

**Készült az ORTT
Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézete
megbízásából**



**Elemzés a médiaszabályozó hatóságok munkájáról,
valamint a nemzetközi audiovizuális szabályozás irányairól
2008. március**

Készítette:

Dr. Nyakas Levente

**Elemzés a médiaszabályozó hatóságok munkájáról, valamint
a nemzetközi audiovizuális szabályozás irányairól
(2008. március)**

készítette:

Dr. Nyakas Levente

I.

A médiaszabályozás egészét érintő általános kérdések

1. Szabályozáspolitikai és rádiózás – az Ofcom által meghirdetett szabályozói elvek a helyi kereskedelmi analóg rádiózással és a DAB hangminőségével kapcsolatban

Az Ofcom állásfoglalásában (Állásfoglalás)¹ 2007. februárjában új irányelveket tett közzé az analóg (FM és AM) kereskedelmi rádióban elhangzó helyi tartalom biztosításáról. Az Ofcom javaslata leegyszerűsíti a kereskedelmi rádiós szektorra vonatkozó szabályozást, miközben – a hallgatók érdekében – védi a helyi tartalmakat. Az Ofcom által tett nyilatkozat a helyi tartalomhoz kapcsolódó, immár felülvizsgált kötelezettségekről és a DAB-on történő sztereó és mono műsorszolgáltatás szabályozásáról szóló konzultációt követően született.

Az Ofcom vezérigazgatója, Ed Richards, a konzultációból leszűrt tapasztalatok alapján kijelentette: „Az Ofcom felismerte, hogy az iparágak nagyobb rugalmasságra van szüksége, s ezért további lépéseket tesz a szabályozás egyszerűsítése érdekében, még hozzá úgy, hogy közben szem előtt tartja annak fontosságát is, hogy a hallgatók továbbra is hozzáférjenek az általuk nagyra értékelt helyi tartalmakhoz.”

A rádiózás jövőjéről az Ofcom még 2007 áprilisában indított nyilvános konzultációt, és noha több változtatást eszközölt az eltelt időszakban, a rádiós politikája még nem nyerte el végleges formáját. A konzultációs sorozat középpontjában főként az FM és AM szolgáltatások jövője, valamint az analóg és digitális rádiós műsorszolgáltatások szabályozása közötti különbségek megszüntetésének problémája állt. Ezen belül is leginkább az Ofcomot a helyi kereskedelmi rádiós műsorszolgáltatások tartalomszabályozásával kapcsolatos problémák érdekelték. Az Ofcom a konzultációra érkezett válaszok alapján hirdette meg 2007 novemberében rádiós politikájának főbb elveit, melyek megerősítése vagy éppen átalakítása jelenleg is szakmai viták tárgyát képezi, a jelenlegi állásfoglalás is ebbe a sorba tartozik.

Az Ofcom 2007 novemberében úgy döntött, hogy védelmébe veszi a **helyi készítésű** rádióműsorokat úgy, hogy egy minimális mennyiséget ír elő a nyertes engedélyesek számára, mivel nem volt meggyőződve arról, hogy szabályozói beavatkozás hiányában a piac önmagában képes lenne e tartalmakat biztosítani. Az Ofcom ugyanis úgy gondolta, hogy a **sokszínűség** csak szabályozói beavatkozással biztosítható a helyi piacokon. Az Ofcom által 2007-ben lefolytatott kutatás szerint ugyanis a hallgatók úgy tekintenek a rádióra, mint valami kiegészítő médiumra, ami olyan fontosabb helyi információkat közöl, mint pl. a közlekedési és utazási hírek, időjárás-jelentés, vagy egyéb hírek. Azaz látható, hogy a közszolgálati műsorelemek közül is, az adott kisebb vételkörzetben a hallgatók mindennapi tájékozódását

¹ The Future of Radio – Localness on analogue commercial radio and stereo and mono broadcasting on DAB, Ofcom, 7 February 2008

elősegítő műsortípusok számítottak jelentősnek és megvédendőnek az Ofcom álláspontja szerint. Mindezekon túl a hallgatók azon az állásponton voltak, hogy az információ minősége szenvedne csorbát, ha ezeket a típusú híreket nem helyben állítanák össze és sugároznák. Ezek a kutatási eredmények nem meglepők, ha a rádiózás technológiai megvalósulását is figyelembe vesszük, hiszen a pusztá hangszolgáltatás mellett, a földfelszíni műsorszórás teszi olyan mástól jól elkülöníthető médiummá, információforrássá a rádiózást, amely más tevékenység végzése (pl. közlekedés) közben, nem helyhez kötöten is fogyasztható, sőt, ebből következik a hallgatók által fontosnak tartott tájékozódást szolgáló műsorelemek jelentősége is.

