

**Készült az ORTT
Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézete
megbízásából**



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

Készítette:

Dr. Nyakas Levente

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

készítette:

Dr. Nyakas Levente

I.

A médiaszabályozás egészét és a médiaszabályozó hatóságok működését érintő általános kérdések

Az Európai Parlament zöld utat adott annak a jogszabálynak, amely a reklámszünetek gyakoribb beiktatását, illetve “burkolt reklámok” használatát teszi lehetővé a televízióban és más audiovizuális műsorszolgáltatásban az EU egészében. 2005. decemberében a Bizottság javaslatot tett a televíziós műsorszolgáltatás és hirdetések EU-s jogszabályainak (ismertebb nevén a Határok nélküli televíziózásról szóló irányelv) felülvizsgálatára abból a célból, hogy azok lépést tartsanak az audiovizuális technológiában bekövetkező legújabb változásokkal – így az lekérhető (*on-demand*) televízióval, az internettel és a digitális televízióval, valamint azokkal a merevlemez alapú felvevőkkel, amelyek képesek automatikusan blokkolni a reklámszüneteket. Ez utóbbi miatt egyébként a televíziós vállalatok attól félnek, hogy elveszíthetik legfontosabb bevételi forrásukat. Az EU minisztereinek májusban végül sikerült egy közös álláspontot elfogadniuk az új jogszabály tervezetéről, amelynek szövegét november 12-én a Parlament kulturális bizottsága is jóváhagyta. Azt követően, hogy az Európai Parlament 2007. november 29-én elfogadta az új Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelvet,¹ a tagországoknak 2009 vége előtt meg kell kezdeniük a felülvizsgált standardok alkalmazását minden “televíziószerű” szolgáltatás esetében, beleértve a web-stream televízióműsorokat is.

A tagállamoknak továbbra is lehetőségük lesz szigorúbb szabályok bevezetésére, ám ezekre a származási ország elve vonatkozik majd; a műsorszolgáltatóknak ugyanakkor csak annak az országnak a törvényeit kell figyelembe venniük, ahol a székhelyük is van és nem azt, ahová műsoraikat sugározzák. Ez többek között azt jelenti, hogy egy olyan műsor sugárzását, amely egy olyan országban készült, ahol a termékelhelyezés gyakorlata engedélyezett nem lehet betiltani egy olyan országban, ahol a rejtett hirdetések e formája nem engedélyezett.

Az **európai műsorszolgáltatók** szerint az új irányelv biztosítja, hogy „mind a kulturális, mind a gazdasági értékek megjelenhessenek az európai audiovizuális szektorban”. Véleményük szerint az nagyban hozzájárul majd „az európai audiovizuális térkép fejlődéséhez és lehetővé teszi, hogy Európa is részese lehessen a digitális világban folyó versenynek”. A szöveg **parlamenti riportőre, Ruth Hieronymi (EPP-ED)** szerint az irányelvnek sikerült megvédenie a pluralizmust és a kulturális sokszínűséget, miközben lehetőséget biztosít új üzleti modellek kialakítására is. **Ignasi Guardans spanyol liberális képviselő**, egyben a téma **árnyékraportőre** kijelentette: „a parlamenti szavazással megkezdődik a visszaszámlálás Európa számára ahhoz, hogy létrejöhessen egy valóban közös audiovizuális terület, ahol a vonatkozó törvények már nem dzsungeltörvények, illetve maga a terület sem törvényeket nélkülöző”. Úgy véli, hogy a törvény jobb finanszírozást biztosít majd a szabad televíziózáshoz úgy, hogy közben védi az alapvető értékeket, ami különösen fontos

¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2007/65/EK Irányelve (2007. december 11.) a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított, televíziós műsorszolgáltató tevékenységre vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 89/552/EGK tanácsi irányelv módosításáról (EGT-vonatkozású szöveg)

egy olyan piacon, ahol a verseny folyamatosan növekszik. A **Zöldek** ugyanakkor attól tartanak, hogy az új direktívának köszönhetően az EU audiovizuális médiáját „elárasztják a hirdetések”. **Helga Trüpel, német árnyékraportőr** kijelentette: „Az EU audiovizuális médiaipara az eddigénél sokkal nagyobb mértékben lesz kitéve a reklámoknak, mint azelőtt. A műsorszolgáltatás minden formáját, a hírműsoroktól a gyermekműsorokig elárasztják majd a reklámok. A jogszabály most először vezet be egy keretrendszert a termékelhelyezés gyakorlatára, ami azt jelenti, hogy nem lehet majd elmenekülni a marketing támadása elől.”

Két modell, egy gazdasági irányelvben?

