

**Készült az ORTT
Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézete
megbízásából**



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

Készítette:

Dr. Nyakas Levente

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

készítette:

Dr. Nyakas Levente

I.

A médiaszabályozás egészét és a médiaszabályozó hatóságok működését érintő általános kérdések

1. Az Európai Unió frekvenciapolitikája – a rádiófrekvencia rugalmasabb használatára vonatkozó bizottsági stratégia és parlamenti vélemény

1.1. A rádiófrekvencia eddigénél innovatívabb felhasználásának nagy lökést adott ma az a tény, hogy a Bizottság – az egyre sürgetőbb piaci igényekre reagálva – napvilágra hozta 2007. február 8-án a rádiófrekvencia rugalmasabb felhasználásának bevezetéséről szóló új stratégiáját.¹ A stratégia konkrét lépéseket nevez meg a (frekvenciához való) hozzáférés és felhasználás korlátozásainak csökkentésére, illetve az újítások, a gazdasági növekedés, és a fogyasztók választási lehetőségének bővítése előtt álló akadályok megszüntetése érdekében. „Európának teljes egészében ki kell aknáznia bizonyos frekvencia sávok új, vezeték nélküli termékek és szolgáltatások általi potenciális felhasználását, s ezzel ösztönöznie kell a piac fejlődését” – mondta Viviane Reding, az EU info-kommunikációs biztosa. „Arra törekszünk, hogy új lehetőségeket biztosíthassunk az iparágnak, még hozzá az eddigénél kevesebb korlátozást tartalmazó szabályozói feltételek mellett, erősítve ezzel a versenyt és növelve a fogyasztók választási lehetőségét. Ez a folyamat azonban fokozatosan megy végbe, nem egyik napról a másikra.”

A rádiófrekvenciát az európai ipar egy jelentős szegmense használja kommunikációs szolgáltatásaihoz. Ezen iparágak becsült forgalma 2006-ban elérte a 240-260 milliárd eurót. A jelenlegi frekvenciaszabályozás azonban egyáltalán nem felel meg annak az elvárásnak, hogy lépést tartson a mobil, a televíziós és az internetes szolgáltatások egybeolvadásával, amely szolgáltatások mindegyike vezeték nélküli kommunikációra épül. A piaci alapú frekvenciagazdálkodás, s a frekvencia rugalmas felhasználását lehetővé tevő jogok együttes bevezetése évente további 8-9 milliárd eurós hasznot hozhat Európának.

A Bizottság mai Közleménye gyakorlati lépéseket vázol fel egy, az eddigénél rugalmasabb frekvenciagazdálkodást lehetővé tevő megközelítés létrehozására, s olyan frekvenciasávok megjelölésével kezdődik, ahol a jelenlegi szabályozói korlátozások sürgős átvizsgálására van szükség. Bizonyos lépések a jelenlegi távközlési szabályok hatálya alá esnek, s mivel ezeknél azonnali megoldásra van szükség, ezeket a Bizottság már meglévő, igen előrettekintő, s Európa egészére vonatkozó rádiófrekvencia-politikájának részeként lehet véghezvinni. A megoldások között szerepel a korábban a GSM mobilkommunikációra fenntartott frekvenciasávok felszabadítása pl. 3G-s mobilszolgáltatások számára, illetve a digitális műsorszolgáltatás hatékonyabb frekvencia felhasználásának betudhatóan felszabadult frekvenciához (az ún. digitális frekvenciatöbblet) való hozzáférés biztosítása új termékek és szolgáltatások számára.

¹ A Bizottság közleménye a vezeték nélküli elektronikus hírközlés gyors frekvenciához férése a rugalmasság növelésével Brüsszel, 8.2.2007 COM(2007) 50

A fennmaradó lépések célja, hogy az engedélyezés feltételein szerte Európában könnyítsenek, s azokat a kijelölt frekvenciasávokon következetesen alkalmazzák az összes tagállamban. Az ilyen intézkedések végrehajtása több időbe telik. A tagállamokkal folytatott megbeszélésekre a jelen időpont és az új EU-s távközlési szabályok végrehajtása közötti időszakban kerül sor.

Ahhoz, hogy a frekvenciajogok birtokosainak nagyobb szabadságuk legyen arra, hogy maguk határozzák meg, hogyan kívánják ezeket a jogokat felhasználni, a jelenleginél pro-aktívabb szerepvállalásra van szükség az iparág részéről. Az iparágnek ezért nagyobb felelőssége lesz majd a rádióinterferencia elkerülésében, a fogyasztói szolgáltatások zavartalan biztosításában, és a valaha különálló, ám mára egyre inkább összeolvadó piacok (így a műsorszolgáltatási, a mobil és az IT iparágak) szereplői közötti összhang megvalósításában.

