

**Készült az ORTT
Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézete
megbízásából**



**Elemzés a médiaszabályozó hatóságok munkájáról,
valamint a nemzetközi audiovizuális szabályozás irányairól
2007. január**

Készítette:

Dr. Nyakas Levente

**Elemzés a médiaszabályozó hatóságok munkájáról, valamint
a nemzetközi audiovizuális szabályozás irányairól
(2007. január)**

készítette:

Dr. Nyakas Levente

I.

A médiaszabályozás egészét és a médiaszabályozó hatóságok működését érintő általános kérdések

1. A médiapluralizmus kérdése az uniós jogalkotásban

Viviane Reding uniós biztos és az intézményi kapcsolatokért és a kommunikációs stratégiáért felelős Margot Wallström bizottsági alelnök 2007. január 16-án háromlépéses stratégiát mutatott be a Bizottságnak az Európai Unió médiájának pluralizmusával kapcsolatban. A stratégia válasz az Európai Parlament és a civil szervezetek folyamatos aggodalmaira a médiakonzentrációval és annak lehetséges hatásaival kapcsolatban a pluralizmusra és a véleménynyilvánítás szabadságára. „Miközben a média radikális változásokkal és szerkezeti átalakulással néz szembe az új technológiáknak és a globális versenynek köszönhetően, az egész Európai Unió, és minden tagország demokratikus fejlődése szempontjából alapvetően fontos a média pluralizmusának fenntartása” – hangoztatta az Európai Unió információs társadalomért és médiáért felelős biztosa, Viviane Reding. „Ez a mai európai média területén a gazdasági és szabályozási helyzet biztos megértését igényli, ezt próbálja elérni háromlépéses stratégiánk.” Margot Wallström alelnök hozzátette: „A kommunikáció – az állampolgárok élénk és művelt vitáját értve alatta – a demokrácia éltető eleme. A média a demokrácia érrendszere. A média által nyújtott információknak tehát széleskörűeknek, sokszínűeknek, kritikusoknak, megbízhatóknak, kifogásolhatatlanoknak és tisztességeseknek kellene lenniük.”

A Bizottságnak bemutatott „Reding-Wallström”-stratégia a következő három lépést tartalmazza:

1. A Bizottság dolgozóinak munkaanyaga a média pluralizmusáról.¹ (Munkadokumentum) Ez a Munkadokumentum áttekinti a pluralizmus irányába a külső felek és szervezetek részéről tett erőfeszítéseket, különösen az Európa Tanács által végzett alapvető munkát, és tömör összefoglalást ad a tagállamok audiovizuális és nyomtatottsajtó-piacáról. Ez az alapvetést szolgáló elemzés magában foglal továbbá számos információt a nemzeti média-tulajdonviszonyokat szabályozó rendeletekről és a 27 tagállam igen változatos szabályozási modelljeiről.

2. Egy, az EU tagállamainak médiapluralizmusáról szóló, 2007-es független felmérés definiálni és tesztelni fogja azokat a konkrét és objektív indikátorokat, amelyek segítségével az EU-tagállamok médiapluralizmusát mérik.

3. Egy 2008-ra várható bizottsági közlemény az EU tagállamaiban a média pluralizmusát mérő indikátorokról, amellyel kapcsolatban széleskörű nyilvános konzultációra kerül majd sor. Ez az anyag a média pluralizmusával kapcsolatos mutatók lehetőségeinek értékeléséhez vezethet például egy további tanulmány keretében.

¹ Media pluralism in the Member States of the European Union, Commission Staff Working Document SEC(2007) 32 Brussels, 16 January 2007

A médiapluralizmus biztosításának kérdése jellegzetesen **európai probléma**, hiszen az európai médiafelfogáshoz kapcsolódik, amely az elektronikus médiát alapvetően kulturális, mintsem gazdasági tevékenységnek tekinti, így a kialakult európai médiaszabályozás legjellemzőbb jegye, hogy elsősorban egy, a demokratikus társadalmi jólét létrehozásában és fenntartásában jelentős szerepet játszó tevékenységet szabályoz az egyes tagállamokban. A média ezen társadalmi funkcióját véleményformáló erejének tulajdonítják. A média demokratikus rendszer létrehozásában és fenntartásában betöltött kulcsszerepe többek között azáltal valósul meg, hogy a szabályozás megpróbál egy olyan környezetet kialakítani, melynek segítségével az állampolgárok a médiumokon keresztül a lehető legszélesebb körű tájékoztatáshoz juthatnak hozzá, hogy aztán megalapozott véleményt tudjanak formálni társadalmi kérdésekben. A médiaszabályozás így abban érdekelt, hogy a társadalomban meglévő vélemények a lehető legteljesebben megjelenhessenek, illetve abban, hogy az azokhoz való hozzáférést biztosítva szolgálja ezzel a demokratikus közélet megerősítését.