Az AMSZ irányelv elfogadásával kapcsolatban tett politikai állásfoglalások jól írják le azt a párbeszédet, vitát, amely az egész uniós audiovizuális ágazatot jellemzik már megszületése óta. Itt arra az egyszerű tényre gondolunk, hogy a médiaszabályozás közösségi jogba illesztése korántsem volt zökkenőmentes a tagállami szabályozások és a közösségi szabályozás eltérő megközelítése miatt. Az európai médiafelfogás ugyanis alapvetően az államhoz kapcsolódó **normatív-kulturális modellt** vallja, melyet igazán nehéz közösségi szinten kezelni, hiszen utóbbi alapvetően a **gazdasági liberalizmus** szemléleten nyugszik. A média tagállami kulturális felfogása miatt, az EKSz 151. cikke (Kultúra) alapján a közösségnek csak szűk lehetősége van a beavatkozásra ezen a területen. Mind ahányszor felmerült az elektronikus média közösségi szabályozása, ebbe a problémába ütköztek a jogalkotók. A jelenlegi módosításnak is médiapolitikai szempontból az volt a tétje, hogy lehet-e és ha igen, akkor milyen mértékben érvényesíteni az egyes európai államokban kialakult, és közösnek mondható, a normatív-kulturális modellhez kapcsolódó szabályozási elveket közösségi szinten. A normatív-kulturális modell elismerése több helyen is megerősítést nyer az AMSZ irányelv szövegében, de leginkább a preambulum-bekezdésekben, hiszen kötelezés ebben a tekintetben kizárt. Így már a legelején (Pb 3) alapvetésként leszögezi az irányelv, hogy „Az audiovizuális médiaszolgáltatások ugyanúgy kulturális, mint gazdasági szolgáltatások. E szolgáltatások külön szabályozását indokolja, hogy növekszik jelentőségük a társadalom és a demokrácia számára – különösen azért, hogy biztosítsák a tájékozódás szabadságát, a vélemények sokszínűségét és a médiapluralizmust –, valamint az oktatás és a kultúra számára.” Sőt, a normatív modell gazdasági jellegű irányelvben való megjelenését is megindokolja a jogalkotó, mondván: „A Szerződés 151. cikkének (4) bekezdése előírja, hogy a Közösségnek a Szerződés egyéb rendelkezései alá tartozó tevékenysége során, különösen kulturái sokszínűségének tiszteletben tartása és támogatása érdekében figyelembe kell vennie a kulturális szempontokat.” A két modell találkozásáról, és annak közösségi keretek közé illesztéséről folytatott a vitának – véleményünk szerint – az lett az eredménye, hogy míg egyrészt természetesen születtek az audiovizuális szolgáltatásokat alapvetően gazdasági tevékenységnek tekintő szemléletnek kedvező szabályok (ld. Kereskedelmi kommunikáció), addig az is elmondható, hogy egy alapvetően gazdasági irányelvben a normatív modell elvei is egyre hangsúlyosabban érvényesítésre kerültek. Hozzá kell tennünk ugyanakkor, hogy a normatív audiovizuális modell azon elveivel, elemeivel kapcsolatos problémák, amelyek kifejezetten az államhoz kötődnek, illetőleg egy adott államon belül nyertek eddig értelmezést (közszolgáltatás,² politikai pluralizmus³, frekvenciakincs kérdése⁴) közösségi szinten nem az AMSZ

² Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting (2001/C 320/04)

³ Ld. Elemzés (2007. január), A médiapluralizmus kérdése az uniós jogalkotásban

irányelvben kerültek megválaszolásra, noha az irányelv egyes preambulumbekzdéseiben például fellelhető a pluralizmusra utalás.

A tárgyi hatály és joghatóság kérdése

Az államhoz kötődő, normatív modell továbbvitelének legszembetűnőbb példája az irányelv tárgyi hatályának kiterjesztése, valamint a joghatóság problémája. A **tárgyi hatály** kiterjesztése a lekérhető (információs társadalmi szolgáltatások) audiovizuális szolgáltatásokra ugyanis azt jelzi számunkra, hogy az eddig szabályozatlan, és alapvetően nem állami keretek között kifejlődött szolgáltatások válnak a médiaszabályozás tárgyává. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy a médiaszabályozás területén a konvergencia két irányban hatott: egyrészt enyhítő hatással voltak az új szolgáltatások az állami keretek között kifejlődött műsorszolgáltatás szabályozási terheire, másrészt a hagyományos műsorszolgáltatáshoz tapadó szabályozási tárgykörök egy része alkalmazásra került a nem állami keretek között létrejött, eddig tartalmi oldalról – eltekintve az elektronikus kereskedelmi irányelv⁵ egyes rendelkezéseitől – szabályozatlan információs társadalmi szolgáltatásokra. A tágabbra szabott tárgyi hatály tartalmának meghatározása azért nem volt egyszerű, ezt tükrözik vissza az AMSZ irányelv ezzel foglalkozó preambulumbekzdései, melyek megpróbálják pontosan körvonalazni azt, azaz az audiovizuális médiaszolgáltatás (AMSZ) fogalmát [Pb. (16)-(23)].

A normatív (kulturális) modell hatása az AMSZ **definíciójában** (Irányelv 1. cikk a) pont) kétség kívül a „tájékoztatás, szórakoztatás vagy nevelés” mint nyilvános kommunikációs cél követelményében érhető tetten. E hármasság a közszolgálati műsorszolgáltatás (normatív-kulturális modell) definíciójának elemei, mely arra a korra vezethető vissza, amikor a műsorszolgáltatás fogalma egyet jelentett az állami keretek között végzett műsorszolgáltatással, azaz az állami monopóliummal. Az említett „szentháromság” John Reithnek, a BBC vezérigazgatójának nevéhez fűződik. Ezek a műsorszolgáltatással szemben megfogalmazott normatív követelmények tehát továbbra is együtt élnek és értelmezendők, legalábbis az AMSZ irányelv szerint. Lefordítva: az audiovizuális környezet megváltozásának hatására az audiovizuális tartalomszolgáltatások gazdasági értelmezésének előtérbe kerülése nem jelenti a normatív-kulturális értelmezés feladását, és ezt éppen egy gazdasági közösség deklarálja egy ágazati irányelvben. Nyilvánvaló, hogy a három követelményből a tájékoztatás és a nevelés az, amely megkérdőjelezhetetlen alapját képezi a normatív modellnek, amelyeknek a demokratikus intézményrendszerek létrehozásában és megerősítésében főszerep hárul. A szórakoztatás, mint a normatív modell harmadik jellemzője, csak a reith-i értelemben vett, a közönség igényét túlszárnyalni akaró, igényes szórakoztatást jelent magán a modellen belül. Ez azért fontos különbségtétel, mert mára Európában – követve az amerikai mintát – ezen utóbbi elem vált a műsorszolgáltatás (tartalomszolgáltatás) gazdasági értelmezésének alapjává. A definíció technológia-semlegesnek tekinthető abból a szempontból, hogy független az átvitel módjától, továbbá EK-jog szerint gazdasági szolgáltatásnak minősül.