Az **Ofcom** ezért 2007 végén arra tett **javaslatot**, hogy egyrészt valamennyi FM helyi rádióállomásnak legalább tízórányi helyben készült anyagot kell sugároznia minden hétköznap (beleértve a reggelt is), és legalább négyórányi anyagot szombatnapként és vasárnaponként. Az AM csatornák esetében négyórányi helyben készített anyagot kell naponta sugározni napközben (értsd: 06.00-19.00). Az említett kötelezettségek igen megterhelőnek tűnnek. Erre reagálva az Ofcom a kötelezettségek mellett rugalmasságot is tanúsított, ugyanis a kialakított politikán belül, racionális keretek között, gondolt a műsorszolgáltatók pénzügyi helyzetére. Ez abban nyilvánult meg, hogy az Ofcom engedélyezheti, hogy az ilyen típusú műsorok nagy százalékát megoszthassák egymás között (*programm sharing*), vagy közösen folytassanak műsorszolgáltatási tevékenységet együttes telephely-üzemeltetéssel (*co-location*). Az ilyen engedélyek megadásának feltétele az összekapcsolódó terület, azaz az egy al-régióhoz tartozás, valamint, hogy a műsorszolgáltatók vételkörzete ne haladja meg a 250.000-res felnőtt lakosságot (ami jelen esetben 15 évnél idősebb állampolgárokat jelent). Harmadrészt a helyi műsorokra vonatkozó előírásokon túl az állomások választhatják hálózati műsorok sugárzását is hétköznapokon napi maximum 3 órában, hétvégén viszont ennél többet is lehet. Látható tehát, hogy az Ofcom rugalmas rádiós politikában gondolkodik, hiszen anyagilag valószínűleg nem bírnák a helyi rádióadók az elsőként jelzett 10 órás kötelezettséget egyedül, egyenként megvalósítani.

A rugalmasság abban is megnyilvánul, hogy szintén 2007 év végén fogalmazódott meg a formátumra vonatkozó szabályok egyszerűsítése. A formátumok írják elő, hogy milyen típusú műsorokat kell sugározni a rádióknak, melyek minden rádiós műsorszolgáltatási engedélyének fontos részét képezik. Az Ofcom jelezte, hogy szeretné egyszerűsíteni az analóg rádióengedély formátumára vonatkozó előírásokat abból a célból, hogy azt összhangba hozza a DAB (digitális audio műsorszórás) formai előírásaival, ezzel megszüntetve az analóg rádió formátumok felesleges részletekbe menő követelményeit, ám a hallgatók számára továbbra is fenntartva a rádiószolgáltatások sokszínűségét.

A jelenlegi **Állásfoglalás** azt mutatja be jól, hogy milyen érvek és ellenérvek fogalmazódtak meg a fent jelzett rádióspolitikával kapcsolatban, és talán azt is jelzi, hogy milyen általános kérdések jelennek meg a helyi rádiózás kérdéskörében.

Az egyik ilyen vitatott pont a **vételkörzet** (elért felnőtt korú lakosság) kérdése volt. A konzultáción résztvevők iparági képviselők ugyanis a közös rádióüzemeltetés és műsormegosztás feltételei közül az elért lakosság küszöbértéket duplájára kívánták emelni. Érvük az volt, hogy egy helyi rádió üzemeltetése 250-500 ezres elért felnőtt lakosság mellett igazán rentábilis. Az iparág tehát a feltételek közül a küszöbérték emelése mellett volt. Az Ofcom ugyanakkor ellenállt ennek, fő érve az volt, hogy ennyire megemelt lakosságszám mellett engedélyezett közös üzemeltetés vagy műsorcsere éppen a kisebb területek valódi tájékozási igényét nem elégíteni ki, és a hallgatói várakozásokkal sem lenne összhangban.

Meg kell jegyezni: az Ofcomtól csupán kérelmezhető az említett két „racionalizáló” változtatás, azaz sohasem automatikusan kerül megadásra, hanem szigorú mérlegelés tárgyát képezi. A mérlegelés elvei szerint a változtatás nem érintheti az engedélyezett szolgáltatás alapvető jellemzőjét, az eredetileg független rádió által lefedett területen elérhető műsorok kínálatát. A változtatás adott esetben indokolt is lehet, így akkor különösen, ha azt az adott vételkörzet lakossága igényli. Az együttes üzemeltetés esetében a pozitív elbírálás melletti további érvek között szerepel hogy, minél kevesebb hallgatót ér el adott állomás, illetve földrajzilag minél közelebb esnek és közeli kulturális jellemzőket mutatnak az adott állomások, annál valószínűbb, hogy az együttes üzemeltetésre vonatkozó kérést teljesítik. A döntési elvek között legerősebb érv ebben az esetben a pénzügyi életképesség, már amennyiben az együttes üzemeltetéssel biztosítható ez.

