

**Készült az ORTT
Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézete
megbízásából**



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

Készítette:

Dr. Nyakas Levente

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

készítette:

Dr. Nyakas Levente

A médiaszabályozás egészét és a médiaszabályozó hatóságok működését érintő általános kérdések

1. A TVWF irányelv módosítása – a második olvasat és véglegesítés előtt

Egy mindössze 18 hónapig tartó jogi eljárásorozatot követően, 2007. május 24-én politikai megállapodás született a „Határok nélküli audiovizuális médiaszolgáltatások” irányelvről.¹ (AMSZ tervezet vagy tervezet) Mind az Európai Parlament, mind a Tanács egyetértett a Bizottság eredeti javaslatában meghatározott fő célokkal, nevezetesen, hogy modernizálni kell az audiovizuális szolgáltatások iparágát szabályozó rendelkezéseket. Az irányelv olyan átfogó jogi keret biztosít, ami valamennyi audiovizuális médiaszolgáltatást lefed majd, kevésbé aprólékos, és rugalmasabb szabályozást tesz lehetővé, és az audiovizuális tartalom hatékonyabb finanszírozásának érdekében modernizálja a televíziós hirdetésekre vonatkozó szabályokat. Az új irányelv várhatóan 2007 végén lép életbe.

Visszatekintve, a Bizottság 2005. december 13-án tett javaslatot az audiovizuális szolgáltatások terén bekövetkező jelentős technológiai és piaci változásokra reagálva a Határok nélküli televíziózásról szóló irányelv modernizálására. A 2006-os év során az Európai Parlament és a Tanács, bizottsági közvetítéssel intenzív tárgyalásorozatot folytatott annak érdekében, hogy megállapodást érjen el ebben az igen fontos kérdésben. 2006. november 13-án a Tanács elfogadott egy, az audiovizuális médiaszolgáltatások modernizált irányelv tervezetére vonatkozó általános megközelítést (*general approach*). Az Európai Parlamentben 2006. december 13-án került sor a tervezet első olvasatára, amely bebizonyította, hogy a Bizottsági javaslat és a Tanács általános megközelítése nagyban hasonlít egymáshoz. 2007 februárjában egy berlini informális Tanácsi ülés megalapozta egy, az irányelvhez kapcsolódó közös álláspont 2007. május 24-re tervezett elfogadását. A Bizottság 2007. március 9-én, egy átdolgozott javaslat formájában hozta összhangba az Európai Parlament és a Tanács nézeteit, megteremtve ezzel egy korai megállapodás második olvasatának lehetőségét. 2007. áprilisában a Tanács állandó képviselőinek Bizottsága (Coreper) egyhangúlag jóváhagyta a megállapodást egy kompromisszumos megoldáshoz. 2007. május 8-án az Európai Parlament Kulturális Bizottsága (raportőr: Ruth Hieronymi) nagy többséggel megerősítette támogatását a kompromisszumos szöveg iránt, amely az elnökség, a raportőr és a Bizottság közötti tárgyalások nyomán született meg. Ezzel összhangban a Kulturális Bizottság elnöke nemrégiben levelet küldött a Tanácsnak, amelyben kijelenti, hogy a Parlament nem kíván további módosításokat elfogadni a második olvasat során, amelyre a nyári szünetet követően kerül majd sor (szeptember/október táján). Mindez kikövezte az utat az intézmények közötti tárgyalások nyomán létrejött korai megállapodás előtt, amely a Parlamentben „rövidesen egy második olvasati megállapodáshoz vezet majd”.

¹ Amended TVWF Directive (presented as a Consolidated Text for ease of reading) Directive [] of the European Parliament and of the Council amending Council Directive 89/552/EEC on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities

A május 24-én elfogadott közös állásponttal, illetve az ehhez vezető eljárással kapcsolatban kritika is megfogalmazódott. A téma háttér riportőre, Helga Trüpel (Greens/EFA) azzal bírálta Hieronymit, hogy az aláírta a Parlament demokratikus szerepét azáltal, hogy „gyorsított módon, és hátsó úton” próbálja elfogadtatni a megállapodást, ami szerinte oda vezet majd, hogy az audiovizuális média szerte Európában az amerikai stílusú hirdetési és termékelhelyezési gyakorlat áldozatává válik. A kompromisszum értelmében az európai audiovizuális média egy, az eddiginél sokkal áthatóbb hirdetési gyakorlatnak lesz kitéve. Semelyik műsor, függetlenül attól, hogy a műsorszolgáltatás mely formájához tartozik – legyen az híradó, film, vagy gyerekműsor – nem ússza meg, hogy el ne árasszák a televíziós hirdetések. A termékelhelyezés gyakorlatára most először bevezetendő jogi keret azt jelenti, hogy nem menekülhetünk meg attól, hogy a reklámok lassan, de biztosan behatoljanak magánéletünkbe. Mindez teljesen ellentétes a zöldek és az Európai Unió által is kifejezetten támogatott, a kulturális sokszínűség megőrzését célzó UNESCO elvekkel. Mindezekből következően mi továbbra is arról szeretnénk meggyőzni a parlamenti képviselőket, hogy plenáris ülésükön ne fogadják el ezt a sajnálatos kompromisszumot.”

Az Európai Műsorszolgáltatási Unió (EBU) főtitkára, Jean Réveillon támogatta a kompromisszumos szöveget, mivel az szerinte a piac valamennyi szereplője számára megfelelő szintű játékeret biztosít, s hozzátette, hogy „az összes jelenlegi mediaszolgáltatást lefedő audiovizuális irányelv jól tükrözi a jelenlegi valóságot, illetve a jövőre vonatkozó elképzeléseket, s ezért hozzájárul az európai audiovizuális térkép alakításához.”