Az említett, az AMSZ definícióját részletező **preambulumbekzdések** tanulmányozásából további érdekes következtetésre juthatunk. Így például arra, hogy az audiovizuális szolgáltatások normatív és gazdasági értelmezése is egyaránt rögzítésre kerül. Egy helyütt (Pb 16) ugyanis egyrészt egyértelművé teszi, hogy csak a nyilvános kommunikáció tartozik az

⁴ Legutóbb ld. Elemzés (2007. november) A frekvenciagazdálkodás reformja – az EU távközlési csomagjának felülvizsgálata

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2000/31/EK irányelve (2000. június 8.) a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól (Elektronikus kereskedelemről szóló irányelv)

irányelv hatálya alá, amely az uniós audiovizuális politikában a 1990-es években elhatároló elemként jelentkezett az ún. Oreja jelentésben is.⁶ Ehhez a feltételhez kapcsol egy másikat, azaz a nyilvános kommunikáció „közvélemény-befolyásolási képességét”. A két összekötött feltétel az elektronikus média politikai véleményformáló funkcióját jelöli. Ugyanakkor ugyanezen bekezdésen belül megjelenik a gazdasági értelmezés is, hiszen az irányelv kijelenti, hogy a tárgyi hatály „[...] nem terjed ki az olyan tevékenységekre, amelyek alapvetően nem gazdasági jellegűek és nem állnak versenyben a televíziós műsorszolgáltatással, [...]” Ennek a szempontnak megfelelően ide sorolja a közszolgálati műsorszolgáltatók tevékenységét is, hiszen azok hatással lehetnek az audiovizuális piacra. Utóbbinak következménye egyébként, hogy a kereskedelmi cégek nyíltan próbálják kiszorítani a kulturális értelmezést a közösségi jogból.⁷ A preambulumbekendéseket tovább vizsgálva számtalan olyan értelmező rendelkezést találunk, mely megmondja, hogy a ma ismert szolgáltatások közül melyik tartozik az AMSZ fogalma alá és melyik nem.⁸ Ezek a rendelkezések tehát abban döntenek, hogy mely szolgáltatásnak van relevanciája médiajogi szempontból, azaz: az irányelv egy konvergens környezetben, amikor nehéz az egyes szolgáltatások besorolása a hagyományos távközlés, média, információtechnológia kategóriák szerint, dönt egyes szolgáltatásokról mint a média területére tartozókról. Ezek közül érdemes kiemelni azokat, amelyek már most érintik a magyar szabályozást. Itt elsősorban a magyar digitális törvényre⁹ (Dtv.), és azon belül is annak „kiegészítő digitális szolgáltatás” és „elektronikus műsorkalauz” (EPG) (Dtv. 5. § 23. és 9. pont) kategóriáinak vizsgálatára gondolunk. A Dtv. e két fogalom-meghatározása, lényegében hasonló kísérletet tett, mint az AMSZ, azaz megpróbálja elhelyezni a most ismert szolgáltatásokat, ugyanakkor megállapítható, hogy azok ütköznek az AMSZ irányelv tárgyi hatályával. A kiegészítő digitális szolgáltatások közül az NVOD és a VOD szolgáltatások ugyanis audiovizuális médiaszolgáltatásnak minősülnek, azaz a médiaszabályozás hatálya alá tartoznak. Míg az NVOD-ről – egy európai bírósági ítéletből¹⁰ – már 2005-ben tudható volt, hogy műsorszolgáltatás, addig a VOD médiaszabályozás alá vonása nem volt ennyire egyértelmű még 2005-ben, noha ez a javaslat a Bizottság decemberi előterjesztésében¹¹ már megjelent. 2006-ban viszont egyre nyilvánvalóbbá vált ez a tény, hiszen a Parlament által megszavazott állásfoglalás is tartalmazta.¹² Az EPG AMSZ-nek minősítése ugyanakkor meglepett minket, hiszen alapvetően a műsorszolgáltatáshoz közel álló tevékenységek kerültek a szabályozás hatálya alá, amelynek kiindulópontja a műsorszám (Irányelv 1. cikk b) pont). Maga az irányelv is szabadkozik ez ügyben, mondván „Bár az audiovizuális médiaszolgáltatás elsődleges célja a műsorszámok szolgáltatása, az ilyen szolgáltatás fogalma az e

⁶ Id. “The Digital Age: European Audiovisual Policy.” Report from the High Level Group on Audiovisual Policy, chaired by Commissioner Marcelino Oreja. 26.10.1998. Report from the High Level Group on Audiovisual Policy

⁷ Nyakas Levente (2006) A közszolgálati műsorszolgáltatás a közösségi jog kontextusában – avagy az audiovizuális szolgáltatások természetéről folytatott európai vita *Collega* X. évfolyam 2-3. szám 227-230.