A másik vita a **formátumváltás** körül alakult ki. Itt a felek közül főként az új piacralépők versenyszempontból nem tartották korrektnek az Ofcom szabályozását. A szabályozás szerint ugyanis az engedélyt nyert rádiós műsorszolgáltatók a csatorna indításától számított két éven belül nem kérhetik a formátumváltást, és öt éven belül is csak akkor engedélyezhető, ha nem változik meg a műsorszolgáltatás alapjellege. Az iparág a formátumváltásra vonatkozó szabály olyan alkalmazása mellett érvelt, amely az engedélyre való pályázat benyújtásától számította volna a 2 éves tilalmat.

A rádiózás szabályozásáról/jövőjéről folytatott vitában érdekes kérdésként jelent meg a **technológia** kérdése. A konzultáció során ugyanis támadták az Ofcom azon elképzelését, hogy a DAB multiplexen folytatott digitális hangszolgáltatás audio-jellemzőit (így például, hogy mono vagy sztereó-e az adás) az Ofcom engedélyéhez kötötte és csak nehezen lehet megváltoztatni. Egyes nem iparági szereplők úgy érveltek, hogy a mono digitális adás megegyezik az analóg FM adásminőséggel, míg a kereskedelmi rádiók többsége úgy gondolta, hogy az Ofcomnak semmi keresnivalója szabályozóként ezen a területen, mivel ennek a döntésnek a meghozatala csakis a műsorszolgáltató hatáskörébe tartozik. Az Ofcom ugyanakkor úgy gondolta, hogy a kommunikációs törvény (Communications Act, 2003) alapelveinek megfelelő a szabályozás, hiszen az azt mondja, hogy biztosítani kell a brit állampolgárok számára nagyszámú, magas minőségű, sokféle ízlést és érdeket kielégítő rádiós szolgáltatást. Ebből viszont az következik, hogy a hallgatók érdekében az Ofcomnak be kell avatkoznia ezen a területen a rádiós szolgáltatások kínálata és sokfélesége érdekében. Abból jutott erre a következtetésre, hogy valójában itt nem másról, mint a multiplex-szolgáltatók egyéni érdekéről, ami abban nyilvánul meg, hogy a hangminőség megváltoztatásával megpróbálnak felszabadítani kapacitást, amelyet más szolgáltatásra használnak fel. Az Ofcom szerint ez nem szolgálja a teljes közérdeket. Így az Ofcom vissza fog utasítani minden olyan sztereóról mono minőségre történő váltást, ami nem szolgálja az állampolgárok és fogyasztók érdekeit. Példaként hozza azt az esetet, amikor egy multiplex-szolgáltató a multiplexen átvitt valamennyi sztereó rádióadást monóra kívánta cserélni, hogy kihasználva a multiplexen engedélyezett 30%-os kapacitást zárt felhasználói csoportok részére való szolgáltatásra hasznosítsa. Ebben a kérdésben jól látható az is, hogy a műsorszórás célú frekvenciák különböző célú felhasználásának esetében miként ütközik a műsorszolgáltatás fejlesztésének és más szolgáltatások piacralépésének érdeke, amely visszatérő általános problémája a frekvenciaspektrum digitalizációjának, és a frekvenciagazdálkodás megújításának. Az Ofcom mindenesetre szóban forgó politika felülvizsgálatára egy év múlva sort kerít.

Az Ofcom a beérkezett kifogások és javaslatok fényében a helyi műsorok minimumszolgáltatása és vételkörzet tekintetében nem változtatta meg álláspontját, és DAB-

on történő, sztereo és mono műsorsugárzásra vonatkozó politikát is azonnali hatállyal életbe léptette. A formátumváltással kapcsolatban ugyanakkor további véleményeket vár.

Összegezve tehát elmondhatjuk, hogy a rádiózás esetében az általánosan ismert analóg szabályozói intervenciók szemléletből sok minden fennmaradt a brit rendszerben. Hozzá kell tenni ugyanakkor: a szabályozói beavatkozás enyhébb és rugalmasabb, mint korábban volt. A megmaradt beavatkozás egyik legfőbb okát abban látjuk, hogy a rádiózás mint tevékenység továbbra is alapvetően földfelszíni műsorszóráshoz kapcsolódik, még ha más átviteli módon is megvalósítható, ez adja a szolgáltatás alapkarakterisztikáját. A rádiózás továbbra is szűk forrást használ, jól mutatja ezt a multiplex-szolgáltatók korlátozására vonatkozó normák, így viszont az államnak nagyobb mozgástere marad a műsorpolitikák „alakításának” tekintetében.

II.