Az AMSZ tervezet jelenlegi stádiumában mind formájában, mind pedig tartalmában a korábbi változathoz képest egy **határozottabb** szövegnek tekinthető. Egyértelműen látható például, hogy egyes szabályozási viták milyen irányban dőltek el. Formai oldalról, a tervezet szerkezetén az a törekvés látszik, hogy a jogbiztonság követelményének megfelelően a szabályozó egyértelművé akarja tenni, hogy mely szabályok milyen típusú szolgáltatásokra alkalmazandók. Eszerint három normacsoport különíthető el: (1) amely valamennyi audiovizuális mediaszolgáltatásra, (2) amely csak kifejezetten az egyéni igényen *alapuló (on-demand)* szolgáltatásokra; (3) amely kifejezetten csak a műsorszolgáltatásra alkalmazandó. Ezt a törekvést némiképp megzavarja a jogszabálytervezet nem túl jónak minősíthető szerkesztettsége, annak ellenére, hogy megpróbálja az említett sorrendet [értsd: (1), (2), (3)] tartani. A zavar az általános rendelkezések (General provisions, II. fejezet, 2-3 cikkek) cím alatt kezdődik, amelyben keveredik a három rendezési elv, például a vétel és továbbítás szabadságának korlátozhatóságával (2a cikk) foglalkozó részben, ahol egymástól eltérő szabályokat tárgyal az AMSZ tervezet a két különböző jellegű szolgáltatásra. Szerencsésebb lett volna, ha az általános rendelkezések ténylegesen ekként szolgálnak, azaz valamennyi AMSZ-re irányadó szabályok kerülnek ide. Így ez megtévesztő. Ráadásul a fejezetet követi egy 'Valamennyi AMSZ-re alkalmazandó rendelkezések' (Provisions applicable to all audiovisual media services) rész, mely a szintén zavaró IIa fejezetszámot visel. A számozásból úgy tűnik ugyanis, mintha azt a célt szolgálná, hogy bizonyítsa: az általános rendelkezések és a közös szabályok tulajdonképpen egylényegűek. Ugyanakkor ezt a következtetést egyrészt cáfolja, hogy ezt a fejezetet IIb fejezetként az on-demand szolgáltatásokra vonatkozó szabályok követik. Majd, hogy teljesen zavaros legyen a kép, IIc fejezetszámozás alatt már a műsorszolgáltatással kapcsolatos kizárólagos jogokat tárgyalja a tervezet, ám nem elégszik meg ennyivel, hiszen ezt követően csak a műsorszolgáltatásra vonatkozó speciális szabályok következnek, de más fejezetszámok alatt.

Ami a jelenlegi AMSZ tervezet tartalmi részét illeti, a szabályozás **tárgyával** kapcsolatban megállapítható: a szabályozási viták eredményeként a tervezet tárgyi hatálya továbbra is szűk maradt az on-demand szolgáltatások esetében. Ez alatt azt értjük, hogy a tervezet nem hagy kétséget a felől, hogy lényegében csak a műsorelosztáshoz közel álló, egyéni igényen alapuló tevékenységet vonta a szabályozás hatálya alá. A tervezet ugyanis a lekérhető szolgáltatás (=egyéni igényen alapuló, on-demand service) meghatározásában (1. cikk (e) pont) a lekérés konjunktív feltételeként szerepeltet egy műsorkatalógust, amelyet a szolgáltatás nyújtója állít össze. Azaz az irányelv hatálya nem bővült ki nagymértékben, hiszen csupán a műsorelosztással nagy hasonlóságot mutató szolgáltatástípust iktat a tervezett jogszabályba. Az eltérés annyi, hogy a szolgáltatás nyújtója itt nem műsorszolgáltatásokat, hanem műsorszámokat kínál, és azt „a la carte” módon teszi, azaz az „egyéni igényt” is beépítette a szabályozásba, ami eddig csak az információs társadalmi szolgáltatások (ITSZ) sajátja volt. Megjegyezzük: az USA-ban az FCC a digitalizáció hatására a hagyományos műsorelosztás esetében is utóbbi gazdasági modellt támogatja, hiszen fogyasztói szempontból éppen a saját igényekre szabott szolgáltatás az egyik fő hozadéka a digitális átállásnak.

Az egyéni igénnyel/lekérhetőséggel az audiovizuális szolgáltatások körében elsőként az Európai Bíróság ítélete² foglalkozott. Az ott vitatott szolgáltatással kapcsolatban a Bíróság nem állapította meg az „egyéni igény”-t, hanem azt a „majdnem egyéni igényen” alapuló videó (*near video on demand*) szolgáltatásnak sorolta be, és ennek megfelelően műsorszolgáltatásnak minősítette azt. Az AMSZ tervezet a definíció szerint eggyel tovább lépett, hiszen az ítélet indokolásának tükrében próbálta kialakítani az on-demand szolgáltatás definícióját, és a Bíróság által hiányolt, a műsorszám autonóm időpontválasztását is a meghatározás részévé tette. Kérdés persze, hogy mennyiben felel meg ez a definíció az információs társadalmi szolgáltatások azon körének, melyeket a jogalkotó szándék szerint (!) az irányelv hatálya alá kívánt terelni, azaz a video-on-demand (VOD) szolgáltatásoknak. Ugyanis ha az ítélet indokolását megnézzük, akkor láthatjuk, hogy a megtekintési időpont megválasztása mellett további tartalomszerkesztési ismérveket is felsorakoztatott a bíróság, amelyek miatt az akkor vizsgált szolgáltatás nem felelt meg az ITSZ fogalmának, így a VOD szolgáltatás fogalmának sem. Ilyen tartalomszerkesztési ismerv a Bíróság szerint, ha a rendelkezésre álló filmek listáját a szolgáltató határozza meg vagy a filmválogatást minden előfizetőnek ugyanolyan feltételekkel kínálják. Összegezve azt mondhatjuk, hogy a tervezet jelenlegi definíciója – a Bíróság hivatkozott ítéletének tükrében – továbbra sem egyértelműen teljesíti az ITSZ, azon belül pedig a VOD fogalmát, továbbra sem egyértelmű meghatározása. Ezt a bizonytalanságot látszik erősíteni a tervezet 3. cikkének 4. bekezdése is. A tervezet ugyanis számol azzal, hogy nem lesznek problémamentesen elhatárolhatóak az elektronikus kereskedelemről szóló irányelv³ hatálya alá tartozó ITSZ-ek és a tervezet hatálya alá tartozó on-demand szolgáltatások. A hivatkozott rendelkezés azt mondja, hogy konfliktus esetén a „lex specialis” elv lép érvénybe, azaz a tervezet szabályai lesznek irányadóak, kivéve ha az másként nem rendelkezik.