⁸ Ld. AMSZ irányelv (18), (20), (22) preambulumbekendései

⁹ Ld. A műsorterjesztés és digitális átállás szabályairól szóló 2007. évi LXXIV. törvény

¹⁰ Judgement of the Court in Case C-89/04 *Mediakabel BV v Commissariaat voor de Media*, ld. Elemzés (2005. június)

¹¹ Proposal for a 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 Brussels, 13.12.2005 COM(2005) 646 final 2005/0260 (COD)

¹² 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))

műsorszámokat kísérő szövegalapú tartalomra is kiterjed [...]”. Másik oldalról viszont egyértelmű üzenetet hordoz, amely kiindulópontot jelenthet az elhatárolási kérdésekben folyó szakmai vitákban. Ezek szerint az elhatárolásoknál fontos szempontként kell kezelni a szerkesztői felelősséget, amely az AMSZ meghatározásában hangsúlyosan jelenik meg, illetve azt az irányelv külön meg is határozza (Irányelv 1. cikk c) pont). Noha utóbbi meghatározásban csak a műsorszolgáltatással és a lekérhető szolgáltatásokkal kapcsolatban beszél szerkesztői felelősségről, mindebből arra következtethetünk, hogy az alapszolgáltatásokhoz szorosan kapcsolódó, az azokhoz való hozzáférést, a kínálat összetételét befolyásoló szolgáltatások, mint az EPG is, a szabályozás hatálya alá tartozik. Mindez azért is elgondolkodtató, mivel többször merült fel a műsorterjesztők által végzett programcsomagolási tevékenység médiaszabályozási relevanciája.

A joghatóság (a származási ország elve és a letelepedés szabadsága)

A joghatóság kérdésében (2. cikk) továbbra is a legfontosabb elv a származási ország elve (Pb 27), ami természetesen összekapcsolódik a letelepedés szabadságával (Pb 31), hiszen a szolgáltatások azon tagállamban telepednek meg, ahol számukra a legkedvezőbbek a vállalkozási feltételek. Azonban a letelepedés szabadsága esetében is hangsúlyosan jelen van a bevezetőben említett az államhoz kapcsolódó normatív szabályozási modell, hiszen továbbra is a tagállamok joga, hogy az irányelvben foglaltaknál részletesebb vagy szigorúbb szabályokat állapítsanak meg (3. cikk (1) bek.), és az irányelv megpróbálja az ebből eredő jogkerülést is kizárni, de csak a televíziózás esetében (!). Ez a különbségtétel a lekérhető szolgáltatás és lineáris televíziózás között annak elismerését jelenti, hogy az audiovizuális szolgáltatások közül továbbra is a televíziózás társadalomra gyakorolt hatását tartják a jogalkotók meghatározónak. Az irányelv kényszerül arra, hogy a jogkerülés kizárásra vonatkozó szabályok ne ütközzenek a származási ország elvébe, azaz a közösségi gazdasági érdeket próbálja összeegyeztetni a tagállami kulturális érdekekkel. Így a kizárásra vonatkozó indokok köre a fogyasztóvédelmi, a kiskorúak védelmére, valamint a kultúrpolitikai lehet csupán. A legutóbbi ugyanakkor igen tág teret enged a tagállami szabályozásnak. A jogkerülés megállapítására és bizonyítására vonatkozó eljárás (3. cikk (2)-(5) bek.) egyébként igen komplikált, és nagy szerep hárul a tagállami médiaszabályozó hatóságokra, pontosabban azok együttműködési képességére, de végső esetben segítségül hívhatják a Bizottságot.

A szolgáltatások szabad áramlása

A médiaszolgáltatások szabad áramlását (vétél és továbbítás szabadsága) továbbra is biztosítja az irányelv (2a. cikk (1) bek.). Ugyanakkor korlátozhatóságával kapcsolatban, tekintettel a lekérhető szolgáltatások megjelenésére, újdonsággal is szolgál az AMSZ irányelv. Megjegyzendő: a korlátozás tulajdonképpen a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását jelenti. A korlátozás nem egységes, mivel különbséget tesz a jogszabály, attól függően, hogy televíziós műsorszolgáltatásról vagy pedig lekérhető szolgáltatásról van-e szó (2a. cikk (2)-(6) bek.). A televíziózás esetében nem változott a szabályozás és az eljárás, a korlátozás a gyűlöletkeltő és a kiskorúak védelmébe ütköző tartalmak esetében kerülhet sor. A lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatások esetében a véleménynyilvánítás (szabad vétél és továbbítás) szabadságának korlátozását ugyanakkor szélesebb körben teszi lehetővé, mint ahogyan az a televíziós műsorszolgáltatásnál szabályozásra került. Így például korlátozható közrend érdekében, különösen bűncselekmények megelőzése, felderítése, büntetőeljárás lefolytatása miatt, melybe beleérti az AMSZ irányelv 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

honvédelem) és a 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 a korlátozás arányosságának a követelménye is megjelenik az AMSZ irányelv szövegében.¹³ Az állami beavatkozás esetkörének tágításán túl, a korlátozásra vonatkozó eljárás is gyorsabb és egyszerűbb, mint a televíziós műsorszolgáltatások esetében. Ez azért állapítható meg, mivel noha itt is le kell folytatni egy együttműködési eljárást a kifogásolt tartalmat közlő médiaszolgáltató fölött joghatósággal rendelkező tagállammal, illetve bejelentést kell tenni a Bizottságnak, ugyanakkor 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 eltérő elbánás, és így a véleménynyilvánítás szabadsága nagyobb korlátozhatóságának oka abban keresendő, hogy a műsorszolgáltatás az államok által igen jól kontrollált audiovizuális tevékenység, így kicsi az esélye annak, hogy Európai Unión belül honos szolgáltató súlyos, azonnali cselekvést (korlátozást) kívánó jogsértést kövessen el. A lekérhető szolgáltatások esetében más a helyzet. Itt sokkal könnyebb a piacra való be- és arról való kilépés, emellett az állam nem tudja úgy kontrollálni ezeket a vállalkozásokat, mint a műsorszolgáltatókat. Egy elhúzódó eljárás egy nyilvánvaló és súlyos jogsértés esetében megkérdőjelezi annak orvosolhatóságát, illetőleg az ugyanazon a piacon szereplő műsorszolgáltatások kerülnének így hátrányosabb helyzetbe.