Az elmondottakból érzékelhető, hogy a médiapluralizmus alapvetően egy államhoz és annak demokratikus berendezkedéséhez kötődik, annak keretei között nyert értelmezést. Ugyanakkor a globális gazdaság kialakulása előtérbe hozta, hogy nemzetközi szinten is foglalkozzanak a problémával, amely Európában főként az európai regionális politikai szervezet, az ET keretei között indult el, és került feldolgozásra. Az ET esetében ez azért nem meglepő, mivel az alapvetően a tömegkommunikáció emberi és demokratikus dimenzióival foglalkozik. Emellett a médiapluralizmus kérdése többször került az EU-n belül is napirendre, annak ellenére, hogy az EU alapvetően egy gazdasági integráció, amelyben az elektronikus média, így a televíziózás gazdasági értelmezése került előtérbe. A médiapluralizmus problémájának közösségi szintre emelésének kísérleteit ugyanakkor sohasem követte közösségi szabályozás, ennek egyes fázisait korábbi elemzésünkben összefoglaltuk.² Éppen ezért különösen érdekes, hogy a TVWF irányelv felülvizsgálati eljárásában (ld. Liverpooli záró-konferencia) ismételten előkerült ez a kérdéskör, hiszen a felülvizsgálat és az eredményeként megszületett új, az audiovizuális médiaszolgáltatásokról (AMSZ) szóló irányelvtervezet a szabályozás liberalizálását célozza, azaz audiovizuális szolgáltatások gazdasági jellegének értelmezését erősíti. A decemberi elemzésünkben ugyanakkor azt is jeleztük: az AMSZ irányelvtervezet jelenlegi, az EP által első olvasatban elfogadott változata igen nagy fordulatot jelent az uniós audiovizuális politikában, hiszen a tervezetben gazdasági jólétet biztosító elemek mellé rengeteg – eddig csak tagállami szinten alkalmazott – politikai és társadalmi jólétet biztosító szabály is bekerült. Ezt figyelembe véve már csöppet sem meglepő a médiapluralizmus témájának megjelenése.

A Reding biztos és Wallström alelnök által közzétett „három lépés” követi a 2005-ben **Liverpoolban** tartott audiovizuális konferencia javaslatait. A médiapluralizmus kérdésével foglalkozó munkacsoport akkor arra a következtetésre jutott, hogy elsőként tisztázni kell, hogy mi az, amit médiapluralizmus alatt értünk, ezt követően pedig ennek fényében kell egy vitában kialakítani, hogy milyen eszközökkel kívánjuk azt biztosítani. A munkacsoport a Bizottság feladataként szabta, hogy kidolgozza annak feltételét, ami alapján mérni tudja az EU eszközeinek médiapluralizmusra gyakorolt hatását. A Reding-Wallström-féle megközelítés ennek fényében született. A két bizottsági tisztviselő álláspontja a média pluralizmusának jóval tágabb fogalmával dolgozik, azaz nem szűkíti azt csupán a média

² ld. Elemzés (2006. február)

tulajdonviszonyainak kérdésére (médiakoncentráció), hanem lefedi a különböző információkhoz való hozzáférést, amelynek következtében az állampolgárok egy domináns forrás befolyása nélkül alkothatnak véleményt. Az állampolgároknak szükségük van továbbá arra, hogy a mechanizmusok átláthatóak legyenek, ami garantálja, hogy a média valódi függetlenségét.

A Munkadokumentum a **sokszínűség fogalma** alatt a tulajdonosi kör, az információforrás és az elérhető tartalmak sokrétűségét érti. Leszögezi, hogy a tulajdonosi megközelítés fontos szempont, de nem elegendő a médiapluralizmus biztosítására. A médiapluralizmust akként határozza meg, hogy az magában foglal-e minden olyan eszközt, mely biztosítja az állampolgároknak a hozzáférést az információforrások, a vélemények, a hangok nagy választékához abból a célból, hogy véleményt alkothassanak egy domináns véleményformáló erő (*dominant opinion forming power*) túlzott (aránytalan) hatása nélkül. A médiapluralizmust a **konvergencia** jelenségén keresztül szemlélve a Munkadokumentum arra hívja fel a figyelmet, hogy újrastrukturálódás játszódik le a piacon, ami viszont nem szabad, hogy veszélyt jelentsen a pluralizmusra. Ezzel szemben ugyanakkor egy másik, konkurens érdek is jelentkezik, nevezetesen: a pluralizmus védelme nem lehet akadály a új piaci struktúrák létrejöttének sem, hiszen a digitális gazdaság másfajta piacmodellt igényel, mint az analóg médiapiac. Az új struktúrák létrejöttét elő kell segíteni. Sőt, a Munkadokumentum továbbmegy: a létrejövő új struktúráknak a globális versenyben is, meg kell állni a helyüket. Az utóbbit az anyag a globális médiapluralizmushoz való hozzájárulással magyarázza. Kétségtelenül fontos, hogy a globális versenyben Európa milyen szerepet foglal el. Korábbi elemzésünkben³ arra hívtuk fel egy tanulmány megállapításaival kapcsolatban a figyelmet, hogy az említett globális verseny miatt az EU támogatja erős európai cégek létrejöttét, így egyben maga az EK gazdasági indokok mentén ellenérdekelt a koncentrációk túlzott korlátozásában, sőt, a tagállamoknál is megfigyelhető ez a tendencia, akik megpróbálják a „nemzeti” cégeiket erősíteni, hogy megállják helyüket nemzetközi szinten is.