A tárgyi hatály vizsgált részével kapcsolatos problémák összefüggést mutatnak egy másik kérdéssel is, mely többször előkerült az audiovizuális joganyag átalakítása során már az 1990-es években. Németország képviselte következetesen azt az álláspontot, hogy az egyes szolgáltatások megítélésében nem a technológiai megvalósulásuknak, hanem az adott szolgáltatás tényleges jellemzőinek kell szerepet játszania, ez elismerésre került az 1990-es évek második felének uniós szakmai dokumentumaiban a tartalom és technológiai kérdések

² Judgement of the Court in Case C-89/04 Mediakabel BV v Commissariaat voor de Media

³ Directive 2000/31/EC on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market (Directive on electronic commerce)

szétválasztásának elvében. Több elemzésükben is idéztük a német médiaszabályozó hatóság azon állásfoglalását, mely ennek fényében született.⁴ A tervezet esetében ugyanebbe a problémába ütközünk: noha elvileg a **technológiasemlegesség** elvén áll, mégis a szolgáltatás technikai megvalósulása alapján minősít szabályozás szempontjából relevánsnak egy audiovizuális tartalmat, illetőleg a szabályozás részletességét is ettől teszi függővé. Azt is mondhatnánk, hogy AMSZ tervezet így nem a társadalomra gyakorolt hatása szerint ítéli meg az adott audiovizuális tartalom szabályozási relevanciáját, ami az eddigi szabályozás egyik alaptételének tekinthető. A szabályozás során a szolgáltatás gazdasági jelentősége viszont annál inkább előtérbe került a tervezetben, hiszen – ha nem is közvetlenül kimondva – de ezzel a tárgyi hatály megoldással lényegében egy iránymutatást ad abban a tekintetben, hogy a fizetős, egyéni igényen alapuló szolgáltatások elterjedése, erősödése várható a digitális audiovizuális piacon. Ebből viszont az is következik, hogy ez a megoldás nem nyitott, „semleges” a jövőben kialakuló, piacra lépő szolgáltatásokkal szemben, így nem is teremt ténylegesen egységes piacot valamennyi audiovizuális szolgáltatás számára.

A tervezet első része (**Általános rendelkezések**) tartalmazza a jogszabály főbb elveit és szabályait, így a tervezet rendelkezései betartatásának kötelezettségét (külön a médiaszolgáltatásokra és a médiaszolgáltatókra megállapítva), a területi hatályt, a vétel és a továbbítás szabadságát, a tagállami médiaszabályozás kompetenciájának elismerését (részletesebb vagy szigorúbb szabályok megalkotása), a társ- és önszabályozói rendszerek erősítését. Ezzel a résszel kapcsolatban meg kell jegyezni: a tervezet a lekérhető (on-demand) audiovizuális médiaszolgáltatások esetében a véleménynyilvánítás (szabad vétel és továbbítás) szabadságának korlátozását (2a cikk) szélesebb körben teszi lehetővé, mint ahogyan az a televíziós műsorszolgáltatásnál szabályozásra került. Így például korlátozható közpolitikai célok érdekében, különösen bűncselekmények megelőzése, felderítése, büntetőeljárás lefolytatása miatt, melybe beleérti a Tervezet a kiskorúak védelmét a gyűlöletkeltés elleni harcot és az egyének emberi méltóságának védelmét. A mondott közpolitikai célon túl a korlátozás lehetséges a közegészség, a közbiztonság (beleértve: nemzetbiztonság és -védelem) és fogyasztóvédelem (beleértve befektető-védelem) céljából. A lekérhető szolgáltatások korlátozása indokainak nagy része az Európai Emberi Jogi Egyezmény 10. cikk (2) bekezdésében foglaltakkal egyezik meg, sőt, az Európai Emberi Jogi Bíróság által kimunkált arányosság követelménye is megjelenik a Tervezet szövegében (2a cikk 4. bek. (a) pont (iii) alpont). Az állami beavatkozás esetkörének tágításán túl, a korlátozásra vonatkozó eljárás is gyorsabb és egyszerűbb, mint a televíziós műsorszolgáltatások esetében, hiszen például a korlátozó tagállamnak „sürgős esetben” nem kell a joghatósággal rendelkező tagállamhoz fordulnia, hanem megteheti a szükséges és arányos lépéseket, és csak ezt követően köteles bejelenteni ezeket úgy az eljárásra jogosult tagállamnak, mint a Bizottságnak.

Az első részt követően a tervezetben továbbra is **közös szabályok** fogalmazódnak meg, azaz valamennyi audiovizuális médiaszolgáltatásra alkalmazandó normák. Ezek jó része fogyasztóvédelmi norma, mely az audiovizuális piac liberalizálásával párhuzamosan erősítendő terület. Ezek közé tartozik például az adott szolgáltatásra vonatkozó alapvető **információk hozzáférhetősége** (3a. cikk). Ez fogyasztóvédelmi szempontból igen fontos rendelkezés, hiszen az adott médiaszolgáltató és a fogyasztó nincsenek egyenlő pozícióban a nyilvánosság tekintetében, ezért a minél jobb láthatóságát és ellenőrizhetőségét a médiumnak is biztosítani kell. Szükséges információ – a szolgáltatást azonosító adatokon kívül – a felügyeleti (szabályozó) hatóságnak a feltüntetése is, hiszen egy multimédiás környezetben