1.2. A Bizottság mellett az Európai Parlament is véleményt nyilvánított a frekvenciagazdálkodás jövőjével kapcsolatban. A Parlament 2007. február 14-i ülésén egy állásfoglalás fogadott el,² az európai rádiófrekvencia-politika tárgyában. Az Állásfoglalás összefoglalja azokat a lépéseket, melyeket eddig megtett az Európai Bizottság e téren, és egyben reagál a Bizottság uniós frekvenciapolitikájával kapcsolatos elképzeléseire.

Az új, közösségi frekvenciapolitika létrehozására vonatkozó európai bizottsági közlemény (Közlemény) és európai parlamenti állásfoglalás (Állásfoglalás) alapvetően egy irányba mutat, de természetesen azokkal a hangsúlybeli különbségekkel, melyek az intézmények funkcióbeli eltéréseiből következnek. A Bizottság pragmatikusan közelít az ipar által szorgalmazott piaci alapú frekvenciagazdálkodás bevezetéséhez, míg a Parlament a bevezetést támogatva más, tagállami szempontok figyelembevételét is megköveteli a Bizottságtól. A parlamenti Állásfoglalás így érzékenyebb a műsorszolgáltatás (audiovizuális szolgáltatás) és a platform közötti összefüggésekre, média-jogtörténeti jelentősége és szűkös forrás jellege miatt pedig az elektronikus hírközlési hálózatok közül a frekvenciaspektrumra különösen.

Közleményében – amint ezt címe is már jelzi – a Bizottság egyértelművé teszi, hogy az új frekvenciapolitika bevezetésével **nem kívánja megvárni** az elektronikus hírközlési hálózatokra vonatkozó közösségi keretszabályozás felülvizsgálatának lezárulását, módosítását, hatálybalépését (2010), és a változtatások tagállami harmonizálásának végét, noha – amint arra korábbi elemzéseinkben utaltunk³ – az említett átfogó, azaz valamennyi platformra kiterjedő szabályozás felülvizsgálatnak egyik központi elemét adja az új, piaci alapú frekvenciagazdálkodás bevezetése. Ennek a sietségnek az egyik oka az, amit szintén már jeleztünk, hogy az ipar felől nagy az igény a frekvencia iránt, éppen ezért nyomást gyakorolnak a közösségi jogalkotókra, hogy minél hamarabb juthassanak hozzá e szűkös forráshoz. Az ipari szereplők közül a legerősebb a mobil-, illetve a szélessávú szolgáltatásokat kínáló. E törekvésük mögött magyarázatként a konvergencia előrehaladását találhatjuk, amely lehetővé teszi, hogy a frekvenciaspektrumon is rugalmasan lehessen a legkülönbözőbb szolgáltatásokat nyújtani. Ez a tény – érvelnek azon piaci szereplők, akik szeretnének rádióspektrumhoz jutni – indokolatlanná teszi az egyes frekvenciahasználatok feltételei közötti különbségtétel, melyet az állam a különböző típusú használati engedélyekben határoz meg, és amely alapján csak az állam által meghatározott szolgáltatások juthatnak

² Az Európai Parlament állásfoglalása az európai rádiófrekvencia-politika tárgyában (2006/2212(INI), 2007. február 14. P6_TA-PROV(2007)0041, [A6-0467/2006](#), mely megtalálható a Dokumentumgyűjteményben

³ Elemzés (2006. június) 2-6.o.

spektrumhoz. Így a jelenlegi (f)elosztási rendszert és a szereplők összetételét szeretnék megváltoztatni úgy, hogy lehetőség legyen újabb szereplők belépésére és szolgáltatások elindítására, vagy éppen a már piacon lévő szolgáltatások komplex nyújtására (multimédia). A Bizottság ennek megfelelően Közleményében arra tesz javaslatot, hogy már most határozzanak meg (jelöljenek ki) olyan frekvenciasávokat, melyekben eltörlik a használatra vonatkozó korlátozásokat, továbbá arra is, hogy határozzák meg az ezen sávok használatára vonatkozó közös (egységes) engedélyezési feltételeket (jogok és kötelezettségek). A Bizottság mindezt a jelenleg hatályos elektronikus hírközlési keretszabályozás alapján tenné meg úgy, hogy azok illeszkednének a jövőbeni, azaz a 2010-től hatályos új keretszabályozásba.