A Munkadokumentum a **közösségi és nemzeti versenyjog** viszonyáról azt mondja, hogy az EU versenyjoga domináns pozíció és új piacra lépők megakadályozásának tilalmával kapcsolatban jár el, ugyanakkor ez nem pótolja a nemzeti médiakoncentrációs szabályozást. Az egyes nemzeti szabályozásokban eltérő eszközök állnak rendelkezésre a médiakoncentrációk kezelésére, ami nehezé teszi azok közösségi szinten történő egységesítését. Ilyen eszközökként azonosította a Munkadokumentum a példányszámot és az elért közönséget/olvasótábort, az engedélyek számának korlátozását, a részvény és szavazati jogok korlátozását, a reklámbevételeket, a különböző médiaszektorokban való érdekeltséget. A szakmai anyag egyértelműen jelzi, hogy a koncentráció korlátozása nem feltétlenül jelenti a pluralizmus biztosítottát, és vice versa. Sőt, a **piacméret** jelentős befolyásoló tényező ennek a problémának a megítélésében, hiszen a kis piacok kisebb reklámpiacukkal nem tudnak több médiumot eltartani, így elkerülhetetlen valamilyen módon a piac koncentrációja. Ilyen példaként említi Magyarországot vagy Csehországot, ahol az externális (külső) pluralizmus, azaz a sok szereplő által fenntartott sok csatorna kevésbé megvalósítható, mint inkább a belső (internális) pluralizmus. A belső pluralizmus esetén: a kibocsátott tartalmak sokszínűségét akarják biztosítani, ez elérhető (állami vagy engedélyben foglalt) szabályozókkal és azok megtartásának ellenőrzésével vagy strukturális eszközökkel. Ennek eszközei lehetnek az adott médiaszervezettel szemben megfogalmazott szervezeti megoldások, mint például a vezetés vagy a műsorkészítésért felelős testület összetételének szabályozása. A szervezeti megoldásokhoz kapcsolódhat a működési engedélyben rögzített

³ Elemzés (2006. február)

követelményrendszer, a belső kódexek megalkotásának kötelezettsége, a regionális és helyi műsorkészítésre kötelezés. A szabályozásnak, az alkalmazott eszközöknek és a szabályozás részletességének a médium formájától függően el kell térnie, mely például írott sajtó esetében önszabályozást jelenti.

A határokon átnyúló médiakoncentrációk a **globálissá váló verseny** következtében jöttek létre. Az EU szempontjából a médiakoncentrációk nemzetközi dimenziója azt jelenti, hogy nem európai befektetők jelentek meg az uniós piacon. Ezen cégcsoportok megjelenése ugyanakkor az európai tulajdonlási szabályozást közvetlenül érinti, hiszen a túllontúl korlátozó európai rendelkezések korlátozhatják az európai cégeket abban, hogy globálisan versenyezhesse meg növelve ezzel a nem európai médiatulajdonosok befolyását. Egy másik tendencia is megfigyelhető volt az utóbbi időszakban az EK piacán, mondja a Munkadokumentum. A Közösségen belül ugyanis a korábbi uniós tagállamokban honos cégek jelentős beruházásokat eszközöltek az új csatlakozó államok médiaiparába, ami szintén koncentrációkat hozott létre.

Amint említettük, az Európa Tanács mint regionális politikai szervezet kiemelten kezeli a nemzetközi médiakoncentrációk kérdéskörét. A Munkadokumentum szerint az ET munkája során megfigyelt olyan **tendenciákat**, melyek szerint a külföldi vállalkozások domináns pozíciójukat arra használhatják fel, hogy hátrányt okozzanak a kis nemzeti kiadóknak és műsorszolgáltatóknak, továbbá, hogy gyengítsék a közszolgálati műsorszolgáltatókat. Az ET rámutatott arra is, hogy egyre nehezebb a nemzeti médiakoncentrációs szabályok alkalmazása ezekkel a vállalkozásokkal szemben. A helyzet megoldására azt javasolja, hogy az ilyen tőkeerős nemzetközi befektetőknek különösen kellene ügyelniük az átláthatóságra és a szerkesztői függetlenségre, melyet önkéntes alapon lenne jó megvalósítani. A célja ennek az lenne, hogy a nemzeti piacok ne üldözzék és veszítsék el a nemzeti piacukba történt befektetéseket.