⁴ Id. Drittes Strukturpapier zur Unterscheidung von Rundfunk und Mediendiensten

felgyorsul a nyilvánosság, ami még inkább egyenlőtlen pozíciót teremt fogyasztó és médium tekintetében, de az új eszközök egyben a fogyasztók érdekérvényesítése előtt is megnyitja az utat, hiszen van megfelelő kommunikációs platform és lehetőség a nyújtott szolgáltatással kapcsolatos gyors fogyasztói visszacsatolásra. Hasonlóan fontos rendelkezésnek tartjuk a **fogyatékkal élők** (látás- és hallássérültek) információhoz való jutásának biztosítását (3ba. cikk). Láthattuk Írország és Nagy-Britannia esetében is, hogy a televíziós hozzáférési szolgáltatások terén milyen komoly kötelező kvótákat állapítottak meg a médiumok számára, és azt is, hogy ennek fokozatos teljesítését a szabályozóhatóság évente miként ellenőrzi. Legterjedelmesebb szabályok azonban a médiafinanszírozásra, azaz a kereskedelmi kommunikációra vonatkoznak. A kereskedelmi kommunikáció normái közül figyelemre méltó rendelkezés a gyermekek **egészségtelen táplálkozásának** csökkentésére irányuló szabály, mely az EU-ban évek óta folyó vitának az eredményeként került a tervezetbe. A fő kérdés a vitában az volt, hogy a kereskedelmi kommunikációban szereplő magas só-, zsír- és cukortartalmú ételek mennyiben befolyásolják az egyre növekvő gyermekkori elhízást. A beiktatott szabályról (3d cikk 2. bek.) azt mondhatjuk, hogy nem a médiaszolgáltatókra, hanem a Bizottságra és a tagállamokra ró kötelezettséget a gyermekeket célzó ételhirdetéseket kezelő magatartási kódexek kidolgozásának elősegítésével kapcsolatban. Ebből igen jól látható, hogy a tervezetnek ezen a pontján a reklámlobby akarata érvényesült, hiszen lényegében a probléma többéves, viszonylag nagy, uniós szintű visszhangja ellenére csak maga a kérdés került rögzítésre, konkrét, valamennyi tagállami médiaszolgáltatóra vonatkozó szabályozás nem. A tagállami gyakorlatot tekintve azt mondhatjuk, hogy Nagy-Britanniában egy hosszú és körültekintő vitafolyamatot követően került szabályozásra ez a terület, és 2007 februárjában, az eredménye az lett, hogy jelentősen csökkentették a televíziós műsorszolgáltatásban közzétehető gyermekeknek szóló étel- és italreklámok körét.⁵ A körültekintés annak is köszönhető volt, hogy a döntés várható piaci hatását is elemezte az Ofcom, ami azt is jelenti egyben, hogy jelentős bevételkieséssel kell számolnia a műsorszolgáltatóknak az új reklámtiltalmak bevezetésével. A fejezet másik említésre méltó rendelkezése a **termékelhelyezés** legalizálása a közös piacon. Annak ellenére, hogy „opt in” megoldást választott a tervezet – köszönhetően a következetes német tiltakozásnak – végül a tagállamokra bízták azt, hogy bevezetik-e a termékelhelyezést. Ha utóbbi mellett döntenek, akkor viszont csak a tervezetben foglalt szabályoknak megfelelően tehetik meg. A tervezet ezzel kapcsolatban egyrészt műfaji korlátokat határoz meg: az AMSZ részére készült mozifilmek, filmek és sorozatok, sportműsorok és könnyű szórakoztató műsorok esetében, illetőleg akkor engedélyezett, ha nincs pénzmozgás, csak szolgáltatás vagy termék nyújtásával, és az utóbbiak műsorban történő bemutatásával valósul meg a termékelhelyezés. A megjelenítésre minimumszabályokat állapít meg a tervezet, amelyet minden körülmények között meg kell tartani, így például a szerkesztői függetlenség és felelősség védelmében felismerhető a német tiltakozás. A megjelenítésre vonatkozó további elvek: nem lehet reklámértékű, nem adható hangsúlyos megjelenés az adott terméknek, a nézőket világosan kell tájékoztatni a termékelhelyezés jelenlétéről. Utóbbi szabály megvalósítását elég ellentmondásosnak tartjuk, hiszen a tervezet azt javasolja, hogy a nézőt tájékoztatni kell a műsorszám elején és végén, valamint a reklámmegszakítást követően (sic!). Véleményünk szerint ez szemben áll a megjelenítési szabályokkal (hangsúlyos ne legyen, valamint ne minősüljön reklámnak), hiszen éppen ezekkel a rendelkezésekkel hívják fel a nézők figyelmét a termékelhelyezés jelenlétére. Ebből fakadóan született egy kivétel szabály, ami a tagállamoknak engedi az alkalmazásáról való lemondást, abban az esetben, ha a szóban forgó műsorszámot nem a médiaszolgáltató vagy ahhoz tartozó cég készítette és nem is megrendelésükre készült. Mindez tehát azt jelenti, hogy a tervezet a termékelhelyezést meg

⁵ http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/foodads_new/statement/

kívánja szabadítani esetleges burkolt reklám mivoltától, hiszen amennyiben kapcsolat mutatható ki a termékelhelyezés és a médiaszolgáltató között, akkor a termékelhelyezés már nem a műorszám elkészítését szolgálja, hanem a médiaszolgáltató finanszírozását, ami viszont reklámnak, pontosabban burkolt reklámnak minősül. Ezek a szabályok arról is tanúskodnak, hogy nem született egységes értelmezése a termékelhelyezésnek Európán belül, azaz, hogy pontosan melyik klasszikus finanszírozási formának felel meg inkább: a reklámnak avagy a támogatásnak. A tilalmak közül kiemelendő, hogy termékelhelyezés nem szerepeltethető gyermekeknek szánt műsorokban.

