piacorientált eljárások ugyanis nem képesek garantálni a duális modell fenntartását és fejlesztését a teljes kínálat tekintetében. Ebből következően a médiapluralizmus, a kulturális és nyelvi sokszínűség azon célok közé kell, hogy tartozzon, melyek a piaci megközelítés alapjául szolgáló szolgáltatás és technológiasemlegesség elvétől való eltérést megengedik. A DLM szerint a közérdekű célokat közösségi szinten nem lehet koordinálni, ezt egyébként a jelenleg hatályos közösségi joganyagra támaszkodva indokolja. Ebből viszont az következik, hogy Németország egyértelműen elutasítja a közösségi frekvenciapolitika lehetőségét a már említett közérdekű célok (médiapluralizmus, a kulturális és nyelvi sokszínűség) esetén, és csak a hagyományos frekvenciagazdálkodási modell fenntartását tartja elfogadhatónak. Sőt, a DLM csak akkor és olyan esetekben lát esélyt az EU szintű koordinációra, ha maguk a tagállamok

intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket. A tagállamok elősegítik a Közösség feladatainak teljesítését. A tagállamok tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti e szerződés célkitűzéseinek megvalósítását.”

⁷ The RSPG opinion on Secondary Trading of Rights to Use Radio Spectrum RSPG04-54 Rev. (final) November 19, 2004,

⁸ Id. “Study on conditions and options in introducing secondary trading of radio spectrum in the European Community” by the consortium (Analysys Consulting, DotEcon, Hogan & Hartson) Id. Elemzés (2004. május-június)

⁹ Id. Elemzés (2004. május-június)

egy adott esetben ezt szükségesnek tartják, így elutasítja annak lehetőségét is, hogy egy bizottsági eljárásban jelöljék ki azokat a frekvenciasávokat, amelyeket bevonnának a frekvenciakereskedelembé. A frekvenciakereskedelem tekintetében pedig kategorikusan fogalmaz, amikor kimondja: a műsorszórás célú frekvenciák nem válhatnak kereskedelem tárgyává. Ezt a német alaptörvénybe ütközőnek tartaná, hiszen – mint fogalmaz – az állam saját médiarendszerének kialakításához fűződő joga sérülne ezzel.