Kiskorúak védelme

2.Kiskorúak védelmének problémája az interneten – az Európa Tanács álláspontja és ajánlása, valamint egy brit tanulmány megállapításai

2.1. A Miniszteri Bizottság a gyermekek méltóságának, biztonságának és személyiségi jogainak internet használat közbeni védelméről szóló nyilatkozatában² (Nyilatkozat) arra kéri a tagállamokat, hogy működjenek együtt annak megvizsgálásában, hogy hogyan lehet rövid időn belül eltávolítani, vagy kitörölni a gyermekek által létrehozott tartalmakat, illetve a gyermekek által internetezés közben hagyott „nyomokat”, amennyiben ezek a tartalmak, vagy nyomok számukra hátrányossá válhatnak. „Elszántak vagyunk abban, hogy a gyermekek számára az internet használatát biztonságossá tegyük, illetve hogy biztosítsuk: az internetet senki sem használhatja fel ellenük” jelentette ki Maud de Boer-Buquicchio, az Európa Tanács főtitkár helyettese.

2.2. A Miniszteri Bizottság március 26-án új ajánlást³ (Ajánlás) fogadott el az internetes szűrők használatáról, hogy ezzel is segítsen egyensúlyt teremteni a szólás- és az információhoz való hozzáférés szabadsága, és a gyermekek káros tartalmaktól való megvédése között. A mellékelt irányelvek konkrét útmutatást nyújtanak a tagállamok számára, hangsúlyozva a szűrőeszközök megértésének és használatának fontosságát.

2.3. Ed Balls, a gyermekekért, iskolákért és családokért felelős miniszter és Andy Burnham, kultúráért, médiáért és sportért felelős miniszter üdvözölte a Byron-féle jelentést, amely az interneten és a videojátékokban található, potenciálisan káros tartalom gyermekekre gyakorolt veszélyeit elemzi. A Dr. Byron által tett ajánlások elfogadása mellett - a javaslatok

² Declaration of the Committee of Ministers on protecting the dignity, security and privacy of children on the Internet (Adopted by the Committee of Ministers on 20 February 2008 at the 1018th meeting of the Ministers' Deputies)

³ Recommendation CM/Rec(2008)6 of the Committee of Ministers to member states on measures to promote the respect for freedom of expression and information with regard to Internet filters (Adopted by the Committee of Ministers on 26 March 2008 at the 1022nd meeting of the Ministers' Deputies)

megvalósításával - azonnali intézkedések megtételére tettek ígéretet. Ezzel a kormány elkötelezte magát a mellett, hogy megvalósítsa a „*Biztonságosabb digitális világot a gyermekeknek*”⁴ című Byron jelentésben megnevezett javaslatokat. A gyermekek oktatásáért és családokért-, illetve a kultúráért, médiáért és sportért felelős minisztérium együttműködik majd az iparággal, az iskolákkal és a szülőkkel annak érdekében, hogy biztosítani lehessen a fiatalok biztonságát a digitális világban is. Ed Balls kijelentette: „Célunk, hogy a legjobb világot teremthessük meg a gyermekek és fiatalok számára. A gyermekekről szóló terv (Children’s Plan) konzultációja során a szülők elmondták nekünk, hogy az internet használat kérdése valóban aggasztja őket, s segíteni szeretnének megtalálni az egyensúlyt a veszélyek és a lehetőségek között. Hálás vagyok Dr. Byron-nak, amiért összeállította a jelentést, mivel az abban szereplő ajánlások meggyőző elemzést adnak arról, hogyan tudjuk megfelelő módon kezelni a felmerülő veszélyeket még ebben a gyorsan változó új típusú média környezetben is. Nagy örömmel szolgál, hogy Dr. Byron a közös felelősségvállalásra helyezi a hangsúlyt. A gyermekek és fiatalok megvédése a káros tartalmaktól mindannyiunk kötelessége. Figyelembe kell vennünk ugyanakkor azt is, hogy a gyermekeknek tanulniuk kell, tapasztalatokat kell szerezniük és élvezniük kell a gyermekkort. Ezért – a Byron-jelentésben szereplő ajánlások végrehajtásával - szeretnénk segíteni a családoknak a helyes egyensúly megtalálásában, vagyis hogy egyrészt biztonságban tudják gyermekeiket internet használat közben is, másrészt viszont elegendő szabadságot adjanak nekik a tapasztalatszerzésre.”