A szabályozás rendszere: kétszintű szabályozás, ön- és társzabályozás és intézményrendszer

A szolgáltatások szabad áramlásának korlátozásával kapcsolatos irányelvi rendelkezésekből is kitűnik az AMSZ irányelv egyik alapvető szabályozási elve: a szabályozás az adott szolgáltatás jellemzőihez igazodik. Másként fogalmazva: hiába helyezte egy piacra a műsorszolgáltatást és a lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatásokat az irányelv, nem ugyanolyan mértékű és jellegű szabályozás fog vonatkozni rájuk a jövőben, mivel eltérő jellemzőkkel bírnak. Az irányelvben ugyanakkor vannak közös szabályok (IIA. fejezet, Valamennyi audiovizuális médiaszolgáltatásokra alkalmazandó rendelkezések) is, melyek éppen az előbbit, azaz az eltérő jellegű AMSZ-ek ugyanazon piachoz (audiovizuális) való tartozását fejezik ki. A közöstől eltérő szabályok pedig külön kerültek megállapításra (pl. IIB. fejezet, Kizárólag a lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatásokra alkalmazandó rendelkezések).

A közös szabályok három nagy témakört ölelnek fel: az adatszolgáltatási kötelezettséget, az alapelveket és a kereskedelmi kommunikációra vonatkozó szabályozás nagy részét. Ami az **adatszolgáltatási** kötelezettséget illeti (3a. cikk), az AMSZ-t nyújtók szolgáltatásukról alapvető adatokat kötelesek hozzáférhetővé tenni. Itt felmerül egy kérdés, melynek az irányelv elébe megy már 15. preambulumbekkezdésében. Az irányelv vitája során ugyanis megfogalmazódtak félelmek azzal kapcsolatban, hogy az irányelv alá kerülő lekérhető szolgáltatásoknak olyan mértékű adminisztratív terhei lesznek, amelyek negatívan hatnak majd piacra lépésükre. A hivatkozott preambulumbekkezdés ezért kimondja, hogy „Az irányelv egyetlen rendelkezése sem kötelezi vagy ösztönzi a tagállamokat új engedélyezési vagy közigazgatási jogosítási rendszerek bevezetésére az audiovizuális médiaszolgáltatások bármely típusa tekintetében.” Mindez úgy fordítható le, hogy az irányelv nem kötelezi a tagállamot regisztrációs-engedélyezési eljárás létrehozására, ugyanakkor az irányelv rendelkezéseinek érvényesülését biztosítani kell tekintetükben. Kétségtelenül furcsa helyzet

¹³ Természetesen a közrendi, közegészségügyi vagy közbiztonsági okokból való korlátozás az EK Sz 46. cikkén alapuló korlátozás.

áll elő így majd a tagállami szabályozói oldalon. Egy kicsit a közeljövőbe tekintve ugyanis, ha a kompetenciával rendelkező szabályozóhatósághoz érkezik például egy panasz a joghatósága alá tartozó vélhetően lekérhető szolgáltatással kapcsolatban, akkor – amennyiben nincs automatikus regisztrációs kötelezettség az adott államban – először azt kell tisztázni, hogy milyen szolgáltatásról van szó. Azaz egy minősítésen kell átesnie a panaszolt szolgáltatásnak, és amennyiben megállapításra kerül, hogy az az AMSZ irányelv hatálya alá tartozik, a hatóság csak ezt követően tud eljárni vele szemben. Így rendkívül hosszadalmas eljárásról lehet adott esetben szó, hiszen a tagállami bíróság előtt vitatható a hatóság minősítési döntése, amely akár előzetes döntéshozatali eljárás keretében az Európai Bíróságon is kiköthet. Jó példája ennek a már említett Mediakabel ügy, ahol ugyanez volt a kérdés, csak éppen a műsorszolgáltatássá minősítés volt a tárgya. Pozitívuma viszont, hogy az előminősítésből kialakulhat egy gyakorlat, amely növeli a jogbiztonságot.

Amit az előbb **alapelvek** néven jelöltünk (3.b. és 3c. cikkek), azok tulajdonképpen egyrészt a gyűlöletkeltés tilalmát, valamint a fogyatékkal élők (értsd: idősek is) audiovizuális szolgáltatásokhoz való hozzáféréseinek biztosítását jelentik (Pb. 64). Utóbbi alapvető követelménnyé vált a digitális korban, hiszen a kapacitásnövekedés és a technológia lehetőséget biztosít arra, hogy a társadalom valamennyi tagjára gondolhassunk, és biztosítsuk az ő tekintetükben is az információhoz való hozzáférést, szórakozást. Ugyanakkor megjegyzendő: az ebből fakadó kötelezettségek, mely a tagállamtól függ, jelentős gazdasági terhet róhatnak majd a szolgáltatókra. Mindenképpen kívánatos a tagállami szabályozónak egy helyes arányrendszert kialakítani a hozzáférési szolgáltatások (feliratozás, jelelés, hangalámondás) bevezetésekor, és ezeket az arányokat kellene fokozatosan emelni, és alapkövetelménnyé tenni. A kereskedelmi kommunikáció közös szabályai (3e.-3g. cikk) között számtalan újítást találhatunk, melyről alább szólunk.