Ha az elmondottak alapján a fent jelzett Tanulmányra tekintünk, akkor arról megállapítható: az teljes mértékben a bizottsági frekvenciapolitikába illeszkedik. A tanulmány ugyanis azt méri fel, hogy miként valósítható meg a frekvenciák ún. kollektív használata. Kollektív használat alatt a Tanulmány az adminisztratív¹⁰ és piaci alapú¹¹ frekvenciagazdálkodási modelltől eltérően, melyek esetében a zavarásvédelem valamilyen szintű közhatalmi beavatkozást igényel, olyan gazdálkodást ért, mely alapján a zavarás kiküszöbölhető úgy, hogy meghatározott típusú frekvenciák, meghatározott alkalmazáshoz vannak kötve, vagy körre korlátozva, sőt, vannak olyan esetek is, amikor ilyen korlátozás sincs, csak általános technikai korlátozások vannak (pl. teljesítmény és eszközkhasználtság¹²). A kollektív használatára, és a frekvenciapolitikát érintő bizottsági törekvések irányaira ráismerhetünk az FCC frekvenciapolitikájában, melyben a piaci alapú szemlélet, azaz az ún. spektrum lízing (spectrum leasing) 2003-tól van jelen.¹³ Az európai Tanulmány tárgyát képező kollektív használat az amerikai FCC gyakorlatában az úgynevezett *private commons arrangements* fogalomban érhető tetten, melyet a magánhasználatba adott közvagyonra vonatkozó megállapodásokként azonosíthatók. Ez a spektrumra vonatkoztatva egy olyan konstrukciót jelent, amikor az egyébként rádióengedéllyel rendelkező személy meghatározott spektrumhasználati jogokhoz hozzáférést enged fejlett kommunikációs technológiát alkalmazó harmadik személyek számára eszközök közötti kommunikációhoz. Ha most az európai fogalmat nézzük, akkor a Tanulmány ugyanezt a kollektív használattal kapcsolatban úgy írja le, hogy az ún. magánhasználatú közvagyon (*private commons*) esetében egy szervezet, aki fizetett a spektrumért (azaz az eredeti engedélyes felhatalmazást kap arra, hogy) mások számára elérhetővé/hozzáférhetővé teszi azt kollektív alapon. Ennek két feltétele van: ha az engedélyes jelentős hasznot realizál és a kollektív használók pedig valamennyien jelentős nettó hasznot érnek el a kollektív használatból. A kollektív használat tehát főként a rövidhullámon működő készülékeket szolgálja, megvalósításához a Tanulmány három fő cél elérését tartja fontosnak: (1) a spektrumhoz való hozzáférés felgyorsítása és leegyszerűsítése; (2) kezelni, felbecsülni a spektrum iránt növekvő jövőbeni igényeket; (3) a spektrum kollektív használatának további harmonizálása. A gyorsabb hozzáférés esetében a megoldást abban látja a Tanulmány, hogy mivel túl sok idő telik el egy eszköz bevezetésekor a nemzetközi szintű harmonizáció miatt, ezért egyrészt egy állandó szakmai bizottságot kell létrehozni, mely a szükséges piaci és technikai tanulmányokat el tudja készíteni, melyek tájékoztatásként szolgálnak a jövőbeni spektrumelosztáshoz, valamint egy online adatbázis kell létrehozni a kollektív összehangolt európai spektrumhasználat vonatkozásában. Látható, hogy mindkét javaslat illeszkedik a bizottsági elképzelésekbe, csakúgy mint a másodikként megjelölt cél, mely lényegében arra keresi a választ, hogy miként juthat több kapacitáshoz a kollektív használat? Azaz a kérdés valójában az, hogy milyen módokon jut ez az iparág plusz kapacitásokhoz, miként lehet a jelenlegi elosztási rezsimet megváltoztatni. Erre a Tanulmány

¹⁰ Értsd: egyedi engedélyezés (jogosítás), kizárólagos jogokkal például műsorszolgáltatási engedély kiadása

¹¹ Értsd: piaci mechanizmusokra/folyamatokra bízják az exkluzív jogok adásvételét, frekvenciakereskedelemmel és aukcióval például GSM szolgáltatásra kiadott engedélyek

¹² duty cycle: eszközkhasználtság (működési idő aránya az üresjáratú időhöz; százalékban vagy tizedes törtben fejezik ki) forrás : http://szotar.mconet.biz/index.php?word_id=3913

¹³ ld. http://wireless.fcc.gov/licensing/index.htm?job=spectrum_leasing#d35e104

három lehetőséget lát: (1) további spektrumlehetőség felkutatása; (2) a kollektív és engedélyhez kötött használatok közötti megosztás újabb módozatának kidolgozása; (3) a jelenlegi kollektív használatra kiosztott spektrum jobb kihasználtságának növelése. Nyilvánvaló, hogy az első és második módszer érintheti a műsorszórási célú frekvenciákat.

II.

A tartalomszabályozás egyes kérdései

Kiskorúak védelme

2. Kiskorúak védelme az internetes környezetben – EU programok értékelése és a médiapedagógia kérdése

2.1. A Bizottság 2006. november 6-án két közleményt adott ki, az egyik az internet és az új online technológiák biztonságosabb használatát elősegítő többéves közösségi program (Biztonságosabb Internet Plusz) *végrehajtásáról* szól,¹⁴ a másik pedig ennek a programnak 2003-2004 közötti időszakának *végző értékelését*¹⁵ tartalmazza.