Az ezt követő (IIb fejezet) rész csak az **on-demand** szolgáltatásokkal szemben megfogalmazott követelményeket foglalja magában. Ez a fejezet két fő szabályt tartalmaz: a kiskorúak védelmét és az európai kulturális sokszínűség elősegítését, tartalomipar támogatását. A kiskorúak védelme érdekében a tervezet arra kötelezi a tagállamokat, hogy a joghatóságuk alá tartozó médiaszolgáltatók esetében olyan intézkedéseket tegyenek, melyek biztosítják, hogy a kiskorúak számára a súlyosan károsító lekérhető tartalmak csak olyan módon férhetők hozzá, melyen egy kiskorú számára normálisan nem elérhetők. Ez jelentheti azt, amit Németországban alakítottak ki, azaz a törvény alapján a szabályozóhatóság hitelesíti vagy tanúsítja a médiaszolgáltatók által használt életkorazonosító-rendszereket. Ami az európai művek támogatását illeti, mint korábbi elemzésünkben is említettük, meglepő módon bekerült mint tagállami kötelezettség a tervezetbe. Noha kvótákat nem rendel hozzá a tervezet, ugyanakkor ajánlásokat tesz, hogy milyen módon lehet elősegíteni az európai művek támogatását, ráadásul a mérhetőség kidolgozásának implicit kötelezettsége is megjelenik a tervezetben a Bizottságnak történő jelentéstételi kötelezettségben (3h cikk 3. bek). Mindez azért is érdekes, mivel a fent említett bírósági ügy a jelenleg még hatályos TVWF irányelv kvótaszabályainak alkalmazhatósága miatt indult egy majdnem igény szerinti videó szolgáltatást (NVD) végző társaság esetében, és mivel műsorszolgáltatásnak minősült az ítélet szerint, ezért a kvótaszabályok is irányadóak lettek erre a vállalkozásra. Mindebből az következik számunkra, hogy a tervezet ezen rendelkezése megalapozza, hogy egy későbbi időpontban az új irányelv szövege konkrét kvótákkal módosításra kerüljön.

Az irányelv harmadik része a **műsorszolgáltatásra irányadó szabályokat** tartalmazza, így a kizárólagos jogok gyakorlását, a kvótaszabályokat, a televíziós reklámozást, a kiskorúak védelmét, a válaszadás jogát, és a médiaszabályozó hatóságokra vonatkozó rendelkezéseket. Ezek közül kiemelkedik a televíziós műsorok megjelenő hirdetésekre vonatkozó szabályozás enyhítése. A tervezet a reklámok közzétételének időbeli korlátait tette rugalmasabbá, noha maradt a 12 perc/óra korlátozás, ám filmekben az ennél gyakoribb – az eddigi minden 45. perc helyett a minden 30. perc után beiktatott – reklámszünetek is engedélyezettek lesznek, és csak a 30 percnél rövidebb műsorok lesznek reklámszünetről mentesek. A kizárólagos jogok és a válaszadás joga sokkal részletesebben került szabályozásra.

Az AMSZ tervezet korábbi szövegébe bekerült a **médiaszabályozó hatóságok** jelentőségére való utalás. A jelenlegi, véglegeshez közelálló szövegben az egyik fő változás, hogy más elnevezést használ a megnevezésére, a „hatóság” (*authority*) helyett a „testület” (*body*) kifejezés szerepel. Ez a változás talán azt jelzi, hogy jónak láttak egy sokkal általánosabb megfogalmazás bevezetését, mivel eltérő médiafelügyeleti megoldások szerepelnek az egyes tagállamokban, és így mást is jelent a hatóság fogalma, különösen igaz ez akkor, ha ahhoz szabályozói hatáskör kapcsolódik. Ezt támasztja alá a tervezet (46c) preambulumbekzdése, mely az irányelv hatékony végrehajtásának feltételeként tekinti, hogy legyen kompetens és független szabályozó testület, mely hozzá tud járulni a médiapluralizmushoz is. A szabályozótestület működésével szemben a pártatlanság és átláthatóság követelményét

fogalmazza meg. Ezentúl megkívánja a szabályozótestületektől, hogy szorosan működjenek együtt mind a Bizottsággal, mind pedig más állambeli társszerveikkel az irányelv sikeres végrehajtásáért. A tervezet szövegében is megjelenik a kooperáció kötelezettsége (23b). Összegezve elmondható, hogy a tagállamok a szabályozóhatóságokkal szembeni feltételek tekintetében egy „enyhébb” szöveget támogattak, hiszen a törzsszövegből a preambulumba átkerült a függetlenség és átláthatóság követelménye. Azaz a tagállamok szervezeti tekintetben önálló jogkört szeretnének, tehát nem kívánták a felügyeleti szervezetrendszerük működése függetlenségének és átláthatóságának közösségi ellenőrizhetőségét.

II.

Digitális televíziózás

2. A digitális átállás sikeressége – a fogyasztóbarát felhasználói eszközök

Az Ofcom megbízására készített egy felmérést az i2 media research ltd. és a Goldsmiths, University of London „A digitális televízió vevőkészülékek könnyű használata”⁶ témájában, melynek eredményeit 2007. májusában hozták nyilvánosságra. Az Ofcom a kutatással arra volt kíváncsi, hogy a készülékhasználó fogyasztók milyen igényeket fogalmaznak meg annak érdekében, hogy a digitális televízió vevőkészülékek könnyen legyenek használhatók. A felmérés különösen azon felnőttek véleményére volt kíváncsi, akik különösen nagy előnyt várhatnak a digitális televíziókészülékek egyszerű használatából. A brit Kereskedelmi és Ipari Minisztérium 3-5%-ra teszi ezeknek a felnőtteknek a számát. Ebbe kategóriába az idősebb emberek, a fogyatékkal élők, a technológia iránt kevés bizalommal viseltetők, illetve az új technológiák iránt csekély motivációt érezők tartoznak.