A Munkadokumentum felhívja arra a figyelmet, hogy a **mediatartalom készítésének módja** is hatással lehet a médiapluralizmusra. A gyakorlat ugyanis azt mutatja, hogy a legtöbb médium beszállító ügynökségekkel dolgoztat és ugyanazt a tartalmat, hírt kínálják valamennyi ügyfelük részére. A hír- és politikai tájékoztató műsorszámok esetében külön gond, hogy a kisebb médiumok nem engedhetik meg maguknak a saját tudósítói hálózat fenntartását, így az információforrások között nem alakul ki verseny. A demokratikus társadalomra gyakorolt negatív hatásokat AMSZ irányelvtervezet pl. a rövid kivonatokkal próbálja meg kezelni, de gondolhatunk a TVWF irányelv 4-6 cikkeire is, amelyek a független gyártást kívánják elősegíteni.

A műsorszolgáltatási szektorban a pluralizmus garanciáját a Munkadokumentum **duális médiamodellben** látja, mely szerinte támogatja-megvalósítja a médiapluralizmust, fontos szerepet tölt be úgy a közszolgálat, mint a kereskedelmi szektor. Ebben a modellben jelentős szerep jut a médiaszabályozó hatóságoknak, hiszen a duális modell szereplőire vonatkozó szabályok betartatásában igen nagy szerepet vállalnak.

A technológiai fejlődéssel kapcsolatban a digitális televízió megjelenésének hatására hívja fel a figyelmet az anyag. Az analóg műsorszórás környezet alapvetően a szabadon (ingyenes) fogható televíziózás piacát jelentette, ahol kialakult az új terjesztési lehetőségeknek köszönhetően a sokcsatornás piac. A Munkadokumentum arra a veszélyre hívja fel a figyelmet, hogy a digitális hálózat- és platformüzemeltetők a rendelkezésre álló digitális technológiával – egy újonnan kialakuló piaci modellnek megfelelően – az eddig ingyenesen

elérhető kínálathoz ezt követően feltételes hozzáférést engednek. A médiapluralizmusra veszélyt jelentő feltételes hozzáférési rendszerekre az uniós távközlési jogban az EU reagált, hiszen az tartalmaz a hálózatok tekintetében a jelentős piaci erővel kapcsolatos hatásköröket a tagállami hírközlési szabályozóhatóságok számára. A Munkadokumentum továbbá hírközlési jogon belül az Egyetemes szolgáltatási irányelv kötelező elosztási szabályát (31. cikk), illetve a Keretirányelv (18. cikk) az együttműködési képességre vonatkozó rendelkezéseit azonosítja olyannak, amelyek szintén elősegíthetik a médiapluralizmust.

A Munkadokumentum a liverpooli konferencián megfogalmazottakkal egyetértve arra jut, hogy önmagában a **több csatorna** nem jelenti a pluralizmus növekedését. Erre a következtetésre az alapján jut el, hogy például a csatornák számának növekedése nem eredményezte a műsorszerkesztési büdzsé emelkedését, hanem inkább olcsó, célcsoportra szerkesztett csatornák alakultak ki. Másrészt a sokcsatornás kínálatban ezek többségét nagy médiacégek illetőleg már a piacon lévő vállalkozások birtokolják. Ráadásul piacon lévő tematikus kínálatnak a médiapluralizmus szempontjából fontos a hírcsatornák kevesebb, mint 10%-át adják. Ugyanakkor az ily módon kialakult koncentrációs helyzetnek egy pozitív vonását is kiemeli az anyag: nevezetesen, hogy a tematikus kínálatban létrejött koncentráció lehetővé teszi azt, hogy a kínálaton belül, piaci alapon nem megtérülő csatornákat is finanszírozzanak, mint például a drámacsatornákat.

Az anyag külön problémaként kezeli az online környezetet, melyben az alapvető kérdés: miként mérhető, értelmezhető a **pluralizmus az internetes környezetben**? A problémát egyrészt információ minőségének kérdésén keresztül próbálja megragadni a dokumentum, azaz: a megalapozott véleményformálás csakis megbízható információk megszerzésén alapulhat. Ennek elsajátításáért az oktatás tehet igen sokat, így a kiskorúak védelmével kapcsolatban sokszor hangoztatott médiaműveltség elősegítésében látja a megoldás kulcsát. Mindamellet megjegyzi: a hagyományos, piaci hírnévre szert tett médiacégek az online piacon előnyben vannak, hiszen a hagyományos médiában felépített goodwilljüket át tudják vinni az online környezetre. Külön problémaként azonosította a Munkadokumentum az internetes keresőprogramokat az online környezetben. Ezek egyrészt a hozzáférést biztosítják az információkhoz, másrészt károsak is lehetnek a pluralizmus szempontjából, hiszen a keresések végeredményei a keresési kritériumokkal manipulálhatókká válnak, azaz akár kizárhatók bizonyos információkhoz való hozzáférések. Ennek problematikájáról egyébként az Európai Audiovizuális Obszervatórium készített egy tanulmányt.⁴