Andy Burnham, kijelentette: „Ahogyan arra Dr. Byron is rámutat, az én korosztályomba tartozó szülők számára, akik még egy analóg világban nőttek fel, valóban kihívást jelent az új médiavilág megértése. Ez a jelentés mérföldkövet jelent, mivel először vázolja fel világosan, mit tehetünk azért, hogy gyermekünk profitálhasson is az új technológiából, élvezhesse is azt, ugyanakkor biztonságban is legyen annak használata közben. Nem lehet kérdés, milyen sokat lehet tanulni a digitális világban, ám vannak olyan valós veszélyek, amiket tudni kell kezelni. [...] Mi mindannyian – a kormány, a szülők és az iparág – fontos szerepet töltünk be a veszélyek csökkentésében, és Dr. Byron világos tervet vázolt arra vonatkozóan, milyen lépéseket kell tennünk. Elkötelezett vagyok aziránt, hogy együttműködjünk az internetes és játék iparággal a már meglévő védelmi mechanizmusokra építve. Konkrétan: egyeztetni fogunk egy egységesebb korosztályos besorolási rendszerről a videojátékok piacán. Szeretnénk lehetőséget adni a fiatalok számára a digitális világ előnyeinek kiaknázására, s arra, hogy élvezhessék a digitális korszakban rejlő tanulási, közösségi és szórakozási lehetőségeket. Dr. Byron bemutatta, hogy a gyermekekkel és szülőkkel való közvetlen együttműködés rávilágít a problémákra és megmutatja, hogyan lehet valódi változásokat eszközölni életünkben”.

A Byron-féle ajánlások megvalósítása érdekében a két minisztérium (a DCSF és a DCMS) mostantól együttműködik majd más érintett minisztériumokkal, így a belügyminisztériummal és a vállalkozásokért és szabályozói reformokért felelős minisztériummal (Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform) is. A Byron-jelentésre az Ofcom is megtette észrevételeit (Ofcom észrevételek).⁵

⁴ Dr Tanya Byron, *Safer Children in a Digital World*

⁵ Ofcom’s Response to the Byron Review, March 27, 2008

A Miniszteri Bizottság által kiadott Nyilatkozat és Ajánlás a kiskorúak **interneten** folytatott kommunikációjának problémáival foglalkozik. A Byron-jelentés ugyanezt teszi csak Nagy-Britannia viszonyában, illetve annyival tágabb vizsgálódási köre, hogy a **videójátékokkal** kapcsolatos problémákkal is foglalkozik. Az ET Miniszteri Bizottsága által kibocsátott jogi aktusok – Ajánlás és Nyilatkozat – közötti jogi különbséggel előző Elemzésünkben⁶ foglalkoztunk. Míg a Nyilatkozat tárgya kifejezetten a gyermekek méltóságának, biztonságának és magánszférájának védelme, addig az Ajánlás irányelveinek (Guidelines) csak egy része (Függelék III. pont) koncentrálna kifejezetten a kiskorúak védelmére, azon belül is a számukra megfelelő technikai védelem biztosítására. Az nevezett dokumentumok az Európai Emberi Jogi Egyezmény (EEJE) 10. cikkének szempontjából vizsgálják a kiskorúak védelmének kérdését, nevezetesen, hogy miként érvényesül véleménynyilvánításhoz, a tájékozódáshoz való jogosultságuk, illetve miként védhetők meg a nyilvánossággal szemben a magánszférához, az emberi méltósághoz való joguk. Azaz az internetre és az azon nyújtott szolgáltatásokra nemcsak mint potenciális veszélyforrásra tekint, hanem mint a kiskorúak fejlődésében (oktatásában, szocializációjában) jelentős szerepet játszó hálózatra is. A Byron-jelentésben is jelen van ez a kettősség, sőt, kifejezetten hangsúlyozza: sokkal jobb lenne, ha nem félelemmel közelítenének az internetes közeghez. A jelentés az ET dokumentumokhoz képest gyakorlati oldalról közelít az emberi jogi problémákhoz. A brit helyzet felmérését és elemzését követően fogalmaz meg következtetéseket és javaslatokat a szabályozásra a kiskorúak védelmének ügyében.