A folyamat felgyorsításának szándéka nem csak a konvergencia előrehaladása miatt vált szükségessé. Az időzítés másik oka a **műsorszolgáltatás területén** keresendő, amely – a fentiek fényében – az analóg adminisztratív frekvenciagazdálkodási modell egyik mintapéldája, és amely számára jelentős sávzsélesség áll rendelkezésre. Kétség kívül, a műsorszolgáltatás alapvetően kulturális értelmezése és jelentősége miatt alakult ki egy körülbástyázott, sok feltételhez kötött engedélyezési rendszer Európában, amely felfogást az európai jogalkotó is igyekszik fenntartani közösségi szinten az online környezetben (ld. az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelvtervezetet⁴). Az új potenciális belépők, vagy csupán pótlólagos frekvenciaforráshoz jutni akarók úgy gondolják, hogy a digitális átállás a megfelelő pillanat arra, hogy az eddig műsorszórási célra rendelt frekvenciasávok jelentős részét liberalizálják, azaz kivonják ebből a kötött, privilegizált körből, és általános felhasználásúvá tegyék. Ennek a törekvésnek kulcsfogalmává és elméletévé tették a digitális maradékot vagy osztalékot (*digital dividend*), amely szerint az átállással – amely hatékonyabb kapacitáskihasználást eredményez – felszabadulnak műsorszórási célú frekvenciák. Nyilvánvaló, hogy ez az érvelés magában foglalja azt az előfeltételezést is, hogy a hatékonyság ugyanazon műsorszolgáltatások kisebb kapacitás-felhasználást igényelnek, amelyből az is következne, hogy a digitális műsorszolgáltatás részére nem biztosítani a szükségesnél több kapacitást. A Közlemény ezt az értelmezést nem is titkolja, hiszen 3. pontjában kimondja: „az analógról a (kevesebb frekvenciát igénylő) digitális műsorszórásra való áttéréssel felszabaduló ún. digitális többlet hasznosítása iránt mostani és új szolgáltatók egyaránt érdeklődnek.”⁵ Ez ugyanakkor az analóg rendszer digitálisra történő leképezését, valamint azt is jelentené, hogy egyáltalán nem lehetne piacképes digitális műsorszolgáltatásokat indítani. Ezt az elgondolást egyébként az RSPG által készített szakvéleményekben cáfolta és többször is kifejezte, hogy a műsorszolgáltatáshoz kapcsolódó kiegészítő szolgáltatásoknak, a nagy kapacitásigényű HDTV szolgáltatásnak, illetőleg a mobil televíziós szolgáltatásoknak biztosítani kell a „maradékból” megfelelő mennyiséget.

Amint az előbb említettük, a Bizottság Közleménye a digitális átállás kapcsán egyértelművé teszi, hogy meg kívánja szüntetni⁶ a hagyományos, az állam által felügyelt engedélyezési rendszert a televíziós-műsorszórás három legfontosabb sávjában:⁷ III-VI. sávokban (470-862 MHz)! A többi, hasonlóan liberalizáció okán megcélzott sávból az derül ki, hogy az egységes és rugalmas használati feltételrendszer kidolgozása egy audiovizuális, egy mobil és egy szélessávú használatra alkalmas spektrumcsomagot jelentene. Ez a Bizottság által támogatott engedélyezési felfogás tehát semmilyen prioritást nem biztosítana az audiovizuális szolgáltatásoknak, azaz ez a nézőpont alapvetően nélkülözi ezen szolgáltatásoknak a kulturális természetét és a pluralizmusban betöltött szerepét. Ehelyett csupán kereskedelmi

⁴ Elemzés (2006. december)

⁵ Közlemény 3.2. pont

⁶ ld. Közlemény Melléklete

⁷ ld. Hazay István (szerk.): A digitális televíziózás, AKTI, Budapest 2005., 39.o.

értelmezést ad az audiovizuális szolgáltatásoknak, és a piacra bízná, hogy valójában milyen szolgáltatásra használják fel az adott kapacitást. A Közlemény egyik érdekessége, hogy noha rugalmas engedélyezésről beszél, nem éppen szolgáltatássemleges frekvenciapolitikai prioritásokat fogalmaz meg a műsorszórási célú III-VI. sávokkal szemben, hiszen azt mondja, hogy „Ez a frekvenciatartomány nagyon fontos lenne olyan új szolgáltatások bevezetéséhez, mint például a mobil televíziózás, illetőleg a vezeték nélküli elektronikus hírközlési szolgáltatások valamennyi típusának a vidéki területekre való eljuttatásához.” Azaz tulajdonképpen ugyanazt a szerepet vállalja magára, melyet az állam tölt be jelenleg a frekvenciagazdálkodás terén, hiszen prioritásokat határoz meg egy szűkös forrás terhére, és előnyt próbál biztosítani más szolgáltatóknak!