A Munkadokumentum végkövetkeztetés az, hogy mindenképpen lépéseket kell tenni közösségi szinten a médiapluralizmus kérdésében. A továbblépés lehetőségét a **pluralizmus mérésére alkalmas jelzők** (indikátorok) kidolgozásában látja. A kidolgozott jelzők együttesen egy kockázat-alapú analitikus keretet adnának ki, melyek alkalmasak lennének az egyes tagállamokra szabott kockázati felmérésre. Az anyag alapvetően háromtípusú jelzőrendszer kidolgozásában gondolkodik. Az egyik csoportba azok tartoznának, melyek az adott tagállamban rendelkezésre álló politikákat és jogi eszközöket foglalják magukban, melyek a médiapluralizmust támogatni tudják adott tagállamban. Ezek alatt nem csak a hagyományos mediakoncentrációt, hanem minden más egyebet is ért a Bizottság, így pl. a közszolgálat függetlenségét is magába foglalja, továbbá az ezen a területen azonosított eszközök végrehajtását és ellenőrzését is. Második kategóriába azok tartoznának, melyek az állampolgárok számára elérhető médiumokat mutatnák meg az adott tagállamban. Ez a jelző végfelhasználói oldalról szemléli a pluralizmust, és különböző típusú médiapiacok földrajzi

⁴ Nico van Eijk: *Search Engines: Seek and Ye Shall Find? The Position of Search Engines in Law*

szempontból történő meghatározását tartalmazza, továbbá tartalmazza a különböző társadalmi csoportok által elérhető kínálatot is, melynél számításba veszik az új technológiáknak a média struktúrájára gyakorolt hatását is. A harmadik indikátor a médiagazdaságról adna tájékoztatást, így magában foglalná például adott tagállam (nyelvi régió) médiacégeinek számát, az egy főre eső újságok és magazinok számát, az ezekben fellelhető műfajokat. Ugyanakkor tartalmazna egy közgazdasági elemzést is arról, hogy miként vált struktúráját a médiaipar ma összehasonlítva a húsz évvel ezelőtti állapottal. A Munkadokumentum abban bízunk, hogy ez kirajzolná a horizontális és vertikális médiakoncentrációk gazdasági ösztönzőit.

II. Kiskorúak védelme

2. A kiskorúak védelme az online szolgáltatások területén – a megújított uniós ajánlás

Az Európai Parlament 2006. december 20-án meghatározó többséggel fogadott egy több különböző intézkedést tartalmazó ajánlást a kiskorúak hatékonyabb védelmével kapcsolatban az illegális internetes tartalmakkal szemben.⁵ (Ajánlás) (DOK) A kutatók állítása szerint a gyerekek fele szerte Európában látogat internetes weboldalak, valamint ezen belül pedig előszeretettel chatel és e-mailezik. A kiskorúak átlagosan több időt töltenek internetezéssel, mint a televízió előtt. Egyharmad és egynegyed közötti részük találkozik explicit szexuális természetű tartalmakkal, vagy azzal, hogy idegenek találkozókra hívják őket.

Az Európai Parlament második olvasatra módosítás nélkül fogadta el 2006. december 14-én a Marielle de Sarnez, a francia liberális képviselő által benyújtott javaslatot, amely három kulcsterületét határozza meg a gyermekek védelmének az internet kockázataival szemben:

- az internetes vállalatokét;
- a jobb oktatást,
- a kormányzati felügyeletet.

A beszámoló automatikus szűrőt irányoz elő, amely a leghatékonyabb módszer a veszélyes vagy pornográf oldalakra való belépés megakadályozására. Jelenleg ilyen szűrő csak akkor működhet, ha biztosítják a káros oldalak feketelistázását. A javaslat felhívja az internetes szolgáltatást nyújtókat, hogy adják ki és rendszeresen frissítsék ezeket az információkat. Az előterjesztés úgy számítja, hogy több mint 250 millió internetes oldal tartalmaz pornográf természetű anyagot.

A Parlament felhívást intéz az EU magas szintű domainje alatt hozzák létre a kid.eu aldomain-nevet, amely csak folyamatosan ellenőrzött, gyerekeknek való anyagot tartalmaz. A szülők ezután tudnának szűrőt alkalmazni, hogy gyerekeik hozzáférését ezekre a domainekre korlátozzák. A képviselők felhívják a tagállamokat, hogy szervezzenek információs

⁵ az Európai Parlament és a Tanács ajánlása (2006. december 20.) a kiskorúak és az emberi méltóság védelméről és a válaszadás jogáról az európai audiovizuális és on-line információs szolgáltatási ipar versenyképességével összefüggésben (2006/952/EK)

kampányokat az internet kockázataival kapcsolatos tudatosság növelése érdekében. Továbbá kérték a forróvonalak (*hot lines*) működtetőit, hogy jelezzék az illegális, vagy gyanús tartalmakat, viselkedéseket a weben.