A felmérés tágabb célja az, hogy a digitális átállás minél teljesebb, sikeresebb legyen, és lehetőleg zökkenőmentesen menjen végbe. Ennek egyik elengedhetetlen feltétele és egyben buktatója az új technológiához kapcsolódó eszközhasználat. A felmérés az eszközök közül a távirányítóra fókuszált, mely az új szolgáltatások mindennapi sikeres és élvezhető igénybevételéhez jelenti a kulcsot.

A felmérés által megkérdezettek több egyértelmű igényt is megfogalmaztak a digitális készülék távirányítójával szemben. Az egyik ezek közül az volt, hogy csak minimális számú alapfunkciót igényel és használ ténylegesen valamennyi televízió néző. A megkérdezettek ezzel összhangban válaszolták, hogy azokat a gombokat, melyekre nincs szükségük (funkciójukban nem biztosak) nem használják vagy elkerülik használatát. A felmérésből az is bebizonyosodott, hogy a távirányítón a gombok funkció szerinti csoportosítása nagyban elősegítené a digitális televíziókészülék használatát. Egyértelmű, zónák szerinti elkülönítést vártak el a megkérdezettek ezen a területen, melyek alap-, interaktív, felvétel és hozzáférés funkciócsoportoknak feleltethetők meg. Így az interaktív csoportba tartozna többek között az EPG és digitális text szolgáltatás, valamint az interaktív szolgáltatásokért felelős ún. vörös gomb. A negyedik csoportba a digitális hozzáférési szolgáltatások kezelése tartozik,

⁶ *Research report* - easy to use digital television receivers: remote control buttons and functions used by different types of consumer prepared by Dr Jonathan Freeman, Dr Jane Lessiter (i2 media research ltd.) and Department of Psychology Goldsmiths, University of London

így a digitális feliratozás, és hangalámondás. A funkciók közötti egyértelmű elkülönítés fontos, hiszen így megnő annak az esélye is, hogy azok a felhasználók, akik eredetileg is csak az eddig is elérhető alapfunkciókat kívánják használni, megbarátkozzanak az elkülönített új szolgáltatásokkal.

A funkciók tekintetében bebizonyosodott a korcsoportok közötti megosztottság, azaz például a fiatalok sokkal érdeklődőbbek az interaktív funkciók iránt, mint az idősebbek. Ez mutatkozik meg abban is, hogy a csak alapfunkciókat tartalmazó távirányítókat favorizálják azon idős fogyasztói csoportok, melyek érzékszervei sérültek, gyenge motivációval viseltetnek a digitális televíziózás hasznai iránt vagy kevésbé bíznak a technológiában. A felmérés további eredményeket is hozott az alapcélkitűzéseken túl. Kiderült például, hogy az egy távirányító használatának koncepcióját támogatják a megkérdezettek. Azaz olyan távirányítót láttak szükségesnek, amely a set-top-box mellett tudja a televíziót is kezelni, noha a felmérés egyéb kérdéseire adott válaszokból az derült ki, hogy a felhasználók meg tudnak birkózni két különálló távirányítóval is a jövőben. A felmérés fontos megállapítása volt továbbá, hogy mindenképpen szükséges a távirányítókra elhelyezni egy tájékoztatót, mely lépésről-lépésre leírja az új készülék használatát. Egy ilyen megoldás ugyanis biztonságot ad az új technológia használatához. A kutatás további érdekes eredménye, hogy a fiatalok a mobiltelefonokról jól ismert cserélhető előlapokat ajánlanak a gyártók figyelmébe a távirányítók esetében is.

Az Ofcom által kezdeményezett kutatás azt mutatja, hogy a szabályozóhatóság felelősen gondolkodott a digitális átállással kapcsolatban. Ez a gondolkodása kétirányú volt, hiszen azt a törekvését láthatjuk, hogy valamennyi brit fogyasztó részére megpróbál biztonságos technológiaváltást biztosítani, hangsúlyosan pedig azokra gondol, akik feltételezhetően nehézséget okoz ez a folyamat. Másrészt a lefolytatott kutatás egyben orientációs pont magának a készülékgyártó iparnak is, amelytől viszont függenek a bevezetni kívánt új tartalomszolgáltatások sikere is.

III.

Közszolgálati műsorszolgáltatás

3. A közszolgálati viszony és az internet viszonya

3. Az Európa Tanács vezető szakértői (Karol Jakubiowicz és Christian S. Nissen) 2007. május 27-én kerekasztal-beszélgetést vezettek Genfben, az ITU székházában *Az internet és a közszolgálat: vajon együtt jár-e a kettő?* címmel. A beszélgetésen a két szakértő egy-egy előadást tartott, melyek anyagait közzétették az ET honlapján.⁷ A kerekasztal-beszélgetés az UNESCO szervezésében került megrendezésre Az információs társadalomról szóló világszintű csúcstalálkozó (World Summit on the Information Society – WSIS) egyik utórendezvényeként.

⁷ Christian S. Nissen: *Public Service Broadcasters in the new online territory: from swords of conflict to ploughshares of co-operation*, Karol Jakubowicz: *The Internet as a public service for citizen: what role for the state?*

Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Közgyűlése 2001. december 21-én határozott,⁸ mely szerint „Az információs társadalomról szóló világszintű csúcstalálkozó”-t (WSIS) tart. A WSIS két szakaszban került megrendezésre, az első 2003 decemberében Genfben, míg második 2005 novemberében Tuniszban került megtartásra. A genfi találkozó célja az volt, hogy egy mindenki számára világos politikai állásfoglalás szülessen, valamint konkrét lépéseket tegyenek az információs társadalom alapjainak lerakásához, mely visszatükrözi valamennyi érintett fél érdekét. Ez a csúcstalálkozó a Genfi Nyilatkozattal és Akciótervvel zárult ([Geneva Declaration of Principles and Geneva Plan of Action](#)).⁹ A tuniszi 2005-ös fordulón a Genfi Akcióterv gyakorlatba történő átültetéséről döntöttek, valamint megoldásokat kerestek és megállapodásokat kötöttek a felek az internet-kormányzásról (*internet governance*), finanszírozási folyamatokról, továbbá megállapodtak genfi és a tuniszi dokumentumok végrehajtásáról. A jelenlegi genfi konferencia, és a rajta elhangzott előadások ebbe a folyamatba illeszkedve a közszolgálatosság értelmezhetőségét, helyét vizsgálta az internetes környezetben.