A Parlament Állásfoglalása sokkal árnyaltabb álláspontot képvisel a Bizottságénál, noha maga is támogatja az új típusú frekvenciagazdálkodás bevezetését, de más utat választva, így jelentősen eltérő az olvasata. Az Állásfoglalás egyértelműen rögzíti, hogy a frekvenciaspektrum tekintetében továbbra is **szűkös forrásról** van szó, továbbá azt is mondja, hogy a helyzet annyiban változott, hogy most még nagyobb az igény rá (ld. Állásfoglalás D, 2. és 17. pontok). Azaz ha a hagyományos frekvenciagazdálkodási megfontolások kiindulópontját vesszük figyelembe, akkor nem változott semmi, vagy inkább „rosszabb” lett a helyzet, hiszen ugyanazt a szűkösen rendelkezésre álló vagyont kell – a digitalizációnak köszönhetően – bővített kapacitással a bővüléshez viszonyítva arányában sokkal több igénylő között elosztani. Utóbbi következtetést az alapján vontuk le, hogy a Bizottság egy korábbi közleményében⁸ megkérdőjelezte a műsorszolgáltatás frekvenciához való hozzáféréseinek jogosultságát. Nyilvánvalóan ez egyrészt nem nevezhető szolgáltatássemleges megközelítésnek, másrészt azt jelzi számunkra, hogy igen népes a frekvenciát igénylők száma. Az Állásfoglalás a szűkös források elosztásának/újraosztásának új formájára (piaci alapú elosztás) tett javaslatához úgy viszonyul (Állásfoglalás 14. pont), hogy azt a jelenlegi adminisztratív rezsim kiegészítésének tekinti csupán (sic!). Sőt, korábban még egyértelműbben fogalmazva azt mondja, hogy „**visszautasítja** a frekvenciagazdálkodás egyoldalú piaci modelljét, és felhívja a Bizottságot a frekvenciagazdálkodás rendszerének oly módon történő átalakítására, hogy könnyebbé váljon a különböző engedélyezési modellek – vagyis a hagyományos adminisztráció, a numerikus korlátozások nélküli használat, valamint új, piaci alapú megközelítések – párhuzamos használata; hangsúlyozza, hogy a cél a gazdasági és műszaki hatékonyság növelése kell, hogy legyen, valamint ezen értékes forrás társadalmi hasznosságának fokozása” (Állásfoglalás 8. pont). Másutt pedig külön kiemeli, hogy „a frekvenciagazdálkodásnak nem szabad csak a piaci szempontok figyelembevételén alapulnia, hanem további társadalmi, kulturális és politikai megfontolásokat is tekintetbe kell vennie;” (Állásfoglalás 11. pont). Ez egyben azt is jelenti, hogy az EP nem a kereskedelmi szemléletet tekinti alapvetőnek, hanem továbbra is az adminisztratív modellt, melyben az állam dönt saját készleteinek hasznosításáról, és emellett megjelenhet az új modell is, és ennek megfelelően egy sokszínű, „differenciált frekvenciagazdálkodási modell” alakulhat ki (Állásfoglalás 12. pont). Ám az új modell is csak úgy vezethető be, hogy az bizonyos **közcélokkal összhangban** van, erre utalnak az előbb hivatkozott pontok mellett az Állásfoglalás más pontjai is. Így láthatjuk a 8. pontban miként jelenik meg általános elvvé formálva, hogy nem csak gazdasági, hanem társadalmi szempontokat is figyelembe kell venni a gazdálkodási formák meghatározásakor. A „társadalmi hasznosság” az európai audiovizuális rendszer egyik kulcsfogalma. Ezzel összhangban rendelkezik úgy az Állásfoglalás, hogy a frekvenciát „oly módon kell kezelni, hogy az előmozdítsa a kulturális és

⁸ ld. Elemzés (2005. szeptember)

nyelvi sokszínűséget, a szólásszabadságot, valamint a médiapluralizmust, illetve figyelembe vegye valamennyi tagállamok műszaki, társadalmi, kulturális és politikai igényét;” (9. pont). Azaz a társadalom életére hatással bíró, kulturális jellemzővel rendelkező médiaszolgáltatások más gazdálkodási modellt igényelnek, hiszen a piaci szemlélet önmagában nem tekinthető a megfogalmazott elvek garanciájának. Sőt, az Állásfoglalás szerint a médiaszolgáltatásokat a szolgáltatássemlegesség alóli kivételként kell értelmezni, ugyanis úgy fogalmaz, hogy „az audiovizuális politika, a kulturális és nyelvi sokszínűség ösztönzése, valamint a médiapluralizmus igazolhatják a szolgáltatássemlegességre vonatkozó elv alóli kivételeket;”. (!!!) Az EP tehát teljesen egyértelművé teszi, hogy a tagállamoknak egyáltalán nincs megkövetve a kezük az audiovizuális szolgáltatások tekintetében a frekvenciagazdálkodás terén, azaz továbbra is járható a hagyományos európai gondolkodásmódnak megfelelő gazdálkodási modell. Sőt, az Állásfoglalás felhívja a tagállamokat, hogy mielőbb hozzanak döntést erről, azaz hogy „a frekvenciagazdálkodási politikák kidolgozása során mekkora fontosságot kell tulajdonítani a közérdek és a stratégiai fontosságú frekvenciák védelme alapelveinek;” (Állásfoglalás 18. pont). Az Állásfoglalás a frekvenciaforrás tekintetében külön védelemben részesíti a közszolgálati műsorszolgáltatást a „köz és általános érdekű szolgáltatás”-ok csoportján belül (Állásfoglalás 17. pont), mi több, számukra többletforrást is biztosít, hiszen kimondja, hogy „a magas színvonal megőrzése érdekében a köz- és általános érdekű szolgáltatásoknak alkalmazkodniuk kell a technológia változásaihoz;”. Így a közszolgálati műsorszolgáltatók tartalmi követeléseik mellett (értsd: a digitális környezetben új típusú szolgáltatásokat is nyújthassanak) infrastrukturális támogatást is kapott az EU-tól.