Amint arról korábbi Elemzésünkben beszámoltunk,⁶ az Európai Bizottság 2004 májusában nyújtott be főként a kiskorúak és az emberi méltóság védelmét az online területen célzó új ajánlásra javaslatot. Az akkor benyújtott javaslat a korábbi, hasonló tárgyú, 1998-ban elfogadott ajánlás⁷ értékelését követően került benyújtásra, és most pedig elfogadásra (Ajánlás). Ha az új Ajánlást tágabb perspektívából vizsgáljuk, akkor elmondható, hogy az uniós jogalkotásban az audiovizuális területen az utóbbi időben bekövetkezett változások visszatükrözik azt a szemléletet, amelyet a Tanács 1998-as eredeti ajánlásában képviselt, és amelyet továbbvitt az új Ajánlásban. Ez nem meglepő, hiszen a technológiai fejlődés, a konvergencia az eltelt években olyan mértékű volt, hogy egyben olyan szabályozói válaszokat hozott létre, amelynek következtében a régi és az új Ajánlásban megfogalmazottak bekerültek az uniós audiovizuális jogalkotásba. Ha példát akarunk mondani, akkor az új AMSZ irányelvtervezet⁸ jelzi számunkra ezt a változást, azaz az audiovizuális területet egyre inkább jellemző **egységes**, azaz az egyes audiovizuális szolgáltatásokat együttkezelő **szabályozói szemléletet**, hiszen beemel bizonyos információs társadalmi (online) szolgáltatásokat is az audiovizuális szabályozás hatálya alá. Az AMSZ irányelvtervezetben, amint azt az ezt megelőző Elemzésünkben jeleztük,⁹ megjelentek az 1998-as ajánlás médiaműveltségre és az egységes tartalomminősítési rendszerre vonatkozó javaslatai. De több mint jelzésértékű az említett ajánlás hatása, ha azt nézzük, hogy az AMSZ irányelvtervezet 3d cikkelye¹⁰ átfogóan, azaz a nem lineáris (online) audiovizuális médiaszolgáltatásokkal kapcsolatban is a tagállamokra nézve kötelező normaként írja elő a kiskorúak védelmét. Ennek indokaként az AMSZ irányelvtervezet egyszerű indokot hoz fel 31. preambulumban, mely gyakorlatilag az ajánlások által képviselt felfogást jeleníti meg: „A jogalkotók, az ipar és a szülők továbbra is aggódnak az audiovizuális médiaszolgáltatásokban megjelenő káros tartalomtól és viselkedésformáktól. Új problémákat is meg kell majd oldani, különösen az új platformokkal és az új termékekkel kapcsolatban. Ezért be kell vezetni olyan szabályokat, amelyek védik a kiskorúak fizikai, szellemi és erkölcsi fejlődését, valamint az emberi méltóságot valamennyi audiovizuális médiaszolgáltatásban és az audiovizuális kereskedelmi kommunikációban.”

Ha a lejátszódott folyamatot a közösségi szabályozás **formai** oldaláról közelítjük meg, akkor azt vehetjük észre, hogy a közösségi jogalkotó az eddig hagyományosan az audiovizuális szabályozás alá nem tartozó online terület szabályozásának bevezetésére a másodlagos

⁶ Elemzés (2004. május-június)

⁷ Recommendation on the development of the competitiveness of the European audiovisual and information services industry by promoting national frameworks aimed at achieving a comparable and effective level of protection of minors and human dignity (98/560/EC)

⁸ Az Európai Parlament jogalkotási állásfoglalás-tervezete a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított, televíziós műsorszolgáltató tevékenységre vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 89/552/EGK tanácsi irányelv módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslatról (COM(2005)0646 – C6-0443/2005 – 2005/0260(COD))

⁹ Id. Elemzés (2006. december) 9-10.o.

¹⁰ AMSZ irányelvtervezet 3d cikk „A tagállamok megfelelő módon biztosítják, hogy a joghatóságuk alá tartozó audiovizuális médiaszolgáltatások ne valósulhassanak meg olyan formában, amely súlyosan veszélyeztetné a kiskorúak testi, szellemi vagy erkölcsi fejlődését.”

jogforrási rendszerből olyan eszközt választott, amely nem rendelkezik kötelező erővel.¹¹ Az ajánlás természeténél fogva ugyanakkor tipikusan egy olyan jogi eszköz, ami egy jövőbeni szabályozás előkészítését szokta szolgálni. Ez a szándék egyébként érezhető volt a TVWF irányelv felülvizsgálati eljárásán belül, hiszen a 2003-as nyilvános meghallgatásoknak része volt az 1998-as ajánlás értékelése (!). Ez az óvatosság – véleményünk szerint – annak köszönhető, hogy az online szolgáltatások nem állami keretek között fejlődtek ki, mint a hagyományos rádiózás és televíziózás Európában, így mindennemű direkt beavatkozás ebbe a területbe az ipar heves tiltakozását váltotta volna ki. Ezért inkább az ajánlás formát választotta a Bizottság, mely egy alulról építkezést, azaz az iparág szabályozáshoz való „hozzászoktatását” célozta és célozza ma is.