Maradva a szabályozás rendszerénél, az irányelvbe bekerült a **társ- és önszabályozás** (3. cikk (7) bek.), és noha a tagállamok kötelezettségeként írja elő ezen szabályozási megoldásoknak az ösztönzését, megfogalmazásában („a jogrendszerük által lehetővé tett mértékben ösztönzik”) valójában inkább ajánlásnak minősíthető. Ezt az értelmezést erősíti meg az ezen szabályozási formákról szóló (36) preambulumbekkezdés is, hiszen kimondja, hogy „Ez nem kötelezi a tagállamokat társ- és/vagy önszabályozási rendszerek kialakítására.” Viszont nagy előrelépésnek tekinthető, hogy ugyanitt iránymutató definíciót kapnak a tagállamok az ön- és társszabályozás fogalmáról, mely egységes értelmezés miatt különösen jelentősnek értékelünk. Mivel azok az értelmezéseket fogadta el az irányelv, melyek az ezen szabályozási formákról szóló tanulmány javasolt,¹⁴ és melyről korábban mi is szoltunk, ezért ezzel nem foglalkozunk. Ugyanakkor, a szövegből ki kell emelnünk azt a részt, mely utal arra félreértésre, ami az önszabályozás értelmezésével, illetve az állami szabályozáshoz való viszonyával kapcsolatban állandóan felmerült, véglegesen tisztázva azt: „Bár az önszabályozás kiegészítő módszer lehet ezen irányelv egyes rendelkezéseinek végrehajtását illetően, nem helyettesítheti a nemzeti jogalkotó kötelezettségét.” Azaz az önszabályozás nem helyettesíti, men váltja ki az állami szabályozást, csak kiegészíti azt olyan területeken, melyekre nem terjed(het), ki az állami szabályozás.

Ami az **intézményrendszert** illeti, jelentős újítás került az AMSZ irányelvbe, ugyanis nem csak megemlíti a média-szabályozóhatóságokat mint az irányelv rendelkezéseinek betartásáért felelős szervezetek, hanem követelményeket fogalmaz meg a nemzeti

¹⁴ Study on Co-Regulation Measures in the Media Sector, Study for the European Commission, Directorate Information Society and Media Unit A1 Audiovisual and Media Policies Tender DG EAC 03/04, Contract No.: 2004-5091/001-001 DAVBST, Draft: 13 January 2006 ld. Elemzés (2006. január)

szabályozóhatóságokkal szemben. Technikailag ezt érdekes módon valósítja meg, hiszen a vonatkozó preambulumbekendések (65 és 66) és a ténylegesen erről rendelkező rész (23b. cikk) együttes olvasásából tisztázódnak ezek a követelmények. A rendelkező rész és a preambulumbekendések is a tagállamok autonómiáját hangsúlyozzák ezen szervezetek létrehozásának vonatkozásában. A hangsúlyt az együttműködésre (Bizottság-tagállam, tagállam-tagállam) helyezi, ugyanakkor követelményként mindkét helyen megjelenik a „függetlenség” eszméje. Nyilvánvalóan a függetlenség különböző értelmezést kap az egyes tagállamokban, és ezt ismeri el „tagállamok megválaszthatják a jogi hagyományaiknak és meglévő struktúráiknak megfelelő eszközöket” kitétel is. A függetlenség ugyanakkor tartalommal is megtelik, hiszen az ügyek intézésében a pártatlanságot (részhajlásmentesség) és az átláthatóságot kéri számon. Látható tehát, hogy elsősorban a közösségi szinten koordinált kérdések racionális, szakmai (politikamentes) elintézésének garanciáját jelenti a függetlenség. Az ilyen típusú függetlenség jelenik meg a Keretirányelvben is a távközlési hatóságok esetében, természetesen sokkal részletesebben, csak hogy ott ennek a kérdésnek a szabályozása egyszerűbb, hiszen a felügyelt területen tisztán gazdasági szolgáltatások találhatók, nem érve ez alatt a pluralizmussal összefüggő tevékenységeket. Éppen ezért nagy a jelentősége, hogy a médiaszolgáltatások esetében közösségi követelményként jelenik meg a függetlenség, hiszen a felügyelt szolgáltatások egyszerre bírnak gazdasági és kulturális jellemzővel, ugyanakkor a közösségi kompetenciákban a gazdasági, és nem a kulturális elemek dominálnak. Ezek tükrében nehezen értelmezhető és furcsa a (65) preambulumbekendésében foglalt mondat: *„Konkrétabban, a tagállamok által megválasztott eszközöknek hozzá kellene járulniuk a médiapluralizmus előmozdításához.”* Ez a mondat teljesen más megvilágításba helyezi a függetlenség problémáját, hiszen felmerül a kérdés: miként értelmezendő a médiapluralizmus közösségi szinten? Hogyan kérhető számon a tagállami szabályozóhatóságtól ez a követelmény? Mire gondolhat a jogalkotó egyáltalán: a kvótaszabályok megtartására vagy a politikai pluralizmusra, amely alapvetően a tagállami szinten értelmezhető? A választ nem tudjuk.

A kereskedelmi kommunikáció

Az újonnan elfogadott AMSZ irányelvre úgy is szoktak tekinteni, mint az amerikai típusú reklámozás európai meghonosítója. Kétség kívül a tárgyi hatály bővítése mellett, erről folyt a legtöbb vita az irányelv megalkotásának folyamatában, hiszen alapvető célja volt a piaci szereplőknek a megváltozott környezetnek megfelelő szabályozás legyen. A technológia kínálta ígéretes lehetőségek, az innovatív megoldások (új reklámozási technikák) ellenére állandó volt a bizonytalanság ezen a szolgáltatói oldalon, mely nagy részben fakad a terület gyors változásából és a szabályozási környezet lassú reakciójából. Márpedig a kereskedelmi kommunikáció területén a szabályozás bizonytalansága nagymértékben korlátozza a reklámozó, az ügynökség és a médium mozgásterét a digitális televíziózásra és interneten nyújtott szolgáltatásokra alapozó új gazdasági modellek kialakításában.