2006 első felében független szakértők értékelték a Biztonságosabb Internet Akciótervét. Az értékelés tanúsága szerint az EU „Biztonságosabb Internet” elnevezésű programja, amely különösen a gyermekek számára a biztonságosabb internet használatot hívatott elősegíteni, nagyon *hatékonyan bizonyult* az illegális és káros internetes tartalmak elleni küzdelemben úgy, hogy közben nem sértette az emberek szólásszabadsághoz való jogát. A Bizottság a téma szakértőinek ajánlásait figyelembe véve 2007-2008-ban szeretné megvalósítani a *Biztonságosabb Internet Plusz* nevű programot.

„Nagy utat tettünk meg nagyon rövid idő alatt” mondta Viviane Reding, a Bizottság információs társadalomért és médiáért felelős biztosa. „A Biztonságosabb Internet elnevezésű program évek óta sikeresen járul hozzá az internet és egyéb online technológiák főként a gyermekek által történő biztonságosabb használatához, s eredményesen veszi fel a küzdelmet a káros tartalmakkal, így a gyermekpornográfiával, vagy a rasszizmussal szemben. A Bizottság továbbra is arra ösztönzi az iparágat, hogy legyen kezdeményezőbb a gyermekek biztonságát érintő kérdések megoldásában.”

A témában érintettek az EU szerepvállalását úttörőnek tekintik, mivel az korán felismerte az illegális és káros internet tartalmakban rejlő veszélyeket. Ma már a Biztonságosabb Internet Akciótervének elképzelését és megvalósítását a világ számos országában, így az Ázsia-

¹⁴ Közlemény az internet és az új online technológiák biztonságosabb használatát előmozdító (Biztonságosabb internet plusz) többéves közösségi program végrehajtásáról COM(2006) 661 végleges Brüsszel, 6.11.2006,

¹⁵ Közlemény az internet biztonságosabb használatát a világhálón található tiltott és káros tartalom ellen folytatott harccal elősegítő többéves közösségi cselekvési terv végrehajtásának végleges értékeléséről COM(2006) 663 végleges Brüsszel, 6.11.2006

Csendes óceáni régió, illetve Észak-, és Dél-Amerika területén alkalmazzák modellként arra, hogy hogyan lehet felvenni a küzdelmet az ilyesfajta online tartalmakkal szemben úgy, hogy közben ne csorbuljon a szólásszabadság joga sem.

A szakérők a program legfőbb eredményei között a következőket említik: egy 21 nemzeti „forróvonalból” (*hotline*) álló európai hálózat létrehozása, ahol a végfelhasználók névtelenül tehetnek bejelentést az illegális internet tartalmakról; valamint 23 nemzeti szintű, a tudatos internethasználatot hirdető csomópont (*awareness nodes*) létrehozása, amely a gyermekek, a szülők, és a tanárok számára segít előmozdítani a biztonságosabb internethasználatot. Az Internetes Forróvonalak Nemzetközi Szervezete (INHOPE) szerint 2005 során körülbelül 65 ezer bejelentést továbbítottak nemzeti, vagy nemzetközi, a törvényesség betartását felügyelő (*law enforcement*) szervekhez további lépések és a bejelentett esetek kivizsgálása céljából.