Az Ajánlás nyilvánvalóvá teszi az előbb mondottakat azzal a **technológiasemleges** megállapításával, hogy hatályát lényegében minden, a nyilvánosság számára hozzáférhető audiovizuális és online információs szolgáltatásra kiterjeszti, függetlenül attól, hogy milyen átviteli módot alkalmaznak (PAB 20). Azaz nagyon tágra nyitja alkalmazhatóságának körét. Érdekesség, hogy külön kiemeli a mobil átvitelt, amely egyértelmű reagálást jelent a mobiltelefonokhoz mint végfelhasználói berendezésekhez kötődő új, a kiskorúakra veszélyes tevékenységek megjelenésére.¹² A hatály ilyen tág megfogalmazása azt is jelzi számunkra, hogy a közösségi jogalkotó előre számol a digitális környezet gyors változásából eredő, előre ki nem számítható, potenciálisan kiskorúakra káros jelenségek megjelenésével.

Az Ajánlás a **tagállamoktól a médiaműveltség** (media literacy) terén (Ajánlás I/2. pont) kér jelentős erőfeszítéseket, melyből észlelhetjük, hogy a kiskorúak védelmének terén kiépült hármas szintű felelősségi rendszerben (állam, ipar, szülő/nevelő) egyre nagyobb terhet kíván hárítani a szülői szintre. Az Ajánlás ugyanis azt kívánja az államtól, hogy az oktatási rendszeren keresztül – a kiskorúakon kívül – vonja be a szülőket az új audiovizuális és online információs szolgáltatásokról szóló képzésbe. Nyilvánvaló ez azt célozza, hogy a szülők (nevelők), azaz a kiskorúak megfelelő fejlődéséért elsődlegesen felelős személyek lépést tarthassanak az általuk felügyelt kiskorúakkal az online audiovizuális szolgáltatások megismerésében, kezelésében, és emellett elsajátíthassák azokat a technikákat, amelyekkel a védelmet biztosítani tudják számukra. Az Ajánlás II. számú melléklete példákat is sorakoztat a tagállamok számára ezen a területen. Ebből mindenképpen kiemelendő, hogy az új jelenségek közül külön megemlíti a chat-szobákat, és a fórumokat. Mindkét kommunikációs forma alkalmas arra, hogy a kiskorú szülői/nevelői felügyelet nélkül kommunikáljon, és ezek során kerülhet olyan helyzetbe, amikor esetleg a felnőttek kihasználják a kiskorú hiszékenységet és kiszolgáltatottságát. De mint korábbi elemzésünkben felhívtuk a figyelmet,¹³ az új kommunikációs formák és eszközök, mint például a mobiltelefon azt is lehetővé teszik, hogy éppen maguk a kiskorúak gyakoroljanak agressziót vagy jogellenes magatartást más kiskorúakkal (vagy akár nagykorú személyekkel) szemben. Ebben az elemzésben ilyen online deviáns cselekményként (bűncselekményként) írtuk le a cyber terrorizálást/erőszakoskodást (*cyberbullying*), cyber-becsérlést (*cyberstalking*)¹⁴ vagy éppen pornográf tartalom készítését és terjesztését. Az Ajánlás II. melléklete a médiaműveltség megvalósításának fontos eszközeként tekint az internetképzésre, de olyan formájára, ami lehetőséget biztosít arra, hogy gyermek és szülő együtt, egy foglalkozás keretében kerüljön kapcsolatba az internettel. Az Ajánlás a védelem mellett ugyanakkor

¹¹ EK-szerződés 249. cikk Az ajánlások és a vélemények nem kötelezőek.

¹² ld. Elemzés (2006. november) 12.o.

¹³ Elemzés (2006. május) ET tanulmány

¹⁴ Az internet, e-mail vagy más elektronikus kommunikációs eszköz segítségével valaki molesztáló fenyegető viselkedést tanúsít mással szemben. forrás: <http://www.usdoj.gov/criminal/cybercrime/cyberstalking.htm>

hangsúlyt fektet a megfelelő tartalmakhoz való hozzáférésére is (Ajánlás I/2. b) pont). Emellett a tagállamok részére a káros, jogellenes internetes tevékenységek elleni küzdelem, valamint az internetet sokkal biztonságosabb médiummá tevő intézkedések körében ajánlja olyan a szolgáltatókra vonatkozó minőségi védjegy (*quality label*) elfogadását, amely alapján minden felhasználó könnyen megbizonyosodhasson afelől, hogy az adott szolgáltató kötelezőnek ismer-e el magára nézve egy magatartási kódexet (I/4. a) pont). Ez a fajta megközelítés nem a tartalmak, hanem a tartalomszolgáltatók „márkázását”, besorolását jelenti. Ha ezt a javaslatot a meglévő audiovizuális rendszer szemszögéből nézzük, akkor azt mondhatjuk, hogy jelenleg a közszolgálati műsorszolgáltatók, illetve bizonyos szakosított műsorszolgáltatók (gyermekcsatornák, természetfilmeket sugárzó televíziók stb.) feleltethetők meg olyan jövőbeni tartalomszolgáltatóknak, akik rendelkeznek már elve olyan branddel, mely alapján bizalmat előlegezhet meg a felhasználó az ott látható, hallgatható tartalmakkal kapcsolatban. Nyilvánvaló, hogy ez a jelenlegi brand átvihető egy digitális online környezetbe is. Mindennek az alapja persze az, hogy nemzeti és nemzetközi szinten is legyenek ilyen magatartási kódexek (*code of conduct*), melyet az Ajánlás korábban javasol (I/3. c) pont). Mindemellett e körben fenntartja a korábbi ajánlásban szereplő, a jogellenes és/vagy gyanús tevékenységek bejelentésére szolgáló forróvonal hálózatok szükségességét is.