II.

A közszolgálati műsorszolgáltatás

2. A közszolgálati műsorszolgáltatás a digitális jövőben

2.1. 2007. január 31-én az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága Nyilatkozatot fogadott el a média demokráciában betöltött szerepének a védelméről, a médiakoncentráció összefüggésében.⁹ A Nyilatkozat elfogadásának célja, hogy felhívja a tagállamok figyelmét a média hatalmával való visszaélés veszélyeire az erős médiakoncentrációval jellemezhető helyzetekben, illetve a hatalommal való visszaélésből fakadó esetleges következményekre, a politikai pluralizmus és a demokratikus folyamatok szempontjából. Ugyanebből az alkalomból két Miniszteri Bizottsági Ajánlás elfogadására is sor került. Az első a médiapluralizmus és a médiatartalom sokféleség témájával foglalkozik a digitális átállás, és egyéb technikai fejlesztések tükrében.¹⁰ A második Ajánlás a közszolgálati média információs társadalomban betöltött szerepéről szól,¹¹ és egyrészt arra szólítja fel a tagállamokat, hogy a digitális környezetben is biztosítsák a közszolgálati média alapvető szerepét, lehetővé téve

⁹ Declaration of the Committee of Ministers on protecting the role of the media in democracy in the context of media concentration (Adopted by the Committee of Ministers on 31 January 2007 at the 985th meeting of the Ministers' Deputies)

¹⁰ Recommendation Rec(2007)2 of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and diversity of media content (Adopted by the Committee of Ministers on 31 January 2007 at the 985th meeting of the Ministers' Deputies)

¹¹ Recommendation Rec(2007)3 of the Committee of Ministers to member states on the remit of public service media in the information society (Adopted by the Committee of Ministers on 31 January 2007 at the 985th meeting of the Ministers' Deputies)

ezzel annak szélesebb körű demokratikus, kulturális és társadalmi szerepvállalását, másrészt irányelveket közöl arról, hogyan kellene a közszolgálati feladatok ellátását javítani, az irányelveket pedig úgy alkalmazni, hogy azok illeszkedjenek az új digitális környezetbe. A Miniszteri Bizottság elfogadta továbbá a Média és Új Kommunikációs Szolgáltatások Állandó Bizottsága alá tartozó testületek hatásköri leírását, amely az elkövetkező két évre világos iránymutatást ad ezen bizottságok munkájához.

2.2. Az Ofcom 2007. január 24-én kiadott egy vitadokumentumot, mely alakítja az Ofcom-nak az ún. PSP-ről (Public Service Publisher) alkotott kezdeti elképzeléseit. A dokumentum javaslata szerint a PSP új, s gazdag médiaélményt tudna nyújtani a felhasználóknak. Például:

- lehetővé tenné a nézőknek a tartalom újrafelhasználását és megtekintését;
- a felhasználói részvételt helyezné a legtöbb tartalom középpontjába;
- a hagyományos műsorszolgáltatással szemben az új média általi terjesztésre és használatra létrehozott, magas minőségű audio- és videotartalmat is magában foglalna; valamint
- fokozná a közösségi tevékenységet, beleértve a hely-függő tartalom létrehozását, és segítené az új tartalom létrehozására irányuló együttműködés képességét.

Az Ofcom úgy véli, hogy valós érvek szólnak mind az új szervezetek létrehozása, mind pedig a PSP-nek egy már meglévő médiaszolgáltatóhoz való kapcsolása mellett. Úgy véli továbbá, hogy az egy Londonon kívüli székhellyel működhetne, amely segítené a nézőpontok sokszínűségének tükrözését, és a digitális médiába irányuló befektetések elterjedésére is ösztönző hatással lenne.

Az Ofcom jelenleg is várja a véleményeket a PSP finanszírozásához szükséges pontos összegről, és annak forrásairól. Jelenleg az új médiatartalom előállításának és terjesztésének költsége alacsonyabb, mint a hagyományos televízió esetében. Ez azt jelenti tehát, hogy a PSP jelentős hatást érhetne el már egy kezdeti, évente 50-100 millió fontot kitevő költségvetéssel is. Ennél nagyszabásúbb, ambiciózusabb javaslatokkal akkor lehetne előállni, amikor – várakozások szerint ennek az évtizednek a végére – a digitális média bekerül a fő sodrásirányba.