A Nyilatkozat azzal a problémával néz szembe, amely egyik alapvető jellemzője a kiskorúak mai internet-használatának. Ugyanis felhasználói-technológiai ismeret szempontjából, a kiskorúak sokkal jobb viszonyban vannak az internettel, mint szüleik vagy a tevékenységük felett felügyeletet gyakorló személy (nevelő, oktató stb.). A Byron-jelentés is kiemeli ezt a tényezőt, mint a jelenlegi generációk alapadottságát. A jelentés erre a generációs digitális **megosztottság** fogalmát (*generational digital divide*) használja, ami pontosabban azt jelenti, hogy a szülők (felügyeletet gyakorlók) nem érzik magukat megfelelően kiképezve arra, hogy a digitális világban megóvják a gyermekeket a lehetséges kockázatoktól úgy, ahogyan ezt a „valós” világban mindennap meg tudják tenni. Az internetes médiafogyasztás területén tehát nem alakultak ki és váltak a mindennapok részévé azok a különböző szintű normák (főként a családi, szülői normaalkotásra és azok számonkérésére gondolunk), gyakorlatok, amelyek más médiumok esetén (könyv, rádió, televízió, dvd) már megvannak, és működnek. Így az ezzel kapcsolatos veszélyek-kockázatok felismerése sem épült be a mindennapi gyakorlatba, köztudatba olyan gyorsan, mint ahogy az internet és a hozzá kapcsolódó technológia, szolgáltatások kifejlődtek. Ennek viszont az a következménye a Byron-jelentés szerint, hogy a szülők **idegenkednek** a lehetséges, ismeretlen kockázatoktól, amely egyben a technológiától való idegenkedést is jelentenek, melynek következménye, hogy gyermekeiket a „négy fal közé” kívánják zárni. A szülőknél, nevelőknél leginkább jelenlévő félelmek – a jelentést megalapozó kutatások szerint – leginkább a média közvetlen hatásában való hihez kapcsolódnak. A kutatások ugyanakkor azt mutatják, hogy az internet és a videójátékok ténylegesen káros **következményére** nincs, míg a káros hatás kockázatára van bizonyíték. Az ettől való félelemből származó magatartás ugyanakkor a gyermekek tájékozódáshoz, véleménynyilvánításhoz való jogát jelentősen korlátozhatja. A kutatásokból származó pozitív visszajelzés ugyanakkor, hogy annak ellenére, hogy mind a szülőknél, mind pedig a gyermekekben megfogalmazódnak aggodalmak az internettel kapcsolatban, mégis hasznát többre becsülik, mint károsító hatását. A **kockázatokat** tekintve a Nyilatkozat arra hívja fel a

⁶ Elemzés (2008. február)

figyelmet, hogy az említett hiányból fakadóan súlyos következményekkel járhat a kiskorúak internethasználata. Az interneten folytatott tevékenységük során ugyanis személyükre vonatkozó, követhető nyomokat, adatokat hagynak hátra, mely bűncselekményeknek teheti ki személyüket, így leginkább szexuális tárgyú cselekményeknek vagy zaklatásnak. A kiskorúak nem tudják ugyanis felmérni, hogy az egyébként véleménynyilvánítási szabadságukat, tájékozódásukat, mindennapi kommunikációjukat segítő, illetve tudásukat és szórakozásukat eszközön az általuk létrehozott tartalmakhoz kapcsolható információkkal mások könnyen visszaélhetnek.

A Nyilatkozat csakúgy, mint a Byron-jelentés az internetes kockázatok tekintetében a fő **megoldást** a kiskorúak és szülei (őket felügyelő személyek) felvilágosításában, oktatásában látja, azaz, hogy egy meghatározott szintű **médiaműveltségre** (*media literacy*) tegyenek szert, amely nem csak a technológiák ismeretét és kezelését, hanem az audiovizuális tartalmak kritikus elemzését is magában foglalja. A Byron-jelentés abból indul ki, hogy az interneten, szemben a hagyományos médiumokkal, nem jelölhető ki egyetlen egy biztos pont, ahol a szerkesztői felelősséget gyakorolják. Ebből az következik, hogy a szerkesztő felelősségrevonása igen nehéz, így a jelentés szerint a teher a további felelősségi szintekre terhelődik. Azt mondja ugyanis, hogy egyrészt az ártalmas vagy nem megfelelő tartalmak **elérhetőségét**, valamint a kiskorúak ilyen tartalmakhoz való **hozzáférését** kell megfelelően befolyásolni. Az említett tartalmak elérhetőségének redukálása – éppen az internet decentralizáltsága miatt – a leglátogatottabb oldalak tartalmi kontrolljával oldható meg. Az Ofcom által a Byron-jelentésre tett észrevételek szerint az említett két tevékenységet az internetes értéklánc egyes szereplői között lehet megosztani. Ez azt jelenti, hogy a tartalmak elérhetővé tételében a tartalomgyártók⁷, a tartalomaggregátorok,⁸ a hosting szolgáltatást nyújtók⁹ játszhatnak szerepet, míg a hozzáférés-ellenőrzésben az internet szolgáltatást nyújtók, a kereső és a navigációs szolgáltatások, a fogyasztói eszközök, valamint maguk a fogyasztók (gyermek és szülő). Míg a tartalmak elérhetővé tételének esetében a védelmet szolgáló eszközök között a tartalmak címkézése/minősítése, életkor-azonosító eszközöket, felhasználók által generált tartalmak esetében a közösségi szabályokat tartalmazó kódexeket és reklámok esetében pedig az online hirdetési gyakorlati kódexet találjuk, addig az értéklánc másik felén található hozzáférést biztosító tevékenységek esetében a szűrő eszközöket.