Az **iparági és egyéb (pl. médiaszabályozó hatóságok) szereplőktől** az Ajánlás leginkább a hagyományos televíziózásból ismert, a kiskorúak védelmét szolgáló megoldások (minősítés és szűrés) online környezetbe történő átültetését várja. Ezek közül a legfontosabb szűrőrendszerek kialakítása (Ajánlás II/1. pont), mely analóg televíziózásban az Egyesült Államokban és Kanadában honosodott meg, a tartalmak technikai szűrését ugyanakkor az online környezetben sokkal egyszerűbb megvalósítani. A hatékony szűrőrendszerek alapja is az adott tartalom minősítése/besorolása. Az Ajánlás kifejezetten a nemzeti határokon átnyúló minősítési rendszerek létrehozásában gondolkodik oly módon, hogy ennek létrehozását az érintettek együttműködésére bízna, azaz szabályozóhatóságokra, az önszabályozó szakmai szervezetekre illetőleg a területen működő társszabályozói rendszerekre. A szűrőrendszerek megvalósításra példákkal itt is szolgál az Ajánlás III. sz. melléklete. Így az iparág részére lehetséges cselekvési lehetőségként említi, hogy például internetszolgáltatásra történő előfizetéskor a szolgáltató a felhasználó részére hatékony, naprakésszé tehető és felhasználóbarát szűrési rendszert nyújtson. Másik lehetséges cselekvési irányként jelöli meg az Ajánlás a kifejezetten gyermekeknek szánt, a hozzáférés- vagy a mobiltelefon-szolgáltató által automatikus szűrési rendszerrel felszerelt szolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítását. Sőt, a minősítés terén felveti a rendelkezésre álló honlapok rendszeresen frissített leírásának szolgáltatását, mely elősegítené a honlapok besorolását és tartalmuk minősítését.

Az Ajánlás a Közösség részéről a **Bizottságnak** szab még feladatokat. Amint az a korábbi ajánlásban is megjelent, általánosan itt is a nyilvánosságnak az internet előnyeiről és kockázatairól való tájékoztatás, a kiskorúak védelemében érintett felekkel való kapcsolattartás és párbeszéd, az együttműködés koordinációját jelöli meg a Bizottság fő feladataként, illetőleg az Ajánlás végrehajtásának ellenőrzését és esetleges fejlesztését. Emellett ugyanakkor konkrét új javaslatok is megjelennek, így például egy európai ingyenes telefonszám bevezetésének vagy egy létező szolgáltatás kiterjesztésének a lehetősége, mely az internethasználóknak szolgálna segítségnyújtásul arra, hogy a rendelkezésre álló panasztételi mechanizmusokhoz és információforráshoz irányítsa őket, illetve tájékoztassa a szülőket a szűrőszoftverek hatékonyságáról. Ami még érdekesebb, hogy a Bizottságnak szándékában áll felmérni egy általános, a kiskorúakat és jogaikat tiszteletben tartó, felügyelt honlapoknak fenntartott második szintű domainnév (pl. KID.eu) létrehozását. Ez a megoldási lehetőség jelentősen leegyszerűsítene a káros vagy jogellenes tartalmakkal szembeni védekezés módját

az online környezetben. A szülők válláról vesz le egy terhet ez a megoldás, hiszen nem szükséges állandó jelleggel újabb és újabb szűrőszoftvekekkel ismerkedniük ahhoz, hogy nyugodtak legyenek azok gyakorlati haszna felől. Továbbá ez a megoldás megfelel az analóg közszolgálati csatornákkal szemben támasztott egyik alapkövetelménynek, csak éppen az az online környezetben jelenik meg. Itt arra gondolunk, hogy egy ilyen domain létrehozása, és az ilyen domaineik alatt futó honlapok állandó felügyelete és minőségbiztosítása lényegében egy olyan audiovizuális teret jelent, melyben folyamatosan bízhat a szülő/nevelő akkor is, ha éppen nem tud a kiskorúval lenni. Mindamelllett egy közös domain elősegíti az ártalmas tartalmakról való gondolkodás egységesítésének ügyét is, és talán enyhít a kulturális megosztottságon ezen a területen, még hozzá oly módon, hogy a KID.eu nyitott lesz valamennyi tagállam kulturális normái alapján elkészült, gyermekek részére alkalmas online audiovizuális tartalmak megjelenítésére.