Az Ofcomnak a PSP-ről kialakított kezdeti véleményével kapcsolatos válaszok beérkezésének határideje 2007. március 23. Ezen véleményeket az Ofcom figyelembe veszi a soron következő PSP felülvizsgálat előkészítő munkája során, amely várhatóan 2008-ban kezdődik majd. Az Ofcom még ebben az évben közzéteszi a beérkezett válaszok összefoglalóját.

Az ET Miniszteri Bizottságának fent hivatkozott Nyilatkozata és Ajánlásai – utóbbiak közül különösen a közszolgálati tárgyú –, valamint az Ofcom PSP-re vonatkozó elképzelései a közszolgálati műsorszolgáltatás digitális környezetben történő pozicionálásával foglalkoznak. Az ET említett anyagai közül kettő nem a közszolgálati műsorszolgáltatással foglalkozik, ugyanakkor itt kifejezetten ebből a szemszögéből vizsgáljuk őket. Így a médiakoncentrációval foglalkozó Nyilatkozatnak, valamint a média pluralizmusáról szóló Ajánlásnak fontos részét képezi a közszolgálati műsorszolgáltatás. Az öt pontból álló politikai Nyilatkozat negyedik pontja az erősen koncentrált médiahatalom egyik fontos ellenpólusként említi meg a megfelelő eszközökkel és pénzügyi háttérrel rendelkező, szervezeti és szerkesztői

függetlenséggel rendelkező közszolgálati intézményt. A Nyilatkozat szerint ugyanis ellensúlyozni tud egy erős közszolgálati rendszer a koncentráltaságból eredő médiáhozatalom visszaélésének kockázatát. A Nyilatkozatból következően a médiapluralizmus és sokszínűség tárgyában készült, az egyezményes államok részére megfogalmazott Ajánlás rendelkezései között szintén elemzésre kerül a közszolgálat szerepe az említett elvek fenntartásában. A Médiapluralizmus ajánlás a média szerkezetének pluralizmusát elősegítő eszközök között külön tényezőként tárgyalja a közszolgálat szerepét (ld. Ajánlás I. 3. pont, Public service media). A tagállamoktól azt kéri, hogy a kialakuló, új audiovizuális környezetben látható helyet biztosítsanak a közszolgálati intézményeknek (*occupy a visible place in the new media landscape*). Sőt, amint az a később elemzésre kerülő Közszolgálati Ajánlás központi elemét képezi, kifejezetten kéri a tagállamoktól, hogy biztosítsák a közszolgálati intézmények fejlődését a digitális környezetben, hogy utóbbiak meg tudják indítani digitális szolgáltatásaikat, hogy valamennyi platformon elérhessék a lakosságot, ami a közszolgálat alapkötelezettsége a digitális környezetben is. A Médiapluralizmus ajánlás további fontos javaslata, hogy a közszolgálat vezessen be konzultációs formákat, melyek a közönséggel való szoros kapcsolattartást eredményezhetnek, és amely alapján reagálni tudnak a társadalmi igényekre. Nyilvánvaló ez a kereskedelmi szektorral folytatott verseny jelenlegi helyzetére adott válasznak tekinthető, hiszen a közszolgálat hallgatottsága-nézettsége jelentősen visszaszorult az utóbbi időben. Az elért a nemzetközileg erősen koncentrált kereskedelmi szektor oldalára vándorolt, így a pluralizmus mellett a lakosság elérhetősége, megközelíthetősége került veszélybe, mely mint említettük, a közszolgálat misszió alapfeladata. Ilyen fórumok kialakításának lehetősége egyszerűbb a digitális környezetben, hiszen annak interaktivitását használja fel e cél elérésére. Az említett ajánlás még a közszolgálat szervezeti és szerkesztői függetlenségének biztosítását, és ennek egyik zálogát a finanszírozás kérdését sorolja a médiapluralizmus egyik fontos alapelemei közé. Előbbi a civil társadalom bevonásával, míg utóbbi a pénzügyi források sokféleségével garantálható