A kerekasztal-beszélgetés egyrészt a közszolgálat digitális korbba történő belépésének egyik általunk is többször tárgyalt alapproblémájára koncentrált, mely problémát Nissen előadása fejt ki. Az említett probléma abban áll, hogy a kereskedelmi média arra törekszik, hogy megakadályozza a közszolgálat belépését az „új média” piacára, működését csak a hagyományos műsorszolgáltatási piacra szorítaná a jövőben is. Ezt a törekvésüket azzal magyarázzák kereskedelmi oldalról, hogy a közszolgálat belépése az új piacra torzító hatást gyakorol az új piacokon a versenyre. Nissen ezzel az állítással szemben a közszolgálat marginalizálására irányuló törekvéseket a kereskedelmi rádiós és televíziós szolgáltatóknál tapasztalható tendenciákkal magyarázza. Ők ugyanis hagyományos médiamodelljüket, melyben az online szolgáltatások kiegészítő jellege kapcsolódik a műsorszolgáltatáshoz, át kívánják alakítani egy olyan új modellé, melyben egyenrangúvá válnak az egyes szolgáltatások, s ebben zavaró elem a közszolgálat, ugyanerre törekszik. A közszolgálat törekvése szemben áll az említett értelmezéssel, eszerint ugyanis az új médiumok sem képeznek kivételt a közszolgálatosság missziójának teljesítése alól. Ez alatt azt kell érteni, hogy a közszolgálati kötelezettségek teljesítése csak úgy és ott történhet meg, ahol a közönség megtalálható, hiszen alapkövetelmény a közösség/társadalom szolgálata. Ez az új korszakban azt jelenti, hogy a közönség által egyre inkább igénybe vett új platformokra is el kell jutnia a közszolgálatnak. A közszolgálat válasza a piactorzító hatásra Nissen szerint az, hogy a közszolgálat létezése óta hatással volt a médiapiacra, sőt, ezt teszi a közszolgálatot közszolgálatná. A következtetése így Nissennek az, hogy a közszolgálati feladatokat és kötelezettségeket nézve azok soha sem kerültek speciális terjesztési platformhoz kötötten meghatározásra, mivel mindig a társadalommal szembeni kötelezettségek mentén definiálódott a közszolgálat. Ezt nevezi az európai médiapiac jellegzetességének.

Nissen a közszolgálat digitális környezethez való igazításának optimális megvalósításának kulcsát az egyes közszolgálati kötelezettségekhez leginkább illő szolgáltatás megválasztásában látja. Az „egyes állampolgár szolgálat”-ának kötelezettségét inkább az online szolgáltatásokon keresztül látja megvalósíthatónak, olyan tartalmak és szolgáltatások nyújtásával, mely speciális igényekkel rendelkező kis csoportokat céloznak meg. A „nemzeti kultúra és kulturális sokszínűség fenntartása, a demokratikus folyamatok erősítése” kötelezettségek teljesítéséhez alapvetően széles nemzeti közönséget tételez fel, így ehhez inkább a broadcast típusú szolgáltatások állnak közelebb. Nissen ugyanakkor úgy gondolja,

⁸ Resolution adopted by the General Assembly [on the report of the Second Committee (A/56/558/Add.3)] 56/183. World Summit on the Information Society

⁹Ld. http://www.itu.int/wsis/documents/doc_multi.asp?lang=en&id=1161|1160

hogy utóbbi kötelezettség esetében keveredik a két fajta szolgáltatástípus, azaz egyfajta határterületről beszélhetünk, mely véleményünk szerint azzal magyarázható például, hogy a kulturális sokszínűség fenntartásához ugyanúgy fontos a közös nemzeti értékek bemutatása, mint a társadalmat alkotó különböző kultúrával rendelkező közösségek célzott elérése, megszólítása, identitásuk reprezentációja. A „társadalmi, politikai, kulturális kohézió erősítése, a modern társadalom civil piacaként való szolgálat” kötelezettségéhez pedig egyértelműen a műsorszolgáltatást kapcsolja, azaz itt a lényeg, hogy valamennyi állampolgár egyszerre rendszeresen használja a közszolgálati műsorszolgáltatót, azaz nagy legyen az elérése, így a hagyományos tömegmédiium jelleg a meghatározó. Nissen inkább kompromisszumra törekedne, mintsem ellenségeskedésre a közszolgálati és kereskedelmi szolgáltatók között a digitális világban. Olyan duális modellt képzel el, amelyben kölcsönösen húznak hasznot egymás tevékenységből a szolgáltatók. A közszolgálat feladatát e szimbiózisban az állampolgárok/felhasználók oktatásában és az „új média” támogatásában látja úgy, hogy az az egész piac hasznára válik. Így, az indulás első, nehéz szakaszában az új szolgáltatások kifejlesztésében járhatna élen a közszolgálat, mely beruházás finanszírozása közpénzekből (előfizetési díj) történne. Így nem kellene közvetlenül megfizettetni a fejlesztéseket, amint az történik a piaci alapon kifejlesztett szolgáltatásoknál. A kisebb piacok esetében még inkább szükséges az együttműködés tartalom- és szolgáltatásfejlesztések között. Nissen érvelésében felfedezhetjük azt a stratégiát, amit a BBC is követ, nevezetesen, hogy a technológiai újítások bevezetésében mindig is élen járt ez az intézmény, sőt, kifejezetten feladata volt. Kérdés azonban, hogy mennyiben lehet erre többletfinanszírozást bevonni. Mint a BBC alapító-okiratának felülvizsgálatánál láthattuk, a brit kormányzat ragaszkodott ahhoz, hogy a BBC a fejlesztéseket saját maga gazdálkodja ki meglévő költségvetéséből.