Az ET Ajánlás az interneten folytatott tevékenységek esetében ezzel a megoldással, azaz a **technikai védelemmel** foglalkozik (internetes szűrők), és annak lehetőségeit elemzi. Egyrészt úgy tekint rá mint a tájékozódás és a véleménynyilvánítás szabadsága gyakorlását elősegítő eszközre (ld. Ajánlás függelék I. rész). Az első rész így olyan ajánlásokat tartalmaz, amely arra koncentrál, hogy a tartalomszűrés esetében ne sérüljön a tájékozódáshoz való jog. Ez leginkább úgy érhető el, ha a filter képességeivel, kezelésével teljes mértékben tisztában van használója. Másrészt az Ajánlás a technikai tartalomszűrést a kiskorúak védelmének egy eszközének tekinti (ld. Ajánlás függelék II. rész), valamint áttekinti felhasználási lehetőségeit a köz- és magánszférában (ld. Ajánlás függelék III. rész).

⁷ Értsd: az audiovizuális tartalmat megrendelő, legyártató és a szerző jogokkal rendelkező vállalkozást

⁸ Értsd: az audiovizuális tartalmat megvásároló és a jogtulajdonosokkal az ahhoz kapcsolódó a jogokról tárgyaló vállalkozások a tartalmak csomagba-rendezése, illetve ezek az értékesítési láncban való továbbítása céljából. (pl. AOL, Yahoo, BBC, Sky)

⁹ Értsd: a tartalomgyártók vagy aggregátorok által birtokolt tartalmak internetre való feljuttatását, mely történhet: 1. saját szerverrel és saját internet-kapcsolattal (Google, Amazon); 2. erre szakosodott szolgáltatótól szerverbérlettel és kapcsolatbiztosítással (pl. BBC részére a Simens dedikált szervereket biztosít tartalmaikhoz); 3. harmadik fél által biztosított szerveren való osztozkodás, mely többnyire kis- és középvállalkozások (gyártók és aggregátorok) esetében igaz. A hosting szolgáltatást privát felhasználók is igénybe veszik akkor, amikor saját tartalmaikat teszik fel a szerverre.

Még mielőtt a szűrőeszközök problémájára térnénk, az Ajánlás kiskorúakra vonatkozó részéből (II. rész) ki kell emelnünk az egyik fogalmat, az „**ártalmasság/sérelem kockázatát**” (*risk of harm*). Korábbi Elemzésünkben¹⁰ hívtuk fel a figyelmet egy tanulmányra, mely a kiskorúak védelmét ezen fogalom mentén kívánja új alapokra helyezni. A koncepció szerint a hagyományos védelmi megközelítés, mely csupán a tartalom káros mivoltára épít, és a kiskorút passzív befogadónak tekinti, meghaladottá vált. Az indoka az új koncepciónak egyrészt az, hogy az új kommunikációs formák miatt a kiskorúak mint aktív kommunikátorok is megjelennek, azaz maguk is tudnak ártalmas cselekményeket elkövetni, másrészt pedig olyan új jelenségek is felfedezhetők, melyek szintén a kiskorúakra káros események köré sorolhatók (pl. rossz táplálkozási szokások, énkép) így ki kell bővíteni – a tanulmány szerzői szerint – a kiskorúak védelmének tartalmát. Az Ajánlás is magáévá tette ezt a kibővített fogalmat.

Az Ajánlás az egyezményes államokra háruló felelősségként azonosítja olyan stratégiák kidolgozását, mely alapján az „ártalmasság kockázat”-át hordozó tartalmak azonosíthatóak, hiszen ez feltétele **szűrhetőségüknek** is. Az Ajánlás ezen megállapítása a Byron-jelentéssel összhangban a tartalmak címkézésének feleltethető meg. Ez a megállapítás nem meglepő, hiszen a kiskorúak védelme kultúrákötött, azaz másként ítélik meg ugyanazokat a tartalmakat a különböző európai államokban. Ugyanakkor az Ajánlás óva inti a tagállamokat, hogy eltúlzott védelmi rendszert alakítsanak ki (*avoid over-protection*). Így az **intelligens szűrők** mellett foglal állást, melyek például különbséget tudnak tenni ártalmas tartalmak és az azokra vonatkozó tudományos hivatkozások között. Ennek eléréséhez viszont párbeszédre van szükség az állam, a magánszektor és a társadalom között. Az intelligens szűrők fogalma alatt az Ajánlás azt is érti, hogy az internet-filter képes mindig a kiskorú életkorának megfelelően működni, azaz követi fejlődését, igazodik életkorához. E kétség kívül bonyolultnak tűnő rendszer kidolgozásához szükséges megfelelő normarendszerek kidolgozása, azaz egyfajta **egységesítés**, melynek kulcsát az ön- és társzabályozó-rendszerek együttműködésében látja az Ajánlás. A filterek megfelelő kezelése, hatékony használata – csak úgy, mint a piktogramok alkalmazása a televíziózásban – a kiskorú fölött felügyeletet gyakorlókon múlik. Az Ajánlás így közös címkék kidolgozását tartja szükségszerűnek, melyek tájékoztatják a szülőket, illetve a felügyeletet ellátó további személyeket a szűrő tulajdonságairól. Egy hatékony szűrőhasználatához elengedhetetlen a tartalmak előminősítése, melyet – hasonlóan a televíziós környezethez – a szolgáltatásnyújtói felelősségi körben hagyja az Ajánlás. Ugyanakkor az egységesítést, azaz a különböző önminősítési rendszerek közötti együttműködési képesség biztosítását fontosnak tartja. Az Ofcom a kereskedelmi audiovizuális tartalmak minősítésével kapcsolatban a minősítések minőségét kifogásolja, és úgy gondolja, hogy azok színvonalán mindenképpen emelni kell. A szűrőkkel kapcsolatosan az Ofcom észrevételezi, hogy az internet-szolgáltatóknak igen fontos szerep juthat egy családbarát internet-hozzáférés kidolgozásában. A szolgáltatók így kidolgozhatnának egy olyan kódexet, mely eszközöket, tájékoztatás és támogatást nyújtana a szülők részére a tartalomszűréssel, valamint internet-biztonsági kérdésekkel (tűzfal, spam-szűrés) kapcsolatban. Szintén az Ofcom javaslatai között szerepel a szűrőtermékek szülők körében történő promóciója, valamint a szülők ösztönzése arra, hogy aktív használói legyenek ezeknek a termékeknek.