Mint fent említettük, az AMSZ-ekre vonatkozó **közös szabályok** között helyezkedik el a kereskedelmi kommunikációra vonatkozó normák egyik része, míg a másik természetesen a televíziózásra vonatkozó szabályok között, azaz a lekérhető szolgáltatásokra nincs külön megállapítva szabály. Ennek az az egyszerű indoka, hogy mivel a lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatások praktikusán „egy műsorszámot” jelentenek, ahol az időbeli korlátozások egyáltalán, míg a közzétételi szabályok nagy része nem értelmezhető. A lekérhető szolgáltatások esetében tehát azt jelenti az új szabályozás, hogy az eddig tulajdonképpen szabályozatlan (televíziózáshoz hasonlatos) on-demand szolgáltatásokra is vonatkozni fog a hagyományos televíziózásból ismert reklámszabályok egy része. Így például a reklám

felismerhetőségének (elkülönítés) követelménye (különösen: termékelhelyezés), a burkolt és tudatosan nem észlelhető reklám tilalma, illetve további reklámozási tilalmak (gyógyszer, cigaretta, alkohol, kiskorúak mint fogyasztók védelme stb.). Az említett és már jól ismert szabályok új szolgáltatásokra történő bevezetése, értelmezése és gyakorlatának kialakítása fogja talán a legtöbb problémát generálni az elkövetkezendő időkben, mely jelentkezni fog a fent említett lánc minden egyes szereplőjénél.

A szabályok új területre történő kiterjesztése mellett, ugyanakkor **a hagyományos televíziós reklámozás** szabályait, itt főként az időbeli korlátokra kell gondolnunk, **liberalizálta** az irányelv-módosítás, az ilyen reklámok közzététele módjának fő szabályait viszont érintetlenül hagyta. Pontosabban a közzétételre vonatkozó fő szabályt, az elkülönítési doktrínát, pontosította, és hozzáigazította az új reklámozási technikákhoz (10. cikk (1) bek.). Ezt úgy tette meg, hogy egyrészt bekerült a „szerkesztői tartalomtól megkülönböztethetőnek kell lennie” szövegrész, mely a termékelhelyezés legalizálásával (ld. később) feloldódni látszott. Másrészt az „új reklámtechnikák használatának sérelme nélkül” szövegrész is bekerült az irányelv szövegébe, ezzel oldva a reklám közzétételeire vonatkozó szigorú elkülönítési szabályokat. A módosítás így utat nyit a már eddig is ismert, de a szabályozás által eddig meg nem erősített új reklámozási technikáknak (pl. osztott képernyős, virtuális reklám), továbbá bátorítólag hat az önálló, elkülönített reklámok közzétételeire. Utóbbi következtetés annak az eredménye, hogy a módosítás következtében rövidebb időszakonként szakítható meg a műsorszám reklámmal (30 percenként egyszer), másrészt az AMSZ irányelv eltörölte a 20 perces szabályt. Mindez azt jelenti, hogy a reklámozók előtt nagyobb lehetőség nyílik egyrészt az innovatív reklámozási formák, másrészt a célzottabb, inkább minőségi reklámok közzétételeire, mint a korábbi rendszerben, amelyben a szabályozás az előre meghatározott kommunikációs formákat, valamint a reklámok blokkokban való közzétételét támogatta. Az izoláltságának köszönhetően nő a reklám hatékonysága, másrészt a reklámkerülés is a minimumra csökken, hiszen egy rövid reklámszpot miatt a fogyasztó nem fogja elhagyni a készüléket. Mindez jóval megnöveli a reklám kereskedelmi értékét is.

Alapvető szemléletváltást jelent, hogy megjelent a szabályozásban a különböző kereskedelmi célú tartalmakat összefogó **egységes fogalom** (audiovizuális kereskedelmi kommunikáció). Az új fogalom, csak úgy, mint az említett liberalizáció, arra a folyamatra reagált, amelyben a médiumok és a reklámozók megpróbáltak minél több új megjelenési lehetőséget keresni a kereskedelmi indíttatású közléseknek a médiumokban. Ebben a folyamatban megfigyelhető volt az is, hogy a kifejezetten nem közvetlen értékesítést szolgáló kereskedelmi közlemények, mint a szponzoráció, az önreklám egyre inkább felértékelődtek, és egyre inkább használták közvetlen gazdasági célra, gondolunk itt a névszponzorációra. De példaként hozhatjuk akár Nagy-Britanniát is, ahol 2006 októberében az Ofcom engedélyezte csatornaszponzorációt.¹⁵

Kétségtelen, hogy az irányelv-módosítás legnagyobb visszhangot kiváltó új eleme, a reklám-és médiaipar által régóta vágyott **termékelhelyezés** (*product placement*), vagy az irányelv magyar fordítását használva, termék megjelenítés (3g. cikk). A termékelhelyezéshez azért fűz az iparág nagy reményeket, mivel a hagyományos, szerkesztett tartalom-reklámtartalom elkülönítésén alapuló reklámozás hatékonysága megkérdőjeleződött az utóbbi időszakban egyrészt a hagyományos reklámkerülésnek, másrészt az erre szakosodott alkalmazások megjelenésének köszönhetően. Itt gondolnunk kell például a német RTL pervesztésére, mely éppen egy ilyen alkalmazás (értsd: FernsehFee-¹⁶ eset) betiltására irányult Németországban. A

¹⁵ Ld. Elemzés (2006. október)