Míg Nissen a duális médiamodelt, és a közszolgálati média helyét vizsgálta az internetes környezetben, addig Jakubowicz az internet mint az állampolgárnak nyújtott közszolgáltatásban vizsgálta az állam szerepét, azaz tágabb értelemben használja a közszolgálat szót, és ebben az internetes kommunikáció helyét. Jakubowicz az internetet egy olyan új társadalmi és közösségi térként fogja fel, amely ugyanúgy kínál új lehetőségeket, mint ahogy továbbörökíti a régi problémákat, emellett pedig újakat is generál. A régi problémák között említi a piac koncentráltágát, sőt a szélessávú piacról mint a legkoncentráltabbról beszél a korábbi piacokhoz (nyomtatott sajtó, film, műsorszolgáltatás) viszonyítva. Részben ezzel függ össze, hogy a nagy portálok és kereskedelmi médiaoldalak dominálják az „online figyelmet”, mely korlátozza az internet saját jellegéből fakadó, a demokratikus kultúra elterjesztésében betöltött szerepét. Emellett régi problémaként van jelen a digitális megosztottság is. Az új problémák között említi az úgynevezett egocastingot, amely fogalom az általunk nézett/hallgatott tartalmak felhasználó általi teljes kontrollálását foglalja magában. Az egocasting hátránya, hogy adott fogyasztó csak a saját gondolatvilágával megegyező tartalmakat, véleményeket fogadja be, így nem találkozik más nézetekkel, értékekkel, hitekkel. Jakubowicz új, de az egocastinggal szorosan összefüggő problémaként említi a fragmentálódás veszélyét, vagy másik oldalról szemlélve az egymással nézeteiket megosztó közösségek megszűnésének kockázatát. Ez a folyamat a demokratikus diskurzusra lehet negatív hatással.

Az előzőek figyelembevételével Jakubowicz az állam elsődleges szerepét egy olyan infokommunikációs (ICT) politika kidolgozásában látja, mely az ICT-t elérhetővé teszi mindannyiunk számára. Ehhez az egyes szektorokra (média, távközlés, ipar, technológia) vonatkozó politikák újradefiniálása szükséges oly módon, hogy egymásra tekintettel kerüljenek kialakításra határai, szabályozásuk, intézményeik. Az állam további feladatának egyrészt az egyes területeken az elektronikus kommunikáció megoldottságának elősegítését

gondolja. Ezen belül Jakubowicz a hálózati struktúra fejlesztését, illetve az egyes hálózatok közötti verseny indukálását tartja elsődleges állami kötelezettségnek. Másodsorban igen nagy szerep hárul az államra az ITC elterjesztésében a társadalom különböző szintjein: háztartásokban és egyéni szinten (iskolákon, más közintézményeken keresztül), felhasználása az oktatásban és a szakképzésben, megjelenítése a vállalkozói szférában (kisvállalkozások ICT támogatása és képzése), regionális és vidékfejlesztésben, kormányzati működésben (kormányzati online szolgáltatásnyújtás). Jakubowicznál egy következő nagy csoportot képez az állami beavatkozás területei között a lehetőségek elősegítése és a negatív hatások kiküszöbölése, csökkentése. Ide egyrészt az emberi erőforrás-kapacitás fejlesztését, másrészt a méltányosság és véleménynyilvánítás szabadságának az információpolitikába történő integrálását érti. Az első csoportba például az ICT-ben járatos szakember képzés bővítését, a gyermekek számára a médiaműveltség megszerzéséhez szükséges oktatást, a nők ICT használatának és létrehozásának elősegítését, valamint az élethosszig tartó tanulás hozzáférhetőségének növelését sorolja. A másik csoport szabályozói lépéseket foglal magában, így a véleménynyilvánítás, az információcsere szabadságának, a tartalmak sokszínűségének, a tulajdonlásnak és befolyásoló részesedésnek, a szerzői tulajdon és a magánszféra védelmének, az ITC infrastruktúrának a megfelelő szabályozottságát, a jogérvényesítés tudatosságának és gyakorlatának a garantálását foglalja magában. Jakubowicz a médiaműveltséggel alaposabban is foglalkozik, és – hasonlóan az Ofcom meghatározásához – egy tág értelmet ad a médiaműveltségnek. Szerinte ugyanis a médiaműveltséggel rendelkező emberek, nem csak a média használatában (hatékony tartalomhoz való hozzáférés, tárolás, kinyerés, megosztás), a tartalmak közötti válogatásban, a médiatartalmak készítésének megértésében járatosak, hanem kritikusan tudják elemezni a média által használt technikákat, nyelvezetet és párbeszédet, a küldött üzeneteket. Ide sorolja továbbá a gondolatok, vélemények információk közlésében megnyilvánuló kreativitást is, valamint a kéretlen, káros, sértő tartalmak azonosításának és velük szemben való védekezésnek a képességét. Végül, de nem utolsó sorban ez a képesség magában foglalja a média olyan irányú hatékony használatát, mely a demokratikus jogok és civil felelősség gyakorlását teszi lehetővé.

Jakubowicz szerint a tágabb értelemben vett, az interneten keresztül nyújtott közszolgáltatásokat az államnak kell biztosítani oly módon, hogy valamennyi érintettet magában foglaló keretet hoz létre, amelyben a magánszektor szereplői működni tudnak. Ahol hiányt tapasztal ebben a kialakított keretben, ott az állam intézkedések elfogadásával belép, és pótolja azt. Ezt a megoldást Jakubowicz „sok érintettel való kormányzásnak” (*multi-stakeholder governance*) nevezi, mely alkalmas arra, hogy akár szabályozói, ön- és társszabályozó, akár szabályozás nélküli modellek legyenek megalkothatók, melyek képesek megfelelő választ adni az információs társadalom gyors fejlődéséből eredő kihívásokra és problémákra.