2.2. 2006. november 14-én Frattini biztos a tagállamok belügyminisztereihez írott levelében kijelentette: „Az európai boltokban, az utóbbi időben forgalomba került játékok között megtalálható egy olyan is, amelyben egy fiatal lány lelki és testi erőszaknak van kitéve. A játék obszcén brutalitása és erőszakossága mélyen felháborított.” Ebben az összefüggésben Frattini „a témával kapcsolatos véleménycserét javasolt azzal a céllal, hogy a vitában résztvevők állapítsák meg a szóba jöhető nemzeti és európai szintű lépések hatáskörét, beleértve az olyan kérdéseket, mint a tudatosság növelése, az ilyen játékok felcímkezésének és fiatalok számára való értékesítésének kérdése, továbbá felvetette az állami és a magánszektor együttműködésének lehetőségét, amennyiben arra szükség lenne.” A javasolt lehetséges politikák között szerepelt a teljes tiltás, illetve a mostaninál szigorúbb önszabályozói lépések és címkézési eljárások bevezetése. A kérdés 2006. november 20-án került a figyelem középpontjába, amikor egy német tinédzser, a 18 éves Sebastian Bosse ámokfutást rendezett korábbi iskolájában, a Geschwister Schollban, a holland határhoz közeli Emsdettenben. Az incidensben lőfegyverével 32 embert sebesített meg, mielőtt saját magát is agyonlőtte volna. A columbiai Missouri Egyetemen oktató Craig A. Anderson, illetve a Lenoir-Rhyne College-ban oktató Karen E. Dill által 2000-ben lefolytatott vizsgálat alapján készült tanulmány következtetése szerint „az erőszakos videó játékoknak való kitettség növeli az agresszív viselkedésre való hajlamot...mind rövid, mind hosszú távon”. Ugyanakkor az Urbana-Champaign-beli Illinois Egyetem beszéd-kommunikációs professzorának, Dmitri Williamsnek és Marko Skoricnak, a szingapúri Nanyang Műszaki Egyetem Kommunikációs és Informatikai Iskolája előadójának 2005-ben tett megállapítása ellentmondani látszik a biztos álláspontjának és „nem osztja azt a nézetet sem, miszerint az erőszakos játékok alapvetően növelnék a valós életben megnyilvánuló agresszió mértékét”. Frattini biztos a Bel- és Igazságügyi Tanács Brüsszelben december 5-én és 6-án megrendezett ülésének margóján összehívott informális ülés keretében javasolja megvitatni a témát.

2.3. Az Új Médiumok Bajorországi Tartományi Központja (BLM) Médiapedagógia Fórumának 12. szakkonferenciája azzal a kérdéssel foglalkozott, hogy a média miként avatkozik be különösen a fiatalok életpályájába és életformájába. Ennek során vizsgálat tárgyává tették a tartalmakat, illetve a technológiát érintő változásokat is. A résztvevők szakterületüknek megfelelően (pedagógusok, nevelők, tudósok, grémiumi tagok és a média képviselői) fogalmazták meg azokat a követelményeket, amelyek egy állásfoglalásban kerültek rögzítésre.

A szakkonferencia három munkacsoportban dolgozott, mely a következő témákkal foglalkoztak: 1. munkacsoport: Televízió: tanács és cselekvés és érzelmek; 2. munkacsoport:

Személyi számítógép és internet, élet és játék; 3. munkacsoport: Mobiltelefon: multimedialitás és mindenütt megvalósuló elérhetőség

Prof. Dr. Wolf-Dieter Ring, BLM elnöke arra figyelmeztetett, hogy sajtóhírek alapján egymástól elkülönült eseményekre koncentráljunk, és azokból vonjuk le a megfelelő médiapedagógiai következtetéseket. Ezzel szemben sokkal inkább arról lenne szó, hogy hosszú távon már előre felismerjük a problematikus tényezőket és kidolgozzuk a megfelelő intézkedéseket. Dr. Fred Schell hangsúlyozta, hogy médiatársadalmunkban életünk szükséges és lényeges eleme a médiakompetencia. A három munkacsoport moderátora segítségével elkészített beszámoló a következőképpen összegezhető: a tiltások önmagukban nem segítenek. Éppen ennyire nem szabad a felelősséget az egyik intézménytől a másikig tologatni. A társadalomnak foglalkoznia kell a fiatalok által favorizált médiumokkal. Csak ezt követően sikerülhet, hogy felkeltsük a gyermekek és a fiatalok érdeklődését a médiával történő kompetens bánásmód iránt és fogékonyá tegyük őket ezen problémákkal kapcsolatban. Egyre fontosabbá válik a médiakompetencia, s nem csupán a műszaki, hanem a tartalmakat érintő kompetencia is: a felnövekvő generációnak, illetve maguknak a felnőtteknek is meg kell tanulniuk különbséget tenni a tényleges és a virtuális valóság között, s fel kell ismerniük a megrendezett valóságot, illetve saját felelőségük mellett megfelelő módon kell kezelniük a „magán” és a „közsféra” különböző dimenzióit.