¹⁶ Ld. (2004. július-augusztus)

termékelhelyezés európai legalizálása ugyanakkor számos kötöttséget jelent majd a gyakorlatban. A szabályozás elve „opt-in” rendszert alkalmaz, azaz fő szabályként tiltja alkalmazását az elektronikus média területén, ugyanakkor a tagállam, így Magyarország is szabadon dönthet arról, hogy bevezeti-e vagy sem. Amennyiben bevezetésre kerül, akkor szembe kell nézni műfaji vagy ellenszolgáltatásbeli korlátozásokkal. Az előbbi esetben ugyanis nem szólnak bele a termékelhelyezés mögött meghúzódó ügyletbe, viszont csak meghatározott műfajú művek finanszírozhatóak így, általában azok, ahol eddig problémát jelentetett a burkolt reklám tilalma miatt a termékelhelyezés. Így ide tartoznak az eredetileg mozifilmnek készült alkotások, az audiovizuális médiaszolgáltatások közül pedig a filmek, sorozatok, sportműsorok és a könnyű szórakoztató műsorszámok. A másik esetkörben ilyen műfaji korlátozás nincs, viszont az ellenszolgáltatás csak természetbeni lehet, azaz a produkcióhoz történő termék- vagy szolgáltatásnyújtás. Az ördög ugyanakkor a részletekben rejlik. A módosítás ugyanis további **korlátozásokat** tartalmaz a termék megjelenítésével kapcsolatban (3g. cikk (2) bek. a)-d) pontok). Az egyik megkötés, hogy a termékelhelyezés nem korlátozhatja a médium felelősségét, szerkesztői függetlenségét. Azaz az adott termékelhelyezést tartalmazó műsorszám elkészültének, műsorfolyamba illesztésének nem lehet oka maga a termékelhelyezés, a kereskedelmi kommunikációs cél. Ez a megközelítés a médiához való normatív viszonyulást tükrözi vissza, hiszen az a feltételezés áll mögötte, hogy a médiumok alapvető funkciója a véleménynyilvánítás szabadságának, a tájékoztatásnak a kiteljesítése, a társadalmi párbeszéd és vita színterének biztosítása. Ez a probléma egyébként ismerős a hírműsorszámok támogathatóságának kérdésköréből, illetve megjelent a fent már említett csatornaszponzor esetében is Nagy-Britanniában. A másik kötöttség a termékelhelyezés minőségével kapcsolatban, hogy nem tölthet be reklámfunkciót, azaz nem ösztönözhet áru megvásárlására és szolgáltatás igénybevételére. Itt a burkolt reklám problémája kerül elő, csakúgy, mint a harmadik közzétételi feltétel, amely az indokolatlan hangsúlyt tiltja a megjelenítés során. Érdekessége ennek, hogy a jogalkotó a tiltást választotta a pozitív megközelítés helyett, hiszen ez a kérdést akként is rendezhető lett volna, hogy a dramaturgiai illeszkedést, indokoltságot várják el termék integrálása során, azaz nem mutathat ki az a cselekményből, annak a cselekménnyel szerves részét kell képeznie. A közzétételi, megjelenítési szabályok közül kétség kívül a tájékoztatási kötelezettség az, amely némiképpen ellentmond az előző feltételnek, hiszen amennyiben a „*termékmegjelenítés létéről*” tájékoztatják a nézőt, abban az esetben éppen az előző feltétel válik fölöslegessé, valamint a megjelenítés reklámszerűvé, sőt a műsor valószínűleg nézhetetlenné válik. A tájékoztatási kötelezettség bevezetése mögött a németek termékelhelyezés legalizálásával szemben megmutatkozó határozott ellenérzései álltak, akik a szerkesztői felelősséget, a médium függetlenségét féltették. Az irányelv ugyanakkor megpróbál a jelzett ellentmondásra, és a német aggályokra is reagálni, feltehetően inkább az utóbbi állt a következő rendelkezés mögött: „Kivételes esetekben a tagállamok dönthetnek úgy, hogy lemondanak a d) pontban meghatározott követelményekről, feltéve hogy a szóban forgó műsorszámot nem maga a médiaszolgáltató vagy egy azzal kapcsolatban álló társaság készítette vagy rendelte meg.” Azaz a szabályozás lehetőség szerint ki akarja zárni a kapcsolatot a médiaszolgáltató és a termék elhelyezője között, nem szeretné ha ezt a tevékenységet a médiaszolgáltató végezné.

A termékelhelyezésről meg kell még említeni, hogy új **konfliktusforrást** is hozhat a médiaiparba, hiszen a médiumok pótlólagos finanszírozási forrást látnak benne, így a saját produkció aránya növelésének irányába hathat ez a finanszírozási forma. Ugyanakkor az utóbb említett, nézői szempontból kifejezetten zavarónak minősíthető tájékoztatási kötelezettség visszatartó erőt képezhet. De az is elképzelhető, hogy ez a szabály a médiumokat a szabályok kijátszására ösztönzi, és tőlük látszólag független cégektől rendelik meg az alkotásokat. Ebben ellenérdekeltek a médiumoktól független produkciós cégek,

melyek elől a médiumok így bevételeket vonnának el. A produkciók finanszírozásához termékeket összeállító ügynökségek is valószínűsíthetően szembekerülnek a médiumokkal, hiszen utóbbiak saját maguk szeretnék ezt a szervező tevékenységet végezni, hogy ez a forrás náluk maradjon.

A reklámozásra vonatkozó szabályok közül mint újdonság, kiemelésre érdemes még a **gyermekkori elhízásra** reagáló rendelkezés (3e. (2) bek.). A gyermekkori elhízás kérdése évek óta napirenden van az EU-n belül, és annak egyik, de korántsem kielégítően bizonyított okaként, az egészségtelen táplálkozási szokásokat, a médiára vetítve pedig az ezt elősegítő termékek reklámozását szokták megjelölni. Az irányelv rendelkezéséből az érzékelhető, hogy kötelezettséget csak a tagállamokra és a Bizottságra telepített azzal, hogy ösztönözniük kell a médiaszolgáltatókat magatartási kódexek kidolgozását a HFSS termékek¹⁷ gyermekműsorok közelében vagy abban történő reklámozásának kezelésére. Ez az eredmény kétség kívül tág teret enged a tagállamoknak, csakúgy mint a médiaszolgáltatóknak, hiszen semmilyen konkrétumot nem tartalmaz.

¹⁷ Magas zsír-, só- és cukortartalmú ételek és italok (foods and drinks that are high in fat, salt or sugar).