A Miniszteri Bizottság jelenlegi Közszolgálati ajánlása, azaz a harmadik ET dokumentum, kifejezetten az információs társadalomban vizsgálja a közszolgálati műsorszolgáltatók szerepét és szükségleteit. A dokumentum bevezetőjében arra helyezi a hangsúlyt, hogy a digitális környezetben még inkább szükséges a közszolgálati célok védelme. Ezt azzal indokolja, hogy az audiovizuális piacon egyre élesebb a verseny a kereskedelmi szolgáltatók között, amelyek műsorukkal nem tudnak megfelelni a közérték fenntartása eszméjének. Az ajánlás ezzel az érveléssel lényegében – még ha nagyon óvatosan is, de – lemond arról, hogy a kereskedelmi műsorszolgáltatóknak van társadalmi felelősségük, és lehetnek a közérték hordozói (!). Azaz az ajánlás arra utal, hogy megkérdőjelezhető a kereskedelmi szolgáltatók pluralizmusban, a demokratikus intézményrendszer fenntartásában betöltött szerepük. Ez azért érdekes, mivel a médiumok társadalomfelelősségi teóriája állt a mögött, hogy a médiaszabályozás beavatkozást engedett a szűkösen rendelkezésre álló forrásokon nyújtott műsorszolgáltatások műsorstruktúrájába. Így számos olyan követelmény fogalmazódott meg akár a médiaszabályozásban (mint például a napi hírszolgáltatási kötelezettség vagy Németországban a regionális műsorablakok nyitásának kötelezettsége), akár pedig az engedélyekben (műsorszolgáltatási szerződésekben), amelyek a közélet, és ezen keresztül a demokratikus rendszer fenntartását szolgálták. A kereskedelmi szolgáltatások közélet iránt mutatott érdektelenségéből a Közszolgálati ajánlás arra a következtetésre jut, hogy a közszolgálatosság eszméje az információs társadalomban fontosabb mint valaha. Külön is említi, hogy míg jelenleg igen nagy figyelmet szentelünk a piaci és versenykérdéseknek, addig a közérdek szempontjából a közszolgálati kötelezettségek teljesítésének feltételeit kell biztosítani. Az ezt követő hatpontos ajánlás a közszolgálat információs társadalomban betöltött szerepével kapcsolatban lényegében azt fogalmazza meg, melyet több

Elemzésünkben összefoglaltunk, és mely leginkább az EBU és az általa képviselt közszolgálati szakma értelmezésével azonosítható. Így: kulcsszerep az új digitális környezetben; megfelelő technikai háttér az univerzális eléréshez; a közszolgálat státuszát rögzítő speciális szabályozás beillesztése a jogrendszerbe; finanszírozási és szervezeti garancia; az információs társadalom kihívásaira válaszképes közszolgálat biztosítása. Az ajánlás ezt követően részletezi, hogy milyen tevékenységeken keresztül valósíthatók meg a közszolgáltatásigot jellemző fő elvek. Az **univerzalitás** elvével kapcsolatban a Közszolgálat ajánlás azt mondja, hogy mivel a közszolgálat a társadalom valamennyi tagja számára referenciapontot kell, hogy jelentsen, ezért a közszolgálat számára biztosítani kell egyrészt a tartalmi (műfaji, szolgáltatásbeli), másrészt a tartalmak terjesztéséhez szükséges platformok sokféleségét. Ezt az igényt részben azzal is magyarázza, hogy az audiovizuális ágazatban lejátszódott folyamatoknak köszönhetően megváltoztak a közönség fogyasztási szokásai, ezért a közszolgálat elérhetőségében is biztosítani kell az új feltételeket. A **társadalmi kohézió és integráció** biztosításának feladatkörén belül az ajánlás a digitális megosztottság/szakadék áthidalásában látja a közszolgálat fő szerepét. Emellett a globalizálódott világban az emberek közötti párbeszéd elősegítését, jobb megértés szolgálatát tartja még fontosnak. A **pártatlan és független tájékoztatás** és magyarázat eszméjével kapcsolatosan azt emeli ki, hogy a digitális médiában gazdag világban a közszolgálat a szavahihetőséget és a megbízhatóságot kell, hogy képviselje. A **társadalmi vita fóruma** és a nagyobb társadalmi részvétel biztosításának közszolgálati feladatát úgy értelmezi az ajánlás a digitális környezetben, hogy a közszolgálatnak élnie kell az új interaktív technológiákkal, be kell vonnia azokat a társadalmi vita biztosításához. Ennek közvetett célja, hogy erősítse az állampolgárok közéleti kérdések iránti érdeklődését, és élénkítse aktivitását is. Az interaktivitás az említettek mellett a közszolgálati média és a társadalom közötti párbeszédet, sőt, az intézmény társadalmi elszámoltathatóságát, számon kérhetőségét is kell, hogy szolgálja. Az audiovizuális **tartalomkínálathoz való hozzájárulás**, valamint a sokszínű **kulturális tartalmak terjesztésének** feladatának teljesítésében a közszolgálatnak az új technológiák segítenek. Az utóbbi a funkció megvalósításával kapcsolatban az ajánlásban megjelenik a BBC alapító-okiratának felülvizsgálatából általunk is ismertetett javaslat is, miszerint a közszolgálati intézmény a kulturális értékek digitális archívumává kell, hogy váljon, amihez az állampolgárok ingyenesen hozzáférhetnek, amely a kulturális örökség megóvását és átörökítését jelenti. A Közszolgálati ajánlás végül az információs társadalomba került közszolgálat feladatainak teljesítéséhez szükséges jogi, technikai, pénzügyi és szervezeti feltételeket tárgyalja. A jogi feltételek között az új kommunikációs szolgáltatások kifejlesztését támogató és a változásokhoz alkalmazkodni tudó szabályozási keret iránti igény jelenik meg. E két említett képesség gyakorlásához természetesen a technikai és pénzügyi feltételeket is biztosítani kell. Utóbbival kapcsolatban kifejti, hogy a több forrásra (előfizetési díj, állami költségvetés, reklámozás) támaszkodó hagyományos finanszírozási rendszer érvényessége az információs társadalomban sem kérdőjeleződik meg, csupán eltérő feltételek mentén igaz. A finanszírozás terén a Közszolgálati ajánlás felveti azt a lehetőséget, hogy a tagállamok engedélyezhessék a közszolgálat számára egyes szolgáltatásokért díjak szedését. Ezt a kialakult piaci és versenyhelyezettel indokolja az ajánlás, és mint kiegészítő forrás megfontolását javasolja. Ugyanakkor ez a megoldás diszkriminációt is eredményezhetne, hiszen ellenkezik az univerzális hozzáférés elvével, amely alapvetően az ingyenességen alapul.