A három hír jól mutatja azokat a *problémákat*, melyekkel a médiaszabályozáson belül a kiskorúak védelme területének szembe kell néznie, de felfoghatjuk úgy is, hogy ezek a problémák generálisan magának az új audiovizuális környezetbe került médiaszabályozásnak a kérdéseit jelentik. A szabályozási környezet megváltozása (értsd: főként *technológiaváltás*) ugyanis az állam beavatkozási lehetőségeit (közhatalmi szabályozás) jelentős mértékben csökkentette azzal, hogy új terjesztési módok, új audiovizuális tartalmak (szolgáltatások) jelentek meg, és tettek szert társadalmi jelentőségre. De talán ezeknél a változásoknál is jelentősebb tényező volt az állami szabályozás szempontjából, hogy a hagyományos és az új audiovizuális szolgáltatásokat az államterületről függetlenül, azaz határokon átívelő módon lehet ma már nyújtani. Ezeknek a változásoknak a következménye az lett, hogy a hagyományosan az államterülethez kötődő médiaszabályozás egyre kevésbé tudja „uralni”, dominálni az új audiovizuális környezetet.

Az említett változás egy olyan *kiemelkedően jelentős közérdek (matter of strong public interest)*¹⁶, mint a kiskorúak védelme esetében különösen érzékenyen érintette a szabályozói gondolkodást nem csak Európában, hanem az egész világon. Mondhatjuk ezt azért, mivel – amint ezt a Gyermekek Jogairól szóló New York-i Egyezmény¹⁷ 17. cikk e) pontja is rögzíti – konszenzus van a világ államai között abban, hogy az államnak kötelessége megvédeni a gyermekeket és fiatalokat a káros médiatartalmakkal szemben, illetőleg biztosítani kell számukra az életkoruknak megfelelő médiatartalmakat. A hagyományos médiaszabályozáson belül a kiskorúak védelmének területén három szintre épülő védelmi rendszert alakult ki, mely az állami szabályozásból, az iparági önszabályozásból (például műsorpolitikai elvek

¹⁶ Monroe E. Price – Stefan G. Verhulst: *Paternal Control of Television Broadcasting*, Lawrence Erlbaum Associates, 2002 (Price, Verhulst), vii oldal

¹⁷ Gyermekek jogairól szóló New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény, mely egyezménynek 1991-től Magyarország is részese.

kidolgozása) és a szülői-családi (nevelői) szabályozásból áll. A hármas rendszert a hagyományos audiovizuális szabályozásban az állami szabályozás dominálta kialakítva a védelem azon eszközeit (besorolás, jelzések, vizuális és akusztikus figyelmeztetés, műsorszerkezeti követelmények), melyet egyrészt az adott államban kialakult kulturális és családi normákhoz igazított, másrészt amelyeket számon is kért az iparági szereplőktől. Az is nyilvánvalóvá vált ezen rendszeren belül, hogy a leggyengébb láncszeme a családi/nevelői szint. Ennek oka igen egyszerű, hiszen ha egy ideális állapotot veszünk alapul, melyben az iparági szereplők (médiumok) minden kiskorúak védelmére vonatkozó szabályt betartanak, akkor is igaz az a megállapítás, hogy az állam által kialakított szabályok tényleges megvalósítása teljes mértékben a szülőkre/nevelőkre hárul, és ez jelentős eltérést mutathat országonként,¹⁸ sőt, egy országon belül családonként is, függően adott család szociológia jellemzőitől.