A hozzáférés korlátozásában leginkább a szülők vagy ilyen felügyeletet gyakorló személyek tudnak közreműködni. A **médiaműveltség** tehát nem csak a gyermekek esetében, hanem az ő médiafogyasztását felügyelő személy esetében is fontos, már csak a fent említett digitális

¹⁰ Elemzés (2006. május)

szakadék miatt is. A médiaműveltség megszerzése tehát kiskorúak védelmének rendszerén belül a legalsó, azaz a fogyasztói és a felette közvetlen felügyeletet gyakorló szint megfelelő értő és tudatos médiahasználatát jelenti, mely megkerülhetlenné vált, mivel az állami védelmi szint ereje meggyöngült. E mellett érvel már közel egy évtizede az EU audiovizuális politikája, mely nemrégiben a vonatkozó ajánlás megújításában markánsan jelent meg,¹¹ de ugyan ennek a segítségnyújtásnak a szükségessége párhuzamosan megjelent az ET-n belül is egy korábbi Miniszteri Bizottság által kibocsátott ajánlásban is.¹² A Nyilatkozat másik oldalról kiemeli, hogy azok a kommunikációs formák, melyek új technológiákat használnak, valamint új tájékozódást segítő és kommunikációs szolgáltatásokat kínálnak, a magánszférához és a levéltitokhoz való jogot tiszteletben kell tartaniuk, amint azt az EEJE 8. cikke, az ahhoz kapcsolódó EEJB esetjoga, valamint az erről szóló ET egyezmény megköveteli.¹³ A Nyilatkozat említett megállapításai a technológia fejlesztőihez, valamint a szolgáltatókhoz szól, mely abból is következik, hogy aggodalmát fejezi ki a kiskorúak online tevékenysége regisztrálhatósága (adatvisszatartás, profilképzés), valamint az ilyen személyes adatok kereskedelmi célú hasznosítása miatt. A Byron-jelentés a médiaműveltség elterjesztésének, elsajátításának zálogát a kiskorúak védelmében résztvevő egyes szintek (család, iparág, állam, civil szervezetek) megosztott felelősségében látja. Az állam (kormány) a biztonságos internet-használat nemzeti stratégiájának kidolgozásában kell, hogy szerepet vállaljon, amely két pillért jelent: jobb (hatékonyabb) önszabályozás kialakítását és a gyermekek és szülők jobb oktatását, tájékoztatását. A videojátékok tekintetében a már kialakított védelmi rendszerek olyanirányú fejlesztésében látja a jelentés a kulcsot, amellyel a szülők hatékonyan tudják korlátozni a gyermekeik életkoruknak megfelelő hozzáférését. A jelentés a játék-besorolási rendszer reformjától és a videojáték-iparág szereplői (játékipar, kiskereskedők, hirdető, konzolgyártók, online-játék szolgáltatók) erejének összefogásától várja a felhasználók játékok tartalmának ismeretével kapcsolatos tudatosság növelését és a normák hatékonyabb alkalmazását. A gyermekek esetén pedig az önvédelem erősítését tartja fontosnak.

¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács ajánlása (2006. december 20.) a kiskorúak és az emberi méltóság védelméről és a válaszadás jogáról az európai audiovizuális és on-line információs szolgáltatási ipar versenyképességével összefüggésben (2006/952/EK)

¹² Recommendation Rec(2006)12 of the Committee of Ministers on empowering children in the new information and communications environment

¹³ Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (ETS No. 108)