Amit az ET Közszolgálati ajánlása javasol, abból a brit kormányzat – a közszolgálati műsorszolgáltatási rendszerének felülvizsgálatának eredményeképpen – a PSP-vel meg is kíván valósítani. Korábbi elemzéseinkben rámutattunk arra, hogy az Ofcom versenyhelyezetbe kívánja kényszeríteni a BBC-t azért, hogy a digitális környezetben is megállja a helyét. Ezen

elgondolás mögött az az aggodalom húzódik meg, hogy a fogyasztói szokások olyannyira radikálisan megváltoznak a digitális környezetben, hogy csak az ezzel lépést tartó közszolgálat tud fennmaradni és teljesíteni közszolgálati misszióját. Így erre a helyzetre kell felkészülni, és megfelelő tartalmakat létrehozni, ösztönöznie és terjesztenie a digitális környezetben. Az Ofcom következetesen kiállt amellett is, hogy noha a BBC Nagy-Britanniában a közszolgálat mintaintézménye, még sem monopolizálhatja a közszolgálat intézményét. Az Ofcom így arra tett javaslatot, hogy jöjjön létre egy olyan intézmény, mely versenytársa lesz a BBC-nek a megváltozott körülmények között, azaz versenyre sarkallva a digitális piacon életképessé tudja tenni a BBC-t. Az Ofcom a PSP-t lényegében egy közszolgálati tartalmakat megrendelő és terjesztő vállalkozásnak kívánja létrehozni. A többletét az adja, hogy új típusú/formájú digitális közszolgálati tartalmakat rendel majd meg közpénzekből, majd ezeket valamennyi sikeres platformon terjeszteni is fogja. A PSP által megrendelendő tartalmakról, új formákról való elképzeléseket nem az Ofcom kívánja megszabni, hiszen rá ruházott hatáskörénél erre nem is alkalmas. Ehelyett az Ofcom a digitális média szakértőit tömörítő Creative Forum mellett kötelezte el magát, mely a PSP-ről egy víziót vázolt fel a jövőre nézve.¹² A jelenlegi konzultációs dokumentum szerint 50-100 millió font éves induló költségvetéssel rendelkezne a PSP, melyet aztán bővítenének.

A jelenlegi konzultációs Dokumentumban foglalt javaslat szerint négy fő elemből állna a PSP működése. Az egyik ezek közül a megrendelés, mely a hagyományos tartalomkészítők mellett alternatív ellátóktól is rendelne, így például tevékenysége érinthetné a játékipiacot is. A másik fontos eleme a jogkezelés lenne, mely eltérne a hagyományos szerzői jogi gyakorlattól, és az audiovizuális tartalmak alakításában résztvevő felhasználói aktivitásnak jobban kedvező alternatív nyitott engedélyezési modellt használna. Utóbbi modell teret engedhetne a tartalom módosításának és újra felhasználásának. A harmadik lényeges eleme a nem-kereskedelmi üzleti modell lenne, mely szorosan kapcsolódik az előbb említett tartalom-átalakításhoz. Ez azt jelenti, hogy a PSP által finanszírozott, ingyenes tartalmak továbbfejleszthetők kereskedelmi alapon is. Ezekben az esetekben ugyanakkor a fejlesztésből származó bevételeket meg kell osztani a PSP-vel, illetőleg a tartalom eredeti készítőjével is. A PSP működésének negyedik pillére a létrehozott tartalmak terjesztéséhez kapcsolódik. A Konzultációs dokumentum azt javasolja, hogy a PSP a tartalmak elérhetőségének biztosítása céljából lépjen partneri kapcsolatba elosztó vállalkozásokkal, így hagyományos műsorszolgáltatókkal, helyi televíziókkal, alternatív platformszolgáltatókkal. Ezt azzal indokolja, hogy a PSP fő célja az innovatív közszolgálati tartalmak létrehozása és terjesztése valamennyi platformon. Külön hálózat kiépítése, fenntartása igen költséges lenne, ami elvonná a pénzt az alapküldetéstől.

¹² Elképzeléseiket ld. www.openmedianetwork.org.uk.