Az említett hármas rendszer eleminek a viszonya a digitális technológia térhódításával átalakításra szorul, hiszen az állam a megnövekedett számú médiumok és szolgáltatások tekintetében, illetve azok új jellege miatt nehezebben tudja uralni az audiovizuális teret. Erre ébredtek rá uniós szinten is, és az audiovizuális területen bekövetkezett változások okozta problémákat már az 1990-es évek közepétől kiemelten kezdték kezelni. Az 1996-ban e tárgyban kibocsátott Zöld Könyv¹⁹ vázolta és összegezte a kiskorúak és emberi méltóság védelme területén a technológiaváltásból eredő már említett problémákat, és ennek nyomán fogalmazódott meg az uniós szervekben, hogy erősíteni kell az együttműködést a tagállamok között, hiszen globális problémáról van szó, így regionális (Európai) szinten mindenképpen meg kell tenni az első lépéseket. Ennek értelmében készítettek egy többéves közösségi cselekvési tervet²⁰ (Cselekvési terv), mely az internet biztonságosabb használatának elérését tűzte ki célul. A célhoz négy főbb tevékenységi irányt (*action line*) határozott meg a Cselekvési terv:

1. biztonságosabb környezet (forró vonalak létrehozása, önszabályozás és magatartási kódexek létrehozása és támogatása);
2. szűrő- és minősítési rendszerek létrehozása (szűrő és minősítési rendszerek hasznosságának bemutatása, nemzetközi megállapodás elősegítése a minősítési rendszerek tekintetében);
3. tudatosság elősegítése az internet használatával kapcsolatosan;
4. tevékenységek támogatása (jogi kérdések tisztázása, koordináció hasonló nemzetközi kezdeményezésekkel, a közösségi eszközök hatékonyságának értékelése).

A Cselekvési terv a kitűzött célokhoz költségvetést is rendelt, és négy évre szól, mely 2003-ban *Biztonságosabb Internet Plusz* néven meghosszabbításra került.²¹ Amint azt a program végrehajtási dokumentuma összefoglalja „Az új program alkalmazási területe kiterjed az új online technológiákra is, beleértve a mobil- és a szélessávú tartalmakat, az online játékokat, a

¹⁸ Finnországban például egy 2004-es felmérés arra világított rá, hogy a szülői tudatosság (szabályozás) az állam által kialakított normák ismerete és alkalmazása tekintetében nagyon alacsony szinten áll. Míg Nagy-Britanniában éppen fordított eredmény született, egy hasonló elemzés elvégzésekor. ld. Elemzés (2004. március-április) 9. pontját

¹⁹ Green paper on protection of minors and human dignity in audiovisual and information services COM (96) 0483 final

²⁰ az Európai Parlament és Tanács 276/1999/EK határozata (1999. január 25.) az Internet biztonságosabb használatát a világhálón található tiltott és káros tartalom ellen folytatott harccal elősegítő többéves közösségi cselekvési terv elfogadásáról (HL L 33., 1999.2.6., 1.o.)

²¹ ld. Európai Parlament és a Tanács 1151/2003/EK határozatát (2003. június 16.)

peer-to-peer alapú fájlcsere és a valós idejű kommunikáció minden formáját – például a csetszobákat és az azonnali üzeneteket – elsősorban a gyermekek és a kiskorúak védelmének javítása céljából. A jogellenes és káros tartalmak szélesebb körével, így a rasszizmussal és az erőszakkal is foglalkozik a program.” Azaz a meghosszabbított program külön hangsúlyozta, hogy a terjesztés módjától (infrastruktúrától és eszköztől) függetlenül kiterjed minden online tartalomra.

A jelenlegi helyzetben ezen meghosszabbított program került értékelésre mind végrehajtás, mind pedig a jövőbeni teendők szempontjából. A program értékelését tartalmazó dokumentumból (Értékelés) a megfogalmazott célok megvalósításával kapcsolatban több probléma is felmerült, annak ellenére, hogy alapvetően hatékonynak és sikeresnek értékelték a program egészét. Átfogó problémának látjuk a dokumentum megállapításai alapján a védelemben résztvevő egyes szereplők együttműködését. Ez azért különösen érzékeny pontja az egész Biztonságosabb internetért programnak, mivel az új audiovizuális környezetre kitalált, az állami beavatkozást visszaszorító (vagy legalábbis kevésbé igénybe vevő) és az egyéb szereplőkre nagyobb hangsúlyt helyező cselekvési formáknak kulcsmomentuma az egyes szereplők szoros együttműködése. Az Értékelés rámutat arra, hogy az európai forródrót szolgálatok hálózata és a hatóságok közötti együttműködésen jócskán van mit fejleszteni a jövőben, de az együttműködés hiánya tapasztalható a tudatosság erősítésének terén is. Utóbbi esetben a program sem az állami szinttől (nemzeti kormányzatok), sem pedig az iparágtól (médiák) nem kapja meg a megfelelő támogatást. Mindez egyben azt is jelenti, hogy nem sikerült igazi problémává tenni az új médiumokban rejlő veszélyeket sem a politika, sem pedig az iparág számára, amelynek egyenes következménye, hogy a társadalomban sem tudatosult ennek a kérdésnek a fontossága. Ezt mutatja az a tény is, hogy a forródrótszolgálatok létezéséről az összes internet-végfelhasználó 10%-nak (sic!) van csak ismerete. Itt eszünkbe juthat a finn televíziós felmérés eredménye, amelyre fent hívtuk fel a figyelmet, illetve az is, amit ehhez a felméréshez kapcsolódva mondtunk, azaz: a szülői szint a kiskorúak védelmének leggyengébb láncszeme. Noha a finn felmérés következtetése ugyanaz volt, mint a közösségi internetes programnak, azaz hogy a tudatosságot növelni kell minden érintett szereplőben (szülő és gyermek), mégis elgondolkodtató, hogy az, hogy ennyire sikertelen a végfelhasználói/szülői felelősség növelése az új audiovizuális környezetben. Elgondolkodtató továbbá az is, hogy ha a televíziózás esetében előfordulhat ilyen alacsony ismertség, noha annak szabályozása és jelenléte már több évtizedes hagyományokra tekinthet vissza, akkor milyen esély kínálkozik a szülői felelősségi szint erősítésére egy teljesen új médium esetében, melyet a gyermekek (fiatalok) jobban értenek, mint szüleik. Az Értékelő dokumentum kiemeli: „A tudatosság erősítésére irányuló intézkedések nagyon gyakran nem elég célcsoport- – mint tanárok, szülők és gyermekek – specifikusak. A tanárok ehhez kapcsolódó képzésének szintje és minősége tagállamonként változik, és általában nem tartozik az elsődleges prioritású feladatok közé. A gyermekeket és fiatalokat még korai szakaszban kell megszólítani, de az internetképzés nincs megfelelően integrálva az iskolai tantervbe. A gyermekek saját tapasztalatait sokszor nem veszik megfelelően figyelembe”. Nyilvánvaló hosszabb távú folyamat a médiakompetencia (médiaműveltség) megfelelő szintű elsajátításához szükséges intézményrendszer kialakítása, illetve annak elsajátítása mind a szülő, mind pedig a gyermek számára. Véleményünk szerint kiemelkedően fontos az új audiovizuális környezetben a családi szint erősítése, ugyanakkor úgy gondoljuk, a szintén fent említett brit elemzés megállapításaira alapozva, hogy a családi szint felelőssége nem fokozható a végtelenségig. Ennek egyik oka, hogy nem csak a kommunikációs eszközök változtak meg, hanem maga a társadalom is. Ez a kiskorúak kérdéskörére vetítve többek között jelenti a szülői felügyelet meggyengülését, illetve azt is, hogy az új kommunikációs eszközökkel a fiatalabb korosztály sokkal jobban bánik, mint az ő felügyeletüket ellátó

felnőtt. Ebből következően a családi (szülő, nevelő) szint terhei egy bizonyos szint fölött nem fokozható, a védelmet alkotó hármass rendszerben így meg kell találni annak mértékét, csakúgy, mint az állami és iparági szerepvállalásnak.

A *Németországban* megtartott médiapedagógiai fórum is a *tudatosság növelésében* látja a gyermekek és fiatalok hatékony védelmének kulcsát. A konferencia végén elfogadott zárónyilatkozat általános következtetései között az egyik leglényegesebb megállapítás megegyezik a fenti következtetésünkkel, nevezetesen: a tudatosság növelésével, a médiaműveltség/médiakompetencia fogalmával (*media literacy*) nem szabad visszaélni. Ez a konferencia résztvevőinek olvasatában azt jelenti, hogy a kiskorú végfelhasználók/fogyasztók és a felügyeletet fölöttük gyakorló személyek képzésének, oktatásának előtérbe helyezése nem jelenti az ifjúságvédelmi szabályozás, valamint annak etikai alapjainak félretételét. Másképpen fogalmazva az állami szerepvállalás, garancia a jövőben is lényeges elemét kell, hogy képezze a kiskorúak védelmében. A fórum három médium (kommunikációs eszköz) körében külön is vizsgáldott. A *televízió* mint hatásfokában, véleményformáló erejében a hagyományosan legerősebb médiummal kapcsolatban főként tartalmi kritikákat fogalmazott meg a nyilatkozat. Ebben a körben egyrészt arra hívta fel az iparág figyelmét, hogy az életmódról szóló műsортípusok magas nézettséget könyvelhetnek el, miközben szórakoztatás céljából ezek a műsorok problémás embereket mutatnak be. A bemutatott „életmód” többnyire a rövidtávon elérhető eredményekre korlátozódik, és mindez a nézőknek azt szuggerálhatja, hogy a felmerülő problémák gyorsan megoldódhatnak. Ezért az ilyen típusú műsorok moderátorait és szerkesztőit arra szólították fel, hogy tudatosítsák magukban társadalmi és etikai felelősségüket, ugyanis a televízió éppen a fiatal nézők esetében fontos orientációs feladattal rendelkezik. A számítógép esetében a *játékok* kaptak figyelmet, és megállapítási egybecsengenek Franco Frattini biztos fent jelzett videojátékokkal kapcsolatos kezdeményezésével. Itt arra gondolunk, hogy a nyilatkozat a mellett foglal állást, hogy a játékfejlesztők kreativitásának fokozott mértékben arra kell irányulnia, hogy társadalmilag elfogadható tartalmakat hozzanak létre. Azaz a javaslatok tulajdonképpen „a szerkesztési szabadság” egy minimumnormájaként a társadalmi elfogadhatóság mércéjét kívánja állítani. A nyilatkozat kibocsátói az erőszakot tartalmazó játékok hatásával kapcsolatos fenti két eltérő álláspont közül az előbbit képviselik. Ez abból derül ki, hogy játékok készítőit, akik tisztában vannak a játékok hatásával, önkorlátozásra hívták fel. A fórum résztvevői a játékkészítők ezen felelősségi körébe sorolták azt is, hogy bizonyos életkorú gyermekeket nem szabad túlbecsülni, és ezért különös figyelmet kell szentelni az erőszak-ábrázolás törvényi kereteinek. Végül egy külön szekció foglalkozott a *mobiltelefonokkal* és mobil végberendezésekkel. Ezek azok a kommunikációs eszközök, melyeket sokkal jobban kezelnek és értenek a fiatalok, valamint a szülő által a legnehezebben ellenőrizhető kommunikációs eszköz. E multifunkcionális médium esetében rengeteg veszélyt azonosítottak a szekció résztvevői, úgymint: az eladósodást, a személyes jog megsértését, a pornográf és az erőszakot dicsőítő tartalmak keretében a nemi erőszakot, a mobiltelefonos *mobbingot* (kiközösítés, terrorizálás). A hatékony védelem érdekében ezért a nyilatkozatban javaslatként fogalmazódott meg mindenekelőtt a mobiltelefon ún. gyermekbiztos konfigurációja.